

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

การที่มนุษย์มาอยู่ร่วมกันในสังคมย่อมก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่หลากหลายระหว่างมนุษย์ด้วยกันเองในฐานะต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์นั้นเป็น “สัตว์สังคม” ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันโดยสัญชาตญาณของความเป็นมนุษย์ซึ่งย่อมต้องมีทั้งเห็นพ้องหรือความขัดแย้งกันบนฐานแห่งความสัมพันธ์ดังกล่าวทั้งสิ้น สังคมจึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์กติกาเพื่อความสุขสภาวะของมนุษย์ในสังคมนั้น “สหกรณ์” ก็เป็นองค์กรหนึ่งที่ปกครองตนเองของบรรดาบุคคลซึ่งรวมกลุ่มกันด้วยความสมัครใจ เพื่อสนองความต้องการอันจำเป็นและความหวังร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยการดำเนินวิสาหกิจที่พวกเขาเป็นเจ้าของร่วมกันและควบคุมตามหลักประชาธิปไตย (ICA, 1995) การรวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์นั้นเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลให้เป็นองค์กรที่มีลักษณะเป้าหมายการดำเนินงานวิสาหกิจแบบพึ่งพาช่วยเหลือเกื้อกูลกันเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกภายในกลุ่มภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสหกรณ์ประเภทนั้น ๆ โดยที่สหกรณ์มีบทบาทในการส่งเสริมการออมและการเข้าถึงแหล่งทุนของสมาชิกซึ่งมีทั้งที่เป็นเกษตรกรหรือผู้มีรายได้น้อยให้สามารถใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการทำการเกษตร การปลูกพืช การเลี้ยงสัตว์ รวมถึงการดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรม ตลอดทั้งการจัดระบบสวัสดิการที่หลากหลายเพื่อประโยชน์ของมวลสมาชิกและเอื้ออาทรต่อชุมชน ระบบสหกรณ์จึงเป็นหนทางในการแก้ปัญหาความยากจนได้อย่างมีนัยสำคัญ เป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางที่มีศักยภาพสูง

องค์กรสหกรณ์ (Co-operative Organization) เกิดขึ้นครั้งแรกในโลกเมื่อ ค.ศ. 1844 ที่ประเทศอังกฤษ คือ สหกรณ์ร็อคเดอ (Rochdale Co-operatives) ซึ่งเป็นรูปแบบสหกรณ์ผู้บริโภครวม และได้มีการนำรูปแบบสหกรณ์ไปใช้อย่างแพร่หลายในแทบทุกประเทศ กระทั่งในปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) องค์กรสหประชาชาติได้ประกาศให้เป็น “ปีแห่งการสหกรณ์สากล” (The International Year of Co-operatives) เพื่อเชิดชูคุณค่าสหกรณ์ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคม เป็นวิสาหกิจที่ยั่งยืนและประสบความสำเร็จในการสร้างงาน ช่วยบรรเทาความยากจนและการคุ้มครองทางสังคม (IAIS, 2017)

ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในประเทศของโลกที่มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีการรวมกลุ่มเป็นวิสาหกิจในรูปของสหกรณ์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2459 โดยจัดตั้ง “สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้” ขึ้นเป็นสหกรณ์แห่งแรกที่จังหวัดพิษณุโลก จวบจนปัจจุบันสหกรณ์มีพัฒนาการและเจริญก้าวหน้าตามลำดับ ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายตามประเภทสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนตามมาตรา 33/1 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่ได้แบ่งเป็นประเภทสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน และสหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งนับได้ว่าตลอดระยะเวลาว่างเลยมาร้อยกว่าปีที่ภาครัฐส่งเสริมการดำเนินงานสหกรณ์ของไทยมาอย่างต่อเนื่องจนทำให้กิจการสหกรณ์ทุกประเภทเติบโตก้าวหน้าตามลำดับทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ จนคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2555 ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้สหกรณ์เป็นวาระแห่งชาติในโอกาสทศวรรษครบ 100 ปีของการสหกรณ์ไทย โดยมี 5 ยุทธศาสตร์ในการดำเนินการคือ (1) สร้างและพัฒนาการเรียนรู้และทักษะการสหกรณ์สู่วิถีชีวิตประชาชนในชาติ (2) สนับสนุนและพัฒนาการรวมกลุ่มของประชาชนด้วยวิธีการสหกรณ์ให้เป็นฐานรากสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (3) เพิ่มศักยภาพการเชื่อมโยงเครือข่ายระบบการผลิตการตลาดและการเงินของสหกรณ์ (4) สนับสนุนแผนพัฒนาการสหกรณ์ให้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งของขบวนการสหกรณ์ และ (5) ปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐขบวนการสหกรณ์และปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ให้เอื้อต่อการพัฒนา

โดยข้อมูลจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562 ประเทศไทยมีจำนวนสหกรณ์ทุกประเภทรวมกันทั้งสิ้น 8,073 แห่ง ซึ่งแบ่งเป็นสหกรณ์ภาคการเกษตร ประกอบด้วยประเภทสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง และสหกรณ์นิคม ถึง 4,509 แห่ง หรือร้อยละ 55.85 และสหกรณ์นอกภาคการเกษตร ประกอบด้วยสหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน จำนวน 3,564 แห่ง หรือร้อยละ 44.14 ของจำนวนสหกรณ์ทั้งหมด โดยมีประชาชนที่เป็นสมาชิกสหกรณ์รวมกันถึง 11,457,071 คน และมีปริมาณธุรกิจสหกรณ์ในระบบเศรษฐกิจของประเทศปี 2562 รวมกันถึง 2,289,496.22 ล้านบาท (กรมส่งเสริมสหกรณ์, ออนไลน์, 2563) ซึ่งหากนำจำนวนประชาชนที่เป็นสมาชิกในระบบสหกรณ์มาเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรของประเทศในปีเดียวกันตามข้อมูลประกาศกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยที่มีจำนวนทั้งสิ้น 66,558,935 คน (ส่วนบริหารและพัฒนาเทคโนโลยีการทะเบียน สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง, ออนไลน์, 2563) จะพบว่าประชาชนที่เป็นสมาชิกสหกรณ์มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 17.21 ของประชากรทั้งประเทศ และหากพิจารณาด้านข้อเท็จจริงที่ว่าสมาชิกสหกรณ์แต่ละคนมี

