FAQ
FOCUSED AND QUICK
Issue 114
May 9, 2017

ความเสี่ยงของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ กับแนวทางการปฏิรูปการกำกับดูแล

ศิริวรรณ อัศววงศ์เสถียร, กันตภณ ศรีชาติ และ รัฐศาสตร์ หนูดำ

บทความนี้เป็นทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย
การกล่าว คัด หรืออ้างอิง ข้อมูลบางส่วนตามสมควรในบทความนี้
จะต้องกระทำโดยถูกต้อง และอ้างอิงถึงผู้เขียนและธนาคารแห่งประเทศไทย โดยชัดแจ้ง

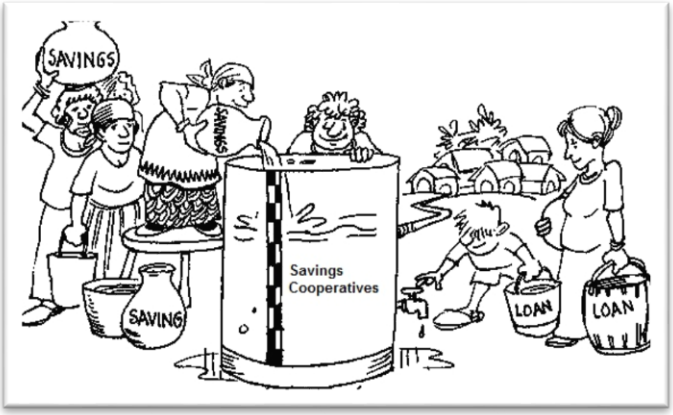
ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน
ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

FOCUSED AND QUICK (FAQ) Issue 114

ความเสี่ยงของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ กับแนวทางการปฏิรูปการกำกับดูแล

ศิริวรรณ อัศววงศ์เสถียร กันตภณ ศรีชาติ และ รัฐศาสตร์ หนูดำ

May 9, 2017



ที่มา: http://www.fao.org/docrep/005/y4094E/y4094e04.htm edited by BOT Staff [Accessed 28 Apr 2017]

บทคัดย่อ

สหกรณ์เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจที่อยู่คู่สังคมไทยมากว่า 100 ปี ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงินระหว่างสมาชิกที่มีเงินเหลือและสมาชิกที่ต้องการใช้เงิน แต่ในช่วงหลัง การดำเนินธุรกรรมของสหกรณ์ออมทรัพย์มีการพัฒนาในหลายด้านทั้งการให้สินเชื่อที่ขยายเกือบเท่าตัว จนกลายมาเป็นผู้เล่นสำคัญในการให้สินเชื่อแก่ภาคครัวเรือน นอกจากนี้ สหกรณ์ออมทรัพย์มีการลงทุนในตราสารหนี้และตราสารทุนเพิ่มขึ้น ตลอดจนอาศัยการกู้ยืมจากสหกรณ์อื่น สถาบันการเงินของรัฐ และธนาคารพาณิชย์มากขึ้นจนมีการเชื่อมโยงกับระบบการเงินมากขึ้น

บทความนี้ได้ทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงงบการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ 169 ราย และแบ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ตามสภาพคล่องได้เป็น 2 กลุ่มหลัก (1) สหกรณ์ที่มีเงินทุนเหลือ เป็นกลุ่มที่มีสภาพคล่องส่วนเกิน โดยส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์ที่สมาชิกค่อนข้างมีฐานะการเงินดี ทำให้มีปริมาณเงินรับฝากมาก สหกรณ์จำเป็นที่จะต้องบริหารสภาพคล่องดังกล่าวให้เป็นที่พึงพอใจแก่สมาชิก แม้ว่าอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากของสหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนใหญ่จะสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์อยู่แล้วก็ตาม โดยเฉพาะในภาวะที่การฟื้นตัวอย่างช้า ๆ ของเศรษฐกิจไทย และอัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับต่ำเป็นแรงกดดันให้กรรมการและผู้บริหารสหกรณ์ต้องลงทุนในสินทรัพย์ที่หลากหลายมากขึ้น (2) สหกรณ์ที่ยังขาดเงินทุนเป็นสหกรณ์กลุ่มที่มีสภาพคล่องไม่เพียงพอ ส่วนใหญ่จะเป็นสหกรณ์ที่สมาชิกมีรายได้น้อยหรือมีความต้องการกู้เงิน ทำให้ทุนภายในมีไม่เพียงพอ กรรมการและผู้บริหารของสหกรณ์เหล่านี้ต้องระดมทุนผ่านช่องทางต่าง ๆ อาทิ รับฝากเงินจากประชาชนที่ไม่ใช่สมาชิก เพื่อนำมาให้สมาชิกกู้ยืม เงินกู้ยืมเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้ว เป็นเงินกู้ยืมระยะสั้น จึงไม่สอดคล้องกับอายุของเงินให้กู้แก่สมาชิกที่ส่วนใหญ่อยู่ในระยะยาว สหกรณ์กลุ่มนี้จึงมีความเสี่ยงที่จะขาดสภาพคล่องหากไม่ได้รับการต่ออายุเงินกู้

โดยสรุป สหกรณ์ออมทรัพย์ทั้งสองกลุ่มมีความเสี่ยงที่แตกต่างกัน กลุ่มแรกมีสภาพคล่องเหลือและนำเงินไปลงทุนในสินทรัพย์เสี่ยง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่กรรมการและผู้บริหารสหกรณ์ต้องมีความรู้ความเข้าใจในผลิตภัณฑ์การเงินต่าง ๆ และมีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม ส่วนกลุ่มที่สองต้องการสภาพคล่อง มีความเสี่ยงที่อาจจะไม่สามารถหาแหล่งเงินทุนรองรับในยามฉุกเฉิน จึงควรมีตัวกลางที่บริหารจัดการสภาพคล่องระหว่างสหกรณ์ที่มีเงินทุนเหลือ และสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องไม่เพียงพอ เพื่อส่งเสริมให้สหกรณ์ดำเนินงานตามพันธกิจและอุดมการณ์ของตน อีกทั้งยังช่วยลดความเสี่ยงต่อเสถียรภาพระบบการเงินเนื่องจากสหกรณ์สามารถพึ่งพากันเองภายในอย่างเป็นระบบปิดมากขึ้น นอกจากนี้ ควรยกระดับการกำกับดูแลให้ระบบสหกรณ์มีความเข้มแข็งขึ้น โดยควรปรับเกณฑ์กำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลและด้านความมั่นคงเพิ่มเติม เพื่อกำกับดูแลความเสี่ยงที่เหมาะสมกับขนาดของสหกรณ์และภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งหมดนี้ เพื่อช่วยให้ระบบสหกรณ์มีภูมิคุ้มกันที่ดี ดำเนินงานได้อย่างมั่นคง สร้างความเชื่อมั่นและเป็นที่พึ่งพิงให้กับภาคครัวเรือน และไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพระบบการเงินโดยรวม

บทนำ

ในปี 2559 ที่ผ่านมาได้ถือเป็นช่วงเวลาสำคัญของวงการสหกรณ์ไทย ในโอกาสที่ครบรอบ 100 ปี ของการก่อตั้งสหกรณ์ขึ้นในประเทศไทย หากย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์ “สหกรณ์วัดจันทร์” ถือเป็นสหกรณ์แห่งแรกที่ก่อตั้ง และดำเนินกิจการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของชาวนาได้สำเร็จ ทางภาครัฐจึงได้ขยายแนวคิดดังกล่าวด้วยการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 นำมาสู่การก่อตั้งสหกรณ์แห่งอื่นอย่างแพร่หลาย

หากพิจารณาถึงความหมายอย่างเป็นทางการสหกรณ์จะหมายถึง องค์กรทางเศรษฐกิจที่รวมกลุ่มกันด้วยความสมัครใจและมีความเป็นเจ้าของร่วมกัน โดยคุณค่าของสหกรณ์คือ “การตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการช่วยเหลือตนเอง ความรับผิดชอบต่อตนเอง รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อสังคม” สำหรับสิทธิการออกเสียงของสมาชิกจะแตกต่างจากการดำเนินงานของธุรกิจประเภทอื่น โดยสมาชิกของสหกรณ์แต่ละรายจะมีสิทธิ์ออกเสียงได้แค่ 1 เสียง โดยไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนหุ้นของสมาชิก ขณะที่สิทธิ์การออกเสียงของธุรกิจอื่นจะขึ้นอยู่กับความเป็นเจ้าของโดยสมาชิกที่ถือหุ้นมากจะมีสิทธิ์เหนือกว่าสมาชิกที่มีหุ้นน้อย

สำหรับรูปแบบของสหกรณ์ในประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ซึ่งแยกได้เป็น 7 รูปแบบย่อย คือ 1) สหกรณ์ในภาคการเกษตรประกอบด้วย 1.1) สหกรณ์การเกษตร 1.2) สหกรณ์ประมง และ 1.3) สหกรณ์นิคม ขณะที่ 2) สหกรณ์นอกภาคการเกษตรประกอบด้วย 2.1) สหกรณ์ออมทรัพย์ 2.2) สหกรณ์ร้านค้า 2.3) สหกรณ์บริการ และ 2.4) สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

แม้ว่าสหกรณ์ทั้งหมดจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อย่างไรก็ตามในปี 2556 ได้เกิดเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบสหกรณ์ไทยขึ้น ภายหลังที่สมาชิกของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นจำนวนมากไม่สามารถถอนเงินสดของตนเองได้ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากการดำเนินธุรกิจที่ขาดความโปร่งใสและการตรวจสอบที่ละเอียดถี่ถ้วน มูลค่าความเสียหายต่อสหกรณ์ที่เป็นผู้ให้กู้เงินแก่สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นหรือนำเงินมาฝาก รวมถึงสมาชิกคิดเป็นมูลค่าประมาณ 21,000 ล้านบาท เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้สังคมเริ่มตั้งคำถามถึงความโปร่งใสในการดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์ ประกอบกับขนาดสินทรัพย์ของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วง 5 ปีหลัง แสดงให้เห็นถึงบทบาทที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นการกำกับดูแลที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพจะช่วยป้องกันความเสียหายต่อระบบสหกรณ์และความมั่งคั่งของสมาชิกที่นับวันจะมีมูลค่าสูงขึ้นมากได้

ความสำคัญของสหกรณ์และบทบาทที่เพิ่มมากขึ้น

สหกรณ์ออมทรัพย์มีขนาดใหญ่ขึ้นและมีการขยายสินทรัพย์อย่างรวดเร็ว

สหกรณ์ออมทรัพย์มีบทบาทเป็นผู้ให้สินเชื่อแก่สมาชิกที่มีความต้องการเงินทุน โดยแหล่งเงินทุนของสหกรณ์เองได้รับจากสมาชิกผ่านช่องทางการซื้อหุ้นของสมาชิกในแต่ละเดือน รวมถึงเงินฝากของสมาชิกเช่นกัน โดยหลักพื้นฐานที่สำคัญของสหกรณ์คือสมาชิกของสหกรณ์จะเป็นกลุ่มที่อยู่อาศัยในบริเวณเดียวกัน หรือทำงานอยู่ในสถานที่เดียวกันซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความเชื่อใจระหว่างผู้ฝากเงินกับผู้กู้เงิน นำไปสู่โอกาสปล่อยกู้ที่มากขึ้นด้วย

