



## สหกรณ์ออมทรัพย์: เจ้าหนี้ครัวเรือนที่ต้องจับตา

ช่วงที่ผ่านมามีข่าวมากมายเกี่ยวกับหนี้ครัวเรือนว่าเพิ่มขึ้นเร็วมาก และอยู่ในระดับสูงจนน่าเป็นห่วง โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้เปิดเผยว่ายอดหนี้ครัวเรือนนั้นสูงเฉียด 9 ล้านล้านบาท หรือสูงถึง 77.5% ของ GDP แม้ว่าอัตราการขยายตัวในไตรมาสแรกของปี 2556 ที่ 14.8% ต่อปี จะคลายความร้อนแรงลงจากที่ขยายตัวถึง 17.4% ในไตรมาสสุดท้ายของปี 2555 แต่ก็นับว่าเป็นการเพิ่มขึ้นที่เร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้และเงินออม เป็นเหตุให้หลายฝ่ายออกมาแสดงความเป็นห่วงและเกรงว่าจะเกิดผลเสียแก่ระบบเศรษฐกิจในวงกว้าง หากเศรษฐกิจเกิดการชะลอตัว และส่งผลให้ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้

42% ของสินเชื่อครัวเรือนนั้นปล่อยโดยธนาคารพาณิชย์ ซึ่งถึงแม้จะมีสัดส่วนที่สูงแต่กลับไม่น่าเป็นห่วงเท่าไร ในแง่ของผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม ด้วยเหตุผลสามข้อด้วยกัน หนึ่งคือ สินเชื่อประเภทนี้มีสัดส่วน NPL ค่อนข้างต่ำ อยู่ที่ประมาณ 2% เมื่อเทียบกับสินเชื่อประเภทอื่น ๆ ข้อที่สอง เป็นเงินกู้เพื่อการซื้อที่อยู่อาศัย และสินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์เป็นส่วนใหญ่ คิดเป็น 3 ใน 4 ของสินเชื่อทั้งหมดไปแล้ว ซึ่งเงินกู้ทั้งสองประเภทจัดเป็นสินเชื่อคุณภาพดีกว่าสินเชื่อเพื่อการบริโภคอื่น ๆ เพราะมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน และข้อสุดท้ายธนาคารพาณิชย์ไทยมีฐานะทางการเงินที่เข้มแข็งพอที่สามารถที่จะรับมือกับหนี้ภาคครัวเรือนได้ วิธีหนึ่งที่จะวัดว่าธนาคารพาณิชย์มีเสถียรภาพทางการเงินคือดูจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต่อสินทรัพย์เสี่ยง ซึ่งปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ไทยมีอัตราส่วนที่เฉลี่ยอยู่สูงถึง 11.63% ใกล้เคียงกับของธนาคารพาณิชย์ในสหภาพยุโรป<sup>1</sup> ในขณะที่เกณฑ์ขั้นต่ำของ ธปท. กำหนดไว้ที่ 4.25%

<sup>1</sup> European Central Bank.



แต่ใครจะคาดว่าหนี้ครัวเรือนสูงถึง 1.4 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็น 15% ของหนี้ครัวเรือนทั้งหมด เป็นหนี้ที่ปล่อยโดยสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นตามหน่วยงานราชการ หรือบริษัทเอกชนต่างๆ ทำหน้าที่คล้าย ๆ ธนาคารพาณิชย์คือรับฝากเงิน และให้กู้เงิน โดยมีจุดเริ่มต้นเพื่อส่งเสริมการออม และเป็นสวัสดิการเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้กับสมาชิก ปัจจุบันได้กลายมาเป็นเจ้าหนี้ครัวเรือนรายใหญ่อันดับ 3 รองจากธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สหกรณ์ออมทรัพย์โตเร็วมากในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ในระยะเวลาเพียง 5 ปี จาก 2551-2555 มียอดเงินให้สินเชื่อเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า สินทรัพย์โตขึ้น 76% มีสมาชิกทั่วประเทศรวม 2.8 ล้านคน มีเงินรับฝากจากสมาชิกเกือบ 4.5 แสนล้านบาท และมีส่วนของทุนเรือนหุ้นที่มาจากการซื้อหุ้นของสมาชิกอีก 6 แสนล้านบาท รวมแล้วมีสินทรัพย์รวม 1.5 ล้านล้านบาท คิดเป็น 13% ของสินทรัพย์รวมในระบบธนาคารพาณิชย์ เทียบขนาดได้เท่ากับธนาคารออมสิน

## ตารางที่ 1 งบดุลของสหกรณ์ออมทรัพย์ทั่วประเทศประจำปี 2555

### งบดุลของสหกรณ์ออมทรัพย์รวมประจำปี 2555

หน่วย: พันล้านบาท

สินทรัพย์	หนี้สิน	
		<b>756</b>
เงินสดและเงินฝาก	63	เงินรับฝาก 448
ลูกหนี้ระยะสั้น	149	เจ้าหนี้ระยะสั้น 245
เงินลงทุนระยะยาว	149	เจ้าหนี้ระยะยาว 51
ลูกหนี้ระยะยาว	1,023	หนี้สินอื่นๆ 12
สินทรัพย์อื่นๆ	86	
	<b>ทุน</b>	<b>714</b>
	ทุนเรือนหุ้น	602
	ทุนสำรอง	57
	กำไร	47
	อื่นๆ	8
<b>รวม</b>	<b>1,470</b>	<b>รวม 1,470</b>

ที่มา: รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ 2555



## สหกรณ์ออมทรัพย์ปล่อยกู้ให้กับครัวเรือนเพิ่มเป็นเกือบ 2 เท่า ใน 5 ปีที่ผ่านมา

ถึงแม้หนี้เสียจากงบการเงินจะยังดูไม่สูงมากก็ตาม แต่ก็มี 3 เหตุผลอีกเช่นกันที่ทำให้เราต้องพิจารณาเป็นพิเศษ

**1. สหกรณ์มีมาตรฐานการกันสำรอง สำหรับ NPL ต่ำกว่าเกณฑ์สำรองของธนาคารแห่งประเทศไทย** เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์มีเกณฑ์การตั้งสำรองสำหรับลูกหนี้ที่มีความเสี่ยงที่เคร่งครัดน้อยกว่าธนาคารพาณิชย์ (ดูตารางที่ 2) ในปี 2555 มีการตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญทั้งหมด 3 พันล้านบาท จากสินเชื่อทั้งหมด 1 ล้านล้าน หรือคิดเป็นเพียง 0.3 % เท่านั้น

### ตารางที่ 2 อัตราการกันเงินสำรอง (ค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ) ของสหกรณ์ออมทรัพย์ ต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์

ประเภทสินทรัพย์	ระยะเวลาการค้างชำระ	อัตราการกันเงินสำรอง (ค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ) สหกรณ์ออมทรัพย์	ธนาคารพาณิชย์.
สินทรัพย์จัดชั้นสูญ	ตัดออกจากบัญชี	100%	100%
สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ	>12 เดือน	100%	100%
สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย	6-12 เดือน	50%	100%
สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน	3-6 เดือน	20%	100%
สินทรัพย์จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษ	1-3 เดือน	0%	≤ 2%
สินทรัพย์จัดชั้นปกติ	≤ 1 เดือน	0%	≤ 1%

ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์, ธนาคารแห่งประเทศไทย



**2. สหกรณ์ออมทรัพย์ไม่ได้มีหน่วยงานกำกับดูแลโดยตรง มีแต่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริม อย่างกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชี ทั้งสองหน่วยงานอาจจะไม่มีความเชี่ยวชาญในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเท่ากับธนาคารแห่งประเทศไทย และยังไม่ได้มีการออกกฎระเบียบที่ชัดเจนสำหรับสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อเฝ้าระวังความเสี่ยงด้านต่าง ๆ อย่างเช่นที่สถาบันการเงินทั่วไปทำ ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่สหกรณ์ออมทรัพย์ที่ควรมีการกำกับดูแลเสมือนว่าเป็นสถาบันการเงิน แต่รวมถึงสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ซึ่งทำหน้าที่คล้ายคลึงกับสถาบันการเงินด้วยเช่นกัน**

**3. เงินฝากของสหกรณ์ออมทรัพย์ไม่ได้รับความคุ้มครองจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก** มีเพียงกฎกระทรวงกว้างๆ ให้สำรองสินทรัพย์สภาพคล่องต่อเงินฝากไว้ไม่ต่ำกว่า 1% เท่านั้น หากเกิดเหตุการณ์ที่สหกรณ์ออมทรัพย์แห่งใดแห่งหนึ่งล้ม สมาชิกที่ฝากเงินมีโอกาสที่จะไม่ได้รับเงินคืนเลยไม่ว่าจะมีเงินในบัญชีมากน้อยเท่าใดก็ตาม แม้ว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในวงกว้าง แต่แน่นอนว่าจะกระทบกับสมาชิกที่เป็นประชาชนทั่วไป ในฐานะผู้ฝากเงิน และผู้ถือหุ้น ซึ่งตามระเบียบสหกรณ์นั้นบังคับให้สมาชิกทุกคนต้องถือหุ้นเป็นประจำ และสามารถขายคืนได้เมื่อลาออกจากการเป็นสมาชิก โดยสหกรณ์จะจ่ายปันผลตามมูลค่าหุ้นให้กับสมาชิกทุกปีที่มีกำไร แม้ในทางบัญชีจะบันทึกว่าเป็นทุน แต่สมาชิกรับรู้ว่าเป็นเงินฝากประเภทหนึ่ง ซึ่งสหกรณ์มีภาระต้องจ่ายคืนเต็มจำนวนหากสหกรณ์ล้ม จึงไม่เหมือนกับส่วนของทุนของบริษัททั่วไป ที่มูลค่าหุ้นจะลดลงหากบริษัทประสบปัญหาทางการเงิน

