

สหกรณ์ออมทรัพย์ครูกับมาตรฐาน Basel

เกษม สวัสดิ์^{1*}

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) นำไปปฏิบัติแล้วส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ครู 2. เพื่อศึกษาหลักการสำคัญของ Basel คือหลักการดำรงเงินกองทุนและการบริหารความเสี่ยง การวิเคราะห์ความสามารถชำระหนี้ และ 3) เพื่อกำหนดแนวทางการดำรงเงินกองทุน การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ ของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูให้มีมาตรฐานสากล

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาหลักการที่สำคัญของ Basel และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) การสังเกตกระบวนการบริหารในเชิงปฏิบัติ และการสัมภาษณ์เชิงลึก เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 5 คน คือ ประธานดำเนินการสหกรณ์ ผู้จัดการสหกรณ์ หัวหน้าฝ่ายเงินกู้ หัวหน้าฝ่ายบัญชี และหัวหน้าฝ่ายคอมพิวเตอร์

ผลการวิจัยได้ข้อค้นพบสรุปได้ดังนี้ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ไม่เหมาะสมที่จะใช้กำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ครูเนื่องจากเนื้อหายังมีได้กำหนดให้มีการบริหารความเสี่ยง การดำรงเงินกองทุน การกันสำรอง รวมทั้งการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการลงทุน เป็นไปตามหลักมาตรฐานสากล ผลผลิตเงินให้กู้มีจำนวนน้อย มุ่งเน้นใช้บุคคลค้ำประกันเงินให้กู้ และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสหกรณ์ฯ ไม่สมบูรณ์

ข้อเสนอแนะ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2553) กำหนดให้สหกรณ์ฯ มีการบริหารความเสี่ยง การดำรงเงินกองทุนตามหลัก Basel ควรมุ่งเน้นใช้สิ่งฮาริมทรัพย์เป็นหลักประกันเงินกู้ ควรพัฒนาผลิตภัณฑ์เงินให้กู้ ระบบเทคโนโลยีฯ และเครื่องมือช่วยในการวิเคราะห์เงินให้กู้ (Credit Tools)

ในการวิจัยครั้งต่อไปควรวิจัยสหกรณ์เครดิตยูเนียน และสหกรณ์ออมทรัพย์ทุกประเภท เพิ่มเติม

คำสำคัญ : สหกรณ์ออมทรัพย์ครู, การดำรงเงินกองทุน, มาตรฐาน Basel, Basel III

¹ Ph.d., ประธานกรรมการ บริษัท ชัคเซส บิส จำกัด 3/38 ถนนเมือง กรุงเทพฯ 10210

*ผู้ติดต่อหลัก e-mail: kasem@successbis.co.th

TEACHER'S SAVINGS AND CREDIT COOPERATIVE WITH BASEL STANDARD

Kasem Swasdee^{1*}**Abstract**

The objectives of this research were 1) to study the Cooperative Act.1999 (amended 2010) in practical affecting the performance of Teacher's Savings and Credit 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 a specific management persons.

The research found as follows : The Cooperative Act, 1999 (amended 2010) was not appropriate to regulate Teacher's Savings and Credit Cooperatives, the contents did not cover risk management, the supervision of capital adequacy was not in accordance with Basel standard. Loans products and information technology developments were inadequate. The loans collaterals focused on personal guarantee.

Recommendations : There should amend Cooperative 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 loans collateral, develop products, information technology and credit analysis tools.

In the next should research all Savings Cooperatives and Credit Union Cooperatives.

