

# สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนกับมาตรฐาน Basel

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

เกษม สวัสดิ์\*  
Kasem Swasdee\*

บริษัท ซัคเซสบิส จำกัด คอนโดเมือง กรุงเทพฯ 10210  
Success Bis Co., Ltd. 3/38 Donmueng Bangkok 10210

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

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

### บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ต่อผลการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน 2) ศึกษาหลักการสำคัญของ Basel ในการดำรงเงินกองทุนและการบริหารความเสี่ยง การวิเคราะห์ความสามารถชำระหนี้ และ 3) กำหนดแนวทางการดำรงเงินกองทุน การวิเคราะห์ความสามารถชำระหนี้ของสมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาหลักการสำคัญของ Basel และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) โดยการสังเกตกระบวนการบริหารในเชิงปฏิบัติ และการสัมภาษณ์เชิงลึก เลือกกลุ่มศึกษาแบบเจาะจง 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 เนื่องจากเนื้อหายังมีได้กำหนดให้มีการบริหารความเสี่ยง การดำรงเงินกองทุน การกันสำรอง รวมทั้งการวิเคราะห์ความเสี่ยงการให้สินเชื่อและการลงทุนตามหลักมาตรฐานสากล (Basel Standard) ผลผลิตก้นเงินให้กู้มีจำนวนน้อย มุ่งเน้นใช้บุคคลค้ำประกันเงินให้กู้และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศไม่สมบูรณ์

ข้อเสนอแนะ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) โดยกำหนดให้สหกรณ์ฯ มีการบริหารความเสี่ยงและการดำรงเงินกองทุนตามหลัก Basel ควรมุ่งเน้นใช้สิ่งฮาริมทรัพย์เป็นหลักประกันเงินให้กู้ควรพัฒนาผลผลิตก้นเงินให้กู้ระบบเทคโนโลยี และเครื่องมือช่วยในการวิเคราะห์เงินให้กู้ (Credit Tool)

**คำสำคัญ:** สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียนการดำเนินงานการดำรงเงินกองทุนมาตรฐาน 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 development swere 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 cooperativemanagement; basel Standard; capital adequacy; basel III

## บทนำ

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน เป็นสถาบันการเงินอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้สมาชิกออมทรัพย์และให้กู้ยืมเงิน สหกรณ์ฯ จัดเป็นสถาบันการเงินเทียบเท่าธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ เพียงวันที่ 30 เดือนกันยายน พ.ศ. 2559 มีสินทรัพย์ 2.288 ล้านล้านบาท (สินทรัพย์สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน 50,680 ล้านบาท) มีหนี้สิน 1.243 ล้านล้านบาท (หนี้สินสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน 41,810 ล้านบาท) มีส่วนทุน 1.045 ล้านล้านบาท (ส่วนทุนสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน 8,870 ล้านบาท) มีสมาชิก จำนวน 4.070 ล้านคน (สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน 875,288 คน) [1] สมาชิกเป็นหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์เฉลี่ยคนละ 1,200,000 บาท (สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเป็นหนี้โดยเฉลี่ยน้อยกว่าค่านี) หากคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี ผ่อนชำระหนี้เฉลี่ยภายใน 10 ปี แต่แต่ละคนจะมีภาระผ่อนชำระหนี้สหกรณ์ฯ เดือนละ 13,000 บาท และมีค่าใช้จ่ายของครัวเรือนโดยเฉลี่ย 21,437 บาท ต่อเดือน [2] สมาชิกสหกรณ์ฯ ยังมีหนี้กับสถาบันการเงินอื่นอีก สมาชิกหลายคน ไม่มีความสามารถชำระหนี้ถูกดำเนินคดีเรียกหนี้คืน [3] หน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์พยายามแก้ไขมา โดยตลอดเวลาแต่ยังคงพบปัญหาดังกล่าว จึงควรศึกษาพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) เมื่อนำไปกำกับดูแลไม่ได้ตามมาตรฐาน Basel ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินทั่วโลกจะมีผลกระทบต่อสหกรณ์ฯ และสมาชิกมีความเสี่ยงทางการเงินสูงขึ้นและกระทบความเชื่อมั่นของสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้สหกรณ์ฯ และความเชื่อมั่นต่อระบบการเงินของประเทศ

## 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] ซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนนำไปใช้ปฏิบัติ ในเรื่องการดำรงเงินกองทุนการให้กู้ยืมเงิน การลงทุน และศึกษาหลักการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามหลักการทั่วไปของ Basel ซึ่งเป็นหลักมาตรฐานสากล [5]

## วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยรวบรวมศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) จากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ระเบียบคำสั่ง ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์คือนายทะเบียนสหกรณ์ คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งการสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) ผู้บริหารสหกรณ์ฯ จำนวน 7 คน คือ ประธานดำเนินการสหกรณ์ฯ 1 คน กรรมการดำเนินการ 1 คน ผู้จัดการสหกรณ์ฯ 2 คน หัวหน้าฝ่ายบัญชี 1 คน หัวหน้าฝ่ายเงินกู้ 1 คน หัวหน้าฝ่ายคอมพิวเตอร์ 1 คน ใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Content Analysis) และวิเคราะห์สรุปอุปนัย (Analytic Induction) พิสูจน์ทราบเทียบเคียงพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ กับหลักการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามหลัก Basel ของ Bank for International Settlement (BIS) และตามประกาศที่เกี่ยวข้องของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ซึ่งเป็นองค์กรที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน รวมทั้งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และรายงานการวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2559 ของสหกรณ์ออมทรัพย์และผลการดำเนินงานสหกรณ์เครดิตยูเนียนพบว่าสหกรณ์ฯ มีอัตราส่วนทุนสำรองต่อสินทรัพย์เฉลี่ยเท่ากับ 0.03 เท่า (หรือ 3 เปอร์เซ็นต์) และตามรายงานเรื่องศึกษาผลการดำเนินงานสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำกัดฯ พ.ศ. 2554 โดย นุชถลิด เรืองศรี [6] พบว่า สหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำกัด มีอัตราส่วนทุนสำรองต่อสินทรัพย์เท่ากับ 0.04 เท่า เทียบกับสหกรณ์ออมทรัพย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำกัด เท่ากับ 0.05 เท่า สหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จำกัด เท่ากับ 0.03 เท่า สหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยมหิดลจำกัด เท่ากับ 0.03 เท่า แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์ฯ ยังมีได้นำหลักการดำรงเงินกองทุนของ Basel ซึ่งกำหนดให้ดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 มาใช้ในการกำกับดูแล

งานวิจัยของประเทศในยุโรป สหรัฐอเมริกาและแคนาดาให้ความสำคัญในการกำกับดูแลเครดิตยูเนียนดำรงเงินกองทุนตามหลักเกณฑ์ Basel คือ หนังสือชื่อ Best Practices in Credit Union Supervision (2009) ของสภาเครดิตยูเนียนโลก (World Council of Credit Union, Inc.) [7] กำหนดแนวทางให้เครดิตยูเนียนในสหรัฐอเมริกาได้ถือปฏิบัติตามหลัก 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 เครดิตยูเนียนในสหรัฐฯ มากกว่าร้อยละ 70 มีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ ร้อยละ 8.5 ถึง 11.5 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานสอดคล้องกับองค์กร Autorité Des Marchés Financier (AMF) (2017) ประเทศฝรั่งเศส [9] ได้ออกหนังสือแนวทางการดำรงเงินกองทุนอย่างเพียงพอ (Capital Adequacy Guideline) ของเครดิตยูเนียนกำหนดแนวทางในการดำรงเงินกองทุนโดยถือปฏิบัติตามหลัก Basel III สอดคล้องงานวิจัยเรื่อง Regulatory Change and Capital Adjustment of Cooperative Financial Institutions โดย John Goddard, DonalMcKillop and John O.S. Wilson, University of St Andrews, UK. พบว่า เครดิตยูเนียนสามารถดำรงเงินกองทุนได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดสอดคล้อง

กับรายงานเรื่อง 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 Helyothhessou, Van Son Lai and IPAG Business School, Laval University, France [11] พบว่า เครดิตยูเนียน ได้ดำรงเงินกองทุนตามหลักเกณฑ์ Basel III

การกำกับดูแลสถาบันการเงินตามมาตรฐานสากลของธนาคารแห่งประเทศไทย มีการบริหารความเสี่ยง การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามมาตรฐาน Basel การกำหนดธุรกิจที่สามารถกระทำได้ การกำหนดเพดานเงิน ให้อู่หรือเงินลงทุนหรือก่อภาระผูกพันหรือการทำสัญญาแบ่งผลกำไร การให้เงินกู้ในลักษณะที่จะเรียกคืนไม่ได้ การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันสำรอง การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การโอนการรวบรวมกิจการ การแก้ไขฐานะ การดำเนินงาน 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) และรพท. กำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนฯ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 8.5 [13] [14] [15] [16]

สหกรณ์ฯ เป็นสถาบันการเงินหนึ่งมีขนาดสินทรัพย์เทียบเท่าธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่จึงควรมีการกำกับดูแล ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

