

บทที่ 2

บททวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมและวิจัยที่เกี่ยวข้องในบทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการสหกรณ์ ปัญหาผลกระทบของการบริหารงานสหกรณ์ที่ขาดหลักการบริหารกิจการที่ดี และหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรที่ครอบคลุมทั้งองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนของไทยและองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเด็นและองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น แล้วนำมาจำแนกข้อมูล วิเคราะห์เพื่อหาองค์ประกอบของหลักการสำหรับการจัดทำหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ไทย การศึกษาทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนี้จะไม่มีการวิเคราะห์ แต่เป็นการนำเสนอถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตามหัวข้อดังต่อไปนี้

- 1) แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์
- 2) สภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์
- 3) การบริหารและดำเนินกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ของต่างประเทศ
- 4) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ขององค์กรระหว่างประเทศและของไทย
- 5) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โดยแต่ละหัวข้อมีรายละเอียดของการศึกษาดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์

การที่สหกรณ์เป็นองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะและมีเป้าหมายในการดำเนินงานที่แตกต่างจากองค์กรภาครัฐ (Public Sector) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และแตกต่างจากองค์กรภาคเอกชน (Private Sector) ที่มีวัตถุประสงค์แสวงหากำไรสูงสุดเพื่อผู้ถือหุ้นนั้น การบริหารกิจการของสหกรณ์จึงต้องมีลักษณะแตกต่างกันด้วย การทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้จึงเป็นการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์ (Co-operative Sector) เพื่อให้เข้าใจถึงเจตนารมณ์วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์ที่รวมถึงการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ทุกประเภทที่มีลักษณะแตกต่างไปจากการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐและ

ภาคเอกชนดังกล่าว เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์กำหนดองค์ประกอบและจัดทำหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ตามการศึกษานี้ จึงต้องศึกษาทบทวน ดังต่อไปนี้

1.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์

ในการศึกษานี้จะศึกษาทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์อยู่ 2 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการสหกรณ์ (Co-operative Concept) และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ (Administrative Management Concept) ดังนี้

1) แนวคิดการสหกรณ์ (Co-operative Concept)

เมื่อประมวลแนวคิดการสหกรณ์จากสารานุกรมความรู้เรื่องสหกรณ์ (2559, หน้า 203), นุกูล กรเย็นยงค์ (2554) กฤษฎา ประศาสน์วุฒิ (2554, หน้า 1-13), เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2555, หน้า 17) พบว่า หากพิจารณาเชิงระบบ โครงสร้างทางเศรษฐกิจในการดำเนินงานนั้น สหกรณ์เป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy) ระหว่างระบบเศรษฐกิจและสังคมแบบทุนนิยม (Capitalist) กับระบบเศรษฐกิจและสังคมแบบสังคมนิยม (Socialist) โดยระบบเศรษฐกิจทุนนิยมหรือระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมนั้นเป็นระบบเศรษฐกิจที่ให้เสรีภาพกับภาคเอกชนหรือนายทุนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วยการใช้กลไกราคาและการแข่งขันระบบตลาดเป็นสำคัญ สามารถเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตหรือมีสิทธิครอบครองทรัพย์สินได้เต็มที่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย รัฐบาลจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยตรง แต่จะมีหน้าที่เพียงการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและการป้องกันประเทศ ส่วนระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมหรือระบบเศรษฐกิจแบบบังคับ (Pure Command Economy) นั้น รัฐบาลจะเป็นผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตพื้นฐานและวางแผนเศรษฐกิจจากส่วนกลางเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติมากที่สุดโดยไม่หวังกำไร แต่มุ่งให้สวัสดิการแก่ประชาชน

นักเศรษฐศาสตร์พวกหนึ่งเห็นว่าระบบเศรษฐกิจทั้ง 2 แบบที่กล่าวมานั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนส่วนใหญ่ได้ เพราะระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจะหาผลประโยชน์เข้าตัวเองมากที่สุด ผู้ใช้แรงงานและเกษตรกรจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบ ส่วนระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมก็ไร้สิทธิและเสรีภาพของเอกชนมากเกินไป ไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนช่วยเสริมสร้างเศรษฐกิจส่วนรวมให้เจริญก้าวหน้า จึงเห็นว่าควรจะมีระบบเศรษฐกิจแบบสายกลางที่เรียกว่าระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy) ที่จะเป็นวิธีการให้บุคคลที่มีฐานะยากจนหรือขัดสนในทางทรัพย์สินได้ดำเนินการช่วยตนเองโดยการรวมทุนและรวมกำลังเข้ากันด้วยความสมัครใจเพื่อจัดตั้งเป็นสมาคม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้ก่อให้เกิดระบบ “สหกรณ์” ขึ้นในเวลาต่อมา

สหกรณ์ (Co-operatives) ในความหมายของการช่วยเหลือตนเองและร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างมีกฎเกณฑ์ของมนุษย์ที่มาอยู่ร่วมกันเพื่อความสันติสุขในสังคม และก่อให้เกิด

ความสัมพันธ์ระหว่างกัน (Human Interaction) นั้นได้มีประวัติที่อยู่คู่กับโลกนี้มาอย่างยาวนาน ดำเนินไปตามแนวคิดของนักปราชญ์ที่อธิบายว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Social Animal) ที่ก่อให้เกิดการรวมตัวกันเป็นครอบครัว ชุมชน หมู่บ้าน ตำบล และขยายตัวเป็นระดับชาติ การมีความเห็นพ้องหรือความขัดแย้งก็ต้องอยู่บนฐานของความสัมพันธ์เหล่านั้นทั้งสิ้น สังคมจึงต้องมีกรอบกติกาที่เรียกว่า กฎหมาย (Le droit) กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย (Le regle de droit) กฎเกณฑ์ทางศีลธรรม (Les regles de morale) และจารีตประเพณี (Le coutume) มากำหนดถึงความสัมพันธ์ทางสังคมที่บ่งชี้ถึงความเป็นสังคมอารยะเพื่อละหรือขจัดความขัดแย้งและนำพามาซึ่งความสงบสุขในสังคมเป็นที่ตั้ง แนวคิดสหกรณ์ได้มีการวิวัฒนาการผสมผสานและประมวลความคิดของมนุษย์ตั้งแต่ยุคคลาสสิกของกรีกที่กระแสนะวันตกนิยม (Westernism) มักอ้างอิงให้เป็นที่ต้นกำเนิดปรัชญาทางความคิด อาทิ โสกราตีส (Socrates, 470-399 ก่อนคริสตกาล) เพลโต (Plato, 427-347 ก่อนคริสตกาล) อริสโตเติล (Aristotle, 384-322 ก่อนคริสตกาล) เป็นต้น สืบทอดกันมาจนกระทั่งผ่านทางคริสตศาสนาที่ครอบคลุมยุโรปตะวันตกและแผ่ขยายต่อไปทวีปอเมริกา ส่วนในอังกฤษนั้น โรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen, 1771-1858) ได้นำเอาหลักการแห่งความร่วมมือมาใช้ในการดำเนินกิจการเพื่อจัดการเอาเปรียบของพ่อค้าคนกลาง และแนวคิดนี้ได้รับการสานต่อจนประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมในฐานะองค์การสหกรณ์ (Co-operative Organization) เมื่อ ค.ศ. 1844 (พ.ศ. 2387) โดยมีสหกรณ์รอชเดล (Rochdale Co-operative) ซึ่งเป็นสหกรณ์แห่งแรกและเป็นต้นแบบสหกรณ์สากล ส่วนโอเวนก็ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาแห่งการสหกรณ์ในเวลาต่อมา

แนวคิดสหกรณ์เป็นแนวความคิดเชิงบูรณาการทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองเข้าด้วยกันเพื่อค้นหาแนวทางในการสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมแบบใหม่สำหรับแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพและการดำรงชีพของบุคคล

(1) แนวคิด ค่านิยม และอุดมการณ์สหกรณ์ (Co-operative Concept Values and Ideology)

(1.1) แนวคิดสหกรณ์ (Co-operative Concept)

การก่อกำเนิดของสหกรณ์ในต่างประเทศมีแนวคิดทางสหกรณ์ประกอบด้วยหลายสำนักความคิดที่สำคัญโดยประมวลจากสยุมพร โยธาสมุทร (2548, หน้า 13-15) และ นฤกุล กรเย็นยงค์ (2554, หน้า 10-11) ได้แก่

- แนวคิดสำนักจักรภพสหกรณ์ (The Co-operative Commonwealth School) เป็นแนวคิดและปรัชญาทางสหกรณ์ที่ต้องการปฏิรูป (Reformation) ด้วยการลดกระแสทุนนิยมแบบปัจเจกบุคคลนิยม (Individualism) ที่กำลังเติบโตในขณะนั้นไปสู่ความเป็นสมาคมนิยม (Associationism) โดยเห็นว่าสมาคมสหกรณ์ควรมีลักษณะแบบเบ็ดเสร็จในตัวเองที่มีทั้งการผลิต

การจำหน่าย และการบริโภคที่สามารถพึ่งพาตนเองได้โดยสมบูรณ์แบบ (Integral) สามารถเข้าไปแทนที่หน่วยธุรกิจแบบทุนนิยมในระบบเศรษฐกิจได้ทั้งหมด นักสหกรณ์ที่เป็นต้นแบบในสำนักความคิดนี้ คือ โรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen) แม้ว่าแนวความคิดทางสหกรณ์ของสำนักจักรภพสหกรณ์จะมีลักษณะสุดโต่ง (Extreme) และยากที่จะปฏิบัติได้ แต่เป็นความคิดที่มีคุณค่าทางอุดมการณ์ที่ก่อให้เกิดความหวังและเป้าหมายในการพัฒนาการของสหกรณ์ที่ชัดเจนและเป็นปฐมเหตุของสหกรณ์ตามแนวความคิดของสำนักสหกรณ์อื่น ๆ ในระยะต่อมา

- แนวคิดสำนักวิสาหกิจสหกรณ์ (The Co-operative Enterprise School) เห็นว่า สหกรณ์ไม่จำเป็นต้องเป็นองค์กรที่สมบูรณ์แบบในตัวเองด้วยการเข้าไปแทนที่หน่วยธุรกิจเหล่านั้นทั้งหมดแต่อย่างใด แต่สามารถร่วมดำเนินธุรกิจกับองค์กรอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจได้โดยเลือกดำเนินธุรกิจเฉพาะเพียงบางอย่างที่จำเป็นและเป็นที่ต้องการเท่านั้น การกำเนิดสมาคมของผู้นำอันเที่ยงธรรมแห่งเมืองรอชเดล เมื่อ ค.ศ. 1844 (พ.ศ. 2387) ถือเป็นสหกรณ์ผู้บริโภคแห่งแรกที่ได้พิสูจน์ให้เห็นในหลักนี้ ซึ่งแม้ว่าเป้าหมายที่แท้จริงของสหกรณ์รอชเดลต้องการแนวทางพัฒนาไปสู่ความเป็นสหกรณ์สมบูรณ์แบบตามแนวคิดของสำนักจักรภพสหกรณ์ก็ตาม

- แนวคิดสำนักภาคสหกรณ์ (The Co-operative Sector School) เป็นแนวคิดที่พิจารณาถึงโครงสร้างหรือส่วนประกอบในระบบเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับสหกรณ์ว่าในระบบเศรษฐกิจใด ๆ นั้น ควรจะมีการจัดองค์ประกอบเป็น 3 ส่วน คือภาครัฐ (Public Sector) ภาคเอกชน (Private Sector) และภาคสหกรณ์ (Co-operative Sector) ด้วยเหตุผลที่ว่าปรัชญาและแนวทางในการดำเนินกิจกรรมของสหกรณ์กับเอกชนนั้นมีความต่างกัน จึงไม่ควรมองว่าเป็นกลุ่มเดียวกัน แม้ว่าสหกรณ์จะเป็นกิจกรรมของประชาชนที่ไม่ใช่กิจการของรัฐก็ตาม ซึ่งจัดว่าเป็นสำนักความคิดที่ได้รับการยอมรับสูงในปัจจุบัน

แนวคิดทางสหกรณ์ดังกล่าวนำไปสู่การเกิดหลักการต่าง ๆ ของสหกรณ์ในเวลาต่อมา อาทิ

- แนวคิดเกี่ยวกับการช่วยตนเองบนพื้นฐานของความสามัคคี (Self Help Based on Solidarity) เป็นที่มาของหลักการช่วยตนเอง หลักการเป็นสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง หลักการส่งเสริมสมาชิก และหลักการเจ้าของและลูกค้าเป็นคนเดียวกัน

- แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย (Democracy) ก็เป็นหลักการบริหารจัดการและควบคุมแบบประชาธิปไตย (Democratic Management and Control)

- แนวคิดเกี่ยวกับทุนกลาง (Neutralized Capital) ก็นำไปสู่หลักการร่วมมือโดยตัวบุคคลและหลักการแบ่งแยกไม่ได้ของทุนทางสังคม

- แนวคิดทางเศรษฐกิจ (Economy) เกิดหลักการความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของวิสาหกิจสหกรณ์ (Economic Efficiency of the Co-operative Enterprise)
- แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพ (Liberty) เป็นที่มาของหลักการรวมกลุ่มโดยสมัครใจและหลักการเป็นตัวของตัวเองในการกำหนดเป้าหมายและการตัดสินใจ
- แนวคิดเกี่ยวกับความเที่ยงธรรม (Equity) ก็เป็นที่มาของหลักการจัดสรรผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรมและยุติธรรม (Fair and Just Distribution of Economic Results)
- แนวคิดเกี่ยวกับความก้าวหน้าทางสังคม โดยการให้การศึกษา (Social Advancement through Education) ซึ่งเป็นที่มาของหลักการให้การศึกษาแก่สมาชิกสหกรณ์และประชาชน เป็นต้น

(1.2) ค่านิยมสหกรณ์ (Co-operative Values)

เมื่อประมวลค่านิยมทางสหกรณ์จากสุมพร โยธาสุมพร(2548, หน้า 23), ICA (1995), คณะทำงานจัดทำหลักเกณฑ์การวัดธรรมาภิบาล กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2552) และ สุวรรณ ฐวโษติ (2549, หน้า 3) เห็นว่าค่านิยมทางสหกรณ์เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงจิตสำนึกเชิงจริยธรรมที่บ่งบอกถึงอัตลักษณ์การสหกรณ์ (Co-operative Identities) หากขบวนการสหกรณ์ปราศจากจิตสำนึกเชิงจริยธรรมหรือพื้นฐานทางจริยธรรมนี้แล้วก็ไม่แตกต่างจากกลุ่มอำนาจทั่ว ๆ ไปแต่อย่างใด ซึ่งสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ หรือ ICA ได้กำหนดความสำคัญของค่านิยมทางสหกรณ์ไว้ในแถลงการณ์ว่าด้วยเอกลักษณ์ของการสหกรณ์ เมื่อปี พ.ศ. 2538 ว่า Co-operatives are based on the values of self-help, self-responsibility, democracy, equality, equity and solidarity. In the tradition of their founders, co-operative members believe in the ethical values of honesty, openness, social responsibility and caring for others. ซึ่งค่านิยมสหกรณ์ที่ปรากฏถ้อยคำดังกล่าวนี้ ส่วนแรกเป็นค่านิยมที่ใช้ในการดำเนินงานปกติ สหกรณ์อยู่ บนพื้นฐานที่ประกอบด้วยค่านิยมของการพึ่งพาและรับผิดชอบตนเอง (Self-help and self-responsibility) ประชาธิปไตย (Democracy) ความเสมอภาค (Equality) ความเที่ยงธรรม (Equity) ความเป็นเอกภาพ (Solidarity) ส่วนที่สอง เป็นคุณค่าทางจริยธรรมที่เป็นความเชื่อมั่นของสมาชิกสหกรณ์ ประกอบด้วยความซื่อสัตย์ (Honesty) ความเปิดเผย (Openness) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) และความเอื้ออาทรต่อผู้อื่น (Caring for Others)

จะเห็นได้ว่าสิ่งที่ทำให้สหกรณ์แตกต่างจากธุรกิจอื่น คือ สหกรณ์มีอัตลักษณ์ (Co-operative Identity) หรือความเป็นลักษณะเฉพาะของสหกรณ์ กล่าวคือ เป็นองค์กรที่มีจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กัน ควบคุมตามหลักประชาธิปไตยในฐานะองค์กรของสมาชิกโดยสมาชิก เพื่อสมาชิก ยึดมั่นในการพึ่งพาและร่วมมือกัน มีแนวทางในการให้บริการแก่มวล

สมาชิกอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการมีนโยบายที่มีคุณธรรมและเที่ยงธรรมต่อผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งการมีค่านิยมสหกรณ์ (Co-operative Values) ที่อาจจะพบอยู่ในองค์กรต่าง ๆ อยู่บ้าง แต่ค่านิยมเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่เสมอในวิสาหกิจสหกรณ์ มีความแจ่มชัด ต่อเนื่องและไม่อาจปฏิเสธได้เลย

(1.3) อุดมการณ์สหกรณ์ (Co-operative Ideology)

อุดมการณ์สหกรณ์เป็นความเชื่อหรือแนวทางปฏิบัติที่เป็นเป้าหมายยึดมั่นของสมาชิกสหกรณ์มุ่งไปสู่ความสำเร็จที่ตั้งไว้ว่าวิธีการสหกรณ์จะสามารถแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกได้อย่างแท้จริง ซึ่งสมาชิกจะต้องมีและใช้ร่วมกันในการผลักดันขับเคลื่อนภารกิจสหกรณ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมุ่งมั่นด้วยการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ที่จะนำไปสู่การกินดี อยู่ดี มีความเป็นธรรมและสันติสุขในสังคมและเป็นความเจริญก้าวหน้าของประเทศในที่สุด ซึ่งการช่วยตนเองคือการพึ่งพาตนเอง สร้างอาชีพ เกิดรายได้โดยวิธียั่งยืน ประหยัด พัฒนาตน หลีกพ้นอบายมุข ส่วนการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน คือการร่วมมือ แบ่งปันกันเสียสละเพื่อส่วนรวม ร่วมกันพัฒนา ซื่อตรงต่อกติกา มีเมตตารักใคร่กัน (ประดิษฐ์ มัชฌิมา, 2556) ซึ่งสหกรณ์ไม่ใช่องค์กรการกุศลที่จะให้การสงเคราะห์แก่ผู้ทุกข์ยาก แต่เป็นองค์กรธุรกิจที่เกิดจากกลุ่มคนที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจรวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อน ดังนั้น จำเป็นที่สมาชิกทุกคนจะต้องมีความรับผิดชอบในการช่วยตนเอง ร่วมมือแก้ไขปัญหาด้วยการร่วมมือกับส่วนรวมในการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จ อุดมการณ์สูงสุดของสหกรณ์ที่จะนำพาสันติสุขมาสู่ทุกคนประกอบด้วยช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ความรับผิดชอบร่วมกัน ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และการร่วมกันเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและการพึ่งพาอาศัยกัน (สมพงษ์ เฟื่องอารมย์, 2549, หน้า 13-14)

(2) ความหมายของสหกรณ์

ประมวลความหมายของสหกรณ์จากผู้อธิบายหรือให้คำนิยามไว้หลายลักษณะ ทั้งในระดับองค์กรระหว่างประเทศ บุคคลสำคัญ ตามหลักวิชาการ และหลักกฎหมาย ได้แก่

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) อธิบายว่า สหกรณ์เป็นองค์กรซึ่งบุคคลหลายคนรวมกลุ่มกันจัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจเพื่อดำเนินการให้สำเร็จความมุ่งหมายที่พวกเขามีอยู่อย่างเดียวกัน และมีการควบคุมแบบประชาธิปไตย ทุกคนมีส่วนร่วมสมทบในทุนที่ต้องการและได้รับส่วนแบ่งอย่างเป็นธรรมจากการดำเนินกิจการซึ่งพวกเขามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

องค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Co-operative Alliance : ICA) ได้ออกคำแถลงการณ์เมื่อ ค.ศ. 1995 (พ.ศ.2538) ตามที่ปรากฏใน Statement on the Co-operative Identity Definition ระบุว่า “สหกรณ์เป็นองค์กรอิสระของบุคคล ซึ่งรวมกันด้วยความ

สมัครใจ เพื่อสนองความต้องการและมีจุดหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยการดำเนินวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของร่วมกันและควบคุมตามแนวทางประชาธิปไตย” (ICA,1995)

พระราชวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ (น.ม.ส.) พระบิดาแห่งการสหกรณ์ไทย อธิบายว่า สหกรณ์เป็นวิธีการรูปหนึ่งซึ่งบุคคลหลายคนรวมกันเข้าโดยความสมัครใจของตนเอง ในฐานะที่เป็นมนุษย์เท่านั้น และโดยความมีสิทธิเสมอหน้ากันหมด เพื่อจะบำรุงตัวเองให้เกิดความจำริญในทางทรัพย์

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพล อดุลยเดช ได้มีพระราชดำรัสเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2527 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ปรากฏความตอนหนึ่งว่า “..สหกรณ์ แปลว่า การทำงานด้วยกัน หมายถึงผืนกกำลังผู้ทำงานเกี่ยวข้องกัน การทำงานที่เกี่ยวข้องกันนั้นให้พร้อมพรั่งกันทุกด้าน และต้องกระทำงานนั้นด้วยความรู้ความสามารถ ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ด้วยความเมตตาหวังดี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กันและกัน จึงจะเป็นสหกรณ์แท้ ซึ่งมีแต่ความเจริญก้าวหน้าและอำนวยประโยชน์อันพึงประสงค์...”

พระธรรมโฆษาจารย์หรือที่รู้จักกันในนามท่านพุทธทาสภิกขุ แห่งวัดสวนโมกขพลาราม อำเภอไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้บรรยายธรรมของสหกรณ์ให้แก่ผู้นำสหกรณ์ในเขตภาคใต้จำนวน 60 คน เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2534 โดยความตอนหนึ่งที่ท่านได้แสดงให้เห็นความหมายและปรัชญาการก่อตั้งและดำเนินงานสหกรณ์ซึ่งได้อธิบายเปรียบเทียบแนวคิดความหมาย ความสำคัญของสหกรณ์ว่า แม้ระบบสุริยจักรวาลใหญ่โตแค่ไหนก็ตั้งอยู่ได้ด้วยความหมายของความเป็นสหกรณ์ทั้งสิ้น แต่ละส่วนของระบบสุริยจักรวาลจะมีแรงดึงดูด ยึดเหนี่ยว ผลักดันซึ่งกันอย่างดีมันจึงตั้งอยู่ได้ ในโลกนี้นั้น มนุษย์ สัตว์ ต้นไม้ แผ่นดินมีความเป็นสหกรณ์อย่างน่าประหลาด การที่โลกมีความเหมาะสมเป็นที่ตั้งที่ เกิดแห่งชีวิตก็เพราะมีความเป็นสหกรณ์เช่นกัน ในเส้นด้ายเส้นหนึ่งประกอบด้วยเส้นไหมใยฝ้ายก็มีลักษณะของสหกรณ์ที่มีความเหนียวเกินตัวไม่ขาดง่าย เมื่อประกอบเข้าเป็นหลายเส้นมันก็มีความทน มีกำลังประกอบกันเป็นผืนผ้านุ่มห่มได้ ฉะนั้นเส้นด้ายเส้นหนึ่งนั้นจึงมีวิญญาณแห่งความเป็นสหกรณ์อยู่ด้วย ในระบบชีวิตของคน ๆ หนึ่งก็เต็มไปด้วยความหมายแห่งสหกรณ์ อวัยวะ แขนขา มือ เท้า อวัยวะภายใน ดับไตไส้พุง เซลล์เป็นล้าน ๆ เซลล์ หรือแม้แต่ธาตุทั้งหลายมันก็อยู่ได้ด้วยระบบสหกรณ์ของมันและกัน มีการกระทำเกี่ยวเนื่องกันเป็นระบบ ชีวิตจึงจะอยู่ได้และมีความเจริญขึ้นไปตามลำดับ ถ้าไม่มีการกระทำร่วมกันมันอยู่ไม่ได้ก็หมายถึงตาย ฉะนั้น การมีชีวิตอยู่รอดก็เพราะแต่ละส่วนทำหน้าที่อย่างถูกต้องนี่คือความลับของธรรมชาติที่เราเรียกว่า “สหกรณ์” สรุปได้ว่า ชีวิตทั้งหลายก็ไม่พ้นไปจากระบบสหกรณ์ของระบบชาตินั้นเอง (สพพล สังข์เมฆ: เรียบเรียง, 2534)

ประมวลความหมายสหกรณ์จากฮานส์ มุงส์เนอร์ (Hans H Munkner) ชาวเยอรมนี (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2550) ได้อธิบายถึงลักษณะมูลฐานของสหกรณ์ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเดียวกัน มีเจตนารมณ์ที่จะช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จัดตั้งองค์การธุรกิจขึ้นและร่วมกันดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การธุรกิจคือส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิกและครอบครัว สอดคล้องกับประติษฐานของสมาชิกรวม (2556, หน้า 4) อธิบายว่า สหกรณ์ คือองค์การธุรกิจสังคมที่จัดตั้งและดำเนินการโดยสมาชิกเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมร่วมกันและเพื่อยกมาตรฐานความเป็นอยู่ของสมาชิกและชุมชนให้สูงขึ้นอย่างสันติวิธีโดยยึดหลักการพึ่งตนเอง หลักความสมัครใจ หลักประชาธิปไตย หลักความเสมอภาคและความเป็นธรรม และหลักการศึกษากลับเป็นกลไกสำคัญของการดำเนินงาน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556 อธิบายว่า สหกรณ์เป็นองค์การทางเศรษฐกิจและสังคมที่สมาชิกร่วมกันจัดตั้งขึ้นด้วยการลงหุ้นร่วมกันจัดการร่วมกันในการผลิต การจำหน่ายสินค้าหรือบริการตามความต้องการหรือผลประโยชน์อย่างเดียวกันของบรรดาสมาชิก สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิ์ออกเสียงได้หนึ่งเสียงในการบริหารสหกรณ์โดยไม่ขึ้นกับจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์โคนม, (กฎ) คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมโดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามกฎหมาย

สารานุกรมความรู้เรื่องสหกรณ์ (2559, หน้า 203) ได้อธิบายว่า สหกรณ์คือการรวมตัวของประชาชนเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของตนเองให้สูงขึ้น ซึ่งต้องมีลักษณะเป็นคณะบุคคลตามจำนวนและคุณสมบัติของสมาชิกที่พระราชบัญญัติสหกรณ์กำหนด ดำเนินกิจการภายในเขตแดนรับและแดนให้บริการแก่สมาชิก เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่สมาชิก และได้จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์แล้ว

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 4 บัญญัติว่า สหกรณ์ หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์ผู้มีสัญชาติไทยโดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งความหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้นี้ ปรีชา สุวรรณทัต และทรงพล พนาวงศ์ (2542) อธิบายว่าเป็นความหมายที่มีความสอดคล้องกับแนวคิดของการสหกรณ์ทั่วไป คือ การรวมตัวกันของประชาชนเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของตนให้สูงขึ้น ซึ่งในทางราชการไทยถือว่าสหกรณ์ต้องมีลักษณะสำคัญ คือ เป็นองค์การทางธุรกิจเกิดจากการรวมทุนและรวมกำลังของกลุ่มบุคคล

จำนวนหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจที่แน่นอนและมีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย สหกรณ์

จากความหมายของสหกรณ์ที่กล่าวมาทั้งหมดสรุปได้ว่า สหกรณ์เป็นองค์การทาง เศรษฐกิจและสังคมที่สมาชิกร่วมกันจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมร่วมกันด้วยความสมัครใจในการ พึ่งพาตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม ของบรรดาสมาชิก โดยองค์การสหกรณ์นี้มีลักษณะผสมผสานทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองในระบอบประชาธิปไตย และการศึกษาโดยส่งเสริมให้สมาชิกดำเนินชีวิตตามแบบวิถีสหกรณ์ (Co-operative Way of Life) อันจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

(3) พัฒนาการของสหกรณ์

(3.1) พัฒนาการของสหกรณ์ในต่างประเทศ

ระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 18-19 ในยุโรปได้มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมโดยได้นำเอาเครื่องจักรมาใช้แทนแรงงานคนจนเกิดผลกระทบกว้าง มีคนว่างงานมากมาย เศรษฐกิจ ตกต่ำ ผู้ประกอบการบางรายต้องเลิกกิจการ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษได้แบ่งแยกประชาชน ออกเป็นฝ่ายนายทุนที่พยายามแสวงหากำไรจากการลงทุน โดยการเอาเปรียบทุกวิถีทาง กับ ฝ่ายกรรมกรซึ่งเป็นผู้ตกอยู่ในสภาพที่ทุกข์ยากแร้นแค้น จึงต้องหาหนทางอยู่รอดด้วยการแสวงหา ความร่วมมือในการช่วยเหลือกันเพื่อปลดเปลื้องความทุกข์ยากของพวกตน ประกอบกับมีนัก เศรษฐศาสตร์ที่พยายามจะช่วยพยุ่งสถานะทางสังคมให้ดีขึ้นด้วยการเสนอแนวทางการปรับปรุง สภาพเศรษฐกิจให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยการร่วมมือระหว่างผู้เดือดร้อนให้รู้จักการ ช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จนได้ก่อให้เกิดระบบ “สหกรณ์” ขึ้นในเวลาต่อมา (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2551)

การที่สหกรณ์ได้เกิดขึ้นท่ามกลางความขัดแย้งของสภาวะหลังการปฏิวัติ อุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ ขบวนการสหกรณ์สากลได้เลือกเอากระแสแนวคิดจากนักคิดสายสังคมนิยมอุดมคติ (Utopian Socialist) โดยเฉพาะแนวคิดของโรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen, 1771-1858) นักมนุษยนิยมและสังคมนิยมชาวอังกฤษซึ่งมองหาช่องทางการสร้างระบบการผลิตที่ปราศจาก การเอาเปรียบซึ่งกันและกัน จนปี ค.ศ. 1834 จึงได้เปลี่ยนโรงงานทอผ้าของตนที่ New Lanark ให้เป็นสหกรณ์สังคมนิยมในสถานประกอบการโดยให้โรงงานเป็นของคนงานทุกคนมีการจัดตั้ง สหภาพแรงงานให้เป็นองค์กรต่อสู้และช่วยเหลือซึ่งกันและกันของคนงานภายใต้หลักปรัชญา สภาพการทำงานของผู้จ้างจะต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดีและต้องไม่มีการขูดรีด นำเอาหลักการแห่ง ความร่วมมือกัน โดยสอนให้รู้จักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการขจัดปัญหาความ เดือดร้อนต่าง ๆ มาใช้ดำเนินกิจการเพื่อจัดการเอาเปรียบของพ่อค้าคนกลางจนได้รับการสานต่อ

และประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมในฐานะองค์การสหกรณ์ (Co-operative Organization) โดยมีการจัดตั้ง The Rochdale Society of Equitable Pioneers ในรูปแบบสหกรณ์ร้านค้าขึ้นที่ประเทศอังกฤษ เมื่อ ค.ศ. 1844 (พ.ศ. 2387) ถือกันว่าเป็นต้นแบบสหกรณ์สากล แม้ว่าการดำเนินงานของโอเวนจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่แนวคิดของเขาก็มีอิทธิพลต่อนักปฏิรูปทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับแนวคิดความร่วมมือกันของบุคคลในการที่จะช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อยกมาตรฐานความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น จนเขาได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการสหกรณ์ในเวลาต่อมา

ผู้สานต่อความคิดของ โอเวนที่สำคัญ ได้แก่ นายแพทย์วิล เลียม คิงส์ (Dr. William King: 1786-1865) ชาวอังกฤษ ได้ส่งเสริมให้คนงานร่วมทุนกันตั้งสมาคมการค้า (Trading Association) ในรูปร้านสหกรณ์ขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1827 (พ.ศ. 2370) โดยเก็บกำไรสมทบไว้เป็นทุนเพื่อใช้จ่ายงานของร้านสหกรณ์ต่อ จนสามารถตั้งชมรมสหกรณ์ตามแบบของโอเวนได้ แต่การดำเนินงานก็ไม่ประสบผลสำเร็จเช่นกันเพราะการเก็บกำไรไว้ทั้งหมดโดยไม่จ่ายคืนแก่สมาชิกนั้นทำให้สมาชิกไม่ศรัทธาต่อสหกรณ์ ส่วนชาร์ลส์ ฟูริเอ (Charles Marie Fourier: 1772-1837) ชาวฝรั่งเศส ผู้เน้นแนวคิดการให้เสรีภาพแก่บุคคลอย่างแท้จริงได้เสนอรูปแบบชุมชนแห่งความสุขและความสมานฉันท์ของมนุษย์ที่เรียกว่า “ฟาลังสเตอร์” (Phalansteris) ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสมาชิกทุกคนชั้นเข้ามาอยู่ด้วยกันเพื่อให้มีการเรียนรู้ มีความเข้าใจ และเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน ทำการผลิตพอเลี้ยงตนเอง มีการค้าขายแลกเปลี่ยนระหว่างฟาลังสเตอร์ด้วยกัน ก่อให้เกิดความสุขและสันติของมวลมนุษยชาติ โดยได้ทดลองตั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกาในรูปของนิคมสหกรณ์ซึ่งเป็นสหกรณ์สมบูรณ์แบบเช่นเดียวกับของโอเวน แต่ก็เลิกล้มไปเพราะสมาชิกขาดอุดมคติอย่างแท้จริง ส่วนหลุยส์ บลังก์ (Louis Blanc) เห็นว่า การแข่งขันในระบบทุนนิยมเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้กรรมกรทุกข์ยากเพราะนำไปสู่ความพยายามลดต้นทุนและการกดขี่แรงงาน ทำให้เกิดความทุกข์ยากและปัญหาสังคมอื่น ๆ จึงเสนอให้จัดตั้งโรงงานชุมชนโดยให้คนงานเป็นเจ้าของเพื่อลดการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน ด้านฟิลลิป บูเช ชาวฝรั่งเศส ผู้มีแนวคิดรูปแบบสมาคมผู้ผลิต โดยให้เป็นสหกรณ์ขนาดเล็กที่สมาชิกพวกช่างฝีมือประเภทต่าง ๆ ในโรงงานทำงานด้วยกันและควบคุมกันเอง สิ้นปีสมาชิกจะได้รับเงินปันผลตามส่วนแบ่งการทำงานของตน และกันกำไรบางส่วนไว้เป็นเงินสะสมเพื่อขยายกิจการ โดยไม่ต้องพึ่งเงินทุนจากภายนอก บูเชจึงถือว่าเป็นผู้วางหลักการสำคัญให้แก่สหกรณ์ผู้ผลิตที่ยึดถือปฏิบัติจนถึงปัจจุบัน (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2542, หน้า 22-30)

ต่อมา เฮอร์มันน์ ชูลซ์ (Hermann Schulze, 1808-1883) ซึ่งเป็นผู้พิพากษาแห่งเมืองเคลดิทซ์ เยอรมนี ได้จัดตั้งสหกรณ์ประเภทหาทุนของชุมชนที่อยู่ในเมือง (Urban Credit Society) เมื่อปี ค.ศ. 1849 (พ.ศ. 2392) โดยให้สมาชิกได้กู้ยืมไปใช้ในการประกอบอาชีพที่ยึดหลักการ

ช่วยตนเอง การบริหารงานด้วยตนเอง และการรับผิดชอบด้วยตนเอง จนสามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินทุนได้ สหกรณ์ประเภทนี้ได้พัฒนาเรื่อยมาจนกลายเป็นสหกรณ์ธนาคารประชาชน (People's Bank) ในเวลาต่อมา ซึ่งถือเป็นต้นกำเนิดสหกรณ์เครดิตในเมือง ในขณะที่นายฟรีดริค วิลเฮล์ม ไรฟ์ไฟเฟิน (Friedrich Wilhelm Raiffisen, 1818-1883) ซึ่งเป็นนายกเทศมนตรีเมืองเฮดเดสเคอร์ฟเยอรัมนี้ได้จัดตั้งสหกรณ์ประเภทหาทุนในหมู่ของชุมชนที่อยู่ในชนบท (Rural Credit Society) ที่ประสบปัญหา โดยมีแนวทางในการดำเนินงานว่าสมาชิกจะต้องอยู่ในกลุ่มสังคมเดียวกันเพื่อให้รู้จักและคุ้นเคยกัน สะดวกแก่การควบคุมดูแลกันเองได้ โดยถือว่าทุกคนมีเครดิตความเชื่อถือส่วนของตนอยู่ไม่ว่าจะยากจนเพียงใดก็ตาม ส่วนคณะกรรมการที่จัดการธุรกิจของสหกรณ์จะไม่รับค่าตอบแทน มีการให้สินเชื่อกู้ยืมเป็นทุนในการประกอบอาชีพ มีการจัดสรรผลกำไรมาเป็นทุนสำรองของสหกรณ์ จนสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกและประชาชน ซึ่งถือเป็นต้นกำเนิดสหกรณ์เครดิตชนบท

จากนั้นระบบสหกรณ์ได้มีการแพร่ขยายไปสู่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจวบจนปัจจุบัน โดยปี พ.ศ. 2555 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นปีสหกรณ์สากล (The United Nations as the International Year of Co-operatives : Resolution 65/184) ยอมรับให้สหกรณ์เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและช่วยในการขจัดความยากจน และอ้างเป็นวิสาหกิจที่ยั่งยืนและประสบความสำเร็จในการสร้างการจ้างงานการลดความยากจนและการคุ้มครองทางสังคมผ่านภาคเศรษฐกิจที่หลากหลายในเขตเมืองและชนบท (IAIS, 2017)

(3.2) พัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทย

ในปลายสมัยรัชกาลที่ 5 ประเทศไทยมีการติดต่อกับค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น ทำให้ระบบเศรษฐกิจได้พัฒนาจากแบบการเลี้ยงตัวเองไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อการค้าตามมามีความต้องการในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ค่าครองชีพสูงขึ้น ประชาชนถูกเอาเปรียบในทุกวิถีทาง ชาวนาต้องกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูงจากบุคคลอื่นเพื่อใช้ในการขยายการผลิต แต่ผลผลิตที่ได้มาก็ต้องขายใช้หนี้เกือบทั้งหมด และหากปีใดที่ผลผลิตเสียหายจากภัยธรรมชาติหรือเหตุอื่นก็จะเป็เหตุให้ชาวนาเหล่านั้นมีหนี้สินเพิ่มขึ้นอีกมากมายจนบางรายต้องขายหรือโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เจ้าหนี้ และตนเองกลายเป็นผู้เช่านาหรือเร่ร่อนไม่มีที่ดินทำกินไปในที่สุด (กรมส่งเสริมสหกรณ์, ออนไลน์, 2563) ทางราชการจึงได้มีแนวคิดที่จะหาวิธีการแก้ไขปัญหาความยากจนและควบคุมไม่ให้ชาวนาทิ้งที่นาหลบหนีสินดังกล่าว กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (ปัจจุบันคือกระทรวงการคลัง) จึงได้ดำเนินการให้ราษฎรกู้ยืมเงินโดยมีที่ดินหรือหลักทรัพย์อื่นเป็นประกัน และได้กำหนดหลักการร่วมมือเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยจัดตั้งเป็นสมาคมที่เรียกว่า “โคออปอเรทีฟ โซไซตี้ (Co-operative Society) ซึ่งพระราชวรวงศ์เชอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ได้

ทรงบัญญัติศัพท์คำนี้เป็นภาษาไทยว่า “สมาคมสหกรณ์” โดยทรงเห็นว่าเป็นวิธีที่จะช่วยกู้ฐานะชาวนาที่มีหนี้สินมากให้พ้นอุปสรรคได้ด้วยวิธีการจัดตั้งสหกรณ์ (สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์, 2549) ทรงเลือกสหกรณ์แบบไรฟไฟเซนและทรงเลือกพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกเป็นที่ทดลองจัดตั้งสหกรณ์หาทุนขึ้นเป็นแห่งแรกใช้ชื่อว่า “สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้” ได้จดทะเบียนเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยเร็วจึงได้กู้เงินจากแบงก์สยามกัมมาจลมาเป็นทุนจำนวน 3,000 บาทเพื่อให้สมาชิกกู้ยืมไปทำนา (ปราโมทย์ สรวมนาม, 2547) นับเป็นการเริ่มต้นการสหกรณ์ในประเทศไทยอย่างสมบูรณ์ จากนั้นก็ได้มีพัฒนาการจัดตั้งสหกรณ์ด้วยลักษณะและปริมาณที่ต่างกันไปในแต่ละระยะเวลาในฐานะเป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และจากการที่พระราชวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ทรงเป็นผู้บุกเบิกริเริ่มงานสหกรณ์ขึ้นในประเทศไทยอย่างจริงจัง และทรงเป็นนายทะเบียนสหกรณ์พระองค์แรก บุคคลทั้งหลายในขบวนการสหกรณ์จึงถือว่าพระองค์เป็น “พระบิดาแห่งการสหกรณ์ไทย” และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2527 กำหนดให้วันที่ 26 กุมภาพันธ์ของทุกปีเป็น “วันสหกรณ์แห่งชาติ” สืบมา

(4) ลักษณะเฉพาะของสหกรณ์ (Co-operative Identity)

องค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ICA) ได้ให้ความสำคัญกับลักษณะของสหกรณ์ตามคำแถลงการณ์เมื่อ ค.ศ. 1995 ไว้หลายประการ ที่สำคัญสหกรณ์นั้นต้องเป็นอิสระจากรัฐและธุรกิจเอกชนเท่าที่จะทำได้ บุคคลที่เข้าร่วมกิจการสหกรณ์ต้องสมัครใจ มีเสรีภาพทั้งการเข้าเป็นสมาชิกและการออกจากสหกรณ์โดยมิได้ถูกบังคับ ส่วนบุคคลที่มาร่วมจัดตั้งสหกรณ์เพื่อที่จะช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันนั้นนอกจากเพื่อสนองความต้องการร่วมกันทางเศรษฐกิจพื้นฐานแล้วยังมีเป้าประสงค์ทางสังคมและวัฒนธรรมอีกด้วย ทั้งสหกรณ์เป็นวิสาหกิจที่มีการควบคุมโดยสมาชิกที่อยู่บนพื้นฐานของประชาธิปไตย ซึ่งตัวแบบธุรกิจสหกรณ์ภายใต้อัตลักษณ์ของการเป็น Value-based, people-centered enterprise เป็นไปภายใต้ปรัชญาแนวคิดสหกรณ์ (Co-operative Values) และแนวทางการดำเนินงานตามหลักการสหกรณ์สากล (Co-operative Principle) นั้นมีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินธุรกิจมิใช่เพื่อกำไร แต่เป็นไปเพื่อการบริการสมาชิกและชุมชนเพื่อแก้ปัญหาอาชีพและการมีชีวิตร่วมกันอยู่ที่ดี (จุฑาทิพย์ ภัทราวาท, 2561) ลักษณะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสหกรณ์กับองค์กรธุรกิจรูปแบบอื่น

สอดคล้องกับคำอธิบายของ ดร. โฟเกต์ จากแนวความคิดสำนักภาคสหกรณ์ (The Co-operative Sector School) ที่ว่า ในระบบเศรษฐกิจใด ๆ นั้นควรจะมีการจัดองค์ประกอบเป็น 3 ส่วน คือ ภาครัฐ (Public Sector) ภาคเอกชน (Private Sector) และภาคสหกรณ์ (Co-operative Sector) ด้วยเหตุผลที่ว่าปรัชญาและแนวทางในการดำเนินกิจการของภาคสหกรณ์หรือวิสาหกิจ

สหกรณ์นั้นมุ่งที่จะพึ่งพาตนเองและร่วมมือกัน สร้างบริการขึ้นมาเพื่อบริการตนเองและบริการซึ่งกันและกันในลักษณะที่ต้องรวมกันทำซึ่งมีความแตกต่างจากภาครัฐและภาคเอกชน ดังนั้นการจัดสหกรณ์เป็นอีกภาคหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ จึงช่วยทำให้มองเห็นบทบาทของสหกรณ์ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ส่วนหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันของสมาชิกสหกรณ์นั้นเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้สหกรณ์ยืนหยัดในการให้บริการแก่สมาชิกได้โดยปราศจากการแทรกแซงเพราะมิใช่กระทำการเพียงลำพังหากแต่รวมกันทำเพื่อให้เกิดพลัง ซึ่งนอกจากจะสามารถแก้ไขปัญหาของตนเองได้แล้วยังมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาให้สมาชิกอื่น ๆ ด้วยในเวลาเดียวกันเพราะเป็นปัญหาที่มีพื้นฐานเดียวกัน หลักการข้อนี้จะไม่มีอยู่ในกิจการของเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไร เพราะมุ่งที่เงินทองผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญมิได้ใส่ใจที่ผลได้ของส่วนรวม ในทำนองเดียวกันก็ไม่มีอยู่ในกิจการสาธารณกุศลที่มุ่งให้การสงเคราะห์ผู้อื่นแบบให้เปล่าซึ่งไม่ใช่ผลประโยชน์ของตนเองหรือสมาชิกในกลุ่มของตน ไม่มีอยู่ในหน่วยงานของรัฐที่เน้นบริการสาธารณะซึ่งไม่จำกัดผู้ใช้บริการ นอกจากนั้นการพึ่งพากับองค์กรอื่น ๆ ทั้งองค์กรของรัฐและเอกชนอื่น ก็จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพึ่งพาแบบธุรกิจสังคม ซึ่งมีใช้การพึ่งพาแบบสวัสดิการหรือการรับฝ่ายเดียว

สิทธิพิเศษของสหกรณ์ตามกฎหมายมีหลายประการ ที่สำคัญได้แก่

- 1) สหกรณ์ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนทำนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
- 2) สหกรณ์ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลตามประมวลรัษฎากรมาตรา 39 ประกอบมาตรา 66 ที่บัญญัติให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลมีหน้าที่เสียภาษีเงินได้ ซึ่งสหกรณ์ไม่ใช่นิติบุคคลประเภทดังกล่าว
- 3) สหกรณ์ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากกรณีสหกรณ์นำเงินไปฝากไว้กับธนาคารหรือสหกรณ์อื่น เพราะสหกรณ์ไม่อยู่ในนิยามบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนตามประมวลรัษฎากร มาตรา 39 (3) (หนังสือกรมสรรพากรที่ กค. 0802/14867 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2531 และที่ กค. 0802/3205 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2536)
- 4) สหกรณ์ไม่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะตามที่ประมวลรัษฎากร มาตรา 91/3(3) บัญญัติให้ยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ เฉพาะการให้กู้ยืมแก่สมาชิกหรือแก่สหกรณ์อื่น
- 5) สหกรณ์ได้ยกเว้นอากรแสตมป์ตามประมวลรัษฎากรในเรื่องการกู้ยืม การค้าประกันหนี้เนื่องแต่การกู้ยืม การมอบอำนาจ การตั้งตัวแทน การออกไปรับรองหนี้

6) สมาชิกสหกรณ์ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้จากเงินปันผลและเงินเฉลี่ยคืนตามมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 40) พ.ศ. 2514 และได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ที่ได้รับจากสหกรณ์ตามมาตรา 42(8)(ข) แห่งประมวลรัษฎากร

(5) ประเภทของสหกรณ์

ปัจจุบันมีสหกรณ์ในโลกนี้เกิดขึ้นมากมายหลายรูปแบบยากที่จะกำหนดให้ตายตัวว่ามีกี่ประเภท บางประเทศก็กำหนดประเภทของสหกรณ์ไว้น้อยอย่าง บางประเทศไม่ได้กำหนดไว้เลยเพราะไม่เห็นความจำเป็น การจัดประเภทสหกรณ์ออกเป็นหมวดหมู่ก็เพื่อต้องการให้เกิดความสะดวกในการส่งเสริม เผยแพร่ สนับสนุนด้านการดำเนินธุรกิจ ด้านเงินทุน การศึกษาอบรม การตรวจสอบ รวมถึงการสนับสนุนต่าง ๆ ซึ่งแนวทางการแบ่งประเภทสหกรณ์มีหลายแนว ได้แก่ แบ่งตามลักษณะของการจัดหลักประกัน ก็จะได้สหกรณ์ประเภทจำกัดและสหกรณ์ประเภทไม่จำกัด แบ่งตามความมากน้อยของขนาดและปริมาณธุรกิจก็จะเป็นสหกรณ์เอกประสงค์และสหกรณ์อเนกประสงค์ แบ่งตามลักษณะและประเภทของการดำเนินธุรกิจ ได้แก่ สหกรณ์ผู้ผลิต สหกรณ์ผู้บริโภครวม สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์อุตสาหกรรม สหกรณ์บริการ เป็นต้น หากแบ่งตามลักษณะการตั้งถิ่นฐาน ก็จะเป็นสหกรณ์ของชาวชนบท สหกรณ์ของชาวเมือง สหกรณ์นิคม และแบ่งตามลักษณะอาชีพและผลิตผลก็จะเป็นสหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์ที่มีใช้การเกษตร (ประดิษฐ์ มัชฌิมา, 2556, หน้า 11-12, 114-115) และหากจำแนกจากลักษณะทางชนชั้นของสหกรณ์ทุกรูปแบบจะได้สหกรณ์ในรูปแบบสังคมนิยม ได้แก่ สหกรณ์การผลิต และสหกรณ์รูปแบบของทุนนิยมรัฐ ได้แก่ สหกรณ์การค้า-ผู้บริโภครวม ซึ่งเล็งเห็นเสนอให้มีความสำคัญต่อการพัฒนาสหกรณ์อย่างค่อยเป็นค่อยไปจากรูปแบบที่เรียบง่ายที่สุด คือ สหกรณ์ผู้บริโภครวม สหกรณ์การตลาด สหกรณ์สินเชื่อสู่รูปแบบที่ซับซ้อนขึ้น คือสหกรณ์การผลิต (สุมพร โยธาสมุทร, 2548, หน้า 36)

โดยหลักสากลนิยมแล้ว สหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ มักถูกจัดแบ่งออกได้เป็น 7 ประเภท ดังนี้

(5.1) สหกรณ์ผู้ผลิต ซึ่งมีทั้งผู้ผลิตทางการเกษตรและทางอุตสาหกรรม ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ผู้ผลิตข้าว สหกรณ์ผู้ผลิตยาง มะพร้าว ยาสูบ ถั่วเหลือง สหกรณ์เครดิต สหกรณ์นิคม สหกรณ์ผู้ผลิตนม สหกรณ์ประมง สหกรณ์ปศุสัตว์

(5.2) สหกรณ์ผู้บริโภครวม ได้แก่ ร้านสหกรณ์ ร้านสหกรณ์ในสถาบันการศึกษา สหกรณ์โรงพยาบาล

(5.3) สหกรณ์ออมทรัพย์ ได้แก่ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ธนาคารสหกรณ์

(5.4) สหกรณ์อุตสาหกรรม ได้แก่ สหกรณ์ผู้ผลิตปุ๋ย สหกรณ์ผู้ผลิตเครื่องมือการเกษตรขนาดเล็ก สหกรณ์ฟอกหนัง สหกรณ์ผู้ผลิตอาหาร รวมถึงสหกรณ์อุตสาหกรรมรูปอื่น ๆ

(5.5) สหกรณ์เอกชนประสงค์ ได้แก่ สหกรณ์ที่ทำธุรกิจหลายอย่างทั้งด้านการผลิต การจัดซื้อ การธนาคาร การแปรรูป การตลาด ด้านการประกันภัย และด้านการจัดจำหน่ายสินค้าเครื่องอุปโภคและบริโภค

(5.6) สหกรณ์ประกันภัย ได้แก่ สหกรณ์ประกันภัยในรูปแบบต่าง ๆ

(5.7) สหกรณ์บริการ ได้แก่ สหกรณ์เดินรถ สหกรณ์เคหสถาน สหกรณ์ฌาปนกิจสงเคราะห์

สำหรับประเทศไทยนั้น การจำแนกประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนก็เพื่อให้คณะบุคคลที่จะจัดตั้งสหกรณ์ได้มีโอกาสเลือกประเภทสหกรณ์ได้ตรงกับความต้องการ และในส่วนของภาครัฐจะได้วางแผนส่งเสริมพัฒนาสหกรณ์ได้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ (ปรีชา สุวรรณทัต, ทรงพล พนาวงศ์, 2542, หน้า 20) ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 33/1 ได้กำหนดให้สหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนได้ตามประเภท ดังนี้ (1) สหกรณ์การเกษตร (2) สหกรณ์ประมง (3) สหกรณ์นิคม (4) สหกรณ์ร้านค้า (5) สหกรณ์บริการ (6) สหกรณ์ออมทรัพย์ (7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน และ (8) สหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ลักษณะของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน วัตถุประสงค์ และขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการที่จะพึงดำเนินการได้ของสหกรณ์แต่ละประเภทตามดังกล่าวนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(6) ประโยชน์ที่จะได้รับจากสหกรณ์

สหกรณ์มีประโยชน์หลายประการ (ชิษณุพงศ์ สมพันธ์, ออนไลน์, 2561) โดยสรุปได้แก่

(6.1) การรวมกันเป็นสหกรณ์ฝึกให้บุคคลผู้เป็นสมาชิกสหกรณ์รู้จักพึ่งพาตนเอง มีอำนาจในการต่อรอง ทั้งในด้านการซื้อ และการขายสินค้า หรือผลิตผลที่สมาชิกผลิตได้

(6.2) ทำให้ชุมชนมีความสามัคคี ประองคองในกลุ่มเพราะต้องเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันโดยสันติสุข และทำให้บุคคลผู้ยากจนมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นอันจะนำพาประเทศให้เจริญขึ้นได้

(6.3) สหกรณ์เป็นแหล่งจัดหาเงินให้สมาชิกกู้ยืมไปลงทุนประกอบอาชีพหลักสามารถลดต้นทุนการผลิตได้เป็นอย่างดี

(6.4) สหกรณ์ช่วยส่งเสริมความรู้ด้านการประกอบอาชีพแก่สมาชิก ให้รู้จักวางแผนพัฒนาการผลิตด้วยวิธีการเกษตรสมัยใหม่ ทำให้ผลิตผลได้ราคาสูงขึ้น

(6.5) ส่งเสริมความเสมอภาคกันและเป็นประชาธิปไตยโดยให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการออกเสียง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจการสหกรณ์

(6.6) สหกรณ์ฝึกให้คนรู้จักการประหยัดทรัพย์ออม ควบคุมการใช้เงินทุนอย่างชาญฉลาด สนับสนุนด้านเงินทุนการผลิต รวมกันซื้อปัจจัยการผลิตและรวมกันขายผลิตภัณฑ์ ทำให้คนในชุมชนนั้น ๆ มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

2) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ (Administrative Management)

การบริหารจัดการเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ผู้บริหารต้องอาศัยในการดำเนินกิจการอย่างเป็นกระบวนการเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กรจากการทำงานร่วมกันโดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ ให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีพัฒนาการมาจากอดีตที่ไม่มีระเบียบแบบแผนมาสู่ยุคปัจจุบันที่มีหลักการและกฎเกณฑ์ซับซ้อนมากขึ้น

(1) พัฒนาการแนวคิดการบริหารจัดการ

การบริหารเกิดขึ้นพร้อมกับการรวมตัวของมนุษย์เป็นสังคมเพื่อให้เกิดผลตามที่ตนต้องการ โดย พัฒนาการของแนวคิดการบริหารจัดการองค์กรที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประมวลจาก บุญเลิศ ไพรินทร์ (2556), พิทยา บวรวัฒนา (2535, หน้า 20-24), วันชัย มีชาติ (2550, หน้า 31-63) และ David Osborne (2007) แบ่งได้เป็น 3 ช่วง ดังนี้

(1.1) แนวคิดการบริหารจัดการในยุคคลาสสิก (Classical Theory) เกิดขึ้นเมื่อราวปี ค.ศ. 1900 (พ.ศ. 2443) เป็นต้นมา แนวคิดที่เป็นที่แพร่หลายและยอมรับ ได้แก่

- แนวคิดวิทยาศาสตร์การจัดการของ Frederick W. Taylor เป็นหลักการพัฒนาองค์ความรู้ให้เป็นศาสตร์แห่งการบริหาร โดยการแบ่งงานให้เล็กลงไปเรื่อย ๆ จนเกิดความชำนาญเฉพาะทางมากขึ้น (Specialization) และนำไปสู่ประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้นด้วย เป็นการบริหารที่นำหลักวิทยาศาสตร์มาใช้โดยไม่ปล่อยให้ผู้ปฏิบัติงานทำตามความเคยชินหรือตามความถนัดของตนเอง (Rule of thumb) เหมือนที่ผ่านมา ผู้บริหารมีหน้าที่สร้างวิธีการทำงานที่ดีที่สุด (One best way) พนักงานมีหน้าที่ปฏิบัติ มีการคัดเลือกพนักงานตามหลักเหตุผลและฝึกฝนตามหลักวิทยาศาสตร์ สร้างความร่วมมือต่อกันเพื่อการบรรลุเป้าหมาย

- แนวคิดหลักการบริหารของ Henri Fayol ซึ่งมีหลักการบริหารองค์กรที่ผู้บริหารต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอยู่ 5 องค์ประกอบภายใต้ชื่อ POCCC ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การสั่งการ (Command) การประสานงาน (Co-ordination) และการควบคุม (Control)

- แนวคิดหลักการบริหารของ Lyndall Urwick และ Luther Gulick (1973, pp.18-19) ได้มีการกำหนดขั้นตอนเรียกว่า “POSDCORB Model” ประกอบด้วยการวางแผน (Planning)

การจัดองค์การ (Organizing) การจัดหาบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Co-ordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ซึ่งต้องมีการประสานงานภายในเพื่อเชื่อมโยงทุกส่วนงานขององค์กรเข้าด้วยกัน

- แนวคิดระบบราชการ (Bureaucracy) ของ Max Weber (1864-1920) ซึ่งเป็นแนวความคิดการบริหารองค์กรในอุดมคติ (The ideal type of bureaucracy) ที่กล่าวถึงลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรที่ประกอบด้วยอำนาจบารมี (Charismatic authority) อำนาจตามประเพณี (Traditional authority) และอำนาจตามกฎหมาย (Legal authority) รวมถึงลักษณะขององค์กรแบบระบบราชการที่เชื่อว่าเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะมีการแบ่งงานกันทำตามหน้าที่และความชำนาญ มีระเบียบปฏิบัติ มีสายการบังคับบัญชาชัดเจน มีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ ความก้าวหน้าในอาชีพขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถเป็นหลัก

(1.2) แนวคิดการบริหารจัดการในยุคพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Theory) ซึ่งมุ่งแสวงหาวิธีในการผลักดันและกระตุ้นให้บุคคลมุ่งทำงานเป็นหลัก แนวความคิดที่แพร่หลายได้แก่

- แนวคิดของ Elton Mayo ซึ่งได้ทำการศึกษา Hawthorne Studies โดยได้วิจัยการทำงานในโรงไฟฟ้า Western Electric Company เป็นเวลา 5 ปี พบว่าสภาพเงื่อนไขการทำงานไม่มีผลต่อผลผลิตของการทำงาน แต่ปัจจัยทางสังคมจิตวิทยาต่างหากที่ส่งผลต่อผลผลิตขององค์กรให้เพิ่มขึ้น เช่น ความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน ความยึดเหนี่ยวระหว่างกลุ่มด้วยกัน

- ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Needs) ของ Abraham H. Maslow โดยมีสาระสำคัญว่า เมื่อนุ้ยมีความต้องการที่ยังไม่ได้ตอบสนองจะทำให้เกิดแรงจูงใจและจะเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการแสดงพฤติกรรม ความต้องการของมนุษย์เริ่มจากระดับต่ำไปสู่ความต้องการระดับที่สูงกว่า ซึ่งมีทั้งสิ้น 5 ลำดับขั้น ประกอบด้วย (1) ความต้องการทางกายภาพ (Physiological needs) (2) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Security needs) (3) ความต้องการความรักและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (Social needs/ love and belonging needs) (4) ความต้องการเคารพนับถือตนเอง (Self-esteem needs) และ (5) ความต้องการประจักษ์ตน (Self actualization needs)

- ทฤษฎีปัจจัยสุขวิทยาและปัจจัยจูงใจของ Frederick Herzberg ซึ่งได้ศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้พนักงานเกิดความพอใจในการทำงาน (Satisfaction) ได้แก่ ปัจจัยจูงใจ (Motivator factors) เช่น ลักษณะงาน ความก้าวหน้า การเติบโต สัมฤทธิผลในการทำงาน เป็นต้น และความไม่พอใจในการทำงาน (Dissatisfaction) ได้แก่ ปัจจัยสุขอนามัยหรือปัจจัยสุขวิทยา (Hygiene) เช่น บรรยากาศในการทำงาน ความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้าหรือเพื่อนร่วมงาน เงินเดือน เป็นต้น

- แนวคิดศาสตร์การบริหารของ Herbert Simon เสนอสาระสำคัญของแนวความคิดทางการบริหารในยุคคลาสสิกมีความขัดแย้งกันเอง เช่น หลักสายการบังคับบัญชา (Heirachy) ขัดกับหลักขอบข่ายการควบคุม (Span of control) หลักความชำนาญเฉพาะทาง (Specialization) ขัดกับหลักเอกภาพบังคับบัญชา (Unity of command) จึงทำให้ไม่สามารถก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้จริง

(1.3) แนวคิดการบริหารจัดการสมัยใหม่ (Modern Theory) ซึ่งเกิดจากการบริหารที่มีความสลับซับซ้อนขึ้น จึงเน้นด้านเทคนิควิธีการบริหารต่าง ๆ มาใช้ดำเนินงาน แนวความคิดที่แพร่หลาย ได้แก่

- Theory Z ของ William Ouchi (1981, p. 283) ศึกษาถึงบริษัทขนาดใหญ่ของญี่ปุ่นที่ประสบความสำเร็จระดับสากลพบว่า วัฒนธรรมการบริหารองค์กรที่ให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีมและรับผิดชอบร่วมกันของพนักงาน มีการสื่อสารที่เปิดกว้าง มีความมั่นคงปลอดภัย มีความเท่าเทียมกันจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประสบความสำเร็จเพราะมีลักษณะการบริหารงานแบบญี่ปุ่น (Type J) ที่มีการจ้างงานตลอดชีพ มีการทำงานเป็นทีมและทำแทนกันได้ เลื่อนตำแหน่งช้า ใช้มติเอกฉันท์ในการตัดสินใจ ดูแลทุกส่วนของบุคคล ซึ่งองค์กรแบบญี่ปุ่นสามารถสร้างผลผลิตได้มากกว่าองค์กรที่มีวัฒนธรรมการบริหารบริษัทแบบอเมริกัน (Type A) ที่ให้ความสำคัญแก่ความสามารถเฉพาะตนหรือปัจเจกชนนิยม (Individualism) มากกว่าความเป็นพหุชนนิยม (Collectivism) ที่มีการจ้างงานระยะสั้น เน้นการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน เป็นการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลในองค์กร มีการเลื่อนตำแหน่งรวดเร็ว ดูแลพนักงานเฉพาะส่วนงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดย Ouchi ได้นำการบริหารมาปรับใช้ใหม่ เรียกว่า Theory Z ที่มีรูปแบบผสมผสานกัน มีการจ้างงานระยะยาวผสมกับการสร้างความชำนาญเฉพาะของพนักงาน เลื่อนตำแหน่งช้า ใช้มติเอกฉันท์ในการตัดสินใจ ดูแลภาพรวมของพนักงาน ผสมผสานควบคุมจากภายในและภายนอก

- แนวคิดในเชิงระบบ (System Theory) อธิบายว่า องค์กรประกอบด้วยระบบย่อยที่ทำงานร่วมกัน โดยมีความเป็นอิสระหรือสามารถสร้างระบบการทำงานของตนเอง (Independent unit) และทำงานร่วมกับระบบอื่นที่เป็นหนึ่งเดียวกันในองค์กร (A part of the whole) ได้โดยประสานสอดคล้องกันจึงจะเกิดผลงาน ซึ่งระบบจะรับปัจจัยนำเข้า (Inputs) จากสภาพแวดล้อมแล้วจะแปรสภาพ (Conversion process) เป็นปัจจัยนำออก (Outputs) ซึ่งก็คือผลผลิตขององค์กรอาจเป็นสินค้าหรือบริการ

- แนวคิด Reinventing Government ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการทำงานของระบบราชการและองค์การภาครัฐเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น David Osborne และ Ted Gaebler

ได้เสนอปรับเปลี่ยนระบบหน่วยงานของรัฐ โดยให้มีการกำกับดูแลมากกว่าการปฏิบัติเอง เพิ่มอำนาจให้กับชุมชน เน้นการแข่งขันการให้บริการ มุ่งเน้นภารกิจป้องกันมากกว่าการรักษาหรือแก้ไขปัญหา มุ่งผลสัมฤทธิ์ ตอบสนองความต้องการผู้รับบริการเป็นหลัก รัฐต้องคิดแบบผู้ประกอบการหารายได้มากกว่าการใช้จ่ายงบประมาณ เน้นการตลาด มีการกระจายอำนาจ มีส่วนร่วมและทำงานเป็นทีม

- แนวคิดด้านการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Operation Research) ซึ่งเป็นเทคนิคการบริหารที่นำวิธีปฏิบัติในเชิงปริมาณมาวิเคราะห์และจัดทำโครงการต่าง ๆ ศึกษาความเป็นไปได้มาใช้ในการดำเนินงาน โดยเน้นการสร้างตัวแบบมาใช้ในการตัดสินใจและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรให้ประสบความสำเร็จ ตอบสนองความพึงพอใจของผู้รับบริการ และสามารถแข่งขันกับองค์กรอื่นได้

- แนวคิดในกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เป็นกระแสความคิดที่เกิดขึ้นใหม่โดยการนำเทคนิคและเครื่องมือทางการบริหารที่ภาคเอกชนใช้ได้ผลดีมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐหรือหน่วยงานราชการเป็นสาระสำคัญ ซึ่งแนวความคิดนี้เรียกว่า การจัดการนิยม (Managerialism) เน้นการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Managing by Results) การควบคุมและจัดการมาตรฐานการทำงานให้มีหน่วยงานอื่นเข้ามาดำเนินการแข่งขันการให้บริการประชาชน มีการนำเทคนิคมาช่วยในการบริหาร เช่น การควบคุมคุณภาพ มีการนำ Quality Control Circle (QCC) เทคนิค Total Quality Management (TQM) Management by Objective (MBO) เป็นต้น

(2) ความหมายของการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการเป็นศาสตร์ที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำเนินกิจการขององค์กรในทุกระดับ ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556 ได้ให้ความหมายคำว่า “บริหาร” ก.ดำเนินการ, จัดการ, เช่น บริหารธุรกิจ... และคำว่า “จัดการ” ก.สั่งงาน, ควบคุมงาน, ดำเนินงาน. ส่วน Frederick W. Taylor กล่าวว่างานบริหารทุกอย่างจำเป็นต้องกระทำโดยมีหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดจากการวิเคราะห์ศึกษาโดยรอบคอบ เพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุดที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งวิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549, หน้า 9) อธิบายว่า คำว่า การบริหาร (Administration) หมายถึงช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยความสะดวก (Direct) ส่วนการจัดการ (Management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์จัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไรสูงสุด (Maximum profits) ส่วนสมคิด บางโม (2558, หน้า 59) อธิบายว่า การบริหาร (Administration) นิยมใช้กับการบริหารราชการหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ส่วนการจัดการ (Management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชนหรือการดำเนินการตามนโยบาย

ที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม คำว่า การบริหารกับคำว่าจัดการใช้แทนกันได้ มีความหมายเหมือนกัน ดิน ปรัชญพฤทธิ (2556) ให้ความหมายในศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ไว้ว่า การบริหาร (Administration) : กระบวนการของการนำเอาการตัดสินใจและนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการจัดการ (Management) เป็นกระบวนการของการวางแผน การจัดองค์กร การนำ การควบคุมทรัพยากร คน เงิน สิ่งของและข่าวสาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

คำว่า “การบริหารจัดการ” จึงเป็นแนวทางการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานหรือบุคลากรของหน่วยงานที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนางานให้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หรือจุดหมายปลายทางเพื่อการพัฒนาประเทศและประชาชนให้มีความมั่นคง ยั่งยืนในชีวิต จึงสรุปได้ว่า การบริหาร คือ การกำหนดนโยบายและแผน ส่วนการจัดการ คือการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ สำหรับการวิจัยในครั้งนี้จะใช้ทั้งสองคำในลักษณะที่แทนกันได้เพื่อความเหมาะสม

(3) ปัจจัยพื้นฐานในการบริหารจัดการ (Management Resources)

ปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นในการบริหารจัดการโดยทั่วไป ได้แก่ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) การบริหาร(Management) เครื่องจักร (Machine) วิธีการ (Method) ตลาด (Market) และขวัญกำลังใจ (Morale) ซึ่งวิชเชียร วิทษุคม (2551, หน้า 1-5) กล่าวถึงหน้าที่ของการจัดการ (The Function of Management) สามารถกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ขององค์กรให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายในลักษณะที่มีประสิทธิภาพโดยผ่านทาง การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) ทรัพยากรขององค์กร

หลักการบริหารจัดการมีความเป็นสากล โดยจะมีกิจกรรมในลักษณะเดียวกัน ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การนำ และการควบคุม สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับองค์กรทุกประเภทและทุกขนาด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน องค์กรที่ไม่มุ่งผลกำไร บริษัทขนาดใหญ่ หรือบริษัทขนาดเล็กก็ตาม ซึ่ง Henry Mintzberg ได้แนะนำบทบาทของการบริหารจัดการ (ชิตทิพ ชยธวัช, 2547, หน้า 18-22) ออกเป็น 3 กลุ่มหลัก 10 บทบาท ประกอบด้วย

(3.1) บทบาทด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งเป็นผลมาจากฐานอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการของผู้บริหารที่สัมพันธ์กับบุคคล บทบาทการเป็นหัวหน้า บทบาทการประสานงาน และบทบาทความเป็นผู้นำ

(3.2) บทบาทด้านข้อมูลข่าวสาร ซึ่งผู้บริหารจะเป็นศูนย์กลางติดต่อสื่อสาร กระจายข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการทำงานกับกลุ่มงานต่าง ๆ ภายในองค์กร ภายใต้บทบาทการรับข้อมูล บทบาทการกระจายข้อมูล และบทบาทการแถลงข่าว

(3.3) บทบาทด้านการตัดสินใจ ซึ่งผู้บริหารต้องรับผิดชอบในการประมวลผลข้อมูลข่าวสารและสรุปผลเพื่อใช้ในการตัดสินใจในวิถีทางปฏิบัติภายใต้บทบาทการเป็นผู้ประกอบการ บทบาทการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ บทบาทการจัดสรรทรัพยากร และบทบาทการเจรจาต่อรอง

จากการศึกษาบททวนสามารถสรุปหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการได้ว่าเป็นกระบวนการที่ประกอบไปด้วยการวางแผน การจัดองค์กร การบังคับบัญชา การประสานงาน การควบคุม ซึ่งการดำเนินงานจะต้องใช้กลยุทธ์เพื่อให้บุคคลต่าง ๆ เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน และต้องมีกระบวนการในการดำเนินงานตามแผนและมีระบบควบคุม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยจะต้องคำนึงถึงบริบทขององค์กรทั้งด้านทรัพยากรและบุคลากรในองค์กรที่มีอยู่

(4) กระบวนการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการเป็นการดำเนินงานในบทบาทหน้าที่ที่กำหนดเพื่อให้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient) และเกิดประสิทธิผล (Effective) มีความเหมาะสมและคุ้มค่า (Cost-Effective) ซึ่งกระบวนการบริหารจัดการได้มีผู้อธิบายหลักการไว้มากมายที่น่าสนใจ ได้แก่ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2539) อธิบายว่า การเข้าใจถึงกระบวนการบริหารจัดการและฝึกฝนให้มีทักษะสูงขึ้นจะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ มีกิจกรรมพื้นฐาน 4 ประการประกอบด้วย

(4.1) การวางแผน (Planning) เป็นการกำหนดเป้าหมาย แผนงานและหาวิธีการที่จะให้บุคคลทำงานที่ต้องการให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

(4.2) การจัดองค์กร (Organizing) เป็นกระบวนการวางแผนจัดสรรทรัพยากรทั้งบุคคลและไม่ใช่มนุษย์ให้บรรลุผลสำเร็จขององค์กร

(4.3) การนำและการสั่งการ (Leading and Directing) เป็นกระบวนการให้บุคคลอื่นมีพฤติกรรมในการทำงานที่ต้องการให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

(4.4) การควบคุม (Controlling) เป็นกระบวนการในการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้และมีมาตรฐาน

1.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ

เป็นการศึกษาถึงทฤษฎีการบริหารแบบมีส่วนร่วม ทฤษฎีองค์กร และทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารและการดำเนินกิจการสหกรณ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ทฤษฎีการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management)

ประมวลทฤษฎีการบริหารแบบมีส่วนร่วมจาก เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ (2550) บุญเลิศ ไพรินทร์ (2556, หน้า 122) และนิเวศน์ วงศ์สุวรรณ, อินตา ศิริวรรณ สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการร่วมกับคนอื่นในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นขบวนการที่สมาชิกของชุมชนกระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกันที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม รวมถึงความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจและการปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมจะเกิดเสียงข้างมาก (Plurality) ทำให้หลักการประชาธิปไตยมีคุณค่าอย่างแท้จริง แนวคิดพัฒนาองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ นั้น มักมาจากนักทฤษฎีแนวมนุษยนิยม (Humanistic school) ที่ส่งเสริมหรือมุ่งเน้นให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับชั้นได้มีส่วนตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหา สาเหตุของปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาาร่วมกัน เรียกว่า “การบริหารแบบการมีส่วนร่วม” (Participative management) เป็นการที่ผู้บริหารใช้การจูงใจให้บุคคลผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติงาน ร่วมรับผิดชอบ เพื่อพัฒนางานที่ปฏิบัติให้มีคุณภาพสูงสุด อันจะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กรเพื่อช่วยลดปัญหาข้อขัดแย้งและสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ซึ่งลักษณะสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วมคือ การบริหารบุคลากรและกลุ่มงานที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพด้วยวิธีการประชาธิปไตย มีการกระจายอำนาจจากผู้บริหารสู่ผู้ปฏิบัติด้วยความเต็มใจ โดยผู้บริหารจะยึดถือข้อสมมุติฐานที่มีต่อบุคคลตามทฤษฎี Y ของ McGregor ที่ให้ผู้นำใช้อำนาจหน้าที่ที่เป็นทางกรน้อยมาก ใช้ระบบประชาธิปไตยในการบริหาร เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการแก้ปัญหาร่วมกัน ทำให้เกิดความเชื่อมั่นและไว้วางใจกันขึ้นระหว่างผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้นำแบบประชาธิปไตยกับบุคลากรที่เป็นผู้กำหนดเป้าหมายขององค์กร และใช้การตัดสินใจของกลุ่มเป็นหลัก ส่วนผู้บริหารจะตัดสินใจก็ต่อเมื่อได้รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ โดยรอบคอบแล้ว ดังนั้นการตัดสินใจจึงมีความสำคัญต่อการทำงานของบุคลากรทั้งสิ้น

จากพัฒนาการของการมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคม และการเมืองในหลายมิติได้ทำให้เกิดผลการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance: PG) ได้ถูกกำหนดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญโดยเชื่อมโยงกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy: PC) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation: PP) ซึ่งหมายถึงการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม

ในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อชีวิตโดยนำความเห็น ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้อง มาเป็นองค์ประกอบในการแสวงหาทางเลือกกำหนดแนวทาง หรือตัดสินใจร่วมกัน ความเป็นอยู่นอกเหนือจากการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ปกครองและบริหารประเทศ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการสานสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชนเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันเพื่อตอบสนองความต้องการและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน จึงต้องเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง และมุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (สำนักงานก.พ.ร., 2552, หน้า 31-36) เงื่อนไขพื้นฐานของความสำเร็จในการมีส่วนร่วม ทางวิชาการได้กำหนดไว้ 3 ประการ ได้แก่ (1) การมีอิสรภาพในการเข้าร่วมเป็นไปโดยสมัครใจไม่มีการบังคับทุกรูปแบบ (2) ความเสมอภาค มีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันในการเข้าร่วมกิจกรรม และ (3) ความสามารถของผู้เข้าร่วมกิจกรรมในเรื่องนั้น ๆ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, 2554) ส่วนระดับของการมีส่วนร่วมอาจแบ่งได้หลายระดับโดยขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียด ได้แก่ ระดับการให้ข้อมูล ระดับการเปิดรับความคิดเห็น ระดับการปรึกษาหารือ ระดับการวางแผนร่วมกัน ระดับการร่วมปฏิบัติ และระดับการควบคุม (เจมส์ แอล เครย์ตัน, 2551)

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545, หน้า 16) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ออกเป็น 6 ระดับ ได้แก่

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึง การรับรู้หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมนั้น

ระดับที่ 2 ร่วมคิดค้นหาปัญหาและสาเหตุ ร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรมนั้น

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการหรือร่วมปฏิบัติงาน

ระดับที่ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลตามโครงการหรือกิจกรรมนั้นว่า เป็นไปตามเป้าหมายวัตถุประสงค์เพียงใด

ระดับที่ 6 ร่วมรับผลจากการดำเนินโครงการทั้งผลประโยชน์และผลกระทบที่เกิดขึ้น
โกวิท พวงงาม (2545, หน้า 8) ได้สรุปถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมควรมี 4 ขั้นตอน คือ

(1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาเพื่อให้ทราบและเข้าใจสามารถดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้นได้

(2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม เพราะจะช่วยให้รู้จักวิธีการคิด การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รู้จักการนำเอาปัจจัยข่าวสารข้อมูลต่างๆ มาใช้ในการวางแผน

(3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน เพราะจะทำให้สามารถคิดต้นทุนดำเนินงานได้ด้วยตนเอง ได้เรียนรู้การดำเนินงานกิจกรรมอย่างใกล้ชิด

(4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน เพราะจะได้ทราบด้วยตนเองว่างานที่ทำนั้น ได้รับผลดีหรือไม่อย่างไร

ส่วนประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ การมีคุณภาพของการตัดสินใจที่ดีขึ้นอันนำมาสู่การพิจารณาทางเลือกใหม่ ๆ ที่นำไปปฏิบัติได้ง่ายขึ้นเพราะทุกคนได้เห็นผลลัพธ์แล้ว หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า สร้างฉันทามติหรือข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาว ไม่เกิดการโต้แย้งหรือฟ้องร้อง สร้างความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมเพราะมีกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส สามารถคาดการณ์ปฏิกิริยาตอบสนองและทัศนคติของสาธารณชนได้ และที่สำคัญเป็นการพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความรู้ทั้งในส่วนเนื้อหาโครงการและกระบวนการตัดสินใจ เพิ่มทักษะการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2550) แต่ในข้อเท็จจริงนั้นเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2558) กล่าวว่า ลักษณะทั่วไปของการบริหารภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนามีอิทธิพลต่อการจัดการประชาชนมาก การตัดสินใจจะรวมศูนย์จากบนลงล่างโดยมีฐานคิดว่าข้าราชการอยู่เหนือผู้รับบริการ ประชาชนจึงมีบทบาทน้อย ทางแก้คือการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของระบบราชการจนถึงขั้นที่ต้องให้บริการตามที่ประชาชนต้องการและปรารถนา ซึ่งการทดลองให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้กระทำมาในทศวรรษ 1950 และ 1960 ด้วยการสร้าง “สหกรณ์” โดยหวังว่ารัฐบาลและผู้นำจะใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาชุมชน ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเพิ่มมาตรฐานในการดำรงชีวิตของคนจนในชนบทตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้รับประโยชน์ แต่หน่วยงานของรัฐกลับตั้งสหกรณ์แบบระบบราชการ ขาดการส่งเสริมมาตรการมีส่วนร่วม เช่น ขาดการวางแผนจากล่างขึ้นบน ออกแบบไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ขาดความยืดหยุ่น ข้าราชการไม่เต็มใจพัฒนา ผู้รับบริการมีส่วนร่วมไม่มาก เป็นเหตุให้การจัดตั้งสหกรณ์ไม่เป็นไปตามความคาดหวัง ฉะนั้น การมีส่วนร่วมของสมาชิกสหกรณ์ถือเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหกรณ์ เพราะจะทำให้สมาชิกมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็น ดำเนินการหรือเข้าร่วมกิจกรรม ซึ่งจะทำให้เกิดคุณค่าและลดความขัดแย้งในการดำเนินการและการบริหารจัดการสหกรณ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2560) ได้อธิบายถึงบทบาทและแนวทางการสร้างความร่วมมือของภาคประชาชนกับภาครัฐและเอกชนจะต้องร่วมริเริ่มด้วยอุดมการณ์เดียวกันในฐานะพลเมืองไทยที่จะมุ่งพัฒนาสังคมไทยให้เจริญขึ้นทั้งด้านวัตถุ จิตใจ และคุณธรรมภายใต้สังคมที่แตกต่างหลากหลาย ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศให้มีความสอดคล้องกับบริบทสังคมโลกทั้งในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต ร่วมกันวางเป้าหมายในแต่ละมิติแล้ว

ปรับประยุกต์ให้เข้ากับบริบทสังคมไทยอย่างเป็นรูปธรรม ร่วมติดตามตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐหรือเอกชนและภาคประชาชนให้มีความโปร่งใส ปราศจากคอร์รัปชัน เป็นไปตามแผนงานและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยยึดหลักการเกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคมและประเทศเป็นที่ตั้ง

สรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการตัดสินใจดำเนินการของผู้บริหารที่เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมหรือร่วมใจกันในการบริหารในลักษณะการทำงานเป็นทีม ท่ามกลางบรรยากาศแห่งความเป็นประชาธิปไตย ก่อให้เกิดการทำงานเชิงสร้างสรรค์ มีความรับผิดชอบร่วมกันในงานที่ทำเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

2) ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory)

พจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของ “องค์การ” ว่าเป็นศูนย์รวมกลุ่มบุคคลหรือกิจการที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกันเพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือในตราสารจัดตั้ง ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การของรัฐบาล หน่วยงานเอกชน เช่น บริษัทจำกัด สมาคม หรือหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ (Organization) ส่วนองค์กร (Organ) หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือสถาบันซึ่งเป็นส่วนประกอบของหน่วยงานใหญ่ที่ทำหน้าที่สัมพันธ์กันหรือขึ้นต่อกัน จึงเห็นได้ว่า องค์การเป็นการนำเอาส่วนต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกันมารวมกันอย่างมีระเบียบ หรือเป็นการรวมกลุ่มกันอย่างมีเหตุผลของบุคคลกลุ่มหนึ่งเพื่อเป็นศูนย์อำนาจการให้การดำเนินงานลุล่วงไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยมีการใช้อำนาจการบริหารที่ชัดเจน มีการแบ่งงานและหน้าที่ มีลำดับขั้นของการบังคับบัญชาและความรับผิดชอบ ส่วนองค์กร หรือ Organ เป็นหน่วยย่อยขององค์การ แต่ในปัจจุบันใช้ในความหมายเดียวกัน (Wikipedia.org)

เบอร์นาร์ด (Bernard) อธิบายว่า องค์การ หมายถึงความร่วมมือกันระหว่างบุคคลหลายคนที่มีความตั้งใจ มีความตั้งใจจริงและมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันเข้าร่วมมือดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ส่วน Lyndall Urwick ให้ความหมายขององค์การว่าเป็นการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และมีการจัดแบ่งกิจกรรมออกเป็นหมวดหมู่เพื่อมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบนำไปปฏิบัติ สำหรับ Max Weber กล่าวว่า องค์การคือหน่วยสังคมหรือหน่วยงานซึ่งมีกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งร่วมกันดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ขณะที่อรรถ รักรธรรม อธิบายว่าองค์การทั่วไปย่อมประกอบด้วยบุคคลที่เป็นสมาชิกที่ต่างแสวงหาความก้าวหน้า ความสำเร็จ และความสุขในชีวิต ซึ่งแสดงพฤติกรรมที่แตกต่างกันเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือให้ได้มาในสิ่งที่ตนต้องการ (ฐาปนา ฉันทไพศาล, 2559, หน้า 1-3) และบุญเลิศ ไพรินทร์ (2556, หน้า 117) อธิบายว่า องค์การ หมายถึงกลุ่มคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

ขององค์กรนั้น จึงสรุปได้ว่าทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) นั้นเป็นกรอบความคิดเชิงทฤษฎีที่อธิบายถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ และความเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร รวมถึงการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและองค์กรสามารถดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมาย

ประเภทขององค์การ (Types of Organization) มีการจำแนกโดยยิด โครงสร้าง (สมคิด บางโม, 2538) แบ่งออกเป็น 2 แบบ ได้แก่ องค์การแบบเป็นทางการ (Formal Organization) หรือเป็นองค์การรูปนัยที่มีการจัดโครงสร้างอย่างเป็นทางการเป็นระเบียบแบบแผนแน่นอน มีกฎหมายรองรับในการจัดตั้ง เช่น หน่วยงานราชการ โรงพยาบาล โรงเรียน บริษัท มูลนิธิ เป็นต้น และองค์การแบบไม่เป็นทางการ (Informal Organization) หรือองค์การอรูปนัย หรือองค์การนอกแบบ ซึ่งเป็นการรวมกันกันอย่างไม่เป็นทางการ หรือจัดตั้งขึ้นด้วยความพึงพอใจและความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัว ไม่มีการจัดระเบียบโครงสร้างภายในและเลิกล้มได้ง่าย เช่น ชมรมหรือกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งชงชัย สันติวงษ์ (2533, หน้า 24-28) และอมรา พงศาพิชญ์ (2541, หน้า 409-420) ได้อธิบายว่าวิธีบรรลุเป้าหมายที่เกินกำลังความสามารถของมนุษย์จึงสร้างความร่วมมือระหว่างกันของบุคคลเพื่อนำไปสู่เป้าหมายร่วมกันด้วยการแบ่งหน้าที่กันทำอย่างเป็นระบบที่เรียกว่า “องค์การ”

หลักการจัดองค์การที่ดีที่ต้องมีองค์ประกอบและแนวปฏิบัติมากมายหลายหลัก Henri Fayol ใช้ OSCAR ประกอบด้วยหลักวัตถุประสงค์ (Objective) ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้องค์การบรรลุ หลักความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง (Specialization) หลักการประสานงาน (Coordination) หลักของอำนาจหน้าที่ (Authority) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หรือหลักความลดหลั่นของอำนาจ (Scalar Principle) หรือสายการบังคับบัญชา (Chain of command) หลักความสมดุล (Balance) หลักความต่อเนื่อง (Continuity) ในการจัดองค์การ หลักการโต้ตอบและการติดต่อ (Correspondence) ระหว่างกัน หลักขอบเขตของการควบคุม (Span of control) หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) หลักตามลำดับชั้น (Ordering) ที่จะออกคำสั่งแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา และหลักการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) (ศิริอร ชันธหัตต์, 2536) การบริหารและดำเนินการในองค์กรจึงต้องมีโครงสร้าง กฎเกณฑ์ ระเบียบวิธีการ แผนงานในลักษณะผสมกลมกลืนและยืดหยุ่นเพื่อให้การบริหารบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถอยู่รอดท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2556, หน้า 120)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า หลักเศรษฐกิจแบบเสรีที่ใช้กันประเทศประชาธิปไตย แม้ว่าภาครัฐและภาคเอกชนจะมีส่วนสัมพันธ์หนุนเสริมซึ่งกันและกันในการให้บริการแก่สังคม หากสามารถประสานความร่วมมือ (Cooperation) ในการทำหน้าที่ก็จะมีความสมบูรณ์ครบถ้วนได้มากขึ้นสนองตอบต่อกลุ่มเป้าหมายได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องต่อกัน

3) ทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management Theory)

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) นั้น เมื่อประมวลความหมายและความสำคัญจากพยอม วงศ์สารศรี (2542, หน้า 153) สมชาย หิรัญกิตติ (2542, หน้า 9) เสนาะ ดิยาว (2543, หน้า 11) และวิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549, หน้า 232) แล้วหมายถึง กระบวนการหนึ่งของการบริหารจัดการภายในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรจะประกอบด้วยกิจกรรมหลัก ๆ อันครอบคลุมถึงการวางแผนด้านทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร การวิเคราะห์งาน การวางแผนกำลังคน การสรรหาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณภาพ การบรรจุและทดลองงาน การจ่ายค่าตอบแทน การปฐมนิเทศ การประเมินผล การดูแลปฏิบัติเพื่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการทำงาน เพื่อให้สามารถธำรงรักษาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพนั้นให้อยู่กับองค์กรได้ยาวนาน ซึ่งระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ดังกล่าวประกอบด้วยระบบอุปถัมภ์ (Patronage system) ที่ไม่มีการกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนในการปฏิบัติให้เป็นระบบชัดเจนแต่จะใช้ดุลพินิจและประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นสำคัญ กับระบบคุณธรรม (Merit system) ที่มีการกำหนดระเบียบขั้นตอนวิธีการในการปฏิบัติอย่างเป็นระบบชัดเจนเป็นเอกภาพโดยตั้งอยู่บนหลักของความเสมอภาค (Equality of opportunity) และหลักความสามารถ (Competence) รวมถึงหลักความมั่นคง (Security on tenure) ที่เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่มีความชัดเจนและแน่นอน มีความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) ที่จะต้องยึดมั่นต่ออำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งงานและระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานเท่านั้น

วิธีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เกิดความขยันหมั่นเพียร เอาใจใส่ในการทำงาน อันมีผลโดยตรงต่อประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพของทรัพยากรมนุษย์ ต้องอาศัยการจูงใจด้วยปัจจัยที่สามารถกระตุ้นหรือผลักดันพฤติกรรมมนุษย์ได้ โดยอาศัยทฤษฎีการจูงใจ ดังนี้

(1) ทฤษฎีการจูงใจของมาสโลว์ (Maslow's Theory of Growth Motivation) เป็นทฤษฎีที่แสดงลำดับความต้องการของมนุษย์จากลำดับล่างขึ้นสู่ลำดับสูงขึ้นไป และหากความต้องการในลำดับล่างนั้นได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์ก็จะมีความต้องการในลำดับบนขึ้นไปรวม 5 ลำดับคือ

ลำดับแรก เป็นความต้องการด้านร่างกาย (Basic needs or Physiological needs) ได้แก่ ความต้องการด้านปัจจัยสี่ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นในการดำรงชีวิต

ลำดับที่สอง เป็นความต้องการด้านความปลอดภัย (Security and safety needs) ได้แก่ ความต้องการด้านชีวิต สุขภาพ และอาชีพต่าง ๆ

ลำดับที่สาม เป็นความต้องการด้านสังคม (Social or Belonging needs) ได้แก่ ความต้องการด้านความรัก ความเข้าใจ มิตรภาพ และความผูกพัน

ลำดับที่สี่ เป็นความต้องการด้านเกียรติยศชื่อเสียง (Esteem needs) ได้แก่ ความต้องการด้านการยกย่อง การยอมรับนับถือจากบุคคลอื่น และการยอมรับนับถือตนเอง เช่น ความเชื่อมั่นตนเอง (Confidence) ความมีอิสระ (Freedom) ความสำเร็จของตนเอง (Achievement)

ลำดับที่ห้า เป็นความต้องการด้านการตระหนักและภูมิใจต่อตัวเองจากความสำเร็จสมหวังของชีวิตที่สามารถบรรลุศักยภาพหรือเป้าหมายสูงสุดของตนอย่างแท้จริง (Self-actualization or Self Esteem) มีความสุขกับหน้าที่การงาน เพียงแต่ยังต้องการที่จะก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นตามศักยภาพสูงสุดของตนเอง

(2) ทฤษฎีการจูงใจของแม็กเกรเกอร์ (Douglas McGregor's Theory) เป็นทฤษฎีที่แสดงถึงวิธีการจูงใจตามลักษณะของมนุษย์ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทฤษฎี X ที่มีมุมมองเชิงลบว่า มนุษย์กลุ่มนี้จะมีลักษณะไม่ฉลาด ไม่มีความจริงใจ ไม่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ไม่กล้าตัดสินใจ และเกียจคร้าน จึงต้องใช้รูปแบบวิธีการควบคุมอย่างใกล้ชิด มีการจูงใจด้วยค่าจ้างและลงโทษ เมื่อกระทำผิด กับรูปแบบทฤษฎี Y ที่มีมุมมองเชิงบวกว่า มนุษย์กลุ่มนี้จะมีลักษณะแบบฉลาด มีความจริงใจ กล้าตัดสินใจ มีความขยัน มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ จึงต้องใช้รูปแบบวิธีการที่ให้อิสระในการทำงานและการจูงใจด้วยการให้เกียรติ ให้ความไว้วางใจ

(3) ทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory) ของเจ สเตซีย์ อัดัมส์ (J. Stacey Adams) เป็นทฤษฎีที่ มนุษย์จะคาดหวังความเสมอภาคในผลตอบแทนจากการทำงานด้วยการเปรียบเทียบการทำงานและผลตอบแทนของตนเองกับการทำงานและผลตอบแทนของผู้อื่นที่มีลักษณะและอยู่ในสถานการณ์แบบเดียวกัน ถ้าผลตอบแทนเสมอภาคกัน เขาก็จะยอมรับในความเป็นธรรมและมุ่งมั่นทำงานต่อไป ด้วยเหตุนี้จึงสามารถจูงใจมนุษย์ได้ด้วยการสร้างความเสมอภาคในผลตอบแทนจากการทำงานของเขาเอง

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น ถือเป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น ดังนั้นแนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันจึงได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ตาม “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและ

ไม่อาจพรากไปได้ หลักความเสมอภาคซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย (เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, ออนไลน์)

1.3 หลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์

หลักการ (Principle) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึงสาระสำคัญที่ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ เช่น คณะกรรมการลงมติรับหลักการตามที่มีผู้เสนอ หลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการสหกรณ์ที่นำมาศึกษาประกอบด้วย

1) หลักประชาธิปไตย (Democracy Principles)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ว่าเป็นระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่, การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่ ประมวลจากนิคม รัฐอมฤต (2552), ชำนาญ จันทร์เรือง (2561), เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์ (2555, หน้า 18-51), อนุรักษ์ นิยมเวช (2554), สรุปได้ว่า อริสโตเติล (Aristotle: Greek, พ.ศ.160 - พ.ศ. 222) อธิบายว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยคนส่วนใหญ่ที่ทุกสังคมคนส่วนมากมักเป็นคนชั้นล่าง คนยากจนคนที่มีการศึกษาน้อย จึงเป็นการปกครองของคนจน ซึ่งประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยต้องให้ความสำคัญกับการรับรอง คุ่มครอง และปกป้องสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนแต่ละคนเป็นสำคัญ การใช้อำนาจของผู้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องถูกตรวจสอบได้ ผู้อยู่ใต้การปกครองจะต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความเสมอภาคจากผู้ปกครอง กฎเกณฑ์และกฎหมายของสังคมต้องมาจากเจตจำนงร่วมกัน (General will) ของประชาชน และทุก ๆ คนต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และกฎหมายเหล่านั้น

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือการปกครองโดยประชาชนที่เชื่อว่ามีสิทธิในการปกครองตนเองที่สามารถสนองตอบความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยมีกลไกเงื่อนไขรองรับศักดิ์ศรีสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกันของบุคคลในสังคม เพราะจะบังชี้ถึงระดับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศนั้น ๆ และเป็นกระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อความเป็นอยู่ในชีวิต รวมถึงมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจ ดังคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 6 “...พลเมืองทุกคนมีสิทธิออกกฎหมายโดยตนเองเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงหรือผ่านผู้แทน...” ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดสมบูรณาญาสิทธิราชที่เชื่อว่าประชาชนมีชีวิตอยู่เพื่อเสริมสร้างบารมีหรือความมั่งคั่งให้กับกษัตริย์หรือมีชีวิตตามความต้องการของพระเจ้า

นักวิชาการหลายท่านมีทัศนะเกี่ยวกับประชาธิปไตยสมัยใหม่โดยสรุปว่า ต้องหยั่งอยู่บนรากฐานที่สำคัญของหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty)

เพื่อแสดงออกถึงการเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองตามระบบที่ยึดถือ ทั้งการกำหนดตัวผู้ปกครองและผู้แทนของตน รวมไปถึงอำนาจในการถอดถอน (Recall and Revolt) ผู้แทนที่ประชาชนเห็นว่ามิได้ปกครองในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมหรือโดยสภาพประการอื่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นบทกฎหมายสูงสุดของแต่ละประเทศด้วย โดยทั่วไปประชาธิปไตยมีรูปแบบหลัก ๆ คือประชาธิปไตยแบบโดยตรง (Direct democracy) ที่ประชาชนมีบทบาทตัดสินใจในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยไม่ผ่านกระบวนการอื่นที่มีหลายขั้นตอน และประชาธิปไตยแบบโดยอ้อม (Indirect democracy) ที่ตัดสินใจผ่านระบบตัวแทน (Representative) แต่ภายหลังเกิดจุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบตัวแทน จึงได้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ที่ยึดหลักพื้นฐานว่า แม้ประชาชนเจ้าของอำนาจจะได้มอบให้กับผู้แทนไปใช้ในฐานะตัวแทนแล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถติดตาม ตรวจสอบควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนได้เสมอ

หลักประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ประกอบด้วย

(1) หลักเสรีภาพ (Liberty) หมายถึง ความสามารถในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บุคคลต้องการตราบเท่าที่การกระทำนั้นไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และไม่เป็นการละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประชาชาติ

(2) หลักความเสมอภาค (Equality) เป็นการเปิด โอกาสให้มนุษย์เข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่มีอยู่จำกัดได้อย่างเท่าเทียมกันบนพื้นฐานที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างสงบสุขและเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย

(3) หลักปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคมเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งหมดของปัจเจกบุคคล ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ อันละเมิดต่อกฎหมายกระทำต่อประชาชนได้ หลักนี้มีความเกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งบุคคล องค์กร และองค์ภาวะใดๆ ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนของรัฐบาลหรือเอกชนมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสาธารณชนซึ่งบังคับใช้อย่างเท่าเทียมสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรมนี้เรียกร่องมาตรการที่จะทำให้มั่นใจว่า มีการยึดมั่นในหลักการว่าด้วยอำนาจสูงสุดของกฎหมาย (Principles of supremacy of law) หลักความเสมอภาค เบื้องหน้ากฎหมาย (Equality before the law) ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย (Accountability to the law) ความเที่ยงธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย (Fairness in the application of the law) หลักการแบ่งสรรอำนาจ (Separation of powers) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participation in

decision-making) ความประกันความเที่ยงตรงของกฎกติกา (Legal certainty) การหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจ (Avoidance of arbitrariness) และความโปร่งใสในแง่ของกฎหมายและวิธีการ (Procedural and legal transparency) (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559, หน้า 31)

(4) หลักเสียงข้างมาก (Majority Rule) ด้วยเหตุที่การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ดังนั้นการตัดสินใจใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหมู่มากย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจทางเลือกภายใต้เป้าประสงค์ที่จะให้สอดคล้อง อย่งไรก็ดี ในระบอบประชาธิปไตย นอกจากการยอมรับต่อเสียงข้างมากแล้ว ยังมีหลักให้เคารพและคุ้มครองเสียงข้างน้อยที่เรียกว่า “Minority Rights” ด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการพวกมากลากไปตามความเห็นหรือกระแสความนิยมบางอย่างเกินกว่าความเหมาะสมค่านิยมวิถีชีวิตและคุณลักษณะชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย

2) หลักการและวิธีการสหกรณ์ (Co-operative Principles, Co-operative Practices)

หลักการสหกรณ์เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงปรัชญาความคิดทางสหกรณ์ที่จะช่วยสะท้อนถึงปัจจัยเบื้องต้นที่ต้องมีอยู่สำหรับสหกรณ์โดยทั่วไป หลักสหกรณ์เหมือนคำสั่งที่เป็นกฎเหล็กที่ต้องปฏิบัติด้วยจิตใจที่เข้าถึงทั้งกาย และใจอย่างฝังแน่นด้วยความเป็นสหกรณ์ของเหล่าสมาชิก มีเนื้อหาบ่งบอกมาตรฐานความเป็นสหกรณ์ มีทั้งข้อห้ามและข้อจำกัดหลายเรื่อง มีรูปแบบการดำเนินงานที่น่าเชื่อถือที่ใช้ส่งเสริมกันในหมู่สมาชิกแล้วยังแผ่ไปถึงชุมชนและสังคมด้วย หลักการสหกรณ์ทุกข้อถือได้ว่าเป็นหัวใจของสหกรณ์ และหลักแต่ละข้อล้วนเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน แต่หากสหกรณ์มิได้ปฏิบัติตามข้อใดข้อหนึ่ง หรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามหลักของข้อนั้นๆ ก็มิได้หมายความว่าความเป็นสหกรณ์ของสหกรณ์นั้นจะหมดสิ้นไป สิ่งสำคัญที่สหกรณ์ต้องระลึกเสมอคือ ทำอย่างไรจึงจะมุ่งมั่นไปสู่หลักการสหกรณ์ให้ได้ทั้งหมด (ICA, 1995)

(1) หลักสหกรณ์ของผู้นำแห่งเมืองรอซเซล

สำหรับหลักสหกรณ์ที่ยึดถืออยู่ในปัจจุบันนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากหลักสหกรณ์ของผู้นำแห่งเมืองรอซเซล ประเทศอังกฤษที่เป็นผู้ก่อตั้งร้านสหกรณ์ขึ้นในปี พ.ศ. 2387 (ค.ศ 1844) ได้วางหลักการไว้เป็นแนวทางปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่

(1.1) เปิดรับสมาชิกทั่วไปโดยปราศจากข้อจำกัดที่สร้างกันขึ้นมา

(1.2) ควบคุมตามหลักประชาธิปไตย สมาชิกทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการออกเสียง (หนึ่งคนหนึ่งเสียง)

(1.3) จำกัดจำนวนแห่งเงินทุนเพื่อป้องกันมิให้เงินเข้ามาเป็นเครื่องมือหาความร่ำรวยเหมือนลัทธินายทุน

(1.4) จ่ายเงินปันผลตามส่วนแห่งการใช้บริการธุรกิจจากสหกรณ์เพื่อหลีกเลี่ยงการที่จะได้รับประโยชน์จากค่าใช้จ่ายของสมาชิกคนอื่น

(1.5) ดำเนินการทางธุรกิจที่ซื่อสัตย์เปิดเผยทั้งต่อสมาชิกและสาธารณชน

(1.6) ส่งเสริมการศึกษา

(1.7) ความร่วมมือระหว่างสหกรณ์

(1.8) จุดมุ่งหมายสูงสุดเพื่อให้ได้รับความดีงามร่วมกัน

จากหลักสหกรณ์ของรอชเดลดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดหลักการสหกรณ์ทั่วไปที่ได้มีการพัฒนาให้มีความเหมาะสมสอดคล้องตามยุคสมัย และเป็นแนวทางที่สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ได้ยึดถือในปัจจุบัน

(2) หลักการสหกรณ์ของสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ICA Co-operative Principles)

สัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Co-operative Alliance, ICA.) ซึ่งเป็นหน่วยงานในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization, ILO.) แห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1895 มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ มีองค์กรสหกรณ์ระดับประเทศเป็นสมาชิก 310 องค์กรใน 109 ประเทศ ประกอบด้วยบุคคลธรรมดาที่เป็นสมาชิกกว่า 1,200 ล้านคนจากทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจทั้งภาคการเกษตร การเงิน ผู้บริโภค การประมง สุขภาพ เกษตรสถาน ประกันภัย อุตสาหกรรม และบริการ ICA จึงมีบทบาทสำคัญในวงการสหกรณ์ระดับโลกที่พยายามปรับแนวปฏิบัติของสหกรณ์ต่าง ๆ ให้ไปในทิศทางเดียวกัน ได้มีการปรับปรุงแนวปฏิบัติเป็นหลักการสหกรณ์ที่ยึดถือปฏิบัติเพื่อให้คุณค่าทางสหกรณ์เกิดผลเป็นรูปธรรม มีวัตถุประสงค์ของการดำเนินธุรกิจสหกรณ์มิใช่เพื่อกำไรแต่เป็นไปเพื่อบริการแก่สมาชิกและชุมชนเพื่อแก้ปัญหาอาชีพและการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 7 ประการ (The Guidance Notes on the Cooperative Principles, ICA, Online) ดังนี้

หลักการที่ 1 เป็รับสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง (Voluntary and Open Membership) : สหกรณ์เป็นองค์กรแห่งความสมัครใจที่เป็รับบุคคลทั้งหลายที่สามารถใช้บริการของสหกรณ์และเต็มใจรับผิดชอบในฐานะสมาชิกเข้ามาเป็นสมาชิกโดยปราศจากการกีดกันทางเพศ ฐานะทางสังคม เชื้อชาติ การเมือง หรือศาสนา

หลักการที่ 2 การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย (Democratic Member Control) : สหกรณ์เป็นองค์กรประชาธิปไตยที่ควบคุมโดยมวลสมาชิกผู้ซึ่งมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจ ผู้ที่ได้รับการเลือกเป็นผู้แทนสมาชิกทั้งบุรุษและสตรีต้อง

รับผิดชอบต่อมวลสมาชิก ในสหกรณ์ขั้นปฐมสมาชิกมีสิทธิในการออกเสียงเท่าเทียมกัน(สมาชิกหนึ่งคนหนึ่งเสียง) สำหรับสหกรณ์ในระดับอื่นให้ดำเนินไปตามแนวทางประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน

หลักการที่ 3 การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของสมาชิก (Member Economic Participation): สมาชิกมีส่วนร่วมในการลงทุน(ซื้อหุ้น)ในสหกรณ์ตนเองอย่างเสมอภาค และมีส่วนร่วมในการควบคุมการใช้เงินทุนของสหกรณ์ตามแนวทางประชาธิปไตย ทุนของสหกรณ์ส่วนหนึ่งต้องเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของสหกรณ์ สำหรับเงินทุนตามเงื่อนไขแห่งสมาชิกภาพ(ถ้ามี) มวลสมาชิกเป็นผู้จัดสรรผลประโยชน์ส่วนเกินเพื่อจุดมุ่งหมายประการใดประการหนึ่งหรือทั้งหมดตามวัตถุประสงค์

หลักการที่ 4 การปกครองตนเองและความเป็นอิสระ (Autonomy and Independence): สหกรณ์เป็นองค์กรที่พึ่งพาและปกครองตนเอง โดยการควบคุมของสมาชิก ในกรณีที่สหกรณ์จำเป็นต้องมีข้อตกลงกับองค์กรอื่น ๆ รวมถึงองค์กรของรัฐ หรือต้องแสวงหาทุนจากแหล่งภายนอก สหกรณ์ต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขที่มั่นใจว่ามวลสมาชิกจะยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมตามแนวทางประชาธิปไตยและยังคงดำรงความเป็นอิสระของสหกรณ์

หลักการที่ 5 การศึกษา การฝึกอบรม และสารสนเทศ (Education, Training and Information): สหกรณ์พึงให้การศึกษาศึกษาฝึกอบรมและข่าวสารแก่มวลสมาชิก ผู้แทนจากการเลือกตั้ง ผู้จัดการ พนักงาน เพื่อบุคคลเหล่านั้นสามารถมีส่วนร่วมช่วยพัฒนาสหกรณ์ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถให้ข่าวสารแก่สาธารณชนในเรื่องคุณลักษณะและคุณประโยชน์ของสหกรณ์ได้

หลักการที่ 6 การร่วมมือระหว่างสหกรณ์ (Cooperation among Cooperatives): สหกรณ์สามารถให้บริการแก่สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ขบวนการสหกรณ์ได้โดยการประสานความร่วมมือกันในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ

หลักการที่ 7 ความเอื้ออาทรต่อชุมชน (Concern for Community): สหกรณ์พึงดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชนตามนโยบายที่มวลสมาชิกให้ความเห็นชอบ

แนวทางการพัฒนาสหกรณ์ตามกรอบยุทธศาสตร์ ICA Blueprint สหัสวรรษที่ 2563 ที่เครือข่ายสหกรณ์ทั่วโลกและองค์กรระหว่างประเทศร่วมกันขับเคลื่อนมาตั้งแต่ปีสากลแห่งการสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2555 ถึงปี พ.ศ. 2563 ซึ่งมีเป้าหมายที่ท้าทายที่จะทำให้สหกรณ์เป็นทางเลือกที่ดีกว่าของประชาชน โดยกำหนดเสาหลักยุทธศาสตร์ที่สำคัญไว้ 5 ประการ ได้แก่

- (1) การมีส่วนร่วมของสมาชิกและธรรมาภิบาลในสหกรณ์
- (2) เข็มมุ่งของสหกรณ์ คือเป็นผู้สร้างการพัฒนาที่ยั่งยืน
- (3) การสื่อสารให้คนในสังคมเข้าใจในปรัชญาแนวคิดที่เป็นอัตลักษณ์ของสหกรณ์

(4) มีกฎหมายที่สนับสนุนการเติบโตของสหกรณ์ตามปรัชญาแนวคิดและหลักการสหกรณ์

(5) ส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงของเงินทุน และมั่นใจว่าอยู่ในความควบคุมของสมาชิก

วิธีการสหกรณ์ (Co-operative Practices) เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการประยุกต์ใช้ควบคู่ไปกับหลักการสหกรณ์ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ของมวลสมาชิกและชุมชนโดยไม่ละเลยหลักการธุรกิจที่ดี ผลจากการที่สหกรณ์เป็นการรวมกลุ่มของคนที่มีอุดมคติในการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยยึดวิธีการสหกรณ์หรือกติกาในการดำเนินงานตามหลักการสหกรณ์ 7 ประการดังกล่าวนั้นเป็นการรวมกันทำที่จำเป็นต้องนำหลักการสหกรณ์มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีความแตกต่างจากการรวมกันในรูปแบบอื่น ปัจจัยพื้นฐานของวิธีการสหกรณ์สู่ความสำเร็จ ต้องมีส่วนประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- การร่วมแรง ประกอบด้วย แรงกาย คือสมาชิกต้องร่วมแรงทรัพย์ ได้แก่ การรวมเงินทุนอันเกิดจากหุ้น เงินฝาก ทุนสำรอง และเงินอื่น ๆ กับการร่วมแรงความคิด คือความรู้ สติปัญญา ประสบการณ์ที่เอามาร่วมกันทำงานนั้นให้ประสบความสำเร็จในการดำเนินกิจการสหกรณ์

- ร่วมใจในสหกรณ์ คือสิ่งที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวให้ทำงานที่ร่วมกันนั้นบรรลุผล ประกอบด้วยความซื่อสัตย์ต่อตนเองและต่อหมู่คณะ ความเสียสละเพื่อส่วนรวม ความสามัคคี มีความพร้อมเพรียงกัน รวมตัวกันด้วยความตั้งใจเพื่อผลที่ดียิ่ง ความมีวินัย คือ การอยู่ในระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ และกฎกติกาที่กำหนดไว้

3) หลักการสหกรณ์ของไทย

หลักการสหกรณ์ (Cooperative Principles) เป็นแนวทางที่สหกรณ์ยึดถือปฏิบัติเพื่อให้คุณค่าของสหกรณ์เกิดผลเป็นรูปธรรม สำหรับหลักการสหกรณ์ของไทยมีวิวัฒนาการมาแต่ละช่วงตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบัน โดยสรุป ดังนี้

หลักการสหกรณ์ไทย ช่วง พ.ศ. 2459 - 2477 มี 3 ประการ

หลักที่ 1 ผู้เข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ต้องเข้าโดยเต็มใจของตนเอง ผู้ที่เข้าสหกรณ์โดยมิได้สมัครเข้ามาโดยน้ำใสใจจริงนั้น คงจะไม่ได้ประโยชน์จากสหกรณ์ หรือเป็นประโยชน์แก่สหกรณ์จริงจางเลย เหตุดังนี้ขอบังคับจึงกล่าวไว้ว่า สมาชิกสหกรณ์ ต้องสมัครใจ

หลักที่ 2 สมาชิกทุกคนไม่ว่ามีหรือจน เมื่อเข้ามาในสหกรณ์แล้วเสมอหน้ากันหมด หลักการปกครองสหกรณ์นั้น คือ สมาชิกทุกคนมีเสียงคนละเสียงเสมอกันในที่ประชุมใหญ่ กิจการทั้งปวงสำเร็จด้วยความเห็นของคนข้างมาก แต่สมาชิกทุกคน จะมาพร้อมกันเป็นที่ประชุมใหญ่

ทำกรงานของสหกรณ์เสมอไปก็มากคนด้วยกันนัก จะทำให้เป็นการติดขัด จึงต้องเลือกพวกตัวเอง เป็นกรรมการเป็นผู้แทนของคนทั้งหมด จะทำอันใดให้ผิดไปจากความประสงค์ของคนทั้งหมด ไม่ได้ ในการแสดงความประสงค์ที่ดี ในการเลือกกรรมการที่ดี สมาชิกทุกคนออกเสียงได้เสมอกัน เหตุฉะนั้นจึงกล่าวว่า สมาชิกเสมอหน้ากันหมด

หลักที่ 3 สหกรณ์ทำการเพื่อประโยชน์แก่ตนเองเท่านั้น ไม่เพื่อแผ่ไปถึงคนนอก สหกรณ์เป็นอันขาด เป็นต้นว่าเงินของสหกรณ์จะเอาไปให้คนอื่นที่ไม่เป็นสมาชิกไม่ได้ แต่ สหกรณ์ก็เปิดโอกาสรับบุคคลภายนอกเข้าเป็นสมาชิกอยู่เสมอ ถ้าผู้สมัครมีลักษณะถูกต้องตาม ข้อบังคับสหกรณ์

นอกจากหลักทั้ง 3 นี้ ยังมีหลักสำคัญอีกข้อ 1 คือ สมาชิกทุกคนต้องซื้อต้องเป็นคนดี ถ้าใครไม่ซื้อ ตัวเองก็จะไม่ได้รับประโยชน์จากสหกรณ์ยืนยาวไป และจะให้โทษแก่สหกรณ์เป็นอัน มาก (ที่มา : บทความสหกรณ์ในอดีต “คำชี้แจงเรื่องสหกรณ์ พระราชวรพงศ์เชอกรมหมื่นพิทยาลง กรณ์ทรงแสดงแก่สมาชิกสหกรณ์ประเภทหาทุนในจังหวัดลพบุรี เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2466” หนังสือพิมพ์สหกรณ์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 1 มกราคม - มีนาคม 2525 หนังสือพิมพ์กรมส่งเสริมสหกรณ์)

หลักการสหกรณ์ไทย ช่วง พ.ศ. 2478 – 2508 มี 4 ประการ

- 1) สหกรณ์มุ่งถึงการรวมคนเป็นสำคัญ
- 2) การปกครองสหกรณ์นั้น คือสมาชิกทุกคนมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนคนละ เสียงเสมอกัน ในที่ประชุมใหญ่ กิจการทั้งปวงต้องอนุโลมตามความเห็นของคนข้างมาก
- 3) ผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสหกรณ์ต้องเข้าด้วยความเต็มใจของตนเอง ไม่ใช่โดยการบังคับ
- 4) สหกรณ์ทำเพื่อประโยชน์แก่สหกรณ์เองเท่านั้น (กรมสหกรณ์ กระทรวง เกษตรธิการ, 2482, ออนไลน์)

หลักการสหกรณ์ไทย ช่วง พ.ศ. 2509 – 2538

องค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ICA) ได้มีการประชุมปรึกษากัน ณ กรุงเวียนนา สาธารณรัฐออสเตรีย เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2509 ได้ลงมติกำหนดเป็นหลักการ สหกรณ์ 6 ประการ คือ

- 1) การเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจ และไม่กีดกันการเข้าเป็นสมาชิก
- 2) การควบคุมตามหลักประชาธิปไตย และการดำเนินงานเป็นอิสระ
- 3) การจัดอัตรารายปีตามหุ้น
- 4) การจัดสรรรายได้สุทธิ เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม และความเป็นธรรมในหมู่สมาชิก
- 5) การส่งเสริมการศึกษาอบรมทางสหกรณ์

6) การร่วมมือระหว่างสหกรณ์ทั้งปวง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562)

หลักการสหกรณ์ไทย ช่วงพ.ศ. 2538 – ปัจจุบัน (พ.ศ. 2558)

เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2538 องค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ICA) ได้จัดการประชุม ณ นครแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ เพื่อปรับปรุงเพิ่มเติมหลักการสหกรณ์ใหม่ให้หลักการสหกรณ์มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันยิ่งขึ้น รวมทั้งการให้สมาชิกได้มีความเข้าใจและนำหลักการสหกรณ์ไปใช้ปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน ซึ่งขบวนการสหกรณ์ของไทยก็ได้ยึดถือหลักการสหกรณ์สำคัญ 7 ประการนี้เช่นกัน ประกอบด้วย หลักการที่ 1 การเป็นสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง หลักการที่ 2 การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย หลักการที่ 3 การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของสมาชิก หลักการที่ 4 การปกครองตนเองและความเป็นอิสระ หลักการที่ 5 การศึกษา ฝึกอบรมและสารสนเทศ หลักการที่ 6 การร่วมมือระหว่างสหกรณ์ และหลักการที่ 7 การเอื้ออาทรต่อชุมชน

จะเห็นว่า หลักการสหกรณ์ได้มีการพัฒนาปรับเปลี่ยนไปตามช่วงเวลาและสถานการณ์ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของการก่อกำเนิดสหกรณ์

2. สภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์

ประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ทั้งที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา และไม่ว่าจะมีระบอบการปกครองแบบใด ต่างก็ให้ความสำคัญในการดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศโดยการใช้วิธีการสหกรณ์เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ยกมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชากรให้สูงขึ้น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2542, หน้า 193) ซึ่งประเทศไทยได้นำเอาระบบสหกรณ์มาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตั้งแต่ พ.ศ. 2459 โดยมุ่งหวังให้เป็นองค์กรของประชาชนในการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อสร้างความยั่งยืนทางเศรษฐกิจและสังคม แต่การบริหารจัดการสหกรณ์ที่มีความหลากหลาย ไม่มีหลักการชัดเจน ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ก็เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมายเช่นกัน

2.1 การบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์ไทยตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ได้กำหนดโครงสร้างองค์ประกอบของสหกรณ์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของของบรรดาสมาชิก อันจะส่งผลให้สังคมและประเทศชาติมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้าไปด้วย การศึกษานี้จะสรุปเฉพาะประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ

องค์ประกอบของการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ไทยตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนี้

1) การจัดตั้งสหกรณ์

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 33 กำหนดว่า สหกรณ์จะจัดตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้องมีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ต้องการขอจดทะเบียน มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ มีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน และสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้น แต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด และมีสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับ

มาตรา 33/1 กำหนดให้สหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนตามมาตรา 33 แบ่งประเภทได้ดังต่อไปนี้ (1) สหกรณ์การเกษตร (2) สหกรณ์ประมง (3) สหกรณ์นิคม (4) สหกรณ์ร้านค้า (5) สหกรณ์บริการ (6) สหกรณ์ออมทรัพย์ (7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน และ (8) สหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยลักษณะของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน วัตถุประสงค์ และขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการที่จะพึงดำเนินการได้ของสหกรณ์แต่ละประเภทดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันมีสหกรณ์ที่จดทะเบียน 7 ประเภท ดังนี้

(1) ประเภทสหกรณ์การเกษตร เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นจากการรวมกันของประชาชนผู้มีอาชีพหลักทางเกษตรกรรม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกดำเนินกิจการร่วมกันในการแก้ปัญหาและพัฒนาการประกอบอาชีพหลักเพื่อช่วยกันยกฐานะความเป็นอยู่ของบรรดาสมาชิกให้ดีขึ้น

(2) ประเภทสหกรณ์ประมง เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นจากการรวมกันของประชาชนผู้มีอาชีพหลักในการทำการประมงหรือการจับสัตว์น้ำ เพื่อดำเนินการร่วมกันเพื่อพัฒนาการประกอบอาชีพหลักของบรรดาสมาชิก รวมถึงการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่ชาวประมงแต่ละคนไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ตามลำพัง

(3) ประเภทสหกรณ์นิคม เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นจากการรวมกันของประชาชนผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีไม่เพียงพอต่อการอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพ เพื่อดำเนินการร่วมกันแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินโดยการจัดสรรพัฒนาที่ดินทำกิน การสร้างปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก ควบคู่ไปกับการดำเนินกิจการจัดหาสินเชื่อ ปัจจัยการผลิตและสิ่งของที่จำเป็นในการประกอบอาชีพหลักของบรรดาสมาชิก

(4) ประเภทสหกรณ์ร้านค้า เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นจากการลงทุนถือหุ้นเป็นเจ้าของร่วมกันของผู้บริโภคด้วยความสมัครใจโดยดำเนินกิจการจัดหาเครื่องอุปโภคบริโภคมาจำหน่ายแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไปเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจำเป็นต่อการดำรงชีวิตและผดุงฐานะทางเศรษฐกิจของคนและหมู่คณะ

(5) ประเภทสหกรณ์บริการ เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นจากการรวมกันของประชาชนผู้มีอาชีพอย่างเดียวกันที่ได้รับความเดือดร้อน เพื่อดำเนินกิจการร่วมกันแก้ไขปัญหา ปัญหา รวมถึงการส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงในการพัฒนาอาชีพต่อไป

(6) ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นสถาบันการเงินรูปแบบหนึ่งซึ่งสมาชิกเป็นบุคคลที่มีอาชีพอย่างเดียวกัน หรือผู้ทำงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานเดียวกันและมีเงินได้ประจำ ดำเนินกิจการร่วมกันเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนทางการเงิน โดยให้กู้ยืมเมื่อมีความจำเป็นหรือก่อให้เกิดประโยชน์

(7) ประเภทสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นจากการรวมกันของประชาชนที่อยู่ในวงสัมพันธ์เดียวกัน เช่น อาศัยอยู่ในชุมชนหรือสถานที่เดียวกัน หรือประกอบอาชีพอย่างเดียวกัน หรือมีกิจกรรมร่วมกัน เพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง โดยการส่งเสริมการออมทรัพย์ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านการเงินหรือความต้องการอันจำเป็นในการสร้างความมั่นคงแก่ตนเองและครอบครัวของสมาชิก

2) การดำเนินงานของสหกรณ์

สหกรณ์เป็นนิติบุคคลที่มีการบริหารและดำเนินกิจการ โดยคณะกรรมการดำเนินการซึ่งมาจากสมาชิกของสหกรณ์ที่ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการจึงมีสถานะเป็นทั้งผู้บริหารและเป็นผู้แทนของสหกรณ์ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายสหกรณ์ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ ส่วนสมาชิกของสหกรณ์ซึ่งเป็นทั้งผู้ถือหุ้นและเป็นผู้ใช้บริการในกิจการสหกรณ์จึงมีฐานะที่เป็นทั้งเจ้าของและลูกค้า (Co-owner, Co-customer) ในองค์กรเดียวกัน ทั้งยังเป็นผู้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจการทั้งปวงของสหกรณ์ ดังนั้นการดำเนินกิจการสหกรณ์จึงต้องยึดเอาประโยชน์สูงสุดของสมาชิกเป็นที่ตั้ง ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของธุรกิจแบบสหกรณ์ที่แตกต่างไปจากธุรกิจทั่วไปที่ยึดกำไรสูงสุดเพื่อตอบแทนผู้ถือหุ้น โดยทั่วไปโครงสร้างการบริหารและดำเนินงานของสหกรณ์ประกอบด้วย

(1) ที่ประชุมใหญ่ ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการบริหารงานสหกรณ์ โดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เรียกประชุมใหญ่สามัญปีละหนึ่งครั้งภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสหกรณ์ (มาตรา 54) ซึ่งต้องมีสมาชิกหรือ

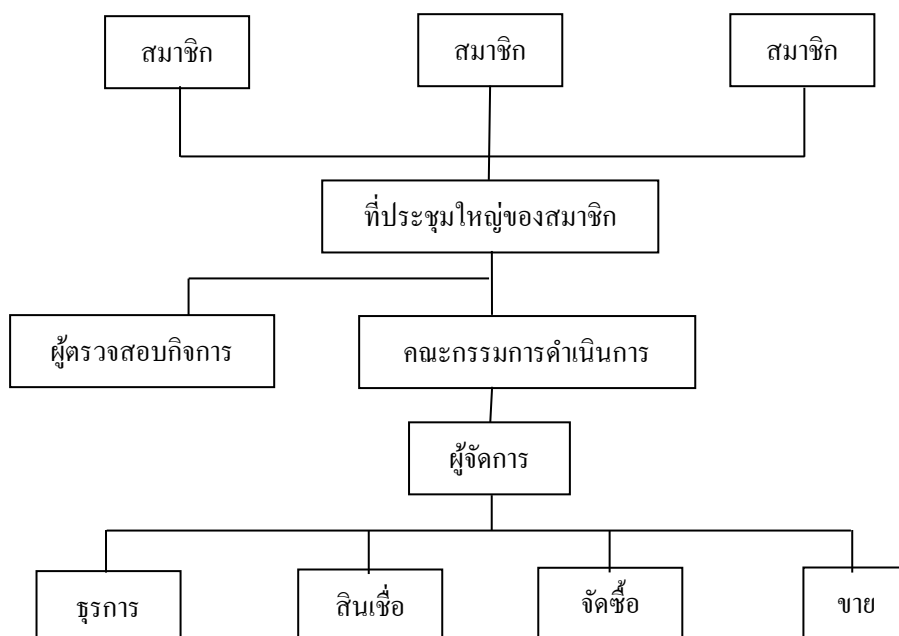
ผู้แทนมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน โดยจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นมาประชุมแทนตนไม่ได้ (มาตรา 57) ทั้งนี้เพื่อประสงค์ให้สมาชิกได้รับทราบผลการดำเนินงานของสหกรณ์ พิจารณานุมัติในเรื่องต่าง ๆ ตามระเบียบวาระ รวมถึงการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งกรรมการ ตลอดจนการวินิจฉัยในเรื่องใด ๆ ของที่ประชุมใหญ่ซึ่งเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย โดยการถือเอาเสียงข้างมาก เว้นแต่กรณีที่กฎหมายสหกรณ์กำหนดนอกเหนือจากนี้ให้ถือเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกซึ่งมาประชุม เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการควบคุมสหกรณ์ การแยกสหกรณ์ การเลิกสหกรณ์ หรือการอื่นใดที่ข้อบังคับกำหนด (มาตรา 59)

(2) คณะกรรมการดำเนินการ ซึ่งมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการ ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน โดยห้ามมิให้บุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 52 เช่น เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือเคยถูกให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการ เป็นต้น มาเป็นหรือทำหน้าที่กรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานไปในทางที่จะก่อให้เกิดผลดีต่อสหกรณ์และสมาชิกเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ คณะกรรมการสหกรณ์จึงมีหน้าที่ในการบริหารกิจการสหกรณ์ทั้งปวงให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ขอบเขตแห่งการดำเนินงานที่จะพึงดำเนินการได้ของสหกรณ์ ข้อบังคับของสหกรณ์ และมติที่ประชุมใหญ่ ทั้งนี้ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก (มาตรา 51/1) และเนื่องจากสหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงต้องมีผู้แทนคือ คณะกรรมการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้แทนในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก โดยจะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนหรือผู้จัดการทำการแทนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ก็ได้ (มาตรา 51)

(3) ผู้ตรวจสอบกิจการ คือ ผู้ซึ่งที่ประชุมใหญ่สหกรณ์เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอกเพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการทั้งปวงของสหกรณ์แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการบังคับให้ทุกสหกรณ์ต้องมีระบบการตรวจสอบควบคุมภายในด้านการบริหารจัดการของสหกรณ์เพื่อทราบฐานะข้อเท็จจริงของสหกรณ์ที่ดำเนินการอยู่ รวมถึงการตรวจสอบติดตามเสนอแนะการดำเนินงานสหกรณ์ให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของสหกรณ์มีมาตรฐานและเป็นเครื่องมือในการสร้างความโปร่งใสแก่การดำเนินงานของสหกรณ์ รวมทั้งผู้ตรวจสอบกิจการสามารถดำเนินการ

ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบกิจการซึ่งจะเป็นผลดีแก่สหกรณ์และเป็นการรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบกิจการ การเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ตรวจสอบกิจการ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการ รวมถึงจริยธรรมในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบกิจการได้

(4) ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้จัดการสหกรณ์เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ให้ทำหน้าที่จัดการทั่วไปและรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการประจำของสหกรณ์ สามารถเป็นผู้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดำเนินการให้เป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกได้ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 รวมถึงต้องร่วมรับผิดชอบร่วมกันในความเสี่ยงภัยกับคณะกรรมการดำเนินการ หรือกรรมการ ในกรณีแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือดำเนินการนอกขอบวัตถุประสงค์หรือขอบเขตแห่งการดำเนินการที่จะพึงดำเนินการได้ของสหกรณ์ตามมาตรา 51/2 ในการนี้สหกรณ์อาจจัดจ้างเจ้าหน้าที่ตามความจำเป็นเพื่อปฏิบัติงานของสหกรณ์ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้จัดการสหกรณ์ก็ได้



ภาพประกอบที่ 2.1 แผนภูมิแสดงโครงสร้างการดำเนินงานสหกรณ์

3) การกำกับกิจการสหกรณ์

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 75 วรรคสาม กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน ค้ำจุน และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ รวมทั้งหลักการสหกรณ์ที่ให้สหกรณ์มีอิสระในการดำเนินงานภายใต้กรอบอำนาจกระทำการ นอกเหนือจากการยึดมั่นในอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์อย่างมั่นคงแล้ว การกำกับดูแลสหกรณ์จึงต้องมีความสมดุลสอดคล้องกับการบริหารกิจการและเจตนารมณ์ดังกล่าวด้วย 2 แนวทางหลัก ๆ ได้แก่

(1) การกำกับดูแลกันเองตามโครงสร้างขบวนการสหกรณ์ ที่มีการเชื่อมโยงเครือข่ายกันตั้งแต่สหกรณ์ระดับปฐมที่ ประกอบด้วยสหกรณ์ต่าง ๆ ในพื้นที่ ระดับจังหวัด ได้แก่ ชุมนุมสหกรณ์จังหวัด และระดับชาติ ได้แก่ ชุมนุมสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ไปจนถึงองค์กรสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ ได้แก่ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

(2) การกำกับดูแลโดยองค์กรส่วนราชการตามกฎหมายที่มีอำนาจหน้าที่และภารกิจเกี่ยวกับการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของบรรดาสมาชิกหรือสหกรณ์หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การกำกับกิจการดูแลการสหกรณ์ สามารถแบ่งแยกได้เป็นประเด็นหลัก ๆ ดังนี้

(1) การตรวจสอบกิจการสหกรณ์ คือ การที่คณะผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ ดำเนินการตรวจสอบการบริหารและดำเนินกิจการงานทั้งปวงของสหกรณ์ในด้านต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์แทนสมาชิกสหกรณ์ทั้งหมด ประกอบด้วย ตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การปฏิบัติการ การบริหารงาน ระบบสารสนเทศ และการตรวจสอบด้านอื่น ๆ (www.cad.go.th, 2560) โดยต้องรายงานผลการตรวจสอบกิจการ ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์เป็นลายลักษณ์อักษรประจำเดือนต่อที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการ และรายงานการตรวจสอบประจำปีต่อที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ ในกรณีที่ผู้ตรวจสอบกิจการพบว่า มีเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกหรือสหกรณ์อย่างร้ายแรง หรือสหกรณ์ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบมติที่ประชุมสหกรณ์จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง ให้ผู้ตรวจสอบกิจการแจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการดำเนินการทันทีเพื่อดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว ซึ่งผู้ตรวจสอบกิจการเป็นผู้สร้างสมดุลจากการปฏิบัติการกิจการของคณะกรรมการดำเนินการและฝ่ายจัดการสหกรณ์ การทำหน้าที่ตรวจสอบจึงต้องไม่ย่อหย่อนหรือไม่ควรถูกรอบงำหรือควมรวมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการดำเนินการ เพราะคนได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ (สาคร บุญเชิญ, 2561)

(2) การตรวจการสหกรณ์ คือ การที่นายทะเบียนสหกรณ์ได้แต่งตั้งผู้ตรวจการในการกำกับดูแล และนำตรวจสอบกิจการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ให้สหกรณ์ปฏิบัติอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และมติที่ประชุมของสหกรณ์ เมื่อพบข้อบกพร่องก็จะรายงานให้นายทะเบียนสหกรณ์ทราบหรือสั่งการแก้ไข หรือสั่งการหาผู้รับผิดชอบ หรือสั่งการเพื่อเอาผิดกับผู้กระทำให้เกิดความเสียหาย เช่น คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ 8/2559 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์ให้ตรวจสอบรายการที่เกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป การดำเนินการตามอุดมการณ์ หลักการสหกรณ์ การดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจกระทำการของสหกรณ์ การฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ในรายละเอียดที่เกี่ยวกับกรณีสมาชิก บุคคลอื่น การบริหารจัดการภายในองค์กร และการตรวจสอบฐานะการเงินของสหกรณ์

(3) การสอบบัญชีสหกรณ์ คือ กระบวนการรวบรวมและประเมินหลักฐานการสอบบัญชี เพื่อให้ผู้สอบบัญชีสหกรณ์สามารถตรวจสอบความถูกต้องและสรุปผลของการบัญชีและการเงินของกิจการสหกรณ์ทั้งระบบ พร้อมเสนอต่อมวลสมาชิกในที่ประชุมใหญ่ ส่วนการตรวจสอบงบการเงินนั้นเป็นการตรวจสอบข้อมูลทางบัญชีและรายงานทางการเงินเพื่อประเมินว่าข้อมูลดังกล่าวมีความสมบูรณ์เชื่อถือได้และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งผู้สอบบัญชีที่ทำหน้าที่ตรวจสอบงบการเงินเพื่อแสดงความเห็นต่อความถูกต้องของงบการเงินนั้นต้องปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานด้านมรรยาทของผู้สอบบัญชี มาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไป รวมถึงการใช้วิจารณญาณในการสังเกตเยี่ยงผู้ประกอบวิชาชีพ

(4) กฎหมายสหกรณ์ คือ การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการบริหารและดำเนินกิจการงานสหกรณ์ ในส่วนของสหกรณ์ไทยนั้นเริ่มจากคำริชของรัฐบาลในสมัยแรกที่ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติพิเศษผนวกเข้ากับพระราชบัญญัติสมาคมพุทธศักราช 2457 เพื่อใช้เป็นกฎหมายคุ้มครองสหกรณ์ เรียกว่า “พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459” ซึ่งถือเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกของไทย ต่อมาเมื่อการจัดสหกรณ์ปรากฏผลดีเป็นที่มั่นใจว่าจะให้มีการขยายการสหกรณ์ให้กว้างขวางและมั่นคงยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงตรากฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เพื่อคุ้มครองสหกรณ์โดยเฉพาะ คือ “พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471” และได้ออกพระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476 ให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งสหกรณ์เป็นผู้โอนหรือผู้รับโอน ต่อมาได้ออกพระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 อีกฉบับหนึ่ง กำหนดให้สหกรณ์จัดสรรเงินกำไรสุทธิเป็นทุนสำรองของสหกรณ์ ทุนสหกรณ์กลาง และทุนสาธารณะของสหกรณ์ ใน พ.ศ. 2478 ยังได้ออกพระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 ฉบับที่ 2

ให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับการได้มา การจำหน่าย การยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ หรือการยึดหน่วง ซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับกิจการสหกรณ์ ส่วนการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยก็คือการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ที่เปิดโอกาสให้มีการควบสหกรณ์หาทุนขนาดเล็กที่ดำเนินธุรกิจเพียงอย่างเดียวควบเข้ากันให้เป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่สามารถขยายการดำเนินธุรกิจเป็นแบบอเนกประสงค์ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่สมาชิกได้มากกว่า ด้วยเหตุนี้ สหกรณ์หาทุนจึงได้แปรสภาพมาเป็นสหกรณ์การเกษตรมาจนปัจจุบัน ทั้งได้มีการจัดตั้งสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยขึ้นมาเพื่อเป็นสถาบันส่งเสริมกิจการสหกรณ์ทุกประเภทที่วราชาอาณาจักรให้มีความเจริญก้าวหน้าอันมิใช่เป็นการหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้น เป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ที่ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วทำให้มีบทบัญญัติหลายประการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาการสหกรณ์ให้ทันต่อสภาพการแข่งขันกับระบบธุรกิจในปัจจุบัน โดยกำหนดให้มีสหกรณ์ชนิดเดียวคือสหกรณ์จำกัดที่สมาชิกจำกัดความรับผิดชอบจำกัดเท่าจำนวนหุ้นที่ตนถือ ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (มาตรา 9) มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พิจารณาแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ (มาตรา 10) ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์นายทะเบียนสหกรณ์ (มาตรา 15) โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ในรายละเอียด (มาตรา 16) ทั้งให้จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาสหกรณ์(กพส.) เพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ (มาตรา 27) ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ส่วนพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 นั้นมีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ครอบคลุมและเหมาะสมยิ่งขึ้นเพื่อให้การดำเนินกิจการของสหกรณ์สามารถลุล่วงไปได้ โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2553 สำหรับพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อการพัฒนา คຸ້ມครอง และสร้างเสถียรภาพแก่ระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 34 ก เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2562 และใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 เป็นต้นไป

สถิติของกรมส่งเสริมสหกรณ์ พบว่าในปี 2562 ประเทศไทยมีจำนวนสหกรณ์ทั้งสิ้น 8,073 แห่ง (รวมชุมนุมสหกรณ์) โดยมีสถานะ Active หรือดำเนินกิจการ จำนวน 6,693 แห่ง ยังไม่เริ่มดำเนินการ 92 แห่ง (รวมสถานะ Active 6,785 แห่ง) และมีสถานะเลิกสหกรณ์อยู่ระหว่างชำระบัญชี (Non-Active) จำนวน 1,288 แห่ง (ดูตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1 จำนวนสหกรณ์ทั้งหมดในประเทศไทย

ที่	ประเภทสหกรณ์	ดำเนินกิจการ	เลิกสหกรณ์	รวม
1	สหกรณ์การเกษตร	3,418	896	4,314
2	สหกรณ์ประมง	75	29	104
3	สหกรณ์นิคม	87	4	91
4	สหกรณ์ร้านค้า	132	64	196
5	สหกรณ์บริการ	1,075	201	1,276
6	สหกรณ์ออมทรัพย์	1,418	67	1,485
7	สหกรณ์เครดิตยูเนียน	580	27	607
รวม		6,785	1,288	8,073
หมายเหตุ : ชุมนุมสหกรณ์เป็นการรวมกลุ่มของสหกรณ์ตั้งแต่ 5 สหกรณ์ขึ้นไป (พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 101)				

ที่มา: รวมสหกรณ์ชุมนุมสหกรณ์ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562

2.2 สถานการณ์ปัญหาและผลกระทบจากการบริหารและการดำเนินกิจการของสหกรณ์ไทย

ข้อมูลจากกรมส่งเสริมสหกรณ์สหกรณ์ (<https://cpd.go.th>, 2563) อธิบายว่าปี พ.ศ. 2562 มีสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องทั้งหมด 1,453 แห่ง ได้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2562 เหลือสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องทั้งสิ้น 222 แห่ง คิดเป็นมูลค่า 7,544.43 ล้านบาท ซึ่งควงพร หัชชะวณิชและบัญชา ชลาภิรมย์ (2554, หน้า 102) เห็นว่าสหกรณ์บางประเภทมีฐานะที่เป็นทั้งสหกรณ์และสถาบันการเงิน หน่วยงานกำกับและส่งเสริมสหกรณ์โดยตรงก็มุ่งเน้นการกำกับดูแลเฉพาะส่วนที่เป็นสหกรณ์เท่านั้น แต่ธุรกรรมทางการเงินหรือส่วนความเป็นสถาบันการเงินมิได้มีการติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิดเท่าที่ควร อีกทั้งนโยบายส่งเสริมสนับสนุนของภาครัฐต่อสหกรณ์ที่เป็นองค์การภาคประชาชนถูกก้าวท้าวแทรกแซงครอบงำจนสูญเสียความเป็นอิสระและขาดการพึ่งตนเองซึ่งเป็นหลักการสำคัญ ซึ่งในทางปฏิบัติสหกรณ์ยังต้องพึ่งพิงภาครัฐ โดยเฉพาะเงินทุนและข้อเรียกร้องต่าง ๆ ปัญหาโดยภาพรวมเกิดขึ้นกับสหกรณ์ไทยจนทำให้สหกรณ์เสียหายหรือเสื่อมเสียประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก ดังกรณีที่ปรากฏเป็นข่าวและเป็นคดีความกรณีตัวอย่าง เช่น

1) ในปี พ.ศ. 2556 ได้เกิดเหตุการณ์ที่สมาชิกของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ไม่สามารถถอนเงินทุนเรือนหุ้นหรือเงินฝากของตนเองได้ สาเหตุหลักมาจากการดำเนินธุรกิจที่ขาด

ความโปร่งใสและการกำกับดูแลที่ไม่เข้มงวด มีการดำเนินกิจการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบของสหกรณ์ รวมถึงมีการทุจริตเกิดขึ้นจนเป็นเหตุให้สหกรณ์เสียหายถึงขนาดต้องตกอยู่ในสภาพบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวและเข้าสู่การฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายล้มละลาย โดยปี 2546-2547 ผู้สอบบัญชีพบข้อบกพร่องของสหกรณ์ในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการระดมทุนในรูปของทุนเรือนหุ้น เงินฝาก เงินกู้จากภายนอก หรือตัวสัญญาใช้เงินโดยให้ผลตอบแทนสูงทั้งดอกเบี้ยและเงินปันผลเพื่อเป็นการจูงใจ มีการนำเงิน ไปลงทุนและใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ซึ่งเบี่ยงเบนจากกิจการปกติของสหกรณ์และมีความเสี่ยงสูง มีการให้เงินกู้แก่สมาชิกสมทบเกินกว่าระเบียบที่สหกรณ์กำหนด และให้เงินกู้แก่นิติบุคคลและกลุ่มบุคคลโดยไม่เป็นไปตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ จนธุรกรรมมีความซับซ้อนและมีการดำเนินการที่เข้าข่ายเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ผู้สอบบัญชีอ้างว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามกฎหมายเป็นอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งผู้สอบบัญชีเองก็ได้รายงานให้ทราบแล้ว กรณีตัวอย่างของปัญหานี้ เป็นรูปธรรมของการขาดกลไกกำกับควบคุมการบริหารกิจการที่ดี และการตรวจสอบสหกรณ์ที่ไม่เคร่งครัดเท่าที่ควรภายในองค์กรสหกรณ์ จนส่งผลให้สหกรณ์มีการบริหารงานที่บกพร่องและเกิดความเสียหายในที่สุดดังที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากนี้จะนำมาซึ่งความรับผิดชอบแพ่งและทางอาญากับผู้บริหารสหกรณ์ที่ทุจริตแล้ว ศาลปกครองกลางได้คำพิพากษา 1) คดีหมายเลขคำที่ 879/2557 หมายเลขแดงที่ 1539/2559 2) คดีหมายเลขคำที่ 913/2557 คดีหมายเลขแดงที่ 1339/2560 3) คำพิพากษาคดีหมายเลขคำที่ 2472/2556 คดีหมายเลขแดงที่ 1340/2560 4) คดีหมายเลขคำที่ 899/2557 และ 5) และคดีหมายเลขคำที่ 975/2557 พิพากษาให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งถูกฟ้องคดีในฐานะที่เป็นองค์กรกำกับและอธิบดีในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายที่จะต้องระงับยับยั้งหรือสั่งให้แก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ แก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วงเป็นรูปธรรมอย่างเด็ดขาดในช่วงแรก ๆ ที่ความเสียหายยังเกิดขึ้นไม่มาก แต่การที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จนเป็นเหตุให้สมาชิกสหกรณ์ได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกรณีของแต่ละคนตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2) กรณีแชร่ลอตเตอรีสหกรณ์ ที่สหกรณ์ได้ดำเนินการจัดทำสัญญา โครงการจัดซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล (ลอตเตอรี) กับบริษัทที่อ้างว่ามีโควตาจัดสรรและจะขายสิทธิ์ให้กับสหกรณ์มาจำหน่ายแก่สมาชิกของสหกรณ์เพื่อเป็นสวัสดิการ โดยระดมเงินเข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้ ทางบริษัทจะรับสลากไปกลับขายให้แทนเพื่อความสะดวก หรือสหกรณ์จะรับไว้ขายเองก็ได้ แต่ขอคิดค่าบริหาร

จัดการเป็นสลาก โดยมีผู้บริหารสหกรณ์ลงนามกับบริษัทและออกเช็คธนาคารพาณิชย์หลายฉบับค่าประกันหนี้สลาสดังกล่าว แต่ต่อมาพบว่าไม่ได้เอาเงินไปซื้อขายลอตเตอรี่จริงตามโครงการตามสัญญา เพราะบริษัทแรกไม่ได้รับโควตาลอตเตอรี่จากรัฐบาล ขณะที่บริษัทที่สองที่บอกว่ามีโควตา 180,000 เล่มในความจริงมีเพียงแค่ 15 เล่มแล้วเอามาหมุนเวียนขายกับผู้แทนสมาชิกไปเรื่อย ๆ จนเกิดความเสียหายในวงกว้าง ขณะที่ผู้กระทำพยายามให้การต่อสู้ว่าการดำเนินการแต่ละครั้งเกิดจากมติของกรรมการสหกรณ์เอง เป็นเรื่องเอาเงินสหกรณ์ไปบริหารให้ออกเงยเป็นประโยชน์มากกว่า และเชื่อโดยสุจริตว่าโครงการนี้สามารถทำได้ ผู้เสียหายบางรายก็ได้เงินคืนไปแล้ว แสดงว่าโครงการนี้สร้างผลกำไรจริง แต่ข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงนั้น สหกรณ์เป็นนิติบุคคลที่ต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ ซึ่งการดำเนินธุรกิจจัดหาสลากกินแบ่งรัฐบาลมาจำหน่ายดังกล่าวนั้นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหกรณ์ เป็นการกระทำฝ่าฝืนข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ด้วยเงินผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับจำนวนมหาศาล ส่อไปในทางกระทำการทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น จนเกิดความเสียหายแก่สหกรณ์จำนวน 13 แห่งใน 11 จังหวัดประกอบด้วยจังหวัดเลย ชัยภูมิ ร้อยเอ็ด สกลนคร กาฬสินธุ์ โยธธร ปทุมธานี นนทบุรี ราชบุรี สงขลา และเชียงราย รวมมูลค่านับหมื่นล้านบาท สมาชิกได้รับผลกระทบกว่า 200,000 คน มีการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญากับคณะกรรมการสหกรณ์ต่าง ๆ และผู้เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง

สืบเนื่องจากกรณีดังกล่าวนี้ เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2561 ศาลได้อ่านคำพิพากษาคดีสหกรณ์ออมทรัพย์ครูเชียงราย จำกัด ร่วมกับสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนนทบุรี สหกรณ์ออมทรัพย์ครูสกลนคร สหกรณ์ออมทรัพย์ครูราชบุรี สหกรณ์ออมทรัพย์ครูโยธธร และสหกรณ์ออมทรัพย์ครูกาฬสินธุ์ เป็นโจทก์ฟ้อง บริษัท เทวาสิทธิพิมเนส จำกัด กับพวกรวม 110 คนเป็นจำเลยซึ่งทั้งหมดที่เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้มีอำนาจ ประธานกรรมการสหกรณ์ กรรมการสหกรณ์และผู้จัดการสหกรณ์ต่าง ๆ ร่วมกันฉ้อโกงประชาชน ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การกระทำของพวกจำเลยเป็นการกระทำผิดฐานเป็นคณะกรรมการดำเนินการ และผู้จัดการสหกรณ์ในแต่ละสหกรณ์ของตน ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สิน กระทำผิดหน้าที่ของตนโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 353 และร่วมกันฉ้อโกงประชาชน ตามมาตรา 343 วรรคแรก โดยมีสหกรณ์ผู้เสียหาย 13 สหกรณ์ จึงพิพากษาให้ลงโทษจำเลยจำนวน 79 คน โดยแบ่งเป็นความผิดฐานร่วมกันฉ้อโกงประชาชนจำคุกจำเลยคนละ 25 ปี จำนวน 7 คน ความผิดฐานร่วมกันฉ้อโกงประชาชนและฐานเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินของผู้อื่นกระทำความผิดหน้าที่ของตนคนละ 10 ปีจำนวน 60 คน และฐานเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สิน จำคุกคนละ 3 ปี จำนวน 12 คน

3) ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 6942/2559 พิพากษาให้ลงโทษจำคุกบรรดาอดีตคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูราชบุรี จำกัด ชุดที่ 54 และผู้จัดการ รวมจำนวน 16 คน ๆ ละ 6 ปี ในข้อหาฐานร่วมกันขกยออกทรัพย์ในฐานะเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินของผู้อื่นหรือทรัพย์สินซึ่งผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย กระทำผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใด ๆ โดยทุจริต (ได้ดำเนินการกู้เงินจากสถาบันการเงินอื่นและอ้างว่านำไปดำเนินการธุรกิจสลากกินแบ่งรัฐบาลกับบริษัทเทวาสิทธิ์พินเนสและถูกข้อ โกงซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบของสหกรณ์) จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 353 มาตรา 83 และมาตรา 91

4) ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 3665/2560 ให้ลงโทษบรรดาอดีตกรรมการดำเนินการและผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูกาฬสินธุ์ จำกัด เป็นจำเลยที่นำเงินสหกรณ์ไปลงทุนซื้อสลากกินแบ่งสุญเงินกว่า 1,000 ล้านบาท โดยให้จำเลยที่ 1 ถึงจำเลยที่ 15 และจำเลยที่ 20 ร่วมกันชำระเงิน 677,400,000.00 บาท และให้จำเลยที่ 16 ถึงจำเลยที่ 19 ชำระเงิน 146,400,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปีของเงินต้นแต่ละจำนวนที่ต้องรับผิดชอบนับถัดจากวันฟ้อง (ฟ้องวันที่ 30 กรกฎาคม 2555) เป็นต้น ไปจนกว่าจะชำระเสร็จ จนคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ได้มีมติให้ลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยให้ไล่ออกและปลดออกบุคคลดังกล่าวจำนวน 17 คน

5) ศาลฎีกามีคำพิพากษาเมื่อ 24 พฤษภาคม 2562 ให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูเชียงราย จำกัด ชุด 50 ประจำปี 2553 ร่วมกับเอกชนรวม 29 คนชำระหนี้จำนวน 573.79 ล้านบาทพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ฐานกระทำละเมิดด้วยการนำเงินสหกรณ์ไปร่วมลงทุนกับเอกชนซื้อสลากกินแบ่งมาขายเป็นสวัสดิการให้แก่สมาชิกโดยไม่มีผลตอบแทนตามสัญญา ซึ่งต่อมาเอกชนได้บอกเลิกสัญญาและไม่ยอมคืนเงินที่ค้างจนทำให้สหกรณ์เกิดความเสียหาย ส่วนจำเลยที่ 20-24 รู้ว่า การจัดหาสลากกินแบ่งรัฐบาลมาขายให้สมาชิกมิใช่กิจการร่วมของสหกรณ์ และสัญญามีความเสี่ยงเสียเปรียบชัดแจ้ง แต่กลับไม่รายงานคณะกรรมการ และส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแล ถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ 1-15 ชดใช้ค่าเสียหายแก่สหกรณ์ ขณะที่จำเลยที่เข้ามาดำรงตำแหน่งหลังการทำสัญญา จึงไม่ถือว่าละเลยต่อหน้าที่ ในส่วนคดีอาญา ศาลชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษา เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2561 ลงโทษจำเลยที่ 1-15 จำคุก 6 ปี 8 เดือน อยู่ระหว่างยื่นอุทธรณ์ จำเลยตาย ไป 2 คนแล้ว

6) ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุกบรรดาอดีตกรรมการดำเนินการและผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูร้อยเอ็ด จำกัด คนละ 3 ปีกรณีความผิดฐานร่วมกันขกยออกทรัพย์ ร่วมกันปลอมเอกสารและใช้เอกสารปลอม นำเอาสลากกินแบ่งรัฐบาลมาจำหน่ายในระบบสหกรณ์โดยไม่ผ่านที่ประชุมใหญ่

ซึ่งผิดขั้นตอนของการดำเนินงานสหกรณ์ ทำให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์และสมาชิกเป็นจำนวนเงินกว่า 400 ล้านบาท ซึ่งก่อนหน้านี้สหกรณ์จังหวัดร้อยเอ็ดได้เคยฟ้อง และศาลให้จำเลยชดใช้เงินคืนแก่สหกรณ์จำนวน 143 ล้านบาทไปแล้ว

7) ศาลแพ่งมีพิพากษาให้อดีตนายกกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูชัยภูมิ จำกัด ชุดปี 2553 ชดใช้ค่าเสียหายจากการถูกโกงแชร์ลอตเตอรี่เป็นเงินกว่า 295 ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี รวมทั้งสิ้นเป็นเงินรวมกว่า 335 ล้านบาท

8) ศาลจังหวัดอุบลราชธานีได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 2667/2559 และ 1323/2560 (ความแพ่ง - ละเมิด) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูอุบลราชธานี จำกัด ชุด 51 ร่วมชดใช้เงินจำนวน 24 ล้านบาทเศษพร้อมดอกเบี้ย 7.5 % ต่อปีตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2554 ให้แก่สหกรณ์ในกรณีซื้อที่ดินเพื่อสร้างสำนักงานแห่งใหม่แพงกว่าความเป็นจริง และต่อมาสมาชิกสหกรณ์จำนวน 4 คนได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ชุดดังกล่าวและผู้จัดการ รวม 16 คน เป็นคดีอาญามาหมายเลขแดงที่ 7383/2560 ขอให้ฟ้อง ศาลแขวงอุบลราชธานีได้อ่านคำพิพากษาเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2561 ให้จำคุกคนละ 3 ปี โดยไม่รอลงอาญา

9) สหกรณ์เคหสถานนพเก้ารวมใจ จำกัด มีการระดมทุนเพื่อดำเนินโครงการอสังหาริมทรัพย์ออกขายทั่วไป ต่อมานายทะเบียนสหกรณ์มีหนังสือให้ระงับการดำเนินงานโครงการดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าขัดกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ที่ระบุให้ต้องดำเนินการให้กับสมาชิกสหกรณ์เท่านั้น พร้อมกับให้แก้ไขข้อบกพร่องภายใน 180 วัน ซึ่งต่อมานายทะเบียนสหกรณ์ได้สั่งเลิกสหกรณ์ไปแล้วเมื่อปี 2560 เนื่องจากไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ไม่ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องให้แล้วเสร็จ ไม่สามารถปิดบัญชีและจัดประชุมใหญ่ภายในกำหนดเวลาได้ ทั้งได้ดำเนินคดีทางแพ่งกับกรรมการสหกรณ์หลังจากพบความผิดปกติทางการเงินเพื่อติดตามทรัพย์สินทั้งหมดคืน และได้ร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีกับคณะกรรมการกรณีซื้อที่ดินราคาสูงเกินจริงด้วย ส่งผลให้สหกรณ์อื่นที่ได้นำเงินไปฝากหรือลงทุนไว้ก็ต้องได้รับผลกระทบไปด้วย

10) กรณีสหกรณ์ออมทรัพย์สโมสรรถไฟ จำกัด จ่ายเงินกู้พิเศษเพื่อเคหะสงเคราะห์ให้สมาชิก 6 ราย รวม 199 สัญญา เป็นเงิน 2,285 ล้านบาท ระหว่างปี พ.ศ. 2555-2560 ซึ่งขัดกับระเบียบสหกรณ์ที่ได้กำหนดให้จ่ายเงินกู้กับสมาชิกรายละไม่เกิน 15 ล้านบาท ทำให้สหกรณ์ได้รับความเสียหายและส่งผลกระทบต่อสมาชิก 6,000 กว่าคน ทั้งนี้ ตามข่าวว่าสมาชิกทั้ง 6 รายได้นำเงินกู้นี้ไปซื้อที่ดินประมาณ 600 ไร่ที่จังหวัดเพชรบูรณ์นั้น เชื่อว่าราคาที่ดินดังกล่าวมีมูลค่าไม่ถึงจำนวนเงินที่กู้ไป แต่เป็นลักษณะการฟอกเงินจากสหกรณ์มากกว่า

3. การบริหารและดำเนินกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ของต่างประเทศ

การศึกษาถึงการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ในสาระสำคัญ รวมถึงการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ที่เป็นรูปธรรม และมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกและประเทศชาติใน 3 ประเทศ ประกอบด้วยประเทศอังกฤษ (England) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany) และประเทศญี่ปุ่น (Japan) เพื่อเปรียบเทียบกับบริบทการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ของไทย ดังนี้

3.1 การบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ของประเทศอังกฤษ (England)

สหกรณ์ในอังกฤษเกิดจากการรวมกลุ่มกันของคนที่มีปัญหาเดือดร้อนจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมจนทำให้กรรมกรอดอยากทุกข์ยาก จึงเกิดแนวความคิดต้องการแก้ปัญหาและดำเนินการต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมาย แนวคิดแรกคือการไม่แสวงหากำไร (Away to protect the interests of the less powerful member of society) ในกลุ่มคนงานกรรมกรผู้บริโภคร่วมกัน รวมทั้งชาวนาและผู้ผลิต ซึ่งได้ทดลองดำเนินการในหลายวิธี มีการรวมเงินเพื่อเป็นทุนจัดหาปัจจัยการผลิตตั้งร้านขายของร่วมกัน เอาเงินกองกลางไปซื้อของมาแบ่งอย่างเท่า ๆ กันทุกอย่าง จนพบว่าสามารถประหยัดเงินได้มากกว่าต่างคนต่างซื้อ คุณภาพสินค้าดีขึ้นและทุกคนยอมรับวิธีการนี้อย่างแพร่หลายจนเกิดสหกรณ์แรกของโลกคือ สหกรณ์ร็อกเวล ในปี ค.ศ.1844 (ส่งเสริม หอมกลิ่น และ สมเกียรติ ฉายไช้, 2554, หน้า 5-22)

1) ประเภทสหกรณ์ตามลักษณะของการดำเนินงาน

สหกรณ์ในประเทศอังกฤษมีหลายประเภทตามลักษณะของการดำเนินงาน เกิดขึ้นตามความต้องการของสมาชิกและได้มีการปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง มีทั้งสหกรณ์ระดับชุมชนหรือระดับล่าง ระดับกลางหรือระดับมัธยมและระดับชาติ ได้แก่

(1) สหกรณ์ผู้บริโภค (Consumers Co-operative) เป็นสหกรณ์ของกลุ่มชุมชนที่มีการซื้อขายสินค้าอุปโภคบริโภคที่เป็นทั้งสหกรณ์ผู้ค้าส่ง (Co-operative Wholesale) และสหกรณ์ผู้ค้าปลีก (Co-operative Retailers) ที่มีขนาด สาขา และจำนวนสมาชิกมากที่สุดทั่วทั้งประเทศอังกฤษ

(2) สหกรณ์ขายปลีก (Retailers Co-operative) เป็นสหกรณ์ผู้บริโภคประเภทหนึ่งที่เกิดจากการขยายตัวของเศรษฐกิจ มีการกระจายสินค้าไปสู่ผู้บริโภคที่รวดเร็วและสะดวกยิ่งขึ้น

(3) สหกรณ์ค้าส่ง (Co-operative Wholesale Society: CWS) มีกิจการธนาคาร ให้บริการประกันชีวิต ประกันทรัพย์สินต่าง ๆ บริการด้านการท่องเที่ยวทั่วโลก มีกิจการบริการทางสังคม การจัดพิธีศพ (Co-operative Funeral Care) บริการด้านสุขภาพ ยา และคลินิก (Co-operative Group

Pharmacy) ยังเป็นเจ้าของค้าส่งนมเนยทั่วยุโรปในรูปแบบสหกรณ์ Association Co-operative Creameries อีกด้วย

(4) สหกรณ์ประกันภัย (Co-operative Insurance Societies: CIS) ให้บริการประกันภัยแก่สมาชิกสหกรณ์ทั่วเกาะอังกฤษ (ไม่รวมกับของสหกรณ์ค้าส่ง) เป็นการให้บริการที่ดีที่สุดของการจัดอันดับในอังกฤษ

(5) สหกรณ์เคหสถาน (Housing Co-operative) เป็นสหกรณ์การเคหะแบบสมบูรณที่มีผู้เช่าเป็นสมาชิก มีสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างและแรงงานของอังกฤษสนับสนุนการเงินรัฐบาลยังออกกฎหมายรับรองสิทธิผู้เช่าให้ประชาชนทุกคนต้องมีที่อยู่อาศัยอย่างน้อยหนึ่งห้อง สหกรณ์มีหน้าที่จัดหาที่พักให้กับสมาชิกที่ต้องการมีห้องเช่าหรือห้องส่วนตัวสำหรับการสร้างครอบครัวใหม่เข้าพักอาศัย

(6) สหกรณ์ก่อสร้าง (Building Co-operative) มีหน้าที่จัดหา ก่อสร้างบ้านพัก ที่อยู่อาศัย ซ่อมแซมตึกใหม่ให้กับสหกรณ์เคหสถาน และมีอำนาจในการทำสัญญากับบริษัทอสังหาริมทรัพย์ในการจัดหาที่ดินจัดสร้างอาคารชุดให้กับสมาชิกเข้าพักอาศัย จัดการระบบสาธารณูปโภคอื่น ๆ ของโครงการ

(7) สหกรณ์บริการสาธารณูปโภค (Utility Co-operative) มีหน้าที่ให้บริการในกิจการสาธารณะแทนรัฐที่กฎหมายอังกฤษถือว่าต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมและตัดสินใจในกิจการก่อสร้าง กิจการไฟฟ้า โทรศัพท์ น้ำประปา รวมถึงการเข้าไปปรับช่วงต่อจากบริษัทเอกชน

(8) สหกรณ์คนงาน (Worker Co-operative) มีคนงานเป็นผู้ถือหุ้นและเป็นผู้บริหารโครงการ มีหน้าที่ให้บริการรับจ้างให้คนเข้าทำงานในสถานที่ต่าง ๆ สำหรับคนที่ว่างงาน ต้องการเปลี่ยนงาน หรือการฝึกอาชีพเข้าสู่ระบบแรงงานใหม่

(9) สหกรณ์บริการสังคม (Social Co-operative) มีหน้าที่ให้บริการในเรื่องต่าง ๆ อาทิ การจัดงานศพ จัดงานแต่งงาน งานวันเกิด การท่องเที่ยว หรืองานที่สมาชิกต้องการเพื่อไม่ให้ถูกเอาเปรียบ

(10) สหกรณ์รถยนต์บริการท่องเที่ยว (Car Sharing) สมาชิกผู้ขับรถรับจ้าง กู้เงินจากธนาคารกลางของรัฐในอัตราดอกเบี้ยต่ำมาลงทุนซื้อรถแท็กซี่มาจำนวนหนึ่งแล้วแบ่งกันขับวิ่งรับนักท่องเที่ยว โดยหักค่าเช่ารถเป็นกองกลางไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้แก่ธนาคารและซ่อมแซมรถ

(11) สหกรณ์การเกษตร (Agricultural Co-operative) ตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการจัดการวัสดุการเกษตร หาปุ๋ย หาเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพและราคายุติธรรม ให้บริการเกษตรกรด้านการตลาด สหกรณ์เป็นสถานที่จำหน่ายปศุสัตว์ อาหาร พืชผัก ผลไม้ และธัญพืชต่าง ๆ

(12) สหกรณ์เครดิตยูเนียน (Credit Union Co-operative) มุ่งให้กลุ่มคนในชุมชนได้เรียนรู้หลักการพึ่งพาตนเอง (Self-Sufficient Communities) มีการให้บริการที่หลากหลายทั้งการออมเงินกับสหกรณ์ในรูปแบบต่าง ๆ การให้กู้เงินและสวัสดิการอื่น ๆ เช่น จัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ยากไร้จากภัยพิบัติต่าง ๆ ให้การปรึกษาหรืออำนวยความสะดวกทางการเงินแก่สมาชิกในทุกด้าน การทำประกันชีวิต เป็นต้น สหกรณ์ได้ดำเนินธุรกิจการเงินเช่นธนาคารพาณิชย์ทุกอย่างและมีการเพิ่มเติมด้านสวัสดิการให้กับสมาชิกครอบคลุมทุกพื้นที่

(13) ชุมนุมสหกรณ์ (Co-operative Federation) เป็นการรวมกันของสหกรณ์ระดับชั้นปฐมหลาย ๆ รูปแบบ ตั้งแต่สหกรณ์ผู้บริโภค สหกรณ์ค้าส่ง สหกรณ์ค้าปลีกเป็นตัวหลักตามสภาพภูมิศาสตร์จนขยายใหญ่เป็นชุมนุมระดับเมืองหรือระดับจังหวัด และจากหลายชุมนุมสหกรณ์ก็รวมกันเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับแคว้นหรือบางเมืองเรียกว่า ระดับมัธยม (Secondary Co-operative)

(14) ธนาคารสหกรณ์ (Co-operative Banking) เป็นการรวมทุนระหว่างสหกรณ์เครดิตยูเนียนกับธนาคารสหกรณ์อ้อมทรัพย์ เนื่องจากการจัดตั้งสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีแนวคิดว่าคนงานต้องเป็นเจ้าของธนาคารโดยมีธุรกิจรับฝากเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน ให้กู้ หน่วยลงทุนเอกชนประกันภัย

(15) สหภาพสหกรณ์ (Co-operative Union) เป็นองค์กรที่ใหญ่ที่สุดของสหกรณ์ในอังกฤษ มีเป้าหมายต้องการเป็นเจ้าของผู้ผลิตสินค้าบริการทุกชนิดที่สมาชิกต้องซื้อใช้ ทั้งมีหน้าที่ให้การอบรมกรรมการ พนักงาน สมาชิกสหกรณ์ ประสานงานระหว่างสหกรณ์ด้วยกันและระหว่างชุมนุมสหกรณ์ และยังขยายเป็นองค์การสหกรณ์หนึ่งเดียวระดับโลกคือ International Co-operative Alliance: ICA

2) การบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์

โครงสร้างของสหกรณ์ในประเทศอังกฤษมี 3 ระดับ ตั้งแต่ระดับล่าง ระดับกลาง และระดับชาติที่พัฒนามาจากพื้นฐานความต้องการของคนระดับล่าง เช่น ผู้ใช้แรงงาน คนยากจน พนักงานในองค์กรทั้งของเอกชนและภาครัฐ ขยายตัวเป็นขบวนการสหกรณ์ขนาดใหญ่เกิดจากการใช้หลักของ Rochdale Pioneers โดยจัดตั้งเป็นชุมนุมระดับภูมิภาคในแต่ละแคว้นทั้งอังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์ เมื่อสหกรณ์หลายประเภท ได้มีการรวมกันในระดับจังหวัดหรือภูมิภาค และได้จัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาค (Co-operative Regional หรือ Federal Co-operative หรือ Secondary Co-operative) จากนั้นก็ได้รวบรวมสหกรณ์ระดับจังหวัดหรือภูมิภาคทุกเมืองและทุกประเภทสหกรณ์ขึ้นเป็นสหกรณ์ระดับชาติ ได้แก่ สหภาพสหกรณ์ (Co-operative Union) ส่วนสหกรณ์คนงานได้พัฒนาไปเป็นพรรคแรงงานและรวมกันเป็นพรรคสหกรณ์ เป็นการสนับสนุน

ให้สหกรณ์ทุกระดับขยายไปสู่ทุกส่วนของสังคม บางเมืองมีพรรคสหกรณ์ (Co-operative Party) ร่วมมือกับพันธมิตรภายใต้สมาชิกและผู้นำสหกรณ์แต่ละประเภทเป็นตัวกลางในการรวมกันเพื่อพัฒนาประเทศ โดยกำหนดนโยบายจากสหกรณ์ระดับล่างที่ผ่านสหกรณ์ทุกประเภทขึ้นไปสู่ระดับรัฐสภา โดยเลือกตั้งแต่ละครั้งจะมีผู้แทนจากภาคสหกรณ์เข้าไปนั่งในรัฐสภาของอังกฤษเป็นจำนวนมาก

สหกรณ์ผู้บริโภค (Consumers' Co-operative) เป็นสหกรณ์ที่มีบทบาทต่อคนอังกฤษมาก โครงสร้างสหกรณ์ มีการแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกจะเป็นสหกรณ์ค้าส่งและค้าปลีกขนาดใหญ่ (Co-operative Retail Trading Group: CRTG) ทำหน้าที่ขนส่งสินค้า ผลิต พัฒนาสินค้า สนับสนุนร้านค้าย่อยด้านสินค้าและเทคโนโลยี การพัฒนาองค์กร การกระจายสินค้า กลยุทธ์การตลาด การตั้งร้านค้าปลีกในชนบท ส่วนที่สอง คือสหกรณ์ขายปลีกขนาดเล็ก (Co-operative Retailing: CR) มีหน้าที่ขายสินค้า รับคำแนะนำจากสมาชิก ให้คำปรึกษา เป็นตัวแทนประกัน โดยร้านสหกรณ์จะแบ่งเป็น 3 ขนาด ได้แก่ ห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ มีทั้งค้าส่งและค้าปลีก (Welcom Convenience Stores) ขนาดกลาง ได้แก่ร้านค้าขนาดเล็กในเมือง (Market Town Small Supermarkets) และขนาดร้านค้าปลีกในชุมชน (Superstore Full 3 scale Supermarkets) ซึ่งแต่ละขนาดจะกระจายสินค้าจากสหกรณ์ผู้ค้าส่ง สินค้าจากโรงงานสหกรณ์ ส่วนสหกรณ์ค้าปลีกนั้นกฎหมายการค้าจะคุ้มครองให้อยู่ในรูปของสาธารณะเป็นเจ้าของมิให้มีผู้ถือหุ้นคนเดียว หรือต้องการให้เป็นระบบสหกรณ์หรือบริษัทมหาชน ซึ่งสหกรณ์ผู้บริโภคนี้จะไปเชื่อมโยงกับสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ด้วยการลงหุ้นในการก่อตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์อีกด้วย

ส่วนสหกรณ์การเกษตรในประเทศอังกฤษจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญที่ให้บริการด้านการเกษตรเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการตลาด สร้างโอกาสและเพิ่มช่องทางในการขายสินค้าการเกษตรของสมาชิก และเพิ่มอำนาจต่อรองเพื่อให้สมาชิกสามารถขายผลผลิตได้ราคาดีขึ้น และมีความมั่นคงด้านการตลาดเพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้ทั่วถึง โดยสามารถแบ่งสหกรณ์ออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ สหกรณ์บริการปัจจัยการผลิต (Supply Co-operatives) ที่ให้บริการสมาชิกในการจัดหาปัจจัยการผลิตการเกษตร เช่น เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย น้ำมันเชื้อเพลิง การบริการเครื่องจักรกล และสหกรณ์การตลาด (Marketing Co-operatives) ที่มุ่งเน้นด้านการผลิตและจำหน่ายสินค้าของสมาชิก เช่น การรวบรวมผลผลิต การปรับปรุงคุณภาพ การเก็บรักษา การคัดเกรด การแปรรูปและการตลาด ส่วนด้านเงินทุนในการดำเนินงานนั้นเกษตรกรต้องพึ่งเงินทุนจากสหกรณ์เครดิต (Credit Co-operative) (Co-operatives UK Limited, Online)

3) ด้านการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์

เนื่องจากสหกรณ์ในประเทศอังกฤษจะมีหลายประเภทตามลักษณะของการดำเนินงาน จึงมีกิจกรรมและบริหารที่หลากหลายตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งตามความต้องการของสมาชิก และมีการปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ขบวนการสหกรณ์จะมีการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์กันเองตามโครงสร้างสหกรณ์ มีการเชื่อมโยงกันตั้งแต่ระดับล่างจนถึงระดับชาติ มีทั้งสหกรณ์ระดับชุมชน ระดับมัธยม และระดับชาติ

4) ด้านกฎหมายสหกรณ์

ปัจจุบันสหกรณ์อังกฤษได้มีพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อสังคมและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 (Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 หรือ CCBSA 2014) มาใช้บังคับ โดยดำเนินงานตามหลักสหกรณ์สากล และองค์กรที่ได้ผ่านการพิจารณาจากองค์กรกำกับทางการเงิน (Financial Services Authority หรือ FSA) สามารถที่จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์แห่งอังกฤษ (Cooperatives UK หรือ CUK) โดยคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์จะมีที่มาจากทั้งสมาชิก สหกรณ์และบุคคลภายนอกที่เป็นฝ่ายจัดการของสหกรณ์ กรรมการดำเนินการของสหกรณ์ที่มาจากการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ถึง 3 ปี โดยไม่มีการจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่ง (ที่มา: www.copa-cogeca.eu) และได้บัญญัติคุณสมบัติพื้นฐานขององค์กรที่จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ไว้ว่า การดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก สมาชิกหนึ่งคนออกเสียงลงคะแนนได้หนึ่งเสียง (One Member, One Vote) ผลตอบแทนจากหุ้นต้องมีการจำกัด หากมีการแบ่งกำไรให้แก่สมาชิกต้องแบ่งเท่ากัน ไม่มีการแทรกแซงข้อจำกัดของสมาชิก การจดทะเบียนสหกรณ์ต้องมีสมาชิกอย่างน้อยสามคน และกฎหมายกำหนดอายุสำหรับกรรมการสหกรณ์ขั้นต่ำ 16 ปี แต่ถ้ากฎขององค์กรมีการจำกัดอายุขั้นต่ำที่สูงกว่าให้ยึดกฎขององค์กรแทน (Archives Hub, Online)

3.2 การบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany)

การสหกรณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งออกเป็น 3 ช่วง (กฤษฎา ประศาสน์วุฒิ และวิเชียร แทนธรรม โรจน์, 2550, หน้า 6-19) ได้แก่ ระยะเวลาแรก ในการก่อตั้งสหกรณ์ (ค.ศ. 1849-1914) โดยผู้นำสหกรณ์ 2 ท่าน คือ เฮร์มานน์ ชูลซ์-เดลิทซ์ (Hermann Schulze-Delitzsch) ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งสหกรณ์ประเภทในเมือง และฟรีดริช วิลเฮล์ม ไรฟ์ไฟเซิน (Friedrich Wilhelm Raiffeisen) เป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งสหกรณ์ประเภทในชนบท ระยะเวลาที่สอง เป็นพัฒนาการสหกรณ์ช่วงสงครามโลก ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1914-1945) ที่อยู่ในภาวะสงครามซึ่งส่งผลกระทบต่อสหกรณ์ การปกครองด้วยลัทธิฟาสซิสต์ (Facism) ทำให้ขบวนการสหกรณ์ได้ถูกควบคุมและถูกทำลายล้าง ความเป็นอิสระลงเกือบหมดสิ้น ระยะเวลาที่สาม หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่าง สหกรณ์ภายใต้ระบบสังคมนิยมของประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมันหรือเยอรมันตะวันออกเป็นสหกรณ์ที่ขาดความเป็นอิสระต้องอยู่ใต้ระบบการรวมอำนาจจากส่วนกลาง ขณะที่สหกรณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือเยอรมันตะวันตกก็ได้มีการดำเนินการพัฒนาสหกรณ์ไปในแนวทางแบบดั้งเดิม อย่างไรก็ตามเมื่อ 2 ประเทศได้กลับมารวมกันอีกครั้งเมื่อปี ค.ศ. 1990 สหกรณ์ก็ได้เปลี่ยนระบบโครงสร้างเพื่อการดำเนินธุรกิจเป็นไปตามแนวของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดสังคมนิยม (Social Market Economy) คือระบบแบบผสมระหว่างสังคมนิยม (Socialism) และทุนนิยม (Capitalism) ด้วยการยอมรับให้สหกรณ์เป็นสถาบันที่ระดมความร่วมมือให้เกิดพลังแข่งขันกับสถาบันต่าง ๆ ด้วยวิธีการสหกรณ์เพื่อเกิดการถ่วงดุลเชิงเศรษฐกิจในสังคมได้อย่างมั่นคง

1) ประเภทสหกรณ์ตามลักษณะของการดำเนินงาน

การจัดตั้งสหกรณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กฎหมายสหกรณ์กำหนดให้มีสมาชิกไม่น้อยกว่า 7 คน โดยให้จัดตั้งและดำเนินการเป็นกลุ่มเตรียมสหกรณ์เพื่อเรียนรู้และทดลองดำเนินงานเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปีจนมีความเหมาะสมแล้วจึงจะขอตระเบียนเป็นสหกรณ์ได้เมื่อชุมนุมสหกรณ์และชุมนุมตรวจบัญชีสหกรณ์ให้ความเห็นชอบแล้ว นายทะเบียนสหกรณ์จึงรับจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ โดยแบ่งสหกรณ์ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) สหกรณ์เครดิตหรือธนาคารสหกรณ์ (Co-operative Bank) เป็นสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจสินเชื่อในรูปแบบของการธนาคาร ประกอบด้วยธนาคารประชาชน (People's Banks หรือ Volksbanken) และธนาคารไรฟ์ไฟเซิน (Raiffiesen Banks หรือ Raiffeisen Banken) ซึ่งสหกรณ์เหล่านี้ได้ร่วมกับธนาคารกลางสหกรณ์ (Co-operative Central Banks) ที่มีธนาคารสหกรณ์ต่าง ๆ เป็นทั้งลูกค้าหลักและเป็นผู้ถือหุ้นในธุรกิจธนาคารที่ดำเนินการในรูปแบบบริษัทที่มีสหกรณ์เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ (Holding Company) ภายใต้กฎหมายที่ส่งเสริมขบวนการสหกรณ์เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมากกว่าการลงทุน (The Co-operatives Bank, Online, 2002) ธนาคารสหกรณ์เหล่านี้ให้บริการด้านการเงิน สินเชื่อครบวงจรกับสมาชิกและบุคคลทั่วไปผ่านการจัดตั้งเครือข่ายธนาคารแบบ Universal Banks ซึ่งเป็นองค์กรแบบกระจายอำนาจ ต่างเป็นอิสระต่อกัน แต่สหกรณ์ทุกระดับจะต้องให้การสนับสนุนสหกรณ์ระดับท้องถิ่นตามหลักการให้ความสนับสนุนกัน นอกจากนี้ยังมีธนาคารอื่นที่เน้นอาชีพที่แน่นอนอีก เช่น ธนาคารสหกรณ์ข้าราชการพลเรือน (Public Servants' Banks) ธนาคารสหกรณ์บุคลากรทางการแพทย์ (Medical Professionals' Banks) เป็นต้น สหกรณ์เหล่านี้ดำเนินธุรกิจทั้งด้านธนาคารและธุรกิจการค้าภายใต้สหกรณ์เดียวกัน เป็นประเภทสหกรณ์อเนกประสงค์ (Multipurpose Co-operatives)

สำหรับสหกรณ์ระดับที่สูงขึ้นไปเป็นระดับที่สองของระบบธนาคารสหกรณ์ที่ประกอบด้วยธนาคารระดับภูมิภาคชื่อว่า Westdeutsche Genossenschafts-Zentral Bank หรือ WGZ Bank (ธนาคารกลางสหกรณ์ภาคตะวันตกของเยอรมัน) และสำนักงานระดับภูมิภาคของ Deutsche Zentral-Genos-senschafts Bank หรือ DZ Bank (ธนาคารสหกรณ์กลางแห่งเยอรมัน) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการบริหารจัดการเงินส่วนเกินในระบบด้วยการเป็นศูนย์กลางรับฝากและให้กู้กับธนาคารสหกรณ์อื่นที่ขาดเงินทุนหมุนเวียน

ระดับที่สามเป็นธนาคารระดับประเทศ คือธนาคารสหกรณ์กลางแห่งเยอรมัน (Deutsche Zentral-Genos-senschafts Bank หรือ DZ Bank) ซึ่งมีธนาคารระดับปฐมและธนาคาร WGZ-Bank เป็นผู้ถือหุ้นสำคัญ นอกจากนี้ยังมีสถาบันการเงินที่ให้บริการทางการเงินพิเศษเฉพาะอย่างและเป็นผู้ถือหุ้นของ WGZ-Bank และ DZ Bank ที่เรียกรวมกันว่า ชุมนุมสหกรณ์ทางการเงิน (Co-operative Financial Federation) ประกอบด้วยธนาคารสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อเคหสถาน (Co-operative Building Society Saving) ทำหน้าที่ให้บริการรับฝากเงินและให้สินเชื่อเพื่อการเคหสถาน และบริษัทประกันภัย R+V (R+V Insurance Company: R คือธนาคารไรฟ์ไฟเซน ส่วน V คือธนาคารประชาชน) ซึ่งธนาคารสหกรณ์ทั้งสามระดับนี้เป็นสมาชิกของชุมนุมตรวจบัญชีสหกรณ์ระดับภูมิภาค (Regional Co-operative Auditing Federation) และยังเป็นสมาชิกของชุมนุมสหกรณ์ธนาคารประชาชนและธนาคารไรฟ์ไฟเซนแห่งประเทศเยอรมัน (Federation of the German People's Banks and Raiffeisen Banks หรือ BVR) ซึ่งเป็นชุมนุมระดับประเทศด้วย

(2) สหกรณ์ภาคเกษตร (Co-operatives in the Agricultural Sector) จัดเป็นสหกรณ์ไรฟ์ไฟเซนเพื่อผลผลิต การแปรรูปและการบริการ ทำหน้าที่ด้านการตลาด จัดส่งวัตถุดิบและหาปัจจัยการผลิตให้กับภาคเกษตร ให้สินเชื่อกับสมาชิกและเกษตรกร ดำเนินการแปรรูปและจัดจำหน่ายผลผลิตการเกษตรคุณภาพที่สำคัญให้กับการค้าปลีกและบริการที่หลากหลาย ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 7 ประเภทย่อย ได้แก่ (1) สหกรณ์อเนกประสงค์หรือธนาคารสหกรณ์ไรฟ์ไฟเซน ประกอบธุรกิจการค้า (Multipurpose Co-operatives or Raiffeisen Co-operatives with Commodity Transactions) (2) สหกรณ์การซื้อและการขาย (Buying and Selling Co-operatives) (3) สหกรณ์โคนมและการแปรรูปนม (Dairy and Milk Processing Co-operatives) (4) สหกรณ์ปศุสัตว์และแปรรูปเนื้อสัตว์ (Cattle Processing Co-operatives) (5) สหกรณ์ผลไม้และผัก (Fruits, Vegetable Co-operatives) (6) สหกรณ์ชาวสวนองุ่น (Wine Growers' Co-operatives) และ (7) สหกรณ์ประเภทสินค้าและบริการอื่น ๆ (Other Commodities and Services Co-operatives) สำหรับสหกรณ์ไรฟ์ไฟเซนระดับที่สองเป็นสหกรณ์ระดับภูมิภาค ได้แก่ ศูนย์กลางสหกรณ์สินค้า (Co-operative Commodity Centres) ศูนย์กลางสหกรณ์โคนมและการตลาดไข่ (Dairy and Egg-marketing Centres) ศูนย์กลางสหกรณ์

องุ่น (Central Wine Cellors) และสหกรณ์อื่น ๆ ส่วนองค์กรสูงสุดระดับประเทศของสหกรณ์ไรฟ์ไฟเซิน ได้แก่ ชุมนุมสหกรณ์ไรฟ์ไฟเซินแห่งประเทศเยอรมัน (German Raiffeisen Union – DRV :Deutscher Raiffeisenverband)

(3) สหกรณ์ผลิตอุตสาหกรรมขนาดเล็กและบริการ (Small Scale Industry Commodity and Service Co-operatives) เป็นสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจในเมืองหรือภาคอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ประเภทย่อย ประกอบด้วย (1) สหกรณ์การค้าสำหรับการค้าปลีกสินค้าอาหารและอุปโภคบริโภค (Purchasing Co-operatives of the Food and Find Food Retail Trade) (2) สหกรณ์การค้าสำหรับการค้าปลีกสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร (Purchasing Co-operatives of Non-Food Retail Trade) (3) สหกรณ์การค้าสำหรับร้านช่างทำอาหาร ได้แก่ ช่างทำขนมปัง ร้านขายเนื้อ (Purchasing Co-operatives of the Food Crafts (Bakers, Butchers) (4) สหกรณ์การค้าสำหรับช่างฝีมือ (Purchasing Co-operatives of Others Crafts) เช่น ช่างก่อสร้าง ช่างหลังคา ช่างทาสี ช่างตัดผม ช่างทำรองเท้า (5) สหกรณ์การค้าสำหรับกลุ่มอาชีพอื่น ๆ (Purchasing Co-operatives of Other Occupational Groups) และ (6) สหกรณ์ขนส่ง (Transport Co-operatives) ได้แก่ สหกรณ์ขนส่งทางบก (Road Transport Co-operatives) สหกรณ์รถแท็กซี่ (Taxi Co-operative) สหกรณ์การขนส่งทางเรือ (Inland Navigation Traffic Co-operatives) และสหกรณ์การขนส่งอื่นๆ (Other Transport Co-operatives)

2) การบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์

สหกรณ์ในเยอรมันแบ่งโครงสร้างออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ สหกรณ์ระดับปฐมหรือระดับท้องถิ่น เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งในแต่ละท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่เป็นธนาคารเครดิตหรือธนาคารสหกรณ์ ถัดมาเป็นสหกรณ์ระดับภูมิภาค ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สหกรณ์ระดับปฐมต้องเป็นสมาชิกและได้รับการรับรองจากชุมนุมสหกรณ์ตรวจสอบบัญชีระดับภูมิภาคแห่งใดแห่งหนึ่งตั้งแต่เริ่มการจัดตั้ง รวมถึงได้รับคำแนะนำการบริหารจัดการงาน รวมถึงการพัฒนาบุคลากรของสหกรณ์ด้วย และสุดท้ายคือ สหกรณ์ระดับประเทศ มีองค์กรรับผิดชอบดูแลสหกรณ์แต่ละประเภท ได้แก่ (1) ชุมนุมสหกรณ์ไรฟ์ไฟเซินแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (DRV) มีหน้าที่แนะนำสหกรณ์ไรฟ์ไฟเซินเพื่อผลผลิตและบริการรวมทั้งสหกรณ์การเกษตรรูปแบบอื่น (2) ชุมนุมสหกรณ์ธนาคารประชาชนและธนาคารไรฟ์ไฟเซินแห่งประเทศเยอรมัน (BVR) มีหน้าที่ดูแลสหกรณ์ธนาคารประชาชนและธนาคารไรฟ์ไฟเซินทั้งหมด และ (3) ชุมนุมสหกรณ์ของสหกรณ์อุตสาหกรรม บริการช่างฝีมือและการค้าแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (ZGV) มีหน้าที่ดูแลสหกรณ์ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมขนาดเล็กและการบริการทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีสหพันธ์สหกรณ์เยอรมันและสหกรณ์ไรฟ์ไฟเซิน (German Co-operative and Raiffeisen Confederation: DGRV) ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ (Apax Confederation) ในเยอรมันทำหน้าที่เป็นชุมนุมตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ระดับประเทศ

และรับผิดชอบดูแลเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรสหกรณ์ทั้งหมดทั้งด้านเศรษฐกิจ กฎหมายข้อ บังคับสหกรณ์ นโยบายการเงินภาครัฐ รวมถึงการพัฒนาบุคลากร



ภาพประกอบที่ 2.2 โครงสร้างการจํอองค์กรของสหกรณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

3) ด้านการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์

การที่สหกรณ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้เป็นสถาบันที่มีกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกรองรับเมื่อภายหลังการก่อตั้งสหกรณ์ในประเทศดํวลงเลยมาแล้วถึง 22 ปี โดยมีหลักการให้รัฐลดบทบาทการควบคุมดูแลสหกรณ์ให้น้อยลงไม่ว่าเรื่องการจัดตั้งและการดำเนินการ การตรวจสอบบัญชี การกำหนดระเบียบข้อบังคับ และการเลิกสหกรณ์ ซึ่งสหกรณ์สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติได้ด้วยตนเอง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจและสังคม

ในประเทศ รัฐบาลได้แก้ไขช่วยเหลือสหกรณ์ด้วยการเปิดโอกาสให้สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างกว้างขวาง ให้สหกรณ์มีความอิสระและมีความคล่องตัวสูงขึ้น ทั้งให้สามารถจัดตั้งองค์กรระดับสูงที่สามารถแข่งขันในระบบเศรษฐกิจได้ และยินยอมให้สหกรณ์ดำเนินธุรกิจกับบุคคลภายนอกได้ โดยนอกเหนือจากสมาชิก ทำให้สามารถเปิดตลาดได้กว้างขึ้นและปรับปรุงการจัดการให้เข้มแข็งขึ้นด้วย (กฤษฎา ประศาสน์วุฒิ และวิเชียร แทนธรรมโรจน์, 2550, หน้า 6-49)

การตรวจบัญชีและการรับรองงบการเงินของสหกรณ์มีการดำเนินการโดยองค์กรในโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์เอง กล่าวคือ ชุมชนตรวจบัญชีสหกรณ์ต่าง ๆ ทั้งระดับภูมิภาคและระดับประเทศ รวมทั้ง DGRV ด้วย อีกทั้งขบวนการสหกรณ์เยอรมนีทั้งธนาคารสหกรณ์ ธนาคารไรฟ์ไฟเซน และธนาคารประชาชนต่างก็มีระบบประกันเงินฝากให้กับสมาชิกหรือผู้ฝากซึ่งถือเป็นจุดแข็ง

4) ด้านกฎหมายสหกรณ์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2432 และฉบับปรับปรุงล่าสุดคือ กฎหมายสหกรณ์ พ.ศ. 2549 (Law on Cooperatives Societies 2006) ที่กำหนดให้สหกรณ์ทุกประเภทอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งกำหนดให้สหกรณ์มีองค์ประกอบ 3 ส่วนคือ ที่ประชุมใหญ่ (General Assembly) คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ (Board of Managing Directors) และคณะกรรมการที่ปรึกษา (Supervisory Board) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ด้านการบริหารจัดการ การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ตรวจสอบการเงินการบัญชี รวมถึงรายงานประจำปี ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ของสหกรณ์ เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ จากเดิมคณะกรรมการสหกรณ์ต้องมาจากสมาชิกสหกรณ์เท่านั้น แต่ปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ คณะกรรมการสหกรณ์อาจมาจากผู้เชี่ยวชาญในธุรกิจที่สหกรณ์ดำเนินการอยู่ก็ได้โดยเขียนไว้ในข้อบังคับ ให้กรรมการที่ปรึกษาหนึ่งในสามมาจากบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาที่ต้องการได้ โดยจะกำหนดให้มีเงินเดือนหรือไม่มีเงินเดือนก็ได้ (University of Helsinki, Online)

กฎหมายสหกรณ์ของเยอรมันมีสถานะเทียบเท่ากับกฎหมายพาณิชย์ที่ใช้บังคับกับบริษัททั่วไป สหกรณ์ทุกประเภทอยู่ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ พ.ศ. 2549 และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมายธุรกิจ บริษัทมหาชนและบริษัทจำกัด พระราชบัญญัติสมาคมสหกรณ์ของสหภาพยุโรป และพระราชบัญญัติการเปลี่ยนผ่านธุรกิจ (Transformation Act) ที่สหกรณ์ต้องดำเนินงานเกี่ยวข้องภายใต้กฎหมายนั้น ๆ เช่น ธนาคารสหกรณ์ที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบของการธนาคาร และสหกรณ์ที่มีพนักงานตั้งแต่ 500 คนถึง 2,000 คน ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน และตามกฎหมายของสหภาพยุโรปถือว่าสหกรณ์เป็นองค์กรธุรกิจที่ดำเนินธุรกิจการค้าและบริการต้องมีการแข่งขัน

ดังนั้น สหกรณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขัน (Competition Law) ด้วย (DGRV – Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband, Online) โดยกฎหมายกำหนดให้สหกรณ์ต้องจดทะเบียนกับนายทะเบียนสหกรณ์ มีสถานะเป็นหน่วยธุรกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเช่นเดียวกับธุรกิจทั่วไป มีการกำหนดวัตถุประสงค์และมีข้อบังคับให้ชัดเจนในการส่งเสริมกิจกรรมที่สมาชิกเป็นเจ้าของร่วมกันในด้านการค้า อุตสาหกรรม หรือด้านสังคมและวัฒนธรรม สหกรณ์ต้องได้รับการตรวจบัญชีเป็นประจำจากสมาคมตรวจบัญชีที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลและสหกรณ์เป็นสมาชิกอยู่ กฎหมายสหกรณ์ให้อำนาจคณะกรรมการสหกรณ์ในการบริหารจัดการสหกรณ์และสามารถให้บริการได้หลากหลายภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและข้อบังคับของสหกรณ์โดยไม่ต้องได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่ ซึ่งสหกรณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีต้องเสียภาษีรายได้นิติบุคคล ภาษีการค้า และภาษีทรัพย์สิน แต่สหกรณ์การเกษตรบางประเภทและสหกรณ์เคหสถานที่ดำเนินกิจการไม่มุ่งกำไร อาทิ สหกรณ์การเกษตรที่ผลิตและแปรรูปสินค้า การเกษตร ได้แก่ นม ไข่ ผัก และผลไม้ที่สมาชิกมีการใช้เครื่องจักรหรือเครื่องมือร่วมกัน และขายสินค้าแปรรูปผลผลิต มีข้อกำหนดว่าธุรกรรมที่ทำกับสมาชิกนั้นหากมีกำไรอยู่ในกรอบอัตราที่กำหนด สหกรณ์จะได้รับการยกเว้นภาษีดังกล่าว และกำไรของสหกรณ์ต้องนำมาเฉลี่ยคืนให้สมาชิก หากสหกรณ์มีอัตรากำไรเกินกรอบเพดานส่วนที่เกินต้องเสียภาษีรายได้ รวมทั้งธุรกรรมที่ทำกับบุคคลภายนอกสหกรณ์ต้องเสียภาษีรายได้ด้วย (UW Center for Cooperatives, Online)

สหกรณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการดำเนินงานช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือผู้อื่นที่ประสบปัญหาเศรษฐกิจ ความยากจน ถูกเอารัดเอาเปรียบ จึงร่วมมือกันสร้างสหกรณ์ขึ้นทั้งในที่เป็นสหกรณ์เมืองและสหกรณ์ชนบท มีการรวมกันให้ใหญ่ขึ้นในแต่ละระดับ เกิดการรวมตัวของผู้ผลิตและผู้บริโภคที่จะดำเนินธุรกิจร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนส่งผลให้สหกรณ์สามารถเกิดการถ่วงดุลและการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจให้มีความเข้มแข็ง

3.3 การบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ของประเทศญี่ปุ่น (Japan)

ญี่ปุ่นในอดีตเป็นประเทศเกษตรกรรม แต่ได้พัฒนามาเป็นประเทศอุตสาหกรรมหลังจากที่แพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 โดยได้สร้างความเจริญจนเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจระดับหนึ่งของโลก ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ประชากรรักษาระเบียบวินัยเคร่งครัด และคนญี่ปุ่นให้ความสำคัญระมัดระวังในการกระทำใด ๆ ที่ไม่สร้างความแตกต่างไปจากคนในสังคม (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2558, หน้า 46) และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการสหกรณ์เจริญก้าวหน้าติดอันดับต้น ๆ ของโลก เป็นต้นแบบที่สำคัญของการส่งเสริมพัฒนาระบบสหกรณ์ในประเทศไทยด้วย สหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นมีการจัดตั้งมาตั้งแต่ ค.ศ. 1868 โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลสมัยเมจิเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและช่วยเหลือเกษตรกรและชาวนาที่ประสบภาวะหนี้สิน

ดำเนินการพัฒนาด้านอาชีพของเกษตรกรและปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกอย่างจริงจัง มีการบริหารงานโดยผู้มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ ยึดตามหลักการสหกรณ์สากลในการพึ่งพาตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิก ทำให้สหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตรเป็นสหกรณ์ที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด (พรรณิวัฒน์จงกล, 2550, หน้า 10-3, 12)

1) ประเภทสหกรณ์ตามลักษณะของการดำเนินงาน

ปัจจุบันสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นแบ่งเป็น 4 ประเภทหลัก ได้แก่

(1) สหกรณ์การเกษตร (Agricultural Co-operative) เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มผู้มีอาชีพทางการเกษตร เช่น การปลูกพืช การเลี้ยงสัตว์ เลี้ยงไหม โคนม เป็นต้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาการประกอบอาชีพของเกษตรกรและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น โดยมี Japan Agriculture Association หรือ JA Group ที่เกิดจากการรวมกันของเกษตรกรทั่วประเทศ จัดตั้งภายใต้กฎหมายสหกรณ์การเกษตรทำหน้าที่ให้ความรู้และความช่วยเหลือเกษตรกรในการบริหารกิจการเกษตร (RYT9: ข่าวออนไลน์ InfoQuest, ออนไลน์) ได้แก่ การให้บริการด้านการเงิน เช่น การให้เงินกู้ การรับฝากเงิน และการประกันต่าง ๆ ทั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัย เป็นตัวกลางในการสั่งซื้ออุปกรณ์และวัตถุดิบทางการเกษตร รวบรวมผลผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์เกษตรของสมาชิกสหกรณ์เพื่อรักษาระดับเสถียรภาพของราคา รวมถึงให้คำปรึกษาและฝึกอบรมให้ความรู้ด้านการเกษตรต่าง ๆ ตลอดทั้งให้การสนับสนุนด้านระบบสวัสดิการต่าง ๆ ในชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกร JA จึงเป็นสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของเกษตรกรญี่ปุ่นทั่วประเทศอย่างแท้จริง ทั้งนี้ JA ได้แบ่งหน่วยงานเป็น 3 ระดับคือ ระดับท้องถิ่น (Town and Village Level) ได้แก่ สหกรณ์การเกษตรขั้นปฐม ระดับจังหวัด (Prefectural Level) ได้แก่ ชุมนุมสหกรณ์และสหภาพสหกรณ์ระดับจังหวัด และระดับประเทศ (National Level) ได้แก่ สหภาพสหกรณ์กลางสหกรณ์การเกษตร ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับชาติ ธนาการสหกรณ์กลางเพื่อการเกษตรและป่าไม้ สมาคมการพิมพ์อีโนะฮิคาริ ชุมนุมประกันภัยของสหกรณ์การเกษตรระดับชาติ สมาคมชุมนุมสินค้าจังหวัดแห่งชาติ UNICOOP JAPAN ซึ่งทุกระดับจะทำงานสอดคล้องกันในการรักษาผลประโยชน์แก่สมาชิกเกษตรกร

(2) สหกรณ์ประมง (Fishery Co-operative) เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในกลุ่มผู้ทำธุรกิจด้านการประมง ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ประมง (Fishery Co-operative Union Law) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาการประกอบอาชีพประมงและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิก

(3) สหกรณ์ผู้เป็นเจ้าของป่าไม้ (Forestry Co-operative) เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ผู้เป็นเจ้าของป่าไม้ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ป่าไม้ (The Forest Co-operative Law) เพื่อช่วยเหลือสมาชิกในการปลูกป่าและทำธุรกิจด้านป่าไม้

(4) สหกรณ์ผู้บริโภค (Consumer Co-operative) จัดตั้งขึ้นเพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของผู้บริโภคภายใต้กฎหมายผู้บริโภค (The Consumers' Livelihood Co-operatives Society Law) ซึ่งมีหลายประเภท เช่น สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์การแพทย์ สหกรณ์เคหสถาน สหกรณ์ประกันภัย

2) การบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์

สหกรณ์ในประเทศไทยตั้งแต่ระดับมีการดำเนินธุรกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อกัน มีเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ที่อยู่ต่างระดับกันอย่างชัดเจน (ดวงพร หัซซะวณิช และ บัญชา ชลาภิรมย์, 2554, หน้า 104) คณะกรรมการดำเนินการเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญในการบริหารสหกรณ์ในระดับที่สูงกว่าจะมีหน้าที่ในการให้การศึกษาอบรมและให้ความรู้แก่สหกรณ์ที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนด้านเงินทุนแก่สหกรณ์การเกษตรโดยการจัดตั้งธนาคารสหกรณ์เพื่อการเกษตรและป่าไม้เพื่อให้เป็นแหล่งทุนของสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง และสหกรณ์ผู้เป็นเจ้าของป่าไม้ โดยรัฐบาลได้เข้าถือหุ้นในระยะแรกเริ่มก่อตั้งร้อยละ 50 ต่อมาเมื่อธนาคารสามารถดำเนินกิจการได้อย่างเข้มแข็งพอ รัฐบาลก็จะถอนหุ้นออกหมดเพื่อให้ธนาคารมีอิสระในการดำเนินธุรกิจ ด้านการบริหารความเสี่ยง ก็มีการดำเนินธุรกิจประกันภัยของสหกรณ์ โดยมีทั้งประกันภัยระยะสั้นและระยะยาว มีการเรียกเก็บเบี้ยประกันในอัตราที่ถูกกว่าบริษัทอื่นทั่วไป และเพื่อเป็นการลดความเสี่ยง สหกรณ์จึงมีการทำประกันภัยต่อกับชุมนุมประกันภัยจังหวัดของสหกรณ์การเกษตร ซึ่งชุมนุมประกันภัยจังหวัดได้ทำประกันภัยต่อกับชุมนุมประกันภัยระดับชาติ

3) การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์

สหกรณ์ของญี่ปุ่นมีระบบการกำกับโดยสหกรณ์แต่ละประเภท เช่น สหภาพกลางของสหกรณ์การเกษตรจะดูแลสหกรณ์การเกษตรทั้งหมด ชุมชุมสหกรณ์การประมงระดับชาติจะดูแลสหกรณ์การประมงทั้งหมด สหภาพสหกรณ์ผู้บริโภคแห่งญี่ปุ่นจะดูแลสหกรณ์ร้านค้าทั้งหมด และมีคณะกรรมการร่วมด้านสหกรณ์แห่งญี่ปุ่นเป็นองค์กรขั้นสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ ด้านการศึกษาอบรมให้ความรู้จะมีวิทยาลัยสำหรับฝึกอบรมให้ความรู้แก่ผู้ที่จะเข้าทำงานสหกรณ์ โดยเฉพาะ เช่น วิทยาลัยสหกรณ์การเกษตร วิทยาลัยสหกรณ์การประมง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสหภาพสหกรณ์ผู้บริโภคแห่งญี่ปุ่นเป็นผู้จัดหลักสูตรในการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ในสหกรณ์ผู้บริโภค ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่สหกรณ์ทุกประเภทจึงเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูง

สามารถบริหารจัดการงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งสมาชิกก็เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจดีพอที่จะเข้าไปร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของสหกรณ์ได้

4) ด้านกฎหมายสหกรณ์

ปัจจุบันรัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ขึ้นมาบังคับใช้เป็นการเฉพาะเพื่อที่จะได้ตรงกับลักษณะการดำเนินงานของสหกรณ์แต่ละประเภท โดยมีกฎหมายสหกรณ์อยู่ 4 ประเภท ได้แก่ กฎหมายสหกรณ์การเกษตร กฎหมายสหกรณ์ประมง กฎหมายสหกรณ์ผู้เป็นเจ้าของป่าไม้ และกฎหมายสหกรณ์ผู้บริโภค ซึ่งการออกกฎหมายแต่ละฉบับจะเป็นการคุ้มครองและสนับสนุนและให้สิทธิพิเศษแก่สหกรณ์แต่ละประเภทที่จะทำให้มีสมาชิกจำนวนมากเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เช่น การให้สิทธิและใบอนุญาตทำประมงแก่สหกรณ์ประมง เป็นผลให้ชาวประมงเกือบทั้งประเทศต้องสมัครเป็นสมาชิกของสหกรณ์ ทำให้กิจการประมงของญี่ปุ่นดำเนินไปอย่างมีระเบียบกฎเกณฑ์ตามนโยบายเดียวกันซึ่งเป็นผลดีต่อผู้มีอาชีพประมงอย่างมาก สำหรับการรวบรวมสหกรณ์ที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้เพื่อให้มีขนาดใหญ่ขึ้นทำให้การดำเนินงานมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และได้มีการปรับโครงสร้างสหกรณ์โดยลดบทบาทระดับจังหวัดลงเพื่อไม่ให้มีบทบาทซ้ำซ้อนกับระดับชาติ ทำให้จำนวนสหกรณ์ลดลงเป็นจำนวนมากโดยสหกรณ์ให้บริการแก่สมาชิกในลักษณะอเนกประสงค์โดยมุ่งประโยชน์ของสมาชิกเป็นสำคัญ

กฎหมายให้อำนาจกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และ ประมงในการกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานของสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องทุน สินทรัพย์ และการจัดการผลกำไรของสหกรณ์ กฎหมายได้บัญญัติการสนับสนุนต่าง ๆ ที่สหกรณ์ได้รับจากรัฐบาลไว้ นอกจากนี้รัฐบาลได้ออกกฎหมายอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือสหกรณ์ เช่น กฎหมายการฟื้นฟูกิจการของสหกรณ์ กฎหมายการส่งเสริมการรวบรวมสหกรณ์ รวมถึงการบัญญัติไม่ให้สหกรณ์อยู่ในกิจการภายใต้บังคับของกฎหมายการต่อต้านการผูกขาด (The Food and Agriculture Organization (FAO), Online)

4. หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ขององค์กรระหว่างประเทศและของไทย

Good Governance หรือหลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารและดำเนินงานขององค์กรทุกระดับไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชน รวมถึงองค์กรที่เรียกว่า “สหกรณ์” ด้วย ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศและนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ลดปัญหาความขัดแย้ง สร้างความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้งทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย เกิดความน่าเชื่อถือ มีภาพลักษณ์ที่ดี เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย การศึกษานี้มีความประสงค์ที่จะหาองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดี

เพื่อนำมาสร้างเป็นหลักการของการบริหารกิจการที่ดีที่เหมาะสมต่อการบริหารและดำเนินกิจการ
สหกรณ์ ต่อไป

4.1 ความหมายและพัฒนาการของ Good Governance

งานวิจัยนี้มีการกล่าวถึงศัพท์ทางวิชาการ 2 คำที่มีประเด็นต้องอธิบายระหว่างคำว่า
“Governance” และคำว่า “Good Governance” เนื่องจากคำศัพท์ในภาษาอังกฤษเขียนใกล้เคียงกันจึง
อาจทำให้มีความเข้าใจคลาดเคลื่อน ซึ่งผู้วิจัยประสงค์ให้มีความหมายและการนำไปใช้ที่แตกต่างกัน
โดยคำว่า “Governance” จะใช้แทนด้วยภาษาไทยว่า “การบริหารกิจการ” ที่มีความหมายเป็นกลาง ๆ
(Neutral Concept) ไม่สื่อแสดงคุณภาพดีหรือเลวใด ๆ มีฐานคิดเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการที่
มุ่งไปสู่ทิศทางที่ต้องการ (Steering Mechanism) ซึ่งมีความหมายที่กว้างกว่าคำว่า Good Governance
ที่จะใช้คำแปลเป็นภาษาไทยว่า “การบริหารกิจการที่ดี” หมายถึง การบริหารกิจการที่มีคุณภาพที่ดี
(Good Quality) อันเกิดจากการบูรณาการขององค์ประกอบสาระสำคัญหลายด้านที่ส่งเสริมให้มี
คุณภาพเชิงบวกที่เหมาะสมกับบริบทของภารกิจหน้าที่ โดยทั่วไปนิยมใช้คำไทยว่า “ธรรมาภิบาล”
ซึ่งเป็นเพียงพื้นที่หนึ่งของแนวคิด Governance และเหตุที่สหกรณ์เน้นการบริหารและดำเนินกิจการ
ที่มีความเป็นอิสระ ร่วมมือดูแลกันเองตามหลักการสหกรณ์ โดยไม่ถูกควบคุม จึงไม่แปลคำว่า
Good Governance เป็น “การกำกับกิจการที่ดี” เพราะจะทำให้ความหมายแคบกว่าการบริหารกิจการ
ที่ดีและไม่สอดคล้องกับหลักการสหกรณ์ดังกล่าว

1) ความหมายของ Good Governance

คำว่า Good Governance หรือคำไทยเรียกว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นศัพท์ในด้านวิชาการที่
รวมเอาคำว่า ธรรม และ อภิบาล มารวมกัน ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้
ความหมายของคำว่า ธรรม-, ธรรมะ น. คุณความดี; คำสั่งสอนในศาสนา; หลักประพฤติปฏิบัติใน
ศาสนา; ความจริง; ความยุติธรรม, ความถูกต้อง; กฎ, กฎเกณฑ์; กฎหมาย; สิ่งของ, และคำว่า
อภิบาล ก. บำรุงรักษา, ปกครอง ธรรมาภิบาลจึงแปลอย่างกว้าง ๆ ได้ว่าการปกครองที่ยึดถือความ
ถูกต้องดีงามเป็นหลัก หรือการปกครองโดยธรรม

ประมวลความหมายและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องของ Good Governance จากสถาบัน
พระปกเกล้า (2544, หน้า 7) สมบูรณ์ ศิริประชัย (2550), สูดจิต นิमितกุล (2543, หน้า 13-24),
ทองสุข มาตย์คามิ (2549, หน้า 44), อมรา พงศาพิชญ์ (2543, หน้า 68-81), ศิริพงษ์ ฤดาวัลย์ ณ อยุธยา
(2552, หน้า 43), อานันท์ ปันยารชุน (2542, หน้า 26), ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541, หน้า 5), ประเวศ วะสี
(2544, หน้า 4), ธีรยุทธ บุญมี (2541), บุญบง ชัยเจริญวัฒน์และบุญมี ธี (2544, หน้า 9), และ
ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2555) ได้อธิบายไว้ว่า ธนาคารโลก (World Bank, 1992) ได้ให้ความหมายคำว่า
“อภิบาล” หมายถึง “The manner in which power is exercised in the management of a country’s

economics and social resources for development.” ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจจัดการทรัพยากรของประเทศเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน องค์การสหประชาชาติ (United Nation: UN) อธิบายว่า ธรรมนูญเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงได้ เป็นหลักพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ส่วน United Nations and Development Programme (UNDP) ให้ความหมายว่า ธรรมนูญ หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ สำหรับองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ซึ่งนับเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่เป็นต้นแบบของแนวคิดธรรมนูญได้สรุปสาระสำคัญของ Good Governance ว่าเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่และความร่วมมือต่อกันของคณะกรรมการ ฝ่ายจัดการ และผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งยังเป็นกรอบของ โครงสร้าง แนวทางปฏิบัติและการติดตามประเมินผลการดำเนินการขององค์กรเพื่อการบรรลุผลตามพันธกิจ โดยรวมแล้ว Good Governance ประกอบด้วย การมีความชอบธรรมทางการเมืองตามกรอบของกฎหมายและความรับผิดชอบ (Political legitimacy and accountability) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Freedom of Association and Participation) การมีระบบตุลาการที่มีความยุติธรรมและน่าเชื่อถือ (Fair and reliable judicial system) การมีระบบราชการที่มีความรับผิดชอบ (Bureaucratic accountability) การมีเสรีภาพของประชาชนทางการแสดงออก และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสังคม (Freedom of information and expression) การจัดการภาครัฐโดยยึดหลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effective and efficient public sector management) และการมีความร่วมมือกับองค์การประชาสังคม (Cooperation with civil society organization) เป็นต้น (OECD, 1997)

ธรรมนูญตามความหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีที่เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจและภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้จักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไข เยียวยา ภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีในอนาคต (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560)

ส่วนสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (The Thailand Development Research Institute: TDR) ได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่าหมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองคลองธรรม ทั้งยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดีที่สามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมซึ่งมีส่วนร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนให้ยั่งยืน

คำว่า Good Governance นั้นในภาษาไทยนอกจากจะใช้คำว่าธรรมาภิบาลแล้ว ยังมีการใช้เป็นคำอื่นไว้หลายคำ ได้แก่ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (สำนักงานก.พ.) ธรรมรัฐ (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์) ประชารัฐ (สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) รัฐบาล (ชัยอนันต์ สมุทวณิช) สุประชาสนการ (ดิน ปรัชญพฤทธิ) ธรรมราษฎร์ (อมรา พงศาพิชญ์) การกำกับดูแลที่ดี (วรภัทร โทษณะเกษมและพูลพิณีจ ปิยะอนันต์) กลไกประชารัฐที่ดี (อรพินท์ สพโชคชัย) เป็นต้น

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นหลักเกณฑ์หรือแนวทางการจัดระเบียบหรือกระบวนการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรภาครัฐและองค์กรภาคธุรกิจเอกชนรวมถึงภาคประชาชนของประเทศ ให้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความถูกต้องเป็นธรรมตามระเบียบแบบแผน ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล พัฒนาประเทศไปสู่ความมั่นคง สาระสำคัญของ Good Governance มีประเด็นหลักความสำเร็จอยู่ที่การบูรณาการร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างโปร่งใส จริงจัง สามารถเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพในการบริหารกิจการ และลดความเสี่ยงของปัญหาการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ เพราะเป็นการกระทำกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy) อย่างเปิดเผย มีกระบวนการที่โปร่งใส (Transparency Process) ถูกต้องในการดำเนินงานของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง และมีความพร้อมรับผิดชอบต่อการกระทำของตน (Accountability) จะเป็นพลังผลักดันที่ไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ ธรรมาภิบาลจึงทำหน้าที่เป็นกลไกเครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

2) พัฒนาการของ Good Governance

แนวคิด Governance มีมาพร้อมกับการมีอารยธรรมในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์เพื่อความสงบสุขของสังคมและบ้านเมือง ซึ่งสมัยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) รวมถึง

นักปราชญ์หลายท่านพยายามค้นหารูปแบบการปกครองและการบริหารที่ดี แต่ยังไม่ได้รับความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน กระทั่งค.ศ. 1989 ธนาคารโลก (World Bank) ได้นำมาใช้ครั้งแรกตามที่ปรากฏในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวในการฟื้นฟูประเทศในทวีปแอฟริกาว่า ปัญหาการพัฒนาประเทศเกิดจากวิกฤติการกำกับดูแลของภาครัฐที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจทางการเมืองจัดการปกครองและบริหารประเทศเพื่อมุ่งหาประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่ต้องมารับผลของการกระทำ ความผิดเพราะไม่มีกลไกในการถ่วงดุลอำนาจ โดยบ่งชี้ว่าคุณภาพการกำกับดูแลอาจไม่สมบูรณ์ "... underlying the litany of africa's development problems is a crisis of governance. By governance is meant the exercise of political power to manage a nation's affairs. Because countervailing power has been lacking, state officials in many countries have served their own interests without fear of being called to account... ซึ่งเชื่อว่าถ้าจะดำเนินการแก้ปัญหาเศรษฐกิจให้ประสบผลสำเร็จและเกิดการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development) ได้ นั้น ต้องมีแนวคิด Governance มาเป็นกลไกเงื่อนไขสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพอย่างจริงจัง (World Bank, 1989) ธนาคารโลกจึงได้เสนอแนวทางธรรมาภิบาลระดับโลก (Global Governance) ที่พยายามผลักดันให้ประเทศในแถบทวีปเอเชียและประเทศอื่น ๆ เดินตามกรอบของธรรมาภิบาล โดยใช้เป็นตัวชี้วัดคุณลักษณะและบทบาทการจัดการบริหารกิจการของรัฐด้วยความเชื่อมั่นว่าจะเป็นการบริหารที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ โดยมีดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน 4 ด้านเป็นพื้นฐานอันได้แก่ การมีส่วนร่วม (Participation) การปกครองตามหลักกฎหมาย (Rule of Law) การจัดการโปร่งใส (Transparency) และการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) (ทิวากร แก้วมณี, 2555) สอดคล้องกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ได้ศึกษาวิเคราะห์การให้เงินกู้แก่ประเทศต่าง ๆ เพื่อดำเนินการฟื้นฟูเศรษฐกิจ พบว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศคือการที่ประเทศนั้นจำเป็นต้องมี Good Governance ในการบริหารจัดการ จากนั้นแนวความคิดนี้ได้ถ่ายทอดผ่านองค์กรต่าง ๆ ในการใช้เป็นเครื่องมือชี้วัดการพัฒนาประเทศ