ครอบครัวที่ต้องดูแลแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าระบบสหกรณ์ของประเทศไทยในปัจจุบันเกี่ยวข้องกับและเกี่ยวพันการดำรงชีวิตของประชาชนมากกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งประเทศ

ในทศวรรษที่ผ่านมาการดำเนินกิจการของสหกรณ์ แม้ว่าโดยภาพรวมจะมีการเติบโตก้าวหน้าตามลำดับ บรรลุวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหกรณ์ มีการดำเนินธุรกรรมทางการเงินของสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ได้มีบทบาทสำคัญต่อระบบการเงินอย่างมาก มีการสะสมระดมทุนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อนำไปใช้หมุนเวียนในการให้สินเชื่อแก่สมาชิกและนำไปลงทุนเพื่อสร้างผลประโยชน์แก่สหกรณ์ด้วยการประกอบธุรกิจที่หลากหลายและธุรกรรมที่สลับซับซ้อนหลายรูปแบบ ตลอดจนมีการกู้ยืมจากสหกรณ์หรือสถาบันการเงินอื่นที่มีการเชื่อมโยงกับระบบการเงินมากขึ้น มีการขยายตัวสะท้อนมูลค่าสินทรัพย์ของสหกรณ์ที่เติบโตต่อปีสูงมาก และขนาดสินเชื่อของสหกรณ์ขยายตัวที่สูงเมื่อเทียบกับเงินให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ จนกลายเป็นผู้เล่นสำคัญในการให้สินเชื่อแก่ภาคครัวเรือน แต่ในด้านการบริหารกิจการนั้นปรากฏว่ายังมีสหกรณ์บางแห่งได้มีการใช้จ่ายเงินหรือนำเงินของสหกรณ์ไปลงทุนที่มีความเสี่ยงสูงเพื่อหวังผลตอบแทนในอัตราสูงในยุคที่อัตราดอกเบี้ยอยู่ในอัตราต่ำ อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์ได้หากเป็นการดำเนินการโดยขาดความรู้ความเข้าใจและขาดการบริหารความเสี่ยงตามหลักเกณฑ์อย่างรอบคอบ นอกจากนี้ มีสหกรณ์หลายแห่งที่ผู้บริหารมีการกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ มีพฤติกรรมหรือการบริหารนอกกรอบวัตถุประสงค์ หรือกระทำการโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย ข้อบังคับของสหกรณ์ หรือดำเนินธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับประเภทและวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่มีได้เป็นไปเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของสมาชิก แต่เป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น รวมถึงมีพฤติกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ สมาชิก หรือผู้มีส่วนได้เสียตามมาดังที่ปรากฏเป็นข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์หรือสื่อต่าง ๆ อยู่หลายครั้ง เช่น กรณีการทุจริตที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด กรณีแชร์ลอตเตอรี่สหกรณ์ซึ่งมีผลกระทบเกี่ยวเนื่องตามมาหลายสหกรณ์ หรือกรณีการกู้ยืมเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์สโมสรรถไฟ จำกัด เป็นต้น

สารสนเทศของกรมส่งเสริมสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, ออนไลน์, 2563) ได้ให้ข้อมูลว่า ปี 2562 มีสหกรณ์ที่ประสบปัญหาทุจริต/ข้อบกพร่องทั้งหมดจำนวน 1,453 แห่ง ซึ่งสหกรณ์บางแห่งอาจมีหลายข้อบกพร่อง มีทั้งด้านการบัญชี การเงิน ดำเนินการนอกกรอบวัตถุประสงค์ พฤติกรรมอาจเกิดความเสียหาย การทุจริตทั้งเงินกู้ เงินสด การรับฝากเงิน ทุจริตการรวบรวมผลิตผลทางการเกษตร การจัดหาจำหน่ายสินค้า ทุจริตเงินยืมทดลองจ่ายหรือเบิกค่าใช้จ่ายเป็นเท็จ เป็นต้น แม้ว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเหล่านี้จนเสร็จสมบูรณ์หรือ