Keywords : Teacher Cooperative; Basel Standard; Capital Adequacy; Basel III

¹ Ph.d., Chairman, Success Bis Co., Ltd. 3/38 Donmueng Bangkok 10210

*Corresponding author; e-mail : kasem250088@gmail.com

บทนำ

สหกรณ์ออมทรัพย์ครูเป็นสถาบันการเงินอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้สมาชิกออมทรัพย์ และให้กู้ยืมเงินตามความจำเป็น มีบทบาทสำคัญในการให้ครูซึ่งเป็นสมาชิกกู้ยืมเงิน เพียงวันที่ 30 เดือนกันยายน พ.ศ. 2559 มีสินทรัพย์เป็นเงิน 805,382 ล้านบาท มีหนี้สิน 449,957 ล้านบาท มีส่วนทุน 355,425 ล้านบาท มีสมาชิก จำนวน 873,824 คน (กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ พ.ศ. 2559)

สมาชิกเป็นหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูเฉลี่ยคนละ 1,253,830บาท หากคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี ผ่อนชำระหนี้เฉลี่ยภายใน 10 ปี ครูแต่ละคนจะมีภาระผ่อนชำระหนี้สหกรณ์ฯ เดือนละ 14,000 บาท (ครูอาจจะยังมีหนี้สถาบันการเงินอื่นอีก) และมีค่าใช้จ่ายของครัวเรือนโดยเฉลี่ย 21,437 บาทต่อเดือน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ. ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของครัวเรือน พ.ศ. 2560) ปัญหาหนี้สินของครูซึ่งเป็นสมาชิกสหกรณ์ฯ ได้เพิ่มความรุนแรงมากขึ้น และครูหลายคนผิณฑชำระหนี้ ถูกธนาคารฯ ดำเนินคดีเรียกหนี้คืน (กรุงเทพฯธุรกิจ. ฉบับวันที่ 26 กรกฎาคม และ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2561. หนี้สินครูวิกฤต)

จึงควรศึกษาพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วส่งผลกระทบต่อสมาชิก และหากการกำกับดูแลไม่ได้ตามมาตรฐานสากล ตามหลัก Basel ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินทั่วโลก จะมีผลกระทบต่อสหกรณ์ฯ มีความเสี่ยงทางการเงินสูงขึ้นและจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้ที่ให้สหกรณ์ฯ กู้เงิน และความเชื่อมั่นต่อระบบการเงินของประเทศ

วัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) นำไปปฏิบัติแล้วส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ครู
2. เพื่อศึกษาหลักการสำคัญของ Basel คือการดำรงเงินกองทุนและการบริหารความเสี่ยง การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้
3. เพื่อกำหนดแนวทางการดำรงเงินกองทุน การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ของสมาชิก ของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูให้มีมาตรฐานสากล

ขอบเขตการวิจัย ศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนำไปใช้ปฏิบัติ ในเรื่องการดำรงเงินกองทุน การให้กู้ยืมเงิน การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ การลงทุน และศึกษาหลักการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามหลักการทั่วไปของ Basel ซึ่งเป็นหลักมาตรฐานสากล (Bank for International Settlement. (2001). BIS Ratio.; Basel. 2001. The Basel III Accord)

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยรวบรวม ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) จากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ระเบียบคำสั่ง ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์คือนายทะเบียนสหกรณ์ คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งการสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) ผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู จำนวน 5 คนคือ ประธานดำเนินการสหกรณ์ฯ ผู้จัดการสหกรณ์ฯ หัวหน้าฝ่ายบัญชี หัวหน้าฝ่ายเงินกู้ หัวหน้าฝ่ายคอมพิวเตอร์ เพื่อนพิสุงค์ทราบเทียบเคียง พระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ กับหลักการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามหลัก Basel ของ Bank for International Settlement

(BIS) และตามประกาศที่เกี่ยวข้องของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ซึ่งเป็นองค์กรที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน รวมทั้งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และรายงานการวิจัยทั้งในและต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2559 ของสหกรณ์ออมทรัพย์ พบว่า สหกรณ์ฯ มีอัตราส่วนทุนสำรองต่อสินทรัพย์ เฉลี่ยเท่ากับ 0.03 เท่า (หรือ 3 เปอร์เซ็นต์) และตามรายงานเรื่องศึกษาผลการดำเนินงานสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำกัดฯ พ.ศ. 2554 โดย นุฎลภิต เรื่องศรี 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 (นุฎลภิต เรื่องศรี. 2554. ศึกษาผลการดำเนินงานสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำกัดฯ. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์ฯ ยังมิได้นำหลักการของ Basel มาใช้ในการกำกับดูแล

งานวิจัยต่างประเทศเกี่ยวกับสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียน ประเทศในยุโรป สหรัฐอเมริกาและแคนาดาได้ให้ความสำคัญในการกำกับดูแลสหกรณ์ดำรงเงินกองทุนให้เพียงพอตามหลักเกณฑ์ Basel โดยมีงานวิจัยที่สนับสนุนคือ หนังสือชื่อ Best Practices in Credit Union Supervision (2009) ของสภาเครดิตยูเนียนโลก (World Council of Credit Union, Inc.) กำหนดแนวทางให้ Credit Union ในสหรัฐอเมริกา ได้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ 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. พบว่า Credit Union ในสหรัฐอเมริกามากกว่าร้อยละ 70 มีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ร้อยละ 8.5 ถึง 11.5 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน (Best Practices in Credit Union Supervision. 2009. World Council of Credit Union, Inc.; Dwyer, H. J.; Gould, J. S. and Lopez, R. H. 1999. Optimum Capital/Asset Ratio in the Credit Union Industry : a Managerial Perspective. Pace University, USA.)

องค์กร Autorité Des Marchés Financier (AMF) (2017) ประเทศฝรั่งเศสได้ออกหนังสือแนวทางการดำรงเงินกองทุนอย่างเพียงพอ (Capital Adequacy Guideline) ของ Credit Union กำหนดแนวทางในการดำรงเงินกองทุนโดยถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ Basel III สอดคล้องงานวิจัยเรื่อง 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 US credit union สามารถดำรงเงินกองทุนได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด (Autorité Des Marchés Financier (AMF). 2017. Capital Adequacy Guideline, France); Goddard, J.; McKillop, D. and Wilson O.S., J. (2013). Regulatory Change and Capital Adjustment of Cooperative Financial Institutions)

รายงานเรื่อง Canadian Credit Unions Capital Buffers under Basel III ของ Filene Institute Research (2017) 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. พบว่า Credit Union ได้ดำรงเงินกองทุนตามหลักเกณฑ์ Basel III (Filene Institute Research. 2017. Canadian Credit Unions Capital Buffers under Basel III, Canada;

Hessou, H.; Lai, V. H. and IPAG Business School. 2017. Basel III capital buffer requirement and credit union prudential regulation : Canadian evidence. Laval University, France)

การกำกับดูแล การบริหารจัดการสถาบันการเงิน

สหกรณ์ฯเป็นสถาบันการเงิน การกำกับดูแลต้องมีการบริหารความเสี่ยง การดำรงเงินกองทุนตามมาตรฐาน กำหนดธุรกิจอย่างชัดเจนให้สามารถกระทำได้ กำหนดเพดานเงินให้กู้หรือเงินลงทุน หรือก่อภาระผูกพัน หรือการทำสัญญาในลักษณะแบ่งผลกำไร การให้เงินกู้ในลักษณะที่จะเรียกคืนไม่ได้ การจัดชั้นสินทรัพย์ และการกันสำรอง การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การโอนการควรวรวมกิจการ การแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน และการเข้าควบคุมหรือปิดกิจการ หากสถาบันการเงิน มีเงินกองทุนต่ำกว่าเกณฑ์ (พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551. (2551, 5 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนที่ 27 ก)

การดำรงเงินกองทุนตามเกณฑ์มาตรฐานสากลที่ทั่วโลกยึดถือ คือหลักเกณฑ์ของ Bank for International Settlement - BIS หรือเรียกย่อว่า Basel

