

แนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ไทย

รศ.จุฑาทิพย์ ภักธราวาท

เกริ่นนำ :

เนื่องในโอกาสครบกำหนดจัดประชุมใหญ่สามัญ ชสอ. ประจำปี 2554 นี้ ในฐานะที่ปรึกษาซึ่งได้รับเกียรติจากคณะกรรมการ ชสอ. ชุดที่ 38 ให้รับผิดชอบจัดทำโครงการวิจัย “แนวทางการพัฒนาระบบการเงินสหกรณ์แบบพึ่งพาและร่วมมือกัน” ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการสหกรณ์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2550-2554) และในขณะที่เขียนบทความนี้ที่มิอาจได้เสร็จสิ้นกระบวนการจัดเวทีระดมความคิดที่มีผู้นำสหกรณ์ออมทรัพย์กว่า 100 คน ที่เป็นตัวแทนของสหกรณ์ ทั่วทุกภูมิภาคได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สถานการณ์ และช่วยกันมองอนาคต เพื่อนำไปใช้ยกร่างกรอบแนวทางที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานและกลไกที่จะพัฒนาระบบการเงินสหกรณ์ในทิศทางของการพึ่งพาและร่วมมือกันต่อไป บทความที่เขียนขึ้นในครั้งนี้ ได้ผนวกเอาข้อมูลบางส่วนจากการวิจัยดังกล่าวมาใช้

โอกาส : งานท้าทายผู้นำสหกรณ์

ท่ามกลางฝันร้ายของคนทั่วโลกที่ต้องเผชิญหน้ากับวิกฤตการเงินที่ผ่านมา ผู้นำความคิด นักวิชาการ และนักเศรษฐศาสตร์ทั่วโลก ต่างก็มีข้อกังขาสำหรับตัวแบบเศรษฐกิจ ที่เคยได้รับการยอมรับว่าจะช่วยสร้างการเจริญเติบโต และความมั่งคั่งอย่างมีแบบแผน แต่กลับกลายเป็นชนวนสำคัญที่สร้างความหายนะในวงกว้าง

นายอลัน กรีนสแปน ประธานธนาคารกลางสหรัฐ (US Federal Reserve) คนก่อน ได้กล่าวในการประชุมสภาองค์กรของสหรัฐในช่วงปลายปี 2551 และบอกแก่บรรดาสมาชิกสภานิติบัญญัติอเมริกันว่า ความเสียหายของระบบเศรษฐกิจ ได้เปิดเผยให้เห็น “ข้อบกพร่องของตัวแบบ” ที่เขาไม่เคยคิดมาก่อน กล่าวคือ ธนาคารทั้งหลายที่ดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของตน ไม่ได้ควบคุมหรือดำเนินการในการปกป้องหุ้นส่วนและสถาบันของพวกเขาเลย ข้อบกพร่องดังกล่าวได้นำไปสู่การปรับตัวขององค์กรเอกชนและสาธารณชนครั้งใหญ่ ซึ่งผุดจาก “ตัวแบบสหกรณ์” ที่มีเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้น ที่ประสบปัญหาวิกฤต¹

ในวงการนักคิด-นักพัฒนาระดับสากล ได้มีการวิเคราะห์หาคำตอบสำหรับคำถามที่ว่า ทำไมตัวแบบสหกรณ์ จึงสามารถอยู่รอดและเติบโตได้ทั้งในภาวะวิกฤต และภายหลังวิกฤต ซึ่งได้ข้อสรุปที่เป็นประเด็นน่าสนใจ ดังนี้²

- การสหกรณ์ได้รวมเอาพลังทางธุรกิจของสหกรณ์แต่ละแห่งมาไว้ด้วยกัน และยึดโยงการทำงานร่วมกันบนค่านิยมพื้นฐานและหลักสหกรณ์ 7 ประการ
- สหกรณ์เป็นองค์กรธุรกิจที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ กล่าวคือ สมาชิกเป็นเจ้าของและเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนอกเหนือจากกำไร ซึ่งสิ่งเหล่านี้ส่งผลต่อการตัดสินใจในเชิงธุรกิจ เมื่อวัตถุประสงค์เหล่านั้นสอดคล้องกับสมาชิก ซึ่งเป็นทั้งผู้ลงทุนและลูกค้าสหกรณ์ ผลที่ตามมา คือ ความจงรักภักดี การอุทิศตน ความรู้ที่ร่วมกันแบ่งปัน การมีส่วนร่วมของสมาชิก

