

บทที่ 4

หลักสหภาพเพื่อการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์

สหกรณ์เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจและสังคมที่สมาชิกได้ร่วมกันจัดตั้งและดำเนินกิจกรรม โดยพึ่งพาตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์เพื่อประโยชน์ของ บรรดาสมาชิกในลักษณะผสมผสานทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา และประชาธิปไตย เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกดำเนินชีวิตตามวิถีสหกรณ์ (Co-operative way of life) อันนำไปสู่การอยู่ดี กินดี มีสันติสุข ซึ่งบุคคลที่เข้าร่วมในกิจการสหกรณ์นั้นต้องมีความสมัครใจ มีเสรีภาพโดยมิได้ถูก บังคับขู่เข็ญ การดำเนินงานของสหกรณ์ก็อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของสมาชิกผู้เป็นเจ้าของที่ใช้ หลักพื้นฐานของวิธีการประชาธิปไตยที่สอดคล้องกับปรัชญาแนวคิด ค่านิยม และอุดมการณ์ ทางสหกรณ์ (Co-operative Concept Values and Ideology) รวมถึงแนวทางการดำเนินงานตามหลักการ สหกรณ์สากล (Co-operative Principle) เป็นสำคัญ ซึ่งการดำเนินกิจการสหกรณ์นั้น นอกจากจะฝึก ให้บุคคลผู้เป็นสมาชิกสหกรณ์รู้จักพึ่งพาตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาหรือ พัฒนาอาชีพความเป็นอยู่ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นแล้ว ยังมีกิจกรรมทั้งการสะสมหรือระดมเงินฝาก และค่าหุ้นของสมาชิกมาเป็นทุนดำเนินงานเพื่อให้เป็นแหล่งเงินกู้หรือสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำสำหรับ สมาชิกที่มีความจำเป็นเดือดร้อนสามารถกู้ยืมนำไปใช้บรรเทาความเดือดร้อนจำเป็น หรือการสร้าง ฐานะความเป็นอยู่ให้มีความมั่นคงอันจะส่งผลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น ส่วนสมาชิกผู้ลงทุนก็จะ ได้รับประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบของเงินปันผลจากทุนเรือนหุ้น รวมถึงเงินเฉลี่ยคืนจากการใช้ บริการเงินกู้ของสมาชิกผู้นั้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้สมาชิกพึ่งพาซึ่งกันและกันทางด้านการ เงิน จึงเห็นได้ว่า การดำเนินกิจการงานสหกรณ์นั้นถือเป็นกิจการของภาคประชาชนที่ดำเนิน วิสาหกิจสหกรณ์มุ่งจะพึ่งพาตนเองและร่วมมือกันสร้างบริการซึ่งกันและกันเพื่อการแก้ปัญหาและ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกในลักษณะที่ต้องร่วมกันกระทำตามอุดมการณ์ หลักการ และ วิธีการสหกรณ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง กิจการสหกรณ์เป็นกิจการที่ไม่ได้มี จุดมุ่งหมายจะให้บริการสาธารณะเชิงภาครัฐ และมีได้มุ่งหวังผลกำไรสูงสุดจากการให้บริการเชิง ธุรกิจภาคเอกชน การบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์จึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากองค์กรภาครัฐ และองค์กรธุรกิจภาคเอกชนรูปแบบอื่นในหลายประการด้วย ดังนั้น สหกรณ์จึงต้องเป็นอิสระจาก ภาครัฐและธุรกิจเอกชนเท่าที่จะกระทำได้ โดยต้องมุ่งเน้นการกำกับดูแลกันเองตามโครงสร้าง

ภายในของสหกรณ์เป็นสิ่งสำคัญ รวมถึงการเชื่อมโยงส่งเสริมกันของขบวนการสหกรณ์ทั้งระบบ จึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ของการบริหารกิจการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสอดคล้อง ในการนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติในแบบฉบับของสหกรณ์เอง

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า สหกรณ์มีหลักการและวิธีการที่เป็นระบบที่ดี มีโครงสร้าง ความเป็นอิสระในการกำกับดูแลและรักษาผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกสหกรณ์ผู้มีส่วนได้เสีย โดยรวม แต่ถึงกระนั้นก็ตาม พบว่าการดำเนินงานและการบริหารกิจการสหกรณ์ของไทยในปัจจุบัน ยังมีหลายสหกรณ์ประสบปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรสหกรณ์และสมาชิก เนื่องจากการบริหารและดำเนินกิจการในลักษณะที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบของสหกรณ์กำหนดไว้ ซึ่งการวิจัยนี้มีแนวคิดหาวิธีการที่จะทำให้สหกรณ์ สามารถบริหารและดำเนินกิจการเป็นไปตามหลักการสหกรณ์ที่ดี นอกจากจะต้องปฏิบัติตาม กฎหมาย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอเพราะอาจมีช่องว่าง หรือตีความแตกต่างกันจนอาจเกิดปัญหาได้ จึงจำเป็นต้องสร้างหลักการสำหรับการบริหารกิจการที่ ดีที่มีองค์ประกอบอื่นเสริมขึ้นมาเป็นแนวทางปฏิบัติควบคู่กันไปด้วย นั่นก็คือการนำเอาหลักธรร มาภิบาลที่ใช้ในองค์กรภาครัฐร่วมกับหลักการกำกับกิจการที่ดีที่ใช้ในองค์กรธุรกิจเอกชนมา วิเคราะห์ปรับใช้เป็นหลักการสำหรับการบริหารกิจการสหกรณ์ที่ดีให้สอดคล้องกับบริบทของ สหกรณ์ที่มีลักษณะของการเป็นองค์กรกึ่งรัฐกึ่งองค์กรเอกชน (Semi-Public Organization) กล่าวคือ มีการบริหารกิจการเชิงองค์กรเอกชนแต่อยู่ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ที่มีหน่วยงานภาครัฐกำกับดูแล ซึ่งลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสหกรณ์กับองค์กรธุรกิจรูปแบบอื่น ดังนั้น หลักการบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์จึงไม่ควรที่จะนำเอาหลักธรรมาภิบาลที่ใช้กับการ บริหารจัดการสำหรับองค์กรรัฐ หรือหลักบรรษัทภิบาลที่ใช้กับการกำกับกิจการที่ดีสำหรับ ภาคเอกชนหลักใดหลักหนึ่งมาใช้กับการบริหารกิจการสหกรณ์เพราะจะไม่มี ความเหมาะสม สอดคล้องดังกล่าว ซึ่งการวิจัยนี้จึงมีเป้าประสงค์ที่จะวิเคราะห์หาคำตอบในหลักการสำหรับ สหกรณ์ที่จะใช้เพื่อให้มีการบริหารจัดการสหกรณ์ที่ดี มีความเหมาะสมกับบริบทของสหกรณ์เป็น การเฉพาะอันจะเป็นการลดความเสี่ยงและป้องกันปัญหาเรื่องการทุจริตได้ ทั้งจะเป็นการพัฒนาและ การสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิกให้ เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สร้างความเชื่อมั่นและศรัทธา อันจะเกิดประโยชน์ต่อระบบ สหกรณ์ของประเทศ ดังนั้น การวิจัยจึงกำหนดประเด็นการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

1. สภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบจากการดำเนินงานและการบริหารกิจการสหกรณ์

สหกรณ์เป็นองค์กรด้านการเงินและการบริการที่มาจากแนวคิดของการรวมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชนในรูปแบบของการเป็นสมาชิกสหกรณ์ที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งของสหกรณ์นั้น ๆ โดยมีพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 33/1 กำหนดให้สหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนได้มี 8 ประเภท ได้แก่ (1) สหกรณ์การเกษตร (2) สหกรณ์ประมง (3) สหกรณ์นิคม (4) สหกรณ์ร้านค้า (5) สหกรณ์บริการ (6) สหกรณ์ออมทรัพย์ (7) สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน และ(8) สหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ปัจจุบันจากสถิติของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ณ 31 ธันวาคม 2562 มีสหกรณ์ทุกประเภทรวมกันจำนวน 8,073 สหกรณ์ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศครอบคลุมการดำเนินงานทั้งในภาคการเกษตรที่ประกอบด้วยสหกรณ์ประเภทสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม และสหกรณ์ที่อยู่นอกภาคการเกษตร ประกอบด้วยสหกรณ์ประเภทสหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน โดยมีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 11.46 ล้านคน

ความสำคัญและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่สมาชิกสหกรณ์ในแต่ละประเภทรวมถึงประชาชน สังคม และประเทศชาติจะได้รับนั้น ส่งผลให้รัฐบาลเลือกใช้วิธีการสหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาทุกยุคสมัย ซึ่งพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 75 วรรคสาม บัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ... และในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีมีการกำหนดให้มีการสร้าง โอกาสและความเสมอภาคทางสังคมที่จะเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเองและการพึ่งพากันเองโดยสนับสนุนการรวมกลุ่มของสมาชิกเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้สามารถบริหารจัดการและมีส่วนร่วมในกิจการที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน โดยตรง รวมถึงสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยระดับฐานรากร่วมกัน สามารถกำหนดเป้าหมายการพัฒนาบนฐานการมีข้อมูลและการใช้เหตุผล สร้างข้อตกลงร่วมกันที่สามารถผูกพันและตรวจสอบกระบวนการดำเนินงานได้ เป็นการสร้างความสมานฉันท์ตลอดจนปรับบทบาทภาครัฐให้เป็นฝ่ายสนับสนุนให้ชุมชนจัดการตนเองได้มากขึ้น อันจะนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ที่มุ่งหวังให้ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อความสุขของคนไทยทุกคน เพื่อนำประเทศสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว (Developed Country) ซึ่งวิธีการ “สหกรณ์” เป็นเครื่องมือสำคัญที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติได้ดี เนื่องจากสหกรณ์มีการจัดระบบเศรษฐกิจให้สมาชิกมีโอกาสได้รับ

ประโยชน์ไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในภาพรวมสหกรณ์จะมีหลักการที่ดีมีผลการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์กับสมาชิกและสังคมเป็นส่วนใหญ่ สามารถเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงินในระบบเศรษฐกิจได้ เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างดี ขบวนการสหกรณ์จะมีความเจริญก้าวหน้าอย่างชัดเจน แต่จากการติดตามสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง พบว่า ยังมีประเด็นปัญหาที่การดำเนินงานของสหกรณ์หลายแห่งไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ที่ดีที่จะส่งผลให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์ได้ ในทางตรงข้ามกลับกลายเป็นแหล่งที่สร้างปัญหาให้กับสหกรณ์และสมาชิกมากมาย เสื่อมเสียภาพลักษณ์ที่กระทบกับขบวนการสหกรณ์ สังคมขาดความเชื่อมั่นต่อระบบสหกรณ์ ดังเช่นปัญหาที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์หลายแห่งแม้จะเป็นกรณีเฉพาะ แต่ก็ชี้ชัดถึงความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารกิจการและการกำกับดูแลที่ขาดความระมัดระวังหรือป้องกันความเสี่ยงเท่าที่ควร โดยมีประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาหลัก ๆ ได้แก่

1.1 ปัญหาด้านสมาชิกของสหกรณ์

สมาชิกสหกรณ์มีปัญหาโดยรวม ดังนี้

1) สมาชิกสหกรณ์โดยหลักการคือเจ้าของสหกรณ์หรือเจ้าของกิจการ แต่ส่วนใหญ่ขาดจิตวิญญาณสหกรณ์ที่จะร่วมแรงกายใจและสติปัญญาในการดำเนินกิจการร่วมกันและควบคุมดูแลสหกรณ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สาเหตุเพราะการขาดความรู้ความเข้าใจในอุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ที่ถูกต้อง จึงไม่มีความสนใจในกิจการของสหกรณ์ทั้งในเรื่องการบริหารการเงิน การตลาด การหาผลิตภัณฑ์ หรือกระทั่งนอกจากจะไม่สนใจแล้วยังไปใช้บริการกับหน่วยธุรกิจอื่นเพราะเห็นแก่ประโยชน์เล็กน้อย

2) สมาชิกที่เป็นเจ้าของสหกรณ์กลับพบว่าไม่ทราบข้อมูลพื้นฐานของสหกรณ์ เช่น การบริหารงาน ฐานะของสหกรณ์ ผลการดำเนินงาน เป็นต้น ทั้งนี้เพราะสมาชิกยังขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของที่แท้จริง จึงขาดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ไม่ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ การประชุมสัมมนา อีกทั้งมีสมาชิกจำนวนไม่น้อยที่เข้ามาเป็นสมาชิกสหกรณ์โดยมีเป้าหมายเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่น อาทิ หวังการกู้เงินทันทีที่มีสิทธิ์ ต้องการสินค้าราคาถูก เพื่อการต่อรองผลประโยชน์ ต้องการผลประโยชน์ที่รัฐมอบให้ผ่านสหกรณ์ หรือหวังผลตอบแทนสูง ๆ ในรูปของเงินปันผลจากหุ้นหรือดอกเบี้ยเงินฝาก โดยมีได้มีการตรวจสอบกิจกรรมที่สหกรณ์หารายได้มาจนสามารถจ่ายผลตอบแทนได้ในอัตราที่สูงเช่นนั้น จึงเป็นต้นตอของปัญหาในสหกรณ์ได้เช่นกัน

สมาชิกสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงต้องมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของตนเองโดยการตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารสหกรณ์ให้มีความโปร่งใสอยู่ในกรอบที่กฎหมาย กฎเกณฑ์กำหนด นอกจากนี้สมาชิกยังต้องเรียนรู้เพิ่มเติมพื้นฐานทางการเงิน ความมีวินัยในการใช้จ่ายเงิน การวางแผนทางการเงิน รวมถึงความรู้เกี่ยวกับภัยทางการเงินที่จะทำให้ไม่ถูกหลอกลวงได้

1.2 ปัญหาด้านผู้บริหารสหกรณ์

ผู้บริหารสหกรณ์ตามโครงสร้างหรือที่กฎหมายสหกรณ์ให้บทบาทอำนาจหน้าที่ในการบริหารและดำเนินกิจการในสาระสำคัญ ประกอบด้วย คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และผู้จัดการสหกรณ์ ซึ่งปัญหาโดยรวมพอจะประมวล ดังนี้