รพท. ได้กำหนดให้สถาบันการเงินบริหารความเสี่ยงตามหลักเกณฑ์มาตรฐานสากลของ Basel คือ ความเสี่ยงด้านเครดิต (Credit Risk) และความเสี่ยงด้านการกระจุกตัวด้านเครดิต (Credit Concentration Risk) ความเสี่ยงด้านการตลาด (Market risk) และความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ยในบัญชีเพื่อการธนาคาร (Interest Rate Risk in The Banking Book) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน (Operational Risk) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง (Liquidity Risk) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) ความเสี่ยงด้านชื่อเสียง (Reputation Risk) และความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Risk) และรพท. ได้กำหนดให้อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 8.5 (ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2552. เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนโดยทางการ (Pillar II); ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2554. แนวทางการการกำกับดูแลเงินกองทุนและสภาพคล่องตามหลักเกณฑ์ Basel III; ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2555. เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับดูแลด้านเงินกองทุน; ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2558. เรื่องหลักเกณฑ์การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องที่มีความรุนแรง (Liquidity Coverage Ratio: LCR); ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2561. เรื่องนำเสนอประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Risk) ของสถาบันการเงินฯ)

ผลการวิจัย

การวิเคราะห์พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2553)

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) กำหนดให้สหกรณ์ทั้งหลายอยู่ใน การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มาตรา 5 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ มาตรา 15 กำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ มาตรา 16 ให้นายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ (8) ออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกิจการสหกรณ์ (9) การกระทำอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา 48 ให้สหกรณ์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งตาม "กฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ พ.ศ. 2550" และ "ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ กำหนดร้อยละ 1 ของยอดเงินฝากทั้งหมด" (กฎกระทรวงว่าด้วยการ

ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ พ.ศ. 2550) แต่มีได้กำหนดให้สหกรณ์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามหลักเกณฑ์ Basel (ซึ่งรายละเอียดตามหนังสือ ธนาการแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 9/2558 เรื่องหลักเกณฑ์การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องที่มีความรุนแรง (Liquidity Coverage Ratio : LCR)

มาตรา 62 เงินของสหกรณ์นั้นสหกรณ์อาจฝากหรือลงทุนได้ดังต่อไปนี้ “(7) ฝากหรือลงทุนอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด” ซึ่งมีได้กำหนดให้มีการวิเคราะห์ความเสี่ยงโดยบริษัทจัดอันดับความเสี่ยงที่น่าเชื่อถือ ต่อมา พ.ศ. 2558 มีประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เรื่องข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ ได้กำหนดแนวทางดังกล่าวแต่มีได้กล่าวถึงการทำธุรกรรม การทำสัญญาซื้อขายเป็นเงินเชื่อมีความเสี่ยง เนื่องจากมีหลายสหกรณ์ฯ เกิดความเสียหายจากการทำสัญญาซื้อขายจำหน่ายสลากกินแบ่งกับบริษัทเอกชนที่ไม่น่าเชื่อถือ (ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ 2558. เรื่องข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์)

การวิเคราะห์หลัก Basel

อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงหรือ Capital Adequacy Ratio เรียกว่า CAR Ratio หรือ BIS Ratio โดย Basel Capital Accord กำหนดให้สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 8 ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้เพิ่มขึ้นคือต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 8.5

เงินกองทุนจะประกอบด้วย เงินทุนจดทะเบียนชำระแล้วของหุ้นสามัญ หุ้นบุริมสิทธิรวมทั้งสำรองหรือส่วนเกินที่เกิดขึ้นจากกำไรสะสมที่จัดสรรแล้ว หรือสำรองต่างๆ ที่องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินยอมรับให้เป็นเงินกองทุน เช่น สำรองจากมูลค่าส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการตีราคาที่ดินและอาคาร เป็นต้น

สินทรัพย์เสี่ยง คือเงินให้กู้ยืม เงินลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงเช่น ตราสารหนี้ หุ้นสินทรัพย์เสี่ยงอื่นที่องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินจัดให้เป็นสินทรัพย์เสี่ยงเกิดจากการบริหารความเสี่ยง

การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ตามหลักมาตรฐานสากลใช้อัตราส่วน Debt Service Coverage Ratio : DSCR = Net Operating Income / Total Debt Service (**Moody’s Investors Service. (2018). DSCR.**) กรณีประกอบธุรกิจโดยบุคคลหรือเป็นนิติบุคคล (เป็นรายได้ของธุรกิจ) ใช้อัตราส่วน $DSCR = EBITDA / \text{จำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระหนี้ทุกประเภทที่มี (ต้น+ดอกเบี้ยย)}$ >1.2 เท่า และกรณีเป็นบุคคลมีรายได้จากค่าจ้าง เงินเดือน (ไม่ใช่รายได้ของธุรกิจ) ใช้อัตราส่วน $DSCR = (\text{รายได้} - \text{ค่าใช้จ่าย}) / \text{จำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระหนี้ทุกประเภทที่มี (ต้น+ดอกเบี้ยย)}$ >1.2 เท่า

ทั้งนี้ผลการตรวจสอบเอกสารและสัมภาษณ์ผู้บริหารสหกรณ์พบว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ครุมีได้บริหารความเสี่ยง คำนวณสินทรัพย์เสี่ยงและการดำรงเงินกองทุนตามหลัก Basel

สรุปผลการวิเคราะห์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ไม่เหมาะสมที่จะใช้กำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ครุ เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์ครุเป็นสถาบันการเงินที่มีกิจกรรมทางการเงิน การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน การลงทุน

สหกรณ์ฯ ไม่มีระเบียบปฏิบัติในการตรวจสอบเครดิตบูโรจากบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (National Credit Bureau : NCB) สหกรณ์ไม่สามารถทราบว่ามีสมาชิกผู้ขอู้เงินจากสหกรณ์เป็นหนี้สถาบันการเงินใดบ้าง เป็นจำนวนหนี้เท่าไร ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ได้ถูกต้อง

สหกรณ์ออมทรัพย์ครุส่วนใหญ่ยังมีได้เป็นสมาชิกของเครดิตบูโร (สำนักข่าวอิศรา. 2560. รายชื่อสมาชิกเครดิตบูโร) ทำให้ข้อมูลลูกหนี้ของสหกรณ์ฯ มีได้อยู่ในฐานข้อมูลของเครดิตบูโร สถาบันการเงิน

ต่างๆ ตรวจสอบเครดิตบูโรไม่สามารถทราบภาระหนี้ของครุฑที่มีกับสหกรณ์ฯ ได้ ทำให้สถาบันการเงินปล่อยเงินกู้ซ้ำซ้อน (Double Finance) กับสหกรณ์ฯ

สหกรณ์ออมทรัพย์ครุฑวิเคราะห์ความสามารถชำระหนี้โดย ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน DSCR เนื่องจากไม่ได้ตรวจสอบภาระหนี้จากเครดิตบูโร การหักค่าใช้จ่ายน้อยกว่าความเป็นจริงโดยหักค่าใช้จ่ายเพียง 15 ถึง 20 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือน ซึ่งตามหลักการวิเคราะห์หนี้จะต้องหักค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งค่าใช้จ่ายส่วนตัวและครอบครัว ไม่น้อยกว่าค่าใช้จ่ายมาตรฐานครัวเรือนหรือค่าครองชีพขั้นต่ำตามพื้นที่ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

สหกรณ์ออมทรัพย์ครุฑกำหนดให้สิทธิสมาชิกกู้เงิน ทำให้สมาชิกส่วนใหญ่ขอใช้สิทธิกู้เงินเพราะหากไม่ใช้สิทธิเหมือนกับเสียเปรียบเมื่อต้องเป็นลูกค้าประกันเงินกู้ให้กับสมาชิกคนอื่น

การค้ำประกันเงินกู้ สหกรณ์ฯ ให้สมาชิกค้ำประกันเงินกู้ซึ่งกันและกัน ทำให้สมาชิกแต่ละคนมีภาระหนี้เงินกู้และภาระค้ำประกันรวมกันสูงเกินความสามารถในการชำระหนี้ หากคนใดคนหนึ่งเสียชีวิตหรือออกจากราชการ สหกรณ์จึงพยายามจัดทำประกันชีวิตลูกหนี้ ทำให้ลูกหนี้มีภาระค่าเบี้ยประกัน ซึ่งหลายรายไม่มีความสามารถชำระค่าเบี้ยประกัน

