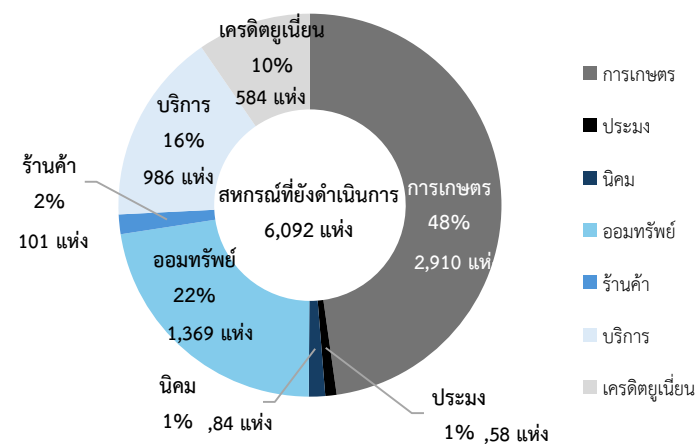


หนี้สหกรณ์ : จุดเปลี่ยนในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือน

แม้สหกรณ์ออมทรัพย์จะถูกออกแบบมาเพื่อส่งเสริมการออมและช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิก แต่ปัจจุบันกลับกลายเป็นช่องทางที่ทำให้ครัวเรือนจำนวนมากก่อหนี้เกินตัว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องให้ความสำคัญและร่วมแก้ไขปัญหาหนี้สหกรณ์ ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง เพื่อให้ไม่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาหนี้ภาพรวมของประเทศ

สหกรณ์ถือเป็นหนึ่งในกลไกทางการเงินที่มีบทบาทสำคัญของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อส่งเสริมการออมและให้บริการสินเชื่อที่มีต้นทุนต่ำแก่สมาชิก อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันสหกรณ์⁵⁰ ได้พัฒนากลายเป็นแหล่งกักเก็บเงินขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกหลายล้านราย ซึ่งจากข้อมูลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในปี 2567⁵¹ พบว่า ภาพรวมสหกรณ์ทั่วประเทศที่ดำเนินการอยู่มีจำนวนทั้งสิ้น 6,092 แห่ง ครอบคลุมสมาชิกกว่า 11 ล้านราย โดยสหกรณ์ส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์การเกษตร ซึ่งมีจำนวน 2,910 แห่ง และมีสมาชิก 5.9 ล้านราย สหกรณ์ออมทรัพย์ 1,369 แห่ง สมาชิก 3.2 ล้านราย และสหกรณ์อื่น 1,813 แห่ง สมาชิก 1.97 ล้านราย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณามูลค่าสินทรัพย์ ยังพบว่า สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นประเภทสหกรณ์ที่มีสัดส่วนของสินทรัพย์สูงที่สุด โดยมีสัดส่วนถึงร้อยละ 89.6 ของสินทรัพย์ของระบบสหกรณ์ทั้งหมด และมีมูลค่าการให้กู้ยืมรวมกันกว่า 2.27 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 90 ของการให้กู้ยืมของสหกรณ์ทุกประเภท (2.53 ล้านล้านบาท) และทำให้มูลค่าเงินให้กู้ยืมแก่สมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์เพียงประเภทเดียวคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 15 ของหนี้สินครัวเรือนทั้งหมด ขณะเดียวกันจากข้อมูลธนาคารแห่งประเทศไทย การกู้ยืมของสหกรณ์ออมทรัพย์ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยขยายตัวเพิ่มขึ้นตั้งแต่ไตรมาสสาม ปี 2566 จาก 2.27 ล้านล้านบาท เป็น 2.43 ล้านล้านบาท ในไตรมาสหนึ่ง ปี 2568 หรือขยายตัวเฉลี่ยต่อไตรมาสร้อยละ 3.7 ในช่วงเวลาดังกล่าว สวนทางกับหนี้ที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินประเภทอื่นที่มีแนวโน้มชะลอลง

แผนภาพ 35 สัดส่วนจำนวนของสหกรณ์ จำแนกตามประเภทสหกรณ์ ปี 2567



ที่มา : รายงานสารสนเทศสหกรณ์ในประเทศไทย ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2567, กรมส่งเสริมสหกรณ์

ตาราง 12 เงินให้กู้แก่สมาชิกสหกรณ์แต่ละประเภท ปี 2567

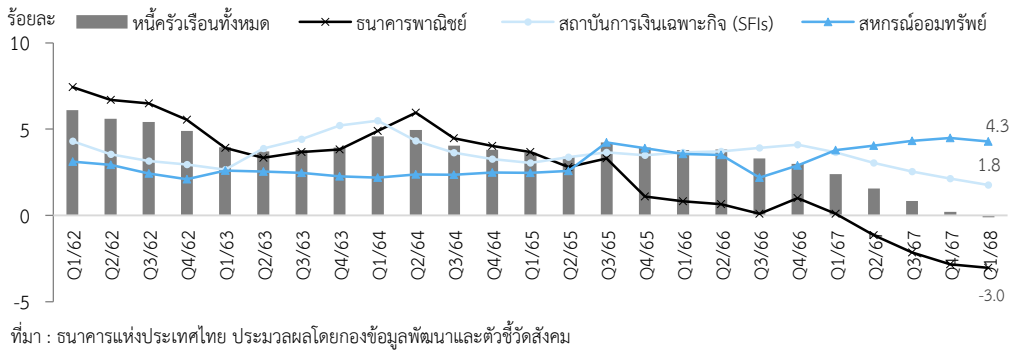
ประเภทสหกรณ์	มูลค่าเงินให้กู้แก่สมาชิกคงเหลือ (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
สหกรณ์การเกษตร	189,452	7.5
สหกรณ์ประมง	529	0.0
สหกรณ์นิคม	8,273	0.3
สหกรณ์ออมทรัพย์	2,270,179	89.6
สหกรณ์ร้านค้า	0.0	0.0
สหกรณ์บริการ	19,931	0.8
สหกรณ์เครดิตยูเนียน	45,077	1.8
รวม	2,533,442	100.0

ที่มา : กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

⁵⁰ สหกรณ์ในประเทศไทยแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม จำแนกออกเป็น 7 ประเภท คือ สหกรณ์ในภาคการเกษตร ประกอบด้วย 1) สหกรณ์การเกษตร 2) สหกรณ์ประมง 3) สหกรณ์นิคม ขณะที่สหกรณ์นอกภาคการเกษตร ได้แก่ 4) สหกรณ์เครดิตยูเนียน 5) สหกรณ์บริการ 6) สหกรณ์ออมทรัพย์ และ 7) สหกรณ์ร้านค้า

⁵¹ กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2568. รายงานสารสนเทศสหกรณ์ในประเทศไทย ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2567.

แผนภาพ 36 อัตราการขยายตัวของหนี้สิน จำแนกตามประเภทสถาบันการเงิน



แม้ว่าสัดส่วนหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์จะไม่ได้สูงที่สุด แต่สูงเป็นอันดับ 3 รองจากธนาคารพาณิชย์ที่มีสัดส่วนร้อยละ 37.6 และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (SFIs) ที่มีสัดส่วนร้อยละ 27.5 และหนี้เสียยังอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก⁵² แต่สหกรณ์ออมทรัพย์กลับมีการดำเนินงานที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือน ดังนี้