เสร็จแต่ยังต้องติดตามจนทำให้ถึงสิ้นปี 2562 มีสหกรณ์ที่ยังคงมีปัญหาเหลือ 222 แห่งหรือเหลือเพียงร้อยละ 15.28 ของสหกรณ์ที่ประสบปัญหาแล้วก็ตาม แต่ข้อมูลการตรวจสอบของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่กล่าวมาเป็นสิ่งที่ชี้ชัดได้ว่า แม้จะมีกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรถือใช้ในการดำเนินงานสหกรณ์อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ปัจจุบันยังคงมีปัญหาที่สะท้อนถึงการขาดหลักการของการบริหารกิจการที่ดีที่จะนำมาใช้ในการบริหารและดำเนินกิจการงานสหกรณ์อีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีขององค์กรภาคเอกชนโดยทั่วไป จะใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) ซึ่งเป็นการดำเนินกิจการภายใต้หลักจริยธรรมและการจัดการที่ดีโดยมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรอันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ในขณะที่บริษัทจดทะเบียนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ก.ล.ต. ซึ่งได้วางหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีหรือหลักบรรษัทภิบาล (Corporate Governance: CG) ที่มีความเชื่อมโยงกับหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตามกฎหมายของคณะกรรมการบริษัทจดทะเบียนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่คณะกรรมการบริษัทที่จะนำไปใช้บริหารกิจการบริษัทจดทะเบียน หรือกระบวนการบริหารงานภาครัฐก็จะดำเนินการตามกฎหมายของรัฐที่ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance: GG) ที่องค์กรภาครัฐพึงจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายมากำกับในการบริหารงาน หรือแม้แต่องค์กรสากลระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศหลายแห่ง เช่น World Bank, OECD, UNESCO, UNDP, UNESCAP หรือ ADB เป็นต้น ก็ได้พัฒนาหลักการและแบบจำลอง Good Governance มาใช้เป็นแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน ในขณะที่การบริหารกิจการสหกรณ์ซึ่งเกิดจากรวมกันของกลุ่มบุคคลเป็นองค์กรภาคเอกชนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยอาศัยอำนาจกฎหมายจากรัฐ มีการบริหารและดำเนินกิจการภายใต้กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เป็นหลักนั้นกลับไม่มีการกำหนดหลักการบริหารกิจการที่ดีที่เหมาะสมสอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์กรของสหกรณ์มาใช้เป็นแนวปฏิบัติ รวมถึงปัญหาคุณภาพการกำกับดูแล หรือการขาดกลไกสภาพบังคับที่เชื่อมโยงกับหน้าที่และความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการหรือผู้บริหารสหกรณ์อันเปิดช่องให้ผู้มีเจตนาไม่สุจริตเข้าไปแสวงหาประโยชน์ในสหกรณ์ หรือบริหารงานสหกรณ์โดยทุจริตได้

การที่สหกรณ์ไม่ได้เป็นองค์กรภาครัฐที่มุ่งดำเนินการเพื่อบริการสาธารณะ หรือเป็นธุรกิจภาคเอกชนที่มีเป้าประสงค์หลักในการแสวงหากำไรเพื่อผู้ถือหุ้นเป็นหลัก แต่ลักษณะการบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์ซึ่งต้องมีความเป็นอิสระภายใต้หลักการสหกรณ์ มีการบริหารจัดการที่ผสมผสานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ มีการดำเนินธุรกิจเชิงภาคเอกชนโดยมี

ภาครัฐส่งเสริมสนับสนุนภายใต้หลักกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ จึงถือเป็นองค์กรที่มีลักษณะกึ่งรัฐกึ่งเอกชน (Semi-Public Organization) ซึ่งการดำเนินงานจึงต้องมีลักษณะที่แตกต่างจากองค์กรอื่นทั่วไปด้วย ดังนั้น มีปัญหาว่าจะนำหลักการใดมาใช้ในการบริหารกิจการหรือกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมสอดคล้อง ซึ่งหากจะนำหลักใดหลักหนึ่งของภาครัฐหรือของภาคเอกชนมาใช้กับสหกรณ์ ก็จะไม่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับการบริหารกิจการสหกรณ์ที่มีอัตลักษณ์เฉพาะตัว แต่แนวคิดในเรื่องการบริหารกิจการที่ดีที่มีหลักการชัดเจนเพื่อใช้ในการบริหารและดำเนินกิจการรวมถึงการกำกับดูแลสหกรณ์ให้เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนา คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพยั่งยืนให้สหกรณ์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอันจะเป็นการส่งเสริมระบบสหกรณ์ให้เป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องนำมาใช้กับสหกรณ์ทุกประเภทอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารกิจการที่ดีเป็นการเฉพาะสำหรับสหกรณ์โดยมีกลไกองค์ประกอบของการบริหารกิจการทั้งขององค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศเข้ามาผสมผสานกับสหกรณ์ที่สามารถใช้กับบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองได้ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ที่เหมาะสมชัดเจนที่ใช้ในการบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์ไทยทั้งระบบเป็นการเฉพาะ แม้ว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งมีหน้าที่กำกับส่งเสริมสหกรณ์จะพยายามดำเนินการภายใต้โครงการสหกรณ์สีเขียวด้วยธรรมาภิบาลอยู่โดยได้จัดทำเกณฑ์ประเมินด้วยหลักธรรมาภิบาลเพื่อจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ที่มี 9 หลักมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติโดยปรับความเป็นสหกรณ์เข้าไปในแต่ละหลักเพื่อให้เหมาะสม แล้วนำพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของสหกรณ์ ได้แก่ การทุจริต ขอบกพร่องทางบัญชี การกระทำนอกกรอบวัตถุประสงค์ และพฤติกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายมาตัดคะแนน มาปรับใช้เป็นแนวทางการส่งเสริมสหกรณ์สีเขียวด้วยธรรมาภิบาลให้สหกรณ์ที่ประสงค์ได้ทำการประเมินตามเกณฑ์ และมีการจัดทำเป็น “คู่มือธรรมาภิบาลในสหกรณ์” อยู่แล้วก็ตาม แต่หลักดังกล่าวก็มิได้มีการวิเคราะห์เพื่อหาค่าประกอบของหลักการต่าง ๆ ที่จำเป็นและสอดคล้องกับหลักการเฉพาะของสหกรณ์อย่างแท้จริง ทั้งที่หลักธรรมาภิบาลสำหรับสหกรณ์นั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรสหกรณ์ที่จะต้องใช้เป็นหลักเกณฑ์ กติกาในการบริหารกิจการและกำกับดูแลสหกรณ์ในฐานะที่เป็น Semi-Public Organization ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายให้เป็นไปอย่างโปร่งใสชัดเจนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด

ภาพสะท้อนเหล่านี้จึงนำมาสู่การศึกษาวิจัยเรื่อง หลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ (The Principles of Good Governance for Co-operative) อันเป็นหลักธรรมาภิบาลที่