อย่างไรก็ตามเมื่อเร็ว ๆ นี้ได้มีการจัดตั้งโครงการเงินออมเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงิน โดยชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่เข้าร่วมโครงการ โดยสหกรณ์ที่เข้าร่วมโครงการต้องซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ของยอดเงินฝาก เมื่อประสบปัญหาสภาพคล่อง สหกรณ์ออมทรัพย์สามารถกู้ยืมจากชุมนุมสหกรณ์ได้ไม่เกิน 3 เท่าของมูลค่าตั๋วสัญญาใช้เงินเป็นระยะเวลา 3 เดือน อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมายังมีสหกรณ์ที่เข้าร่วมโครงการไม่มากนัก



บางคนอาจคิดว่าสหกรณ์ออมทรัพย์อาจจะไม่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลอย่างสถาบันการเงิน แต่จากกรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นน่าจะเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นผลของความหละหลวมของการกำกับดูแลการปล่อยสินเชื่อ ที่นำไปสู่การยกยอกเงิน และการให้กู้กับบริษัทพวกพ้องที่มีหลักทรัพย์มูลค่าต่ำกว่ามูลหนี้ มูลค่ากว่าหมื่นล้านบาท ส่งผลให้ในปัจจุบันสหกรณ์เครดิตยูเนียน คลองจั่นขาดสภาพคล่อง ต้องหยุดการบริการ เบิกถอนเงินฝากชั่วคราว นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึงปัญหาของการไม่มีระบบคุ้มครองเงินฝาก เนื่องจากมีสหกรณ์อื่น ๆ ฝากเงินกับสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นกว่า 8 พันล้านบาท<sup>2</sup> ซึ่งถ้าไม่สามารถเบิกถอนเงินฝากได้ ก็จะส่งให้สหกรณ์อื่น ๆ ก็อาจประสบปัญหาสภาพคล่องตามไปด้วย

ข่าวดีก็คือ สหกรณ์ออมทรัพย์มีความเชื่อมโยงกับธนาคารพาณิชย์น้อยมาก เงินฝากที่สหกรณ์ออมทรัพย์ฝากกับธนาคารพาณิชย์รวม คิดเป็นเพียง 0.3% ของเงินฝากรวมของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ สหกรณ์ออมทรัพย์มีการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์คิดเป็น 2% ของสินเชื่อทั้งระบบเท่านั้น หากเกิดปัญหาอาจจะยังไม่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจมหภาค นอกจากนี้ สัดส่วน NPL ของสหกรณ์ออมทรัพย์นั้นยังต่ำกว่าสัดส่วน NPL ของทั้งระบบธนาคารพาณิชย์

แต่เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น ก็คงถึงเวลาที่จะต้องทบทวนว่าเราควรมีหน่วยงานการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์เสมือนหนึ่งว่าเป็นสถาบันการเงินหรือไม่ และหน่วยงานใดควรทำหน้าที่นี้ รวมถึงเรื่องเกณฑ์การปล่อยสินเชื่อ และการบริหารความเสี่ยง และการเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญทางการเงินให้สมาชิกได้รับทราบ และร่วมตรวจสอบ รวมทั้งการตั้งระบบประกันเงินฝากของสหกรณ์ออมทรัพย์เองก็เป็นเรื่องจำเป็น ไม่ว่าจะระบบสมัครใจหรือต้องบังคับให้สหกรณ์ออมทรัพย์ทุกแห่งต้องเข้าร่วม จะบริหารงานโดยเป็นกองทุนของสหกรณ์ออมทรัพย์เอง หรือจะร่วมกับสถาบันคุ้มครองเงินฝากก็ตาม

