



การพัฒนาระบบสหกรณ์เพื่อยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงิน* DEVELOPING A COOPERATIVE SYSTEM TO ENHANCE FINANCIAL INCLUSION



ปณิธาน สุขสำราญ, ธัชกร ธิติลักษณ์

Panithan Suksamran, Dhachakorn Thitiluck

มหาวิทยาลัยรังสิต

Rangsit University

Corresponding Author E-mail: panithans@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1. ศึกษาความเหลื่อมล้ำทางการเงินด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ และ 2. ศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ที่จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์และยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก โดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการทบทวนวรรณกรรม รูปแบบฉากทัศน์ของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะสหกรณ์ รวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลจากตำรา บทความ งานวิจัย เอกสารราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การสนทนา ข้อมูลจากการประชุมที่ผู้วิจัยได้เป็นกรรมการ คณะทำงาน หรือได้เข้าร่วมดำเนินการ การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินและสหกรณ์

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบสหกรณ์ คือ การก่อตั้งสหกรณ์แต่ละแห่งมาจากการรวมตัวของสมาชิกที่มีคุณลักษณะ อาชีพ รายได้ ที่เหมือนกัน ทำให้มีระดับได้รายได้ ความต้องการเงินทุนที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมีสถาบันการเงินสหกรณ์รูปแบบใหม่ขึ้นมาเพื่อเป็นศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ ซึ่งการวิจัยได้จัดทำข้อเสนอแนวคิดศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ซึ่งมีองค์ประกอบ รูปแบบธุรกรรม การบริหารความเสี่ยง การกำกับธรรมาภิบาลที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากความสอดคล้องกับหลักการสหกรณ์ ความเสี่ยงต่อระบบการเงิน และสอดคล้องกับสถาบันการเงินอื่น

คำสำคัญ: สหกรณ์; ระบบการเงิน; การเข้าถึงบริการทางการเงิน



Abstract

Objectives of this research were: 1. To study inequality and financial gap among financial institution and in cooperative system and 2. 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 used qualitative methodology, by reviewing study and research of financial institutions landscape, the role of financial institutions, the role of cooperative financial institutions. Those data were gathered and synthesized from textbooks, articles, research papers, government documents and related laws, discussions, group discussions, information from meetings in which author had served as a committee, working group, or had participated in the operation, interviews stakeholders of the research subjected, including financial experts. Cooperative executive, cooperative staffs, cooperative experts and participation. Using those data to formulate policies to reduce financial inequality between liquidity surplus and underfunded cooperatives as well as activities that will lead 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 results revealed that problem was caused from the structure of cooperative systems which is each cooperative were founded by a combination of members with the same attributes, occupations, and incomes and resulting in a level of income and the need for capital. Therefore, it is necessary to establish a new type of cooperative financial institution as a cooperative financial center. This research provided a proposal for the concept of a cooperative financial center which has elements of transaction format, risk management, appropriate, good governance, by compiling with cooperative principles, risks to the financial system and in line with other financial institutions with similar characteristics.

Keywords: Cooperative; Financial System; Financial Inclusion

บทนำ

ประเทศไทยมีปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่รุนแรง โดยในปี พ.ศ. 2562 พบว่าจำนวนคนจนมากถึง 4.3 ล้านคน และเมื่อรวมคนเกือบจน จะมีจำนวนรวมกันกว่า 9.72 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ โดยช่องว่างระหว่างกลุ่มรายได้สะท้อนจาก



ส่วนแบ่งของรายได้ในปี พ.ศ. 2562 พบว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ตกอยู่กับคนเพียงกลุ่มเดียว โดยเฉพาะกลุ่มคนรวยที่สุดร้อยละ 10 เป็นเจ้าของรายได้ถึงร้อยละ 33.2 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มคนจนที่สุดร้อยละ 10 ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนถือครองรายได้เพียงร้อยละ 2 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดนั้นห่างกันถึง 16 เท่า (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564) ซึ่งหนึ่งในทางแก้ปัญหาดังกล่าวที่สำคัญ คือ เพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงิน ได้แก่ การเข้าถึงการรับฝากเงิน การโอน ชำระค่าบริการ และที่สำคัญคือการเข้าถึงสินเชื่อ ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนไปใช้ในการประกอบอาชีพ ให้แก่คนจน โดยจากการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2561 พบว่าครัวเรือนร้อยละ 95 สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ประชาชนส่วนใหญ่จะสามารถไปใช้บริการทางการเงินได้ แต่ประชาชนฐานราก โดยเฉพาะเกษตรกรก็ยังคงเผชิญปัญหาข้อจำกัดของสินเชื่อในเชิงปริมาณ (Partial Constraint) กล่าวคือยังไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อได้ในปริมาณเพียงพอที่จะนำไปลงทุนหรือพัฒนากระบวนการผลิตทางการเกษตรให้เกิดประสิทธิภาพได้ โดยมีครัวเรือนที่สามารถเข้าถึงสินเชื่อได้อย่างเพียงพอร้อยละ 73.76 และครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อได้อย่างเพียงพอถึงร้อยละ 26.24 ปัญหาที่สำคัญในด้านบริการสินเชื่อจึงเป็นในการหาสินเชื่อที่ปริมาณที่เพียงพอที่นำไปยกระดับศักยภาพของเกษตรกรได้ ดังนั้น การพัฒนาระบบการเงินที่เอื้อให้ประชาชนฐานรากเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้นจึงเป็นแนวทางที่สำคัญ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสถาบันการเงินในภาคีศน์ระบบการเงินของไทยพบว่า สินเชื่อฐานรากจากสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียนมีสัดส่วนถึงร้อยละ 39.2 ดังนั้น หากมีการพัฒนาศักยภาพในระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ก็จะเป็นโอกาสที่ดีในการช่วยให้ประชาชนระดับฐานรากเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากยิ่งขึ้น โดยระบบสหกรณ์ยังมีความเหลื่อมล้ำทางการเงินด้านสภาพคล่องภายในระบบสหกรณ์เอง โดยพบว่าทุนดำเนินงานของสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท รวม 2.6 ล้านล้านบาท เป็นของสหกรณ์ออมทรัพย์ถึง 2.14 ล้านล้านบาท หรือร้อยละ 82.3 ของทุนทั้งหมดในระบบสหกรณ์ ขณะที่สหกรณ์ออมทรัพย์มีสมาชิกเพียง 3,080,486 คน และมีสภาพคล่องเหลือจากการให้บริการกับสมาชิก โดยประมาณการแล้วมีปริมาณมากถึง 8.9 แสนล้านบาท (ศิริวรรณ อัครวงศ์เสถียร และคณะ, 2560) ขณะที่สหกรณ์ที่มีสมาชิกมากที่สุด คือ สหกรณ์การเกษตรจำนวน 6,449,078 ล้านคน ซึ่งมีสมาชิกเป็นประชาชนระดับฐานรากและมากกว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ถึง 2.1 เท่า กลับมีเงินทุนคิดเป็นเพียงร้อยละ 16 ของเงินทุนในระบบสหกรณ์ และมีปัญหาขาดแคลนทุนดำเนินการ จึงต้องมีการพึ่งพาแหล่งทุนจากภายนอก ดังนั้น ในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบสหกรณ์ให้ช่วยเหลือประชาชนฐานรากให้ได้รับโอกาสทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น จึงมีแนวคิดในการนำสภาพคล่องส่วนเกินในสหกรณ์ออมทรัพย์ไปช่วยให้เกษตรกรซึ่งเป็นประชาชนระดับฐานรากได้รับบริการทางการเงิน โดยเฉพาะสินเชื่อได้มากขึ้น



ปัญหาดังกล่าวเป็นที่ยอมรับว่ามีความสำคัญ โดยที่ผ่านมาการศึกษาวิจัยในประเทศไทย ได้ยอมรับถึงปัญหาความไม่สมดุลดังกล่าวและได้มีการศึกษาถึงแนวทางแก้ไข ได้แก่ ประสิทธิภาพ จรรยาสุภาพ และศิริลักษณ์ นามวงศ์ (2551) ได้เสนอว่า ระบบสหกรณ์ควรมีการจัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินระหว่างสหกรณ์ เพื่อวัตถุประสงค์สำคัญ 4 ประการ คือ 1. เป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการขยายธุรกิจ 2. เป็นแหล่งกระจายสภาพคล่องส่วนเกินเพื่อนำไปลงทุนภายนอกสหกรณ์ 3. เป็นศูนย์วิเคราะห์การลงทุนของสหกรณ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึงเฝ้าระวังทางการเงินเพื่อลดความเสี่ยงของสหกรณ์ และ 4. เป็นแหล่งเงินทุนสำรองของขบวนการสหกรณ์ เพื่อเป็นหลักประกันว่า หากสหกรณ์ใดประสบวิกฤต ความเสียหายทางธุรกิจโดยนำเงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีเงินทุนเหลือ และเป็นต้นทุน มาบริหารร่วมกับสหกรณ์ที่ขาดแคลนเงินทุน ส่วนจุฑาทิพย์ ภัทราวาท และคณะ (2556) พบว่า ระบบสหกรณ์ยังขาดเครื่องมือทางการเงินที่จะช่วยประกันความเสี่ยงและการบริหารสภาพคล่องในระบบการเงิน และศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ (2559) พบว่า มีความเหลื่อมล้ำระหว่างสหกรณ์ต่างประเภทสูง และได้เสนอรูปแบบแนวทางการเชื่อมโยงทางการเงินในระบบสหกรณ์ไว้ 4 แนวทาง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษาเกี่ยวกับความไม่สมดุลของระบบสหกรณ์ในประเทศไทยยังมีอยู่อย่างจำกัด ถึงแม้ทุกการศึกษาจะเห็นด้วยกับการให้มีกลไกในการบริหารสภาพคล่องที่แตกต่างกันในระบบสหกรณ์ แต่ยังไม่มีการศึกษาถึงรากของปัญหาว่า เหตุใดสหกรณ์แต่ละประเภทจึงมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะเป็นกุญแจสำคัญในการศึกษาวิจัยพัฒนาต่อไป รวมทั้งการศึกษาที่ผ่านมา ไม่มีการศึกษาใดนำเอาแนวคิดการบริหารความเสี่ยงทางการเงิน ผลกระทบต่อระบบการเงิน และหลักการบรรษัทภิบาลเข้ามารวมวิเคราะห์ จากจุดอ่อนของงานวิจัยที่ผ่านมาข้างต้น จึงนำมาสู่งานวิจัยในครั้งนี้

ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนทฤษฎีและแนวคิดจำเป็นในการศึกษาต่อยอดเพื่อมาใช้เป็นกรอบการศึกษา 3 ด้าน ได้แก่ 1. แนวคิดด้านการความสำคัญของการเข้าถึงบริการทางการเงิน (World Bank, 2015) รวมถึงกลการตัดสินใจทางการเงิน ในระดับจุลภาคและมหภาค ซึ่งประกอบด้วย ทฤษฎีว่าด้วยการผลิต (Production Theory) (นราทิพย์ ชูติวงศ์, 2558) ซึ่งแสดงถึงความสำคัญของการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการผลิต ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการออม การบริโภคและการลงทุน รวมถึงสมมติฐานวัฏจักรชีวิต เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ถึงปัจจัยและกลไกการตัดสินใจทางการเงินของสมาชิกสหกรณ์แต่ละประเภทตลอดทุกช่วงเวลา และบทบาทของสถาบันการเงิน เพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของสหกรณ์แต่ละแห่งในระดับสมาชิก 2. แนวคิดการกำกับดูแลหรือบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2561) เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนากลไกการบริหารสภาพคล่องส่วนเกินในระบบสหกรณ์ที่ไม่สร้างความเสียหายให้แก่ระบบการเงิน โดยได้ทบทวนถึงความเสี่ยงทางการเงินในธุรกรรมต่าง ๆ การบริหารความเสี่ยง และการกำกับดูแล และ 3. การทบทวนหลักการบรรษัทภิบาล (OECD, 2015) เนื่องจากสหกรณ์ประกอบด้วย

สมาชิกผู้ถือหุ้นในลักษณะเดียวกับบริษัทมหาชน โดยได้ทบทวนทฤษฎีตัวแทน (Michael & Jensen, 1976) โดยเฉพาะแนวทางการกำกับดูแลบรรษัทภิบาล (Thomas, 2016) ที่ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูล รวมทั้งความสามารถในการตัดสินใจของผู้ถือหุ้น เพื่อประยุกต์นำหลักการดังกล่าวมาใช้ประกอบการสังเคราะห์แนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การศึกษาถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์จะมีส่วนช่วยในการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานราก และมีส่วนในการลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และจากการที่การศึกษาในประเทศไทยที่ผ่านมายังขาดถึงการวิเคราะห์ถึงรากของปัญหาและไม่มี การนำแนวคิดทางการเงินและบรรษัทภิบาลมาประกอบ งานวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ และแนวทางที่จะพัฒนาระบบสหกรณ์เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยให้มีกลไกที่ให้นิยามสภาพคล่องส่วนเกินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ให้เป็นทุนของสหกรณ์การเกษตรที่สมาชิกเป็นประชาชนระดับฐานรากได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์
2. เพื่อศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ที่จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในระบบสหกรณ์ โดยมุ่งไปที่การช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก

วิธีดำเนินการวิจัย

1. รูปแบบของการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้ข้อมูลที่ปรากฏในช่วงปี 2530 – 2564

2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ได้แก่ นักวิจัยที่ได้เป็นกรรมการ คณะทำงาน หรือได้เข้าร่วมดำเนินการการสนทนากับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลการดำเนินการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการเงินสหกรณ์ทำการถอดบทเรียนของการดำเนินการภาครัฐในการแก้ปัญหาความไม่สมดุลทางการเงินด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ โดยเฉพาะจุดอ่อนที่ทำให้การดำเนินการที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จ และนำกรอบแนวคิดการเข้าถึงบริการทางการเงิน การบริหารความเสี่ยงทางการเงิน



และบรรษัทภิบาล โดยใช้ข้อมูลจากการศึกษาจากทัศนระบบสถาบันการเงินไทยข้างต้นมาใช้ในการสังเคราะห์แนวทางการแก้ปัญหา

5. การวิเคราะห์ข้อมูล และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาความไม่สมดุลทางการเงินด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ ผู้โดยวิจัยได้นำกรอบทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเงินว่า การออมเงิน การกู้เงินมีปัจจัยอะไรบ้างโดยวิเคราะห์ในรอบของการรวมตัวและพฤติกรรมทางการเงินของสมาชิกสหกรณ์ที่ขาดแคลนเงินทุนและสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือเพื่อหารากของปัญหาในระดับจุลภาค โดยใช้ข้อมูลที่ผู้วิจัยได้จากการสนทนากลุ่มบุคคล การสนทนาแบบกลุ่ม จากการที่ผู้วิจัยได้เข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการ คณะทำงาน หรือได้เข้าร่วมดำเนินการ ประกอบการวิเคราะห์นอกเหนือจากข้อมูลจากบทความหรืองานวิจัย

ผลการวิจัย

1. สำหรับวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ จากการที่สหกรณ์ออมทรัพย์มีสภาพคล่องเหลือและนำไปลงทุนนอกกรอบสหกรณ์ ขณะที่สหกรณ์การเกษตรที่มีสมาชิกเป็นประชาชนฐานรากจำนวนมากมีสภาพคล่องในการให้สินเชื่อแก่สมาชิกไม่เพียงพอ พบว่า การแบ่งประเภทสหกรณ์ในประเทศไทยทำให้การก่อตั้งสหกรณ์แต่ละแห่งมาจากการรวมตัวของสมาชิกที่มีคุณลักษณะ อาชีพ รายได้ ที่เหมือนกัน ทำให้มีระดับรายได้ มีเงินออมเพื่อเป็นสภาพคล่อง และความต้องการเงินทุน ที่คล้ายคลึงกันในเวลาเดียวกัน โดยสหกรณ์ออมทรัพย์จะเป็นการรวมตัวกันของบุคลากรในองค์กร โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่บุคลากรส่วนใหญ่มีทักษะสูง จึงมีรายได้สูงตาม และมีเงินเหลือมาออมจำนวนมาก ขณะที่บุคลากรที่ต้องการสินเชื่อเพื่อการบริโภคน้อย และไม่มีการประกอบธุรกิจอื่น จึงไม่มีความต้องการสินเชื่อเพื่อการลงทุน หรือการผลิตอื่น ทำให้มีเงินออมมากกว่าเงินปล่อยกู้จึงมีสภาพคล่องเหลือมาก ทำให้ต้องเอาเงินไปหาผลตอบแทนในตลาดเงินตลาดทุน ซึ่งการลงทุนเหล่านั้น เม็ดเงินจะไม่ไปสู่ประชาชนระดับฐานราก ส่วนสหกรณ์การเกษตรประกอบด้วยสมาชิกที่มีรายได้น้อย ทำให้มีเงินเหลือมาออมรวมกันน้อยตามไปด้วยจึงมีสภาพคล่องน้อย และทำให้นำมาปล่อยสินเชื่อได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการ ประกอบกับการทำการเกษตรก็จะเป็นฤดูกาลซึ่งเกษตรกรต้องการเงินทุนไปใช้ในการเพาะปลูกในเวลาเดียวกัน ทำให้ ณ เวลานั้นมีความต้องการสินเชื่อจำนวนมาก สหกรณ์การเกษตรจึงมีสภาพคล่องไม่เพียงพอ และในโครงสร้างระบบการเงินปัจจุบัน เกษตรกรก็ไม่สามารถที่จะเข้าถึงเงินทุนจากแหล่งอื่นเพิ่มได้อีก นอกเหนือจากที่ได้รับมาแล้ว คือ ยังเผชิญการปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินด้านสินเชื่อในปริมาณที่ไม่เพียงพอ

จากข้อค้นพบข้างต้นสรุปได้ว่า การก่อตั้งสหกรณ์มีหลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในหมู่สมาชิกจึงทำให้เป็นการรวมตัวของสมาชิกที่มีความเหมือนกัน (Similar Characteristic)