มีลักษณะเฉพาะและเหมาะสมกับสหกรณ์ไทย เพื่อกำหนดเป็นหลักปฏิบัติในการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์นอกเหนือจากกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบต่าง ๆ ที่มีใช้อยู่แล้ว อันจะเป็นการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการให้สหกรณ์ทุกประเภทเป็นองค์กรที่มีกลไกการดำเนินงานกิจการควบคู่ไปกับการควบคุมภายในที่ดี มีความมั่นคงเข้มแข็ง โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีสภาพบังคับและมีผลผูกพันการบริหารจัดการตามบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารสหกรณ์ ส่งผลให้เป็นการลดความเสี่ยงและป้องกันปัญหาเรื่องการทุจริตได้ อันจะเป็นการพัฒนาและการสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิกให้กันไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สร้างความเชื่อมั่นและศรัทธา อันจะเกิดประโยชน์ต่อระบบสหกรณ์ของประเทศ

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากสภาพความเป็นมาของปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้ ย่อมบ่งชี้ให้เห็นได้ว่า ในปัจจุบันการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ของไทย แม้ว่าจะได้มุ่งเน้นการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นหลักแล้วก็ตาม แต่ปัญหาหลายด้านไม่ว่าปัญหาการทุจริต ขอบกพร่องทางการเงินบัญชี การกระทำนอกกรอบวัตถุประสงค์ หรือพฤติกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย ก็ยังเกิดขึ้นอยู่เนื่อง ๆ จึงสะท้อนได้ว่า ความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการบริหารกิจการที่ดีที่จะนำมาใช้ในการบริหารและดำเนินกิจการงานสหกรณ์ควบคู่อีกทางหนึ่งด้วยนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังเช่นองค์กรต่าง ๆ ทั้งองค์กรระหว่างประเทศและของไทยที่มีทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้ประกาศยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติที่เรียกโดยรวมว่า หลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้บริหารจัดการในระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ มีความมั่นคงเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาคู่มือ และสร้างเสถียรภาพยั่งยืนให้แก่ระบบสหกรณ์ให้เป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้น จึงนำไปสู่การศึกษาเพื่อหาคำตอบให้ได้มาซึ่งหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ โดยการวิจัยได้ให้ความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยประเด็นดังต่อไปนี้

1) แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์ การศึกษาและวิจัยได้ให้ความสำคัญกับหลักการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ โดยมีแนวทางมาจากแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์ ก็เพื่อจะนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ ประกอบด้วย

(1) แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์

(1.1) แนวคิดการสหกรณ์ เป็นการศึกษาทบทวนส่วนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในเรื่องแนวคิด ค่านิยม อุดมการณ์ ความหมาย พัฒนาการ ลักษณะเฉพาะประโยชน์ และประเภทสหกรณ์ รวมถึงศึกษาทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและดำเนินกิจการขององค์กรสหกรณ์

(Co-operative Sector) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะในการบริหารกิจการที่แตกต่างจากองค์กรภาครัฐ (Public Sector) ที่มุ่งหมายให้บริการสาธารณะเป็นประการสำคัญ และแตกต่างจากองค์กรภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) ที่มุ่งก่อให้เกิดผลตอบแทนลักษณะกำไรเป็นเป้าหมายหลัก โดยศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์หาองค์ประกอบสำคัญของการบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์ที่เหมาะสม เพื่อนำมาจัดทำหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์

(1.2) แนวคิดการบริหารจัดการ เป็นการศึกษาพัฒนาการแนวความคิดการบริหารจัดการ ความหมาย ปัจจัยพื้นฐานในการบริหารจัดการ บทบาทของการบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยจะต้องคำนึงถึงบริบทขององค์กรทั้งด้านทรัพยากรและบุคลากรในองค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อวิเคราะห์หาองค์ประกอบของบริหารกิจการที่ดีที่จะมากำหนดเป็นหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ (Co-operative Good Governance) ในการที่จะนำมาใช้ในการบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์

(2) ทฤษฎีที่นำมาใช้วิเคราะห์ที่เกี่ยวกับการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ มี 3 ทฤษฎี คือ

(2.1) ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ได้มีส่วนร่วมในการบริหารตัดสินใจและร่วมจัดการในภารกิจต่าง ๆ ขององค์กร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

(2.2) ทฤษฎีองค์การ เป็นการศึกษากรอบความคิดของความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน รวมถึงความเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมภายนอกและแนวทางการปรับตัวขององค์การให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเพื่อรองรับสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินงานบรรลุเป้าหมายได้ เพื่อนำมากำหนดเป็นองค์ประกอบของหลักการบริหารกิจการที่ดีที่จะนำมาใช้ในการบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์

(2.3) ทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management Theory) เป็นการศึกษาถึงปัจจัยที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการทำงานที่ส่งผลโดยตรงถึงความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรสหกรณ์ ได้แก่ ความรู้ (Knowledge) ที่เกิดจากการศึกษาจนสามารถนำสู่การใช้ปฏิบัติจริงได้ และประสบการณ์ (Experience) ที่เกิดจากการกระทำหรือจากการได้ฟังหรือการพบเห็นจนสามารถนำสู่การใช้ปฏิบัติจริงได้