การตรวจสอบหลักทรัพย์ประกัน (ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง) สหกรณ์ฯ ไม่เน้นมูลค่าหลักทรัพย์ประกันค้ำประกัน และมีได้ค้ำจนถึงสภาพคล่อง เช่นทำเลที่ตั้ง ทางเข้าออก รูปร่างที่ดิน

สหกรณ์ฯ ยังไม่มีกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการก่อภาระผูกพันในสินทรัพย์เสี่ยงต่างๆ เช่น บางสหกรณ์ลงทุนกิจการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลกับบริษัทเอกชนที่ไม่น่าเชื่อถือในเรื่องฐานะทางการเงิน

สหกรณ์ฯ มีผลิตภัณฑ์เงินกู้เพียง 3 ผลิตภัณฑ์คือ เงินกู้ฉุกเฉิน วัตถุประสงค์เพื่อใช้กรณีฉุกเฉินจำเป็นในการดำรงชีวิตประจำเดือน เงินกู้สามัญ วัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในครอบครัว ฯลฯ เงินกู้พิเศษ มีวัตถุประสงค์เพื่อการเคหะ และเพื่อการลงทุนประกอบอาชีพ ซึ่งมีได้วางระเบียบการใช้เงินกู้เพื่อการเคหะ และการลงทุนประกอบอาชีพอย่างรัดกุมเพื่อให้การใช้เงินตรงตามวัตถุประสงค์และมีความสามารถชำระหนี้คืน

การใช้ระบบเทคโนโลยี (IT) สหกรณ์ออมทรัพย์ครุฑใช้ระบบคอมพิวเตอร์ของชุมนุมสหกรณ์ยังเป็นระบบกึ่งอัตโนมัติ ยังไม่สามารถเชื่อมโยงทุก Transaction ลงบัญชีได้อัตโนมัติรวมทั้งสามารถออกรายงานต่างๆ เช่นรายงานการกันสำรองเพื่อใช้ในเพื่อการบริหารจัดการ

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

สรุปผลข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์

ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ตามข้อ 1.2.1 เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) พบว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ไม่เหมาะสมที่จะใช้กำกับดูแล เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์ครุฑมีกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นเรื่องการเงิน พระราชบัญญัติฯ มีเนื้อหาไม่ครอบคลุมที่จะใช้ในการกำกับดูแลให้การดำเนินงานของสหกรณ์ฯ เป็นไปตามมาตรฐานสากล มิได้กำหนดให้สหกรณ์ฯ บริหารความเสี่ยง และดำรงเงินกองทุนอย่างเพียงพอ ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อ 1.2.2 เพื่อศึกษาการดำรงเงินกองทุน กระบวนการการให้กู้ยืมเงินฯ และการลงทุน กับมาตรฐานสากล (Basel) พบว่าหน่วยงานกำกับดูแลมิได้ออกคำสั่งกำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครุฑปฏิบัติตามหลัก Basel ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อ 1.2.3 เพื่อกำหนดแนวทางการดำรงเงินกองทุน กระบวนการบริหารจัดการการให้กู้ยืมเงินฯ และการบริหารความเสี่ยงในการลงทุนเป็นไปตามมาตรฐานสากล พบว่า แนวทางการกำกับดูแลจะต้องยึดหลักการบริหารความเสี่ยง การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามหลัก Basel คือต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 8.5 กระบวนการให้กู้ยืม

เงินต้องมีการตรวจสอบความตั้งใจในการชำระหนี้คืน (Willingness to repay) การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ต้องใช้หลัก DSCR และการลงทุนหรือทำสัญญาการก่อภาวะผูกพัน จะต้องมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงและได้รับอนุมัติจากหน่วยงานกำกับดูแล