1. การกู้ยืมเงินของสหกรณ์เข้าถึงได้ง่ายและกระบวนการตรวจสอบก่อนให้สินเชื่ออ่อนทำให้ลูกหนี้ก่อหนี้เกินความจำเป็น เนื่องจากวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ออมทรัพย์ถูกก่อตั้งเพื่อส่งเสริมการออมและให้กู้ยืม โดยเน้นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันภายในกลุ่มสมาชิกสหกรณ์ที่ประกอบอาชีพเดียวกัน ส่งผลให้แนวทางการปล่อยสินเชื่อเน้นการเข้าถึงที่ง่ายมากกว่าการควบคุมความเสี่ยงและตรวจสอบความสามารถในการจ่ายของลูกหนี้อย่างเข้มงวด โดยอาศัยเพียงข้อมูลภายใน เช่น จำนวนทุนเรือนหุ้น อายุสมาชิก ผู้ค้ำประกัน และเพดานเงินเดือนคงเหลือที่สามารถหักชำระหนี้ได้ อีกทั้ง การให้สินเชื่อบางประเภทของสหกรณ์ไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่ใช้เพียงผู้ค้ำประกัน ส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบการขอสินเชื่อของสมาชิกไม่เข้มงวดเท่าสถาบันทางการเงินภายใต้การกำกับของ ธปท. อย่างเช่นธนาคารพาณิชย์ที่มีแนวปฏิบัติ อาทิ การตรวจสอบ/ประเมินข้อมูลเครดิตบูโรของผู้กู้ การประเมินอัตราส่วนมูลค่าสินทรัพย์ (Loan-to-Value: LTV) เป็นต้น ดังนั้น การอนุมัติสินเชื่อที่ไม่เข้มงวดและไม่มีข้อกำหนดหรือระเบียบที่แน่ชัดในทางปฏิบัติของสหกรณ์ออมทรัพย์ จึงมีแนวโน้มจะนำไปสู่การส่งเสริมให้สมาชิกมีพฤติกรรมก่อหนี้เกินความจำเป็น สะท้อนจากสัดส่วนการให้กู้ยืมสหกรณ์ออมทรัพย์จะให้กู้ยืมกับสินเชื่อที่ไม่สร้างรายได้ (Non-productive Loan) โดยข้อมูลปี 2567 พบว่า ร้อยละ 28.2 เป็นการกู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน รองลงมา ร้อยละ 25.2 กู้เพื่อชำระหนี้สินเดิม และร้อยละ 19.4 เพื่อใช้สอยส่วนตัว

2. ข้อมูลลูกหนี้สหกรณ์ไม่มีการเชื่อมโยงกับสถาบันการเงินอื่น ข้อมูลนี้ของสหกรณ์ออมทรัพย์เกือบทั้งหมดได้ไม่เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลของบริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (เครดิตบูโร) จึงเสมือนเป็นข้อมูลลูกหนี้นอกระบบที่ถูกซ่อนไว้ ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากสถานะของสหกรณ์ที่เป็นนิติบุคคล จึงสามารถทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง และอยู่ภายใต้การตัดสินใจร่วมกันของสมาชิก รวมทั้ง ไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับให้สหกรณ์ต้องเป็นสมาชิกเครดิตบูโร ทำให้สหกรณ์ส่วนใหญ่ไม่จำเป็นต้องส่งข้อมูลหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกดังกล่าว โดยปัจจุบันมีสหกรณ์ออมทรัพย์เพียง 6 แห่งเท่านั้น⁵³ ที่เป็นสมาชิก ทำให้สถาบันการเงินอื่นไม่สามารถตรวจสอบยอดหนี้ของลูกหนี้ทั้งหมดสหกรณ์ออมทรัพย์ได้ โดยลูกหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์มีจำนวนกว่า 2.8 ล้านคน⁵⁴ ซึ่งกลุ่มนี้ถือเป็นลูกหนี้ที่มีโอกาสได้รับอนุมัติสินเชื่อจากสถาบันการเงินสูงกว่ากลุ่มอื่น เนื่องจากเป็นลูกจ้างของรัฐที่มีรายได้ที่มั่นคง และส่งผลกระทบต่อแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนในภาพรวม

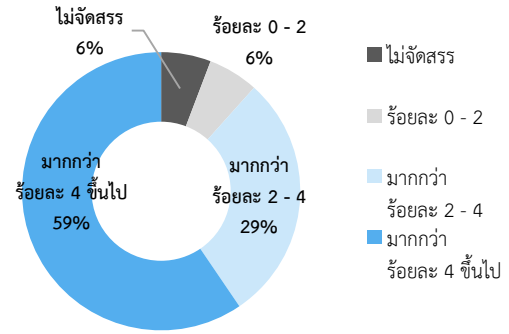
⁵² ข้อมูลจากธนาคารแลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด (มหาชน) โดยประมวลผลข้อมูลจาก กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พบว่า คุณภาพสินเชื่อของสหกรณ์ออมทรัพย์ ณ สิ้นปี 2566 สินเชื่อไม่ก่อให้เกิดรายต่อสินเชื่อรวมคิดเป็น 10,933 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.48

⁵³ สหกรณ์ออมทรัพย์ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกเครดิตบูโร มีจำนวน 6 แห่ง ได้แก่ 1) สหกรณ์ออมทรัพย์ครูขอนแก่น จำกัด 2) สหกรณ์อิสลามอิบนูอ์ฟวาน จำกัด 3) สหกรณ์อิสลามอิบนูอาฟ จำกัด 4) สหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย จำกัด 5) สหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด และ 6) สหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยมหิดล จำกัด

⁵⁴ การแถลงความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาหนี้สินกู้แก่บุคลากรภาครัฐ ณ วันศุกร์ที่ 15 มีนาคม 2567

3. สหกรณ์ส่วนใหญ่กำหนดเงินปันผลในอัตราสูง ซึ่งทำได้โดยขยายโครงการให้กู้ยืม และกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูง โดยสหกรณ์ออมทรัพย์แม้จะมีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือสมาชิกในยามจำเป็น แต่ปัจจุบันกลับพบว่า คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ของสหกรณ์แต่ละแห่งมีนโยบายสร้างรายได้ ผ่านการออกผลิตภัณฑ์กู้ยืมเงินที่หลากหลายและจุดใจสมาชิกเป็นจำนวนมาก อาทิ สินเชื่อฉุกเฉิน สินเชื่อเสริมสภาพคล่อง สินเชื่อเพื่อการท่องเที่ยว หรือสินเชื่อเนกประสงค์ รวมถึง มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งคณะกรรมการฯ กำหนดได้เอง โดยอยู่ระหว่างร้อยละ 4 - 11 ต่อปี⁵⁵ ซึ่งสร้างภาระให้แก่ลูกหนี้ และไม่สอดคล้องกับความเสี่ยงของลูกหนี้ที่มีค่อนข้างต่ำ เนื่องจากเป็นสินเชื่อสวัสดิการที่หักจากเงินเดือนได้โดยตรง ซึ่งอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูงดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากการที่สหกรณ์ต้องการจัดสรรเงินปันผลแก่สมาชิกในอัตราที่สูง สะท้อนจากข้อมูลของ แผนภาพ 37 การจัดสรรเงินปันผลของสหกรณ์ ปี 2567

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ปี 2567 ที่พบว่า สหกรณ์ออมทรัพย์เกือบร้อยละ 60 มีอัตราเงินปันผลเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 4 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในปีเดียวกัน ที่อยู่ที่ร้อยละ 3.45 ต่อปี⁵⁶ แม้การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์มีความเสี่ยงมากกว่า ลักษณะดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า สหกรณ์ออมทรัพย์บางส่วนไม่ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ที่ต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราที่สูง



ที่มา : กรมส่งเสริมสหกรณ์ (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2567)

4. สหกรณ์ออมทรัพย์บางส่วนกำหนดเงินเดือนคงเหลือหลังหักชำระหนี้ (Residual Income) ต่อเดือนของสมาชิกในอัตราที่ต่ำมาก โดยปัจจุบันกรมส่งเสริมสหกรณ์ขอความร่วมมือกับสหกรณ์ทุกแห่งให้กำหนดเงินเดือนคงเหลือหลังหักชำระหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของเงินเดือนที่ได้รับ อย่างไรก็ตาม สหกรณ์บางแห่งกลับกำหนดเกณฑ์เงินเดือนคงเหลือต่ำมาก อาทิ จากข้อมูลคณะกรรมการอาหารของสภาผู้แทนราษฎร พบว่า 1 ใน 5 ของข้าราชการและลูกจ้างของกองทัพบก หรือคิดเป็นจำนวนกว่า 2.8 หมื่นราย มีเงินเดือนเหลือใช้น้อยกว่าร้อยละ 30 นอกจากนี้ ข้าราชการและลูกจ้างที่มีเงินเดือนคงเหลือต่ำกว่า 9,000 บาทต่อเดือน มีจำนวน 4.2 หมื่นราย จากข้าราชการและลูกจ้างทั้งหมดประมาณ 1.4 แสนราย (ข้อมูล ณ วันที่ 4 กรกฎาคม ปี 2567) ซึ่งการที่ลูกหนี้สหกรณ์มีเงินเดือนคงเหลือที่ต่ำเกินไป จะส่งผลให้ขาดสภาพคล่องและอาจกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีพ อีกทั้ง ยังอาจนำไปสู่การก่อหนี้จากแหล่งอื่น รวมถึงหนี้ในระบบเพิ่มเติม ซึ่งจะกลายเป็นกับดักวงจรหนี้ระยะยาวที่แก้ไขได้ยาก และเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาหนี้ในภาพรวมอีกทางหนึ่ง⁵⁷

5. สหกรณ์ขาดแรงจูงใจในการดำเนินมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้ และมาตรการช่วยเหลือลูกหนี้ของสหกรณ์ยังมีลักษณะเป็นการขอความร่วมมือ จากการที่สหกรณ์มีบุริมสิทธิการหักเงินเดือนก่อนเจ้าหนี้รายอื่น และการดำเนินงานในรูปแบบนิติบุคคล ทำให้ภาพรวมหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์ไม่มีปัญหาหนี้เสีย⁵⁷ ซึ่งการได้รับสิทธิดังกล่าวทำให้สหกรณ์ขาดแรงจูงใจในการช่วยเหลือสมาชิกที่ประสบปัญหาการชำระหนี้ สะท้อนจากเมื่อเดือนมกราคม ปี 2567 กรมส่งเสริมสหกรณ์ออกประกาศเรื่องแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินสำหรับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยส่งเสริมให้สหกรณ์ออมทรัพย์ปรับลดอัตราดอกเบี้ยและจัดทำโครงการแก้ไขหนี้ให้กับสมาชิกสหกรณ์ แต่แนวทางดังกล่าวมีสหกรณ์เพียง 406 แห่งเท่านั้น ที่เข้าร่วมดำเนินการ

⁵⁵ เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินของประชาชนรายย่อย ปี 2566

⁵⁶ สรุปรวมภาวะตลาดหลักทรัพย์เดือนธันวาคม และปี 2567

⁵⁷ อย่างไรก็ตาม กองทัพบกได้ดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์ผ่านมาตรการต่าง ๆ อาทิ การปรับรูปแบบการฝากเงิน การพักชำระหนี้ การจัดทำโครงการอบรมความรู้ทางการเงิน

การดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่เป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาหนี้สินข้างต้น ทำให้หลายหน่วยงานพยายามแก้ไขปัญหาหนี้สหกรณ์ ทั้งการส่งเสริมให้เข้าเป็นสมาชิกเครดิตบูโร และการดำเนินการผ่านมาตรการต่าง ๆ อาทิ **แนวทางการแก้หนี้สำหรับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์** ตามประกาศของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งมีแนวทาง คือ การกำหนดให้ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้เหลือไม่เกินร้อยละ 4.75 ต่อปี เพื่อลดภาระการผ่อนชำระหนี้รายเดือนของสมาชิก การกำหนดเกณฑ์เงินคงเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 การขยายระยะเวลาชำระหนี้จนถึงอายุ 75 ปี และการกำหนดให้สมาชิกที่มีทุนเรือนหุ้นของสหกรณ์สามารถเลือกชำระหนี้เฉพาะส่วนของต้นเงินที่เกินจากทุนเรือนหุ้นหรือพักชำระหนี้ในส่วนที่มีมูลค่าเท่ากับทุนเรือนหุ้นปีละ 1 ครั้ง นอกจากนี้ ยังมีการออกคำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์เรื่อง หลักเกณฑ์การให้เงินกู้แก่สมาชิกอย่างรับผิดชอบและเป็นธรรม (Responsible Lending) เพื่อให้สหกรณ์ประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของสมาชิกผู้กู้⁵⁸ รวมถึง ภาครัฐและ ธปท. มีการผลักดันให้สหกรณ์ออมทรัพย์เชื่อมโยงฐานข้อมูลสมาชิกกับเครดิตบูโร และอยู่ระหว่างออกมาตรการ Credit Lock ในการส่งข้อมูลสมาชิกสหกรณ์ที่เข้าร่วมโครงการแก้หนี้ไปยังเครดิตบูโร โดยมีเงื่อนไขว่าสมาชิกต้องไม่ก่อหนี้เพิ่มขณะอยู่ในระหว่างมาตรการ นอกจากนี้ ยังมีโครงการส่งเสริมความรู้ทางการเงินของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ซึ่งเป็นลูกหนี้กลุ่มใหญ่ที่สุดและมีภาระหนี้สูง ให้ได้รับการอบรมความรู้ทางการเงินอย่างต่อเนื่องและมีการวัดผล รวมทั้ง มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ในปี 2562 ให้มีการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน และการออกกฎกระทรวงเพื่อมารองรับ พ.ร.บ. ฯ ข้างต้น

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการแก้ปัญหายังมีข้อจำกัดที่สำคัญหลายด้าน โดยในด้านกฎหมาย **กระบวนการออกกฎกระทรวงเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ใช้เวลานาน** กล่าวคือ มาตรา 89/2 ของ พ.ร.บ. สหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีการดำเนินการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 13 ประเด็น ครอบคลุมการให้กู้และการให้สินเชื่อ การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การจัดเก็บและรายงานข้อมูล เป็นต้น แต่ปัจจุบันมีการประกาศกฎกระทรวงออกมาเพียง 6 ประเด็น ได้แก่ การกำหนดขนาดสหกรณ์ออมทรัพย์ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสหกรณ์และผู้จัดการ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ การดำรงเงินกองทุน การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล และการจัดเก็บและรายงานข้อมูล ซึ่งยังขาดกฎกระทรวงสำคัญในการกำกับดูแลการให้สินเชื่ออีกหลายเรื่อง โดยเฉพาะประเด็นการให้กู้ การรับฝากเงิน การค้าประกัน การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ การนำส่งข้อมูลเครดิตบูโร ที่เป็นหลักเกณฑ์สำคัญของการแก้ไขปัญหาหนี้สหกรณ์ นอกจากนี้ การกำกับดูแลหนี้สหกรณ์ยังมีความเชื่อมโยงกับหนี้ของสถาบันการเงินอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยในการกำกับดูแลร่วมด้วย อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. สหกรณ์ฯ มาตรา 89/4 กลับกำหนดบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อยู่ในคณะกรรมการที่ปรึกษาการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งมีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาและเสนอแนะแนวทางแก่นายทะเบียนสหกรณ์เท่านั้น ซึ่งอาจทำให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหาหนี้สหกรณ์ได้ไม่เต็มที่ ขณะเดียวกัน พ.ร.บ. สหกรณ์ฯ ยังคงให้อำนาจสหกรณ์ในการหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้ โดยมาตรา 42/1 ระบุว่า เมื่อสมาชิกได้ทำความยินยอมเป็นหนังสือไว้กับสหกรณ์ให้ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐ หรือนายจ้างในสถานประกอบการมีปริวิตธิ์ในการหักชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้รายอื่น ตามจำนวนที่สหกรณ์แจ้ง ทำให้สหกรณ์สามารถหักชำระหนี้ได้ไม่จำกัดขั้นต่ำหรือไม่มีเพดานร้อยละของรายได้ที่หักได้ และขาดแรงจูงใจในการช่วยเหลือสมาชิกแก้ไขปัญหาหนี้