แต่ระบบการเงินซึ่งเป็นกลไกจับคู่ของการออมและความต้องการเงินทุนจะอยู่บนพื้นฐานที่ต้องมีความแตกต่าง (Diversify) ทั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์การเกษตร มีคุณลักษณะทางการเงินมีความเหมือนกันสูงมาก หรืออาจพูดได้ว่า ไม่ Diversify เพียงพอที่จะขยายขอบเขตให้สามารถสร้างสมดุลขึ้นได้ ดังนั้น ปัญหาสภาพคล่องเหลือและปัญหาการขาดแคลนเงินทุนจึงเป็นปัญหาที่ไม่สามารถจะแก้ไขได้ภายใต้โครงสร้างเชิงสถาบันแบบเดิม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสถาปนาโครงสร้างใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหานี้ ด้วยการจัดตั้งสถาบันการเงินของสหกรณ์รูปแบบใหม่ เพื่อให้เป็นเครื่องมือที่จะใช้ในการนำสภาพคล่องส่วนเกินไปให้ผู้ที่ต้องการแหล่งเงินทุนแล้ว โดยสถาบันนี้จะต้องมาจากการรวมตัวของสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกจึงจะต้องมีการ Diversify Characteristic ของสมาชิกให้เพียงพอ และต้องสามารถสร้างสมดุลของปริมาณเงินออมและเงินทุนให้เพียงพอด้วยเช่นกัน เพื่อเป็นศูนย์กลางทางการเงินของสหกรณ์ ซึ่งความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์รูปแบบใหม่นี้ สอดคล้องกับการศึกษาอื่น ๆ เกี่ยวกับระบบการเงินสหกรณ์ที่ผ่านมาแนวทางดังกล่าวเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการช่วยให้ประชาชนฐานรากสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจากโครงสร้างของสหกรณ์ออมทรัพย์ในลักษณะดังกล่าวก็จะส่งผลให้สหกรณ์ออมทรัพย์จะต้องนำสภาพคล่องส่วนเกินไปหาผลตอบแทนในตลาดเงิน ตลาดทุน ซึ่งเป็นการสนับสนุนทางการเงินให้แก่ธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งหากนำเม็ดเงินนี้ลงไปให้แก่ประชาชนระดับฐานราก ภายใต้ระบบการเงินในปัจจุบันและกฎระเบียบที่อนุญาต ก็จะต้องส่งผ่านสถาบันการเงินที่ให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานราก ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาผลตอบแทนที่ได้หรือความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น ยังมีความสนใจให้สหกรณ์ออมทรัพย์นำเงินไปฝากกับสถาบันการเงินเหล่านี้น้อย นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงแหล่งทุนที่สหกรณ์การเกษตรจะเข้าถึงได้ภายใต้โครงสร้างระบบการเงินในปัจจุบัน ก็ยังไม่มีกลไกใดที่จะช่วยให้สหกรณ์การเกษตรได้รับแหล่งเงินทุนเพิ่มได้ จึงเป็นข้อค้นพบเพิ่มเติมของผู้วิจัยว่า การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ โดยศูนย์กลางการเงินสหกรณ์มีความจำเป็นต่อการพัฒนาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากได้

2. สำหรับวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ที่จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในระบบสหกรณ์ โดยมุ่งไปที่การช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก งานวิจัยได้นำการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินด้านสภาพคล่อง โดยจัดตั้งสถาบันการเงินรูปแบบใหม่ขึ้นมา ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารสหกรณ์แห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2539-2543)
2. Windows ใน ธ.ก.ส. (พ.ศ. 2546-2547)
3. การจัดทำข้อเสนอรูปแบบและแนวทางการเพิ่มศักยภาพการเชื่อมโยงเครือข่ายทางการเงินของสหกรณ์มาถอดบทเรียน โดยพบว่า ปัจจัยสนับสนุนในการจัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินให้เป็นผลสำเร็จ ควรจะ 1. มีหน่วยงานที่ดำเนินการชัดเจนและยึดโยงกับขบวนการสหกรณ์ 2. เป็นการมีส่วนร่วมจากขบวนการสหกรณ์จากสหกรณ์