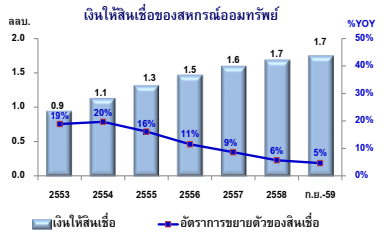
ในภาพรวมมีสหกรณ์ทั้งสิ้น 8,074 แห่ง ณ ปี 2558 โดยจำนวนสหกรณ์ส่วนใหญ่จะอยู่ในสหกรณ์ภาคการเกษตรซึ่งมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 56 เมื่อเทียบกับจำนวนของสหกรณ์นอกภาคเกษตรที่ร้อยละ 44 โดยสหกรณ์การเกษตรมีจำนวนสูงสุด 4,337 แห่ง แม้ว่าสหกรณ์การเกษตรจะมีจำนวนมากที่สุด แต่หากพิจารณาจากมูลค่าสินทรัพย์แล้ว พบว่าสินทรัพย์ส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 87 ของสหกรณ์ทั้งระบบ กลับเป็นของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีมูลค่าสินทรัพย์อยู่ที่ 2,059,457 ล้านบาท และสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับสหกรณ์ประเภทอื่น โดยการขยายตัวของสินทรัพย์ของสหกรณ์ออมทรัพย์นั้นส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปเงินให้สินเชื่อที่แม้ว่าในระยะหลังการเติบโตของสินเชื่อเริ่มชะลอตัวเมื่อเทียบกับปี 2554 แต่เมื่อพิจารณาในช่วง 5 ปี (2553 - 2558) เงินให้สินเชื่อของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ 169 แห่ง เติบโตจาก 0.9 ล้านล้านบาท ณ สิ้นปี 2553 มาอยู่ที่ 1.7 ล้านล้านบาท ณ กันยายน 2559 ซึ่งเพิ่มขึ้นมากเกือบ 2 เท่า (ภาพที่ 1)

การเพิ่มขึ้นของเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์สอดคล้องกับการขยายตัวของของสินทรัพย์ที่เร่งตัวขึ้นมากจาก 1.3 ล้านล้านบาท ณ สิ้นปี 2553 มาอยู่ที่ระดับ 2.4 ล้านล้านบาท ในเดือนกันยายน 2559 (ภาพที่ 2)

รูปที่ 1 มูลค่าสินทรัพย์และจำนวนสหกรณ์ในแต่ละประเภท

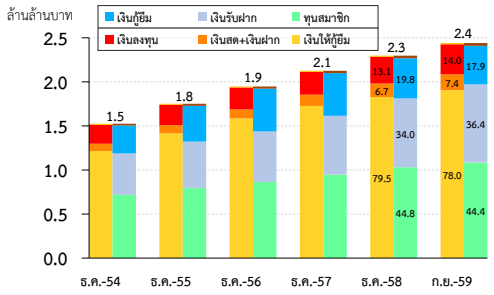
ประเภทสหกรณ์	จำนวนสหกรณ์		สินทรัพย์รวม	
	แห่ง	สัดส่วน	ล้านบาท	สัดส่วน
สหกรณ์ภาคการเกษตร	**4,538**	**56%**	**237,646**	**10%**
สหกรณ์การเกษตร	4,337	54%	227,086	10%
สหกรณ์ประมง	106	1%	818	0.03%
สหกรณ์นิคม	95	1%	9,742	0.4%
สหกรณ์นอกภาคการเกษตร	**3,536**	**44%**	**2,136,243**	**90%**
สหกรณ์ร้านค้า	238	3%	2,995	0.1%
สหกรณ์บริการ	1,262	16%	25,778	1%
สหกรณ์ออมทรัพย์	1,448	18%	2,059,457	87%
สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน	588	7%	48,013	2%
รวม	**8,074**	**100%**	**2,373,889**	**100%**

ที่มา : สารสนเทศน่ารู้ทางการเงิน ประจำปี 2558 จัดทำโดย กรมตรวจบัญชีสหกรณ์



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

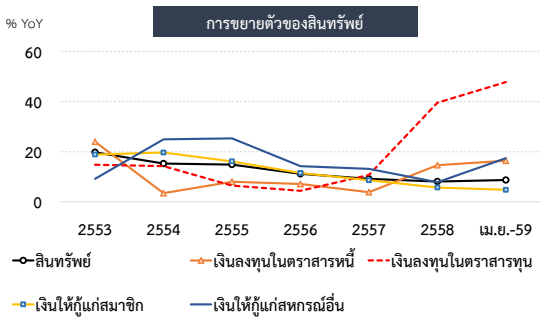
ภาพที่ 2 แสดงแหล่งที่มาและแหล่งใช้ไปของเงินทุนสหกรณ์ออมทรัพย์



ที่มา: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

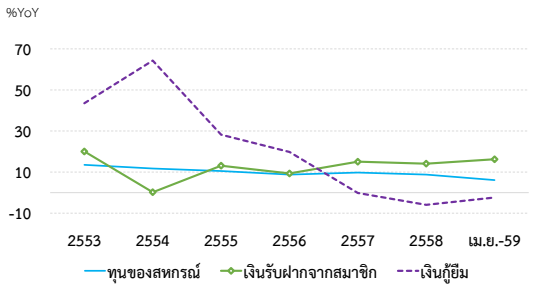
ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าสหกรณ์ออมทรัพย์นำเงินทุนที่ได้ไปใช้ในแหล่งใดบ้าง เมื่อพิจารณาถึงประเภทของสินทรัพย์ของสหกรณ์ทำให้เห็นถึงพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่สินทรัพย์ส่วนใหญ่ของสหกรณ์จะเป็นเงินปล่อยกู้ แต่ส่วนที่เป็นเงินลงทุน (ทั้งตราสารหนี้และตราสารทุน) มีการเพิ่มขึ้นอย่างมาก และเป็นที่น่าสังเกตว่าเริ่มเห็นพฤติกรรมการลงทุนในตราสารทุนเพิ่มขึ้น โดยเร่งตัวขึ้นตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมา (ภาพที่ 3และภาพที่ 4) พฤติกรรมการลงทุนในตราสารทุนดังกล่าวสะท้อนถึงการแสวงหาผลตอบแทนของสหกรณ์ออมทรัพย์โดยการลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงมากขึ้นและสอดคล้องกับผลการศึกษาของจุฑาทิพย์ ภัทราวาท (2554) ขณะที่เงินให้กู้แก่สมาชิกมีทิศทางลดลงต่อเนื่อง ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ตามอุดมการณ์และปรัชญาของสหกรณ์ที่เน้นช่วยเหลือแก่สมาชิก

ภาพที่ 3 เงินลงทุนในตราสารทุนของสหกรณ์ออมทรัพย์เพิ่มขึ้น



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย (งบการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ 170 ราย ณ เมษายน 2559)

ภาพที่ 4 การขยายตัวของหนี้สินและส่วนของทุน



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย (งบการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ 170 ราย ณ เมษายน 2559)

ลักษณะการดำเนินงานมีความใกล้เคียงกับธนาคารพาณิชย์ (เป็นธุรกิจการเงิน)

สหกรณ์ทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงินแบบหนึ่งที่มีหน้าที่จับคู่ (match) ความต้องการระหว่างสมาชิกที่มีเงินเหลือกับสมาชิกที่มีต้องการเงินทุนเข้าด้วยกัน โดยระดมเงินฝากและค่าหุ้นจากสมาชิกและนำไปปล่อยกู้ให้สมาชิกอีกกลุ่มหนึ่งต่อโดยคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูงกว่าเงินรับฝาก ขณะที่สมาชิกจะได้รับผลตอบแทนในรูปดอกเบี้ยเงินฝากและเงินปันผล ซึ่งสหกรณ์จะแสวงหาผลกำไรจากส่วนต่าง (spread) ระหว่างดอกเบี้ยเงินรับฝาก (ต้นทุนของสหกรณ์) และดอกเบี้ยเงินให้กู้ ทำให้ลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวเทียบเคียงได้กับธุรกิจการเงิน โดยองค์ประกอบที่สำคัญหนึ่งของธุรกิจการเงิน คือ การได้รับความเชื่อมั่นจากสาธารณชน และประสบการณ์จากต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า หากประชาชนขาดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงินและไถ่ถอนเงินฝากในเวลาเดียวกันอาจนำไปสู่วิกฤตทางการเงินได้

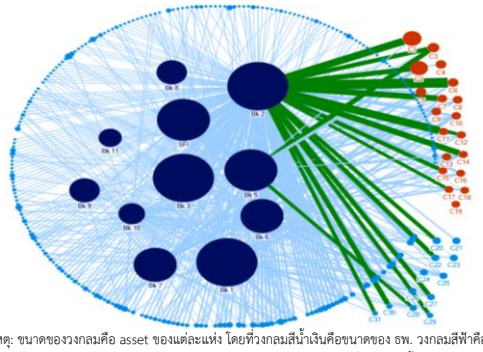
สำหรับการติดตามความเสี่ยงเชิงระบบ (systemic risk) ที่อาจก่อขึ้นโดยผู้เล่นทางการเงินรายใดรายหนึ่งนั้น ส่วนใหญ่จะพิจารณาถึงความสำคัญเชิง

ระบบของผู้เล่นทางการเงิน (systemically important financial institutions : SIFIs) ใน 3 มิติหลัก ได้แก่ ขนาด (size) ความเชื่อมโยง (interconnectedness) และความสามารถในการทดแทน (substitutability) ในส่วนของสหกรณ์ออมทรัพย์ สามารถพิจารณาในแต่ละด้านได้คือ

ขนาด: สหกรณ์ออมทรัพย์มีสินทรัพย์ประมาณร้อยละ 6.1 เมื่อเทียบกับสถาบันการเงินทั้งระบบโดยมีขนาดสินทรัพย์ 2.3 ล้านล้านบาท (ณ ปี 2558) ซึ่งถือเป็นลำดับที่ 3 รองจากธนาคารพาณิชย์ และธนาคารเฉพาะกิจ แม้ว่าขนาดสินทรัพย์อาจไม่มากเมื่อเทียบกับสถาบันการเงินประเภทธนาคาร แต่ทว่าสหกรณ์ออมทรัพย์กลับมีสมาชิกจำนวนมากถึง 3.2 ล้านคน จึงทำให้เห็นว่าสหกรณ์ออมทรัพย์มีความเกี่ยวพันกับจำนวนคนในปริมาณมากซึ่งอาจเกิดผลกระทบเชิงสังคมได้หากสหกรณ์มีปัญหา

ความเชื่อมโยง: สหกรณ์มีความเชื่อมโยงต่อผู้เล่นอื่น ๆ ในระบบการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ภาพที่ 5) มากขึ้น ซึ่งแตกต่างไปจากอดีตที่สหกรณ์มักจะอยู่ในระบบปิด (closed loop) โดยมีข้อสังเกตว่าเจ้าหนี้เงินกู้ของสหกรณ์ออมทรัพย์มีการกระจุกตัว และสหกรณ์ออมทรัพย์บางแห่งมีการพึ่งพาการกู้ยืมที่ค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับขนาดสินทรัพย์ของตน ทั้งนี้ เงินให้สินเชื่อแก่สหกรณ์คือช่องทางหลักที่เชื่อมโยงธนาคารพาณิชย์เข้ากับสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2553 สะท้อนถึงความสำคัญของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ปรับเพิ่มขึ้นต่อระบบสถาบันการเงิน (ภาพที่ 6) โดยเห็นการเพิ่มขึ้นของเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินอื่น ๆ นอกเหนือจากส่วนของทุนและเงินรับฝากจากสมาชิก