1) ผู้บริหารสหกรณ์ส่วนหนึ่งขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการและวิธีการสหกรณ์ การดำเนินงานสหกรณ์ ซึ่งปัจจุบันไม่มีกฎเกณฑ์ใดไปกำหนดคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการสหกรณ์ ด้วยประสงค์จะให้สมาชิกทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน จึงเพียงใช้วิธีการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่เท่านั้น ซึ่งต่างจากกลุ่มธุรกิจบางประเภท เช่น ธุรกิจประกันภัยที่กฎหมายกำหนดให้กรรมการ ผู้จัดการ บุคคลซึ่งมีอำนาจกระทำการแทน ต้องมีคุณวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้บริหารสหกรณ์จึงมักขาดคุณสมบัติและมาตรฐานความรู้ขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านการเงินและด้านธรรมาภิบาล รวมถึงการขาดข้อมูลและสารสนเทศในการจัดการและการนำไปใช้ การขาดความรู้ในเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับบริหารธุรกิจทั้งการเงินและบัญชี การตลาด การบริหารบุคคล และการผลิตและการแปรรูป รวมทั้งการเข้าไม่ถึงข้อมูลและสารสนเทศทางการจัดการ จึงขาดการบริหารจัดการแบบมืออาชีพ ไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ มีการปฏิบัติงานเชิงบริการหรือบริหารแบบการเมืองมากกว่าบริหารธุรกิจสหกรณ์

2) สหกรณ์บางแห่งมุ่งดำเนินการแสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงสูง เพื่อตอบแทนความต้องการของสมาชิกจนผิดหลักการ บางแห่งดำเนินการนอกขอบวัตถุประสงค์ เช่น นำเงินของสหกรณ์ไปลงทุนซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล หรือลงทุนในลักษณะของแชร์ลูกโซ่ เสนอให้ค่าตอบแทนแก่ผู้บริหารที่นำเงินไปลงทุน ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนและระเบียบของสหกรณ์ ผู้บริหารสหกรณ์บางแห่งนำพวกพ้องและเครือญาติเข้ามาร่วมเป็นผู้บริหาร หมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาแสวงหาประโยชน์ เกิดการทุจริตเป็นขบวนการ รวมถึงการก้าวถ่างงานกันระหว่างกรรมการและฝ่ายจัดการก็ยิ่งพบเห็นอยู่ทั่วไป

การที่จะกำหนดหลักการหรือกฎเกณฑ์ที่ผู้บริหารต้องมีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านในหลักการบริหารกิจการสหกรณ์จะส่งผลให้การบริหารเกิดประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงลงได้ อัน

จะเป็นผลดีกับสหกรณ์และสมาชิก สหกรณ์ที่มีขนาดเล็กนั้นผู้บริหารสหกรณ์ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญแต่ควรมีความรู้พื้นฐานด้านการบริหารจัดการ การเงินและการบัญชี ความรู้เบื้องต้นทางกฎหมาย หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร เป็นต้น หากเป็นสหกรณ์มีสินทรัพย์ขนาดใหญ่มีการทำธุรกรรมซับซ้อนมากขึ้น ผู้บริหารควรต้องมีความรู้การบริหารการเงินที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงความรู้ด้านการลงทุนและการบริหารความเสี่ยงต่าง ๆ รวมถึงการป้องกันความเสี่ยงได้อย่างรอบคอบ มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ เพื่อสร้างประโยชน์แก่สมาชิก อีกทั้งต้องมีการพัฒนาความรู้ด้านเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในการบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

1.3 ปัญหาด้านการบริหารกิจการสหกรณ์

การบริหารกิจการสหกรณ์มีปัญหาโดยรวมพอจะประมวล ดังนี้

1) ขบวนการสหกรณ์ยังขาดแผนแม่บทหรือพิมพ์เขียวที่ชัดเจนในการกำหนดประเภทวิธีการของการดำเนินธุรกิจของแต่ละสหกรณ์ บางสหกรณ์มีขนาดเล็กแต่ทำธุรกิจที่หลากหลายและไม่ตอบสนองความต้องการของสมาชิก จึงเกิดต้นทุนขึ้นโดยใช่เหตุ ผู้บริหารขาดความเป็นมืออาชีพในกิจการแต่ละด้าน โดยมักใช้ความสามารถเฉพาะตัวมาบริหารจัดการ ขาดการบริหารจัดการความเสี่ยง อีกทั้งการขาดความต่อเนื่องในการบริหารงาน โดยเฉพาะเมื่อเวลาเปลี่ยนกรรมการตามวาระหรือเกิดการผูกขาดการบริหารจนเป็นช่องว่างที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตดังเช่นในบางสหกรณ์ได้

2) ขบวนการสหกรณ์มีทุนดำเนินงานที่มั่นคงและมีระบบทำให้ทุนดังกล่าวมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่สหกรณ์หลายแห่งที่มีความพร้อมกลับดำเนินธุรกิจหรือให้บริการเพียงด้านเดียวไม่ครบวงจร ไม่มีเครือข่ายหรือความร่วมมือกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ขาดการขยายกิจการไปสู่ธุรกิจรูปแบบอื่นที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาบริการที่เป็นประโยชน์แก่สมาชิกได้ ทำให้สมาชิกสหกรณ์หันไปเลือกใช้บริการอื่นที่ครบวงจรซึ่งคุ้มค่ากับเวลาและค่าใช้จ่ายมากกว่า

3) เมื่อมองโครงสร้างขบวนการสหกรณ์ในภาพรวมพบว่า มีความอ่อนแอ ขาดความร่วมมือกันอย่างจริงจัง ขาดเอกภาพ ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมในภาพรวมของขบวนการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งขาดการบริหารความได้เปรียบทางกฎหมายที่ให้สิทธิพิเศษแก่สหกรณ์หลายประการเพื่อประโยชน์แก่สมาชิกและขบวนการสหกรณ์ในระยะยาว รวมถึงขาดความพร้อมในการรับมือกับวิกฤติเศรษฐกิจ ภัยพิบัติต่าง ๆ และความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการบริหาร ยิ่งกว่านั้น ยังพบว่าส่วนราชการที่ส่งเสริมสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ยังมีมุมมองในการทำงานที่ต่างกัน จนบางครั้งก่อให้เกิดปัญหาในการส่งเสริมพัฒนางานสหกรณ์ได้

1.4 ปัญหาด้านการกำกับดูแลสหกรณ์

การกำกับดูแลสหกรณ์ต้องคำนึงถึงหลักการสหกรณ์ที่ให้บริการสมาชิกเป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์หรือองค์กรการเงินอื่นทั่วไป โดยเฉพาะสหกรณ์ที่เกี่ยวกับการเงิน เช่น

สหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีสถานะเป็นทั้งสหกรณ์และสถาบันการเงินในเวลาเดียวกัน ซึ่งในความเป็นสหกรณ์นั้นจะมีระเบียบกฎเกณฑ์การปฏิบัติตามหลักสหกรณ์ เช่น หลักหนึ่งคนหนึ่งเสียง ส่วนในความเป็นสถาบันการเงินนั้นก็ยังมีหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลเพื่อป้องกันความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ที่คำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียเป็นสำคัญ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงต้องให้ความสำคัญทั้งสองด้าน แต่ปัจจุบันระบบการกำกับดูแลยังมีได้เน้นความแตกต่าง ด้านความเป็นสหกรณ์ก็ยังมิได้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในระบบสหกรณ์เท่าที่ควร ร่องขยายจำนวน โดยมีได้มีการเตรียมความพร้อมสมาชิก ส่งผลให้สหกรณ์จำนวนมากขาดพลังการมีส่วนร่วมในกิจการของสหกรณ์ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญ ส่วนด้านความเป็นสถาบันการเงินนั้น การกำกับดูแลภายใต้การบริหารความเสี่ยงยังมีบทบาทน้อยมาก ในขณะที่สหกรณ์มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานมากขึ้น มีการทำธุรกรรมด้านการเงินอย่างกว้างขวาง ให้ผลตอบแทนเพื่อเป็นการจูงใจให้มีผู้นำเงินมาฝากหรือลงทุนเป็นจำนวนมาก รวมถึงการใช้สหกรณ์เป็นแหล่งกระทำผิดกฎหมาย แต่มีการกำกับดูแลในฐานะที่เป็นสหกรณ์เท่านั้น มิได้ติดตามและกำกับการดำเนินงานด้านการเงินอย่างจริงจัง หลายสหกรณ์จึงเกิดการฉ้อฉล ทั้งการฉ้อฉลภายในโดยบุคลากรสหกรณ์เอง ได้แก่ กรรมการ ผู้จัดการ หรือฝ่ายจัดการ และการฉ้อฉลภายนอกที่เป็นการกระทำจากบุคคลที่ได้รับความมอบหมาย หรือบุคคลอื่นที่มีบุคลลากรภายในสหกรณ์ ดังปรากฏคดีที่เป็นข่าวครึกโครมตามสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น

1) กรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ที่มีการดำเนินกิจการทั้งการระดมทุน การให้เงินกู้ การนำเงินไปลงทุน และใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบของสหกรณ์ รวมถึงระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ มีการดำเนินธุรกรรมที่มีความซับซ้อนและเข้าข่ายเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีการทุจริตเกิดขึ้นจนเป็นเหตุให้สหกรณ์เสียหายถึงขนาดต้องตกอยู่ในสภาพบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวและเข้าสู่การฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายล้มละลาย นอกจากนี้จะนำมาซึ่งความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญากับผู้บริหารสหกรณ์ที่ทุจริตแล้ว ศาลปกครองกลางยังได้มีคำพิพากษาให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งถูกฟ้องคดีในฐานะที่เป็นองค์กรกำกับ และอธิบดีในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายที่จะต้องระงับยับยั้งหรือสั่งให้แก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ แก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วงเป็นรูปธรรมอย่างเด็ดขาดในช่วงแรก ๆ ที่ความเสียหายยังเกิดขึ้นไม่มาก แต่การที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จนเป็นเหตุให้สมาชิกสหกรณ์ได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกรณีของแต่ละคนตาม

มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อีกด้วย

2) กรณีแชร์ลอตเตอรี่ที่หลายสหกรณ์ดำเนินการจัดทำสัญญา โครงการจัดซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล (ลอตเตอรี่) กับบริษัทที่อ้างว่ามีโควตาจัดสรรและจะขายสิทธิ์ให้กับสหกรณ์มาจำหน่ายแก่สมาชิกของสหกรณ์เพื่อเป็นสวัสดิการโดยระดมเงินเข้าร่วมโครงการ แต่ต่อมาพบว่าไม่ได้เอาเงินไปซื้อขายลอตเตอรี่จริงตามสัญญาโครงการจนเกิดความเสียหายในวงกว้าง ทั้งการดำเนินธุรกิจ จัดหาสลากกินแบ่งรัฐบาลมาจำหน่ายดังกล่าวนั้นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหกรณ์ เป็นการกระทำฝ่าฝืนข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ด้วยเงินผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับจำนวนมหาศาล ส่อไปในทางกระทำการทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง หรือผู้อื่น จนเกิดความเสียหายแก่สหกรณ์จำนวน 13 แห่ง ใน 11 จังหวัด รวมมูลค่านับหมื่นล้านบาท สมาชิกได้รับผลกระทบหลายแสนคน มีการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญากับคณะกรรมการ สหกรณ์ต่าง ๆ และผู้เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง จนศาลได้มีคำพิพากษาคดีเมื่อปี 2561 ว่า การกระทำของพวกจำเลยเป็นการกระทำผิดฐานเป็นคณะกรรมการดำเนินการและผู้จัดการสหกรณ์ในแต่ละสหกรณ์ของตนซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สิน กระทำผิดหน้าที่ของตนโดยทุจริตและร่วมกันฉ้อโกงประชาชน มีสหกรณ์ผู้เสียหาย 13 สหกรณ์ จึงพิพากษาลงโทษจำเลยจำนวน 79 คน โดยจำคุกคนละ 25 ปี จำนวน 7 คน คนละ 10 ปีจำนวน 60 คน และคนละ 3 ปี จำนวน 12 คน

3) กรณีเมื่อปี 2553 สหกรณ์ออมทรัพย์ครูขอนแก่น จำกัด มีโครงการช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจแก่สมาชิกด้วยการร่วมลงทุนซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลกับเอกชนภายนอกแล้วนำมาให้กับสมาชิกนำไปจำหน่ายต่อ สหกรณ์จึงมอบหมายให้ผู้บริหาร 4 คนร่วมกันเปิดบัญชีและเป็นผู้มีอำนาจกระทำการเพื่อประโยชน์ในกิจการของสหกรณ์ แต่ผู้บริหารดังกล่าวได้ร่วมกันเบิกถอนเงินจากบัญชีเงินฝากของสหกรณ์ไปโดยทุจริตเพื่อตนเองและพวกพ้อง มีการบันทึกในสมุดบัญชีเงินฝากของสหกรณ์ที่มีรายการลงบัญชีไม่ตรงกับรายการที่ลงในสมุดคู่ฝาก ทำให้สหกรณ์เสียหายกว่า 431 ล้านบาท ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินคดี

4) กรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูอุบลราชธานี จำกัด ชุด 51 ได้ดำเนินการซื้อที่ดินเพื่อสร้างสำนักงานแห่งใหม่แพงกว่าความเป็นจริง จนศาลได้มีคำพิพากษาให้ร่วมชดเชยเงินจำนวน 24 ล้านบาทเศษพร้อมดอกเบี้ยให้แก่สหกรณ์ และต่อมาสมาชิกสหกรณ์ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ชุดดังกล่าวและผู้จัดการรวม 16 คนเป็นคดีอาญา ขอให้หาข้อเท็จจริงจนศาลได้มีคำพิพากษาให้จำคุกคนละ 3 ปี โดยไม่รอลงอาญา

5) กรณีสหกรณ์ออมทรัพย์สโมสรรถไฟ จำกัด จ่ายเงินกู้พิเศษเพื่อเคหะสงเคราะห์ให้สมาชิก 6 ราย รวม 199 สัญญา เป็นเงิน 2,285 ล้านบาท ซึ่งขัดกับระเบียบสหกรณ์ที่ได้กำหนดให้

จ่ายเงินกู้กับสมาชิกรายละไม่เกิน 15 ล้านบาท ทำให้สหกรณ์ขาดสภาพคล่องและไม่สามารถชำระหนี้ภายนอกได้ตามกำหนด ทำให้สหกรณ์ได้รับความเสียหายและส่งผลกระทบต่อสมาชิก 6,000 กว่าคน และสหกรณ์เจ้าหนี้ก็อีกหลายสหกรณ์