⁵⁸ อาทิ กำหนดให้สหกรณ์สามารถให้สินเชื่อกับผู้ที่เป็นสมาชิกสหกรณ์มาแล้วอย่างน้อย 6 เดือน การนำข้อมูลเครดิตจากเครดิตบูโรมาใช้ประกอบการให้สินเชื่อ และกำหนดให้สหกรณ์พิจารณาให้สมาชิกผู้กู้มีเงินคงเหลือสุทธิหลังหักชำระหนี้แล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ตลอดอายุสัญญา

สำหรับด้านความสามารถในการกำกับดูแล โดยปัจจุบันกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักที่กำกับดูแลสหกรณ์ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาบทบาทและการดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์ กลับพบว่า มีลักษณะคล้ายกับธุรกิจสถาบันการเงิน โดยมีทั้งการรับฝากเงินและการให้กู้ยืม โดยเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์มีมูลค่ารวมสูงถึง 1.4 ล้านล้านบาท ในปี 2567 หรือคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 7.75 ของเงินฝากรวมของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด อีกทั้ง ยังเป็นแหล่งให้กู้ยืมแก่ภาคครัวเรือนที่มีสัดส่วนมูลค่าสูงถึงร้อยละ 15 ของหนี้ครัวเรือน ทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์มีบทบาทต่อเศรษฐกิจ สังคม และส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเงินของประเทศอย่างมาก ซึ่งต้องมีการกำกับดูแลที่แตกต่างจากสหกรณ์ประเภทอื่น การกำหนดความคุ้มครอง อาತಿ ผู้ฝากเงิน และการติดตามการดำเนินงานที่เหมาะสมเช่นเดียวกับสถาบันการเงินรูปแบบอื่น เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นวงกว้าง นอกจากนี้ การดำเนินงานของสหกรณ์ยังเป็นอีกหนึ่งข้อจำกัด โดยการดำเนินงานจะมีความแตกต่างกันตามแต่ละประเภทและสังกัดของสหกรณ์ ซึ่งการออกมาตรการหรือโครงการแก้ไขปัญหานี้ของสมาชิกมักขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการฯ ทำให้สมาชิกที่ประสบปัญหาของแต่ละสหกรณ์ได้รับการช่วยเหลือที่ไม่เท่ากัน ขณะเดียวกันสหกรณ์ออมทรัพย์บางแห่งยังติดข้อจำกัดเรื่องเงินทุน โดยปี 2567 ร้อยละ 28.5 ของสหกรณ์ออมทรัพย์ มีเงินทุนไม่เพียงพอกับความต้องการกู้ยืมเงินของสมาชิก หรือขาดเงินทุน (deficit)⁵⁹ ทำให้แนวทางที่กรมส่งเสริมสหกรณ์แนะนำให้สหกรณ์ออมทรัพย์ดำเนินการ อาติ ประกาศเรื่องแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินสำหรับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยส่งเสริมให้สหกรณ์ปรับลดอัตราดอกเบี้ยและจัดทำโครงการแก้ไขหนี้ให้กับสมาชิกสหกรณ์ มีสหกรณ์เข้าร่วมน้อย รวมทั้งสหกรณ์ส่วนใหญ่โดยเฉพาะในสหกรณ์ขนาดเล็ก ยังมีปัญหาเรื่องระบบการจัดเก็บข้อมูล ความกังวลเรื่องความเป็นส่วนตัวของสมาชิก และต้นทุนดำเนินการที่สูง ซึ่งส่วนหนึ่งทำให้สหกรณ์ไม่ส่งข้อมูลหรือไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกเครดิตบูโร

ดังนั้น เพื่อให้สหกรณ์ออมทรัพย์สามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืน และเป็นที่ยังพึงแก่ภาคครัวเรือน รวมถึงลดความเสี่ยงของหนี้สหกรณ์ที่จะส่งผลต่อเสถียรภาพระบบการเงินโดยรวม จึงต้องเร่งรัดการออกกฎกระทรวงให้ครบถ้วน และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ โดยต้องมีระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน อาติ เงื่อนไขในการให้สินเชื่อที่ต้องใช้ข้อมูลเครดิตบูโรประกอบการพิจารณาสินเชื่อ รวมทั้งต้องกำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ “การให้เงินกู้แก่สมาชิกอย่างรับผิดชอบและเป็นธรรม” โดยเฉพาะการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ รวมทั้งเงินปันผลที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ในการเป็นกลไกที่ทำหน้าที่จะส่งเสริมการออมและให้บริการสินเชื่อที่มีต้นทุนต่ำแก่สมาชิก รวมทั้ง อาจพิจารณาให้สหกรณ์ออมทรัพย์ได้รับการกำกับดูแลที่เหมาะสม มีมาตรฐานเทียบเท่าสถาบันการเงิน เพื่อให้เกิดกลไกและแนวทางในการป้องกันความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

กรณีศึกษาของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ร่วมมือกับบริษัทเครดิตบูโรแห่งชาติ

สหกรณ์ออมทรัพย์ครูสระบุรี เป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ต้นแบบแห่งแรกที่บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด ได้ให้การสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาหนี้สิน โดยปัจจุบันมีสมาชิกจำนวน 8,669 คน (ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2568) โดยสหกรณ์ได้เปิดโครงการพิเศษวงเงิน 600 ล้านบาท ในการรวมหนี้ของทั้งหมดของสมาชิกกับหนี้จากสถาบันการเงินแหล่งอื่น ๆ เป็นสัญญาฉบับเดียว โดยคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 4.5 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าอัตราที่รัฐบาลกำหนด นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดเงื่อนไขที่สอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐ ได้แก่ การหักเงินต้องคงเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 รวมถึงสมาชิกที่ต้องเข้าร่วมโครงการต้องยินยอมเปิดเผยข้อมูลเครดิตบูโร และเมื่อได้รับสินเชื่อจากสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อไปชำระหนี้แก่สถาบันการเงินอื่นแล้ว จะต้องไม่กู้ยืมเพิ่มกับสถาบันการเงินในระบบเครดิตบูโร (Credit Lock) ที่จะช่วยสร้างวินัยทางการเงินให้กับสมาชิก ซึ่งหากตรวจพบจะถูกดำเนินการเรียกคืนเงินกู้ทันที โดยผู้เข้าร่วมโครงการต้องดำเนินการทำประกันชีวิตเต็มวงเงินกู้เพื่อป้องกันความเสี่ยง ชี้ให้เห็นถึง กรณีตัวอย่างของสหกรณ์ที่มีแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินของสมาชิกที่สอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐ และสามารถดำเนินการได้จริง

ที่มา : สหกรณ์ออมทรัพย์ครูสระบุรี จำกัด

⁵⁹ สถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจของสหกรณ์ออมทรัพย์ปี 2567 และแนวโน้มปี 2568 จากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์