(3) หลักการสำคัญที่จะนำมาใช้เพื่อการศึกษาและวิเคราะห์ มีดังนี้

(3.1) หลักประชาธิปไตย (Democracy Principles) เป็นหลักที่เชื่อว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเองที่สามารถสนองตอบความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผลโดยมีกลไกเงื่อนไขรองรับศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันของบุคคลในสังคมที่ถือว่าเป็นเจ้าของอำนาจ เป็นหลักการที่ถือมติเสียงข้างมากเป็นใหญ่ ซึ่งในด้านสหกรณ์นั้นเป็นหลักการบริหารจัดการและการควบคุมแบบประชาธิปไตย (Democratic Management and Control) ที่กำหนดให้สมาชิกทุกคนมีความเท่าเทียมกันในด้านต่าง ๆ นั้น แต่ในวิธีปฏิบัติอาจมีองค์ประกอบของหลักการข้อใดบ้างที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักสหกรณ์ที่แท้จริง จึงต้องศึกษาในเรื่องนี้

(3.2) หลักการสหกรณ์ (Co-operative Principles) เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้คุณค่าของสหกรณ์เกิดผลเป็นรูปธรรม ประกอบด้วย

- หลักสหกรณ์ของผู้นำแห่งเมืองรอชเดล
- หลักการสหกรณ์ของสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Co-operative Alliance: ICA)
- หลักการสหกรณ์ของไทย

2) สภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์

เป็นการศึกษาประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของการบริหารกิจการที่ดีของสหกรณ์ไทยตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ได้แก่ การจัดตั้งและประเภทสหกรณ์ การดำเนินงาน การกำกับกิจการ เช่น การตรวจสอบกิจการสหกรณ์ การตรวจการสหกรณ์ การตรวจสอบบัญชี การบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันปรากฏชัดว่ามีหลายสหกรณ์ที่มีการบริหารกิจการที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์จนกระทั่งส่งผลกระทบต่อกิจการสหกรณ์สร้างความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงต่อสมาชิกสหกรณ์ สร้างภาพลักษณ์ที่ไม่ดี ขาดความน่าเชื่อถือ ในประเด็นนี้เป็นการศึกษาและวิจัยถึงสภาพแห่งปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์ที่ไม่มีหลักการบริหารกิจการที่ดีมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการเฉพาะ หรือมีเพียงการนำมาปรับใช้ก็เป็นหลักการที่ยังไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสหกรณ์ หรือการขาดสภาพบังคับอย่างเป็นทางการเพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบที่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง เพื่อจะได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์

3) การบริหารและดำเนินกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ของต่างประเทศ

เป็นการศึกษาประเด็นการบริหารและดำเนินงานของสหกรณ์ในต่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับว่าสหกรณ์มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกและประเทศชาติ คือ สหกรณ์ของประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่นที่ให้ความสำคัญกับเนื้อหาสาระของโครงสร้างการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับการสหกรณ์ เพื่อหาองค์ประกอบของการบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์ที่ดีในแต่ละประเทศเพื่อนำมาปรับใช้ในการบริหารและดำเนินงานของสหกรณ์ไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

4) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ขององค์กรระหว่างประเทศและของไทย

เป็นการศึกษาหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดการควบคุมหรือกำกับจัดระเบียบการบริหารจัดการองค์กรทั้งขององค์กรระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงองค์กรที่เรียกว่า “สหกรณ์” ด้วย แม้ว่าปัจจุบันจะมีเกณฑ์สำหรับใช้ประเมินเพื่อจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและปรับความเป็นสหกรณ์เข้าไปในแต่ละหลักเพื่อใช้เป็นแนวทางให้สหกรณ์ที่ประสงค์จะประเมินมาปฏิบัติอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็มิได้มีการวิเคราะห์หาองค์ประกอบของหลักการต่าง ๆ ที่จำเป็นและสอดคล้องกับหลักการเฉพาะของสหกรณ์อย่างแท้จริง

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงหลัก Governance ขององค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ World Bank, OECD, UNDP, UNESCO, UNESCAP และ ADB และองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์กรของไทยทั้งที่เป็นองค์กรภาครัฐ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 (2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (3) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2555 และ (4) แนวทางธรรมาภิบาลของสำนักงานคปภ. สำหรับขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน ได้แก่ หลักบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ที่เป็นหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์หาองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลของแต่ละองค์กรที่จะนำมากำหนดเป็นองค์ประกอบของหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ (Co-operative Good Governance) เพื่อใช้ในการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องเป็นการเฉพาะของสหกรณ์อย่างแท้จริง

5) การจัดทำหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ (Co-operative Good Governance)

จากประเด็นปัญหาทั้งหมดย่อมแสดงถึงประสิทธิภาพภาพการบริหารจัดการสหกรณ์ที่ส่วนหนึ่งอาจจะมาจากกลไกที่ใช้อยู่ในขณะนี้ขาดหลักการที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของสหกรณ์ไทย จึงเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของการวิจัยเกี่ยวกับองค์ประกอบธรรมาภิบาล หรือ Good Governance นี้ที่จะนำไปสู่การจัดทำหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ให้มีหลักการที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งหากยังไม่จัดทำหลักการดังกล่าวนี้ขึ้นมาใหม่เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติควบคู่ไปกับกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ ประเด็นปัญหาเช่นนี้ก็จะยังคงสร้างผลกระทบทางลบที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสหกรณ์ สมาชิก และผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเหมือนเดิม เพื่อเป็นแนวทางป้องกันหรือแก้ไขปัญหาในการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ที่สร้างผลกระทบเสียหายดังกล่าว จึงจำเป็นต้อง