¹ สหกรณ์กับวิกฤตเศรษฐกิจโลก โอกาสของสหกรณ์

² มรดกที่มีคุณค่า และ CSR ที่หายไปจากธนาคารสหกรณ์

- สิ่งเหล่านี้ คือ **คุณค่า** ที่ตัวแบบธุรกิจต่างๆ ต้องการ (หลายองค์กรเลียนแบบแนวคิดดังกล่าวในเรื่องสมาชิกภาพแต่แท้จริงนักลงทุนเป็นเจ้าของจึงไม่ใช่ตัวแบบสหกรณ์ที่กล่าวถึง)

- วิสาหกิจสหกรณ์ มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและเป็นเจ้าของโดยคนในชุมชน ให้ความสำคัญต่อหลักประชาธิปไตย คุณค่าของความเป็นมนุษย์ และแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

ด้วยตระหนักเห็นความสำคัญของ “**ตัวแบบสหกรณ์**” องค์การสหประชาชาติ จึงประกาศให้ปี 2555 เป็นปีสากลแห่งการสหกรณ์ โดยได้ชักชวนให้รัฐบาลในประเทศที่เป็นสมาชิกดำเนินการแต่งตั้งคณะทำงานในระดับชาติเพื่อรณรงค์ให้คนในชาติเห็นความสำคัญของสหกรณ์ การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา เพื่อสนับสนุนการยกระดับความแข็งแกร่งของสหกรณ์ การปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายและโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการขับเคลื่อนตัวแบบสหกรณ์ในการจัดระบบใหม่ในระบบเศรษฐกิจ

สถานการณ์ดังกล่าวถือเป็นโอกาสดีที่ขบวนการสหกรณ์ออมทรัพย์จะนำเอาวาระที่ประชาคมโลกให้ความสำคัญกับการสหกรณ์มาเป็นวาระพิเศษ ที่จะปฏิรูปกรอบแนวคิดหลักในการพัฒนาสหกรณ์ออมทรัพย์ไทย

ข้อจำกัด : กระบวนทัศน์ที่ต้องฝ่าฟัน

แม้ประชาคมโลกจะหันมาให้ความสนใจในตัวแบบสหกรณ์ เพื่อใช้ในการจัดระบบเศรษฐกิจใหม่ในสังคม แต่ข้อมูลเชิงประจักษ์จากงานวิจัย³ ก็ชี้ให้เห็นว่าธนาคารสหกรณ์ (สหกรณ์ออมทรัพย์) ในหลายประเทศได้ละเลยอัตลักษณ์ของสหกรณ์ และก้าวไปสู่บริบทการดำเนินงานในฐานะการเป็นธนาคารแบบครบวงจร (Universal Bank) โดยสหกรณ์เหล่านี้ จะเน้นไปที่การลงทุนในเชิงโครงสร้าง ระบบ และนวัตกรรมเพื่อสร้างสมรรถนะการแข่งขันเพื่อเทียบกับธนาคารเอกชน ซึ่งท้ายที่สุดแล้วพบว่าธนาคารเหล่านี้ไม่สามารถทำหน้าที่ให้บริการสมาชิกได้ดีไปกว่าธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้เพราะผู้บริหารของสหกรณ์มีสภาพการทำงานไม่เต็มเวลา (Part time) และมักขาดทักษะประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพ อย่างไรก็ตามพบว่ามีการเงินที่รู้จักกันในนามของ Ethical Bank ที่มุ่งเน้นบริการแก่ลูกค้ากลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นธรรม สถานการณ์ดังกล่าว Prof. Elisabeth Paulet และ Francesc Relano ได้สรุปให้เห็นว่า “ตัวแบบสหกรณ์” ที่ก้าวข้ามบริบทของสหกรณ์ไปสู่อาณาจักรของธนาคารพาณิชย์ มีโอกาสสูงที่จะสูญเสียทั้งอัตลักษณ์ ความเป็นสหกรณ์ที่ต้องรับผิดชอบต่อสมาชิก ในขณะที่เดียวกันก็ไม่สามารถแข่งขันกับธนาคารเอกชนได้ เพราะเมื่อสมาชิกมองไม่เห็นความแตกต่างในบริการเมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์ สมาชิกก็ถอนตัวจากสหกรณ์หันไปพึ่งบริการจากธนาคารพาณิชย์แทนในที่สุด

ปรากฏการณ์ที่เราเห็นจากความสำเร็จของสหกรณ์การเงินในหลายประเทศ เช่น Rabo Bank ในประเทศเนเธอร์แลนด์ หรือ KFCCC ในประเทศเกาหลี และอื่นๆ ทำให้เราฝันถึงการปรับตัวแบบก้าวกระโดดที่จะปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ของเราไปสู่ภาพฝันที่อยากให้เป็น อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในรายละเอียดให้ดีความสำเร็จเป็นปีกแผ่นของตัวแบบ Rabo Bank และ KFCCC นั้น มีปัจจัยเกื้อหนุนหลายประการ ซึ่งเรายังไม่พบ และจำเป็นต้องวางโครงสร้างพื้นฐานและระบบที่สำคัญ ได้แก่ กรอบคิดหลักในการพัฒนา หรืออาจเรียกว่า **วิสัยทัศน์** ซึ่งต้องตรงกัน นอกจากนั้นกระบวนการขับเคลื่อนการพัฒนาสู่เป้าหมายจะต้องเกิดจากความร่วมมือของทุกส่วนฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น ชสอ. ชุมนุมสหกรณ์ สหกรณ์ชั้นปฐม แม้กระทั่ง

³ Elisabeth Paulet and Francesc Relano. (2010). The twofold Betrayal of Co-operative Banking. ICA European Research Conference “Co-operatives contributions to a plural economy. Lyon University, France : 2-4 September 2010”.

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง กระบวนการขับเคลื่อนการพัฒนาต้องอยู่ภายใต้กรอบทิศทางการพัฒนาที่ต้องการให้เป็นและที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนสู่กรอบทิศทางที่อยากให้ เป็น กระบวนการเชื่อมโยงความร่วมมือและการแบ่งงานกันทำตามความสามารถหลักจะต้องดำเนินการ เพื่อการบรรลุวิสัยทัศน์ร่วมกัน

เมื่อหันมามองสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เราจะเห็นว่าเป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามกับที่ควรจะเป็น ประเด็นข้อสังเกตที่สำคัญ คือ โครงสร้างขบวนการสหกรณ์ออมทรัพย์ในปัจจุบัน มีการกระจายตัวตามกลุ่มตามอาชีพมากขึ้น หากมองในเชิงบวก เครือข่ายความร่วมมือที่เกิดขึ้นตามกลุ่มอาชีพอาจจะช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วม และเป็นกลไกในการพัฒนาฐานข้อมูลสมาชิกที่จะพัฒนาไปสู่การสร้างระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบการเงินสหกรณ์บนหลักการพึ่งพาและร่วมมือกันในอนาคต แต่หากมองในเชิงลบ ดูเหมือนว่าเครือข่ายความร่วมมือที่กระจายตัว และมีเป้าหมายร่วมในลักษณะการขับเคลื่อนการพัฒนาแบบแยกส่วนแล้วในที่สุดตัวแบบสหกรณ์ที่ทำหน้าที่ในเชิงคุณค่า ก็จะค่อยๆ ลดทอนลงไปอย่างไม่มีใครคาดคิด

ข้อคิดสำหรับแนวทางปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ไทย

ภายใต้บริบทของสหกรณ์ออมทรัพย์ในฐานะองค์กรเศรษฐกิจฐานสังคม (Social Economy Enterprise) ที่มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการส่งเสริมให้สมาชิกมีจิตสำนึกการประหยัด การออม และให้กู้แก่สมาชิกตามความจำเป็น เพื่อให้สมาชิกมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจบนหลักการพึ่งพาและร่วมมือกัน

การขับเคลื่อนการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน (ปี 2553) มีสหกรณ์ที่จดทะเบียนทั้งสิ้น 1,358 สหกรณ์ มีสมาชิกจำนวน 2.5 ล้านคน มีสินทรัพย์รวม 1 ล้านล้านบาท เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา สหกรณ์ออมทรัพย์ใช้ทรัพยากรบุคคล (กรรมการ-เจ้าหน้าที่) สร้างมูลค่าเพิ่มรวมกันแล้วประมาณ 400,000 ล้านบาท ซึ่งเมื่อหักค่าใช้จ่ายในส่วนของบุคลากร ก็จะเหลือเป็นกำไรสุทธิ คิดเป็นมูลค่าประมาณ 342,039.08 ล้านบาท ก็จะนำไปจัดสรรประโยชน์แก่สมาชิก สหกรณ์และขบวนการตามหลักการสหกรณ์ ทั้งในรูปของทุนสำรอง ค่าบำรุงสันนิบาตฯ เงินปันผล เงินเฉลี่ยคืน ทุนสะสมตามข้อบังคับ ฯลฯ

