

## สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน กับ มาตรฐาน Basel

### Savings and Credit Cooperatives and Credit Union Cooperatives with Basel Standard

เกษม สวัสดิ์<sup>1\*</sup>

Kasem Swasdee<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup> Ph.D., ประธานกรรมการ บริษัท ซัคเซส บิส จำกัด คอนเมือง กรุงเทพฯ 10210

<sup>1</sup> Ph.D., Chairman, Success Bis Co., Ltd. 3/38 Donmueng Bangkok 10210

\*To whom correspondence should be addressed. e-mail: kasem250088@gmail.com

Received: 7January 2019 , Revised: 20 February 2019, Accepted: 21 March 2019

#### บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ต่อผลการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน 2) เพื่อศึกษาหลักการสำคัญของ Basel ในการดำรงเงินกองทุนและการบริหารความเสี่ยง การวิเคราะห์ความสามารถชำระหนี้ และ 3) เพื่อกำหนดแนวทางการดำรงเงินกองทุน การวิเคราะห์ความสามารถชำระหนี้ของสมาชิก ของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาหลักการที่สำคัญของ Basel และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) โดยการสังเกตกระบวนการบริหารในเชิงปฏิบัติ และการสัมภาษณ์เชิงลึก เลือกกลุ่มศึกษาแบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 7 คน คือ ประธานกรรมการดำเนินการ 1 คน กรรมการดำเนินการ 1 คน ผู้จัดการสหกรณ์ 2 คน หัวหน้าฝ่ายเงินกู้ 1 คน หัวหน้าฝ่ายบัญชี 1 คน หัวหน้าฝ่ายคอมพิวเตอร์ 1 คน ผลการวิจัยได้ข้อค้นพบสรุปได้ดังนี้ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ไม่เหมาะสมที่จะใช้กำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เนื่องจากเนื้อหาฯไม่ได้กำหนดให้มีการบริหารความเสี่ยง การดำรงเงินกองทุน การกันสำรอง รวมทั้งการวิเคราะห์ความเสี่ยง การให้สินเชื่อและการลงทุน ตามหลักมาตรฐานสากล (Basel Standard) ผลักดันให้เงินให้กู้มีจำนวนน้อย มุ่งเน้นใช้บุคคลค้ำประกันเงินให้กู้ และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศไม่สมบูรณ์

ข้อเสนอแนะ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) โดยกำหนดให้สหกรณ์ มีการบริหารความเสี่ยงและการดำรงเงินกองทุนตามหลัก Basel ควรมุ่งเน้นใช้สิ่งฮาร์มทรัพย์เป็นหลักประกันเงินให้กู้ ควรพัฒนาผลิตภัณฑ์เงินให้กู้ระบบเทคโนโลยี และเครื่องมือช่วยในการวิเคราะห์เงินให้กู้ (Credit Tool)

**คำสำคัญ :** สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน การดำเนินงาน การดำรงเงินกองทุน มาตรฐาน Basel

#### Abstract

The objectives of this research were 1) to study the affecting of Cooperative Act.1999 (amended 2010) to the performance of Savings and Credit Cooperatives and Credit Union Cooperatives 2) to study capital adequacy and loans analysis of general Basel standard. and 3) to set guidelines capital adequacy and loans analysis as international standard. Use qualitative research methods by studying as on Basel financial regulation and Cooperative Act, 1999 (amended 2010), observing and in-depth interviews were conducted, by selecting seven specific management persons.

The research found as follows : The Cooperative Act, 1999 (amended 2010) was not appropriate to regulate Savings and Credit Cooperatives and Credit Union Cooperatives, the contents did not cover risk management, the supervision of capital adequacy was not in

accordance with Basel standard. Loans product and information technology developments were inadequate. The loans collaterals focused on personal guarantee.

Recommendations: There should amend Cooperatives Act. 1999 (amended 2010), should maintain the capital adequacy in accordance with the Basel standard, focus on credit risk and using real estate as a loan collateral, develop products, information technology and credit analysis tools.