ภาพที่ 5 ความเชื่อมโยงระหว่างภาคครัวเรือนและสถาบันการเงิน



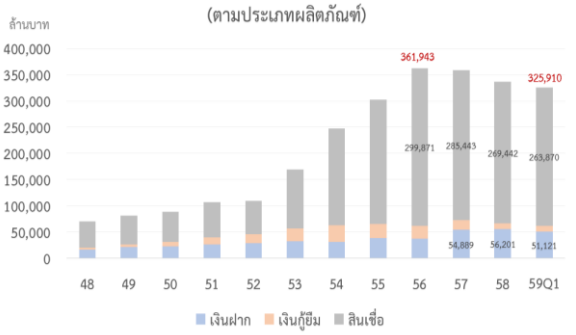
หมายเหตุ: ขนาดของวงกลมคือ asset ของแต่ละแห่ง โดยที่วงกลมสีน้ำเงินคือขนาดของ ธพ. วงกลมสีฟ้าคือขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์ทั่วไป และวงกลมสีแดงคือสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มี asset ตั้งแต่ 20,000 ล้านบาทขึ้นไป

เส้นแทนธุรกรรมสินเชื่อของ สอ. ที่มีกับ ธพ. แต่ละแห่ง โดยที่ความหนาของเส้นแสดงยอดคงค้างของสินเชื่อ สำหรับเส้นหนาสีเขียวแสดงถึงยอดคงค้างของสินเชื่อตั้งแต่ 2,000 ล้านบาทขึ้นไป

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ความสามารถในการทดแทน: แม้ว่าจะมีสถาบันการเงินอื่นที่สามารถทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินแทนสหกรณ์ออมทรัพย์ได้ แต่สหกรณ์ออมทรัพย์ถือเป็นสถาบันการเงินที่ช่วยเติมเต็มการเข้าถึงทางการเงิน (financial inclusion) ของประชาชนให้มากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อาจมีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการจากธนาคารพาณิชย์

ภาพที่ 6 แสดงพัฒนาการของความเชื่อมโยงระหว่างสหกรณ์ออมทรัพย์และสถาบันการเงินผ่านช่องทางเงินฝาก เงินกู้ยืม และสินเชื่อ (ตามประเภทผลิตภัณฑ์)

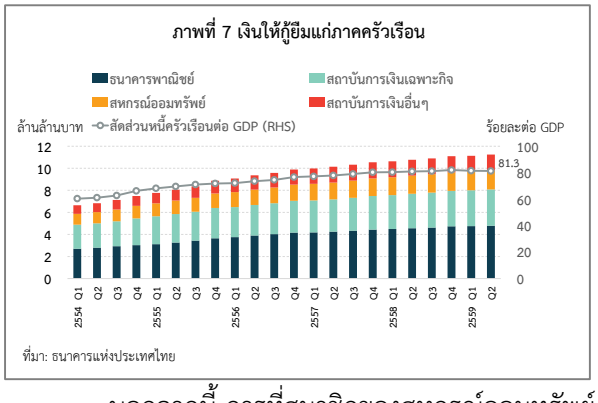


ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ข้อกังวลเกี่ยวกับปัญหาหนี้ครัวเรือนสูง

ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวในระดับต่ำและยังคงฟื้นตัวช้า ความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ที่มีแนวโน้มด้อยลงจึงอาจส่งผลต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนที่อยู่ในระดับสูงโดยสหกรณ์ออมทรัพย์ถือเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของภาคครัวเรือน เมื่อพิจารณาสัดส่วนเงินให้กู้ยืมจากสถาบันการเงิน พบว่าสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นผู้ให้กู้แก่ภาคครัวเรือนร้อยละ 15.3 เป็นรายใหญ่อันดับ 3 รองจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เมื่อเทียบกับสถาบันการเงินทั้งระบบเงินให้สินเชื่อให้แก่ครัวเรือนของสหกรณ์ออมทรัพย์มีทิศทางเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตั้งแต่ปลายปี 2554 จนมาอยู่ที่ 1.7 ล้านล้านบาท ณ ไตรมาส 2 ปี 2559 (ภาพที่ 7) สะท้อนว่าสหกรณ์ออมทรัพย์มีบทบาทและความสำคัญต่อระบบการเงินเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง สอดคล้องกับผลการศึกษาของศิริกัญญา ตันสกุล (2556) ที่กล่าวถึง

ความสำคัญของสหกรณ์ออมทรัพย์ในการเป็นแหล่งเงินกู้ยืมที่สำคัญของภาคครัวเรือน



นอกจากนี้ การที่สมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนใหญ่ยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกของบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติได้ส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติสินเชื่อขาดการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของสมาชิกที่ขอสินเชื่ออย่างรอบด้าน แม้ว่าสหกรณ์จะมีบุริมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ลำดับแรกตามกฎหมายที่สามารถหักเงินเดือนของสมาชิกไปชำระหนี้ก่อนได้ แต่สหกรณ์ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลภาระหนี้สินอื่นของสมาชิก รวมทั้งภาระหนี้ของผู้ค้ำประกันสินเชื่อได้

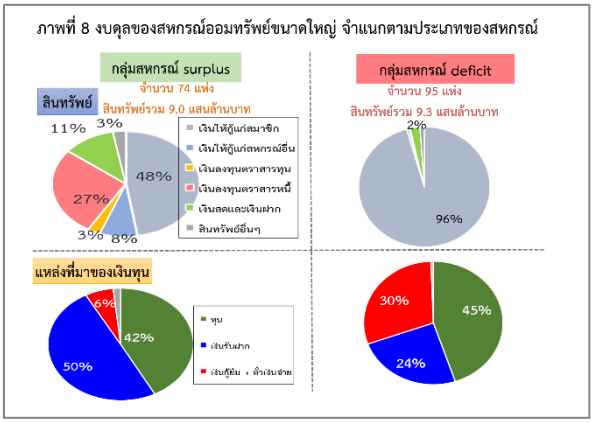
ภาพรวมการประเมินความเสี่ยงสหกรณ์ออมทรัพย์

ข้อมูลที่ใช้วิเคราะห์สหกรณ์จะจำกัดเฉพาะข้อมูลสหกรณ์ออมทรัพย์เท่านั้น ซึ่งเป็นงบทดลองรายเดือนของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ 169 ราย ที่ได้รับความร่วมมือจากสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่โดยการประสานงานของกรมตรวจบัญชี (ขนาดสินทรัพย์คิดเป็นร้อยละ 75 ของสหกรณ์ออมทรัพย์ทั้งระบบ) สำหรับงวดของข้อมูลงบดุลสหกรณ์ออมทรัพย์ในภาพรวมที่ใช้ในการศึกษานี้ เริ่มตั้งแต่ ปี 2553 ถึงเดือนกันยายน 2559

สำหรับการวิเคราะห์ scenario analysis งวดข้อมูลของงบดุลสหกรณ์ออมทรัพย์ คือ เดือนเมษายน 2559 และใช้ข้อมูลเงินลงทุนในสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น ณ ปี 2558 และข้อมูลลูกหนี้รายตัวที่ขอสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ เมษายน 2558

กรอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงของ ธปท.

สหกรณ์ถือเป็นสถาบันการเงินหนึ่งที่ก่อตั้งโดยสมาชิก และมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือสมาชิกด้วยกันเอง ดังนั้นกรอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงของสหกรณ์ออมทรัพย์จึงได้แบ่งสหกรณ์ออกเป็น 2 ประเภท คือ **(1) สหกรณ์ที่มีเงินทุนเหลือ (surplus)** หมายถึง สหกรณ์ที่มีแหล่งเงินจากสมาชิก (เงินรับฝากจากสมาชิก และทุน) เกินกว่าความต้องการของสมาชิก (เงินให้กู้แก่สมาชิก) ด้วยกันเอง และ **(2) สหกรณ์ที่ยังขาดเงินทุน (deficit)** หมายถึง สหกรณ์ที่มีแหล่งเงินจากสมาชิก (เงินรับฝากจากสมาชิก และทุน) ไม่เพียงพอกับความต้องการของสมาชิก (เงินให้กู้แก่สมาชิก) เมื่อแบ่งกลุ่มสหกรณ์ตามประเภทข้างต้นแล้ว จึงได้วิเคราะห์ในรายละเอียดโครงสร้างทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์แต่ละประเภทดังภาพที่ 8



โครงสร้างทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์แต่ละประเภทแตกต่างกันอย่างชัดเจนทั้งทางด้านแหล่งใช้ไปของเงินทุน และแหล่งที่มาของเงินทุน กล่าวคือ สหกรณ์กลุ่ม surplus โดยธรรมชาติจะมีแหล่งเงินทุนจากสมาชิกค่อนข้างมากและเกินกว่าความต้องการของสมาชิก ทำให้สหกรณ์ในกลุ่มนี้นำเงินทุนส่วนที่เกินไปทำนอกพันธกิจแต่ละประเภทนอกเหนือจากการปล่อยกู้ให้แก่สมาชิกของตน แล้วยังมีเงินเหลือไปลงทุนทั้งในตราสารหนี้และตราสารทุนรวมถึงร้อยละ 30 รวมทั้งปล่อยกู้ให้แก่สหกรณ์อื่น ขณะที่แหล่งที่มาของเงินทุนก็มาจากสมาชิกเป็นหลัก และพึ่งพาเงินกู้ยืมจากแหล่งภายนอกในสัดส่วนที่น้อย

สำหรับสหกรณ์กลุ่ม deficit นั้นจะเห็นว่าแหล่งใช้ไปของเงินทุนยังคงเป็นการทำตามพันธกิจของสหกรณ์ กล่าวคือการปล่อยกู้ให้แก่สมาชิกเป็นหลักถึงร้อยละ 96 อย่างไรก็ตาม พบว่าสหกรณ์กลุ่มนี้มีแหล่งเงินทุนจากสมาชิกไม่เพียงพอ จึงต้องไปกู้ยืมจากแหล่งภายนอกถึง 1 ใน 3 ซึ่งส่วนใหญ่มาจากภาคธนาคารและสหกรณ์ และ

เมื่อพิจารณาลงไปในรายละเอียดของเงินกู้ยืมจากแหล่งภายนอกจะพบว่า ร้อยละ 64 เป็นเงินกู้ยืมระยะสั้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงของอายุสินทรัพย์และหนี้สินที่ไม่สมดุลกัน (maturity mismatch) เพราะโดยปกติสหกรณ์กลุ่มนี้จะปล่อยกู้ให้แก่สมาชิกด้วยระยะเวลาผ่อนชำระที่นานมาก แต่กลับกู้ยืมเงินระยะสั้นมาใช้เพื่อปิด gap ดังกล่าว จึงมีความเสี่ยงที่จะไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ได้ทัน หากเจ้าหนี้ไม่ยินยอมให้ roll over เงินกู้ต่อ

สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น

1. ปัญหาเชิงโครงสร้าง (structural problem) : ระบบสหกรณ์มีความแตกต่างกับสถาบันการเงินทั่วไป โดยสหกรณ์สามารถรับฝากเงินได้เฉพาะจากสมาชิก และมีผู้ถือหุ้นเป็นสมาชิกโดยส่วนใหญ่เช่นเดียวกัน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับสถาบันการเงิน (มีสถานะนิติบุคคลเป็นบริษัทเอกชน) ซึ่งรับฝากเงินได้จากประชาชนทั่วไป และส่วนใหญ่มีผู้ถือหุ้นรายใหญ่จำนวนหนึ่ง ซึ่งจะทำหน้าที่ดูแลและติดตามการดำเนินงานของผู้บริหารและปกป้องผลประโยชน์ของสถาบันการเงิน เนื่องจากหากผู้บริหารไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และความรับผิดชอบที่เหมาะสม อาจทำให้บริษัทเกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อมูลค่าของหุ้นที่ถือไว้อยู่ได้ ขณะที่ผู้ถือหุ้นของสหกรณ์ส่วนใหญ่รับรู้ว่าหุ้นสหกรณ์เป็นเสมือนเงินฝากประเภทหนึ่ง (แม้ว่าในทางบัญชีจะถือว่าเป็นทุนของสหกรณ์) และราคาหุ้นมีมูลค่าคงที่ ทำให้ผู้ถือหุ้นอาจไม่ได้ให้ความสนใจในการดูแลและติดตามการดำเนินงานของคณะกรรมการสหกรณ์มากนัก จากที่คาดว่าจะได้รับเงินคืนเต็มจำนวนหากสหกรณ์ประสบปัญหาทางการเงิน

2. ปัญหาด้านการจัดการเชิงสถาบัน (institutional arrangement problem) : ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์โดยตรง ซึ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชี อีกทั้งกฎหมายมีลักษณะที่เน้นการส่งเสริมและพัฒนามากกว่าการกำกับดูแล ทำให้การออกเกณฑ์กำกับดูแลและการบังคับใช้ในลักษณะการลงโทษทำได้ค่อนข้างยากและไม่ยืดหยุ่น กอปรกับบทกำหนดโทษที่ไม่เข้มงวด ยิ่งทำให้สหกรณ์ไม่เกรงกลัว และอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที นอกจากนี้ หลักเกณฑ์กำกับดูแลในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมทุกความเสี่ยงและยังผ่อนปรนกว่าหลักเกณฑ์ของสถาบันการเงินอื่นค่อนข้างมาก ความหละหลวมของการกำกับดูแลอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสหกรณ์ในระยะยาวได้

3. ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure problem) : ระบบสหกรณ์ยังขาดระบบการติดตามตรวจสอบ ระบบการรายงานข้อมูลในหลายมิติ และขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในธุรกิจการเงินจำนวนมาก ทั้งในด้านผู้กำกับดูแล คณะกรรมการและผู้บริหารสหกรณ์ รวมถึงสมาชิกสหกรณ์เอง ทำให้การติดตามการดำเนินงานของสหกรณ์เป็นไปได้ยาก และมีข้อมูลไม่ครบถ้วนในการวิเคราะห์พัฒนาการและความเสี่ยงของระบบสหกรณ์ รวมทั้งในปัจจุบันยังไม่มีระบบการบริหารสภาพคล่องรองรับทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤตเห็นได้จากที่สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นต้องหยุดการบริการเบิกถอนเงินชั่วคราวเมื่อประสบปัญหาทางการเงินซึ่งอาจกระทบต่อสมาชิกจำนวนมาก รวมถึงสหกรณ์และสถาบันการเงินอื่นที่มีธุรกรรมระหว่างกันเป็นวงกว้างได้ และอาจส่งผลให้ขาดความเชื่อมั่นในระบบการเงินโดยรวมในที่สุด

4. ปัญหาด้านความรู้และวินัยทางการเงิน (financial literacy and discipline) : สมาชิกสหกรณ์จำนวนมากที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจทางการเงิน ไม่ได้ให้ความสนใจต่อการบริหารงานของคณะกรรมการ ไม่เห็นความสำคัญของการจัดทำบัญชีและการวางแผนทางการเงิน ส่งผลให้ขาดวินัยทางการเงินและก่อหนี้เพื่อการใช้จ่ายที่เกินสมควร ไม่เพียงแต่สมาชิกสหกรณ์เท่านั้นที่ยังขาดความรู้ทางการเงิน คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ส่วนใหญ่ก็ยังขาดความรู้ทางการเงินเช่นเดียวกัน อาทิ ความรู้ด้านสหกรณ์ การบริหารจัดการธุรกิจการเงิน การประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยง รวมถึงการบริหารความเสี่ยง ทำให้การตัดสินใจเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานไม่ได้มีการพิจารณาข้อมูลและวิเคราะห์ฐานะของสหกรณ์อย่างเหมาะสม รวมทั้งจากการศึกษาของชุติกาญจน์ เกิดประกอบ (2554) ที่พบว่าสหกรณ์บางแห่งประสบปัญหาในการจัดทำบัญชี ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเจ้าหน้าที่สหกรณ์มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานด้านการเงินการบัญชีไม่เพียงพอ ขณะที่ผู้กำกับดูแลและผู้ตรวจสอบ

กิจการเองก็ยังขาดความรู้ด้านการกำกับดูแลและการตรวจสอบ รวมไปถึงการติดตามและแจ้งเตือนภัยให้แก่สหกรณ์

แนวทางการกำกับดูแลสหกรณ์และเกณฑ์การกำกับในเบื้องต้น

บทบาทและความสำคัญของสหกรณ์ต่อระบบเศรษฐกิจไทยที่เพิ่มขึ้นควรนำไปสู่การยกระดับการกำกับดูแลให้ระบบสหกรณ์มีความเข้มแข็ง ไม่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงินโดยรวมและครอบคลุมประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. การให้อำนาจทางกฎหมายแก่องค์กรที่ดูแลสหกรณ์และตรวจสอบสหกรณ์ เพื่อให้องค์กรมีความเข้มแข็งไม่ถูกท้าทายอำนาจจากผู้ถูกกำกับดูแล และสามารถยกระดับการกำกับดูแลได้ โดยควรให้อำนาจในการกำกับดูแลครอบคลุมทั้งทางด้านการออกเกณฑ์กำกับดูแล การติดตามและตรวจสอบ ตลอดจนการสั่งการให้มีการแก้ไขปัญหา และบทกำหนดโทษ ทั้งนี้ เพื่อให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความเชื่อมั่นให้กับธุรกิจทุกภาคส่วน

2. การออกเกณฑ์กำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลและด้านความมั่นคงเพิ่มเติม ด้วยสหกรณ์ออมทรัพย์มีจำนวนมากและมีขนาดที่แตกต่างกันมาก จึงควรใช้การกำกับดูแลโดยแบ่งตามลำดับชั้น (tiered regulation) ตามขนาดสินทรัพย์ เพื่อให้เหมาะสมตามปริมาณและความซับซ้อนของธุรกรรม และไม่เป็นภาระกับสหกรณ์ขนาดเล็กจนเกินไป โดยการปรับเกณฑ์ควรคำนึงทั้งด้านรูปแบบในการออกเกณฑ์ เนื้อหาและระดับความเข้มของหลักเกณฑ์ รวมถึงระยะเวลาการบังคับใช้ โดยแบ่งได้เป็น 4 ด้าน (รายละเอียดของหลักเกณฑ์พร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนและรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ตามภาคผนวก 1) สรุปได้ดังนี้

(1) ธรรมาภิบาล: ด้วยสหกรณ์ออมทรัพย์มีจำนวนมากและมีขนาดที่แตกต่างกันมาก การแบ่งการกำกับดูแลตามขนาดสินทรัพย์จะมีความเหมาะสมและไม่เป็นภาระกับสหกรณ์ขนาดเล็กจนเกินไป ขณะที่หัวใจสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขาดธรรมาภิบาลที่ดีของคณะกรรมการและผู้บริหาร โครงสร้างของสหกรณ์ที่ยังขาดการถ่วงดุลอำนาจการบริหารจัดการ (check and balance) และไม่มีการกำกับความเสี่ยง (risk governance) ตามหลักการ “three lines of defense”

<u>หลักเกณฑ์สำคัญที่ควรพิจารณา</u> เช่น การกำหนดวาระกรรมการที่ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานมีความโปร่งใส การทบทวนเพดานการจ่ายปันผล เพื่อลดแรงกดดันในการแสวงหาผลตอบแทนที่สูงขึ้น (search for yield) และเพื่อให้มีการ pricing ที่เหมาะสม รวมถึงสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ (มีสินทรัพย์มากกว่า 5,000 ล้านบาทขึ้นไป) ควรเพิ่มเติมคุณสมบัติคณะกรรมการและมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดย่อยที่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ และควรเปิดเผยข้อมูลงบการเงินและข้อมูลเครดิตด้วย เพื่อให้สมาชิกหรือสหกรณ์อื่นที่มีธุรกรรมระหว่างกันสามารถประเมินความเสี่ยงของสหกรณ์ได้ดียิ่งขึ้น รวมถึงเพื่อให้สหกรณ์มีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะมากขึ้น

(2) ความเสี่ยงด้านเครดิต: เป็นความเสี่ยงหลักของสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งเสมือนว่าเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งที่ทำหน้าที่หลักในการรับฝากเงินและให้สินเชื่อแก่สมาชิก

<u>หลักเกณฑ์สำคัญที่ควรพิจารณา</u> เช่น จากที่พบว่าสหกรณ์มีการปฏิบัติงานนอกพันธกิจมากขึ้น โดยกลุ่ม surplus มีเงินลงทุนในตราสารทุนขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นมาก จึงควรต้องทบทวนประเภทเงินฝากและเงินลงทุน และอาจพิจาณาเพิ่มเกณฑ์จำกัดการลงทุน (investment limit) นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการปล่อยกู้หรือเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องกรรมการ จึงควรห้ามมิให้สหกรณ์ให้สินเชื่อแก่ผู้มีอำนาจในการจัดการสหกรณ์หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว อีกทั้งระดับ NPL ที่อยู่ในระดับต่ำมากอาจไม่ได้สะท้อนคุณภาพหนี้ที่แท้จริง จึงควรพิจารณาการจัดชั้นและกันสำรองและการ rollover หนี้ให้เหมาะสม ขณะที่กลุ่ม deficit ยังคงพึ่งพาการกู้ยืมค่อนข้างมาก จึงควรเพิ่มเติมเกณฑ์ leverage ratio เพื่อควบคุมปริมาณการทำธุรกรรมให้เหมาะสมและลดปัญหาการขยายสินทรัพย์ด้วยการก่อหนี้สินเกินตัว (excessive leverage)

(3) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง : เป็นความเสี่ยงที่สำคัญต่อความเชื่อมั่นของสมาชิกผู้ฝากเงินแม้ว่าสหกรณ์จะมีฐานะการเงินที่มั่นคง แต่หากไม่สามารถจ่ายชำระหนี้ได้ก็อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อได้

หลักเกณฑ์สำคัญที่ควรพิจารณา เช่น การทบทวนอัตราการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง เพื่อให้สหกรณ์มีสภาพคล่องเพียงพอและเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ฝากเงิน เนื่องจากพบว่าสหกรณ์กลุ่ม deficit พึ่งพาแหล่งเงินกู้ยืมระยะสั้นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอาจมี maturity mismatch และมีความเสี่ยงที่จะประสบปัญหาสภาพคล่องได้ นอกจากนี้ ควรพิจารณาทบทวนเพดานดอกเบี้ยเงินรับฝากด้วย เนื่องจากเพดานดอกเบี้ยเงินรับฝากในระดับสูงทำให้สหกรณ์มีต้นทุนทางการเงินสูงจึงอาจไม่เหมาะสมในภาวะที่อัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำอย่างต่อเนื่อง

(4) ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ: เป็นอีกความเสี่ยงสำคัญที่ละเลยไม่ได้ เนื่องจากเป็นความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อรายได้อันเนื่องมาจากความไม่เพียงพอหรือความบกพร่องของกระบวนการควบคุมภายในบุคลากรและระบบงาน รวมไปถึงเหตุการณ์ภายนอก

หลักเกณฑ์สำคัญที่ควรพิจารณา เช่น การบริหารความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ซึ่งรวมถึงการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในที่เหมาะสม เนื่องจากพบการทุจริต การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการและเจ้าหน้าที่ และอาจไม่มีกระบวนการหรือขั้นตอนการตรวจสอบและการแบ่งแยกหน้าที่ที่ชัดเจนและเพียงพอ

3. การเร่งปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งด้านระบบการติดตาม การรายงานข้อมูล ระบบบัญชี และบุคลากร โดยการวางระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อช่วยในการวางแผน วิเคราะห์ และติดตามฐานะการดำเนินงานความเสี่ยงที่สำคัญ และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ได้อย่างต่อเนื่องในลักษณะ off-site monitoring รวมถึงควรปรับระบบบัญชีของสหกรณ์ออมทรัพย์ให้เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชีไทย ตลอดจนเพิ่มความรู้ความชำนาญด้านการเงินให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้อง เช่น การสร้างวินัยทางการเงินและส่งเสริมการออมให้แก่สมาชิกเพื่อลดการใช้จ่ายและก่อหนี้ที่ไม่จำเป็น การอบรมให้ความรู้ด้านการเงินและการบัญชีแก่เจ้าหน้าที่สหกรณ์ การให้ความรู้ด้านการบริหารจัดการธุรกิจการเงินและการบริหารความเสี่ยงแก่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ รวมถึงการส่งเสริมความรู้ด้านเกณฑ์การกำกับดูแลและการตรวจสอบ เครื่องมือในการติดตามและวิเคราะห์ความเสี่ยงให้แก่ผู้กำกับดูแล เป็นต้น

4. จัดตั้งศูนย์กลางการบริหารสภาพคล่องของระบบสหกรณ์ให้มีลักษณะ closed loop เพื่อเป็นแหล่งบริหารสภาพคล่องให้กับระบบสหกรณ์ และเพื่อไม่ให้กระทบต่อเสถียรภาพระบบการเงินโดยรวม ซึ่งจากผลการประเมินความเสียหายของสหกรณ์ออมทรัพย์หากเกิดปัญหาสภาพคล่องโดยใช้ scenario analysis (รายละเอียดของการประเมินผลกระทบตามภาคผนวก 2) พบว่าระบบสหกรณ์ออมทรัพย์มีสภาพคล่องเพียงพอที่จะปล่อยกู้กันเอง หากสหกรณ์ออมทรัพย์ต่างช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

อย่างไรก็ตาม หากสหกรณ์ออมทรัพย์ไม่ช่วยเหลือกันเอง สหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีฐานะ deficit มีความเสี่ยงที่จะประสบปัญหาสภาพคล่อง ภายใต้สถานการณ์ที่ (1) สถาบันการเงินไม่ได้ให้กู้เงินต่อ (rollover) และ (2) หากเงินให้สินเชื่อและเงินฝากในสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นเสียหายทั้งหมด เนื่องจากมีสินทรัพย์สภาพคล่องไม่เพียงพอ โดยผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับ willingness และ ability ที่กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินระหว่างกันเป็นสำคัญ ทั้งนี้ สหกรณ์ที่มีแนวโน้มจะประสบปัญหาสภาพคล่องมาก คือกลุ่มที่มีฐานะ deficit และมีความเสี่ยงจากการมี leverage ในระดับสูงจนไม่สามารถหาเงินกู้เพิ่มเติมจากแหล่งอื่นมาทดแทนเงินกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ได้ ซึ่งผู้ที่จะได้รับผลกระทบหลักจะเป็นสมาชิกของสหกรณ์เหล่านั้น รองลงมาคือสหกรณ์ออมทรัพย์ที่เป็นเจ้าหนี้เงินให้กู้

เอกสารอ้างอิง:

จุฑาทิพย์ ภัทราวาท และคณะ. (2554). โครงการวิจัยแนวทางการพัฒนาระบบการเงินที่เกื้อหนุนการพึ่งตนเองและร่วมมือกันระหว่างสหกรณ์. สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (เอกสารอัดสำเนา)

ชุติกาญจน์ เกิดประกอบ. (2554). ปัญหาการจัดทำบัญชีของสหกรณ์ในจังหวัดอ่างทอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต คณะบริหารธุรกิจ วิชาเอกการบัญชี คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

ศิริกัญญา ตันสกุล. (2556). “สหกรณ์ออมทรัพย์” เจ้าหนี้ครัวเรือนที่ต้องจับตา มีสมาชิก 2.8 ล้านคน เงินฝากเกือบ 4.5 แสนล้านบาท. ค้นเมื่อ 28 เมษายน 2560, จาก http://thaipublica.org/2013/10/cooperatives-household-debt/

บทความนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ด้วยคำแนะนำและความช่วยเหลือจากคุณรณดล นุ่มนนท์ คุณจิตเกษม พรประพันธ์ คุณปิยมล ตุงควิจิตรวัฒน์ คุณพรเพ็ญ โพธิ์วัฒนะเสถียร คุณจิตสุภา วิระยะวานิช คุณสุรีย์พร ภูมี คุณบุศรินทร์ ท้าวลา และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องที่ช่วยให้งานนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น รวมทั้งความช่วยเหลืออย่างดีจากทีม FAQ Editor: ดร. สุรัช แทนบุญ และ ดร. นครินทร์ อมเรศ คณะผู้เขียนขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

Contact authors :



ศิริวรรณ อัศววงศ์เสถียร
ผู้วิเคราะห์อาวุโส
ทีมวิเคราะห์เสถียรภาพ
ฝ่ายกลยุทธ์สถาบันการเงิน
สายนโยบายสถาบันการเงิน
SiriwanA@bot.or.th



กันตภณ ศรีชาติ
เศรษฐกรอาวุโส
ทีมเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงิน 1-2
ฝ่ายนโยบายการเงิน
สายนโยบายการเงิน
KantapoS@bot.or.th



รัฐศาสตร์ หนูดำ
ผู้วิเคราะห์
กลุ่มงานด้านเสถียรภาพระบบการเงิน
RattasaN@bot.or.th

ภาคผนวก 1 สรุปหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนและรายงานที่เกี่ยวข้อง

พฤติกรรมที่เกิดขึ้น	ขนาดสหกรณ์	เกณฑ์ที่ควรพิจารณา	เหตุผล	รายงานที่เกี่ยวข้อง
ธรรมาภิบาล				
สหกรณ์ขนาดเล็กอาจมีข้อจำกัดในการสรรหาคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ จึงมีการขอขยายวาระกรรมการดำเนินการ	สหกรณ์ออมทรัพย์ทุกขนาด	<u>คงเกณฑ์เดิม</u>: คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีวาระกรรมการ 2 ปี และเป็นติดต่อกันได้อีกไม่เกิน 1 วาระ	เพื่อให้การดำเนินงานมีความโปร่งใส โดยไม่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานเกินควร	
สหกรณ์มีอัตราการจ่ายปันผลสูง (เพดานที่ 10%) จึงสร้างแรงกดดันให้คณะกรรมการลงทุนในสินทรัพย์เสี่ยงมากขึ้น (search for yield) อีกทั้งพบว่าสหกรณ์บางแห่งมีอัตราการจ่ายเงินปันผลมากกว่าอัตราเงินกู้ ซึ่งอาจทำให้สหกรณ์มีรายจ่ายมากกว่ารายรับ		<u>ทบทวนเกณฑ์</u>: เพดานการจ่ายปันผลและค่าเบี้ยประชุมกรรมการ และสมาชิก	• เพื่อให้มีนโยบายการจ่ายปันผลและค่าเบี้ยประชุมที่เหมาะสมและโปร่งใส รวมถึงมีแนวทางในการประเมินผลงานที่ชัดเจน • เพื่อให้มีการ Pricing ที่เหมาะสม เนื่องจากสมาชิกอาจมีฐานะเป็นทั้งผู้ถือหุ้นและเป็นผู้กู้ และมีการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน	<u>สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่</u>: การเปิดเผยข้อมูลค่าเบี้ยประชุมกรรมการ
โครงสร้างและองค์ประกอบคณะกรรมการยังไม่เหมาะสม โดยสหกรณ์ขนาดใหญ่ยังไม่มีคณะกรรมการชุดย่อยที่สำคัญ จึงทำให้ไม่มี check and balance ที่ดี	สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ (มีสินทรัพย์ ≥ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป)	<u>เพิ่มเติมเกณฑ์</u>: - การกำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการและผู้จัดการ - จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง - พิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการลงทุนหรือคณะกรรมการบริหารสินทรัพย์และหนี้สินตามความเหมาะสม	เพื่อให้มีโครงสร้างและการบริหารจัดการที่มีระบบ มีธรรมาภิบาลที่ดี มีความโปร่งใส และป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งด้านผลประโยชน์	<u>ชุมนุมสหกรณ์</u>: แบบหนังสือขอความเห็นชอบแต่งตั้งคณะกรรมการ และผู้จัดการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการ <u>สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่</u>: แบบรายงานการเปลี่ยนแปลงกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ

สหกรณ์มีการเปิดเผยข้อมูลไม่เท่าเทียมกันและไม่เพียงพอ		<u>เพิ่มเติมเกณฑ์</u>: การเปิดเผยข้อมูลงบการเงินและข้อมูลเครดิต	เพื่อให้สมาชิกสามารถประเมินความเสี่ยงของสหกรณ์ได้ดียิ่งขึ้น และเพื่อให้สหกรณ์มี accountability มากขึ้น	<u>สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่</u>: การเปิดเผยข้อมูลเครดิต
สหกรณ์จัดทำบัญชีตามมาตรฐานบัญชีสหกรณ์ซึ่งแตกต่างจากที่ธนาคารพาณิชย์ใช้	สหกรณ์ออมทรัพย์ทุกขนาด	<u>ทบทวนเกณฑ์</u>: การจัดทำบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐานบัญชีไทย	เพื่อให้มีมาตรฐานบัญชีที่เหมาะสมทันสมัยและเปรียบเทียบกับสถาบันการเงินประเภทอื่นได้	
ความเสี่ยงด้านเครดิต				
สหกรณ์มีการปฏิบัตินอกพันธกิจมากขึ้น เช่น กลุ่ม surplus มีเงินให้กู้แก่สมาชิกชะลอลง แต่มีเงินลงทุนในตราสารทุนที่ขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นมาก	สหกรณ์ออมทรัพย์ทุกขนาด	● <u>ทบทวนเกณฑ์:</u> ประเภทของเงินฝากและเงินลงทุน ● <u>เพิ่มเติมเกณฑ์:</u> investment limit เช่น จำกัดการถือหุ้นในบริษัท สหกรณ์อื่น หรือชุมนุมสหกรณ์ใดๆ	● เพื่อให้เกิดความมั่นคงกับระบบสหกรณ์และเพื่อไม่ให้ความเสี่ยงและความเสียหายจากการลงทุนมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของสหกรณ์ ● เพื่อจำกัดไม่ให้สหกรณ์ทำนอกพันธกิจหลัก และป้องกันการกระจุกตัวของเงินลงทุน	<u>สหกรณ์ออมทรัพย์ทุกขนาด</u>: แบบรายงานข้อมูลประเภทผู้ออกตราสารเงินลงทุน
มีการปล่อยกู้หรือเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องกรรมการ		● <u>เพิ่มเติมเกณฑ์:</u> ห้ามมิให้สหกรณ์ให้สินเชื่อ ทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ หรือประกันหนี้แก่ผู้มีอำนาจในการจัดการของสหกรณ์หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว ยกเว้นสินเชื่อเพื่อเป็นสวัสดิการ หรือได้รับอนุมัติเดิมก่อนดำรงตำแหน่ง	เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้มีอำนาจในการจัดการของสหกรณ์ใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ในการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของสหกรณ์หรือเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง	

		• <u>เพิ่มเติมเกณฑ์:</u> จำกัดการทำธุรกรรมกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง (related lending)		
สหกรณ์มีการกู้กันเองในปริมาณที่มากขึ้น และอาศัยช่องทางอื่น อาทิ การขอกู้ในลักษณะโครงการ เพื่อกู้ยืมเพิ่มเติมเมื่อติดเพดานที่กำหนด		<u>ทบทวนเกณฑ์:</u> - เพดานการให้กู้แก่สหกรณ์อื่น - วงเงินการกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกันของสหกรณ์ โดยพิจารณากำหนด single lending limit	เพื่อให้การกู้ยืมเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และป้องกันการกระจุกตัวของลูกหนี้	<u>สหกรณ์ออมทรัพย์ทุกขนาด</u>: แบบรายงานข้อมูลประเภทลูกหนี้เงินให้กู้ยืม
NPL อยู่ในระดับต่ำมาก ซึ่งไม่สะท้อนคุณภาพหนี้ที่แท้จริง เนื่องจากมีการ rollover หนี้ไปเรื่อย ๆ หรือกู้หนี้ใหม่มาใช้หนี้เก่า		• <u>ทบทวนเกณฑ์:</u> การจัดชั้นและกันสำรองและการ rollover หนี้ • <u>เพิ่มเติมเกณฑ์:</u> การปรับปรุงโครงสร้างหนี้	• เพื่อให้มีการกันเงินสำรองอย่างเพียงพอและสามารถรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ • เพื่อให้สะท้อนคุณภาพสินเชื่อที่แท้จริง และมุ่งเน้นการแก้ไขหนี้	
การพิจารณาเงินกู้อาจยังไม่รัดกุมผ่อนปรนกว่าสถาบันการเงินอื่นค่อนข้างมาก และไม่ได้คำนึงความสามารถในการชำระหนี้คืนของผู้กู้มากนัก เช่น มีจำนวนงวดการผ่อนชำระยาวมากถึง 600 งวด หรือไม่ได้คำนึงถึงอายุของผู้กู้ เป็นต้น		• <u>ทบทวนเกณฑ์:</u> การพิจารณาเงินกู้ เช่น จำนวนงวด อายุผู้กู้ และ debt service coverage ratio (DSCR) เป็นต้น • <u>เพิ่มเติมเกณฑ์:</u> แนวนโยบายในการทำธุรกรรมด้านสินเชื่อ	• เพื่อให้มีการพิจารณาเงินกู้อย่างระมัดระวัง โดยคำนึงถึงฐานะทางการเงินของสหกรณ์และความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น • เพื่อให้มีกระบวนการพิจารณาสินเชื่อที่เหมาะสมและรัดกุม รวมถึงคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้	

แม้ว่าการขยายตัวของเงินกู้ยืมจะมีแนวโน้มลดลง แต่สหกรณ์กลุ่ม deficit ยังคงพึ่งพาการกู้ยืมค่อนข้างมาก และส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ระยะสั้น		<u>เพิ่มเติมเกณฑ์</u>: leverage ratio เช่น - จำกัดปริมาณหนี้สินต่อทุน (debt/equity ratio)	● เพื่อควบคุมปริมาณการทำธุรกรรมให้เหมาะสมกับระดับทุนที่มี ไม่ให้กู้ยืมมากจนเกินไป และลดปัญหาการขยายสินทรัพย์ด้วยการก่อหนี้สินเกินตัว (excessive leverage)	<u>สหกรณ์ออมทรัพย์ทุกขนาด</u>: แบบรายงานข้อมูลประเภทเจ้าหนี้เงินกู้ยืมระยะสั้น และระยะยาว
ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง				
จากที่สหกรณ์กลุ่ม deficit พึ่งพาแหล่งเงินกู้ระยะสั้นถึง 64% ซึ่งอาจมี maturity mismatch และมีความเสี่ยงที่จะประสบปัญหาสภาพคล่องได้	สหกรณ์ออมทรัพย์ทุกขนาด	<u>ทบทวนเกณฑ์</u>: อัตราการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง	เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอรองรับการไหลออกของเงินฝากหรือชำระคืนหนี้สิน และเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน รวมถึงลดโอกาสเกิดปัญหาด้านสภาพคล่อง	<u>สหกรณ์ออมทรัพย์ทุกขนาด</u>: แบบรายงานการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง <u>สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่</u>: - แบบรายงาน liquidity gap (contractual / behavioral) - แบบรายงาน funding concentration - การจัดทำ contingency funding plan
ปัจจุบันเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากค่อนข้างสูงมาก (7%) ซึ่งอาจไม่เหมาะสมในช่วงภาวะอัตราดอกเบี้ยต่ำ ทำให้สหกรณ์มีต้นทุนทางการเงินสูง และกดดันให้เกิดพฤติกรรมแสวงหาผลตอบแทนที่สูงขึ้น		<u>ทบทวนเกณฑ์</u>: เพดานดอกเบี้ยเงินรับฝาก	เพื่อให้มีต้นทุนทางการเงินในระดับที่เหมาะสม และมีการบริหารการเงินที่ดี รวมถึงลดแรงกดดันในการ search for yield	

ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ				
พบการทุจริต ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการและเจ้าหน้าที่ รวมถึงอาจไม่มีกระบวนการ/ขั้นตอนการตรวจสอบและการแบ่งแยกหน้าที่ที่ชัดเจนและเพียงพอ	สหกรณ์ออมทรัพย์ทุกขนาด	<u>เพิ่มเติมเกณฑ์</u>: การบริหารความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ซึ่งรวมถึงการควบคุมภายใน อาทิ มีนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติ มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบและสายการรายงานที่ชัดเจน มีการสอบยันการปฏิบัติงาน มีการยืนยันกระทบยอดอย่างสม่ำเสมอ	เพื่อให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและสร้างความเชื่อมั่นให้กับสมาชิก รวมถึงป้องกันการทุจริตและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้	
	สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่	<u>เพิ่มเติมเกณฑ์</u>: ควรมีหน่วยงานตรวจสอบภายในที่เหมาะสมกับขนาด ลักษณะ และขอบเขตของกิจกรรมสหกรณ์ และรายงานสิ่งที่ตรวจพบต่อคณะกรรมการตรวจสอบ	เพื่อทำหน้าที่สอบทานและทดสอบระบบการควบคุมภายในและระบบการบริหารความเสี่ยง	
	สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดเล็ก (มีสินทรัพย์ < 5,000 ล้านบาทลงมา)	<u>เพิ่มเติมเกณฑ์</u>: ควรใช้ระบบการประเมินการควบคุมภายในที่สำคัญอย่างเป็นอิสระ โดยพนักงานที่ทำหน้าที่สอบทานกิจกรรมใดควรเป็นอิสระจากกิจกรรมนั้น และรายงานสิ่งที่ตรวจพบต่อคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์		

ภาคผนวก 2

การศึกษาความเสียหายของสหกรณ์ออมทรัพย์หากเกิดปัญหาสภาพคล่อง โดยใช้วิธี scenario analysis

คณะศึกษาจะลองทำสถานการณ์สมมติ (scenario analysis) ว่าถ้าหากธนาคารพาณิชย์ (ธพ.) และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) ไม่ให้สหกรณ์ roll over เงินกู้ยืมต่อ ประกอบกับเงินลงทุนในสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น (ทั้งเงินให้กู้และเงินฝาก) ไม่ได้รับคืนแล้ว จะเกิดความเสียหายและมีผลกระทบต่อระบบการเงินอย่างไร

สถานการณ์จำลองนี้จะใช้ข้อมูลงบดุลรายสหกรณ์ออมทรัพย์ 169 แห่งที่รายงานให้แก่ ธปท. ณ สิ้นเดือนเมษายน 2559 ซึ่งมีสินทรัพย์รวม 2.4 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 75 ของสินทรัพย์สหกรณ์ออมทรัพย์ โดยกำหนดสมมติฐานของสถานการณ์หลักว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ 169 ราย ไม่สามารถจะขอกู้เงินต่อจากสถาบันการเงินได้ ประกอบกับเงินให้สินเชื่อหรือเงินฝากและเงินลงทุนในสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นเรียกคืนไม่ได้ทั้งจำนวน

ดังนั้นสหกรณ์แต่ละรายจะต้องใช้สินทรัพย์สภาพคล่องที่มีอยู่ (เงินลงทุนตราสารหนี้และตราสารทุน เงินฝาก และเงินสด) เพื่อชำระหนี้ให้แก่สถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้และรองรับความเสียหายของเงินลงทุน จากนั้นจะพิจารณาผลกระทบเป็น 2 กรณีหลักตามความเต็มใจที่จะช่วยเหลือกันระหว่างสหกรณ์ คือ 1) ระดับภาพรวมของสหกรณ์ออมทรัพย์ กล่าวคือสหกรณ์มีความเต็มใจที่จะช่วยเหลือกัน สหกรณ์ที่ขาดสภาพคล่องสามารถกู้เงินจากสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือได้ทุกกรณี และ 2) ระดับรายสหกรณ์ กล่าวคือสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือจะยินยอมให้สหกรณ์ที่ขาดสภาพคล่องสามารถกู้เงินได้ภายใต้เงื่อนไขบางอย่าง ซึ่งเงื่อนไขการให้กู้ยืมระหว่างสหกรณ์นั้นจะพิจารณาจากเกณฑ์ภาระหนี้ (leverage) ของสหกรณ์ที่ต้องการกู้เงิน ทั้ง 2 กรณี สรุปกรอบการศึกษาได้ตามภาพที่ 9

อย่างไรก็ตาม การทำสถานการณ์จำลองดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลกล่าวคือ ข้อมูลงบดุลเป็นเพียงแค่ข้อมูลเชิงปริมาณ และยังขาดข้อมูลคุณภาพอื่นที่จำเป็น จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดสมมติฐานบางประการขึ้นโดย **สมมติฐานที่สำคัญ** มีดังนี้

1) สหกรณ์สามารถขายสินทรัพย์สภาพคล่องได้ทันที โดยไม่มีข้อจำกัดทางด้าน maturity ของสินทรัพย์เหล่านั้น และมูลค่าของสินทรัพย์ที่จำหน่ายได้ไม่มีการปรับลดลง