<sup>2</sup> <http://thaipublica.org/2013/07/credit-unions-klongchan-13/>



### Box: สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น

สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นเป็นสหกรณ์ที่ใหญ่ที่สุดทั้งในด้านจำนวนสมาชิก และมูลค่าสินทรัพย์ โดยรายงานประจำปี 2555 ระบุว่าสหกรณ์ฯ มีสมาชิกสามัญและสมาชิกสมทบ 52,683 คน และมีสินทรัพย์ 21,790 ล้านบาท

ต่อมาได้มีการตรวจสอบสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น และพบความผิดปกติในการปล่อยกู้ที่ผิดระเบียบ และมีข้อสงสัยให้แก่สมาชิกสมทบ 27 ราย เป็นมูลค่ากว่า 1.2 หมื่นล้านบาท และมีการปล่อยกู้เงินตรงจ่ายอีก 3 พันล้านบาท รวมทั้งมียอดดอกเบี้ยค้างชำระสูงถึง 1.2 พันล้านบาท คิดเป็น 73% ของดอกเบี้ยที่ควรได้รับ อันส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่น และสภาพคล่อง จนกระทั่งปัจจุบัน อดีตคณะกรรมการบริหารยังอยู่ระหว่างการถูกสอบสวน และสหกรณ์ได้ระงับการเบิกถอนของสมาชิกชั่วคราว

สำหรับสาเหตุ คณะกรรมการตรวจสอบพบข้อสงสัยว่า นายศุภชัย ศรีศุภอักษร อดีตประธานกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ฯ ในช่วงปี 2551-2554 ได้อนุมัติสินเชื่อที่ผิดกฎระเบียบ และสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับนายศุภชัยและมีข้อมูลทางการเงินที่ผิดปกติ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่บางคนของสหกรณ์ฯ ยังอาจอำพรางการขาดชำระหนี้ของลูกค้า โดยสร้างหลักฐานการชำระหนี้เท็จอีกด้วย

ที่มา: รายงานประจำปีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น 2555, [Thaipublica.org](http://Thaipublica.org)



## ผู้จัดทำ

ศิริกัญญา ตันสกุล

Senior Analyst

[sirikanya@thailandff.org](mailto:sirikanya@thailandff.org)

จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และปริญญาโท สาขา เศรษฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และระดับปริญญาโท สาขา Economics, Markets, and Organization จาก Toulouse School of Economics มีประสบการณ์ในการทำงานด้านวิจัยกับหลายสถาบัน เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

## สถาบันอนาคตไทยศึกษา



มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา  
THAILAND FUTURE  
FOUNDATION

โทร. 02 264 5481-3

โทรสาร 02 264 5480

อีเมล [network@thailandff.org](mailto:network@thailandff.org)

[www.thailandfuturefoundation.org](http://www.thailandfuturefoundation.org)

**ENGAGE \* ANALYZE \* INFORM**

ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานฉบับนี้เป็นการเก็บรวบรวมจากแหล่งข้อมูลข่าวสารที่เชื่อได้ว่าน่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม สถาบันอนาคตไทยศึกษา (“สถาบันฯ”) ไม่ว่าจะป็นองค์กร ผู้บริหาร หรือพนักงานไม่ขอรับรองและรับประกันความถูกต้องของข้อมูลหรือข้อความใดๆ ในรายงานฉบับนี้ รวมทั้งลำดับเวลา ความเป็นปัจจุบัน ความสมบูรณ์ และความเหมาะสมเพื่อวัตถุประสงค์ของรายงานฉบับนี้ ไม่ว่าจะป็นข้อมูลจากบุคคลที่สามหรือข้อมูลอื่นใด หากเกิดความสูญเสียหรือเสียหายแก่ผู้ใช้บริการหรือบุคคลอื่น ไม่ว่าจะจากการประมาท เลินเล่อ หรือการละเว้นทั้งหมดหรือบางส่วนในการจัดการรวบรวม ตัดต่อ หรือเขียนรายงานนี้ ไม่ว่าจะในลักษณะใดๆ ก็ตาม สถาบันฯ จะไม่รับผิดชอบแต่อย่างใดทั้งสิ้น

ความเห็นใดๆ ที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้ถือว่าเป็นความคิดเห็นและมุมมองส่วนบุคคล โดยการตัดสินใจจะอยู่ภายใต้สมมุติฐานซึ่งอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ สถาบันฯ ขอสงวนสิทธิ์ที่จะเปลี่ยนแปลงข้อมูลที่อยู่ในรายงานฉบับนี้ได้โดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าแต่อย่างใด

อนึ่ง การใช้หรือเผยแพร่เนื้อหา และ/หรือข้อมูลใดๆ ในรายงานฉบับนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสถาบันฯ ถือเป็น การต้องห้ามโดยเด็ดขาด