**Keywords :** savings and credit cooperative management; basel Standard; capital adequacy; basel III

## บทนำ

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน เป็นสถาบันการเงินอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้สมาชิกออมทรัพย์ และให้กู้ยืมเงิน สหกรณ์ฯ จัดเป็นสถาบันการเงินเทียบเท่าธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ เพียงวันที่ 30 เดือนกันยายน พ.ศ. 2559 มีสินทรัพย์ 2,288 ล้านบาท (สินทรัพย์สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน 50,680 ล้านบาท) มีหนี้สิน 1,243 ล้านบาท (หนี้สินสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน 41,810 ล้านบาท) มีส่วนทุน 1,045 ล้านบาท (ส่วนทุนสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน 8,870 ล้านบาท) มีสมาชิก จำนวน 4,070 ล้านคน (สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน 875,288 คน) [1] สมาชิกเป็นหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์เฉลี่ยคนละ 1,200,000 บาท (สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน เป็นหนี้โดยเฉลี่ยน้อยกว่าค่านี้นี้) หากคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี ผ่อนชำระหนี้เฉลี่ยภายใน 10 ปี แต่ละคนจะมีภาระผ่อนชำระหนี้สหกรณ์ฯ เดือนละ 13,000 บาท และมีค่าใช้จ่ายของครัวเรือน โดยเฉลี่ย 21,437 บาทต่อเดือน [2] สมาชิกสหกรณ์ฯ ยังมีหนี้กับสถาบันการเงินอื่นอีก สมาชิกหลายคนไม่มีความสามารถชำระหนี้ ถูกดำเนินคดีเรียกหนี้คืน [3] หน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์พยายามแก้ไขมาโดยตลอดเวลาแต่ยังคงพบปัญหาดังกล่าว จึงควรศึกษาพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) เมื่อนำไปกำกับดูแลไม่ได้ตามมาตรฐาน Basel ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินทั่วโลก จะมีผลกระทบต่อสหกรณ์ฯ และสมาชิก มีความเสี่ยงทางการเงินสูงขึ้นและกระทบความเชื่อมั่นของสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้สหกรณ์ฯ และความเชื่อมั่นต่อระบบการเงินของประเทศ

## วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ต่อผลการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน 2) เพื่อศึกษาหลักการสำคัญของ Basel ในการดำรงเงินกองทุนและการบริหารความเสี่ยง การวิเคราะห์ความสามารถชำระหนี้ของสมาชิก 3) เพื่อกำหนดแนวทางการดำรงเงินกองทุน การวิเคราะห์ความสามารถชำระหนี้ของสมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

## ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) [4] ซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนนำไปใช้ปฏิบัติ ในเรื่องการดำรงเงินกองทุน การให้กู้ยืมเงิน การลงทุน และศึกษาหลักการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามหลักการทั่วไปของ Basel ซึ่งเป็นหลักมาตรฐานสากล [5]

## วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยรวบรวม ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) จากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ระเบียบคำสั่ง ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์คือนายทะเบียนสหกรณ์ คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งการสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) ผู้บริหารสหกรณ์ฯ จำนวน 7 คนคือ ประธานดำเนินการสหกรณ์ฯ 1 คน กรรมการ

