

กรอบแนวคิดการจัดตั้งและดำเนินงานศูนย์กลางด้านการเงินสหกรณ์¹

โดย รศ. จุฑาทิพย์ ภัทราวาท

1. ความเป็นมา

ในห้วงเวลาท้าทายที่นโยบายรัฐได้วางเข็มมุ่งในการจัดตั้งดำเนินงานศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ Central Financial Facility: CFF) โดยมีข้อมูลข่าวสารเชิงนโยบายเผยแพร่สู่สาธารณะออกอย่างต่อเนื่อง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2559) ในฐานะประธานอนุกรรมการขับเคลื่อนการจัดตั้งธนาคารสหกรณ์ เปิดเผยว่า ที่ประชุมมีมติให้จัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ ภายใน 2-5 ปีข้างหน้า เพื่อจัดทำมาตรฐาน กำกับดูแลพัฒนาความพร้อมระบบฐานข้อมูลให้เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชีสากลและแก้ไข พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยในเดือน ม.ค. 2560 จะนำเรื่องการจัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ไปเปิดรับฟังความคิดเห็นกับผู้เกี่ยวข้องทั่วประเทศ และเสนอคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) พิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์แห่งนี้ จะนำเงินสภาพคล่องส่วนเกินของสหกรณ์ทั่วประเทศไปบริหารจัดการให้สหกรณ์เกิดความเข้มแข็งในอนาคต”

อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ (2559) ชี้ว่า “รูปแบบศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ จะมีลักษณะใกล้เคียงกับชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด คือ เป็นการรวมกลุ่มและรวมเงินทุนของสหกรณ์ ออมทรัพย์ตามความสมัครใจเพื่อทำหน้าที่บริการทางการเงินให้แก่สมาชิก แต่ในส่วนของศูนย์ฯจะบริหารงานที่เป็นมืออาชีพ มีคณะทำงานที่มาจากภาคทางการเงิน ทำให้มีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการ โดยรูปแบบของจัดตั้งคณะกรรมการ กูรูระเบียบและกลไกการบริหาร รวมถึงจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน เนื่องจากต้องศึกษารูปแบบที่เหมาะสมก่อน จะเร่งยกระดับสหกรณ์ออมทรัพย์ให้มีมาตรฐานมากขึ้น” รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมจาก (สนง.เศรษฐกิจการคลัง. 2559 : เอกสารแนวทางการจัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์)

ชสอ.ในฐานะองค์กรกลางของขบวนการสอ.ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นการจัดตั้งและดำเนินการ CFF ได้เข้าไปมีส่วนร่วมการประชุมชี้แจงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกทั้งมีการประชุมหารือระหว่างสหกรณ์ในขบวนการอย่างต่อเนื่องเพื่อเตรียมการ โดยในส่วนของคณะกรรมการดำเนินการชุดที่ 47 ได้มอบหมายของคณะกรรมการวางแผน ชสอ. ดำเนินโครงการศึกษาแนวทางการจัดตั้งดำเนินการ CFF เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นมาโดยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งใน-ต่างประเทศ และเรียบเรียงเป็นสาระสำคัญนำเสนอในที่ประชุมคณะทำงาน เพื่อประโยชน์ในการพิจารณากำหนดข้อเสนอการจัดตั้งดำเนินงานศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ Central Financial Facility(CFF)

¹ เอกสารเผยแพร่ในที่ประชุมคณะทำงานศึกษาแนวทางการจัดตั้งและดำเนินงานศูนย์กลางทางการเงิน. ชสอ (18กพ.2563)

2. ความจำเป็นของศูนย์กลางทางการเงิน “Central Finance Facility(CFF)”

CFF เป็นองค์กรพิเศษที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนสหกรณ์(การเงิน) เพื่อให้มีความสามารถในการแข่งขัน เติบโต และบรรลุเป้าหมายได้ โดยในบางประเทศเช่นสหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลียนั้น CFF มีบทบาทสำคัญในการทำให้เครดิตยูเนียนเติบโตจากการเป็นเพียงสถาบันรับฝากเงินและให้กู้ยืมเงินทั่วไป กลายเป็นผู้ให้บริการด้านการเงินแก่ลูกค้าอย่างครบวงจร