ทำการศึกษาและวิจัยนี้ โดยมุ่งเน้นถึงการจำแนก วิเคราะห์ พิจารณาองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญ ตามที่มีอยู่ในหลักธรรมาภิบาลขององค์กรต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับว่ามีหลักการบริหารจัดการที่ดีที่มี คุณภาพมาตรฐานในระดับสากลมาพัฒนาสู่การจัดทำหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับ สหกรณ์ไทย โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการสหกรณ์ โดยคาดหวังว่าเมื่อได้คำตอบซึ่งเป็นข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัย จะได้นำหลักการของการบริหาร กิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์นี้ไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ให้ เกิดประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานใหม่ในการใช้บริหารอย่างจริงจัง รวมถึงการกำกับดูแลสหกรณ์ ของสหกรณ์ไทยโดยมีกฎระเบียบรองรับ อันจะทำให้การบริหาร กิจการสหกรณ์มีประสิทธิภาพ ผล สักคมเชื่อมั่นในความเที่ยงธรรมและมีศรัทธาต่อระบบสหกรณ์มากขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 4 ข้อ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาและวิจัย แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เป็นรากฐานของการบริหารกิจการ ของสหกรณ์ และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและดำเนินกิจการที่มีการนำมาใช้กำกับการ บริหารงานองค์กรในระดับระหว่างประเทศและประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาวะการณ์ของปัญหาและผลกระทบจากการบริหารและ ดำเนินกิจการของสหกรณ์ที่ขาดหลักการของการบริหารกิจการที่ดีอันเป็นหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ เฉพาะสหกรณ์ของไทย
3. เพื่อศึกษา วิเคราะห์หาหลักการที่เป็นองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลที่จำเป็นต้องมีใน การบริหารองค์กรทุกระดับทั้งต่างประเทศและของไทย ที่สอดคล้องกับหลักการรากฐานของการ บริหารกิจการของสหกรณ์
4. เพื่อจัดทำหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์มาใช้ในการบริหารและ ดำเนินกิจการ รวมถึงการกำกับดูแลสหกรณ์ของสหกรณ์ไทยเป็นการเฉพาะโดยมีกฎเกณฑ์รองรับ

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีความประสงค์ที่จะศึกษาและวิจัยเพื่อจัดทำเป็นหลักการของการ บริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ ขอบเขตการวิจัยมีดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบสำหรับการจัดทำหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ โดยกำหนดขอบเขตของเนื้อหาที่จะวิเคราะห์ ประกอบด้วย

- 1) แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์
 - แนวคิดการสหกรณ์ (Co-operative Concept)
 - แนวคิดการบริหารจัดการ (Administrative Management Concept)
 - ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management Theory)
 - ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory)
 - ทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management Theory)
 - หลักประชาธิปไตย (Democracy Principles)
 - หลักการสหกรณ์ (Co-operative Principles)

- 2) สภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์
 - การบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ไทย
 - ปัญหาผลกระทบจากการขาดหลักการของการบริหารกิจการที่ดี

- 3) การบริหารและดำเนินกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ของต่างประเทศ

การบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์ในต่างประเทศที่เป็นแบบอย่างที่เหมาะสมความสำเร็จใน 3 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศอังกฤษ (England) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Federal Republic of Germany) และประเทศญี่ปุ่น (Japan)

- 4) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ขององค์กรระหว่างประเทศและของไทย

- ความหมายและพัฒนาการของ Governance
- ความสำคัญของการใช้ Good Governance ในการบริหารจัดการองค์กร
- การนำหลัก Good Governance มาใช้บริหารงานองค์กร
- หลักการที่เป็นองค์ประกอบของ Good Governance ขององค์กรต่างประเทศและ

ของไทย ได้แก่

- (1) หลักการที่เป็นองค์ประกอบของ Good Governance ขององค์กรระหว่างประเทศ ประกอบด้วย

(1.1) หลัก Good Governance ของธนาคารโลก (World Bank)

(1.2) หลัก Good Governance ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co - operation and Development: OECD)

(1.3) หลัก Good Governance ของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP)

(1.4) หลัก Good Governance ขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO)

(1.5) หลัก Good Governance ของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP)

(1.6) หลัก Good Governance ของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asia Development Bank: ADB)

(2) หลักการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรในประเทศไทย ตามที่กำหนดไว้ใน

(2.1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

(2.2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

(2.3) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2555

(2.4) แนวทางธรรมาภิบาลของสำนักงานคปท.(สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย)

(2.5) หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

กลุ่มประชากรที่ใช้ศึกษาเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัย ประกอบด้วย สมาชิกสหกรณ์ กรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้จัดการสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ ผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ และนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเข้าใจในอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ มีประสบการณ์ มีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการหรือส่งเสริมพัฒนาสหกรณ์มาอย่างต่อเนื่อง