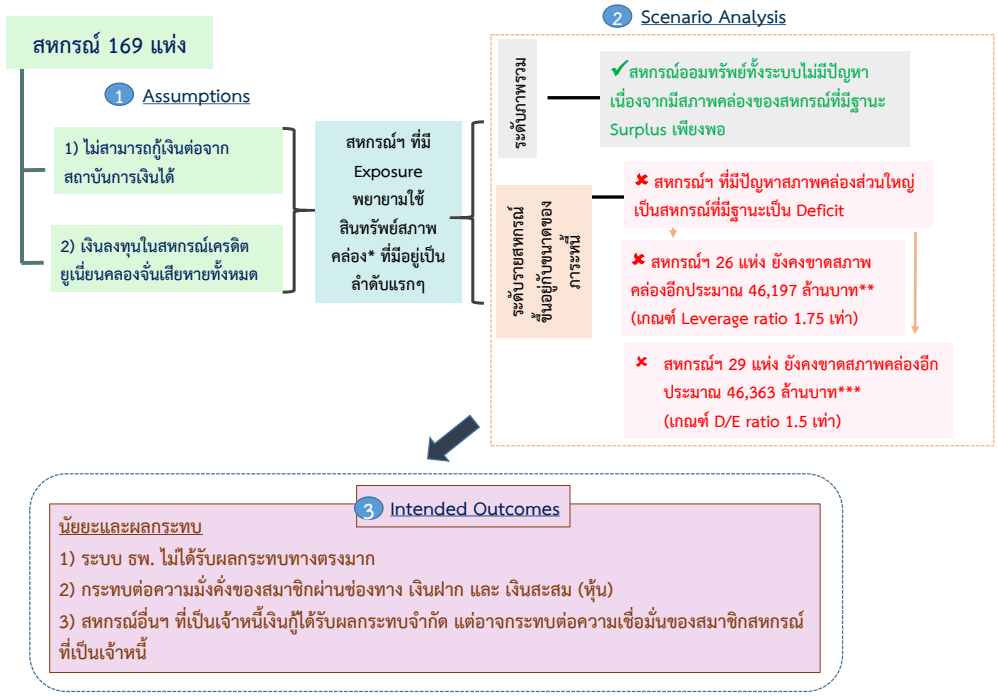
2) ข้อมูลที่สหกรณ์รายงานมีความถูกต้อง

3) การพิจารณาผลการศึกษาของ scenario test ในระดับภาพรวม **จะถือว่าระบบสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นระบบปิด และสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือจากการทดสอบยินดีที่จะช่วยเหลือสหกรณ์ที่ขาดสภาพคล่องกู้เงินต่อในทุกกรณี**

4) การพิจารณาผลการศึกษาของ scenario test ในระดับรายสหกรณ์จะใช้ข้อสมมติว่าสหกรณ์ออมทรัพย์บางรายที่ขาดสภาพคล่องสามารถจะขอกู้เงินจากสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือได้ ภายใต้**เงื่อนไข leverage ของสหกรณ์นั้น ๆ ไม่เกินค่าที่กำหนดไว้** ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กรณี

4.1) leverage วัดได้จาก **“อัตราส่วนระหว่างสินทรัพย์ต่อทุนและเงินรับฝากจากสมาชิก” ของสหกรณ์นั้น ๆ สูงไม่เกิน 1.75 เท่า** (เนื่องจากมีข้อจำกัดในการพิจารณาเกณฑ์การช่วยเหลือทางการเงินระหว่างสหกรณ์จึงกำหนดเกณฑ์ leverage ให้อยู่ระหว่างค่าเฉลี่ยของสหกรณ์ 169 แห่ง (1.55 เท่า) และค่าเฉลี่ยของสหกรณ์ที่มีฐานะ deficit (1.89 เท่า))

ภาพที่ 9 แสดงการสรุปการจัดทำสถานการณ์จำลอง



หมายเหตุ: *สินทรัพย์สภาพคล่อง ได้แก่ 1) เงินลงทุนตราสารหนี้ 2) เงินลงทุนตราสารทุน 3) เงินฝาก และ 4) เงินสด
**เกณฑ์ Leverage ที่ 1 คือ สินทรัพย์/ทุน+เงินฝาก ไม่เกิน 1.75 เท่า โดยเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยทั้งระบบ และสหกรณ์ที่มีฐานะ Deficit
*** เกณฑ์ Leverage ที่ 2 คือ หนี้สิน/ทุน ไม่เกิน 1.5 เท่า โดยอิงจากเกณฑ์ สอ. ธปท.

4.2) leverage วัดได้จาก **"อัตราส่วนระหว่างหนี้สินต่อทุน"** ไม่เกิน 1.5 เท่า (อิงจากเกณฑ์ของสหกรณ์ออมทรัพย์ ธปท. ในการปล่อยกู้ให้แก่สหกรณ์อื่น ที่จะต้องมีอัตราส่วนทุนต่อสินทรัพย์มากกว่า 40% ซึ่งเทียบเท่ากับอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนที่ไม่เกิน 1.5 เท่า)

ผลการศึกษา

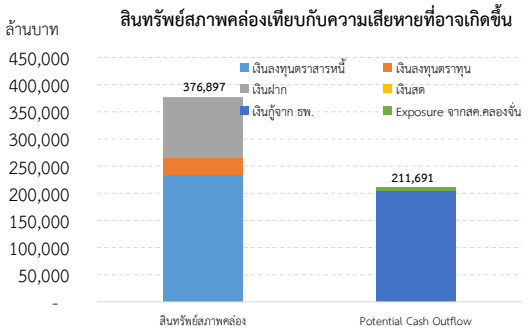
ผลกระทบในระดับภาพรวม หากสถาบันการเงินไม่ roll over สินเชื่อต่อให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ (204,356 ล้านบาท) ประกอบกับเงินให้สินเชื่อและเงินฝากในสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น (7,336 ล้านบาท) เรียกคืนไม่ได้ทั้งหมด สหกรณ์ที่จะได้รับผลกระทบมีจำนวน 123 แห่ง (สหกรณ์ที่มีฐานะ deficit 84 แห่งและ surplus 39 แห่ง) และภายหลังที่สหกรณ์เหล่านี้ใช้สินทรัพย์สภาพคล่องที่มีอยู่ครบแล้ว จะยังเหลือสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ยังขาดสภาพคล่องเพียง 81 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะ deficit และขาดสภาพคล่องอีกประมาณ 132,843 ล้านบาท

ถ้าสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือยินดีที่ช่วยเหลือสหกรณ์ที่ขาดสภาพคล่องทุกรายในทุกกรณี **ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์จะอยู่รอดได้โดยไม่มีปัญหาสภาพคล่อง** เนื่องจากสหกรณ์กลุ่มที่มีฐานะ surplus ยังมีสภาพคล่องเหลือในระดับสูงประมาณ 295,293 ล้านบาท และสภาพคล่องภายหลังการช่วยเหลือระหว่างกันแล้วยังคงเหลือสุทธิ 165,205 ล้านบาท (ภาพที่ 10)

ภาพที่ 10 แสดงกรณีที่หากสหกรณ์ออมทรัพย์ทั้งหมดช่วยเหลือกันเอง

จำนวนสหกรณ์ (ราย) และสภาพคล่องที่ยังขาด (ลบ.) ภายหลังการ Liquidate สภาพคล่องแต่ละประเภท

สินทรัพย์สภาพคล่อง/ประเภทสหกรณ์	Deficit	Surplus	ทั้งหมด
ก่อนทำ Scenario Analysis			
จำนวนสหกรณ์ , สินเชื่อคงค้างกับ ธพ.+ SFI	(84 , 154,308)	(39 , 50,048)	(123 , 204,356)
หลังทำ Scenario Analysis			
จำนวนสหกรณ์ , สภาพคล่องส่วนขาด* (*หาก ธพ.+SFI หยุดให้สินเชื่อ แล้วยังเหลือส่วนที่ขาดภายหลัง liquidate เงินสด เงินฝาก เงินลงทุน มาปิด liquidity gap แล้ว)	(79 , 132,843)	(2 , 180)	(81 , 133,023)



หากสหกรณ์ออมทรัพย์ทั้งหมดช่วยเหลือกันเอง
สินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ออมทรัพย์ทั้งระบบมากกว่าสินเชื่อจาก ธพ. + SFI และความเสียหายจากสค.คลองจั่นเท่ากับ **165,205 ล้านบาท**

หมายเหตุ: ไม่รวมชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์
ที่มา: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (งบการเงินรายสหกรณ์ 169 แห่ง) คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

สำหรับ**ผลกระทบในระดับรายสหกรณ์**ซึ่งพิจารณาร่วมกับสมมติฐานเพิ่มเติมที่ว่า**สหกรณ์ที่มีฐานะ surplus เลือกที่จะช่วยเหลือด้วยการให้กู้ยืมแก่สหกรณ์เฉพาะบางรายหากมี leverage ไม่สูงเกินไป** ซึ่งจะแบ่งการพิจารณาเกณฑ์ของ leverage เป็นอีก 2 กรณี

กรณีที่ 1 **อัตราส่วนระหว่างสินทรัพย์ต่อทุนและเงินรับฝากจากสมาชิกของแต่ละสหกรณ์สูงไม่เกิน 1.75 เท่า** พบว่า มี**สหกรณ์ 26 แห่งที่จะมีปัญหาสภาพคล่อง** หากสถาบันการเงินไม่ให้ roll over สินเชื่อแก่สหกรณ์และเงินให้สินเชื่อหรือนำฝากในสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นเสียหายทั้งหมด โดยสหกรณ์ที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง 26 แห่งนี้ขาดสภาพคล่องอีกประมาณ 46,197 ล้านบาท และส่วนใหญ่ 21 แห่ง เป็นสหกรณ์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ตารางที่ 1)

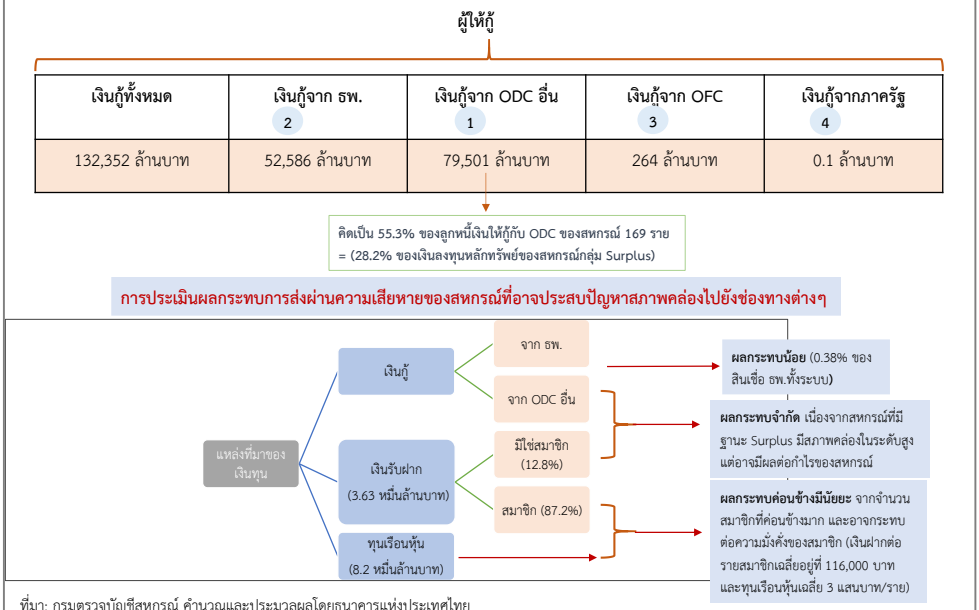
ตารางที่ 1 สหกรณ์ออมทรัพย์ 26 รายที่ประสบปัญหาสภาพคล่อง

จำนวนสหกรณ์	สภาพคล่องที่ยังขาด	สินทรัพย์	จำนวนสมาชิกสหกรณ์ (ราย)	เงินกู้ทั้งหมด	เงินกู้จาก ธพ.
26 ราย	46,197 ล้านบาท	267,157 ล้านบาท	273,337	132,352 ล้านบาท	52,586 ล้านบาท
(เป็นสหกรณ์ที่มีฐานะเป็น Deficit ทั้งหมด)		11.4% ของสหกรณ์ทั้งระบบ	8.6% ของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ทั้งระบบ	29.1% ของเงินกู้ทั้งหมดของสหกรณ์	0.38% ของสินเชื่อ ธพ.ทั้งระบบ