การอภิปรายผล

จากข้อค้นพบว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) มิได้กำหนดความหมายของเงินกองทุน และความหมายของสินทรัพย์เสี่ยง มิได้กำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลมีคำสั่งให้สหกรณ์ดำรงเงินกองทุนให้มีความเพียงพอตามมาตรฐานสากล มิได้กำหนดธุรกิจอย่างชัดเจนให้สหกรณ์สามารถกระทำได้ มิได้กำหนดเพดานเงินให้กู้หรือเงินลงทุน หรือก่อภาวะผูกพัน หรือการทำสัญญาในลักษณะแบ่งผลกำไร การให้เงินกู้ในลักษณะที่จะเรียกคืนไม่ได้ การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันสำรอง และการเข้าควบคุมหรือปิดกิจการ ดังนั้นจึงควรจัดทำกฎหมายขึ้นมาใช้ในการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ เป็นการเฉพาะ

จากข้อค้นพบว่าการดำรงเงินกองทุน กระบวนการการให้กู้ยืมเงิน การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ของสมาชิก และการลงทุน หน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์ฯ มิได้ออกคำสั่งหรือแนวทางกำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูปฏิบัติตามหลัก Basel ซึ่งจากรายงานการวิจัยประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งในยุโรปและอเมริกา มีการกำหนดให้ Credit Union ถือปฏิบัติตามหลัก Basel แล้ว และจากรายงานการวิจัยประเทศที่อยู่ระหว่างพัฒนาเช่นประเทศเคนยา ประเทศเนปาล ก็ได้กำหนดให้ถือปฏิบัติตามหลัก Basel เช่นกัน

จากข้อค้นพบว่า แนวทางการกำกับดูแลให้สหกรณ์ออมทรัพย์มีความมั่นคงจะต้องยึดหลักการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 8.5 แต่จากรายงานการวิจัย พบว่ายังไม่มีการปฏิบัติตามหลัก Basel สหกรณ์ออมทรัพย์มีเงินทุนสำรองต่อสินทรัพย์โดยเฉลี่ยเพียง 0.03 เท่า หรือร้อยละ 3 และกระบวนการให้กู้ยืมเงินต้องมีการตรวจสอบความตั้งใจในการชำระหนี้คืน (Willingness to repay) เช่นการตรวจข้อมูลเครดิตจากเครดิตบูโร การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ต้องใช้หลัก DSCR การทำสัญญาการก่อภาวะผูกพันการลงทุนจะต้องมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงและต้องได้รับอนุมัติจากหน่วยงานกำกับดูแล

ข้อเสนอแนะ

ควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) กำหนดให้สหกรณ์ฯ ดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามหลัก Basel การตรวจสอบเครดิตบูโรรวมทั้งการเข้าร่วมเป็นสมาชิกเครดิตบูโร วิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้โดยยึดหลัก DSCR วิเคราะห์หลักทรัพย์ประกันโดยมีมูลค่าคุ้มหนี้ และมีสภาพคล่อง วิเคราะห์ความเสี่ยงในการลงทุน ควรพัฒนาระบบเทคโนโลยี ควรพัฒนาเครื่องมือช่วยในการวิเคราะห์เงินกู้ (Credit Tool) ควรพัฒนาผลิตภัณฑ์เงินกู้ (Product) ควบคุมการใช้เงินกู้ตรงตามวัตถุประสงค์ สหกรณ์ออมทรัพย์ฯ และธนาคารของรัฐไม่ควรให้เงินกู้กับครู้ซ้ำซ้อน (Double Finance) การทำวิจัยครั้งต่อไป ควรวิจัยสหกรณ์เครดิตยูเนียน และสหกรณ์ออมทรัพย์ทุกประเภท เพิ่มเติม

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ พ.ศ. 2550. (2550, 18 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 27 ก
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. (2560). รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ พ.ศ.2559. สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2561, จาก [http:// www.cad.go.th](http://www.cad.go.th)