3. วัตถุประสงค์หลักของ CFF

วัตถุประสงค์หลักของ CFF ได้แก่ การให้บริการอย่างมืออาชีพในด้านการจัดการทุนส่วนเกินของสหกรณ์แบบรวมศูนย์ ซึ่งการที่จะจัดการให้สามารถให้อัตราผลตอบแทนสูงที่สุดสำหรับเงินฝากของสมาชิกของตนได้นั้น สหกรณ์ไม่สามารถปล่อยกู้ง่าย ๆ ได้ เนื่องจากต้องเผื่อสภาพคล่องสำหรับเงินกู้หรือการถอนเงินของสมาชิกไว้ ซึ่งการนำส่วนเกินที่ตนมีไปรวมกันใน CFF ที่ตนอยู่นั้นเป็นวิธีที่ปลอดภัยที่สุดที่จะทำให้เกิดผลตอบแทนสูงเนื่องจากเป็นเงินจำนวนมากและในขณะเดียวกันก็สามารถคงสภาพคล่องในกิจการของตนได้ CFF ที่มีการบริหารจัดการที่ดีจะช่วยบริหารสภาพคล่องของสหกรณ์สมาชิกในภาวะที่ท้าทายต่าง ๆ ได้ ดังนี้

- สภาพคล่องของการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์สมาชิกที่มีความผันผวน ในช่วงเศรษฐกิจที่ สมาชิกมีแนวโน้มจะยืมเงินน้อยทำให้เกิดสภาพคล่องส่วนเกิน และในช่วงเวลาที่สมาชิกจะมีแนวโน้มที่จะยืมมากขึ้นหากไม่มี CFF ช่วย สหกรณ์จำเป็นต้องถือเงินสดไว้ในมือหรือลงทุนในตราสารที่มีสภาพคล่องใกล้เคียงเงินสดซึ่งจะได้ผลตอบแทนที่ต่ำกว่า

- สภาพคล่องตามฤดูกาล ในสหกรณ์บางแห่งสมาชิกจะมีความต้องการกู้ยืมเงินมากกว่าในช่วงเปิดเรียนของบุตรหลานและเทศกาลสำคัญ ๆ ซึ่งเงินกู้ระยะสั้นเพื่อการจัดการสภาพคล่องจาก CFF จะทำให้สหกรณ์เหล่านี้สามารถจัดการกับความต้องการกู้เงินของสมาชิกในช่วงเวลาดังกล่าวได้โดยไม่ต้องขายเงินลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่ต่ำกว่าเพื่อมาให้สมาชิกกู้

- สภาพคล่องตามกฎหมายที่กำหนดให้สหกรณ์ ดำรงอัตราส่วนสินทรัพย์ในส่วนของเงินสด หรือเงินสำรองสภาพคล่องสูงที่ได้ผลตอบแทนต่ำ ซึ่งสหกรณ์ควรทำให้การคงอัตราส่วนดังกล่าว ตามกฎหมายมีต้นทุนสุทธิต่ำที่สุดโดยการใช้วงเงินกู้ที่ได้จาก CFF แทน

- สภาพคล่องในยามฉุกเฉินในฐานะผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย (lender of last resort) สำหรับสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม ผู้ให้กู้ยืมในยามฉุกเฉินเหล่านี้มักจะมีข้อจำกัดในการกู้ยืมหรือให้กู้ด้วยอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าตลาด ซึ่งการมี CFF เป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการบริหารสภาพคล่องที่สหกรณ์เป็นเจ้าของเองนี้ ทำให้สหกรณ์มีแหล่งทุนในยามฉุกเฉินที่มีต้นทุนไม่สูงจนเกินไป