ดำเนินการ 1 คน ผู้จัดการสหกรณ์ฯ 2 คน หัวหน้าฝ่ายบัญชี 1 คน หัวหน้าฝ่ายเงินกู้ 1 คน หัวหน้าฝ่ายคอมพิวเตอร์ 1 คน ใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Content Analysis) และวิเคราะห์สรุปอุปนัย (Analytic Induction) พิสูจน์ทราบเทียบเคียง พระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ กับหลักการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามหลัก Basel ของ Bank for International Settlement (BIS) และตามประกาศที่เกี่ยวข้องของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ซึ่งเป็นองค์กรที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน รวมทั้งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และรายงานการวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2559 ของสหกรณ์ออมทรัพย์ และผลการดำเนินงานสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน พบว่าสหกรณ์ฯ มีอัตราส่วนทุนสำรองต่อสินทรัพย์ เฉลี่ยเท่ากับ 0.03 เท่า (หรือ 3 เปอร์เซ็นต์) และตามรายงานเรื่องศึกษาผลการดำเนินงานสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำกัดฯ พ.ศ. 2554 โดย นกุลกิต เรืองศรี [6] พบว่า สหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำกัด มีอัตราส่วนทุนสำรองต่อสินทรัพย์ เท่ากับ 0.04 เท่า เทียบกับสหกรณ์ออมทรัพย์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย จำกัด เท่ากับ 0.05 เท่า สหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จำกัด เท่ากับ 0.03 เท่า สหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยมหิดล จำกัด เท่ากับ 0.03 เท่า แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์ฯ ยังมีได้นำหลักการดำรงเงินกองทุนของ Basel ซึ่งกำหนดให้ดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 มาใช้ในการกำกับดูแล

งานวิจัยของ ประเทศในยุโรป สหรัฐอเมริกาและแคนาดาให้ความสำคัญในการกำกับดูแลเครดิตยูเนี่ยนดำรงเงินกองทุนตามหลักเกณฑ์ Basel คือ หนังสือชื่อ Best Practices in Credit Union Supervision (2009) ของสภาเครดิตยูเนี่ยนโลก (World Council of Credit Union, Inc.) [7] กำหนดแนวทางให้เครดิตยูเนี่ยนในสหรัฐอเมริกา ได้ถือปฏิบัติตามหลัก Basel (Basel Accord on Capital Adequacy) สอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง Optimum Capital/Asset Ratio in the Credit Union Industry : a Managerial Perspective โดย Hubert J. Dwyer; James S. Gould and Raymond H. Lopez; Pace University, USA. [8] พบว่า เครดิตยูเนี่ยน ในสหรัฐอเมริกามากกว่าร้อยละ 70 มีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ร้อยละ 8.5 ถึง 11.5 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน สอดคล้องกับองค์กร Autorité Des Marchés Financier (AMF) (2017) ประเทศฝรั่งเศส [9] ได้ออกหนังสือแนวทางการดำรงเงินกองทุนอย่างเพียงพอ (Capital Adequacy Guideline) ของ เครดิตยูเนี่ยน กำหนดแนวทางในการดำรงเงินกองทุนโดยถือปฏิบัติตามหลัก Basel III สอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง Regulatory Change and Capital Adjustment of Cooperative Financial Institutions โดย John Goddard, Donal McKillop and John O.S. Wilson, University of St Andrews, UK. พบว่า เครดิตยูเนี่ยน สามารถดำรงเงินกองทุนได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด สอดคล้องกับรายงานเรื่อง Canadian Credit Unions Capital Buffers under Basel III ของ Filene Institute Research (2017) [10] และงานวิจัยเรื่อง Basel III capital buffer requirement and credit union prudential regulation : Canadian evidence โดย Helyoth Hessou, Van Son Lai and IPAG Business School, Laval University, France [11] พบว่า เครดิตยูเนี่ยน ได้ดำรงเงินกองทุนตามหลักเกณฑ์ Basel III

การกำกับดูแลสถาบันการเงินตามมาตรฐานสากลของธนาคารแห่งประเทศไทย มีการบริหารความเสี่ยง การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามมาตรฐาน Basel การกำหนดธุรกิจที่สามารถกระทำได้ การกำหนดเพดานเงินให้กู้หรือเงินลงทุน หรือก่อนการผูกพันหรือการทำสัญญาแบ่งผลกำไร การให้เงินกู้ในลักษณะที่จะเรียกคืนไม่ได้ การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันสำรอง การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การโอนการควบคุมกิจการ การแก้ไขฐานะการดำเนินงาน และการเข้าควบคุมปิดกิจการ [12] การดำรงเงินกองทุนตามเกณฑ์มาตรฐานสากลที่ทั่วโลกยึดถือของ Bank for International Settlement - BIS หรือเรียกว่า Basel ซึ่งกำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 และได้กำหนดให้สถาบันการเงินบริหารความเสี่ยงคือ ความเสี่ยงด้านเครดิต (Credit Risk) ความเสี่ยงการกระจุกตัวด้านเครดิต (Credit Concentration Risk) ความเสี่ยงด้านการตลาด (Market risk) ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย (Interest Rate Risk in The Banking Book) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน (Operational Risk) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

(Liquidity Risk) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) ความเสี่ยงด้านชื่อเสียง (Reputation Risk) และความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Risk) และขปท. กำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 8.5 [13] [14] [15] [16] สหกรณ์ฯเป็นสถาบันการเงินหนึ่ง มีขนาดสินทรัพย์เทียบเท่าธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ จึงควรมีการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

## ผลการวิจัย

1. วิเคราะห์พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2553) กำหนดให้สหกรณ์ทั้งหลายอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มาตรา 5 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯรักษาการ มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ มาตรา 15 กำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ มาตรา 16 ให้นายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ (8) ออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกิจการสหกรณ์ (9) การกระทำอันใดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย มาตรา 48 ให้สหกรณ์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งตาม "กฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ พ.ศ. 2550" และ "ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ กำหนดร้อยละ 1 ของยอดเงินฝากทั้งหมด" [17] แต่มิได้ให้อำนาจแก่ตำแหน่งใดและคณะกรรมการใดกำหนดให้สหกรณ์ฯบริหารความเสี่ยงและดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามหลักเกณฑ์มาตรฐานสากล

มาตรา 62 เงินของสหกรณ์นั้นสหกรณ์อาจฝากหรือลงทุนได้ดังต่อไปนี้ "(7) ฝากหรือลงทุนอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด" ซึ่งมีได้กำหนดให้มีการวิเคราะห์ความเสี่ยง โดยบริษัทจัดอันดับความเสี่ยงที่น่าเชื่อถือ ต่อมา พ.ศ. 2558 มีประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เรื่องข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ [18] ได้กำหนดแนวทางดังกล่าวแต่ไม่ได้กล่าวถึงการทำธุรกรรม การทำสัญญาซื้อขายเป็นเงินเชื่อซึ่งมีความเสี่ยง หลายสหกรณ์ฯ เกิดความเสียหายจากการทำสัญญาซื้อขายจำนำสลากกินแบ่งกับบริษัทเอกชนที่ไม่น่าเชื่อถือ

2. การวิเคราะห์หลัก Basel อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงหรือ Capital Adequacy Ratio เรียกย่อว่า CAR ratio หรือ BIS ratio โดย Basel Capital Accord กำหนดให้สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 ซึ่ง ขปท.ได้กำหนดให้เข้มข้นเป็น ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 เงินกองทุนจะประกอบด้วย เงินทุนจดทะเบียนชำระแล้วของหุ้นสามัญ หุ้นบุริมสิทธิ รวมทั้งสำรองหรือส่วนเกินที่เกิดขึ้นจากกำไรสะสมที่จัดสรรแล้ว หรือสำรองต่างๆ ที่องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินยอมรับให้เป็นเงินกองทุน เช่น สำรองจากมูลค่าส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการตีราคาที่ดินและอาคาร เป็นต้น และสินทรัพย์เสี่ยงคือเงินให้กู้ยืม เงินลงทุนที่มีความเสี่ยงเช่น ตราสารหนี้ หุ้น สินทรัพย์อื่นที่องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินจัดให้เป็นสินทรัพย์เสี่ยง

การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ตามหลักมาตรฐานสากล Moody's Investors Service [19] เสนอให้ใช้อัตราส่วน Debt Service Coverage Ratio : DSCR = Net Operating Income / Total Debt Service กรณีประกอบธุรกิจโดยบุคคลหรือเป็นนิติบุคคล ที่มีรายได้จากธุรกิจ ใช้อัตราส่วน DSCR = EBITDA / จำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระหนี้ทุกประเภทที่มี (ต้น+ดอกเบี้ย) >1.2 เท่า และกรณีเป็นบุคคลมีรายได้จากค่าจ้าง เงินเดือน ที่ไม่ใช่รายได้ของธุรกิจ ใช้อัตราส่วน DSCR = (รายได้ - ค่าใช้จ่าย) / จำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระหนี้ทุกประเภทที่มี (ต้น+ดอกเบี้ย) >1.2 เท่า

3. สรุปผลการวิเคราะห์ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ไม่เหมาะสมที่จะใช้กำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เนื่องจากสหกรณ์ฯ มีกิจกรรมหลักเป็นกิจกรรมทางการเงิน การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน และการลงทุน ผลการตรวจสอบเอกสารสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ผู้บริหารสหกรณ์พบว่า สหกรณ์ฯ มิได้บริหารความเสี่ยงการคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงและการดำรงเงินกองทุนตามหลัก Basel

สหกรณ์ฯ ไม่มีระเบียบปฏิบัติในการตรวจสอบเครดิตบูโรจากบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (National Credit Bureau : NCB) สหกรณ์ฯ ไม่สามารถทราบภาระหนี้ทั้งสิ้นของสมาชิกผู้ขอกู้เงิน ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ได้

ถูกต้อง สหกรณ์ฯ ส่วนใหญ่ยังมิได้เป็นสมาชิกเครดิตบูโร [20] ทำให้ข้อมูลลูกหนี้ของสหกรณ์ฯ มิได้อยู่ในฐานข้อมูลของเครดิตบูโร สถาบันการเงินต่างๆ ไม่สามารถทราบภาระหนี้ของสมาชิกที่มีกับสหกรณ์ฯ ได้ ทำให้สถาบันการเงินปล่อยเงินกู้ซ้ำซ้อน (Double Finance) กับสหกรณ์ฯ

สหกรณ์ฯ วิเคราะห์ความสามารถชำระหนี้ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน DSCR เนื่องจากไม่ได้ตรวจสอบภาระหนี้จากเครดิตบูโร และการหักค่าใช้จ่ายน้อยกว่าความเป็นจริงโดยหักค่าใช้จ่ายเพียง 15 ถึง 20 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือน ซึ่งตามหลักการวิเคราะห์หนี้จะต้องหักค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งค่าใช้จ่ายส่วนตัวและครอบครัว ไม่น้อยกว่าค่าใช้จ่ายมาตรฐานครัวเรือนหรือค่าครองชีพขั้นต่ำตามพื้นที่ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สหกรณ์ฯ กำหนดให้สิทธิสมาชิกกู้เงิน ทำให้สมาชิกส่วนใหญ่ขอใช้สิทธิกู้เงิน เพราะหากไม่ใช้สิทธิเหมือนกับเสียเปรียบเมื่อต้องเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ให้กับสมาชิกคนอื่น สหกรณ์ฯ ให้สมาชิกค้ำประกันเงินกู้ซึ่งกันและกัน ทำให้สมาชิกแต่ละคนมีภาระหนี้เงินกู้และภาระค้ำประกันรวมกันสูงเกินความสามารถในการชำระหนี้ หากคนใดคนหนึ่งเสียชีวิตหรือออกจากราชการ สหกรณ์ฯ จึงพยายามจัดทำประกันชีวิตลูกหนี้ ทำให้ลูกหนี้มีภาระค่าเบี้ยประกัน ซึ่งหลายคนไม่มีความสามารถชำระค่าเบี้ยประกัน (สำหรับสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีสวัสดิการคุ้มครองเงินกู้ สมาชิกจึงไม่ต้องจ่ายค่าเบี้ยประกัน) การตรวจสอบหลักทรัพย์ประกัน (ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง) สหกรณ์ฯ ไม่นับมูลค่าหลักทรัพย์ประกันค้ำประกัน และมิได้คำนึงถึงสภาพคล่อง เช่นทำเลที่ตั้ง ทางเข้าออก รูปร่างที่ดิน สหกรณ์ฯ ยังไม่มีการบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการก่อภาระผูกพันในสินทรัพย์เสี่ยงอื่นๆ เช่น บางสหกรณ์ลงทุนกิจการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลกับบริษัทเอกชนที่ฐานะทางการเงินไม่น่าเชื่อถือ