## ผลการวิจัย

1. วิเคราะห์พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) กำหนดให้สหกรณ์ทั้งหลายอยู่ใน การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาตรา 5 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ รักษาการมาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ มาตรา 15 กำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียน สหกรณ์มาตรา 16 ให้นายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ (8) ออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกิจการสหกรณ์ (9) การกระทำอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมายมาตรา 48 ให้สหกรณ์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งตาม "กฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของ สหกรณ์ พ.ศ. 2550" และ "ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ กำหนดร้อยละ 1 ของยอดเงินฝากทั้งหมด" [17] แต่มิได้ให้อำนาจอำนาจแก่ตำแหน่งใดและคณะกรรมการใดกำหนดให้สหกรณ์ฯ บริหารความเสี่ยงและดำรงสินทรัพย์ สภาพคล่องตามหลักเกณฑ์มาตรฐานสากล มาตรา 62 เงินของสหกรณ์นั้นสหกรณ์อาจฝากหรือลงทุนได้ดังต่อไปนี้ "(7) ฝากหรือลงทุนอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด" ซึ่งมีได้กำหนดให้มีการวิเคราะห์ความ เสี่ยงโดยบริษัทจัดอันดับความเสี่ยงที่น่าเชื่อถือ ต่อมา พ.ศ. 2558 มีประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เรื่องข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ [18] ได้กำหนดแนวทางดังกล่าวแต่ไม่ได้กล่าวถึงการทำธุรกรรม การทำสัญญาซื้อขายเป็นเงินเชื่อซึ่งมีความเสี่ยง หลายสหกรณ์ฯ เกิดความเสียหายจากการทำสัญญาซื้อขายจำหน่าย สลากกินแบ่งกับบริษัทเอกชนที่ไม่น่าเชื่อถือ

2. การวิเคราะห์หลัก Basel อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงหรือ Capital Adequacy Ratio เรียกย่อว่า CAR ratio หรือ BIS ratio โดย Basel Capital Accord กำหนดให้สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนไม่ต่ำกว่าร้อยละ

8 ซึ่ง ธปท. ได้กำหนดให้เพิ่มขึ้นเป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 เงินกองทุนจะประกอบด้วย เงินทุนจดทะเบียนชำระแล้วของ หุ้นสามัญ หุ้นบุริมสิทธิรวมทั้งสำรองหรือส่วนเกินที่เกิดขึ้นจากกำไรสะสมที่จัดสรรแล้ว หรือสำรองต่าง ๆ ที่องค์กร กำกับดูแลสถาบันการเงินยอมรับให้เป็นเงินกองทุน เช่น สำรองจากมูลค่าส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการตีราคาที่ดินและอาคาร เป็นต้น และสินทรัพย์เสี่ยงคือเงินให้กู้ยืม เงินลงทุนที่มีความเสี่ยงเช่น ตราสารหนี้ หุ้น สินทรัพย์อื่นที่องค์กรกำกับดูแล สถาบันการเงินจัดให้เป็นสินทรัพย์เสี่ยง

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

3. สรุปผลการวิเคราะห์ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ไม่เหมาะสมที่จะใช้ กำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เนื่องจากสหกรณ์ฯ มีกิจกรรมหลักเป็นกิจกรรมทางการเงิน การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน และการลงทุน ผลการตรวจสอบเอกสารสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ผู้บริหารสหกรณ์ พบว่า สหกรณ์ฯ มิได้บริหารความเสี่ยง การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงและการดำรงเงินกองทุนตามหลัก Basel

สหกรณ์ฯ ไม่มีระเบียบปฏิบัติในการตรวจสอบเครดิตบูโรจากบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (National Credit Bureau : NCB) สหกรณ์ฯ ไม่สามารถทราบภาระหนี้ทั้งสิ้นของสมาชิกผู้ขอสินเชื่อทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ความสามารถ ในการชำระหนี้ได้ถูกต้อง สหกรณ์ฯ ส่วนใหญ่ยังมิได้เป็นสมาชิกเครดิตบูโร [20] ทำให้ข้อมูลลูกหนี้ของสหกรณ์ฯ มิได้อยู่ในฐานข้อมูลของเครดิตบูโร สถาบันการเงินต่าง ๆ ไม่สามารถทราบภาระหนี้ของสมาชิกที่มีกับสหกรณ์ฯ ได้ ทำให้ สถาบันการเงินปล่อยเงินกู้ซ้ำซ้อน (Double Finance) กับสหกรณ์ฯ

สหกรณ์ฯ วิเคราะห์ความสามารถชำระหนี้ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน DSCR เนื่องจากไม่ได้ตรวจสอบภาระหนี้ จากเครดิตบูโร และการหักค่าใช้จ่ายน้อยกว่าความเป็นจริง โดยหักค่าใช้จ่ายเพียง 15 ถึง 20 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือน ซึ่งตามหลักการวิเคราะห์หนี้จะต้องหักค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งค่าใช้จ่ายส่วนตัวและครอบครัว ไม่น้อยกว่าค่าใช้จ่าย มาตรฐานครัวเรือนหรือค่าครองชีพขั้นต่ำตามพื้นที่ของสำนักงานสถิติแห่งชาติสหกรณ์ฯ กำหนดให้สิทธิสมาชิกกู้ เงิน ทำให้สมาชิกส่วนใหญ่ขอใช้สิทธิกู้เงินเพราะหากไม่ใช้สิทธิเหมือนกับเสียเปรียบเมื่อต้องเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ให้ กับสมาชิกคนอื่น สหกรณ์ฯ ให้สมาชิกค้ำประกันเงินกู้ซึ่งกันและกัน ทำให้สมาชิกแต่ละคนมีภาระหนี้เงินกู้และภาระ ค้ำประกันรวมกันสูงเกินความสามารถในการชำระหนี้ หากคนใดคนหนึ่งเสียชีวิตหรือออกจากราชการ สหกรณ์ฯ จึง พยายามจัดทำประกันชีวิตลูกหนี้ ทำให้ลูกหนี้มีภาระค่าเบี้ยประกัน ซึ่งหลายคนไม่มีความสามารถชำระค่าเบี้ยประกัน (สำหรับสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีสวัสดิการคุ้มครองเงินกู้สมาชิกจึงไม่ต้องจ่ายค่าเบี้ยประกัน) การตรวจสอบหลักทรัพย์ ประกัน (ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง) สหกรณ์ฯ ไม่นับมูลค่าหลักทรัพย์ประกันค้ำประกัน และมีได้นานถึงสภาพคล่อง เช่น ท่าเลที่ตั้ง ทางเข้าออก รูปร่างที่ดินสหกรณ์ฯ ยังไม่มีกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการก่อภาระผูกพันในสินทรัพย์เสี่ยงอื่น ๆ เช่น บางสหกรณ์ลงทุนกิจการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลกับบริษัทเอกชนที่ฐานะทางการเงินไม่น่าเชื่อถือ

สหกรณ์ฯ มีผลิตภัณฑ์เงินกู้เพียง 3 ประเภทคือ เงินกู้ฉุกเฉินวัตถุประสงค์เพื่อใช้กรณีฉุกเฉินจำเป็นในการดำรง ชีวิตประจำเดือน เงินกู้สามัญวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในครอบครัว ฯลฯ เงินกู้พิเศษ มีวัตถุประสงค์เพื่อการเคหะ และ เพื่อการลงทุนประกอบอาชีพ ซึ่งมีได้ควบคุมการใช้เงินกู้เพื่อการเคหะ และการลงทุนประกอบอาชีพตามวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีความสามารถชำระหนี้คืน และระบบคอมพิวเตอร์ของสหกรณ์ฯ ยังไม่สามารถเชื่อมโยงทุก Transaction ลงบัญชี และออกรายงานต่าง ๆ เช่น รายงานการกันสำรองเพื่อใช้ในการบริหารจัดการ ได้อัตโนมัติ

## สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

1. สรุปผลข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อ 1) เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) พบว่า ไม่เหมาะสมที่จะใช้กำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เนื่องจากสหกรณ์ฯ มีกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมทางการเงินพระราชบัญญัติฯ มีเนื้อหาไม่ครอบคลุมและมีได้ให้อำนาจรัฐมนตรี คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาตินายทะเบียนสหกรณ์ อย่างชัดเจนที่จะใช้ในการกำกับดูแลการดำรงเงินกองทุน การบริหารความเสี่ยง ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อ 2) เพื่อศึกษาการดำรงเงินกองทุน กระบวนการให้กู้ยืมเงินฯ และการลงทุนกับมาตรฐานสากล (Basel) พบว่า หน่วยงานกำกับดูแลมิได้ออกคำสั่งกำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนปฏิบัติตามหลัก Basel เช่นเดียวกับเครดิตยูเนียนในประเทศที่พัฒนาแล้วในทวีปยุโรปและอเมริกา และข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อ 3) เพื่อกำหนดแนวทางการดำรงเงินกองทุน กระบวนการบริหารจัดการการให้กู้ยืมเงินฯ เป็นไปตามมาตรฐานสากล พบว่า แนวทางการกำกับดูแลจะต้องยึดหลักการบริหารความเสี่ยง การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามหลัก Basel คือต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 เช่นเดียวกับสถาบันการเงินทั้งในประเทศและเครดิตยูเนียนในประเทศที่พัฒนาแล้ว กระบวนการให้กู้ยืมเงินต้องมีการตรวจสอบความตั้งใจในการชำระหนี้คืน (Willingness to repay) การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ต้องใช้หลัก DSCR และการลงทุนหรือทำสัญญาการก่อภาระผูกพันจะต้องมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงและได้รับอนุมัติจากหน่วยงานกำกับดูแล

2. การอภิปรายผล จากข้อค้นพบว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) มีได้ให้อำนาจรัฐมนตรี คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้สหกรณ์ฯ ดำรงเงินกองทุนให้มีความเพียงพอ กำหนดความหมายของเงินกองทุน ความหมายของสินทรัพย์เสี่ยงการบริหารความเสี่ยงการกำหนดธุรกิจอย่างชัดเจนให้สหกรณ์ฯ สามารถกระทำได้การกำหนดเพดานเงินให้กู้ยืมลงทุน การก่อภาระผูกพัน การทำสัญญาในลักษณะแบ่งผลกำไร การให้เงินกู้ในลักษณะที่จะเรียกคืนไม่ได้ การจัดชั้นสินทรัพย์การกันสำรองและการเข้าควบคุมหรือปิดกิจการ ตามมาตรฐานสากลในการกำกับดูแลการบริหารจัดการสถาบันการเงิน

จากข้อค้นพบว่า การดำรงเงินกองทุน การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ของสมาชิก และการลงทุน หน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์ฯ มิได้กำหนดให้สหกรณ์ฯ ปฏิบัติตามหลัก Basel ซึ่งจากรายงานการวิจัยประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งในยุโรปและอเมริกามีการกำหนดให้เครดิตยูเนียนถือปฏิบัติตามหลัก Basel แล้ว และจากรายงานการวิจัยประเทศที่อยู่ระหว่างพัฒนา เช่น ประเทศเคนยา ประเทศเนปาล ริเริ่มให้สหกรณ์ฯ ถือปฏิบัติตามหลัก Basel เช่นกัน

จากข้อค้นพบว่า แนวทางการกำกับดูแลให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีความมั่นคงจะต้องยึดหลักการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 แต่จากรายงานการวิจัย พบว่าสหกรณ์ฯ ยังไม่มีการปฏิบัติตามหลัก Basel สหกรณ์ฯ มีเงินทุนสำรองต่อสินทรัพย์โดยเฉลี่ยเพียง 0.03 เท่า หรือร้อยละ 3 และกระบวนการให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิก ต้องมีการตรวจสอบความตั้งใจในการชำระหนี้คืน (Willingness to repay) เช่นการตรวจสอบข้อมูลเครดิตจากเครดิตบูโร การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ต้องใช้หลัก DSCR การทำสัญญาการก่อภาระผูกพัน การลงทุนจะต้องมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงและต้องได้รับอนุมัติจากหน่วยงานกำกับดูแลเช่นเดียวกับรายงานการวิจัยเครดิตยูเนียนของประเทศที่พัฒนาแล้วในทวีปยุโรปและอเมริกา

## ข้อเสนอแนะ

ควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) กำหนดให้สหกรณ์ฯ ดำรงเงินกองทุนตามหลัก Basel การตรวจสอบรวมทั้งการเข้าเป็นสมาชิกเครดิตบูโร การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้โดยยึดหลัก DSCR การวิเคราะห์หลักทรัพย์ประกันให้มีมูลค่าคุ้มหนี้ มีสภาพคล่อง และมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงใน

การลงทุนควรพัฒนาระบบเทคโนโลยีเครื่องมือช่วยในการวิเคราะห์เงินให้กู้ (Credit Tool) พัฒนาผลิตภัณฑ์เงินให้กู้ (Product) ควบคุมการใช้เงินให้กู้ตรงตามวัตถุประสงค์ และการให้เงินกู้ซ้ำซ้อน (Double Finance) ทั้งนี้การทำวิจัยครั้งต่อไปควรวิจัยสหกรณ์ทุกประเภท 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. หนี้สินครัววิกฤต2561. [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] นฤกุลกิต เรืองศรี. ศึกษาผลการดำเนินงานสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำกัดฯ. [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.cienccedirect.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 ฟนส. (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. สมาชิกเครดิตบูโร2560. [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ; 2560 [เข้าถึงเมื่อ 23 กรกฎาคม 2561]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.isaranews.org>