4. ลักษณะพื้นฐานทางเศรษฐกิจของ CFF

แท้จริงแล้ว CFF เหมือนกับรูปแบบธุรกิจพื้นฐานของสหกรณ์ กล่าวคือบุคคลต่างลงเงินฝากของตนไว้ที่สหกรณ์เพื่อผลตอบแทนที่สูงกว่าและในขณะเดียวกันก็ยังเป็นแหล่งเงินกู้ของตนด้วยซึ่งสหกรณ์ก็ได้ผลตอบแทนเช่นเดียวกันนี้จาก CFF

ในด้านการลงทุน วิธีที่ดีที่สุดในการลงทุนของ CFF ก็เป็นเช่นเดียวกับของสหกรณ์การบริหการ ความเสี่ยงในการลงทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ตามด้วยสภาพคล่องและผลตอบแทนเป็นประการสุดท้าย แต่ ด้วยขนาดขององค์กร CFF สามารถบรรลุเป้าหมายสองประการแรกได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่า ดังนั้นจึง สามารถให้ผลตอบแทนได้ดีกว่าที่สหกรณ์แต่ละแห่งจะทำได้

แนวทางการดำเนินการคือสหกรณ์จะฝากเงินใน CFF แทน ซึ่ง CFF นำเงินไปลงทุนในระยะเวลา เดียวกันที่ทำให้ได้ผล ตอบแทนไม่ต่างกัน (เช่น พันธบัตรรัฐบาล) และหากสหกรณ์ใดมีความต้องการใช้เงินเพื่อ สภาพคล่องของตนก็สามารถกู้ยืมจาก CFF ได้โดยไม่ต้องจำหน่ายเงินลงทุนและเสียผลตอบแทนนั้นไป

การมีวงเงินกู้ที่สหกรณ์สามารถดำเนินการได้โดยอัตโนมัติเป็นประโยชน์หลักของการเข้าร่วม CFF ที่สำคัญ นั่นคือการที่สหกรณ์แต่ละแห่งสามารถขอยืมเงินที่ตนฝากไว้ในยามจำเป็นเร่งด่วนได้ ซึ่งต่าง จากกิจการธนาคารตรงที่ CFF ไม่มีค่าธรรมเนียมในการรักษาวงเงินกู้และหากมีการกู้ยืมเกินวงเงินอัตรา ดอกเบี้ยที่คิดก็จะเพียงแค่ว่า (หรือน้อยกว่า) มากกว่าต้นทุนเท่านั้น

อาจกล่าวได้ว่าผลดีของ CFF ที่มีต่อสหกรณ์ได้แก่

- สามารถรักษาสภาพคล่องโดยรวมและให้บริการสหกรณ์สมาชิกต้องการเงินไปหมุนเวียนในกิจการ
- สามารถหาแหล่งเงินทุนภายนอกในตลาดได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ไม่สูงนัก
- สามารถลงทุนในหลักทรัพย์ได้มากในราคาต่ำกว่าและให้ผลตอบแทนแก่สหกรณ์สมาชิกได้สูงด้วย
- สามารถลงทุนได้หลากหลายและด้วยเงินจำนวนมากในแต่ละกองทุนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่สูงที่สุดภายใต้การบริหารความเสี่ยงอย่างรอบคอบ
- สามารถลงทุนในเทคโนโลยี/เครื่องมือการเงินเพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น FinTech

5. หลักการพื้นฐานในการดำเนินงาน CFF

อาจกล่าวได้ว่า CFF เป็นแนวทางยุทธศาสตร์สำคัญในการสานต่อนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำใน การเข้าถึงแหล่งทุนของสมาชิกสหกรณ์ที่อยู่ในหน่วยงาน/ชุมชน เดียวกัน แต่ก่อนอื่นต้องเข้าใจก่อนว่า CFF ไม่ใช่องค์กรการกุศลที่มาช่วยอุ้มสหกรณ์ที่ดำเนินกิจการล้มเหลว หากแต่เป็นองค์กรธุรกิจหนึ่งที่มีการบริหาร จัดการที่มีประสิทธิภาพ มีนโยบาย มีระบบการควบคุมภายในที่เข้มแข็ง มีระบบบริหารความเสี่ยงที่ดีมาก เหมาะสมกับบทบาท พันธกิจในฐานะที่เป็นแหล่งเงินทุน เพื่อสภาพคล่องที่น่าเชื่อถืออย่างมากมีความสำคัญ เกินกว่าที่จะยอมให้เกิดความเสี่ยงกับสหกรณ์ที่เป็นสมาชิก จึงจำเป็นต้องใช้หลักการดำเนินการดังนี้

1) การกำหนดทิศทางการดำเนินงาน นโยบายและกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับปัจจัยสภาพแวดล้อมที่ เปลี่ยนแปลงเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเป็นธรรมาภิบาล

2) มีการออกแบบธุรกิจที่เหมาะสม มีโครงสร้างการบริหารจัดการ และองค์ประกอบที่เอื้อต่อ บรรยากาศการบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ มีความมั่นคง เข้มแข็ง ส่งเสริมวัฒนธรรม ธรรมาภิบาล ลดความ เสี่ยงและส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กร

3) คณะกรรมการบริหารจึงต้องเข้มแข็งพอที่จะไม่ยอมให้มีแรงกดดันใดมาทำให้ CFF ต้องเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานของตน (รวมถึงคณะกรรมการบริหารและกลุ่มผู้บริหารของ CFF ที่จะต้องให้ความสำคัญกับความรอบคอบมากกว่าความสะดวก)

4) มีการจัดจ้างบุคลากรที่มีความสามารถในการจะบริหารจัดการเงินทุนของ CFF

5) มีเงินทุนเพียงพอ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการวางแผนธุรกิจที่เชื่อมโยงกับระบบฐานข้อมูลสมาชิก

6) นโยบายอัตราดอกเบี้ยควรสะท้อนอัตราในท้องตลาดและคำนึงถึงต้นทุนเงินทุน เพื่อสร้างทางเลือกที่ดีกว่าแก่สหกรณ์และบริการที่เป็นธรรมแก่สมาชิก

7) มีการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใต้โซ่คุณค่าให้เกิดความเชื่อมั่นไว้วางใจ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน

8) มีแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการจัดการเงินทุนภายใต้กฎความสอดคล้องในฐานะองค์กรบริหารสภาพคล่องอย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนมีกลไกการบริหารความเสี่ยงรองรับสถานการณ์พลิกผัน

9) นโยบายอัตราดอกเบี้ยควรสะท้อนอัตราในท้องตลาดและคำนึงถึงต้นทุนเงินทุน เพื่อสร้างทางเลือกที่ดีกว่าแก่สหกรณ์และบริการที่เป็นธรรมแก่สมาชิก

10) มีเครือข่ายข้อตกลงความร่วมมือกับผู้ประกอบการ FinTech ที่สำคัญเพื่อนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินการอย่างเหมาะสมในการให้บริการ

6. ประโยชน์ต่อสหกรณ์สมาชิก

การมี CFF ที่ดำเนินกิจการอย่างมีประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเครดิตยูเนียนหลายประการ ดังนี้

1) ผลตอบแทนจากการลงทุนที่ดีกว่าและการประหยัดเนื่องจากขนาด ด้วยการลงทุนร่วมกัน CFF สามารถให้ผลตอบแทนที่สูงกว่าการที่สหกรณ์แต่ละแห่งจะลงทุนเองในตลาดโดยที่ไม่มีความเสี่ยง

2) การกู้ยืมเพื่อสภาพคล่อง CFF ให้อัตราดอกเบี้ยต่ำแก่สมาชิกเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสภาพคล่องในกิจการตามปกติ ตามฤดูกาล เพื่อชำระหนี้ตามกฎหมายและในยามฉุกเฉินด้วยขนาดและความซับซ้อนทางธุรกิจของ CFF ทำให้ CFF สามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ ในอัตราดอกเบี้ยที่ดีที่สุด

3) ความเชี่ยวชาญและการสนับสนุนด้านการบริหารจัดการทางการเงิน CFF จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีทักษะด้านการลงทุนและการบริหารการเงินและความเชี่ยวชาญดังกล่าว สามารถเป็นประโยชน์กับเครดิตยูเนียนที่เป็นสมาชิกได้ด้วย โดยการให้คำแนะนำแก่สมาชิกด้านการบริหารสินทรัพย์/หนี้สิน การลงทุน และการบริหารสภาพคล่องนั้นนับเป็นงานสนับสนุนที่สำคัญของ CFF ที่เดียว ซึ่งยังรวมถึงงานสนับสนุนด้านการตั้งราคา การจัดทำงบประมาณ การจัดทำนโยบาย การพยากรณ์เศรษฐกิจ การอบรม และการพัฒนาบุคลากร

4) การรักษายอดเงินทุนไว้ในสหกรณ์ หากไม่มี CFF สภาพคล่องของสหกรณ์จะกลายเป็นแหล่งเงินทุนราคาถูกของธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นคู่แข่งสำคัญโดยอัตโนมัติ CFF พยายามทำให้เกิดการหมุนเวียนสภาพคล่องระหว่างบรรดาสหกรณ์ให้ได้มากที่สุด มีเพียงสถานการณ์ที่สหกรณ์ทั้งระบบต้องการเงินเพื่อ

สภาพคล่องแบบตามความต้องการเท่านั้น ที่จะทำให้ CFF จำเป็นต้องฝากเงินไว้กับธนาคารพาณิชย์ และหากเป็นเช่นนั้น CFF ต้องสามารถให้ผลตอบแทนสูงเท่าที่จะทำได้แก่ผู้ฝาก

5) การให้การสนับสนุนด้านการเงินและเงินทุนเพื่อความร่วมมือต่าง ๆ ของสหกรณ์ รายได้สุทธิที่ลงไว้ใน CFF กลายเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ และความร่วมมือด้านอื่น ๆ ระหว่างสหกรณ์เอง โดยในฐานะที่เป็นองค์กรที่ให้การสนับสนุนความร่วมมือต่าง ๆ เหล่านี้ CFF สามารถให้การสนับสนุนด้านบุคลากรที่เกี่ยวข้องและความรู้ ด้านการบริหารจัดการที่จำเป็นแก่สหกรณ์ได้

6) ความพอเพียงด้านการเงิน CFF ที่มีการบริหารงานที่ดีจะนำดอกเบียที่ได้จากการปล่อยกู้แก่สมาชิกและจากการลงทุนมาใช้ในการดำเนินกิจการ ซึ่งจะกลายเป็นองค์กรที่มีความพอเพียงด้านการเงินที่เป็นตัวอย่างและเป็นตัวแทนที่น่าเชื่อถือของสหกรณ์ในระดับชาติได้

7) สามารถลงทุนในเทคโนโลยี/เครื่องมือการเงินเพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น FinTech แน่นนอนว่าประโยชน์ต่าง ๆ เหล่านี้จะยังไม่เกิดขึ้นโดยทันทีเมื่อมีการก่อตั้ง CFF ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในบางประเทศ เช่น ในอเมริกาเหนือและออสเตรเลียใช้เวลานับปีกว่า CFF จะเติบโตและมีศักยภาพอย่างเต็มที่ แต่ในช่วงเริ่มต้น CFFs ก็ช่วยให้สหกรณ์ (เครดิตยูเนียน) มีผลตอบแทนที่ดีขึ้นและในขณะเดียวกันก็เป็นแหล่งเงินกู้เพื่อสภาพคล่องที่คิดดอกเบี้ยต่ำที่ไม่อาจหาได้จากที่ใด

สรุป: ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรศึกษาถึงวิธีที่ดีที่สุดในการก่อตั้ง CFF และทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการยกระดับความมั่นคง เข้มแข็ง เป็นปีกแผ่นของสหกรณ์สมาชิกและสมาชิกสหกรณ์ เพื่อการมีทางเลือกที่ดีกว่า