สหกรณ์ฯ มีผลิตภัณฑ์เงินกู้เพียง 3 ประเภทคือ เงินกู้ฉุกเฉิน วัตถุประสงค์เพื่อใช้กรณีฉุกเฉินจำเป็นในการดำรงชีวิตประจำวัน เงินกู้สามัญ วัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในครอบครัว ฯลฯ เงินกู้พิเศษ มีวัตถุประสงค์เพื่อการเคหะ และเพื่อการลงทุนประกอบอาชีพ ซึ่งมีได้ควบคุมการใช้เงินกู้เพื่อการเคหะ และการลงทุนประกอบอาชีพตามวัตถุประสงค์เพื่อให้มีความสามารถชำระหนี้คืน และระบบคอมพิวเตอร์ของสหกรณ์ฯ ยังไม่สามารถเชื่อมโยงทุก Transaction ลงบัญชี และออกรายงานต่างๆ เช่น รายงานการกันสำรองเพื่อใช้ในเพื่อการบริหารจัดการได้อัตโนมัติ

### สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

1. สรุปผลข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ ข้อ 1) เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) พบว่าไม่เหมาะสมที่จะใช้กำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เนื่องจากสหกรณ์ฯ มีกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมทางการเงิน พระราชบัญญัติฯ มีเนื้อหาไม่ครอบคลุมและมิได้ให้อำนาจรัฐมนตรี คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ นายทะเบียนสหกรณ์ อย่างชัดเจนที่จะใช้ในการกำกับดูแลการดำรงเงินกองทุน การบริหารความเสี่ยง ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อ 2) เพื่อศึกษาการดำรงเงินกองทุน กระบวนการทำให้กู้ยืมเงินฯ และการลงทุน กับมาตรฐานสากล (Basel) พบว่าหน่วยงานกำกับดูแลมิได้ออกคำสั่งกำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ปฏิบัติตามหลัก Basel เช่นเดียวกับเครดิตยูเนียนในประเทศที่พัฒนาแล้วในทวีปยุโรปและอเมริกา และข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อ 3) เพื่อกำหนดแนวทางการดำรงเงินกองทุน กระบวนการบริหารจัดการการให้กู้ยืมเงินฯ เป็นไปตามมาตรฐานสากล พบว่า แนวทางการกำกับดูแลจะต้องยึดหลักการบริหารความเสี่ยง การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามหลัก Basel คือต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 เช่นเดียวกับสถาบันการเงินทั้งในประเทศและเครดิตยูเนียนในประเทศที่พัฒนาแล้ว กระบวนการให้กู้ยืมเงินต้องมีการตรวจสอบความตั้งใจในการชำระหนี้คืน (Willingness to repay) การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ต้องใช้หลัก DSCR และการลงทุนหรือทำสัญญาการก่อภาระผูกพัน จะต้องมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงและได้รับอนุมัติจากหน่วยงานกำกับดูแล