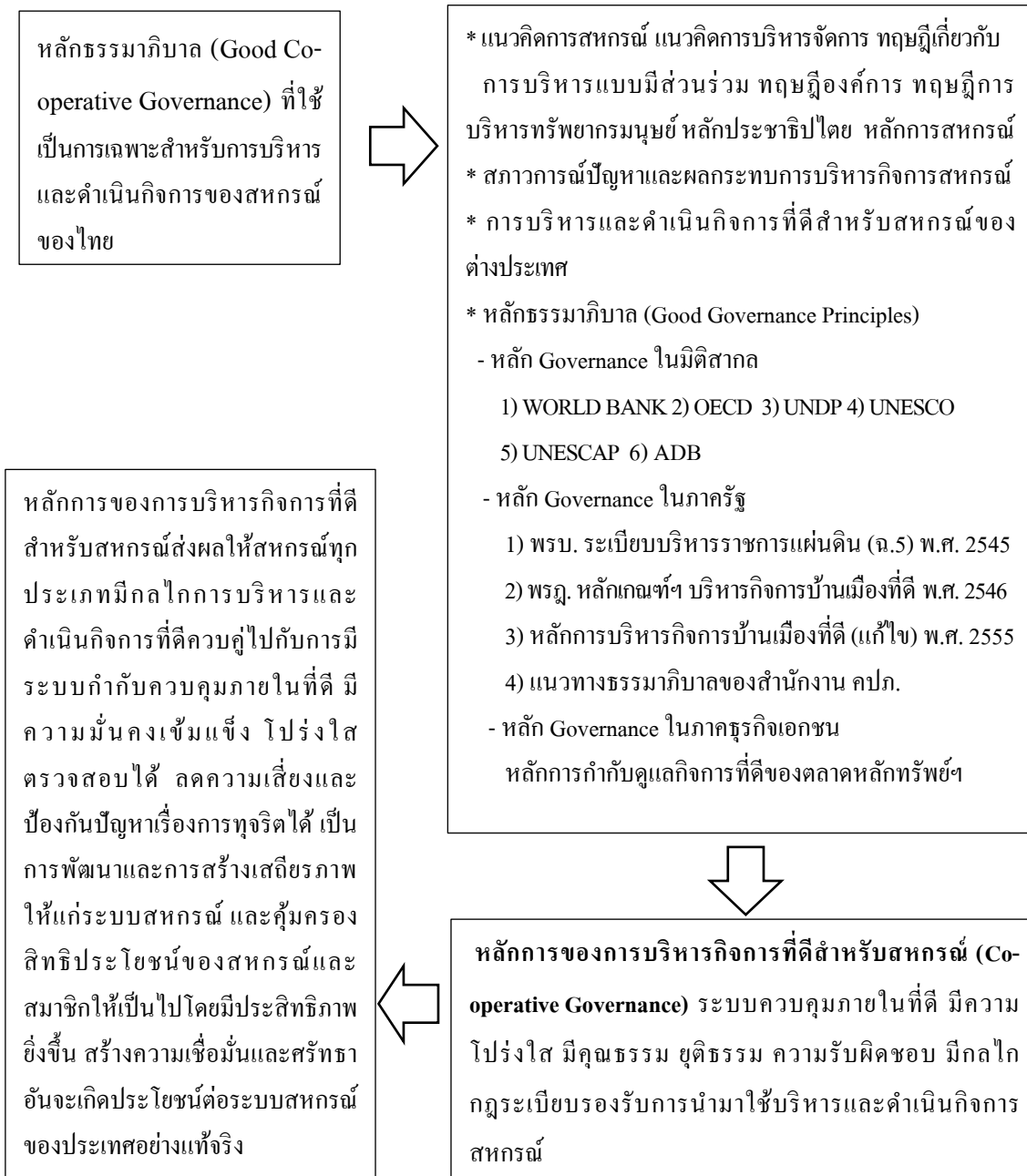
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้กำหนดพื้นที่ที่ใช้เป็นแหล่งในการเก็บข้อมูลเฉพาะสหกรณ์ รวมถึง ชุมชนสหกรณ์ และองค์กรเครือข่าย อาทิ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ตลอดจนทั้งผู้บริหาร นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีแหล่งข้อมูลครบถ้วน

4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

ปัญหาจากการบริหารกิจการสหกรณ์ที่ไม่มีหลักการบริหารกิจการที่ดีที่เหมาะสมกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์หรือหลักธรรมาภิบาลที่เป็นหลักเฉพาะของสหกรณ์มากำกับหรือเป็นแนวทางการปฏิบัติ ส่งผลกระทบให้การบริหารกิจการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์ ก่อเกิดความเสียหายทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม รวมถึงองค์กรสหกรณ์ สมาชิกผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้เสียตามมาหลายสหกรณ์ การจะหาองค์ประกอบของหลักการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องมาจากการนำเอาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการสหกรณ์ รวมถึงรูปแบบ โครงสร้างการบริหารและดำเนินงานของสหกรณ์ไทยและสหกรณ์ในต่างประเทศที่มีระบบการบริหารจัดการที่ดีมีคุณภาพ รวมถึงหลักธรรมาภิบาล (Good Governance Principles) ที่มีการประกาศกำหนดและนำมาใช้กำกับดูแลการบริหารกิจการทั้งองค์กรระดับสากลและองค์กรของไทยทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนมาวิเคราะห์เพื่อหาองค์ประกอบที่ดีของแต่ละองค์กรหรือแต่ละปัจจัย รวมถึงสภาวะการณ์ปัญหาการบริหารและการดำเนินกิจการของสหกรณ์ไทยที่ขาดหลักการบริหารกิจการที่ดี แล้วนำมาจัดทำหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ (Co-operative Good Governance) สำหรับใช้ในการบริหารกิจการเพื่อการพัฒนาและสร้างเสถียรภาพยั่งยืนให้แก่ระบบสหกรณ์ และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิกให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะเป็นการส่งเสริมระบบสหกรณ์ให้เป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างแท้จริง (ดูกรอบแนวคิดการวิจัยที่ 4.1)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

4.2 สมมติฐานการวิจัย

ปัญหาการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ที่ขาดหลักการบริหารกิจการที่ดีนำมาซึ่งความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญสำคัญแก่บางสหกรณ์ ส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย เสื่อมเสียต่อภาพลักษณ์และความไม่เชื่อมั่นต่อระบบสหกรณ์ หลักการบริหารกิจการที่ดีสำหรับการบริหารกิจการสหกรณ์ เรียกว่า หลักสหภิบาล อันประกอบด้วย

หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักคุณธรรมและจริยธรรม (Morality and Ethics) หลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure) หลักการมีส่วนร่วมและมุ่งเน้นฉันทานุมัติ (Participation and Consensus Orientation) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) และหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) เมื่อนำมาใช้กับสหกรณ์จะส่งผลให้การบริหารกิจการสหกรณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ป้องกันและแก้ไขปัญหาให้ลดน้อยลงได้ สามารถบรรลุเป้าหมายสำหรับสหกรณ์ที่นำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ ทำให้สหกรณ์เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือ สร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