ในปัจจุบัน Good Governance ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของหลักการของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน (Sustainable Socio-Economic Development) ตามข้อเสนอแนะของ World Bank และหลายหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ สอดคล้องกับศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อุทยาน (2552) ที่อธิบายว่าการจัดกลไกอำนาจของรัฐที่มีระเบียบกฎเกณฑ์ มีกระบวนการขั้นตอนในการใช้อำนาจที่ชัดเจน มีระบบการบริหารราชการที่เข้มแข็งเพื่อให้มีระบบการปกครองและการบริหารประเทศที่ดี เพราะการพัฒนาที่ยั่งยืนจะเกิดไม่ได้ถ้าสังคมของประเทศนั้นไม่มี Good Governance ขณะที่ บุญเลิศ ไพรินทร์ (2558) อธิบายว่าเหตุที่ Governance ได้รับความสนใจและนำกลับมาใช้ในโล

ปัจจุบันเพราะเกิดวิกฤตทางการเงินที่เกิดความล้มเหลวของประเทศต่าง ๆ เกิดกระแสโลกาภิวัตน์ขึ้นในโลก (Globalization) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและความสลับซับซ้อนที่เพิ่มขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์ไปสู่ระบบตลาด เกิดการปรากฏตัวขึ้นของการบริหารจัดการแนวใหม่ มีการเกิดขึ้นของแหล่งใหม่ ๆ ของธรรมาภิบาล ส่วนขจิต จิตตเสวี (2552, หน้า 367) กล่าวว่า สังคมระหว่างประเทศระดับรัฐ และองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่สามารถจัดการกับความท้าทายที่มีลักษณะสลับซับซ้อนและเกินขอบเขตของรัฐอธิปไตยหรือปัญหาข้ามชาติอันเป็นผลมาจากปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ได้เพียงลำพัง จึงจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือระหว่างกัน พัฒนาขึ้นเป็นองค์การระหว่างประเทศตามโครงสร้าง ภารกิจ และวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งเกียรติศักดิ์ จีระเชียรนาถ (2543, หน้า 19) ได้แบ่งธรรมาภิบาล (Good Governance) ออกได้เป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับโลกาภิบาล (Global Governance) เป็นระดับนานาชาติหรือสังคมโลกต้องการ ระดับรัฐาภิบาล (National Governance) เป็นระดับที่ประเทศชาติต้องการ ระดับสังคมภิบาล (Social Governance) เป็นระดับที่สังคมของแต่ละประเทศต้องการ และระดับบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) เป็นระดับที่องค์กรหรือบรรษัทต้องการ

สำหรับประเทศไทยนั้น วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม สาเหตุสำคัญเกิดจากความบกพร่องและหย่อนประสิทธิภาพของการบริหารจัดการที่ขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐและเอกชนที่มีลักษณะขาดความโปร่งใส ไม่มีประสิทธิภาพ เกิดความฉ้อฉล ผิดจริยธรรมในวิชาชีพ มีปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและร่วมกันกระทำอย่างเป็นกระบวนการ ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองอย่างชัดเจน จึงทำให้ขาดการร่วมตัดสินใจและร่วมแก้ปัญหา ซึ่งก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการประกาศใช้บังคับอำนาจรัฐอยู่เหนือประชาชนเป็นอย่างมาก โดยการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำมักเป็นที่มาของการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบและละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย (วิษณุ เครืองาม, 2542, หน้า 35) แต่ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ฉบับที่ 16) ที่ยอมรับกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าทุกฉบับเท่าที่ผ่านมา เหมาะสำหรับประชาชนคนไทย (นคร พจนวรวงษ์และคณะ, 2560, หน้า 170) ประกอบกับแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลขององค์การระหว่างประเทศดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐบาลและนักวิชาการตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องได้พยายามพัฒนาและสร้างสรรค์หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย กระทั่งเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2540 ที่ประชุมคณะกรรมการอิสระรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ยื่นจดหมายเปิดผนึก “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ”

ถึงรัฐบาล (นันทพล กาญจนวัฒน์, 2557) หลังจากนั้นได้มีการให้คำนิยาม Good Governance ในหลายรูปแบบ แต่คำที่นิยมใช้และยอมรับกันมากที่สุดคือ “ธรรมาภิบาล” จนในที่สุดได้เกิดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ธรรมาภิบาลประกอบไปด้วย 6 หลักการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักตรวจสอบได้ และหลักความคุ้มค่า

รัฐบาลเกิดความตื่นตัวโดยให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการองค์กรที่เน้นหลักการบริหารจัดการที่ดีหรือมีหลักธรรมาภิบาลที่มีองค์ประกอบย่อยมากมาย ด้วยมุ่งให้องค์กรของรัฐปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายสำคัญที่นำไปสู่ประสิทธิผลขององค์กร (Organization Effectiveness) มีความเป็นธรรมของสังคม (Justice) และเพื่อความสุขอย่างยั่งยืน (Sustainable happiness) เป็นเป้าหมายของการปฏิบัติงานและเป็นหลักการของการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลที่ตั้งไว้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2548) ซึ่งโกวิท กังสนันท์ (2552) อธิบายว่ารัฐมีการปรับบทบาทหน้าที่จากการจัดสรรทรัพยากรมาเป็นการกำหนดกรอบกฎระเบียบ (Regulatory frameworks) เท่าที่จำเป็น สร้างการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งจากภาคเอกชน ประชาสังคม และชุมชนกว้างขวางมากขึ้น ได้เปลี่ยนแนวความคิดแบบจารีตนิยมที่เน้นการสั่งการ (Command) และควบคุม (Control) อย่างเหนียวแน่นมาเป็นแนวความคิดแบบใหม่ที่เน้นธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้น มีการกระจายโครงสร้างอำนาจ (Fragmented governance) มีความสัมพันธ์แบบเครือข่าย (Networks) และประสานความร่วมมือ (Collaboration) ในการดำเนินงานทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการนโยบาย (Policy process) มากขึ้น ธรรมาภิบาลภาครัฐจึงมีขอบเขตครอบคลุมทั้งระดับโลก ภูมิภาค ประเทศ และท้องถิ่น

รัฐบาลแต่ละยุคได้กำหนดหลักที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองไว้หลากหลายและต่อเนื่อง ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ที่มุ่งแนวทางการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข (ได้ประกาศยกเลิกเมื่อ 9 สิงหาคม 2547) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการที่กำหนด ปีพ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ เพื่อทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระบุให้ข้าราชการ ลูกจ้างของรัฐทุกประเภทมีหน้าที่

ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) กำหนดยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการสนับสนุนการขับเคลื่อนพันธกิจและยุทธศาสตร์อื่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2552) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ว่านโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี เป็นการประกาศเจตนารมณ์ขององค์กรที่จะดำเนินการและกำหนดนโยบายตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และผลักดันส่วนราชการให้มีระดับการกำกับดูแลกิจการที่ดีเท่ามาตรฐานสากล (สำนักงาน ก.พ.ร., 2552, หน้า 1-3)

4.2 ความสำคัญของการใช้หลัก Good Governance ในการบริหารจัดการในองค์กร

Good Governance นับว่ามีความสำคัญต่อการบริหารกิจการในองค์กรต่าง ๆ ทั้งของไทยและของทุกประเทศทั่วโลก ดังประมวลได้จากเกษม วัฒนชัย (2546, หน้า 24) กล่าวว่าธรรมาภิบาลเป็นหลักคิดสำหรับการบริหารจัดการที่ดีเพื่อประกันว่าในองค์กรจะไม่มีกรณีร้ายแรงบังหลวง ไม่ค่อยประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสถาบันพระปกเกล้า (2544, หน้า 1-2) อธิบายว่า ธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการเกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตย เห็นได้จากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติมาตราต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล ถ้าหากนำแนวคิดธรรมาภิบาลสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและระบบการบริหารของรัฐบาลมีความยุติธรรม เป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมือง ซึ่ง บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542, หน้า 29) เห็นว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือธรรมาภิบาลเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมืออันเป็นคุณลักษณะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นรัฐธรรมนูญและกระแสโลกปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2548, หน้า 1) ได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ว่าเป็นการจัดระเบียบกติกาของสังคมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้ทุกภาคของสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ร่วมกันเป็นพลังในการพัฒนาประเทศและสังคมที่ยั่งยืน เสริมสร้างความเข้มแข็งและภูมิคุ้มกันให้ประเทศ สามารถบรรเทา ป้องกัน แก้ไขภาวะวิกฤติที่อาจมีขึ้นในอนาคต

การบริหารงานขององค์กรต่าง ๆ จะเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อความเจริญและการพัฒนาของประเทศตลอดจนสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดีนั้น จะต้องเป็นการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล (สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544, หน้า 4) ซึ่งหากนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติงานของภาคราชการ ภาคเอกชนและภาคประชาชนแล้วจะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีและเกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ, 2550) หลักธรรมาภิบาลจึงถือเป็นหลักพื้นฐานในการบริหารกิจการเพราะจะช่วยให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังทำให้ทุกคนมีความสุขในการทำงาน และยังช่วยสร้างขวัญและกำลังใจที่ดี พร้อมปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มกำลังความสามารถ ซึ่งจะส่งผลดีโดยรวมกับการดำเนินงานให้เจริญก้าวหน้าได้ในอนาคต

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นหลักการปกครองบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีในการพัฒนาสังคมให้ครอบคลุมทุกภาคส่วน มีความสำคัญยิ่งในการจัดระบบระเบียบองค์กรและกลไกต่าง ๆ ในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรอิสระ (Independent Organization) องค์กรเอกชน ทั้งที่เป็นนิติบุคคลภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (Civil Society) ให้อยู่ในความถูกต้องเป็นธรรมและสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข

กล่าวโดยสรุปแล้ว หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

4.3 หลักการที่เป็นองค์ประกอบของ Good Governance ขององค์กรในต่างประเทศและในประเทศไทย

แม้ว่าองค์กรต่าง ๆ จะกำหนดหลักการพื้นฐานของ Good Governance ที่แตกต่างกันออกไปตามตัวชี้วัดคุณลักษณะและบทบาทการบริหารกิจการที่เชื่อว่าจะเป็นการบริหารที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ก็ตาม แต่โดยพื้นฐานทั่วไปมีดัชนีชี้วัดที่ใกล้เคียงกัน ซึ่ง เจริญ เจษฎาวัดย์ (2547, หน้า 15-16) อธิบายว่าหลักการขององค์กรที่มี Governance หรือธรรมาภิบาลนั้น โดยทั่วไปจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการสำคัญอย่างน้อย 8 ประการ ประกอบด้วย

(1) Ethical Values: คุณค่าจริยธรรม หมายถึงการปฏิบัติตามจริยธรรมทางธุรกิจ (Code of Corporate Conduct) รวมถึงหลักคุณธรรม (Morality)

(2) Openness: การเปิดเผยต่อผู้มีส่วนได้เสียและผู้รับประโยชน์ในเรื่องกระบวนการตัดสินใจและการปฏิบัติ (Decision-Making Process and Actions) รวมถึงการยอมรับให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติการของตนด้วย

(3) Fairness: ความยุติธรรมที่ผู้มีส่วนได้เสียได้รับการปฏิบัติอย่างทัดเทียมกัน มีกลไกการป้องกันมิให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม

(4) Transparency: ความโปร่งใส เปิดเผยการดำเนินงานและรายงานกิจการที่ถูกต้องครบถ้วน

(5) Accountability: ความรับผิดชอบที่เป็นกระบวนการวิธีปฏิบัติที่มีความรับผิดชอบต่อการทำ

(6) Good System of Control: ระบบควบคุมภายในที่ดี มีมาตรฐานที่สามารถป้องกันความเสี่ยงได้

(7) Efficiency and Effectiveness: ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีกลไกบริหารจัดการที่สามารถทำงานให้เกิดผลในระดับที่คาดหวังได้

(8) Compliance with Applicable Laws and Regulations: การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยไม่บ่ายเบี่ยงหรือหลีกเลี่ยงอย่างไร้จริยธรรม

1) หลักการที่เป็นองค์ประกอบของ Good Governance ขององค์การระหว่างประเทศ

องค์กรสากลที่มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศหลายแห่งได้พัฒนาหลักการและแบบจำลอง Good Governance ของทั้งองค์กรภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐจนเป็นที่ยอมรับและเผยแพร่แก่ประเทศต่าง ๆ เพื่อยึดถือเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน ซึ่งแต่ละองค์กรก็มีหลักการองค์ประกอบที่แตกต่างกันไป ที่สำคัญ ๆ พอสรุปได้ ดังนี้

(1) หลัก Good Governance ของธนาคารโลก (World Bank)

ธนาคารโลกได้อธิบาย Good Governance ไว้ว่าเป็นลักษณะการใช้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน มีความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหาร การจัดการภาครัฐ กรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา ความโปร่งใส และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยได้ใช้เวลาระหว่าง ค.ศ. 1996-2009 (พ.ศ. 2539-2552) ในการสร้างและปรับปรุงดัชนีธรรมภิบาล (Worldwide Governance Indicator - WGI Report) ขึ้นมาใช้เป็นหลักการและแนวทางวัดระดับคุณภาพของธรรมภิบาลในประเทศต่าง ๆ ให้ครอบคลุมข้อมูลมากที่สุด เรียกว่า มาตรการกำกับดูแลที่ดีแบบมีระยะเวลา (Periodic Governance Indicators) วัดระดับคุณภาพการกำกับดูแลครอบคลุม 6 มิติ (Six broad

dimensions of governance) (World Bank Researchers Release Worldwide Governance Indicators: 1996-2006) ประกอบด้วย

(1.1) การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและการรับผิดชอบในผลการบริหาร (Voice and Accountability) เป็นเกณฑ์วัดถึงการที่ประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเอง (Participate) บุคคลและสื่อมวลชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) ตลอดจนมีเสรีภาพในการร่วมสมาคม (Freedom of Association) และมีเสรีในการสื่อสาร (Free Media)

(1.2) ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) เป็นเกณฑ์การตระหนักรับรู้ (Perceptions) ที่ประชาชนเชื่อว่าโอกาสความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะไร้เสถียรภาพหรือถูกโค่นล้มโดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เช่น การใช้ความรุนแรงทางการเมือง และการก่อการร้าย เป็นต้น

(1.3) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) เป็นเกณฑ์ความสามารถและคุณภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนระดับความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง รวมถึงคุณภาพของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความน่าเชื่อถือของรัฐบาลว่ามีความมุ่งมั่นจริงจังต่อการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว (Credibility of the government's commitment)

(1.4) คุณภาพของมาตรการการควบคุมดูแล (Regulatory Quality) เป็นขีดความสามารถ (Ability) ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์ควบคุมดูแล (Sound policies regulations) รวมถึงการบังคับใช้นโยบายและมาตรการดังกล่าวให้เป็นไปอย่างเหมาะสมเพียงพอและเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพภาคเอกชนได้

(1.5) นิติธรรม (Rule of Law) เป็นเกณฑ์วัดระดับของการที่บุคคลฝ่ายต่าง ๆ (Agents) มีความมั่นใจและยอมรับปฏิบัติ (Abide) ตามกฎกติกาในการอยู่ร่วมกันของสังคม (Rule of Society) โดยเฉพาะคุณภาพของการบังคับให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญา (Contract enforcement)

(1.6) การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ (Control of Corruption) โดยครอบคลุมเรื่องการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัว รวมถึงการเข้าครอบครองรัฐโดยชนชั้นนำทางการเมือง (Elites) และนักธุรกิจเอกชน (Private interests) ที่มุ่งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ผ่านพรรคการเมือง (The World Bank Group, July 2007)

ธนาคารโลกได้เสนอแนะให้ใช้ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวในรูปแบบของกรอบแนวทาง (Guideline) ชรรมาภิบาลให้แก่บรรดาผู้บริหารประเทศหรือองค์กรอื่นใดที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ในทางปฏิบัติ (Nature of its

Operations) ตามบริบทของตนเอง ซึ่งจะทำให้ธนาคารโลกสามารถลดบทบาทในอันที่จะเข้าไปแทรกแซงการบริหารกิจการภายในของประเทศนั้น ๆ ได้ ซึ่งจากแนวคิดนี้ ธนาคารโลกจึงได้กำหนดพื้นที่การบริหารกิจการ (Area of Actions หรือ Key Dimensions of Governance) ที่เข้าข่ายต้องมีการใช้หลัก “Governance” ที่เน้นคุณภาพที่ดีสำหรับประเทศต่าง ๆ ที่นำไปจะใช้ (ADB, Governance: World Bank, 2559) อันประกอบด้วย การจัดการนโยบายสาธารณะของภาครัฐที่มีคุณภาพ (Public sector management) มีกระบวนการเพื่อให้เกิดความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร (Accountability) ที่มีคุณภาพ มีการใช้กฎหมายเพื่อพัฒนาการกำกับดูแลที่ดี (Legal framework for development) มีความโปร่งใสและให้ความสำคัญต่อคุณภาพข้อมูล (Transparency and information)

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

OECD จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างและฟื้นฟูความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่กลุ่มประเทศสมาชิกในยุโรปภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีความมุ่งมั่นในการส่งเสริมนโยบายต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สำคัญที่จะทำให้บรรลุถึงการมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานที่ยั่งยืนในอัตราสูงสุด มีมาตรฐานการครองชีพที่ดีของประเทศสมาชิก ทั้งดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงินอันจะมีส่วนสร้างเสริมพัฒนาเศรษฐกิจที่เหมาะสมทั้งในประเทศที่เป็นสมาชิกและมีได้เป็นสมาชิกของ OECD รวมทั้งเพื่อการมีส่วนร่วมสร้างเสริมการขยายตัวทางการค้าของโลกบนพื้นฐานของการค้าพหุภาคีที่มีการปฏิบัติต่อกันด้วยความเท่าเทียมตามข้อผูกพันระหว่างประเทศ โดยได้ริเริ่มกำหนดหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance; CG) เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการขององค์กรภาคเอกชนเมื่อปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2511) และมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้สอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย, 2006) ซึ่งในปี ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) ได้มีการกำหนดหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 6 ด้าน ได้แก่

(2.1) หลักพื้นฐานของการกำกับดูแลกิจการ (Ensuring the Basis for an Effective Corporate Governance Framework)

(2.2) สิทธิหน้าที่ของผู้ถือหุ้นหลัก (The Rights of Shareholders and Key Ownership Functions)

(2.3) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นและนักลงทุนอื่นอย่างเท่าเทียมกัน (The Equitable Treatment of Shareholders and Other Investors)

(2.4) บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในการกำกับดูแลกิจการ (The Role of Stakeholders in Corporate Governance)

(2.5) มาตรฐานความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Standard of Transparency and Disclosure)

(2.6) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ (The Responsibilities of the Board)

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

UNDP ได้อธิบายความหมายของ Good Governance ว่าเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารเพื่อจัดกิจการของประเทศชาติบ้านเมืองในทุกระดับแบบประชาธิปไตย (Good Governance is DG or Democratic Governance) โดยมีประชาชนและกลุ่มสังคมต่าง ๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการปกป้องผลประโยชน์ของตน บนหลักของการมีส่วนร่วมและพร้อมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตน (People have a say in the decisions that affect their lives and that they can hold decision-makers accountable) (UNDP, 2010, pp. 15-16) โดยได้กำหนดหลักการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาลไว้ 9 หลัก ประกอบด้วย

(3.1) การมีส่วนร่วม (Participation) ชายและหญิงทุกคนควรมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจทั้งโดยทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

(3.2) นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายที่ต้องมีความเป็นธรรมและไม่มี การเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

(3.3) ความโปร่งใส (Transparency) ที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนของ ข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี บุคคลที่เกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการ และข้อมูล ข่าวสารได้โดยตรง และมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์

(3.4) การตอบสนอง (Responsiveness) การที่สถาบันและกระบวนการดำเนินงาน ต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

(3.5) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) เป็นการประสานความแตกต่าง ในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็น นโยบายและกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

(3.6) ความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม (Equity) การที่ชายและหญิงทุกคน ต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

(3.7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ ขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(3.8) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจทั้งในองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

(3.9) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนาสังคม รวมถึงมีจิตสำนึกและความเข้าใจในบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น

(4) หลัก Good Governance ขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) ยูเนสโก (UNESCO) เป็นทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติที่มุ่งเน้นการส่งเสริมสันติภาพด้วยการส่งเสริมความร่วมมือของนานาชาติด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมเพื่อให้ทั่วโลกเคารพในความยุติธรรม กฎหมาย สิทธิ และเสรีภาพที่มนุษย์พึงมี โดยไม่ถือเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนาตามกฎบัตรสหประชาชาติ

UNESCO ได้กำหนดองค์ประกอบของ Good Governance ไว้ 8 หลัก ดังนี้

(4.1) หลักความโปร่งใส (Transparency)

(4.2) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

(4.3) หลักความรับผิดชอบต่อ (Responsiveness)

(4.4) หลักความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness)

(4.5) หลักการมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation)

(4.6) หลักคุณธรรม (Morality)

(4.7) หลักความคุ้มค่าหรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)

(4.8) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

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

UNESCAP ได้อธิบายว่า Good Governance เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการโครงสร้างและความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะอย่างเป็นทางการและ

ไม่เป็นทางการ การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริหารกิจการของบ้านเมืองและแก้ไขปัญหาของสังคม ตลอดจนกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนหรือฝ่ายต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติภายใต้กรอบและกระบวนการทางกฎหมายอันชอบธรรม สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งทำให้ปัญหาทุจริตหรือประพฤติกมิชอบลดลง โดยได้จัดทำกรอบแนวทางในการส่งเสริม Good Governance (UNESCAP, 2005) ออกเป็น 8 หลัก ประกอบด้วย

(5.1) การมีส่วนร่วม (Participatory)

(5.2) การปฏิบัติตามหลักกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (Rule of Law)

(5.3) ความโปร่งใส (Transparency)

(5.4) ความรับผิดชอบตอบสนอง (Responsiveness)

(5.5) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)

(5.6) ความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร (Accountability)

(5.7) ความเสมอภาค เทียบธรรม ไม่ละเลยบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง (Equity and Inclusiveness)

(5.8) การมุ่งเน้นความเป็นเอกฉันท์ (Consensus Orientation)

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

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asia Development Bank: ADB) เป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามมติของที่ประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานด้านเศรษฐกิจ ครั้งที่ 1 (First Ministerial Conference Asian Economic Cooperation) ในปี 2509 มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ด้วยจำนวนสมาชิกเริ่มก่อตั้งมี 31 ประเทศ (รวมประเทศไทย) ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกทั้งสิ้น 58 ประเทศ แบ่งเป็นประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชีย 42 ประเทศ และประเทศสมาชิกนอกภูมิภาคซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและไม่ได้ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียที่มีสิทธิออกเสียงตามจำนวนหุ้นที่ถือ รวม 16 ประเทศ มีวัตถุประสงค์การจัดตั้งเพื่อส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจและความร่วมมือในภูมิภาค ให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านการเงินและด้านวิชาการเพื่อเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนาในภูมิภาค เป้าหมายการดำเนินงานของ ADB สนับสนุนและส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจ ลดความยากจน ยกกระดับสิทธิของสตรี สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการวางแผนครอบครัว รักษาสิ่งแวดล้อม

ADB แสดงความมุ่งมั่นว่า Good Governance เป็นสิ่งสำคัญประการเดียวที่จะช่วยเพิ่มคุณภาพของการบริหารจัดการ (Enhance Governance Quality) ให้ประเทศในทวีปเอเชียที่มี

ระบบเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรมที่มีความหลากหลายและมีช่องว่างการพัฒนาประเทศที่ต่างกันมากให้คลี่คลายไปในทิศทางที่ดีมากขึ้น เพื่อให้แน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานได้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพอย่างที่สำคัญไว้กับประชาชน (Asian Development Bank, 2016) ADB จึงได้ปรับมิติองค์ประกอบ Good Governance ของธนาคาร โลกลงเหลือ 4 มิติ (อมรา พงศาพิชญ์, 2541, หน้า 18) ดังนี้

(6.1) ความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหารงาน (Accountability) เป็นกระบวนการที่ทำให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจในเชิงการบริหารจัดการงานของตน เพื่อเป็นการตอบสนองต่อการที่ตนได้รับมอบอำนาจดำเนินการมาไม่ว่าจะมาจากนิติบุคคลหรือองค์กร (Entity หรือ Principal) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญยิ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบอำนาจมาได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ (Building Government Capacity)

(6.2) การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำและเป็นผู้ร่วมมือ (Agents) ในการสร้างงานด้วยกัน ร่วมกำหนดนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดความเป็นเจ้าของ (Ownership) และเป็นไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ ซึ่งถือว่าเรื่องนี้เป็นหัวใจของการพัฒนา (Heart of Development)

(6.3) ความโปร่งใส (Transparency) เป็นการที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สำคัญ (Disclosure of Information) ของรัฐได้อย่างสะดวก ถูกต้องครบถ้วน สามารถลดความไม่แน่นอน (Uncertainty) ของการตัดสินใจ และทิศทางการดำเนินงานตามนโยบายของภาครัฐ ตลอดจนลดความคลุมเคลือจากการตีความที่ต่างกัน (Susceptible Interpretations) ซึ่งส่งผลให้ลดโอกาสที่จะเกิด การ Corruption หรือการประพฤติมิชอบ ในทางปฏิบัติ ADB จึงสนับสนุนให้รัฐบาลของประเทศที่จะขอความช่วยเหลือด้านสินเชื่อจาก ADB ต้องเสนอหลักเกณฑ์ความโปร่งใส (Principle of Transparency) ประกอบมาในคำขอกู้ด้วย

(6.4) การคาดคำนวณผลทางกฎหมายได้ (Predictability) เป็นเรื่องของกรณีกฎหมาย ระเบียบและนโยบายในการปกครองสังคม รวมถึงความเสมอภาค ความยุติธรรมและความเสถียรในการบังคับใช้กฎหมายที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย สามารถคาดคำนวณได้ถึงผลและแนวทางปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นในเรื่องของแนวปฏิบัติของกฎหมาย นโยบาย และกฎระเบียบที่ใช้อยู่ในสังคมนั้น และมีความเป็นธรรมในการนำกฎหมาย นโยบาย และกฎระเบียบ ไปใช้อย่างมีเสถียรภาพ (Fair and Consistent Application) และมีกลไกที่จะบังคับใช้กฎหมายได้

2) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ขององค์กรในประเทศไทย

ภายหลังที่ประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ใน พ.ศ. 2540 จึงหาหนทางแก้ไขและให้ความสนใจกับหลักธรรมาภิบาลอย่างมาก โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ตลอดจนการตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยภาคประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องตามที่ได้ตราไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ถือว่าเป็นฉบับที่ดีที่สุดหรือฉบับประชาชนเพราะประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากมาย การบริหารราชการแผ่นดินก็เข้าไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก โดยในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนที่มีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และใน พ.ศ. 2545 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยเพิ่มมาตรา 3/1 ซึ่งมีหลักการเพื่อมุ่งเน้นให้ส่วนราชการใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ อีกทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ก็ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งแนวทางเพื่อการพัฒนาสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้มีประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริตบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ต่อมา พ.ศ. 2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น ซึ่งมีหลักการเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอันเป็นการครอบคลุมหลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้บังคับกฎหมายจึงได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 อีกทั้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 เห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐและการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน (รัฐสภาไทย, ออนไลน์, 2561)

นอกจากองค์กรในระบบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังมีองค์กรที่ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือก่อตั้งตามกฎหมายอย่าง “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย” หรือสำนักงาน คปภ. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารและดำเนินกิจการโดยผู้บริหารองค์กร เพื่อให้สอดคล้องกับการทำหน้าที่กำกับและพัฒนาธุรกิจประกันภัยให้มีความ

มั่นคงเข้มแข็ง เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนด้านการประกันภัย ทำให้ระบบเศรษฐกิจสังคมของประเทศมีความมั่นคงก้าวหน้า จึงต้องมีระบบการบริหารจัดการและการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส น่าเชื่อถือ และสร้างธรรมาภิบาลที่ดีให้กับธุรกิจประกันภัยของไทย

สำหรับความสำคัญของธรรมาภิบาลในมิติภาคธุรกิจเอกชนนั้น มีการบริหารงานไม่น้อยที่ขาดรากฐานที่ดีที่คอยค้ำจุนการเติบโตให้มั่นคงและยั่งยืน โดยคำนึงถึงวิถีปฏิบัติเพียงมุ่งผลกำไรระยะสั้น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงได้กำหนด “การกำกับดูแลกิจการที่ดี” (Good Corporate Governance: CG) เพื่อควบคุมกำกับบริษัทจดทะเบียนให้มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งเสริมให้ผู้บริหารมีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบในการดำเนินงาน อันเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้ออก “หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี” (Corporate Governance Code : CG Code) เพื่อเป็นคู่มือให้กรรมการบริษัทจดทะเบียนยึดถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (Code of Best Practice for Directors of Listed Companies) ในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด (เจริญ เจษฎาวัดย์, 2545, หน้า 37-42) ทำให้การบริหารกิจการได้รับความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น ส่งผลให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างดี มีต้นทุนทางธุรกิจเป็นไปตามต้นทุนที่แท้จริง สามารถแข่งขันทางธุรกิจในเวทีการค้าได้อย่างไม่เสียเปรียบ โดยมีการบริหารจัดการภาครัฐสนับสนุนเอื้ออำนวยเคียงคู่กับภาคธุรกิจเอกชน

(1) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance Principles) ของการบริหารกิจการที่ดีขององค์กรภาครัฐ

กรณีธรรมาภิบาลของประเทศไทย ประมวลจากอรพินท์ สฟโชคชัย (2541) ชัยอนันท์ สมุทวณิช (2544) ปรัชญา เวสารัชช์ (2542), สถาบันพระปกเกล้า (2548), อมรา พงศาพิชญ์ (2541), สุจิตรา บุญรัตพันธ์ (2549) เห็นว่าธรรมาภิบาลเป็นวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานต่าง ๆ โดยเฉพาะทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ ธรรมาภิบาลทำหน้าที่ฟื้นฟูเศรษฐกิจและผลักดันให้รัฐบาลใช้อำนาจอย่างเป็นธรรม มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ ฝ่ายนิติบัญญัติมีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ และสถาบันสื่อมีความเป็นอิสระในการนำเสนอข่าวสารสู่สังคม การได้รับอิทธิพลความคิดจากกระบวนการที่ศรัทธาการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management) ที่เน้นหลักสำคัญของการจัดการนิยม (Managerialism) ซึ่งนำวิธีการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Administration and Public Management) มีการกำหนดตัวชี้วัดและมาตรฐานผลงาน เน้นผลลัพธ์ในการบริหารและการตอบสนองต่อลูกค้ากับเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) นำหลักการ

โครงสร้างแรงจูงใจ (Incentive Structures) ในการให้บริการสาธารณะที่มีการกระจายของระบบราชการ (Disaggregating) การเพิ่มการแข่งขันโดยใช้สัญญาจ้างลักษณะกึ่งตลาด และการสร้างตัวเลือกให้กับลูกค้า งานของรัฐบาลจะพัฒนารูปแบบและโครงสร้างใหม่ ๆ สำหรับการแก้ไขปัญหาสังคม ตลอดจนกระจายการให้บริการไปยังกลุ่มสังคมต่าง ๆ มากขึ้นในลักษณะรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ หุ้นส่วนภาครัฐ-เอกชน การจัดระเบียบร่วมกัน การบริหารแบบสหกรณ์ หรือการประกอบการร่วมกัน เป็นต้น

การศึกษานี้เป็นการหาหลักการที่เป็นองค์ประกอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี เพื่อนำมาสร้างเป็นองค์ประกอบของหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ที่มีความเหมาะสม สอดคล้องและจำเป็นต่อการบริหารจัดการสหกรณ์ ดังนี้

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

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 มีเป้าประสงค์หลักในด้านการบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ต้องรับผิดชอบต่อผลงาน การปฏิบัติราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล การปฏิบัติงาน ทั้งการปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่ามาตรฐานสากล และตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงองค์ประกอบในด้าน

- ความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน
- การมีส่วนร่วมของประชาชน
- การเปิดเผยข้อมูล
- การติดตาม ตรวจสอบ
- ประเมินผลการปฏิบัติงานตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เหตุผลที่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบการบริหารราชการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการจัดองค์กรภาครัฐไปสู่การพัฒนาประเทศที่

ยั่งยืน และเพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น สนับสนุนให้มีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้กว้างขวางขึ้น ส่งเสริมให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดสอดคล้องและเสนอแนะการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้มีการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นไปด้วยความโปร่งใสเป็นธรรมและมีความรับผิดชอบ มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการแนวทางใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้มีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการเพื่อให้มีรูปแบบการบริหารใหม่ โดยสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วและลดความซ้ำซ้อน

(1.2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นวาระแห่งชาติขึ้นมาบังคับเมื่อ 11 สิงหาคม 2542 ซึ่งมีหลักการสำคัญ 6 หลัก ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อให้ทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ซึ่งในการปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ก็ได้นำหลักการเหล่านั้นมาปรับเป็นแผนขององค์กรที่แตกต่างกันออกไป ต่อมาได้ยกเลิกระเบียบดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ตามมาตรา 3/1 เป็นเพียงข้อมูลกำหนดที่แสดงถึงเป้าหมายหลักที่ต้องดำเนินการแต่ยังขาดการกำหนดวิธีการปฏิบัติของส่วนราชการและข้าราชการที่จะดำเนินการไปสู่เป้าหมายหลักซึ่งต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและราชการปฏิบัติให้ชัดเจนเป็นแนวเดียวกัน โดยไม่ก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติของแต่ละส่วนราชการ สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้ชัดเจน จึงได้มีการตรา “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” ขึ้นบังคับใช้เป็นกฎเกณฑ์ในรูปของกฎหมาย เพื่อให้ทุกส่วนราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม โดยยังคงหลักการเดิมที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวทุกประการ เพียงแต่ได้มีการเพิ่มเติมหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่

การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และการจัดการความรู้เข้าไปด้วย (สถาบันพระปกเกล้า ทศธรรม, 2549) โดยกำหนด “เป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- มีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- ได้รับการอำนวยความสะดวกและรับการตอบสนองตามความต้องการ
- มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

สำนักงานก.พ.ร. (2552, หน้า 24) อธิบายประเด็นที่เป็นเป้าหมายสำคัญของการบริหารงานตามมาตรา 6 นั้นมีสาระสำคัญว่า (1) การบริหารราชการให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เป็นการปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน มีความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ (2) การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นการมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนด (3) การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐเป็นกกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และคุ้มค่าในแต่ละภารกิจ ส่วน (4) (5) และ (6) เป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และกระจายอำนาจตัดสินใจ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วในการให้บริการ และ (7) เป็นการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอเป็นวิธีการดำเนินงานที่มีหลักเกณฑ์ควบคุม กำกับดูแล ติดตามการใช้อำนาจ และความรับผิดชอบให้ชัดเจน ประโยชน์ที่จะได้รับจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คือ รัฐสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานได้ชัดเจนและมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่วนราชการและข้าราชการมีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่เป็นมาตรฐานชัดเจน มีความโปร่งใส สามารถวัดผลการดำเนินงานได้ ประชาชนได้รับบริการรวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ

ปารีชาติ เทพอารักษ์ และอมรารวรรณ ทิวถนอม (2548, หน้า 79-80) อธิบายสาระสำคัญในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สามารถแจกแจงเป็นองค์ประกอบดัชนีวัดผลการดำเนินงานได้ 10 องค์ประกอบหรือที่เรียกว่า “หลักทศธรรม” โดยแยกองค์ประกอบออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

- ภายใต้กรอบแนวคิดของหลักการบริหารจัดการที่ดี 6 หลักการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

- ภายใต้หลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่อีก 4 หลักการ ได้แก่ หลักการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ หลักการบริหารจัดการ หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และหลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ปี พ.ศ. 2552 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำเกณฑ์สำหรับใช้ประเมินเพื่อจัดการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Corporate Governance Rating) ขึ้นเพื่อนำไปใช้สำรวจและประเมินระดับธรรมาภิบาลของส่วนราชการ ศึกษาวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลของสถาบันต่าง ๆ ในระดับสากลร่วมกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย พบว่ามีองค์ประกอบหลักที่สำคัญและเหมาะสมที่นำมากำหนดเป็นเกณฑ์ในการประเมินการจัดระดับการกำกับดูแล และเป็นแนวทางการส่งเสริมเพื่อยกระดับองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้อย่างเป็นรูปธรรม อันจะส่งผลให้การบริหารจัดการภาครัฐบรรลุเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม มี 10 องค์ประกอบหลัก ได้แก่

(1) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามงบประมาณที่ได้รับ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน

(2) ประสิทธิภาพ (Efficiency) การบริหารราชการตามกระบวนการปฏิบัติงานโดยใช้เทคนิคและเครื่องมือบริหารจัดการที่เหมาะสมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม

(3) การตอบสนอง (Responsiveness) เป็นการให้บริการภายในระยะเวลาที่กำหนดและสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ ตอบสนองความคาดหวังได้

(4) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้

(5) ความโปร่งใส (Transparency) กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชัดเจนได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้

(6) การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นกระบวนการที่ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มมีโอกาสเข้าร่วมในทุกกระบวนการ

(7) การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการถ่ายโอนอำนาจ การตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจากส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น

(8) นิติธรรม (Rule of Law) การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสีย

(9) ความเสมอภาค (Equity) การได้รับการปฏิบัติและรับบริการอย่างเท่าเทียมกัน

(10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) เป็นการหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

(1.3) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2555 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ได้ใช้เป็นเกณฑ์ปฏิบัติราชการมาจนกระทั่งในปี 2555 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2555 เห็นชอบให้ใช้ “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (GG Framework) ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชน ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการทำหน้าที่ส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาครัฐเทียบเท่ามาตรฐานสากลได้นำเสนอ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังกล่าวประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย (สำนักงาน ก.พ.ร., ออนไลน์) ได้แก่

หลักที่ 1 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) เป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยนำแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมีอาชีพ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณ วิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ ประกอบด้วยหลักย่อย 3 หลัก ได้แก่

หลักย่อยที่ 1 ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีกระบวนการปฏิบัติงานโดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม ประหยัดคุ้มค่าทั้งด้านต้นทุน แรงงาน และระยะเวลา เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

หลักย่อยที่ 2 ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง การปฏิบัติราชการตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการผู้มีส่วนได้เสีย

ทุกฝ่ายและให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยมีทิศทางยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

หลักย่อยที่ 3 การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการอย่างมีคุณภาพ ดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดและสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง

หลักที่ 2 ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วยหลักการย่อย 4 หลัก ได้แก่

หลักย่อยที่ 1 ภาระรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การแสดงถึงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ สามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมถึงการแสดงความสำนึกในความรับผิดชอบต่อปัญหาด้วย

หลักย่อยที่ 2 ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง กระบวนการปฏิบัติงานที่เป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ เปิดเผยข้อมูลที่เป็นและเชื่อถือได้อย่างตรงไปตรงมา และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรีทุกขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้

หลักย่อยที่ 3 หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดและความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หลักย่อยที่ 4 หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การปฏิบัติงานต้องได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มี การแบ่งแยกชายหรือหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ

หลักที่ 3 ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลัก ได้แก่

หลักย่อยที่ 1 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การปฏิบัติงานที่มีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม มุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หลักย่อยที่ 2 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และหลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หมายถึง กระบวนการปฏิบัติราชการที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงทัศนะ เสนอปัญหาหรือประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมในกระบวนการตัดสินใจแก้ไขปัญหา และร่วมตรวจสอบกระบวนการพัฒนาโดยแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกัน

หลักที่ 4 ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย หลักการย่อย 1 หลัก ได้แก่ หลักคุณธรรม จริยธรรม หมายถึงการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่

I - Integrity	ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง
A - Activeness	ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ
M - Morality	มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม
R - Responsiveness	คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง
E - Efficiency	มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
A - Accountability	ตรวจสอบได้
D - Democracy	ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย
Y - Yield	มุ่งผลสัมฤทธิ์



ภาพประกอบที่ 2.3 แบบภาพแสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (CG Framework)

(1.4) แนวทางธรรมาภิบาลของสำนักงาน คปภ.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (สำนักงานคปภ.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำหน้าที่ดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดโดยมีคณะกรรมการทำหน้าที่กำกับและพัฒนาธุรกิจประกันภัยให้มีความเข้มแข็งมั่นคง ส่งเสริมสนับสนุนให้ธุรกิจประกันภัยมีบทบาทสร้างความแข็งแกร่งให้ระบบเศรษฐกิจสังคมของประเทศและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน รวมถึงการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนด้านการประกันภัย จึงต้องแสดงให้เห็นถึงการมีระบบการบริหารจัดการและการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส น่าเชื่อถือ ทั้งตระหนักถึงความสำคัญของธรรมาภิบาล (Good Corporate Governance) และการปฏิบัติตามแนวทางธรรมาภิบาลที่เป็นสากล เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่น โปร่งใส เป็นธรรมและความน่าเชื่อถือต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย นำองค์กรไปสู่การเติบโตอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งแนวทางธรรมาภิบาลของสำนักงาน คปภ. ได้อ้างอิงมาจากหลักธรรมาภิบาลตามมาตรฐานสากลขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) และมาตรฐานการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย (Insurance Core Principles: ICP) ที่กำหนดโดยสมาคมผู้กำกับดูแลธุรกิจ

ประกันภัยนานาชาติ (International Association of Insurance Supervisors : IAIS) ทั้งยังได้เทียบเคียงกับหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินอื่น ๆ จึงมีความเข้มงวดตามมาตรฐานธรรมาภิบาลที่ได้กำหนดให้ผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ผลักดันให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติให้เกิดผลจริงทั้งคณะกรรมการ บุคลากร และสำนักงาน อันจะเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคปภ. และเป็นการสนับสนุนให้การดำเนินงานของสำนักงานคปภ. สามารถบรรลุเป้าหมายและภารกิจอย่างสมเหตุสมผล มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เสริมสร้างความเชื่อมั่น มีความโปร่งใส เป็นธรรม และความน่าเชื่อถือให้กับผู้มีส่วนได้เสียของสำนักงานคปภ. ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนาธรรมาภิบาลและความตั้งใจในการสร้างธรรมาภิบาลที่ดีให้กับธุรกิจประกันภัยของไทย

สำนักงาน คปภ. ได้ยึดหลักธรรมาภิบาลและความถูกต้องชัดเจนในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความน่าเชื่อถือให้กับผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรบนพื้นฐานของการเติบโตอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงได้กำหนดกรอบหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้ความชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

- การเติบโตอย่างยั่งยืนของสำนักงาน คปภ. (Sustainable Growth)
- ความรับผิดชอบต่อหน้าที่อย่างเต็มความสามารถและมีประสิทธิภาพเพียงพอ (Responsibility)
- ความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจและการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง (Accountability)
- การมีจริยธรรมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน (Code of Conduct and Code of Ethics)
- การเปิดเผยข้อมูลด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ (Disclosure and Transparency)
- การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียโดยสุจริตและอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Treatment)

แนวทางธรรมาภิบาลของสำนักงาน คปภ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ คปภ. เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2556 โดยโครงสร้างแนวทางธรรมาภิบาล มี 2 ส่วน ประกอบด้วยธรรมาภิบาลในระดับคณะกรรมการ และธรรมาภิบาลในระดับสำนักงาน ภายใต้กรอบแนวทางที่ได้กำหนดไว้ 4 ข้อ ดังนี้

(1) โครงสร้างการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพของคณะกรรมการ เพื่อให้มั่นใจว่ามีคณะกรรมการที่มีทักษะ ความรู้ และความเชี่ยวชาญเพียงพอกับขนาด โครงสร้าง และลักษณะการดำเนินงานของสำนักงาน คปภ.

(2) ความรับผิดชอบอย่างเหมาะสมในการกำกับดูแล เพื่อสร้างความมั่นใจว่ามีการกำหนดแนวทางกลยุทธ์ในการดำเนินงาน มีการวางระบบที่มีประสิทธิภาพในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานคปภ. และผู้บริหารระดับสูงให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยความรู้ความสามารถที่เพียงพอบนพื้นฐานของข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วน ทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ของตนเพื่อผลประโยชน์ที่ดีที่สุดขององค์กรและผู้มีส่วนได้เสีย

(3) การเปิดเผยข้อมูล ความโปร่งใส และการสื่อสาร เพื่อให้มั่นใจว่ามีการเปิดเผยข้อมูลในเรื่องสำคัญ ๆ อย่างถูกต้องและทันต่อเหตุการณ์ และมีระบบข้อมูลต่าง ๆ ที่เปิดเผยนั้นมีความน่าเชื่อถือ

(4) การบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายใน เพื่อสร้างความมั่นใจว่ามีการบริหารความเสี่ยงและมีระบบการควบคุมภายในที่ดี มีประสิทธิภาพ และเพื่อให้มีคณะกรรมการตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระ ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในการสอบทานการกำกับดูแลกิจการ การบริหารงาน การบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายใน เพื่อให้การปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลของสำนักงานคปภ. เป็นไปอย่างโปร่งใส และน่าเชื่อถือ

นอกจากนี้ คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) จึงได้ออกประกาศเรื่อง การกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทประกันชีวิต พ.ศ. 2562 เพื่อให้คณะกรรมการบริษัทที่มีกระบวนการหรือแนวทางในการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจที่ชัดเจน มีความมั่นคง โปร่งใส รับผิดชอบต่อผู้เอาประกันภัยและผู้มีส่วนได้เสียที่นำไปสู่ความมั่นคงยั่งยืนของบริษัท ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จของการกำกับดูแลกิจการที่ดี คือ บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการของบริษัท การแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายกำกับดูแลและฝ่ายบริหารอย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดความ โปร่งใสและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง มีกลไกส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดย่อยเพื่อช่วยทำหน้าที่กำกับดูแลและกลั่นกรองในเรื่องสำคัญ เช่น คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง คณะกรรมการลงทุน เป็นต้น รวมทั้งการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและติดตามการดำเนินงานของผู้บริหารอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ บริษัทต้องคำนึงและให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งการถูกเทคโนโลยีใหม่เข้ามาแทรกแซง (Disruptive Technology) และความเสี่ยงด้านภัยคุกคามไซเบอร์ (Cyber Risk) คณะกรรมการคปภ. จึงได้ออก

ประกาศไว้เป็นหมวด ๆ (สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, ออนไลน์) สรุปดังนี้

หมวด 1 กรอบการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยให้บริษัทประกันภัยต้องจัดทำกรอบการกำกับดูแลกิจการที่ดีเป็นลายลักษณ์อักษรและได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการบริษัท ทั้งให้มีการทบทวนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

หมวด 2 โครงสร้าง องค์กรประกอบ หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการและกรรมการ ซึ่งบริษัทประกันภัยต้องกำหนดให้เหมาะสมกับลักษณะ ขนาด ความซับซ้อนของบริษัท มีการถ่วงดุลอำนาจและความสามารถในการทำงานร่วมกันอย่างเหมาะสม เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการบริษัทต้องมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์หรือทักษะที่หลากหลายเพียงพอ เข้าใจถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตน และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายว่าด้วยประกันภัยกำหนด

หมวด 3 หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารในการดำเนินตามกลยุทธ์และนโยบายการดำเนินธุรกิจที่คณะกรรมการกำหนดไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินธุรกิจอย่างยั่งยืนของบริษัท ส่งเสริมให้มีวัฒนธรรมการบริหารจัดการความเสี่ยง มีระบบควบคุมภายในที่ดี มีการรายงานข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัทอย่างเพียงพอและทันเวลา จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารเป็นประจำทุกปี

(2) หลักธรรมาภิบาลขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน (Good Corporate Governance)

Corporate Governance หรือ CG ซึ่งถือเป็นหลักธรรมาภิบาลในองค์กรภาคธุรกิจเอกชนนับเป็นส่วนสำคัญต่อการวิเคราะห์องค์กรธุรกิจหรือบริษัทต่าง ๆ โดยใช้ปัจจัยพื้นฐาน ซึ่งองค์กรเหล่านั้นมีโอกาสบิดเบือนข้อมูลได้ง่ายภายใต้งบการเงินที่สวยงาม แท้จริงแล้วอาจแฝงไปด้วยเงื่อนงำที่จะส่งผลกระทบต่อผลกำไรในภายหลัง ดังเช่น บริษัท Enron Corporation ซึ่งเป็นบริษัทชั้นนำที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานของสหรัฐอเมริกาที่เคยถูกจัดให้เป็นบริษัทใหญ่อันดับ 7 ของโลกในช่วง พ.ศ. 2542-2544 ได้ล้มสลายลงอย่างรวดเร็ว อันเกิดจากปัญหาธรรมาภิบาล โดยเฉพาะเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) รวมทั้งการตกแต่งตัวเลขทางด้านบัญชีอย่างมหาศาล โดยได้เข้าไปซื้อบริษัทเล็ก ๆ ขยายธุรกิจครอบคลุมไปทุกสายพลังงาน ปรับราคาหุ้นจากหุ้นละ 20 ดอลลาร์ไปเป็น 90 ดอลลาร์ภายในระยะเวลาเพียง 3 ปี แต่มีการดำเนินธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงโดยไปลงทุนในบริษัทที่ไม่มีคุณภาพและไม่มีทรัพย์สินมารองรับ จนมีผลขาดทุน จึงได้แก้ปัญหาโดยการตั้งบริษัทลูกขึ้นมารองรับภาระหนี้สิน มีการใช้ความสัมพันธ์กับบุคคลภายในรัฐสภาของสหรัฐฯ เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจาก ก.ล.ต. จนเมื่อนักลงทุนรู้ความจริงราคาหุ้น

จึงร่วงจาก 90 ดอลลาร์ มาเหลือ 0.01 ดอลลาร์ ขาดทุนเป็นประวัติการณ์ บริษัทจึงถูกศาลสั่งล้มละลาย พนักงานต้องตกงานกว่า 20,000 คน จากเหตุการณ์ดังกล่าวได้ปลุกกระแส CG หรือบรรษัทภิบาลแก่หลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยที่ปัจจุบันนี้ ก.ล.ต. ได้เข้ามาตรวจสอบและจัดอันดับความน่าเชื่อถือเพื่อให้นักลงทุนใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการลงทุนโดยมีการจัดทำระบบการวัดความมีธรรมาภิบาลของบริษัทผ่าน CG-Score ที่จะวัดคะแนนจากองค์ประกอบต่าง ๆ ทุกด้าน อาทิ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน การกระทำต่าง ๆ ของผู้บริหาร การดำเนินธุรกิจโดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียของบริษัท เป็นต้น (Fixed Income and Unit trust trading division, Bualuang Securities PCL)

Good Corporate Governance กำเนิดจากการที่กลุ่มผู้ลงทุนที่เรียกว่า California Public Employees and Saving หรือ CALPERS ได้วิจารณ์พฤติกรรมกรรมการบริหารงานโดยไม่รักษาผลประโยชน์ให้กับนักลงทุนและไม่เอาใจใส่ในการควบคุมกำกับกิจการที่ดีของผู้บริหารของบริษัทชั้นนำของสหรัฐอเมริกา จนเกิดการสั่นคลอนความเชื่อมั่นและมีกระแสเรียกร้องกันให้บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือบริษัทมหาชนจำกัด จัดให้มี Good Corporate Governance ในการบริหารงานอย่างกว้างขวาง ไม่ประพฤตินขัดแย้งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ดูแลรักษาผลประโยชน์ให้ผู้ลงทุนหรือผู้มีส่วนได้เสียด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ จนกระแสดังกล่าวได้กระจายไปในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ได้อธิบายความหมายของบรรษัทภิบาลไว้ว่า เป็นโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์และความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างกลุ่มหลักขององค์กรซึ่งประกอบด้วยผู้ถือหุ้น คณะกรรมการ และฝ่ายจัดการ เพื่อให้เกิดสมรรถนะการแข่งขันขององค์กรอันจะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้ (เกียรติกิติ จีรเชียรนาถ, 2543, หน้า 8-9, 26) และได้กำหนดหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance; CG) ที่ใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการขององค์กรภาคเอกชน และปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย, 2006)

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2544) ได้ให้ความหมายว่า การกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือ “บรรษัทภิบาล” (Corporate Governance: CG) เป็นระบบที่จัดให้มีโครงสร้างและกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการ ฝ่ายจัดการ และผู้ถือหุ้น เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน นำไปสู่ความเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืน และเพิ่มมูลค่าให้กับผู้ถือหุ้นในระยะยาว โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียอื่น จึงได้มีการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดีเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้ผู้บริหารและพนักงานยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินธุรกิจด้วยความซื่อสัตย์

เป็นธรรม และเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยมีหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่มุ่งเน้นนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการครอบคลุมการกำกับดูแลบริษัท โดยกำหนดเกณฑ์การพิจารณาเพื่อจัดอันดับการกำกับดูแลกิจการในประเด็นหลักสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านสิทธิของผู้ถือหุ้นตามกฎหมายเพื่อให้ได้รับสิทธิพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน (2) ด้านองค์ประกอบและบทบาทของคณะกรรมการและคณะผู้บริหารเพื่อรักษาผลประโยชน์สูงสุดของบริษัทและผู้ถือหุ้น (3) ด้านการเปิดเผยข้อมูลที่ต้องจัดให้มืออย่างถูกต้องเพียงพอ ทันต่อสถานการณ์ มีความโปร่งใสและเท่าเทียมกัน และ (4) ด้านวัฒนธรรมการกำกับดูแลกิจการ ซึ่งจะเป็ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้การกำกับดูแลกิจการที่ดีเกิดขึ้นในองค์กรอย่างกว้างขวางและพัฒนาต่อไปอย่างยั่งยืน ส่วนบัณฑิต นิจถาวร (2560) อธิบายว่า การกำกับดูแลกิจการที่ดี เป็นกระบวนการทำงานที่มีระบบโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และตรวจสอบได้ที่จะนำไปสู่การตัดสินใจที่ดี มีเหตุผล ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้ตัดสินใจและผู้เกี่ยวข้อง เป็นคุณลักษณะและเงื่อนไขสำคัญของประเทศที่จะเติบโตอย่างมีคุณภาพ

หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

เมื่อรัฐบาลส่งเสริมให้มีการพัฒนาตลาดทุนด้วยการให้มีบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เพื่อเพิ่มโอกาสจากการระดมทุนจากนักลงทุนในวงกว้างมากขึ้นนั้น จึงได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2535 เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดยมีภารกิจหลักในการกำกับและพัฒนาตลาดทุนของประเทศให้มีประสิทธิภาพ ยุติธรรม โปร่งใส และน่าเชื่อถือ (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ออนไลน์) สร้างคุณค่าให้กิจการอย่างยั่งยืน สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ลงทุน นำไปสู่ผล (Governance outcome) ที่สามารถแข่งขันได้และมีผลประกอบการที่ดีโดยคำนึงถึงผลกระทบในระยะยาว (Competitiveness and performance with long-term perspective) และประกอบธุรกิจอย่างมีจริยธรรม เคารพสิทธิและมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสีย (Ethical and responsible business) รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อสังคม (Good corporate citizenship) และสามารถปรับตัวได้ภายใต้ปัจจัยการเปลี่ยนแปลง (Corporate resilience) (คณะทำงานเพื่อการพัฒนาความยั่งยืนของบริษัทจดทะเบียน, 2560) จำเป็นที่ต้องมีกฎหมายมากำกับควบคุมและคุ้มครองประโยชน์ของนักลงทุนควบคู่กันไปด้วยเพื่อให้กิจการเกิดผลดีต่อผู้มีส่วนได้เสียและต่อรัฐเพื่อคาดหวังให้บริษัทจดทะเบียนเป็นบริษัทที่มีการบริหารจัดการที่ดีที่สุดเพื่อให้บริษัทเติบโตอยู่รอดได้ในระยะยาวด้วย

สำนักงาน ก.ล.ต. ได้ศึกษาเรื่องการเสริมสร้างหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) ของบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2544 โดยอาศัย

กรอบของ OECD ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม 4 ประการหลักประกอบด้วยความคาดหวังในบทบาทหน้าที่และโครงสร้างของคณะกรรมการ ป้ายด้านกฎหมาย การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และปัจจัยอื่น ๆ (สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ, 2558, หน้า 20-63) ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการบริษัทภิบาลแห่งชาติ (National Good Governance Committee) ขึ้นเพื่อศึกษาเสนอแนะ ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นการบูรณาการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับบรรดานักลงทุน โดยมีหลักการพื้นฐาน 6 ข้อ ได้แก่ 1) ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Responsibility) 2) ความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำของตน (Accountability) 3) ความยุติธรรม (Fairness) 4) ความโปร่งใส (Transparency) 5) การสร้างคุณค่าระยะยาว (Long-term Value) และ 6) การปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) (กัลยารัตน์ วีระชนชัยกุล, 2557)

ในปี พ.ศ. 2560 สำนักงาน ก.ล.ต. โดยคณะทำงานเพื่อการพัฒนาความยั่งยืนของบริษัทจดทะเบียนได้จัดทำ “หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี 2560” (Corporate Governance Code: CG Code) ขึ้นเพื่อเป็นหลักปฏิบัติให้คณะกรรมการบริษัทซึ่งเป็นผู้บริหารหรือผู้รับผิดชอบสูงสุดขององค์กรนำไปปรับใช้ในการกำกับดูแลให้กิจการมีผลประกอบการที่ดีในระยะยาว เพื่อประโยชน์ในการสร้างคุณค่าให้กิจการอย่างยั่งยืน ดังนี้

หลักปฏิบัติ 1 ตระหนักถึงบทบาทและความรับผิดชอบของคณะกรรมการในฐานะผู้นำองค์กรที่สร้างคุณค่าให้แก่กิจการอย่างยั่งยืน (Establish Clear Leadership Role and Responsibilities of the Board)

หลักปฏิบัติ 2 กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของกิจการที่เป็นไปเพื่อความยั่งยืน (Define Objectives that Promote Sustainable Value Creation)

หลักปฏิบัติ 3 เสริมสร้างคณะกรรมการที่มีประสิทธิผล (Strengthen Board Effectiveness)

หลักปฏิบัติ 4 สรรหาและพัฒนาผู้บริหารระดับสูงและการบริหารบุคลากร (Ensure Effective CEO and People Management)

หลักปฏิบัติ 5 ส่งเสริมนวัตกรรมและการประกอบธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบ (Nurture Innovation and Responsible Business)

หลักปฏิบัติ 6 ดูแลให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในที่เหมาะสม (Strengthen Effective Risk Management and Internal Control)

หลักปฏิบัติ 7 รักษาความน่าเชื่อถือทางการเงินและการเปิดเผยข้อมูล (Ensure Disclosure and Financial Integrity)

หลักปฏิบัติ 8 สนับสนุนการมีส่วนร่วมและการสื่อสารกับผู้ถือหุ้น (Ensure Engagement and Communication with Shareholders)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ได้นำหลักธรรมาภิบาลของ OECD มาประยุกต์ใช้ ซึ่งให้ นิยามว่า ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่และความร่วมมือระหว่างกันของคณะกรรมการฝ่ายจัดการและผู้มีส่วนได้เสีย และยัง เป็นกรอบของโครงสร้างแนวทางปฏิบัติ และการติดตามการประเมินผลการดำเนินการขององค์กร เพื่อการบรรลุผลตามพันธกิจ โดยได้กำหนด “กรอบธรรมาภิบาลสำหรับกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน” ประกอบด้วย

- (1) ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability)
- (2) ความสำนึกในหน้าที่อย่างเต็มความสามารถและมีประสิทธิภาพ (Responsibility)
- (3) ความเคารพในสิทธิและการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างสุจริตและเท่าเทียมกัน รวมถึงการให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมอย่างเป็นธรรม (Equitable Treatment and Participation)
- (4) การเปิดเผยข้อมูลและการดำเนินงานด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparency)
- (5) การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน (Internal Control and Internal Audit)
- (6) การเพิ่มมูลค่าให้แก่ตลาดทุนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Value Creation) โดยการพัฒนา ปรับปรุง และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน
- (7) การวางกรอบจริยธรรมและจรรยาบรรณ (Code of Conduct and Code of Ethics)

โดยสรุปแล้ว บรรษัทภิบาล เป็นวิธีการทำธุรกิจที่ทำให้องค์กรได้รับประโยชน์หรือคาดหวังผลที่ดีจากการเพิ่มศักยภาพในการสร้างสมรรถนะการแข่งขัน (Competitiveness) แก่องค์กรทั้งในระดับประเทศและระดับโลก ทั้งเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าสู่ตลาดทุนของโลก (Accessibility to Global Captital Markets) ตลอดจนการเพิ่มช่องทางในการแสวงหาพันธมิตรที่มีบรรษัทภิบาลทางธุรกิจได้ง่ายขึ้น ความรุ่งเรืองของธุรกิจเป็นผลมาจากการมีบรรษัทภิบาลที่ดี จึงเป็นหลักการจัดการบริหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกคนในองค์กรต้องรู้ว่าหัวใจสำคัญของหลักการนี้คือการดำเนินงานที่มีความโปร่งใสและเป็นธรรม เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ ความไว้วางใจ และความเชื่อมั่นให้เกิดแก่องค์กร ซึ่งจะส่งผลให้กิจการมีความเจริญก้าวหน้า และยั่งยืนตลอดไป

5. งานวิจัย วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

มีงานวิจัย วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบหลายปัจจัยที่เป็นสาระสำคัญเชื่อมโยงกับหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ ดังนี้

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (2560) ได้ถอดบทเรียนของสถาบันวิชาการด้านสหกรณ์และภาคีให้เห็นว่าในรอบทศวรรษที่ผ่านมาชี้ให้เห็นข้อจำกัดและช่องว่างการพัฒนาของระบบสหกรณ์ไทย ว่าสมาชิกยังมีส่วนร่วมจำกัดอยู่ในวงแคบโดยมีสาเหตุมาจากขาดความรู้ความเข้าใจในบริบทสหกรณ์ ขาดกลไกการส่งเสริมการเรียนรู้และการพัฒนาสาระ (Content) การเรียนรู้แก่สมาชิกและผู้นำ การนำคุณค่าสหกรณ์สู่การเป็นที่พึงของสมาชิก ผลิตภัณฑ์และบริการของสหกรณ์ยังคงกระจุกตัว ขบวนการสหกรณ์ยังเผชิญปัญหาที่สร้างประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ขาดการกระตุ้นอุปสงค์ในกลุ่มสมาชิกและผู้บริโภคในการอุดหนุนผลิตภัณฑ์และใช้บริการสหกรณ์ คนที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย มีมุมมองการพัฒนาสหกรณ์ที่แตกต่างไปจากปรัชญาแนวคิดและหลักการสหกรณ์

ศิลาพร ไชสวัสดิ์ และญาดา กาศยปนนันท์ (2559) ได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามผู้บริหารสหกรณ์ชักออกและฉ้อโกงโดยศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสหกรณ์ วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีที่ผู้บริหารสหกรณ์กระทำการชักออกฉ้อโกงประชาชนเพื่อที่จะกำหนดบทลงโทษทางกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผลของการวิจัยพบว่า ผู้บริหารสหกรณ์กระทำความผิดฐานชักออกฉ้อโกงโดยที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีการกำหนดโทษของการกระทำความผิดที่น้อยเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ที่มีบทลงโทษผู้บริหารของสถาบันการเงิน ตลอดจนถ้ากระทำความผิดโดยเฉพาะการทุจริตมีบทลงโทษร้ายแรง และเมื่อเปรียบเทียบกับสหกรณ์ของต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเยอรมันและประเทศแคนาดาแล้ว เห็นว่า บทลงโทษของผู้บริหารสหกรณ์ไทยในการกระทำความผิดนั้นยังมีขีดจำกัด ต้องมีการกำหนดให้การกระทำความผิดของผู้บริหารสหกรณ์เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาที่หนักขึ้น ควรจะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามผู้บริหารสหกรณ์ชักออกฉ้อโกงให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อที่จะเยียวยาแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติสหกรณ์นั้นได้มีการประกาศใช้มานาน ทั้งยังสามารถนำหลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสหกรณ์มาประยุกต์ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้เกิดผลมากยิ่งขึ้น จึงเสนอแนะแนวทางและมาตรการในการแก้ไขบทลงโทษผู้บริหารสหกรณ์ และบทบัญญัติแห่ง

กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามผู้บริหารสหกรณ์ขี้โกงและฉ้อโกงเกี่ยวกับบทลงโทษให้หนักมากยิ่งขึ้น

กรประณม วงษ์มงคล (2561) ได้ศึกษาเรื่อง ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย โดยมีกรอบแนวคิดการวิจัยเกี่ยวกับคุณภาพการกำกับดูแล (Quality of Governance) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากหลักการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance Model) ที่ใช้ยังไม่เหมาะสมสอดคล้องกับพันธกิจและกลไกการบังคับใช้ที่สมบูรณ์ จึงวิเคราะห์หาคำตอบตามประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การกำหนดกรอบกฎเกณฑ์ การกำกับดูแล การบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ การตรวจติดตามและการมีระบบการรายงานที่เชื่อมโยง มีบูรณาการความรับผิดชอบต่อสังคมและต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจและมีสภาพบังคับใช้ทางกฎหมายที่จะนำไปสู่การบูรณาการเชิงคุณภาพและมีความเป็นธรรม เหมาะสมกับพันธกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทำให้คุณภาพการกำกับดูแลและการบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีประสิทธิภาพ

การวิจัย พบว่าในทศวรรษที่ผ่านมา กระแสการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (NPM) ได้ให้ความสำคัญกับหลักการจัดการภาครัฐ (Public Sector Management) ที่มุ่งให้เกิดการกำกับดูแลที่มีคุณภาพโดยใช้หลักการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance: GG) มาเป็นกลไกที่สำคัญเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลที่จะนำมาสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง มุ่งเน้นถึงความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ มีหลักกฎหมายที่เป็นธรรม การมีส่วนร่วมแบบบูรณาการ และนโยบายที่มีความแน่นอนชัดเจน อันจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและเท่าเทียมกัน ลักษณะที่เหมาะสมกับงานธนาคารของรัฐ ได้แก่ หลักการที่เป็นองค์ประกอบสาระสำคัญ 14 ด้าน ประกอบด้วย คุณภาพของกรอบหลักเกณฑ์กำกับดูแลธนาคาร การแยกบัญชีธุรกรรม นโยบายสาธารณะ การบริหารความเสี่ยง โครงสร้างการกำกับดูแล ความมีประสิทธิภาพ หลักนิติธรรม ความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหารของผู้เกี่ยวข้อง ความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ การมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ ความเป็นอิสระของการบริหารความเสี่ยงการควบคุมภายในและการตรวจสอบ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ การตรวจติดตามและระบบรายงานความรับผิดชอบต่อสังคม และความเป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนสอดคล้องกับพันธกิจ และได้เสนอแนะกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้นำหลักกำกับดูแลที่ดีที่เป็นข้อค้นพบทั้ง 14 หลักการไปใช้กำกับดูแลและปรับปรุงระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ใช้อยู่ในปัจจุบันใหม่

ศรีพัชรา สิทธิคำจร แก้วพิจิตร (2551) ได้ศึกษาธรรมาภิบาล (Good Governance) ในประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ ได้แก่ (1) ธรรมาภิบาลในประเทศอังกฤษที่หน่วยงานของรัฐต้องมี

ความรับผิดชอบและความโปร่งใส การให้ประชาชนมีส่วนร่วม การวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อมวลชน และการมีมาตรการควบคุมด้านการบริหารภายในองค์กร หากปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะเป็นการช่วยเพิ่มคุณภาพต่อการวางนโยบาย และเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตและติดตามผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้ (2) ธรรมนูญบาลในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง และข้อระเบียบต่าง ๆ ล้วนมีผลต่อการวิวัฒนาการของกฎหมายบริษัท ประวัติศาสตร์การเมืองคือรากฐานโครงสร้างธรรมนูญบาล 3) ธรรมนูญบาลในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ได้กำหนดนโยบายและดำเนินการโดยผนวกแนวคิดเรื่อง Good Governance กับงานทางด้านความร่วมมือ สรุปได้ว่า Good Governance มี 2 ด้านคือ (1) ความสามารถของรัฐที่จะทำงานอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ โดยวัดจากการบริการและกลไกการทำงาน รวมทั้งรัฐต้องมีความชอบธรรม ตอบสนองความต้องการของประชาชน (Accountability to the people) และดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยวัดจากการที่รัฐมีความพยายามปฏิบัติงานอย่างมีประชาธิปไตย (2) Good Governance จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และมีความยุติธรรมทางสังคม มีแนวคิดที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยการที่พึ่งตนเอง

พิพัฒน์ นนทนาธรณ์ (2556) ได้ศึกษาธรรมนูญบาลภาครัฐและเอกชน: บูรณาการระบบอภิบาลเพื่อการพัฒนาว่า ระบบอภิบาลมีผลต่อการพัฒนาในแง่ที่บรรษัทภิบาลมีความสัมพันธ์กับการเติบโตของเศรษฐกิจและธุรกิจต่าง ๆ ธรรมนูญบาลยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ ด้วยยุทธศาสตร์การเป็นหุ้นส่วนร่วมภาครัฐเอกชน ระบบอภิบาลยังเชื่อมโยงกับความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรที่มุ่งเน้นกำไร ข้อเสนอแนะประการแรก ควรเพิ่มระบบอภิบาลในมิติอื่น ๆ และบูรณาการกันเพื่อใช้พัฒนาประเทศในระดับจุลภาคด้วยการกำกับดูแลกิจการองค์กรที่ดีในภาครัฐ และการกำกับดูแลกิจการที่ดีในภาคเอกชน ส่วนระดับมหภาคใช้ธรรมนูญบาลด้านการบริหารจัดการร่วมกับธรรมนูญบาลด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประการที่สอง ควรพิจารณาคุณสมบัติของรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินจะต้องมีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์อย่างน้อยไม่ควรน้อยกว่าคุณสมบัติที่กำหนดให้ผู้สมัครเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ประการสุดท้าย แยกหลักการบรรษัทภิบาลสำหรับรัฐวิสาหกิจออกจากหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทจดทะเบียน เพื่อส่งเสริมและเป็นเครื่องมือในการพัฒนา PPPs ให้ก้าวหน้าในขั้นที่สูงขึ้น มีศักยภาพในการพัฒนาประเทศได้เร็วขึ้น

วสันต์ พรพุทธิพงษ์ ได้ศึกษาวิจัยแนวทางการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมนูญบาลกรณีศึกษา: บริษัทตลาดหลักทรัพย์ในประเทศไทย เพื่อศึกษาวิธีการบริหารจัดการของบริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ของประเทศไทย รวมถึงหลักธรรมนูญบาลที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการเพื่อจัดทำเป็นต้นแบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมนูญบาลที่เหมาะสม ผลการศึกษา

ปรากฏว่า บริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ประเทศไทยได้มีแนวทางในการบริหารจัดการที่แตกต่างกันออกไป โดยสรุปได้ว่า บริษัทที่ 1 เน้นที่การมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายเพื่อระดมสมอง วางแผนกลยุทธ์ บริษัทที่ 2 เน้นที่การมุ่งสู่ความเป็นเลิศทางธุรกิจด้วย Operational Excellence ด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี ด้านความรับผิดชอบต่อสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย บริษัทที่ 3 เน้นหลักบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร และบริษัทที่ 4 เน้นความสำคัญกับการมุ่งเน้นลูกค้าโดยการรับฟังเสียงของลูกค้า (Voice of Customer) หากพิจารณาถึงแนวทางการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลนั้น ความต้องการในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยในด้านหลักนิติธรรม และหลักการมีส่วนร่วมโดยรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ในขณะที่ด้านหลักคุณธรรม หลักโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคมและหลักคุณค่า โดยรวมอยู่ในระดับมาก จากการที่ได้ศึกษาวิธีการบริหารจัดการของบริษัทตลาดหลักทรัพย์ในประเทศไทย สรุปได้ว่า ต้นแบบที่เหมาะสมต้องเน้นการมีส่วนร่วม เน้นการกำกับดูแลที่ดี เน้นการควบคุมความเสี่ยง และการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร เน้นการรับฟังเสียงจากลูกค้า และเน้นการใช้หลักธรรมาภิบาล