2. การอภิปรายผล จากข้อค้นพบที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) มิได้ให้อำนาจรัฐมนตรี คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้สหกรณ์ฯ ดำรงเงินกองทุนให้มีความเพียงพอ กำหนดความหมายของเงินกองทุน ความหมายของสินทรัพย์เสี่ยง การบริหารความเสี่ยง การกำหนดธุรกิจอย่างชัดเจนให้สหกรณ์ฯ สามารถกระทำได้ การกำหนดเพดานเงินให้กู้ยืมเงินลงทุน การก่อภาระผูกพัน การทำสัญญาในลักษณะแบ่งผลกำไร การให้เงินกู้

ในลักษณะที่จะเรียกคืนไม่ได้ การจัดชั้นสินทรัพย์ การกันสำรอง และการเข้าควบคุมหรือปิดกิจการ ตามมาตรฐานสากลในการกำกับดูแลการบริหารจัดการสถาบันการเงิน

จากข้อค้นพบว่าการดำรงเงินกองทุน การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ของสมาชิก และการลงทุน หน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์ฯ มิได้กำหนดให้สหกรณ์ฯ ปฏิบัติตามหลัก Basel ซึ่งจากรายงานการวิจัยประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งในยุโรป และอเมริกามีการกำหนดให้ เครดิตยูเนียน ถือปฏิบัติตามหลัก Basel แล้ว และจากรายงานการวิจัยประเทศที่อยู่ระหว่างพัฒนา เช่น ประเทศเคนยา ประเทศเนปาล เริ่มให้สหกรณ์ฯถือปฏิบัติตามหลัก Basel เช่นกัน

จากข้อค้นพบว่า แนวทางการกำกับดูแลให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มีความมั่นคงจะต้องยึดหลักการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 แต่จากรายงานการวิจัย พบว่าสหกรณ์ฯยังไม่มีมีการปฏิบัติตามหลัก Basel สหกรณ์ฯมีเงินทุนสำรองต่อสินทรัพย์โดยเฉลี่ยเพียง 0.03 เท่า หรือร้อยละ 3 และกระบวนการให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิก ต้องมีการตรวจสอบความตั้งใจในการชำระหนี้คืน (Willingness to repay) เช่นการตรวจสอบข้อมูลเครดิตจากเครดิตบูโร การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ต้องใช้หลัก DSCR การทำสัญญาการก่อภาระผูกพัน การลงทุนจะต้องมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงและต้องได้รับอนุมัติจากหน่วยงานกำกับดูแล เช่นเดียวกับรายงานการวิจัยเครดิตยูเนียนของประเทศที่พัฒนาแล้วในทวีปยุโรปและอเมริกา

### ข้อเสนอแนะ

ควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) กำหนดให้สหกรณ์ฯ ดำรงเงินกองทุนตามหลัก Basel การตรวจสอบรวมทั้งการเข้าเป็นสมาชิกเครดิตบูโร การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้โดยยึดหลัก DSCR การวิเคราะห์หลักทรัพย์ประกันให้มีมูลค่าค้ำประกัน มีสภาพคล่อง และมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการลงทุน ควรพัฒนาระบบเทคโนโลยี เครื่องมือช่วยในการวิเคราะห์เงินให้กู้ (Credit Tool) พัฒนาผลิตภัณฑ์เงินให้กู้ (Product) ควบคุมการใช้เงินให้กู้ตรงตามวัตถุประสงค์ และการให้เงินกู้ซ้ำซ้อน (Double Finance) ทั้งนี้การทำวิจัยครั้งต่อไป ควรวิจัยสหกรณ์ทุกประเภท เพิ่มเติม

### เอกสารอ้างอิง

- [1] กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. 2559. [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ; 2560 [เข้าถึงเมื่อ 15 พฤษภาคม 2561]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.cad.go.th>
- [2] สำนักงานสถิติแห่งชาติ. ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของครัวเรือน พ.ศ. 2560. [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ; 2561 [เข้าถึงเมื่อ 18 พฤษภาคม 2561]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.nso.go.th>
- [3] กรุงเทพธุรกิจ. หนี้สินครัววิกฤต 2561. [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ; 2561 [เข้าถึงเมื่อ 14 สิงหาคม 2561]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.bangkokbiznews.com>
- [4] กรมส่งเสริมสหกรณ์. พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553). [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ; 2561 [เข้าถึงเมื่อ 15 พฤษภาคม 2561]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.cpd.go.th>
- [5] Bank for International Settlement. BIS Ratio. [Internet]. 2001 [cited 2018 June 15]. Available from: <http://www.bis.org>
- [6] นฤมลจิต เรื่องศรี. ศึกษาผลการดำเนินงานสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำกัด. [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ; 2561 [เข้าถึงเมื่อ 10 มีนาคม 2561]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.digi.library.tu.ac.th>
- [7] World Council of Credit Union, Inc. Best Practices in Credit Union Supervision. [Internet]. 2009 [cited 2018 April 20]. Available from: <https://www.woccu.org>
- [8] Dwyer, H. J.; Gould, J. S. and Lopez. R.H. Optimum Capital/Asset Ratio in the Credit Union Industry: a Managerial Perspective. [Internet]. USA: Pace University; 1999 [cited 2018 April 20]. Available from: <http://www.digitalcommons.pace.edu>
- [9] Autorité Des Marchés Financier (AMF). Capital Adequacy Guideline. [Internet]. France; 2017 [cited 2018 April 20]. Available from: <http://www.lautorite.qc.ca>

- [10] Filene Institute Research. Canadian Credit Unions Capital Buffers under Basel III. [Internet]. Canada; 2017 [cited 2018 April 20]. Available from:<http://www.filene.org>
- [11] Hessou, H.; Lai, V. H. and IPAG Business School. Basel III capital buffer requirement and credit union prudential regulation : Canadian evidence. [Internet]. France: Laval University; 2007 [cited 2018 April 20]. Available from:<http://www.sciencedirect.com>
- [12] กระทรวงการคลัง. พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551. [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ; 2551 [เข้าถึงเมื่อ 10 มีนาคม 2561]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.bot.or.th>
- [13] ธนาคารแห่งประเทศไทย. หนังสือที่ ธปท. ผต. 1 (52). 2135/2552 เรื่องนำส่งประกาศ ที่ สกส. 5/2552 เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนโดยทางการ (Pillar II). [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ; 2552 [เข้าถึงเมื่อ 20 กรกฎาคม 2561]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.bot.or.th>
- [14] ธนาคารแห่งประเทศไทย. ที่ ผนส. (21)ว. 142/2555 เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับดูแลด้านเงินกองทุน. [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ; 2555 [เข้าถึงเมื่อ 10 มีนาคม 2561]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.bot.or.th>
- [15] ธนาคารแห่งประเทศไทย. ที่ สนส. 9/2558 เรื่องหลักเกณฑ์การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องที่มีความรุนแรง (Liquidity Coverage Ratio: LCR). [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ; 2558 [เข้าถึงเมื่อ 10 มีนาคม 2561]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.bot.or.th>
- [16] ธนาคารแห่งประเทศไทย. ที่ ผนส. (01)ว. 3/2561 เรื่องนำส่งประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Risk) ของสถาบันการเงินฯ. [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ; 2561 [เข้าถึงเมื่อ 10 มีนาคม 2561]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.bot.or.th>
- [17] กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. กฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ พ.ศ. 2550. [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ; 2550 [เข้าถึงเมื่อ 10 มีนาคม 2561]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.e-service.cpd.go.th/elib/>
- [18] คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ. ประกาศ เรื่องข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ พ.ศ. 2558. [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ; 2558 [เข้าถึงเมื่อ 10 มีนาคม 2561]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.e-service.cpd.go.th>
- [19] Moody's Investors Service. DSCR. [Internet]. 2018 [cited 2018 July 22]. Available from: <http://www.wallstreetmojo.com>
- [20] สำนักข่าวอิสรา. สมาชิกเครดิตบูโร 2560. [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ; 2560 [เข้าถึงเมื่อ 23 กรกฎาคม 2561]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.isaranews.org>