5. คำถามการวิจัย

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดคำถามของการวิจัยไว้ ดังนี้

1. สภาวะการณ์ปัญหาการดำเนินงานและการบริหารจัดการ หรือการกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ในปัจจุบันเป็นอย่างไร และส่งผลกระทบต่ออะไรบ้าง
2. ปัญหาจากการบริหารกิจการสหกรณ์ที่ไม่มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นอย่างไร
3. หลักการบริหารกิจการที่ดี คืออะไร มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการอย่างไร
4. หลักธรรมาภิบาลคืออะไร ประกอบด้วยหลักการอะไรบ้าง
5. หลักธรรมาภิบาลมีองค์ระดับระหว่างประเทศใดนำมาใช้บ้างและมีผลอย่างไร
6. มีประเทศใดที่นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ และผลเป็นอย่างไร
7. หน่วยงานรัฐใดบ้างที่มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ และมีผลเป็นอย่างไร
8. มีหลักการและเหตุผลอย่างไรที่จะให้นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารกิจการสหกรณ์
9. หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับสหกรณ์มีอะไรบ้าง
10. หากจะนำเอาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับสหกรณ์มาใช้กับองค์กรสหกรณ์หรือผู้บริหารสหกรณ์ (คณะกรรมการ ผู้จัดการสหกรณ์) จะมีการดำเนินการได้อย่างไร
11. บทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการส่งเสริมและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ให้มีการนำหลักการบริหารกิจการที่ดีมาใช้ในการบริหารงานสหกรณ์เป็นอย่างไร
12. หากจะมีการนำหลักการบริหารกิจการที่ดีมาใช้กับกิจการสหกรณ์จะมีแนวทางดำเนินการอย่างไร

13. การกำหนดให้สหกรณ์นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้โดยควรออกเป็นกฎหมายมาเป็นมาตรการบังคับหรือเป็นการการสมัครใจ

14. ข้อเสนอแนะ/แนะนำอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและจัดทำหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการที่สหกรณ์ไม่มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสอดคล้องกับระบบสหกรณ์มาใช้ในการบริหารกิจการอย่างเป็นรูปธรรมส่งผลกระทบต่อการศึกษาในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารที่ทำให้สมาชิกผู้ถือหุ้นได้รับผลเสียหายอย่างรุนแรง และทำให้ระบบสหกรณ์ขาดความเชื่อถือ ซึ่งการวิจัยหาคำตอบของการนำเอาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมมาใช้กับสหกรณ์จนกระทั่งได้คำตอบซึ่งคาดว่าจะประโยชน์ ดังต่อไปนี้

1) ระบบสหกรณ์

(1) สหกรณ์ทุกประเภทมีหลักการของการบริหารกิจการที่ดีมาใช้เป็นกลไกในการบริหารและดำเนินกิจการที่เหมาะสมชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน (Standard Best Practice)

(2) สหกรณ์มีระบบการกำกับควบคุมภายในที่ดี เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและดำเนินกิจการ สร้างความมั่นคงเข้มแข็ง โปร่งใส ตรวจสอบได้ ลดความเสี่ยงและป้องกันปัญหาเรื่องการทุจริตได้

(3) สร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อระบบสหกรณ์ของสมาชิก ผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนทั่วไป

(4) บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์

2) สมาชิกผู้ถือหุ้น

(1) เป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสมาชิกให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(2) บรรลุเจตนารมณ์ของการเป็นสมาชิกสหกรณ์

3) เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(1) เป็นการพัฒนาและสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์อันจะเกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นรากฐานที่ดีของการพัฒนาประเทศชาติให้มั่นคงยั่งยืน

(2) ให้สมาชิกมีความเป็นอยู่ที่ดี สังคมมีสันติสุข

4) หน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์

(1) สามารถนำหลักการบริหารกิจการสหกรณ์ที่ดีมาใช้เป็นเครื่องมือกำกับดูแลให้มีมาตรฐานที่เหมาะสมสอดคล้องกับระบบสหกรณ์

(2) มีหลักการในการส่งเสริมพัฒนาที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามเฉพาะที่มีความหมายเฉพาะสำหรับการวิจัยนี้ ประกอบด้วย

สหกรณ์ หมายความว่า สหกรณ์ ที่จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ มี 7 ประเภท ประกอบด้วย สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ประมง สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน หรือสหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

หลักการ หมายถึง หลักเกณฑ์ที่เป็นพื้นฐานมีคุณลักษณะที่เหมาะสมใช้สำหรับการบริหารกิจการสหกรณ์

การบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ หมายความว่า การบริหารจัดการสหกรณ์อย่างมีระบบแบบแผนใน กระบวนการดำเนินงานของสหกรณ์ให้เกิดประสิทธิภาพ

การดำเนินงาน หมายความว่า กระบวนการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด

การบริหารกิจการ หมายความว่า การบริหารจัดการทั่วไปที่มีความหมายเป็นกลาง ๆ ไม่สื่อแสดงคุณภาพดีหรือเลวใด ๆ

การบริหารกิจการที่ดี หมายความว่า การบริหารกิจการที่มีคุณภาพดี อันเกิดจากการบูรณาการขององค์ประกอบสาระสำคัญหลายด้านที่ส่งเสริมให้มีคุณภาพเชิงบวกที่เหมาะสมกับบริบทของภารกิจหน้าที่

การบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ หมายความว่า หลักการของการบริหารกิจการที่ดีที่จัดทำขึ้นเป็นการเฉพาะที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับการใช้สำหรับการบริหารและดำเนินงานสหกรณ์ให้เกิดประสิทธิภาพ

หลักสหภิบาล หมายความว่า การบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์