หากพิจารณาบริบทการให้บริการแก่สมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์ในรอบปี 2553 จะเห็นได้ว่า สหกรณ์ส่งเสริมการออมในรูปของหุ้นเฉลี่ยรายละ 190,818 บาท ส่งเสริมการออมในรูปเงินฝาก เฉลี่ยรายละ 152,538 บาท การให้เงินกู้แก่สมาชิก เฉลี่ยรายละ 332,336 บาท นอกจากนั้นสหกรณ์ยังมีทุนสำรอง และทุนสะสมตามข้อบังคับเพื่อกิจการสหกรณ์ เฉลี่ยต่อสมาชิกรายละ 17,993 และ 2,245 ตามลำดับ

การหยิบยกเอาตัวเลขเชิงปริมาณมาพิจารณาดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงบริบทในเชิงเศรษฐกิจซึ่งดูเหมือนว่าสหกรณ์ออมทรัพย์จะมีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับแนวหน้าเมื่อเทียบกับสหกรณ์ประเภทอื่น อย่างไรก็ตามต้องยอมรับว่าการขับเคลื่อนการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์นั้น มิใช่เพียงแต่การทำหน้าที่แจกเช่นสถาบันการเงินทั่วไป ที่มีบริบทในการเป็นสื่อกลางในการระดมเงินออมและให้กู้ โดยมี “เงิน” เป็นเป้าหมาย หากแต่ปณิธานของสหกรณ์ออมทรัพย์ คือ การสร้างความมั่นคงทางการเงินแก่มวลสมาชิก โดยการสร้างจิตสำนึกการออม การสร้างวินัยทางการเงิน การจัดสวัสดิการบนหลักการพึ่งพาและร่วมมือกัน ซึ่งในแนวทางดังกล่าวจึงทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์มีอัตลักษณ์ที่แตกต่างไปจากสถาบันการเงินอื่น และนี่ก็เป็นเหตุผลที่รัฐไม่เรียกเก็บ “ภาษี” จากสหกรณ์ออมทรัพย์

ในแวดวงของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ต้องยอมรับว่าเมื่อมีคนมากขึ้น มูลค่าสินทรัพย์และธุรกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้น “การบริหารจัดการเงิน” จึงดูเหมือนว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดในทางปฏิบัติ เราจึงมุ่งไปที่เป้าหมาย/ตัวชี้วัด ในความเป็นสถาบันการเงิน การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย การบริหารจัดการความเสี่ยง การบริหารการลงทุนที่นำมาซึ่ง “กำไร” และท้ายที่สุดการมองเรื่องธรรมาภิบาลในสหกรณ์

ซึ่งเป็นไปแบบแยกส่วนและมุ่งไปที่ตัวองค์กร/สหกรณ์เป็นสำคัญ แต่ลืมนึกไปว่าธรรมาภิบาลในสหกรณ์จะเกิดขึ้นได้นั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีความเข้าใจ ต้องเข้ามามีส่วนร่วม และถือปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

ประเด็นที่เป็นหลักคิดสำคัญ คือ **ตัวแบบสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ควรจะเป็นนั้นเป็นอย่างไร** ระหว่างองค์กรที่ให้ความสำคัญกับ “คน” หรือองค์กรที่ให้ความสำคัญกับ “เงิน” ซึ่งหลักการทั้ง 2 ย่อมมีแนวทางการปฏิบัติแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ดังนั้นการตกลึกความคิด เรื่องตัวแบบสหกรณ์ออมทรัพย์ให้ตรงกันในกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องจึงน่าจะเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่ควรทำ

เอกสารอ้างอิง :

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. 2554. **สารสนเทศด้านการเงิน ปี 2544-2553.**

Online :<http://statistic.cad.go.th/main.php?filename=index> สืบค้นวันที่ 20 เมษายน 2554

สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์. 2552. **สหกรณ์กับวิกฤตเศรษฐกิจโลก โอกาสของสหกรณ์.** วารสารคนสหกรณ์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 5 เดือนกันยายน 2552 – พฤศจิกายน 2552. หน้าที่ 19-27. บานาน่ากราฟฟิค : กรุงเทพฯ

สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์. 2554. **มรดกที่มีคุณค่า และ CSR ที่หายไปจากธนาการสหกรณ์.** วารสารคนสหกรณ์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 10 เดือนธันวาคม 2553 – กุมภาพันธ์ 2554. หน้าที่ 37-40. บานาน่ากราฟฟิค : กรุงเทพฯ

Elisabeth Paulet and Francesc Relano. (2010). The twofold Betrayal of Co-operative Banking. ICA European Research Conference “Co-operatives contributions to a plural economy. Lyon University, France : 2-4 September 2010”.