หากสหกรณ์ 26 แห่งดังกล่าวประสบปัญหาสภาพคล่องจนไม่สามารถดำเนินการกิจการต่อได้ตามปกติ ผู้ที่จะได้รับผลกระทบหลักคือเป็นสมาชิกของสหกรณ์เหล่านั้น ผ่านช่องทางเงินฝากและเงินลงทุนในหุ้น (เฉลี่ยต่อรายสมาชิกประมาณ 116,000 บาท และ 300,000 บาทตามลำดับ) **รองลงมาคือสหกรณ์อื่นที่เป็นเจ้าหนี้เงินให้กู้และเงินฝากระหว่างสหกรณ์** แต่คาดว่าผลกระทบต่อสหกรณ์ที่เป็นเจ้าหนี้จะอยู่ในวงจำกัด เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีฐานะ surplus มีสภาพคล่องมากเพียงพอที่จะรองรับความเสียหายได้ อย่างไรก็ตาม การประเมินผลกระทบ

ดังกล่าวยังไม่ได้รวมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการขาดความเชื่อมั่นของสมาชิกของสหกรณ์ที่เป็นเจ้าหนี้ของสหกรณ์ 26 แห่งเข้าไว้ สำหรับ**ธนาคารพาณิชย์ได้รับผลกระทบน้อยมาก หากจะต้องบันทึกเงินให้สินเชื่อดังกล่าวเป็นหนี้เสีย** เพราะมีเงินให้สินเชื่อแก่สหกรณ์ 26 แห่งนี้เพียง 52,586 ล้านบาท คิดเป็นเพียงร้อยละ 0.45 ของสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ไม่รวม interbank) ตามภาพที่ 11

ภาพที่ 11 ความเชื่อมโยงของสหกรณ์ที่อาจประสบปัญหาสภาพคล่อง (26 ราย) กับ Stakeholder อื่น



ที่มา: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ คำนวณและประมวลผลโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2 สหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีฐานะ deficit 26 แห่ง มีความเปราะบางด้านสภาพคล่อง

หน่วย : บาท (เรียงตาม Leverage)

สหกรณ์	Leverage (X)	เงินกู้จาก ธพ.	จำนวนสมาชิก (คน)	เงินกู้ Other ODC
A	30.01	1,694,000,000	1,950	621,099,926
B	2.86	1,370,000,000	4,926	3,203,144,412
C	2.74	745,000,000	3,768	2,540,102,237
D	2.53	1,200,000,044	4,814	3,249,207,840
E	2.43	3,640,000,000	6,539	2,834,554,274
F	2.34	430,006,400	3,490	1,163,979,443
G	2.31	450,000,000	4,649	3,295,337,285
H	2.23	3,514,141,260	12,278	6,198,994,130
I	2.18	4,550,000,000	13,552	6,941,978,761
J	2.13	896,000,000	3,497	1,233,421,542
K	2.12	3,419,519,854	5,775	524,408,097
L	2.11	1,400,000,000	6,270	1,724,030,962
M	2.08	465,000,000	11,424	2,709,831,066
N	2.08	2,730,000,000	8,004	1,873,208,644
O	2.05	3,050,057,071	9,587	4,182,510,100
P	2.04	700,000,000	9,338	4,664,693,310
Q	2.02	660,000,000	4,099	2,127,691,159
R	2.01	1,450,000,000	3,557	1,463,930,896
S	1.99	7,078,000,000	18,685	4,475,811,546
T	1.95	3,338,667,344	13,523	7,763,477,306
U	1.92	1,000,000,000	3,377	922,467,026
V	1.89	2,930,000,000	7,323	1,662,554,521
W	1.86	1,120,832,192	6,555	3,209,902,587
X	1.85	410,000,027	5,428	572,000,000
Y	1.83	3,295,000,000	14,367	4,099,840,534
Z	1.77	1,050,000,000	86,562	6,243,260,998

ที่มา: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (งบการเงินรายสหกรณ์ 169 แห่ง) คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

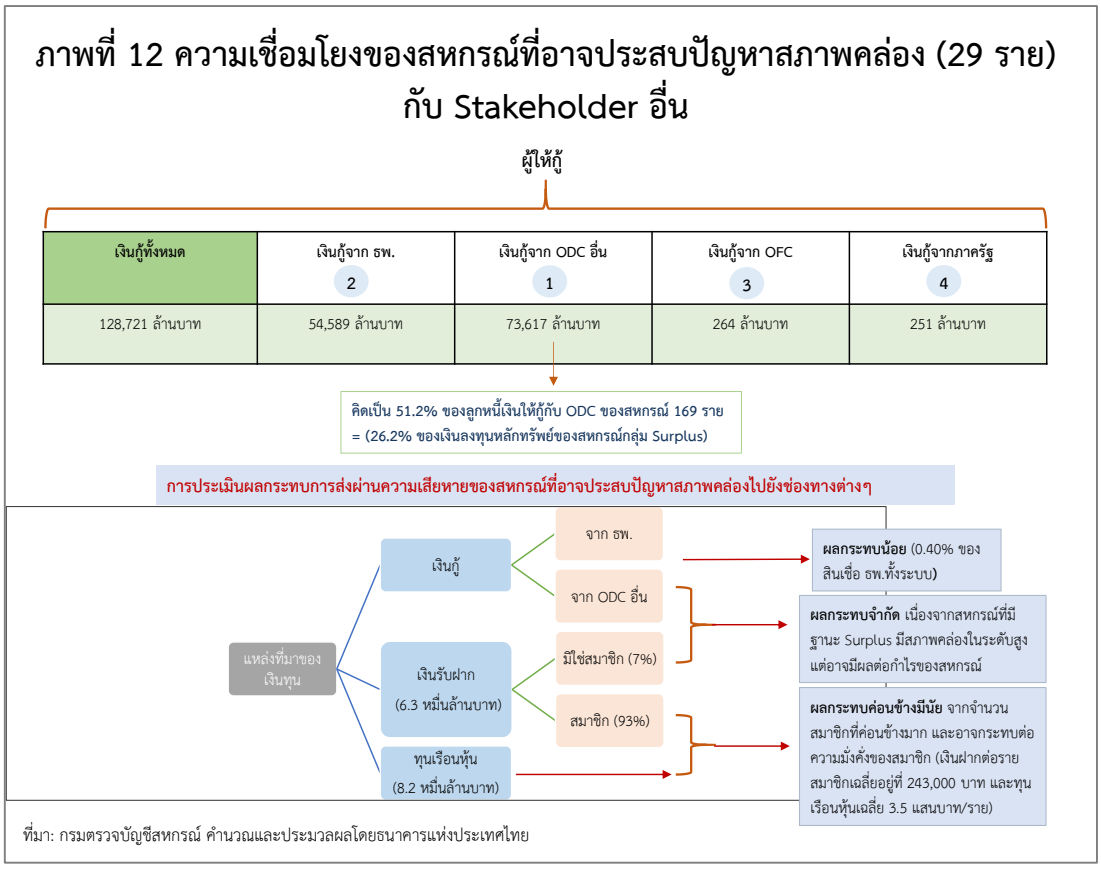
กรณีที่ 2 **อัตราส่วนหนี้สินต่อทุนของแต่ละสหกรณ์ไม่เกิน 1.5 เท่า** พบว่า**ผลการศึกษาไม่ได้แตกต่างจากกรณี 2.1) มากนัก** โดยจะมีสหกรณ์ที่มีปัญหาสภาพคล่อง 29 แห่ง (19 รายเป็นสหกรณ์รายเดียวกันกับในกรณีแรก) และยังขาดสภาพคล่องอีกประมาณ 46,363 ล้านบาท (รายละเอียดในตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 สหกรณ์ออมทรัพย์ 29 รายที่ขาดสภาพคล่อง และมีภาระหนี้สูง (D/E > 1.5 เท่า)

จำนวนสหกรณ์	สภาพคล่องที่ยังขาด	สินทรัพย์	จำนวนสมาชิกสหกรณ์ (ราย)	เงินกู้ทั้งหมด	เงินกู้จาก ธพ.
29 ราย	46,363 ล้านบาท	292,526 ล้านบาท	240,979	128,721 ล้านบาท	54,589 ล้านบาท
(เป็นสหกรณ์ที่มีฐานะเป็น Deficit ทั้งหมด)		12.4% ของสหกรณ์ทั้งระบบ	7.5% ของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ทั้งระบบ	28.3% ของเงินกู้ทั้งหมดของสหกรณ์	0.40% ของสินเชื่อ ธพ. ทั้งระบบ

ในด้านผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นยังคงพบว่า สมาชิกของสหกรณ์ 29 ราย เป็นผู้ได้รับผลกระทบหลัก ผ่านช่องทางเงินฝากและเงินลงทุนในหุ้น (เฉลี่ยต่อรายสมาชิกประมาณ 243,000 บาท และ 350,000 บาทตามลำดับ) **รองลงมาคือสหกรณ์อื่นที่เป็นเจ้าของเงินกู้ของสหกรณ์เหล่านั้น** สำหรับ**ธนาคารพาณิชย์ยังคงได้รับผลกระทบที่น้อยมาก** โดยสินเชื่อของสหกรณ์ 29 รายคิดเป็นร้อยละ 0.4 ของสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ไม่รวม interbank) ซึ่งเพิ่มขึ้นจากกรณีก่อนเพียงเล็กน้อย (ภาพที่ 12)

ภาพที่ 12 ความเชื่อมโยงของสหกรณ์ที่อาจประสบปัญหาสภาพคล่อง (29 ราย) กับ Stakeholder อื่น



ที่มา: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ คำนวณและประมวลผลโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 4 สหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีฐานะ deficit 29 แห่ง มีความเปราะบางด้านสภาพคล่อง

หน่วย : บาท (เรียงตาม Leverage)

สหกรณ์	D/E (เท่า)	เงินกู้จาก ธพ.	จำนวนสมาชิก (คน)	เงินกู้จาก ODC อื่น
A	-12.55	1,694,000,000	1,950	621,099,926
E	3.31	3,640,000,000	6,539	2,834,554,274
C	2.54	745,000,000	3,768	2,540,102,237
N	2.44	2,730,000,000	8,004	1,873,208,644
F	2.37	430,006,400	3,490	1,163,979,443
V	2.36	2,930,000,000	7,323	1,662,554,521
AA	2.35	2,735,000,000	5,880	1,312,032,104
W	2.29	1,120,832,192	6,555	3,209,902,587
B	2.25	1,370,000,000	4,926	3,203,144,412
Q	2.15	450,000,000	4,649	3,295,337,285
I	2.08	4,550,000,000	13,552	6,941,978,761
P	2.06	700,000,000	9,338	4,664,693,310
BA	2.04	1,347,516,253	8,941	830,183,399
CA	1.91	502,000,000	7,778	-
DA	1.87	1,540,000,000	8,258	1,065,837,880
EA	1.86	3,101,000,000	15,145	2,844,580,753
FA	1.84	2,770,000,000	7,085	1,435,487,987
GA	1.82	370,000,000	12,016	498,600,000
D	1.82	1,200,000,044	4,814	3,249,207,840
H	1.77	3,514,141,260	12,278	6,198,994,130
J	1.70	896,000,000	3,497	1,233,421,542
Q	1.66	660,000,000	4,099	2,127,691,159
K	1.65	3,419,519,854	5,775	524,408,097
M	1.65	465,000,000	11,424	2,709,831,066
HA	1.61	470,104,507	6,612	1,791,732,417
IA	1.59	6,300,000,000	23,885	3,738,733,464
R	1.58	1,450,000,000	3,557	1,463,930,896
JA	1.56	150,000,000	16,318	2,818,599,268
T	1.55	3,338,667,344	13,523	7,763,477,306

ที่มา: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (งบการเงินรายสหกรณ์ 169 แห่ง) คำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย