

การจัดองค์ความรู้

เรื่อง การสร้างเสถียรภาพระบบสหกรณ์ออมทรัพย์

จัดทำโดย
กลุ่มส่งเสริมสหกรณ์ ๑
สำนักงานสหกรณ์จังหวัดตราด

คำนำ

การจัดการความรู้ (Knowledge Management) เรื่อง การสร้างเสถียรภาพระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ มีเนื้อหาเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติงาน ในการแนะนำส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ เพื่อสร้างเสถียรภาพของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ในภาพรวมให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน และเพื่อยกระดับสหกรณ์ออมทรัพย์ให้มีการบริหารจัดการที่ดี

คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า องค์ความรู้นี้จะประโยชน์ต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานในการแนะนำส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน

สำนักงานสหกรณ์จังหวัดตราด

กลุ่มส่งเสริมสหกรณ์ ๑

เมษายน ๒๕๖๕

การสร้างเสถียรภาพระบบสหกรณ์ออมทรัพย์

วัตถุประสงค์

เพื่อให้บุคลากรของหน่วยงานใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ในการแนะนำส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ เพื่อสร้างเสถียรภาพของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ในภาพรวมให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน และเพื่อยกระดับสหกรณ์ออมทรัพย์ให้มีการบริหารจัดการที่ดี

เสถียรภาพของสหกรณ์ออมทรัพย์และระบบการเงินโดยรวม

ข้อ ๑ บทบาทและความสำคัญของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ต่อเสถียรภาพระบบการเงิน

ระบบการเงินที่มีเสถียรภาพ คือ ระบบการเงินที่สามารถรองรับแรงกดดันต่าง ๆ ทั้งภายในภายนอกประเทศอย่างดี สามารถทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินได้อย่างราบรื่นและสนับสนุนการลงทุนของภาคเศรษฐกิจจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเชื่อมโยงในระบบการเงินมีความเชื่อมโยงกันหลายภาคส่วน หากภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่งประสบปัญหา อาจส่งผลกระทบต่อภาคส่วนอื่น และประสบปัญหาตามไปด้วย เรียกว่าความเสี่ยงเชิงระบบ (systemic risk) ทำให้ระบบการเงินไทยไม่สามารถทำหน้าที่ได้และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ถือเป็นหนึ่งในภาคส่วนที่มีความสำคัญต่อการเชื่อมโยงในระบบการเงิน

ข้อ ๒ กลไก และเครื่องมือ ในการดูแลเสถียรภาพระบบการเงินของ ธพท.

ธพท. มีการประชุม กำกับดูแลระบบการเงิน Financial stability Workshop ด้านเสถียรภาพระบบการเงิน ร่วมกับหน่วยงานสำคัญ ได้แก่ กสท คปภ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เพื่อหารือในประเด็นความสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงเชิงระบบในระบบการเงินของประเทศ

เครื่องมือการติดตามความเสี่ยงในระบบการเงินของ ธพท.

ข้อ ๓ เสถียรภาพระบบการเงินในปัจจุบัน ทราบถึง ระบบการเงินโลกเสี่ยงมากขึ้น ระบบการเงินไทยยังมีเสถียรภาพ ความเสี่ยงในระบบข้างหน้าต่อเสถียรภาพระบบการเงินไทย การดำเนินนโยบายเพื่อรองรับความเสี่ยง

เสถียรภาพของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์

ฐานะทางการเงิน

สอ. ยังแข็งแกร่ง และมีสภาพคล่องเพียงพอ

ความเสี่ยงที่ต้องติดตาม

๑. หนี้สินของระบบภาคครัวเรือน

๒. การลงทุนเพื่อหาผลตอบแทน Search for yield

สิ่งที่ต้องดำเนินการต่อไป

๑. การติดตามดูแลความเสี่ยงร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒. การยกระดับการกำกับดูแล เพื่อให้ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์มีเสถียรภาพ

ทักษะสำคัญต่อการส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ (Learn How to Learn)

- การวางแผนทางการเงิน
- การบริหารความเสี่ยงของสหกรณ์ออมทรัพย์ ธรรมชาติของสหกรณ์ออมทรัพย์
- แนวทางการส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยการวิเคราะห์งบการเงิน
- กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ได้เน้นถึงการบริหารความเสี่ยง และธรรมชาติของสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นเรื่องสำคัญ

แนวทางการส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ให้มีเสถียรภาพ

- สถานการณ์และความเกี่ยวข้องของสหกรณ์ออมทรัพย์ในระบบเศรษฐกิจ
- แนวทางการส่งเสริมสหกรณ์ และการให้สินเชื่ออย่างเป็นธรรม (Market Conduct)
- การลงทุนตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมการลงทุนตามประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เรื่อง ข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๓
- นโยบายการป้องกันข้อบกพร่องและการทุจริตในสหกรณ์

การบริหารความเสี่ยงสหกรณ์ออมทรัพย์ตามแนวทาง COSO ERM ๒๐๑๗

การบริหารความเสี่ยงสหกรณ์ หมายถึง กระบวนการที่ใช้ในการบริหารจัดการเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์รวมถึงเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถบรรลุเป้าหมายในการดำเนินงานได้ โดยสหกรณ์ควรมีการควบคุมดูแลความเสี่ยงอันเป็นที่มาของการบริหารความเสี่ยง

การบริหารความเสี่ยงตามกรอบความคิด COSO ERM ๒๐๑๗ ประกอบด้วย ๕ องค์ประกอบ ๒๐ หลักการ ซึ่งครอบคลุมการบริหารความเสี่ยงสหกรณ์ ๕ ด้าน ได้แก่

๑. ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ คือ ความเสี่ยงที่เกิดจากการที่สหกรณ์กำหนดแผนกลยุทธ์ แผนการดำเนินงาน และแผนการนำไปปฏิบัติ ไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับปัจจัยภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกอันส่งผลกระทบต่อรายได้ ทุน การดำเนินการ หรือการดำรงอยู่ของสหกรณ์

๒. ความเสี่ยงด้านเครดิต คือ ความเสี่ยงที่เกิดจากการที่ลูกหนี้หรือคู่สัญญาไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามเงื่อนไขที่ตกลงในสัญญา เนื่องจากประสบปัญหาทางการเงินหรือเจตนาจะไม่จ่ายหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญา รวมทั้งการนำเงินไปลงทุนในหุ้นสามัญ หรือหุ้นกู้ของบริษัทเอกชนและบริษัทนั้นถูกปรับอันดับเครดิต Rating หรือล้มละลาย ส่งผลให้สหกรณ์ไม่ได้รับชำระหนี้คืน หรือไม่ได้รับเงินต้น และ/หรือ ผลตอบแทนจากการลงทุน

๓. ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง คือ ความเสี่ยงในปัจจุบันหรือในอนาคตที่สหกรณ์อาจไม่สามารถจัดหาเงินสด หรือไม่สามารถเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์เป็นเงินสด หรือไม่สามารถจัดหาเงินทุนได้เพียงพอหรือสามารถจัดหาเงินทุนได้ แต่ด้วยต้นทุนที่สูง เพื่อชำระภาระผูกพันเมื่อถึงกำหนด ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสมาชิก

จนสมาชิกผู้ฝากเงิน มาถอนเงินเป็นจำนวนมาก หรือสถาบันการเงินอาจเรียกหนี้สินที่เกิดจากการกู้ยืมคืน ก่อนกำหนด ซึ่งจะทำให้เกิดการขาดสภาพคล่องมากขึ้น

๔. ความเสี่ยงด้านตลาด คือ ความเสี่ยงที่สหกรณ์อาจได้รับความเสียหาย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าสินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพันที่สหกรณ์มีอยู่ เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ย ราคาตราสารหนี้ ตราสารทุน และการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

๕. ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ คือ ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล หรือผลการปฏิบัติงาน ทุก ๆ ขั้นตอน จากการขาดการควบคุมที่ดี การจัดการภายในล้มเหลวและความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน จนทำให้เกิดความสูญเสียทั้งทางตรงและทางอ้อม

การฝึกปฏิบัติตามกรณีศึกษาการบริหารความเสี่ยงของสหกรณ์ออมทรัพย์

องค์ประกอบ ๒ กำหนดกลยุทธ์และเป้าหมายทางธุรกิจ ประกอบด้วย ๔ หลักการ

หลักการที่ ๒ การวิเคราะห์โครงสร้างของธุรกิจ สหกรณ์ควรพิจารณาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจต่อความเสี่ยงรวมของสหกรณ์ (Risk Profile) โดยพิจารณาทั้งปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน ปัจจัยสภาพแวดล้อมดำเนินการ และปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก

องค์ประกอบ ๓ ผลการดำเนินงาน ประกอบด้วย ๕ หลักการ

หลักการที่ ๑๑ ประเมินความรุนแรงของความเสี่ยง เป็นการประเมินโอกาสและผลกระทบของเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นต่อวัตถุประสงค์ ความเสี่ยงที่ได้รับการประเมินว่ามีความสำคัญในระดับปฏิบัติการ อาจมีความสำคัญน้อยลง ในระดับ ฝ่าย หรือ ระดับองค์กร ในขณะที่ความเสี่ยงที่มีความรุนแรงต่ำอาจมีความรุนแรงมากขึ้น หากหลายหน่วยงานได้ร่วมกันพิจารณา ประกอบด้วย ๒ ลักษณะ

๑. โอกาสที่อาจเกิดขึ้น (Likelihood) เหตุการณ์มีโอกาสดังเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด

๒. ผลกระทบ (Impact) หากมีเหตุการณ์เกิดขึ้นองค์กรจะได้รับผลกระทบมากน้อยเพียงใด

หลักการที่ ๑๒ จัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยง เพื่อจะได้ใช้ประกอบการเลือกมาตรการตอบสนอง ความเสี่ยงที่เหมาะสมกับแต่ละความเสี่ยงและสถานะแวดล้อม โดยพิจารณาได้จากผลการ ประเมินความเสี่ยง โอกาสที่จะเกิดความเสียหาย (Likelihood) และผลกระทบของ ความเสี่ยง (Impact) ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินจากระดับความเสี่ยงน้อยมาก น้อย ปานกลาง สูง สูงมาก มาจัดลำดับความสำคัญโดยนำผลการคำนวณระดับความเสี่ยง (ระดับความเสี่ยง = ระดับโอกาส x ระดับ ความรุนแรง) มาใส่ในตารางระดับความเสี่ยง

ผลกระทบ (Impact)	ผังการจัดระดับความเสี่ยง					โอกาส (Likelihood)
	คะแนนรวม = ผลกระทบ x (คูณ) โอกาส / แปรระดับความเสี่ยง					
สูงมาก 5	5 * 1 = 5 M : ปานกลาง	5 * 2 = 10 H : เสี่ยงสูง	5 * 3 = 15 H : เสี่ยงสูง	5 * 4 = 20 VH : เสี่ยงสูงมาก	5 * 5 = 25 VH : เสี่ยงสูงมาก	ความเสี่ยงที่ยอมรับไม่ได้ (สูง และ สูงมาก) ต้องทำแผนบริหารความเสี่ยง
สูง 4	4 * 1 = 4 L : เสี่ยงต่ำ	4 * 2 = 8 M : ปานกลาง	4 * 3 = 12 H : เสี่ยงสูง	4 * 4 = 16 VH : เสี่ยงสูงมาก	4 * 5 = 20 VH : เสี่ยงสูงมาก	
ปานกลาง 3	3 * 1 = 3 L : เสี่ยงต่ำ	3 * 2 = 6 M : ปานกลาง	3 * 3 = 9 M : ปานกลาง	3 * 4 = 12 H : เสี่ยงสูง	3 * 5 = 15 H : เสี่ยงสูง	
ต่ำ 2	2 * 1 = 2 VL : เสี่ยงต่ำมาก	2 * 2 = 4 L : เสี่ยงต่ำ	2 * 3 = 6 M : ปานกลาง	2 * 4 = 8 M : ปานกลาง	2 * 5 = 10 M : ปานกลาง	
ต่ำมาก 1	1 * 1 = 1 VL : เสี่ยงต่ำมาก	1 * 2 = 2 VL : เสี่ยงต่ำมาก	1 * 3 = 3 L : เสี่ยงต่ำ	1 * 4 = 4 L : เสี่ยงต่ำ	1 * 5 = 5 M : ปานกลาง	
	คะแนน 1 - 4 อาจรวมเป็นระดับต่ำได้	1 ต่ำมาก	2 ต่ำ	3 ปานกลาง	4 สูง	5 สูงมาก

การตอบสนองความเสี่ยง (Risk Management Process) ประกอบด้วย

๑. ยอมรับความเสี่ยง (Take) ความเสี่ยงที่เหลืออยู่ในปัจจุบัน สามารถยอมรับได้ภายใต้การควบคุมภายในของสหกรณ์ ไม่ต้องมีการดำเนินการเพิ่มเติมใดๆ

๒. ลด / ควบคุมความเสี่ยง (Treat) การดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อลดโอกาสที่อาจเกิดขึ้นหรือความรุนแรงของความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ มี ๔ ประเภท ได้แก่ ๑) แบบป้องกัน (Preventive) เป็นการควบคุมที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิด / ลดความเสี่ยง / ความเสียหายแต่แรก ๒) แบบค้นพบ (Detective) เช่น การสอบทานงาน / ตรวจนับ / ยืนยันยอด ๓) แบบแก้ไข (Corrective) เพื่อแก้ไขข้อผิดพลาด หรือไม่ให้เกิดขึ้นอีก ๔) แบบส่งเสริม (Directive) เป็นการควบคุมที่ส่งเสริมโดยมีสิ่งจูงใจ / กระตุ้นให้บรรลุวัตถุประสงค์

๓. กระจายความเสี่ยง / หาผู้ร่วมเสี่ยง (Transfer/Share) โดยการโอนความเสี่ยงให้ผู้อื่น

๔. การหยุดหรือหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Terminate) เป็นการจัดการความเสี่ยงที่อยู่ในระดับที่สูง สูงมาก และองค์กรไม่อาจยอมรับได้ จึงตัดสินใจเสี่ยง หรือยกเลิกโครงการ / กิจกรรม หรือเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์นั้น เพื่อหลีกเลี่ยงเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง

ข้อเสนอแนวทางการยกระดับการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และการวางภูมิทัศน์ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ไทยในระยะหน้า (Financial Landscape) โดย ธนาคารแห่งประเทศไทย

ด้วยภาวะที่ระบบการเงินมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและระบบสหกรณ์ออมทรัพย์มีบทบาทสำคัญต่อระบบการเงินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสหกรณ์ออมทรัพย์ในปัจจุบัน มีทั้งขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ ซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่มีความสำคัญต่อระบบการเงินในประเทศ รวมทั้งมีความเชื่อมโยงกับภาคส่วนอื่นในระบบการเงินค่อนข้างมาก หากเกิดผลเสียหายอาจส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงระหว่างกันในวงกว้างได้ ขณะที่การบริหารจัดการและการบริหารความเสี่ยงยังมีข้อควรปรับปรุง การวางภูมิทัศน์ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ในระยะยาวจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลภาคการเงิน ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และ ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้จัดตั้งคณะทำงานร่วม ๔ หน่วยงานเพื่อศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนวทางการยกระดับการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์เพิ่มเติมและการวางภูมิทัศน์ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ไทยในระยะข้างหน้า ดังนี้

๑. การยกระดับการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีความสำคัญต่อระบบเพิ่มเติม
๒. ยกระดับศักยภาพการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์
๓. การผลักดันให้สหกรณ์ออมทรัพย์มีบทบาทช่วยเหลือแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนเพิ่มเติม
๔. พิจารณาตั้งกลไกรักษาเสถียรภาพของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ ในภาวะวิกฤติ
๕. พิจารณาขยายบทบาทชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์ระดับประเทศให้สนับสนุนการดำเนินงานของสหกรณ์สมาชิกได้มากขึ้น

ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางพัฒนาระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ให้มีเสถียรภาพ สมาชิกมีความเชื่อมั่น ลดความเสี่ยงที่อาจส่งผ่านไปยังภาคส่วนอื่นในระบบการเงิน และสามารถให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนที่เป็นสมาชิกได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนของประเทศ

การส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ตามกฎหมายกระทรวงฯ

ตามที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ผลักดันการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘๙/๒ โดยบัญญัติให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยแบ่งการกำหนดออกเป็น ๓ ระยะ คือ

ระยะที่ ๑ จำนวน ๗ เรื่อง ผลกระทบค่อนข้างน้อย - ปานกลาง

- (๑) การกำหนดขนาดสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน
- (๒) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นของกรรมการฯ และผู้จัดการ
- (๓) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
- (๖) การดำรงเงินกองทุน
- (๙) การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล
- (๑๑) การจัดทำบัญชี การจัดทำและการเปิดเผยงบการเงิน การสอบบัญชีและการแต่งตั้งผู้สอบบัญชี
- (๑๒) การจัดเก็บและรายงานข้อมูล

ระยะที่ ๒ จำนวน ๕ เรื่อง ผลกระทบปานกลาง – ค่อนข้างมาก

- (๔) การให้กู้และการให้สินเชื่อ
- (๕) การรับฝากเงิน การก่อหนี้ การสร้างภาวะผูกพัน รวมทั้งการกู้ยืมหรือการค้าประกัน
- (๗) การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง
- (๑๐) การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง
- (๑๓) เรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแล
- (๑๓.๑) การกระจุกตัวในการทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างสหกรณ์

ระยะที่ ๓ จำนวน ๑ เรื่อง ผลกระทบมาก

- (๘) การฝากเงินหรือการลงทุน

รวมถึงซักซ้อมแนวทางการรายงานข้อมูลทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๒๕๖๔ ทั้งนี้ หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๘๙/๒ (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๑๐) (๑๑) (๑๒) และ (๑๓) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท