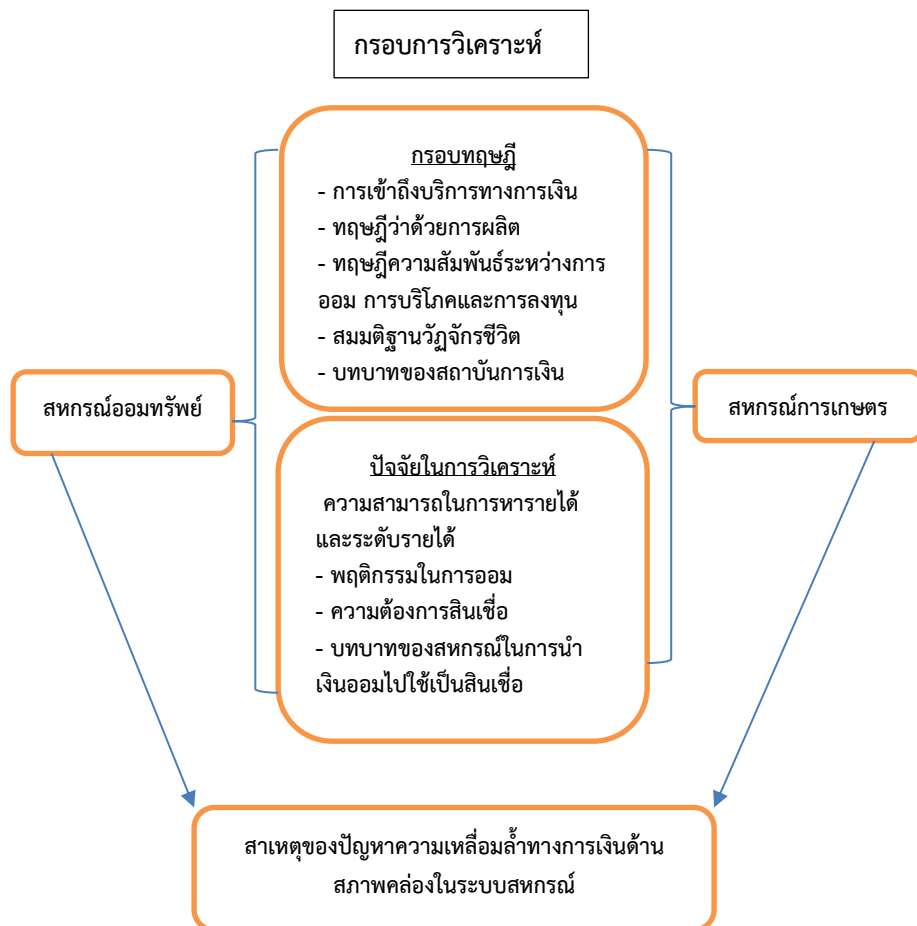
ที่หลากหลาย 3. มีรายละเอียดรูปแบบของศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจร่วมกัน และสะดวกต่อการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย 4. ไม่ควรนำหน้าที่อื่นมาร่วมดำเนินการด้วยงานวิจัยได้นำปัจจัยสนับสนุนข้างต้น หลักการบริหารความเสี่ยงและการกำกับดูแลทางการเงิน หลักการธรรมาภิบาล และหลักการบรรษัทภิบาล และแนวทางหลักการสหกรณ์มาใช้ในการสังเคราะห์ข้อเสนอรูปแบบศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ และนำไปปรับปรุงความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและนำมาปรับปรุง โดยสรุปได้ว่า

1. ในการแก้ปัญหาความไม่สมดุลด้านสภาพคล่อง จำเป็นต้องให้มีความหลากหลายเพียงพอ จึงกำหนดให้ต้องมีสมาชิกเป็นสหกรณ์ มากกว่า 1 ประเภท และมากกว่า 10 แห่งและมีเงินทุนเพียงพอ จึงกำหนดให้ทุนเริ่มต้นจากสหกรณ์สมาชิก โดยรวมมีสินทรัพย์มากกว่า 5 พันล้านบาท เมื่อเริ่มก่อตั้ง
2. ธุรกรรมที่อนุญาตให้ดำเนินการได้ให้เป็นไปตามหลักการสหกรณ์โดยให้สินเชื่อและรับฝากเงินเฉพาะกับสมาชิก
3. ยังคงหลักการสหกรณ์โดยสมาชิกมี 1 สหกรณ์ 1 เสี่ยง
4. การบริหารความเสี่ยงควรเป็นการกำกับดูแลด้านความมั่นคง (Prudential Regulation) เนื่องจากมีขนาดสินทรัพย์ที่สูง
5. นำหลักการบรรษัทภิบาลมาใช้ โดยให้มีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการมีกระบวนการตรวจสอบภายใน และมีการเปิดเผยข้อมูล
6. เพื่อให้มีการช่วยเหลือให้สหกรณ์การเกษตรได้รับสินเชื่อ โดยยังคงมีสุขภาพการเงินที่ดี จึงเสนอให้พัฒนาระบบฐานข้อมูล และเชื่อมโยงกับสมาชิกด้วย

อภิปรายผลการวิจัย

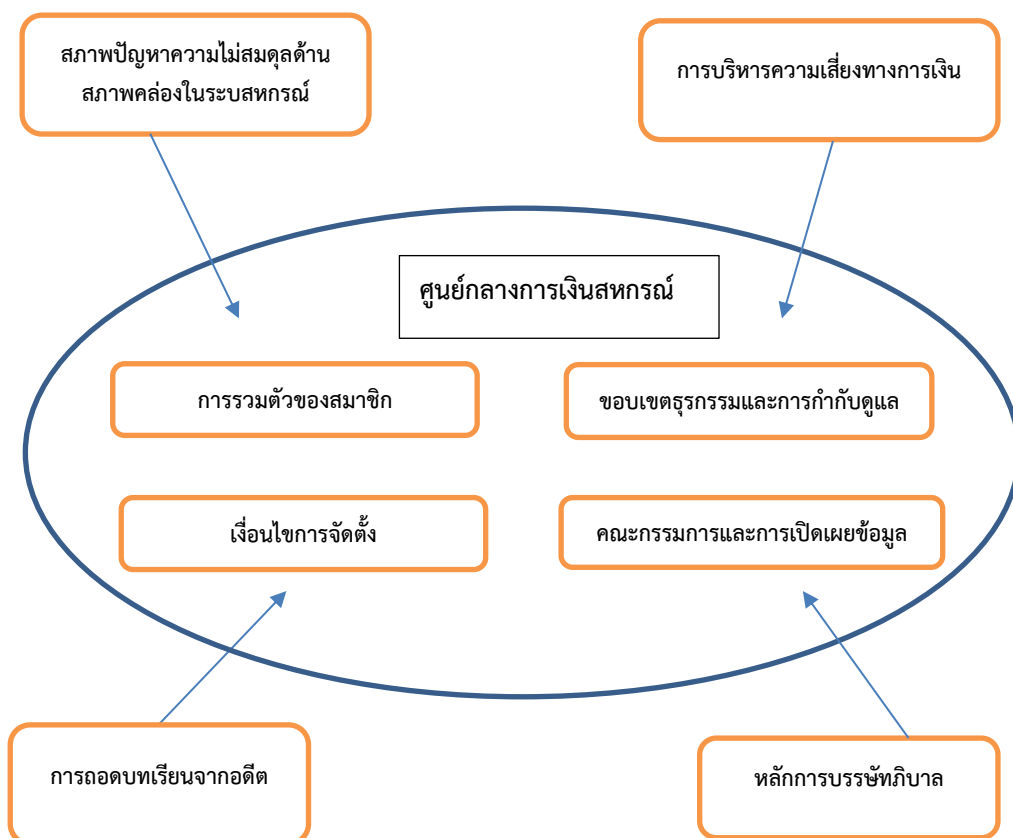
ผลการวิจัยข้างต้นได้ข้อค้นพบเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ได้ตั้งไว้ คือ 1. ได้ผลการศึกษาปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ ซึ่งพบว่าเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างจากการจัดตั้งที่รวมตัวจากสมาชิกที่มีคุณลักษณะเหมือนกัน และเป็นข้อค้นพบใหม่ที่ยังไม่มีการศึกษาในแง่มุมนี้มาก่อน และ 2. ได้ผลการพัฒนาระบบสหกรณ์ที่จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในระบบสหกรณ์ โดยมุ่งไปที่การช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์เพื่อมาทำหน้าที่บริหารสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาที่ผ่านมาของประเสริฐจรรยาสุภาพ และศิริลักษณ์ นามวงศ์ (2551) โดยการวิจัยนี้ได้ขยายขอบเขตจากการศึกษาที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการเสนอแนวคิด แต่งานวิจัยนี้ได้นำหลักการทางการเงินและบรรษัทภิบาล และการถอดบทเรียนมาใช้พัฒนารายละเอียดรูปแบบของศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์อีกด้วย

องค์ความรู้จากการวิจัย



ภาพที่ 1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์

จากภาพที่ 1 คือ นำกรอบทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางการเงินมาใช้ในการวิเคราะห์สหกรณ์ โดยได้ข้อค้นพบใหม่ว่า เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างจากการรวมตัวของสมาชิกที่มีความเหมือนกัน (Similar Characteristic) และไม่สามารถจะแก้ไขได้ภายใต้โครงสร้างเชิงสถาบันแบบเดิม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสถาปนาโครงสร้างใหม่ที่มีการรวมตัวของสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกจึงจะต้องมีการ Diversify Characteristic ของสมาชิกให้เพียงพอ



ภาพที่ 2 การสังเคราะห์องค์ความรู้แนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์

จากภาพที่ 2 การสังเคราะห์องค์ความรู้แนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ที่จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในระบบสหกรณ์ โดยมุ่งไปที่การช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานรากได้มีการถอดบทเรียนจากการดำเนินการในอดีตและนำมาสังเคราะห์เป็นแนวทางของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ ซึ่งได้นำหลักการบริหารความเสี่ยงทางการเงินและบรรษัทภิบาลเข้ามาใช้สังเคราะห์ด้วย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรกำหนดนโยบายขอบเขตงานให้ชัดเจน ตั้งแต่การวางแผนกำลังคนเพื่อให้เพียงพอกับปริมาณงาน การสรรหาเพื่อให้ได้ลูกจ้างที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร พิจารณาคัดเลือกลูกจ้างที่มีความรู้ความสามารถ ตรงตามคุณลักษณะของสายการปฏิบัติงานที่

กำหนดไว้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มศักยภาพ และมีความสุขกับงานที่ได้รับมอบหมาย ทำให้ลูกจ้างตัดสินใจปฏิบัติงานกับองค์กรในระยะยาว

2. ควรกำหนดนโยบายการบริหารสวัสดิการและกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสม และคำนึงถึงการเท่าเทียมกันและสามารถดำรงอยู่ได้ในสังคมเมื่อเทียบกับลักษณะการประกอบอาชีพประเภทเดียวกันในกลุ่มของลูกจ้างขององค์กรอื่น เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ลูกจ้างต่อสัญญาอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. ควรมีการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อเป็นการทบทวนและเพิ่มพูนสมรรถนะในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะช่วยให้ลูกจ้างได้รับความรู้ประสบการณ์ต่าง ๆ เพิ่มขึ้นหลังจากที่ปฏิบัติงานมาแล้วระยะหนึ่ง ทำให้สามารถแก้ไขปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติงาน ตลอดจนรองรับการขยายตัวและความก้าวหน้าขององค์กรได้

2. ควรมีการจัดกิจกรรมการให้รางวัล หรือประกาศยกย่องชมเชยเมื่อลูกจ้างมีผลการประเมิณงานอยู่ในระดับที่น่าพอใจ หรือสามารถปฏิบัติหน้าที่พิเศษตามที่ได้รับมอบหมาย และประสบความสำเร็จ เพื่อเป็นการแสดงถึงการขอบคุณและความจริงใจจากองค์กร

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ผลการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ ดังนั้นเพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่ชัดเจนมากขึ้น ควรมีการศึกษาวิจัยโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาจเลือกใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก หรือการประชุมกลุ่มย่อย เพื่อเปิดโอกาสให้ลูกจ้างได้แสดงความคิดเห็น ซึ่งจะช่วยให้ได้ข้อมูลเชิงลึกมาใช้ในการพัฒนาระดับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของลูกจ้างได้มากยิ่งขึ้น

2. ควรมีการศึกษาปัจจัยอื่น ๆ เช่น ปัจจัยสภาพแวดล้อมในการทำงาน ปัจจัยการทำงานเป็นทีม เป็นต้น เนื่องจากปัจจัยดังกล่าวอาจจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของลูกจ้างการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จังหวัดสุพรรณบุรี องค์กรสามารถนำไปปรับใช้เป็นกลยุทธ์ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพต่อไป

3. ควรศึกษาโดยการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างในจำนวนที่มากขึ้น โดยอาจเก็บข้อมูลจากองค์กรลักษณะเดียวกันแต่หลายองค์กร ซึ่งจะช่วยให้ได้ข้อมูลเชิงสถิติที่มีความน่าเชื่อถือมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

จุฑาทิพย์ ภัทราวาท และคณะ. (2556). การขับเคลื่อนการพัฒนาระบบการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ที่เอื้อต่อการพึ่งตนเองและร่วมมือกัน. สืบค้น 1 มกราคม 2564, จาก <http://www.cai.ku.ac.th/download/K-87EW45.pdf>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2561). คู่มือการตรวจสอบสถาบันการเงินแนวทางการตรวจสอบแบบเน้นธุรกรรมที่สำคัญของสถาบันการเงิน (Significant Activities Supervisory Framework). สืบค้น 1 มกราคม 2564, จาก <https://www.bot.or.th/Thai/>



- นราทิพย์ ชุตินวงศ์. (2558). *ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเสริฐ จรรยาสุภาพ และศิริลักษณ์ นามวงศ์. (2551). *พัฒนาการการสหกรณ์ในประเทศไทย*. สืบค้น 1 มกราคม 2564, จาก <https://so01.tci-thaijo.org/index.php>
- ศิริวรรณ อัครวงศ์เสถียร และคณะ. (2560). *ความเสี่ยงของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์กับแนวทางการปฏิรูปการกำกับดูแล*. สืบค้น 1 มกราคม 2564, จาก <https://www.bot.or.th/MonetaryPolicy>
- ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์. (2559). *การศึกษารูปแบบและแนวทางการเพิ่มศักยภาพการเชื่อมโยงเครือข่ายทางการเงินสหกรณ์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยปี 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- Michael, C. & Jensen. (1976). A THEORY OF THE FIRM: GOVERNANCE, RESIDUAL CLAIMS AND ORGANIZATIONAL FORMS. *Journal of Financial Economics (JFE)*, 47(2), 387-397.
- OECD. (2015). *Principles of Corporate Governance*. Retrieved May 27, 2021, from <https://www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance/>
- Thomas, C. (2016). *The continuing diversity of corporate governance: Theories of convergence and variety*. Retrieved May 27, 2021, from www.ephemerajournal.org
- World Bank. (2015). *The Little Data Book on Financial Inclusion*. Washington: World Bank.