- กรุงเทพธุรกิจ. (2561). **หนี้สินครุวิฤต**. กรุงเทพธุรกิจ (26 กรกฎาคม และ 7 สิงหาคม 2561). สืบค้นเมื่อ วันที่ 14 สิงหาคม 2561, จาก <http://www.bangkokbiznews.com>
- คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ. (2558). **ประกาศ เรื่องข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของ สหกรณ์ พ.ศ. 2558**. คลินิกกฎหมายกรมส่งเสริมสหกรณ์, สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2561, จาก <http://www.e-service.cpd.go.th>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2552). **หนังสือที่ ธพท. ผต. 1 (52). 2135/2552 เรื่องนำส่งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สกส. 5/2552 เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนโดยทางการ (Pillar II)**. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2561, จาก <http://www.bot.or.th>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2554). **แนวทางการกำกับดูแลเงินกองทุนและสภาพคล่องตามหลักเกณฑ์ Basel III**. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2561, จาก <http://www.bot.or.th>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2555). **ที่ ฟนส. (21)ว. 142/2555 เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับดูแลด้านเงินกองทุน**. สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2561, จาก <http://www.bot.or.th>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2558). **ที่ สนส. 9/2558 เรื่องหลักเกณฑ์การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องที่มีความรุนแรง (Liquidity Coverage Ratio: LCR)**. สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2561, จาก <http://www.bot.or.th>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2561). **ที่ ฟนส. (01)ว. 3/2561 เรื่องนำส่งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Risk) ของสถาบันการเงิน และแนวปฏิบัติในการบริหารความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ**. สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2561, จาก <http://www.bot.or.th>
- พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551. (2551, 5 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนที่ 27 ก**. สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2561, จาก <http://www.bot.or.th>
- พระราชบัญญัติสหกรณ์. แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553. (2553). สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561, จาก <http://www.coop.ku.ac.th>
- นุกุลกิต เรื่องศรี. (2554). **ศึกษาผลการดำเนินงานสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำกัด และ ปัจจัยที่มีผลต่อการออมในหุ้นเรือนหุ้นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำกัด**. วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2561, จาก <http://www.digi.library.tu.ac.th>
- สำนักข่าวอิสรา. (2560). **รายชื่อสมาชิกเครดิตบูโร**. สำนักข่าวอิสรา (2 สิงหาคม 2560). สืบค้นเมื่อ 23 กรกฎาคม 2561, จาก <http://www.isaranews.org>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2560). **ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของครัวเรือน พ.ศ. 2560**. สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2561, จาก <http://www.nso.go.th>
- Autorité Des Marchés Financier (AMF). (2017). **Capital Adequacy Guideline; France**. Retrieved April 20, 2018, from <http://www.lautorite.qc.ca>
- Bank for International Settlement. (2001). **BIS Ratio**. Retrieved June 15, 2018, from <http://www.bis.org>
- Basel. (2001). **The Basel III Accord**. Retrieved July 20, 2018, from <http://www.basel-iii-accord.com>

Best Practices in Credit Union Supervision. (2009). **World Council of Credit Union, Inc.**

Retrieved April 20, 2018, from <https://www.woccu.org>

Dwyer, H. J.; Gould, J. S. and Lopez. R. H. (1999). **Optimum Capital/Asset Ratio in the Credit Union Industry : a Managerial Perspective.** Pace University USA.

Retrieved April 20, 2018, from <http://www.digitalcommons.pace.edu>

Filene Institute Research. (2017). **Canadian Credit Unions Capital Buffers under Basel III.**

Canada. Retrieved April 20, 2018, from <http://www.filene.org>

Goddard, J.; McKillop, D. and Wilson O.S., J. (2013). **Regulatory Change and Capital Adjustment of Cooperative Financial Institutions,** University of St Andrews, UK. Retrieved

April 20, 2018, from <http://www.st-andrews.ac.uk/business>

Hessou, H.; Lai, V. H. and IPAG Business School. (2017). **Basel III capital buffer requirement and credit union prudential regulation : Canadian evidence.** Laval University,

France. Retrieved April 20, 2018, from <http://www.sciencedirect.com>

Moody's Investors Service. (2018). **DSCR.** Retrieved July 22, 2018, from [http://](http://www.wallstreetmojo.com)

www.wallstreetmojo.com