จากกรณีปัญหาตัวอย่างที่กล่าวมานี้ ย่อมสะท้อนให้เห็นเป็นรูปธรรมของการขาดหลักการบริหารจัดการที่ดีที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสหกรณ์เป็นการเฉพาะ รวมถึงกลไกกำกับควบคุมการบริหารที่มีประสิทธิภาพ จึงมีการดำเนินธุรกิจที่ขาดความโปร่งใส และขาดการตรวจสอบที่จริงจังทำให้ไม่สามารถช่วยคลี่คลายปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ ผู้บริหารมีการใช้ตำแหน่งที่ได้รับในการบริหารและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอกตามกฎหมายซึ่งมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด แต่กลับมีการบริหารงานบกพร่อง ดำเนินการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้องจนเกิดความเสียหายอย่างมากมายแก่สหกรณ์ สมาชิก และผู้มีส่วนได้เสีย ทำให้เสื่อมเสียภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นในระบบสหกรณ์ลดน้อยลงไป ทั้ง ๆ ที่แนวคิดของการจัดตั้งสหกรณ์มีหลักการที่ดีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ปัญหาจากการบริหารจัดการของสหกรณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของสหกรณ์กับความเสียหายแก่สมาชิกและตัวองค์กรสหกรณ์เองนั้น หลายสหกรณ์ได้แสวงหาหลักการบริหารจัดการที่ดีด้วยการนำเอาหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่ใช้สำหรับการบริหารหน่วยงานภาครัฐมาใช้ในการบริหารกิจการสหกรณ์ โดยคิดว่าเป็นหลักการที่ดีและมีความเหมาะสมเพราะเป็นหลักการบริหารที่กำหนดหลักเกณฑ์ คุณธรรม จริยธรรม หรือจรรยาบรรณเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ได้ แต่ที่เป็นประเด็นปัญหาที่ตามมาก็คือ การนำหลักการดังกล่าวมาใช้โดยไม่มีการปรับปรุงแก้ไขจึงอาจไม่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของสหกรณ์ ทั้งนี้ เพราะสหกรณ์ไม่ใช่องค์กรภาครัฐที่มุ่งดำเนินกิจการเพื่อบริการสาธารณะ และก็ไม่ใช่องค์กรธุรกิจเอกชนที่มีเป้าประสงค์หลักในการแสวงหากำไรเพื่อผู้ถือหุ้นเป็นหลัก แต่สหกรณ์เป็นองค์กรภาคประชาชนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยอาศัยอำนาจกฎหมายจากรัฐ มีการบริหารและดำเนินกิจการที่ผสมผสานระหว่างการดำเนินธุรกิจเชิงภาคเอกชน โดยมีภาครัฐส่งเสริมสนับสนุนภายใต้หลักกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการดำเนินงานจึงต้องแตกต่างจากองค์กรอื่นทั่วไปด้วย ดังนั้นการจะนำเอาหลักธรรมาภิบาลภาครัฐ (Good Governance : GG) หรือการนำเอาหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีหรือหลักบรรษัทภิบาล (Corporate Governance: CG) ที่ใช้ในภาคธุรกิจเอกชน หรือแม้แต่หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) ของภาคเอกชน ก็ย่อมต้องมีการปรับประยุกต์ให้เข้ากับบริบทและหลักการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง และหากเป็นการบริหารจัดการที่ไม่ดีย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสมาชิกที่

ได้ให้ความไว้วางใจสหกรณ์ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ และหากได้รับความเสียหายก็ยอมส่งผลกระทบโดยตรงต่อองค์กรสหกรณ์เองและภาพลักษณ์ความเสียหายแพร่กระจายไปสู่สาธารณะเป็นวงกว้าง ดังพระดำรัสของพระราชวรวงศ์เชอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ (น.ม.ส.) พระบิดาแห่งการสหกรณ์ไทยที่ว่า “งานสหกรณ์เป็นเช่นนี้ เวลาเป็นเป็นช้า แต่เวลาตายตายเร็วที่สุด เมื่อตายแล้วศพเป็นศพข้าง ไม่ใช่ศพหนู”

ดังนั้น การที่จะนำเอาหลักธรรมาภิบาลภาครัฐหรือหลักการกำกับกิจการที่ดีขององค์กรธุรกิจภาคเอกชนมาใช้จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาหรือปรับปรุงเพื่อให้ได้มาซึ่งหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับสหกรณ์ และจากสภาวะการณ์ของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการที่ขาดหลักการบริหารจัดการที่ดีนี้ การวิจัยจึงกำหนดให้มีการวิเคราะห์หลักการบริหารจัดการที่ใช้อยู่ในองค์กรต่าง ๆ ทั้งต่างประเทศและของไทยมาวิเคราะห์เพื่อให้ได้หลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ ต่อไป

2. โครงสร้างและหลักการบริหารกิจการสหกรณ์

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า สหกรณ์มีโครงสร้างและหลักการที่มีเป้าประสงค์การดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก เป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมที่ดีได้ เนื่องจากมีการจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์ไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง รวมถึงพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศได้

2.1 โครงสร้างการบริหารกิจการสหกรณ์ตามกฎหมาย

รูปแบบโครงสร้างการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์นั้น มีกฎหมายที่กำกับและส่งเสริมการจัดตั้งและการดำเนินงานของสหกรณ์โดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่ได้บัญญัติแยกนิติบุคคลประเภทสหกรณ์ไว้ต่างหากเพื่อคุ้มครอง พัฒนา และสร้างเสถียรภาพระบบสหกรณ์ไทย โดยได้กำหนดถึงเรื่องการจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ การกำกับดูแลและส่งเสริมสหกรณ์ รวมทั้งบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคลากรภายในสหกรณ์เอง และหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับส่งเสริมสหกรณ์ ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ โดยมีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (กพช.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายแนวทางการส่งเสริมพัฒนาสหกรณ์ และมีนายทะเบียนสหกรณ์ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์จึงถือเป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่กำหนดกลไกของรัฐและการปกครอง รวมถึงการเคารพและคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจของประชาชนโดยส่วนรวมเพื่อ

วางระเบียบของสังคมให้ประชาชนอยู่ร่วมกันด้วยความสงบเรียบร้อย เป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างรัฐกับเอกชนในฐานะที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีฐานะเหนือเอกชน จึงต่างจากนิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งโดยอาศัยสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ห้างหุ้นส่วน บริษัทจำกัด มูลนิธิ หรือสมาคม

สำหรับการจัดตั้งสหกรณ์นั้น มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นได้ต้องจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ มีกิจกรรมร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน สมาชิกสหกรณ์ต้องเป็นบุคคลธรรมดา มีสัญชาติไทยและบรรลุนิติภาวะ และจะต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้นแต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด มีข้อบังคับสหกรณ์กำหนดคุณสมบัติของสมาชิก วิธีการรับสมาชิก การขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของสมาชิก ส่วนการดำเนินงานของสหกรณ์ตาม มาตรา 46 ที่กำหนดให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักในเรื่องการค้า การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก ขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศ หรือบุคคลอื่นใด รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น ให้กู้ยืมเงินหรือดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

ด้านโครงสร้างการดำเนินงานขององค์กรสหกรณ์จะมีลักษณะใกล้เคียงกับการบริหารงานของบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชน กล่าวคือ เป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีการบริหารงานในรูปของผู้แทนซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของผู้ถือหุ้นหรือสมาชิกขององค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในกำหนดนโยบายและตัดสินใจการดำเนินงานตามกรอบวัตถุประสงค์ ตลอดจนควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายให้กระทำการแทน โดยมีฝ่ายจัดการ หรือเจ้าหน้าที่ที่เป็นฝ่ายบริหารองค์กรที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบทางการบริหารตามที่ได้กำหนดไว้ การดำเนินกิจการสหกรณ์มีระบบการตรวจสอบทั้งจากภายนอกโดยภาครัฐผู้กำกับดูแลและภายในโดยสมาชิกของสหกรณ์เอง โดยเฉพาะหลักการการประชุมใหญ่ที่ไม่อนุญาตให้สมาชิกเข้าประชุมแทนหรือออกเสียงแทนกันได้ เพราะสหกรณ์ประสงค์ให้สมาชิกผู้ถือหุ้นทุกคนได้เข้ามาใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลต่าง ๆ และได้เสนอความเห็นของตนต่อมวลสมาชิก พิจารณาหรืออนุมัติการดำเนินกิจการของสหกรณ์ในฐานะผู้เป็นเจ้าของที่มีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์ร่วมกันอันเป็นการรักษาหลักการรวมคนมิใช่การ

รวมทุนเพราะใช้หลักหนึ่งคนหนึ่งเสียงไม่ว่าจะมีหุ้นมากน้อยเพียงใด ซึ่งต่างจากองค์กรธุรกิจภาคเอกชนที่ใช้หุ้นเป็นเสียงและสามารถมอบอำนาจให้ผู้ใดมาประชุมออกเสียงแทนตนก็ได้

กฎหมายสหกรณ์กำหนดโครงสร้างบุคลากรภายในองค์กรสหกรณ์ที่ขับเคลื่อนการบริหารและดำเนินกิจการของสหกรณ์ประกอบด้วย “สมาชิก” ซึ่งถือหุ้นเป็นเจ้าของสหกรณ์ แต่ไม่สามารถให้ทุกคนเข้าไปบริหารกิจการของสหกรณ์ได้ จึงต้องมีการมอบหมายบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารดังกล่าวให้แก่ “คณะกรรมการดำเนินการ” ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกในที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ให้เป็นผู้บริหารและดำเนินกิจการงานทั้งปวง รวมถึงเป็นผู้แทนของสหกรณ์ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ตลอดจนกำกับควบคุมการปฏิบัติงานของ “ฝ่ายจัดการ” ที่ประกอบด้วยผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ที่ได้รับการจัดจ้างจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้มาปฏิบัติภารกิจของสหกรณ์ เพื่อให้บริการแก่สมาชิกอย่างทั่วถึงโดยได้รับผลตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ส่วน “ผู้ตรวจสอบกิจการ” ก็เป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่สหกรณ์เช่นกันซึ่งอาจมาจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอกก็ได้เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการด้านการเงิน การบัญชี ตลอดจนการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของสหกรณ์ แล้วรายงานผลการตรวจสอบรวมทั้งข้อเสนอแนะต่อที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการและที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ ดังนั้นการดำเนินงานสหกรณ์จะประสบความสำเร็จได้ด้วยสมาชิกสหกรณ์มีส่วนร่วมในกิจการ คณะกรรมการสหกรณ์มีวิสัยทัศน์และนโยบายที่ชัดเจน ฝ่ายจัดการมีความโปร่งใสและทักษะการบริหารจัดการ และฝ่ายตรวจสอบกิจการได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงตรง สำหรับด้านการกำกับดูแลและส่งเสริมพัฒนาสหกรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐมีความยืดหยุ่นภายใต้กฎเกณฑ์ตามสมควร รวมถึงพระราชบัญญัติสหกรณ์ที่เป็นกฎหมายฉบับเดียวแต่ถือใช้กับสหกรณ์ทุกประเภทและทุกขนาด ต้องทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติจนทำให้การประพุดติมิชอบที่แทรกตัวอยู่โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายเหล่านั้นไม่สามารถเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องได้

ถ้าพิจารณาตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ดังกล่าว เห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดรูปแบบโครงสร้างของผู้ที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานสหกรณ์ แบ่งเป็น 2 ฝ่ายหลัก ๆ ได้แก่ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กับเจ้าหน้าที่สหกรณ์ ดังนี้

1) คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นคณะบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากสมาชิกตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน เพื่อให้ทำหน้าที่หลัก 2 ประการคือ เป็นผู้ดำเนินการของสหกรณ์และเป็น

ผู้แทนสหกรณ์ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกตามมาตรา 51 การทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ต้องดำเนินการภายใต้หลักการและวิธีการสหกรณ์เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือเพื่อประโยชน์ของบรรดาสมาชิกเป็นสำคัญ ซึ่งในการดำเนินกิจการของสหกรณ์นั้นคณะกรรมการดำเนินการหรือกรรมการสหกรณ์ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการที่พึงจะดำเนินการได้ของสหกรณ์ รวมถึงเป็นไปตามข้อบังคับของสหกรณ์และมติที่ประชุมใหญ่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รักษาผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกตามนัยของมาตรา 51/1 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 อีกด้วย แต่หากคณะกรรมการดำเนินการหรือกรรมการสหกรณ์แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือดำเนินกิจการนอกขอบวัตถุประสงค์หรือขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการที่พึงกระทำการได้ของสหกรณ์แล้ว ย่อมต้องรับผิดชอบร่วมกันในความเสียหายต่อสหกรณ์ตามมาตรา 51/2 เว้นแต่ได้พิสูจน์ว่าตนมิได้ร่วมกระทำการอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์ หรือได้คัดค้านในที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์โดยปรากฏในรายงานการประชุม หรือได้คัดค้านเป็นหนังสือต่อประธานที่ประชุมภายในสามวันนับแต่สิ้นสุดการประชุม ก็ไม่ต้องรับผิดชอบตามนัยแห่งมาตรา 51/3 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ดังกล่าว ดังนั้น การที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์นั้น คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จึงถือเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของสหกรณ์อย่างยิ่ง

หลักการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์นั้นต้องมีการเลือกมาจากการใช้สิทธิของสมาชิกสหกรณ์ทุกคน แต่ปัญหาการเรียกประชุมใหญ่เพื่อให้สมาชิกมาใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น มักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากสมาชิกเนื่องจากปัญหาขาดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของการเป็นสมาชิกดังกล่าวจึงไม่ตระหนักถึงความสำคัญ ส่งผลให้ได้กรรมการที่เข้าสู่ตำแหน่งด้วยคุณสมบัติหรือเป็นบุคคลที่ขาดความรู้ความเข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ ไม่มีความเป็นมืออาชีพในการบริหารกิจการสหกรณ์ที่ดีพอ โดยเฉพาะด้านการบริหารความเสี่ยง การบริหารสินเชื่อ การเร่งรัดติดตามหนี้สิน การตรวจสอบภายใน การกำกับควบคุมภายในที่ดี บางสหกรณ์มีปัญหาที่กรรมการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่แก่ตนเองและพวกพ้องโดยไม่คำนึงถึงองค์กร มีการบริหารงานที่ไม่ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล ขาดการส่งเสริมให้สหกรณ์บริหารงานตามหลักประชาธิปไตย (Democratic Control) ดังนั้น จึงต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานของสหกรณ์อยู่เสมอ ทั้งให้การศึกษาอบรมแก่ผู้บริหารสหกรณ์ได้มีความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่ดีที่สามารถสร้างความเข้มแข็งยั่งยืนแก่สหกรณ์ได้

ปัจจุบันพบเห็นได้ว่าการเลือกตั้งกรรมการในบางสหกรณ์นั้น แม้หลักการสหกรณ์จะกำหนดให้สมาชิกทุกคนมีอิสระแก่กัน ไม่มีสายการบังคับบัญชา ใช้สิทธิ์หนึ่งคนหนึ่งเสียง แต่ในหลักปฏิบัติก็ยังเลือกตั้งกรรมการด้วยความเกรงใจกันเพราะเป็นผู้อาวุโส หรือเป็นผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะตำแหน่งประธานกรรมการในประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มักเลือกให้ผู้บังคับบัญชาเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ทำให้บางครั้งไม่มีเวลากับการกิจสหกรณ์ ทำให้การบริหารและดำเนินกิจการอาจเกิดความหละหลวมได้ หรือในหลายสหกรณ์ที่ผู้สมัครตำแหน่งประธานกรรมการหรือกรรมการสหกรณ์ได้ดำเนินการประกาศนโยบายที่เป็นไปในลักษณะแนวทางการเสนอประโยชน์ให้สมาชิกเพื่อขอโอกาสเข้ามาบริหารสหกรณ์ เช่น โครงการกู้เงินตลอดทั้งปีปรับเงินภายใน 24 ชั่วโมง โครงการรวมหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ การประกาศขยายเพดานเงินกู้เพิ่มขึ้นในวงเงินที่สูงโดยไม่นำค่าหุ้นมาคำนวณ และสามารถกู้ได้ทุก ๆ 6 เดือน ไม่ว่าจะเป็นการกู้เพื่อการศึกษา เงินกู้เพื่อการประกอบอาชีพ เงินกู้เพื่อช่วยเหลือเบื้องต้น เช่น ประสบอุบัติเหตุ เกิดอัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย งานแต่งงาน งานบวช สามี บุตร ธิดา บิดา มารดาถึงแก่กรรม หรือการฟ้องร้องดำเนินคดี เป็นต้น แม้กระทั่งจะมีการมอบเงินเป็นให้สมาชิกของขวัญในวาระขึ้นปีใหม่ของทุกปี รวมถึงการลดดอกเบี้ยเงินกู้ หรือการเพิ่มเงินปันผล เป็นต้น ซึ่งดูเป็นเรื่องที่ดีที่สมาชิกจะได้รับประโยชน์ แต่อาจขาดธรรมาภิบาลหรือคำมั่นดังกล่าวขาดการวิเคราะห์ถึงข้อมูลที่แท้จริงหรือความเป็นไปได้ หรือบางครั้งเกินเลยถึงมีการกระทำในลักษณะซื้อสิทธิ์ขายเสียง มีการแจกสิ่งของเพื่อจูงใจให้เลือกตนเองหรือพวกพ้องเข้ามา หรือแม้แต่การจัดทีมลงสมัครคณะกรรมการเข้ามาบริหารสหกรณ์ซึ่งมีข้อดีที่สามารถทำงานเป็นทีมได้ดี แต่อาจขาดการถ่วงดุลซึ่งกันและกันหรือเกิดการเกรงใจในการตัดสินใจหรือการกระทำใด ๆ ที่ขาดความรอบคอบ หรือการที่บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถประสงค์ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการแต่ไม่มีทีมสังกัดก็ขาดโอกาสเข้ามาบริหารสหกรณ์ได้ ซึ่งหากบุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารกิจการสหกรณ์แล้วปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์สหกรณ์ตามมาตรา 33 หรือนอกเหนืออำนาจกระทำการของสหกรณ์ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกิจการของสหกรณ์หรือสร้างความเสียหายต่อสมาชิกหรือผู้มีส่วนได้เสียได้

2) เจ้าหน้าที่สหกรณ์

เจ้าหน้าที่สหกรณ์เป็นบุคลากรซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะประจำของสหกรณ์ที่ผู้มีอำนาจไม่ว่าคณะกรรมการหรือผู้จัดการสหกรณ์ได้จัดจ้างให้เป็นผู้ให้บริการแก่สมาชิกตามนโยบายของคณะกรรมการ รวมถึงการขับเคลื่อนการบริหารจัดการองค์กรให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีค่าตอบแทน ประกอบด้วยผู้จัดการสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ตามโครงสร้างองค์กร ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 51 ได้กำหนดให้ผู้จัดการ

สหกรณ์เป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะมอบหมายก็ได้ และต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ขอบเขตแห่งการดำเนินการที่พึงดำเนินการได้ของสหกรณ์ ข้อบังคับของสหกรณ์ และมติที่ประชุมใหญ่ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกตามนัยแห่งมาตรา 51/1 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 รวมถึงการที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในความเสียหายต่อสหกรณ์ในกรณีแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือดำเนินการนอกขอบวัตถุประสงค์หรือขอบเขตแห่งการดำเนินการที่พึงดำเนินการได้ของสหกรณ์ตามมาตรา 51/2 เช่นเดียวกันกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ด้วย

ปัญหาที่ประสบส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาเรื่องคุณสมบัติในการบริหารจัดการที่ขาดศักยภาพ ขาดความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ที่เพียงพอในภารกิจที่ปฏิบัติตามบทบาทอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่เจ้าหน้าที่สหกรณ์มักจะเป็นญาติของกรรมการส่งผลให้ด้อยประสิทธิภาพในการบริหารงานสหกรณ์ตามมา บางสหกรณ์ผู้จัดการมีการจัดการงานทุกอย่างแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในทุกสมัย มีระบบการชี้หน้า เสนอผลประโยชน์ต่างตอบแทน มีการพลิกแพลงในการบริหารงานสหกรณ์ มีการแข่งขันวัดกันที่กำไรมากกว่าเพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการแก่สมาชิกในสิ่งที่สมาชิกต้องการ ส่วนปัญหาในการบริหารจัดการในทางทฤษฎีกล่าวว่าการดำเนินงานของสหกรณ์ควรคำนึงถึงประโยชน์ของสมาชิกสหกรณ์เป็นหลัก แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าผู้บริหารสหกรณ์กลับดำเนินการที่คำนึงถึงผลประโยชน์ตนเองมากกว่าผู้ถือหุ้นหรือสมาชิกสหกรณ์ มีสหกรณ์บางแห่งที่ผู้บริหารเลือกที่จะสร้างกิจกรรมการลงทุนที่ตนเองมีผลประโยชน์ร่วมมากกว่า ถึงแม้จะมีกฎ ข้อบังคับ ระเบียบการปฏิบัติ หรือหลักจรรยาบรรณกำหนดไว้ชัดเจนเพียงใดก็ตาม

การที่โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ได้ออกแบบให้บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายมีความเชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะผู้จัดการสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการบริการจัดการสหกรณ์มาก ซึ่งในการดำเนินการของสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ขอบเขตแห่งการดำเนินการที่พึงดำเนินการได้ของสหกรณ์ ข้อบังคับของสหกรณ์ และมติที่ประชุมใหญ่ ทั้งนี้ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก มาตรา 51/1 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 สามารถยืนยันได้ว่าการบริหารจัดการของสหกรณ์ที่ในรูปแบบดังกล่าวนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง หากทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันจะเกิดผลใน 2 ทาง ถ้าร่วมมือกันในเชิงบวกก็สามารถสร้างสรรค์พัฒนา

องค์กรสหกรณ์ให้มีความเจริญก้าวหน้าเป็นที่พึงของบรรดาสมาชิกได้อย่างแท้จริง แต่ถ้าวางมือกันในเชิงลบก็จะเกิดปัญหาในลักษณะของการนำเอาช่องว่างของกฎหมายที่กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่มาแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ซึ่งหากคณะกรรมการหรือฝ่ายจัดการเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจจะทำได้ยากจึงต้องมีการร่วมมือกันจึงจะสมประโยชน์ทั้งคู่ แต่ผลความเสียหายที่ได้รับจะกระทบกับสมาชิกผู้ถือหุ้นเป็นเจ้าของสหกรณ์อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังปรากฏเป็นคดี เช่นกรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด หรือกรณีเซิร์ลลอตเตอร์ี่สหกรณ์ดังกล่าวมาแล้ว เป็นต้น

ดังนั้น การดำเนินงานของสหกรณ์จึงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้บัญญัติไว้ในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้มีการบริหารกิจการที่ดี มีความน่าเชื่อถือ สร้างความเจริญก้าวหน้า สมาชิกได้รับประโยชน์ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง แต่จากรูปแบบโครงสร้างการดำเนินงานสหกรณ์ที่เป็นองค์กรกึ่งรัฐและกึ่งเอกชนมีเป้าหมายชัดเจนในการร่วมกันดำเนินกิจกรรมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก จำเป็นที่จะต้องมี “หลักการบริหารกิจการที่ดี” “ที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์กรของสหกรณ์ในประการสำคัญที่สหกรณ์พึงจะนำมาใช้ในการดำเนินงานควบคู่ไปกับหลักกฎหมาย แต่ที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติเพื่อให้การบริหารเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นพบว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพียงบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ วิธีการดำเนินสหกรณ์ การสอบบัญชี การเลิกสหกรณ์ การชำระบัญชี การควบรวมแยกสหกรณ์ ส่วนการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติและอำนาจหน้าที่ การดำรงตำแหน่งของนายทะเบียนสหกรณ์และอำนาจหน้าที่ ซึ่งการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ในเรื่องนั้น ๆ ไม่มีบทบัญญัติใดที่ประกาศกำหนดให้การดำเนินกิจการของสหกรณ์ต้องอยู่ภายใต้หลักการบริหารกิจการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลที่เป็นลายลักษณ์อักษรดังเช่นองค์กรภาครัฐที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอันเป็นการครอบคลุมหลักการของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ซึ่งมีหลักการมุ่งเน้นให้ส่วนราชการใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ หรือตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในการบริหารจัดการสหกรณ์นั้นมีข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งกำหนดรายละเอียดเป็นแนวทางดำเนินการแต่กลับพบว่าผู้บริหารสหกรณ์บางกลุ่มบางคนหลีกเลี่ยงหรือใช้ช่องว่างของข้อบังคับสร้างผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ที่นำสิทธิอำนาจตำแหน่งหน้าที่และความไว้วางใจที่องค์กรมอบให้ไปใช้เพื่อประโยชน์ตนเองและพวกพ้อง

แสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบ เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์และสมาชิกจนเป็นคดีความกันเกิดขึ้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น

2.2 หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการที่ดีที่มีการนำมาใช้ในสหกรณ์

ในส่วนของสหกรณ์เองนั้นก็ให้ความสำคัญต่อการนำเอาหลักการสหกรณ์หรือหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการที่ดีที่ใช้ในองค์กรต่าง ๆ มาปรับประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้ผู้บริหารสหกรณ์ตระหนักถึงคุณค่าและคุณประโยชน์ของธรรมาภิบาล และมีการปฏิบัติในทุกระดับทั้งสมาชิก กรรมการ และเจ้าหน้าที่สหกรณ์เพื่อก่อให้เกิดศรัทธาและรักองค์กร เพิ่มภูมิคุ้มกันที่ดี เพิ่มโอกาสในการสร้างความเติบโตอย่างยั่งยืนมั่นคง ให้เกิดความน่าเชื่อถือ ได้รับการยอมรับในวงการธุรกิจเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่าย และเพิ่มโอกาสในการแข่งขันทางธุรกิจได้

สัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Co-operative Alliance) หรือที่เรียกว่า ICA. ได้พยายามปรับแนวปฏิบัติของสหกรณ์ต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันภายใต้ “หลักการสหกรณ์ของสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ICA. Co-operative Principles)” เพื่อให้สหกรณ์ยึดถือปฏิบัติให้คุณค่าทางสหกรณ์เกิดผลเป็นรูปธรรม ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 7 ประการ ได้แก่

หลักการที่ 1 เปิดรับสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง (Voluntary and Open Membership)

หลักการที่ 2 การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย (Democratic Member Control)

หลักการที่ 3 การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของสมาชิก (Member Economic Participation)

หลักการที่ 4 การปกครองตนเองและความเป็นอิสระ (Autonomy and Independence)

หลักการที่ 5 การศึกษา การฝึกอบรม และสารสนเทศ (Education, Training and Information)

หลักการที่ 6 การร่วมมือระหว่างสหกรณ์ (Cooperation among Co-operatives)

หลักการที่ 7 ความเอื้ออาทรต่อชุมชน (Concern for Community)

ส่วนขบวนการสหกรณ์ของไทยนั้น แม้ว่าจะมีวิวัฒนาการปรับปรุงแก้ไขหลักการมาในแต่ละช่วงเวลาเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของสหกรณ์ในยุคหนึ่ง ๆ แต่ท้ายที่สุดในปัจจุบันก็ได้ยึดถือหลักการสหกรณ์ของ ICA ที่มี 7 หลักการ เป็นแนวทางส่งเสริมขบวนการสหกรณ์

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่าหลักการสหกรณ์สากลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นเพียงกรอบหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ขององค์ประกอบของสหกรณ์ที่เน้นในเรื่องอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์โดยไม่ลงรายละเอียดสู่แนวทางการปฏิบัติ ยังไม่ได้บ่งบอกว่าดีหรือไม่ดี ถ้าจะวัดว่าดีหรือไม่จะต้องวัดที่ค่านิยมที่ขบวนการสหกรณ์ต้องการมากที่สุดคือความซื่อสัตย์ ใฝ่องค์กรใดหรือผู้บริหารมีความซื่อสัตย์ ไม่มีการทุจริตก็จะเป็นการบริหารที่ดี ซึ่งคนส่วนใหญ่เข้าใจว่าถ้ามี Principles แล้วจะเป็นสหกรณ์ที่ดีซึ่งไม่ถูกต้องเพราะหลักดังกล่าวเป็นเพียงองค์ประกอบว่า

สหกรณ์ประกอบด้วยหลักการอะไรบ้าง เช่นเดียวกับการจัดตั้งบริษัทที่ต้องมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ แต่ไม่ได้บ่งบอกว่าเป็นบริษัทที่ดี ค่านิยมสหกรณ์ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับ Good Governance แทบ ทั้งสิ้น ที่สำคัญ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ การพึ่งตนเอง การรับผิดชอบตนเอง หลักความเที่ยงธรรม การรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น ซึ่งหลักเหล่านี้ไม่ปรากฏในหลักการสหกรณ์สากลเพราะเป็นเพียงกรอบกว้าง ๆ เช่น ถ้าสหกรณ์มีการทุจริตก็ไม่ระบุว่าจะผิดหลักสหกรณ์สากลข้อไหน แต่เป็นเพราะไม่ปฏิบัติตามค่านิยมเรื่องความซื่อสัตย์ ถ้าสหกรณ์ปฏิบัติต่อสมาชิกไม่เท่าเทียมกันก็ขัดหลักความเสมอภาคเพราะได้กำหนดให้ค่าของคนมีความเสมอภาค ถ้าสหกรณ์มีการโกงตางค์ ปลอมปนสินค้า หรือใช้สัญญาที่มีเงื่อนไขทำให้สมาชิกตกหลุมพรางก็ผิดหลักความเที่ยงธรรม ซึ่งทั้งหมดก็เป็นกรคุ้มครองผู้บริโภคไปในตัว ถ้าสหกรณ์ไปขออนุญาตตั้งบ่อนกาสิโนหรือตั้งบ่อนไก่ซึ่งถูกกฎหมาย แต่เป็นธุรกิจที่เป็นผลเสียกับสังคม ซึ่งขัดหลักความรับผิดชอบต่อสังคมเพราะเป็นกิจการสีเทาที่สหกรณ์ทั่วโลกไม่ควรส่งเสริม หรือการทำโรงงานที่สร้างมลพิษให้กับสังคมก็ไม่ได้ หลายประเทศได้นำค่านิยมเหล่านี้มาเป็นดัชนีชี้วัดเชิงเศรษฐกิจและเชิงสังคม (Economic and Social Indicator) โดยสอดคล้องกับค่านิยมดังกล่าว

การที่ ICA ใช้หลักการสหกรณ์ Cooperation among Co-operative เป็นแนวทางส่งเสริมขบวนการสหกรณ์นั้น ปัจจุบันได้มีสหกรณ์กลุ่มมอนดรากอนในสเปนเห็นว่าหลักการดังกล่าวไม่ทันสมัยกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงแข่งขันอย่างรุนแรง เขาจึงสร้างค่านิยม (Co-operative Values) ขึ้นใหม่โดยใช้หลัก Inter Cooperation เป็นสัญญาาร่วมกันของขบวนการสหกรณ์ทุกรูปแบบกระจายการถือหุ้นไปยังคนงานและสมาชิกชุมชนจนกลายเป็นบริษัทสหกรณ์ (ULGOR Co-operative) ซึ่งเป็น Network ของกลุ่มที่มีอำนาจต่อรอง จากนั้นก็ได้พัฒนาไปสู่กิจการอื่น ๆ รวมถึงการจัดตั้งบริษัทลูกของบริษัทสหกรณ์ (Secondary Degree Co-operative) เพื่อแสวงหากำไรจากกลไกทุนนิยม แต่กระจายรายได้ภายใต้กลไกสหกรณ์ หรือระบบทวิลักษณ์นั่นเอง มีสหกรณ์ในโรงงาน มีมหาวิทยาลัย ใช้ Social Transformation มีค่านิยมด้านนวัตกรรม (Innovation) ใหม่ ๆ เพื่อแข่งขันได้ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจนประสบความสำเร็จ ซึ่งเห็นได้ว่าหลักการสหกรณ์ก็ต้องการปรับเปลี่ยนไปตามสภาวะการณ์เพื่อให้ทันกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน

ดังนั้น การบริหารกิจการสหกรณ์มีความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือมีการกำหนดหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ไว้เป็นหลักการเฉพาะ สอดคล้องกับบริบทสหกรณ์ตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงเพื่อให้การปฏิบัติที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือขั้นตอนการดำเนินงาน มีการประกาศกำหนดโดยเปิดเผย มีความโปร่งใสชัดเจนในแต่ละเรื่อง การปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์มาใช้เป็นระบบหรือกระบวนการบริหารหรือดำเนินงานตั้งแต่เริ่มต้นจนสุดท้ายคล้ายกับระบบโลจิสติกส์อย่างมีประสิทธิภาพ

และประสิทธิผล โดยจะต้องถือเป็นหลักปฏิบัติในรายละเอียดที่ไม่ขัดกันและเป็นการเอื้อต่อกัน ต้องสร้างความตระหนัก (Awareness) และกระตุ้นสมาชิกอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง การรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่เบี่ยงเบน มีสมดุลในการบริหารจัดการ ต้องสร้างระบบนิเวศการเรียนรู้ (Learning Eco System) หรือบรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนรู้ที่มีสาระ (Content) ตามหลักสูตรที่สอดคล้องกับ Business Model ของสหกรณ์ในเรื่องธรรมาภิบาล มีตัวแบบที่เป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด (Best Practice) มีกลไกการตรวจสอบควบคุมภายใน และต้องมีสถาบันจัดการ ติดตามประเมินผล รวมถึงสิ่งที่ต้องทำและสิ่งไม่ควรทำ (Do and don't) เป็น Platform ปลุกจิตสำนึกให้เกิดธรรมาภิบาลในแต่ละกลุ่ม โดยอาจวิเคราะห์สาเหตุของว่างการก้าวสู่ธรรมาภิบาลในปัจจุบันแล้วนำมาเชื่อมต่อกัน โดยอาจใช้หลักการธรรมาภิบาลในภาครัฐเป็นตัวตั้งแล้วปรับรายละเอียดให้เหมาะสมกับหลักของสหกรณ์

ตามแผนพัฒนาการสหกรณ์ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2555-2559) ประเด็นยุทธศาสตร์การสร้าง ความเข้มแข็งให้แก่สหกรณ์ มิติการพัฒนาองค์กรที่มุ่งเน้นให้บุคลากรสหกรณ์มีความซื่อสัตย์สุจริต ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคงและเข้มแข็งสามารถเป็นที่พึ่งของสมาชิกได้อย่าง ยั่งยืนประกอบกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้กำหนดแนวทางการส่งเสริมธรรมาภิบาลเพื่อการบริหาร องค์กร โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินธรรมาภิบาลในสหกรณ์ 6 หลัก ประกอบด้วย หลัก นิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลัก ความคุ้มค่า ซึ่งตรงกับหลักของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ทุกประการ ซึ่งต่อมา ปี พ.ศ. 2560 ได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ โดยได้นำเกณฑ์สำหรับใช้ประเมินเพื่อจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับ จากสถาบันนานาชาติว่าเป็นปัจจัยสำคัญใน การทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ และได้เพิ่มความ เป็นสหกรณ์ปรับเข้าไปเป็น 9 หลัก ได้แก่ หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักการรับผิดชอบ (Accountability) หลัก ความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักการมอบอำนาจ (Empowerment) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) และหลักความเสมอภาค (Equity) รวมถึงปรับกระบวนการสร้าง ธรรมาภิบาลและวิธีการประเมินธรรมาภิบาลในสหกรณ์ขึ้นใหม่ภายใต้โครงการสหกรณ์สีขาวที่มุ่ง ให้สหกรณ์ดำเนินงานอย่างมีระบบ มีการควบคุมภายในที่ดี ดำเนินงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ บริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยนำ พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของสหกรณ์ ได้แก่ การทุจริต ขอบกพร่องทางบัญชี การกระทำนอก กรอบวัตถุประสงค์ และพฤติกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายมาตัดคะแนนด้วย โดยแนวทางนี้ ได้มีขุมขุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด (ช.ส.ค.) ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนา

ระบบสหกรณ์เครดิตยูเนียนทั่วประเทศได้กำหนดเกณฑ์การประเมินเพื่อการจัดระดับการกำกับดูแล ขบวนการสหกรณ์/กลุ่มเครดิตยูเนียนตามหลักธรรมาภิบาล โดยเพิ่มเติมสาระสำคัญในเรื่องของจิต ตารมณ์และคุณธรรมซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จและความเข้มแข็งของขบวนการสหกรณ์ เครดิตยูเนียน ซึ่งกำหนดเกณฑ์การประเมินหลักธรรมาภิบาลสำหรับสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็น 10 องค์ประกอบครอบคลุมทั้งนโยบายด้านองค์กร นโยบายด้านผู้ปฏิบัติงาน และนโยบายด้าน ผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่าในโลกนี้มีระบบเศรษฐกิจหลายอย่าง ผสมกันอยู่ สหกรณ์เป็นทางเลือกของระบบเศรษฐกิจหนึ่งเท่านั้นเอง แต่มีรูปแบบพิเศษที่แตกต่าง จากรูปแบบธุรกิจเอกชนทั่วไป การนำเอาหลักการ Good Governance จากองค์กรอื่นมาใช้ในภาค สหกรณ์แม้ว่าจะมีหลักการที่เป็นสากลถูกต้อง แต่ไม่น่าจะสอดคล้องกับการบริหารจัดการ เพราะแต่ละ องค์กรมีบริบทของตนเองอยู่ สหกรณ์จึงต้องหาลักษณะที่ผสมกับบริบทของสหกรณ์ เองมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน เพราะหากเป็น Good Governance ที่มาจากภาครัฐก็จะมี ระเบียบกติกาแบบภาครัฐที่ประชาชนจะต้องเข้าไปหาองค์กรของรัฐ แต่สหกรณ์ใกล้เคียงกับองค์กร ภาคเอกชนที่ต้องดูแลลูกค้า และ Maximize Profit อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การที่ สหกรณ์จะ Maximize Profit แล้วมาจัดสรรกันภายหลังหรือจะลดต้นทุนตั้งแต่ตอนแรกก็สามารถ กระทำได้ทั้งสิ้น ดังนั้น บางครั้งอัตราส่วน (Ratio) จะสะท้อนการบริหารงานไม่ได้ หากลดต้นทุน ให้สมาชิกโดยการลดดอกเบี้ยเงินกู้ตั้งแต่แรกก็จะทำให้มีกำไรแต่ก็เป็นเจตนาธรรมหรือวิธีการ บริหารกิจการรูปแบบหนึ่ง ในขณะที่อีกรูปแบบหนึ่งคือการสร้างกำไรมาก่อนแล้วค่อยมาจัดสรร ปันผลเฉลี่ยคืนกลับทีหลัง หรือจะหลายแนวคิดหรือวิธีการสหกรณ์อีกก็ได้ขึ้นอยู่กับวิถีคิดที่ผันแปร ไปได้ตามแนวคิดของผู้บริหารกลุ่มนั้น ซึ่งมีวิธีการจัดการได้มากกว่ารูปแบบบริษัท แต่หลักการ บริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ก็ควรมีหลักการพื้นฐานที่เหมือนกันกับภาครัฐและภาคเอกชน แต่ ต้องปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในรายละเอียดบางประการให้สอดคล้องกับวิถีการดำเนินงานของ สหกรณ์ เพราะหากเป็นธุรกิจภาคเอกชนในตลาดหลักทรัพย์จะมีความเข้มงวดมากจนไม่สามารถที่ จะนำมาใช้กับการบริหารงานสหกรณ์ได้ เพราะสหกรณ์ดำเนินกิจกรรมกับสมาชิกซึ่งเป็นทั้งเจ้าของ และผู้ใช้บริการ มิใช่บุคคลทั่วไป ส่วนองค์กรธุรกิจก็จะมุ่งทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวโดยวัดผล ขององค์กรที่เกิดขึ้นมุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ผู้ถือหุ้น ซึ่งสหกรณ์ก็ใช้ส่วนหนึ่ง แต่เป็นองค์กรที่มี วัตถุประสงค์เชิงสังคมด้วย ในเชิงเศรษฐกิจนั้นเป็นการที่ทำให้ฐานะสมาชิกมีความเป็นอยู่ที่ดี เป็น ประโยชน์ต่อเศรษฐกิจในชุมชนนั้น ในเชิงสังคมนั้นสมาชิกมีคุณภาพชีวิตของมวลสมาชิกต้องดีขึ้น ด้วย เช่น ถ้าสหกรณ์มีเกณฑ์ในเรื่องสหกรณ์ที่ดี สหกรณ์ก็ต้องไม่แสวงวิธีการมอมเมาให้สมาชิก เป็นหนี้ อาทิ การให้กู้เงินที่มีดอกเบี้ยถูกโดยหวังผลรายได้เหมือนเช่นระบบของเอกชน แต่ระบบ

สหกรณ์จะผิดค่านิยม การประเมินว่าสหกรณ์ดีหรือไม่ หากประเมินด้วยระบบเครื่องมือวัดองค์กรธุรกิจ หรือ Financial Ratio โดย ROE ของสหกรณ์ออกมามีค่าสูงก็อาจประเมินว่าสหกรณ์นั้นดี แต่แท้ที่จริงสหกรณ์นั้นอาจเก็บดอกเบี้ยจากสมาชิกในอัตราสูงก็ได้ ซึ่งการวัด Financial Ratio เป็นการบ่งบอกว่าสหกรณ์นั้นเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพหรือไม่ แต่หากจะวัดว่าดีหรือไม่ จะต้องวัดจากประโยชน์ที่มวลสมาชิกและสังคมได้รับจากสหกรณ์นั้น จึงจำเป็นต้องมีหลักการบริหารกิจการสหกรณ์ที่ดีมาปรับใช้ตามขนาดของสหกรณ์ แต่ควรจะต้องมีความเข้มข้นตั้งแต่ต้น เพราะจะเป็นการฝึกวินัย รวมถึงระบบ โปรแกรมที่สามารถตรวจสอบได้ทันทั่วถึง ซึ่งเป็นการป้องกันการทุจริต การกำกับที่ดีต้องมีระบบเทคโนโลยีที่ดีเพื่อเป็นการป้องปรามอีกทางด้วย

ดังนั้น การนำหลักเกณฑ์ธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์กรใดองค์กรหนึ่งมาใช้กับสหกรณ์ อาจยังไม่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของสหกรณ์ เพราะเนื่องจากสหกรณ์เป็นองค์กรกึ่งรัฐและกึ่งเอกชน หลักธรรมาภิบาลที่จะนำมาใช้กับสหกรณ์ใช้นั้นต้องมีลักษณะเป็นการเฉพาะเหมาะสมกับบริบทของสหกรณ์แท้จริง ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมีเป้าหมายในการวิเคราะห์หลักการบริหารกิจการที่ดีที่เหมาะสมกับสหกรณ์ซึ่งจะได้วิเคราะห์ต่อไป

3. หลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการที่ดีขององค์กร

หลักธรรมาภิบาล หรือ Good Governance Principles เป็นระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศเพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เป็นที่นิยมนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีการประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับหน่วยงานของตน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือแม้แต่ภาคประชาสังคมก็ตาม

จากการศึกษาถึงการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ของต่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกและประเทศชาติและมีการกำกับส่งเสริมสหกรณ์ที่เป็นรูปธรรม ใน 3 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศอังกฤษ (England) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany) และประเทศญี่ปุ่น (Japan) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ในสาระสำคัญ ดำเนินการวิเคราะห์หาคำประกอบของหลักการบริหารกิจการที่ดี รวมถึงการสอบถามจากบุคคลในขบวนการสหกรณ์ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับบริบทการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ของไทยและจะได้จัดทำเป็นหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ไทย ผลปรากฏ ไม่พบว่า มีประเทศใดได้เขียนหลักการบริหารกิจการสหกรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากการที่ประเทศเหล่านั้นมีกฎหมายสหกรณ์แยกตามประเภทสหกรณ์ที่จะทะเบียนจึงสามารถส่งเสริมพัฒนาและกำกับดูแลได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับการดำเนินงาน

ในขณะนี้ประเทศไทยมีกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวแต่บังคับใช้กับสหกรณ์ทุกประเภทและทุกขนาด ทั้งที่บริบทและวัฒนธรรมองค์กรต่างกัน ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเลือกศึกษาองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรระหว่างประเทศที่มีลักษณะเป็นสากลและครอบคลุมการบริหารและดำเนินงานขององค์กร

3.1 หลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรระหว่างประเทศ

ธนาคารโลก (World Bank) ได้ผลักดันความสำคัญของการใช้ Good Governance ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย รวมถึงการกำกับดูแลการใช้อำนาจที่นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ การบริหารจัดการภาครัฐ การระับผิดชอบ กรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา ความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร ตามที่ปรากฏในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth เมื่อ ค.ศ. 1989 (พ.ศ.2532) ปัจจุบัน Good Governance ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของหลักการของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน (Sustainable Socio-Economic Development) ตามข้อเสนอแนะของ World Bank และหลายหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ โดยธนาคารโลกได้เสนอแนวทางธรรมาภิบาลระดับโลก (Global Governance) ที่พยายามผลักดันให้ประเทศในแถบทวีปเอเชียและประเทศอื่น ๆ เดินตามกรอบของธรรมาภิบาลในการใช้เป็นตัวชี้วัดคุณลักษณะและบทบาทการจัดการบริหารกิจการของรัฐที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนตามดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยืดหลักพื้นฐาน 4 ด้านอันได้แก่ การมีส่วนร่วม (Participation) การปกครองตามหลักกฎหมาย (Rule of Law) การจัดการโปร่งใส (Transparency) และการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) สอดรับกับการยอมรับกันว่าการที่จะนำประเทศนั้นไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศจำเป็นต้องมี Good Governance ในการบริหารจัดการเป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งแนวความคิดนี้ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายนำมาสู่การกำหนดหลักการบริหารจัดการถ่ายทอดผ่านองค์กรต่าง ๆ ในการใช้เป็นเครื่องมือชี้วัดการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะองค์กรระหว่างประเทศที่มีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ได้แก่ องค์กรสหประชาชาติ (UNESCO) โครงการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) คณะกรรมการองค์การระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียแปซิฟิก (United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP) รวมถึงธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asia Development Bank) ต่างให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างหลัก Good Governance เป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นพื้นฐานในการใช้อำนาจที่เชื่อมโยงถึงระบบตรวจสอบความรับผิดชอบและการควบคุมทั้งในระดับสากลและท้องถิ่น ทั้งองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาชน

จากการเปรียบเทียบหลักการที่เป็นองค์ประกอบการบริหารกิจการที่ดีขององค์กรระหว่างประเทศ จำนวน 6 องค์กร ได้แก่ World Bank, OECD, UNESCO, UNDP, UNESCAP และ ADB แล้วพบว่า แต่ละองค์กรได้มีการกำหนดหลักการที่เป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในการบริหารกิจการในองค์กร รวมทั้งสิ้น 21 หลักการ โดยมี

1) หลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure) มีใช้มากที่สุด 5 องค์กร ได้แก่ OECD, UNESCO, UNDP, UNESCAP และ ADB ขาดเพียงของ World Bank เท่านั้น

2) หลักนิติธรรม (Rule of Law) มีการนำใช้ 4 องค์กร ได้แก่ World Bank, UNESCO, UNDP และ UNESCAP

3) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) มีการนำใช้ 4 องค์กร ได้แก่ UNESCO, UNDP, UNESCAP และ ADB

4) หลักการรับผิดชอบในผลการบริหาร (Accountability) มีการนำใช้ 4 องค์กร ได้แก่ World Bank, UNDP, UNESCAP และ ADB

ส่วนที่เหลือมีการกระจายกันไปตามลักษณะงานของแต่ละองค์กรซึ่งสามารถอธิบายเป็นตารางได้ ดังนี้ (ดูตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1 หลักการที่องค์ประกอบการบริหารกิจการที่ดีขององค์กรระหว่างประเทศ

ที่	หลักการ	World Bank	OECD	UNESCO	UNDP	UNESCAP	ADB
1	การมีสิทธิมีเสียงและการะรับผิดชอบในผลการบริหาร (Voice and Accountability)	✓	-	-	-	-	-
2	เสถียรภาพทางการเมืองและปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence)	✓	-	-	-	-	-
3	ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness)	✓	-	-	-	-	-
4	คุณภาพของมาตรการการควบคุมดูแล (Regulatory Quality)	✓	-	-	-	-	-
5	นิติธรรม (Rule of Law)	✓	-	✓	✓	✓	-
6	การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ (Control of Corruption)	✓	-	-	-	-	-

ที่	องค์การ หลักการ	World Bank	OE CD	UNES CO	UN DP	UNES CAP	ADB
7	หลักพื้นฐานของการกำกับดูแลกิจการ (Ensuring the Basis for an Effective Corporate Governance Framework)	-	✓	-	-	-	-
8	สิทธิหน้าที่ของผู้ถือหุ้นหลัก (The Rights of Shareholders and Key Ownership Functions)	-	✓	-	-	-	-
9	การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นและนักลงทุนอื่นอย่างเท่าเทียมกัน (The Equitable Treatment of Shareholders and Other Investors)	-	✓	✓	-	-	-
10	บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในการกำกับดูแลกิจการ (The Role of Stakeholders in Corporate Governance)	-	✓	-	-	-	-
11	ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure)	-	✓	✓	✓	✓	✓
12	ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ (The Responsibilities of the Board)	-	✓	-	-	-	-
13	การตอบสนอง (Responsiveness)	-	-	✓	✓	✓	-
14	หลักความเสมอภาค (Equity and inclusiveness)	-	-	✓	✓	✓	-
15	หลักการมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus orientation)	-	-	✓	✓	✓	-
16	หลักคุณธรรม (Morality)	-	-	✓	-	-	-
17	หลักความคุ้มค่าหรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and efficiency)	-	-	✓	✓	✓	-
18	หลักการมีส่วนร่วม (Participation)	-	-	✓	✓	✓	✓
19	ภาระรับผิดชอบในผลการบริหาร (Accountability)	-	-	-	✓	✓	✓
20	วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision)	-	-	-	✓	-	-
21	ความเป็นสิ่งที่สามารถทำนายได้ (Predictability)	-	-	-	-	-	✓
หมายเหตุ : องค์การระหว่างประเทศ หมายถึง World Bank, OECD, UNESCO, UNDP, UNESCAP และ ADB							

3.2 หลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชนไทย

หลักการบริหารปกครอง (Governance) ของหน่วยงานภาครัฐเป็นการวางแนวทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองของภาครัฐเพื่อให้ระบบเปิดกว้าง และมีการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น นั้น นอกจากจะต้องบริหารจัดการภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ยังต้องใช้หลักการบริหารปกครองที่ดีที่เรียกว่า “หลักธรรมาภิบาล (Good Governance: GG)” อีกด้วย ซึ่งปัจจุบันการบริหารจัดการในส่วนขององค์กรภาครัฐก็ได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล โดยกำหนดเป็นกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม โดยมีจุดเริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่นกัน สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา 65 ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันรวมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และมาตรา 76 ที่ว่า รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงเห็นได้ชัดว่า แม้ประเทศไทยจะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ได้บัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ก็ตาม แต่เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้ก็ไม่ได้ละเลยหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสากลก็นำมาบัญญัติไว้อย่างต่อเนื่อง เป็นการยืนยันว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการเป็นหลักการสำคัญที่ใช้คู่กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับความสำคัญของการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับการใช้บทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐนั้นมีเป้าหมายเพื่อที่จะให้การใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเป็นไปด้วยความชอบธรรม

ความตื่นตัวสนใจเรื่องธรรมาภิบาลภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นฉบับที่ 16 ของประเทศที่ยอมรับกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความเป็นประชาธิปไตยกว่าทุกฉบับเท่าที่ผ่านมาและขนานนามด้วยความภาคภูมิใจว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะมีเจตนารมณ์มุ่งเน้นการพัฒนาการเมืองไทยที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และเมื่อรัฐบาลจะจัดทำนโยบายต่าง ๆ ก็ต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล ให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ เกิดความคุ้มค่า เป็นไปตามหลักนิติธรรม รวมทั้งการต่อต้านปัญหาคอร์รัปชันที่แพร่ระบาดอยู่ในสังคมไทย ด้วยมุ่งให้บรรลุเป้าหมายสำคัญที่นำไปสู่ประสิทธิผลขององค์กร มีความเป็นธรรมของสังคมและเพื่อความสุขอย่างยั่งยืน โดยได้มีการนำมาตราไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งมี 6 หลัก

ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ต่อมาได้ยกเลิกไปเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2547 และยังได้ตราไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 โดยเฉพาะมาตรา 3/1 ที่มีเป้าประสงค์หลักในการส่งเสริมให้ระบบราชการไทยนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ โดยให้คำนึงถึงองค์ประกอบในด้านความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล และการติดตาม ตรวจสอบประเมินผล การปฏิบัติงานตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ ส่วนกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกตอบสนองความต้องการ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ปรับปรุงภารกิจส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ และมีการประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ ปี พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลไว้หลายมาตรา เช่น มาตรา 74 กำหนดให้บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งต่อมามีปี 2554 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีการปรับเปลี่ยนในเรื่องการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรมเป็นมาตรฐานสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญที่กล่าวถึงการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ค่านิยมประชาธิปไตย ประชาธิปไตย และความรับผิดชอบต่อการบริหาร มี 10 หลักการย่อย ประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล หลักการตอบสนอง หลักการรับผิดชอบต่อสังคม หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรมจริยธรรม โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ การบริหารจัดการสาธารณะที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางและยกระดับการจัดให้บริการสาธารณะเพื่อชีวิต

ที่ดีของประชาชน มุ่งสู่เป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และผลักดันส่วนราชการให้มีระดับการกำกับดูแลกิจการที่ดีเท่ามาตรฐานสากล นอกจากนี้ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งได้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้ว ยังได้นำมาบรรจุไว้ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐการป้องกันการทุจริตประพฤติกิชอบที่กำหนดให้ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต (Zero Tolerance & Clean Thailand) ที่หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการที่ดีและดำเนินงานอย่างมีคุณธรรมและมีความโปร่งใสเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อผู้รับบริการ ทั้งผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณชนทั่วไป และหลักธรรมาภิบาลยังได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้นำในการวางนโยบายขับเคลื่อนประเทศ การดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมด้วย โดยเป็นเป้าหมายที่การพัฒนาหลักธรรมาภิบาลควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการสากลของธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญ

นอกจากองค์กรในระบบบริหารราชการแผ่นดินที่มีกฎหมายกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้แล้ว ยังมีองค์กรที่ก่อตั้งและใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารและดำเนินกิจการโดยผู้บริหารของหน่วยงานเองอย่างสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย หรือสำนักงานคปภ. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการดำเนินการในลักษณะคณะกรรมการที่มาจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ ทำหน้าที่กำกับนโยบายและพัฒนาธุรกิจประกันภัยให้มีความมั่นคงเข้มแข็ง เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนด้านการประกันภัย สร้างเสริมความแข็งแกร่งให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีความมั่นคงก้าวหน้า จึงต้องมีระบบการบริหารจัดการและการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส น่าเชื่อถือ และสร้างธรรมาภิบาลที่ดีให้กับธุรกิจประกันภัยของไทย โดยมีแนวทางธรรมาภิบาลของสำนักงานคปภ. ที่อ้างอิงมาจากหลักธรรมาภิบาลตามมาตรฐานสากลของ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) และมาตรฐานของ Insurance Core Principles (ICP) ที่กำหนดโดย International Association of Insurance Supervisors (IAIS) ที่ยังได้เทียบเคียงกับหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินอื่น ๆ จึงมีความเข้มงวดตามมาตรฐานธรรมาภิบาลที่ได้กำหนดให้ผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ซึ่งได้กำหนดกรอบหลักธรรมาภิบาลที่ชัดเจน ทั้งยังได้กำหนดโครงสร้างแนวทางธรรมาภิบาลในระดับคณะกรรมการและในระดับสำนักงาน ภายใต้กรอบแนวทางที่ได้กำหนดโครงสร้างการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพของคณะกรรมการ มีความรับผิดชอบอย่างเหมาะสม มีการเปิดเผยข้อมูล

ความโปร่งใสและการสื่อสารและการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายใน นอกจากนี้ คณะกรรมการ คปภ. ยังได้ออกประกาศเรื่อง การกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัท ประกันชีวิต พ.ศ. 2562 เพื่อให้คณะกรรมการบริษัทประกันภัยได้มีบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบการดำเนินงานของผู้บริหารอย่างเป็นระบบชัดเจนเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

การที่หน่วยงานภาครัฐได้นำเอาหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการที่ดีที่บัญญัติไว้ในเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ หรือหลักการที่องค์กรภาครัฐนำมาใช้กับการบริหารปกครองนั้นย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าประเทศไทยได้ยอมรับในหลักธรรมาภิบาล เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ การบริหารจัดการสาธารณะที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางและยกระดับการจัดให้บริการสาธารณะเพื่อชีวิตที่ดีของประชาชน มุ่งสู่เป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และผลักดันส่วนราชการให้มีระดับการกำกับดูแลกิจการที่ดีเท่ามาตรฐานสากล เพียงแต่แต่ละหน่วยงานจะเลือกเอาหลักธรรมาภิบาลข้อใดที่เห็นว่าเหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจหรือวัฒนธรรมองค์กรมาใช้ ซึ่งธรรมาภิบาลบางหลักก็มีการนำมาใช้ด้วยกันและบางหลักก็นำมาใช้เฉพาะบางหน่วยงาน

สำหรับความสำคัญของธรรมาภิบาลในมิติภาคธุรกิจเอกชนนั้น พบว่าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้กำหนดการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance : CG) เพื่อควบคุมกำกับบริษัทจดทะเบียนให้มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้บริหารต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบในการดำเนินงาน วัตถุประสงค์ต้องไม่เพียงมุ่งกำไรเพียงผลกำไรระยะสั้นเท่านั้น แต่ต้องเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จัดทำโครงสร้างและกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการ ฝ่ายจัดการและผู้ถือหุ้น เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน นำไปสู่ความเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้ประมวล “หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate Governance Code : CG Code)” ขึ้น เพื่อเป็นคู่มือให้กรรมการบริษัทจดทะเบียนยึดถือเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดเพื่อประโยชน์ในการสร้างคุณค่าให้กิจการอย่างยั่งยืน หลักการที่อยู่ภายใต้คู่มือนี้ใช้เฉพาะบริษัทที่จะจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เท่านั้น ส่วนองค์กรภาคเอกชนอื่นยังไม่ปรากฏว่ามีองค์กรภาคเอกชนไหนกำหนดหลักธรรมาภิบาลที่เป็นของตนเองชัดเจน แต่ขณะเดียวกัน องค์กรธุรกิจเอกชนทั่วไปที่แสวงหากำไรมักจะได้รับการต่อต้านจากประชาชน จึงต้องการที่จะให้ความสำคัญถึงความรับผิดชอบต่อสังคม จึงได้นำหลักความรับผิดชอบต่อสังคม หรือ CSR มาใช้ จึงกล่าวได้ว่า หลักสำคัญในการบริหารและดำเนินกิจการขององค์กรไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชน

จำเป็นต้องมีหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการ โดยต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ปรับเปลี่ยนไปตามบริบทของวัฒนธรรมแต่ละองค์กรไป

การวิจัยที่กำหนดการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องของหลักการที่เป็นองค์ประกอบ การบริหารกิจการที่ดีที่ได้นำมาเปรียบเทียบกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพราะสหกรณ์เป็นองค์กร กึ่งรัฐกึ่งเอกชนจึงต้องเปรียบเทียบทั้งสองภาค และในการวิจัยนี้ได้กำหนดเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาล ที่ใช้ในการบริหารกิจการในองค์กรภาครัฐ โดยแยกหลักการที่เป็นองค์ประกอบของภาครัฐออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ องค์การของรัฐที่มีหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่กำหนดไว้โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารราชการแผ่นดิน หรือหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) เป็นต้น กับหน่วยงาน ของรัฐที่กำหนดแนวทางธรรมาภิบาลโดยผู้บริหารขององค์กรเอง ได้แก่ สำนักงาน คปภ. และของ ภาคเอกชนของไทย ได้แก่ หลักการกำกับกิจการที่ดีของตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อหาองค์ประกอบหลัก ธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการที่ใช้ในองค์กรทั้งองค์กร/หน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน ประกอบด้วย

- 1) องค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการที่ใช้ในองค์กรภาครัฐ ได้แก่
 - (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545
 - (2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
 - (3) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)

ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

พบว่า มีหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการที่ดีที่เกี่ยวกับองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำมาใช้ในองค์กรภาครัฐดังกล่าว มีจำนวน 13 หลักการสรุปเป็นตารางได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 องค์ประกอบธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการที่องค์กรภาครัฐ

ที่	องค์ประกอบ หลักการ	ระเบียบ บริหาร ราชการฯ พ.ศ. 2545	การบริหาร กิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	หลักการ บริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2555
1	ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน (Responsibility)	✓	-	-
2	การมีส่วนร่วม (Participation)	✓	✓	✓
3	ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure)	✓	✓	✓
4	การตรวจสอบ (Validation)	✓	-	-
5	การประเมินผล (Performance Evaluation)	✓		
6	ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)	-	✓	✓
7	การตอบสนอง (Responsiveness)	-	✓	✓
8	ภาวะรับผิดชอบ (Accountability)	-	✓	✓
9	การกระจายอำนาจ (Decentralization)	-	✓	✓
10	นิติธรรม (Rule of Law)	-	✓	✓
11	ความเสมอภาค (Equity)	-	✓	✓
12	จริยธรรม จรรยาบรรณ (Code of Ethics)	-	-	✓
13	หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)	-	-	✓

2) องค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการที่ใช้ใน คปก. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีการดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการ ได้แก่ แนวทางธรรมาภิบาลของสำนักงาน คปก. ซึ่งมี 6 หลักการ ได้แก่

- (1) หลักความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน (Responsibility)
- (2) หลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure)
- (3) หลักภาวะรับผิดชอบ (Accountability)
- (4) หลักความเสมอภาค (Equity)
- (5) หลักเติบโตอย่างยั่งยืน (Sustainable Growth)
- (6) หลักจริยธรรม จรรยาบรรณ (Code of Ethics)

3) องค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการที่ใช้ในองค์กรภาคเอกชน ได้แก่ หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate Governance Code: CG Code) ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ประกอบด้วย 8 หลักการ ได้แก่

- (1) หลักความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน (Responsibility)
- (2) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
- (3) หลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure)
- (4) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)
- (5) หลักการะรับผิชอบ (Accountability)
- (6) หลักเติบโตอย่างยั่งยืน (Sustainable Growth)
- (7) หลักสรรหา พัฒนาและบริหารบุคลากร (Ensure Effective People Management)
- (8) หลักบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน (Effective Risk and Internal Control)

เมื่อนำองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการที่ดีที่ใช้ในองค์กรภาครัฐ/หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนไทยมาเปรียบเทียบกับหลักปฏิบัติทั้งหมด 5 แห่งดังกล่าวข้างต้น โดยนำหลักการที่ซ้ำกันมานับเพียงหนึ่งหลักเท่านั้น พบว่า มีหลักการที่องค์กร/หน่วยงานภาครัฐและองค์กรธุรกิจภาคเอกชนนำมาใช้เป็นหลักการในการบริหารกิจการทั้งหมด 16 หลักการ ประกอบด้วย

- (1) หลักความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน (Responsibility)
- (2) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
- (3) หลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure)
- (4) หลักการตรวจสอบ (Validation)
- (5) หลักการประเมินผล (Performance Evaluation)
- (6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)
- (7) หลักการตอบสนอง (Responsiveness)
- (8) หลักการะรับผิชอบ (Accountability)
- (9) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)
- (10) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
- (11) หลักความเสมอภาค (Equity)
- (12) หลักเติบโตอย่างยั่งยืน (Sustainable Growth)
- (13) หลักจริยธรรม จรรยาบรรณ (Code of Ethics)
- (14) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)
- (15) หลักการสรรหา พัฒนาและบริหารบุคลากร

(16) หลักบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน (Effective Risk and Internal Control) เมื่อนำมากำหนดเป็นภาพรวมขององค์กรคือ องค์กรภาครัฐ/ หน่วยงานของรัฐ (คปภ.) และองค์กรภาคเอกชน พบว่า มีความเหมือนและความแตกต่างของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการที่ดีขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชนนั้น มี 16 หลักการ มีรายละเอียดดังนี้

1) หลักการที่มีการนำมาใช้ทั้งองค์กรภาครัฐ/หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน มีจำนวน 4 หลักการ ได้แก่

- (1) หลักความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน (Responsibility)
- (2) หลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure)
- (3) หลักการรับผิดชอบ (Accountability)
- (4) หลักการเติบโตอย่างยั่งยืน (Sustainable Growth)

2) หลักการที่มีการนำมาใช้เฉพาะกับองค์กรของรัฐและสำนักงาน คปภ. มีจำนวน 2 หลักการ ได้แก่

- (1) หลักความเสมอภาค (Equity)
- (2) หลักจริยธรรม จรรยาบรรณ (Code of Ethics)

3) หลักการที่มีการนำมาใช้เฉพาะกับองค์กรของรัฐและภาคเอกชน มีจำนวน 2 หลักการ ได้แก่

- (1) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
- (2) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)

4) หลักการที่มีการนำมาใช้เฉพาะกับองค์กรของรัฐ มีจำนวน 6 หลักการ ได้แก่

- (1) หลักการตรวจสอบ (Validation)
- (2) หลักการประเมินผล (Performance Evaluation)
- (3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness)
- (4) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)
- (5) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
- (6) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)

5) หลักการที่มีการนำมาใช้เฉพาะกับองค์กรของเอกชน มีจำนวน 2 หลักการ ได้แก่

- (1) หลักสรรหาพัฒนาและบริหารบุคลากร (Ensure Effective People Management)
- (2) หลักบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน (Effective Risk and Internal Control)

เมื่อจำแนกรายละเอียดขององค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการที่ดี ทั้งองค์การภาครัฐ หน่วยงานของรัฐ และภาคธุรกิจเอกชนไทย ทั้ง 5 แหล่งที่มาของ 16 หลักการแล้ว สรุปเป็นตารางได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3 องค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการองค์การภาครัฐ/ภาคเอกชนไทย

ที่	องค์ประกอบ	องค์กร ภาครัฐ	หน่วยงาน รัฐ(คปภ.)	องค์กร ภาคเอกชน
1	ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน (Responsibility)	✓	✓	✓
2	การมีส่วนร่วม (Participation)	✓		✓
3	ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure)	✓	✓	✓
4	การตรวจสอบ (Validation)	✓	-	-
5	การประเมินผล (Performance Evaluation)	✓		
6	ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)	✓	-	✓
7	การตอบสนอง (Responsiveness)	✓	-	-
8	ภาระรับผิดชอบ (Accountability)	✓	✓	✓
9	การกระจายอำนาจ (Decentralization)	✓	-	-
10	นิติธรรม (Rule of Law)	✓	-	-
11	ความเสมอภาค (Equity)	✓	✓	-
12	เติบโตอย่างยั่งยืน (Sustainable Growth)	✓	✓	✓
13	จริยธรรม จรรยาบรรณ (Code of Ethics)	✓	✓	-
14	หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)	✓	-	-
15	สรรหา พัฒนาและบริหารบุคลากร (Ensure Effective People Management)	-	-	✓
16	บริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน (Effective Risk and Internal Control)	-	-	✓

หมายเหตุ : องค์กรภาครัฐ หมายถึงองค์ประกอบหลักเกณฑ์จากพรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545, พระราชกฤษฎีกาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2555
: หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ราชการ หมายถึง สำนักงานคปภ.
: องค์กรภาคเอกชน หมายถึง ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

จากตารางที่ 4.3 เมื่อนำเอาหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์กรภาครัฐ/หน่วยงานของรัฐ และหลักบรรษัทภิบาลหรือการกำกับกิจการที่ดีที่ใช้กับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งเป็นองค์กรภาคธุรกิจเอกชนที่ใช้ในประเทศไทย จำนวน 16 หลักการมาเปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นว่า มีองค์ประกอบหลักการที่เหมือนกันอยู่ 8 หลักการ และมีหลักการที่ต่างกันอยู่ 8 หลักการดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐนำมาใช้เปรียบเทียบกับหลักการกำกับกิจการที่ดีที่เอกชนนำมาใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น มีความแตกต่างกันในหลายหลักการ อาจเนื่องจากลักษณะของกิจกรรมหรือวัฒนธรรมองค์กรมีความแตกต่างกัน สะท้อนให้เห็นว่าการนำหลักธรรมาภิบาลภาครัฐหรือภาคธุรกิจเอกชนมาใช้กับระบบสหกรณ์ จึงไม่มีความเหมาะสม สอดคล้องดังกล่าว โดยองค์ประกอบหลักการองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนไทยที่ยึดถือตรงกันเป็นแกน (Core) สรุปเป็นตารางได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 4.4)

ตารางที่ 4.4 องค์ประกอบหลักการองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนไทยที่ยึดถือตรงกันเป็นแกน (Core)

ที่	องค์ประกอบ	
1	ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน	Responsibility
2	การมีส่วนร่วม	Participation
3	ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล	Transparency and Disclosure
4	ประสิทธิภาพและประสิทธิผล	Efficiency and Effectiveness
5	ภาระรับผิดชอบ	Accountability
6	ความเสมอภาค	Equity
7	เติบโตอย่างยั่งยืน	Sustainable Growth
8	จริยธรรม จรรยาบรรณ	Code of Ethics

4. องค์ประกอบหลักสหภาพเพื่อการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารกิจการในองค์กรทั้งของต่างประเทศและของไทย โดยเปรียบเทียบหลักการของกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ 6 องค์กร จำนวน 21 หลักการ และองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารกิจการในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนของไทย 5 องค์กร จำนวน 16 หลักการ พบว่าทั้งสองกลุ่มดังกล่าวมีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารกิจการที่เหมือนกันทั้งสิ้น 24 หลักการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางนี้ (ดูตารางที่ 4.5)

ตารางที่ 4.5 การเปรียบเทียบหลักการบริหารกิจการที่ดีขององค์กรระหว่างประเทศและของไทย

ที่	องค์ประกอบ	องค์กร ต่างประเทศ	องค์กร ของไทย	
1	ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล	Transparency and Disclosure	✓	✓
2	หลักการมีส่วนร่วม	Participation	✓	✓
3	หลักนิติธรรม	Rule of Law	✓	✓
4	การตอบสนอง	Responsiveness	✓	✓
5	หลักความเสมอภาค	Equity and Inclusiveness	✓	✓
6	หลักความคุ้มค่าหรือหลัก ประสิทธิภาพและประสิทธิผล	Effectiveness and Efficiency	✓	✓
7	ภาระรับผิดชอบ	Accountability	✓	✓
8	หลักการมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม	Consensus Orientation	✓	✓
9	ความรับผิดชอบ	Responsibilities	✓	✓
10	หลักคุณธรรม	Morality	✓	✓
11	คุณภาพมาตรการการควบคุมดูแล	Regulatory Quality	✓	✓
12	การกระจายอำนาจ	Decentralization	-	✓
13	การเติบโตอย่างยั่งยืน	Sustainable Growth	-	✓
14	การมีสิทธิมีเสียงของประชาชน และภาระรับผิดชอบในผลการบริหาร	Voice and Accountability	✓	-
15	ความมีเสถียรภาพทางการเมือง และปราศจากความรุนแรง	Political Stability and Absence of Violence	✓	-
16	ประสิทธิภาพของรัฐบาล	Government Effectiveness	✓	-
17	การควบคุมปัญหาทุจริต	Control of Corruption	✓	-
18	หลักพื้นฐานของการกำกับดูแล กิจการ	Ensuring the Basis for an Effective Corporate Governance Framework	✓	-

ที่	องค์ประกอบ		องค์กร ต่างประเทศ	องค์กร ของไทย
19	สิทธิหน้าที่ของผู้ถือหุ้นหลัก	The Rights of Shareholders and Key Ownership Functions	✓	-
20	การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นและนักลงทุนอื่นอย่างเท่าเทียมกัน	The Equitable Treatment of Shareholders and Other Investors	✓	-
21	บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในการกำกับดูแลกิจการ	The Role of Stakeholders in Corporate Governance	✓	-
22	วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์	Strategic Vision	✓	-
23	การตรวจสอบและประเมินผล	Check and Follow up	-	✓
24	สรรหา พัฒนา และบริหารบุคลากร	Ensure Effective People Management	-	✓
<p>หมายเหตุ : องค์กรระหว่างประเทศ หมายถึง World Bank, OECD, UNESCO, UNDP, UNESCAP และ ADB : องค์กรภาครัฐ หมายถึง องค์ประกอบหลักเกณฑ์จากพร.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉ.5) พ.ศ. 2545, พรฎ.หลักเกณฑ์/วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2555, สำนักงานคปภ. : องค์กรภาคเอกชน หมายถึง ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย</p>				

จากตารางที่ 4.5 ได้ดำเนินการพิจารณาลักษณะการวิเคราะห์เลือกใช้เฉพาะองค์ประกอบที่มีศักยภาพ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ที่มีสาระสำคัญเข้ากันกับลักษณะงานสหกรณ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งโครงสร้างหลักการที่เป็นองค์ประกอบการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ในเบื้องต้น ผลคำตอบที่ได้จากขั้นตอนข้างต้นเมื่อนำมาวิเคราะห์โดยใช้วิธีการเปรียบเทียบ ประมวลผลเพื่อค้นหาหลักการที่เป็นองค์ประกอบที่เข้ากันกับการบริหารกิจการสหกรณ์ที่ดี และทำการตัดองค์ประกอบที่ต่างกันออกจะเหลือองค์ประกอบที่สำคัญที่องค์กรดังกล่าวได้นำหลักการมาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรที่ดีเหมือนกัน โดยผลการวิเคราะห์องค์ประกอบในขั้นตอนนี้ พบว่ามีคำตอบอันเป็นโครงสร้างองค์ประกอบสำหรับจัดทำหลักการของการบริหารกิจการที่ดีที่ยึดถือตรงกันเป็นแกน (Core) จำนวน 11 หลักการ อธิบายเป็นตารางได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 4.6)

ตารางที่ 4.6 องค์ประกอบหลักการบริหารกิจการที่ดีที่ยึดถือตรงกันเป็นแกน (Core)

ที่	องค์ประกอบหลักการบริหารกิจการ	
1	ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล	Transparency and Disclosure
2	หลักการมีส่วนร่วม	Participation
3	หลักนิติธรรม	Rule of Law
4	หลักการตอบสนอง	Responsiveness
5	หลักความเสมอภาค	Equity and Inclusiveness
6	หลักความคุ้มค่าหรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล	Effectiveness and Efficiency
7	ภาระรับผิดชอบ	Accountability
8	หลักการมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม	Consensus Orientation
9	ความรับผิดชอบ	Responsibilities
10	หลักคุณธรรม	Morality
11	คุณภาพมาตรการการควบคุมดูแล	Regulatory Quality

จากผลวิเคราะห์ สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า “องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการที่ดี” ที่องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐและของเอกชนนำมาใช้อุปมาในปัจจุบันนั้น ยังมีส่วนหนึ่งที่ไม่สอดคล้องกับองค์ประกอบของหลักการบริหารกิจการที่ดีตามมิติสากล หรือยังมิได้ถูกกำหนดไว้ในหลักการบริหารกิจการที่ดีขององค์กรของไทยดังกล่าว และเมื่อสหกรณ์ได้นำหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารกิจการภาครัฐมาใช้ในการบริหารกิจการสหกรณ์แล้ว พบข้อสังเกตว่า หลักการบริหารกิจการที่ดีของระบบสหกรณ์ที่มีความพยายามนำมาปรับใช้กันอยู่ ก็ยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับบรรทัดฐานขององค์กรสากลระหว่างประเทศเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การนำหลักการจากตารางที่ 4.6 ซึ่งเป็นผลของการเปรียบเทียบองค์ประกอบหลักการบริหารกิจการที่ดีทั้ง 11 หลัก ที่เป็นหลักการของการบริหารกิจการที่ดีที่ยึดถือตรงกันเป็นแกน (Core) ดังกล่าว มาวิเคราะห์จัดทำสรุปผลลัพธ์เพื่อเป็นข้อมูลนำเข้าสำหรับการศึกษาและสร้างประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นเอกสารประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกที่แนบท้ายจดหมายขอเข้าพบประชากรสัมภาษณ์ เพื่อหาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมในการบริหารกิจการสหกรณ์ จากการศึกษาดังกล่าว สามารถวิเคราะห์หลักการของการบริหารกิจการที่ดีที่ยึดถือตรงกันเป็นแกน (Core) ดังกล่าวจากบริบทของสหกรณ์พร้อมทั้งนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาสนับสนุนแล้ว เห็นว่า

มีหลักการที่เหมาะสมสอดคล้องกับการบริหารกิจการสหกรณ์ซึ่งเป็นกิ่งองค์กรภาครัฐที่ยึดกฎหมายมหาชนที่มีการใช้หลัก Good Governance: GG ในการดำเนินงาน และกิ่งองค์กรภาคเอกชนที่ถือกฎหมายเอกชนใช้หลัก Corporate Governance: CG ในการดำเนินกิจการ ซึ่ง “สหกรณ์” มีทั้งการดำเนินงานและการดำเนินกิจการ (ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542) กล่าวคือเป็นการดำเนินกิจการด้วยการดำเนินงานให้เป็นที่ไปตามหลักการบริหารกิจการที่ดี จึงใช้คำเฉพาะว่า “หลักสหภิบาล (Co-operative Good Governance: CGG)” ซึ่งมาจากคำว่าสหกรณ์สันธิกับคำว่าอภิบาล เนื่องจากเป็นหลักการที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวปฏิบัติเพื่อเป็นการพัฒนาและสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ รวมถึงคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิกให้เป็นที่ไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาอันจะเกิดประโยชน์ต่อระบบสหกรณ์ของประเทศอย่างแท้จริง ซึ่งในขั้นนี้สามารถวิเคราะห์แยกแยะเหลือ 8 หลัก โดยตัดหลักการตอบสนอง (Responsiveness) และหลักความรับผิดชอบ (Responsibilities) ไปรวมกับหลักภาระรับผิดชอบ (Accountability) รวมถึงหลักคุณภาพมาตรการการควบคุมดูแล (Regulatory Quality) ที่ไปรวมกับหลักความคุ้มค่าหรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) เพราะมีความหมายที่ครอบคลุมกว่า

หลักสหภิบาลเพื่อการบริหารกิจการสหกรณ์ที่ดี ในเบื้องต้นจำนวน 8 หลัก มีรายละเอียดประกอบด้วย

(1) **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** หมายถึง หลักการปกครองด้วยกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจของกฎหมาย ขอบบังคับ ระเบียบในการบริหารด้วยความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ไม่เลือกปฏิบัติ บังคับใช้ให้เป็นที่ไปตามกฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นหลัก

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม พบว่า หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับหลักการของการปกครองของคนในสังคมทุกคนในการอยู่ร่วมกันทั้งที่เป็นสาธารณชนและปัจเจกชนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้ประกาศใช้ (Rule by Law) ไม่ใช่สังคมที่มีบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลเป็นใหญ่เป็นผู้ใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยปราศจากการควบคุม (Rule by Men) แต่ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีความเสมอภาค มีมาตรการที่สร้างความเชื่อมั่นในหลักการว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด บุคคลมีความเท่าเทียมเป็นธรรมตามกฎหมาย มีความรับผิดชอบต่อกฎหมาย มีการแบ่งแยกอำนาจ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ กฎหมายต้องมีความชัดเจนแน่นอน กระบวนการต่าง ๆ ตามกฎหมายต้องมีความโปร่งใส แต่หากลำพังมีกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นหลักในสังคมหรือในประเทศเพียงอย่างเดียวนั้นคงยังไม่เพียงพอ เพราะมนุษย์ปุถุชนเป็นผู้สร้างกฎหมายขึ้นย่อมมีทั้งดีและไม่ดี มีอคติ มีข้อผิดพลาด อาจใช้กฎหมายสร้างความไม่เป็นธรรม หรือใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทำลายล้างฝ่ายตรงข้ามได้ ใช้กฎหมายสร้างความถูกต้องให้กับตนเองหรืออื่น

ๆ ดังนั้น กฎหมายจึงต้องอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานบางประการ ก็คือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้เป็นเครื่องมือจำกัดควบคุมอำนาจรัฐหรือผู้บริหาร มีความมุ่งหมายในการสร้างกระบวนการหรือระบบที่เป็นธรรมแก่ทุกคนบนฐานของสันติภาพ เสรีภาพ และประชาธิปไตย เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สร้างเสริมสันติภาพ รับรองสิทธิมนุษยชนและการบรรลุในเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) แต่เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม จึงทำให้บทบาทและขอบเขตของหลักนิติธรรมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมด้วยโดยการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาใหม่ ๆ โดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของภาครัฐเท่านั้น หากแต่สามารถนำไปใช้กับการดำเนินการของภาคเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน บริษัทข้ามชาติ และผู้ประกอบการธุรกิจต่าง ๆ ได้ด้วย ซึ่งองค์กรเอกชนเหล่านี้ล้วนแต่มีบทบาทสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเกิดขึ้นและการแก้ปัญหาดังกล่าวทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ หลักนิติธรรมจึงควรถูกนำไปใช้ได้กับกฎระเบียบทุกระดับ

จากการศึกษาหลัก Good Governance ขององค์กรสากลระหว่างประเทศ จำนวน 6 องค์กร พบว่า มีองค์กรที่นำหลักนิติธรรม (Rule of Law) มาใช้ในการบริหารจัดการ องค์กรที่ดี ได้แก่ World Bank ที่เห็นว่า โครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานของตลาดการเงิน เป็นตัวกลางเชื่อมกลไกในการเคลื่อนไหลของเงินทุนและการออมในประเทศที่มีประสิทธิภาพ โดยการทำธุรกิจต่าง ๆ นั้น จะเกี่ยวกับการมีสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งความมั่นใจในการดำเนินธุรกรรมนั้นขึ้นอยู่กับความแน่นอน ความสามารถในการคาดการณ์ และความเร็วในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมและเป็นกลาง กรอบกฎหมายที่ให้อำนาจในการกำหนดกฎระเบียบ (The Rules for The Regulation) ตั้งแต่หน่วยงานผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานกำกับดูแลจนถึงหน่วยงานธุรกิจ ถือเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาตลาดการเงินให้ดำรงคงอยู่ตามระเบียบครองอย่างที่เราควรจะเป็น นอกจากนี้ยังมี UNESCO, UNDP และ UNESCAP ที่นำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรเช่นกัน ส่วนองค์กรของประเทศไทยก็มีการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2555 ซึ่งหลักนิติธรรมนี้ยังสอดคล้องกับหลักการสหกรณ์สากลขององค์กรสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Co-operative Alliance) หรือ ICA ในหลักการควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย (Democratic Member Control) เพราะสหกรณ์เป็นองค์กรประชาธิปไตยที่ควบคุมโดยมวลสมาชิกผู้ซึ่งมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจ ผู้ที่ได้รับการเลือกเป็นผู้แทนสมาชิกต้องรับผิดชอบต่อมวลสมาชิกอีกด้วย รวมถึงหลักการศึกษา การฝึกอบรม และสารสนเทศ (Education, Training and Information) เพราะในการบริหารและดำเนินกิจการงานของสหกรณ์

ผู้บริหารต้องมีความรู้ความเข้าใจในภารกิจหน้าที่ชัดเจนเพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและเกิดประสิทธิภาพ

หลักนิติธรรมในบริบทของการบริหารกิจการสาธารณะ หมายถึง ความเสมอภาคภายใต้อำนาจของกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบอย่างเป็นธรรม คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ตั้งแต่สมาชิกผู้เป็นเจ้าของ คณะกรรมการดำเนินการผู้กำหนดนโยบาย คณะผู้ตรวจสอบกิจการที่เป็นผู้ติดตามตรวจสอบ (Monitoring) การดำเนินงานของสาธารณะ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดการที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่สาธารณะประกาศใช้ในการดำเนินงาน และรวมถึงสังคมภายนอกสาธารณะด้วย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักสำคัญหลักหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) อันเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคมและต่อการพัฒนาโครงสร้างความยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ เหตุผลเจตนารมณ์ของหลักนิติธรรมนั้นนอกจากจะกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐของกลุ่มบุคคลรวมถึงองค์กรหน่วยงานตามรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมซึ่งไม่จำกัดอยู่เฉพาะในภาครัฐเท่านั้น แต่หมายรวมไปถึงกลุ่มภาคเอกชน และกลุ่มประชาชนในทุกภาคส่วน รวมถึงขบวนการสาธารณะด้วยที่จำต้องยึดมั่นและปฏิบัติตามหลักนิติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลต้องการขับเคลื่อนประเทศไทยยกระดับการพัฒนาประเทศไทยในทุกด้านภายใต้โมเดลที่เรียกว่า ประเทศไทย 4.0 ในปัจจุบัน

ดังนั้น หลัก Governance ซึ่งเป็นหลักการสากลที่มีการใช้อยู่ในองค์กรต่าง ๆ ทั่วโลกสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในสหกรณ์ไทยได้โดยการกรองผ่านหลักสหกรณ์สากลของ ICA 7 ประการให้ได้ แล้วลงสู่รายละเอียดในหลักปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดีในแต่ละหลัก โดยเฉพาะระดับหน่วยงานกำกับก็ต้องมีมาตรการในรายละเอียด ในระดับองค์กรก็ต้องมีนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรคนกำกับดูแล มีกรอบกติกา สมาชิกต้องติดตามตรวจสอบประเมินด้วย ถ้าพูดถึงเรื่อง Good Governance ในสหกรณ์ก็จะต้องมองถึงเรื่องนโยบาย แผนงาน กลไก และระบบการบริหารจัดการ ฐานข้อมูลกฎหมายกฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ ซึ่งก็คือหลักนิติธรรมนั่นเอง แต่ที่สำคัญคือองค์ความรู้ที่เกิดความตระหนักสำนึกที่สามารถนำมาใช้ในการบริหารสหกรณ์ ถ้าผู้นำที่เข้มแข็งและมีธรรมาภิบาลจะเป็นกลไกสำคัญในการลดจุดอ่อนในระบบสหกรณ์ได้ ซึ่งทั่วโลกใช้สหกรณ์เป็นกลไกในการพัฒนาและสร้างความสมดุลระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ผู้ริเริ่มการสหกรณ์จึงได้สร้างแนวคิดและปรัชญาเป็นเอกลักษณ์ของตนเองไว้ การเข้าใจพื้นฐานแห่งการสหกรณ์จะช่วยต่อยอดเพื่อไม่ให้สหกรณ์เกิดพันธันท์ใหม่ไปเรื่อย ๆ การกำหนดหลักการบริหารที่เป็นหลักกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ ข้อปฏิบัติร่วมกันต่าง ๆ ในลักษณะของหลักนิติธรรมนั้นต้องผูกพันที่ตัวองค์กรสหกรณ์

หรือผู้บริหารสหกรณ์ที่ประกอบไปด้วยคณะกรรมการ ผู้จัดการสหกรณ์ควบคู่ไปด้วยกันเพราะมีความสัมพันธ์ต่อกัน ต้องถือหลักว่าคนดีสำคัญกว่าทุกสิ่ง ไม่ว่าจะองค์กรจะกำหนดหลักการหรือหลักนิติธรรมไว้ดีเพียงใด ถ้าคนที่อยู่ในองค์กรนั้นไม่ดีก็ไม่สามารถขับเคลื่อนองค์กรได้ แต่ตัวบุคคลก็ต้องแยกระดับระหว่างธรรมาภิบาลสำหรับสมาชิก ธรรมาภิบาลสำหรับกรรมการ ธรรมาภิบาลสำหรับฝ่ายจัดการ จึงมารวมเป็นธรรมาภิบาลสำหรับสหกรณ์ ซึ่งไม่ควรขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพราะจะเอื้อต่อกันในระบบสหกรณ์

ผู้วิจัยเห็นว่า ในบริบทของการบริหารกิจการสหกรณ์ที่ดี เป็นการบังคับใช้อำนาจของกฎหมายอย่างเป็นทางการและมีความเสมอภาคต่อผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ ตั้งแต่สมาชิกที่เป็นเจ้าของสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการผู้กำหนดนโยบาย คณะผู้ตรวจสอบกิจการที่เป็นผู้ติดตามตรวจสอบ (Monitoring) และฝ่ายจัดการของสหกรณ์ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบาย กฎระเบียบต่าง ๆ ที่ทางสหกรณ์ประกาศใช้ในการบริหารจัดการโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้เกี่ยวข้องนั้น เบื้องต้นสหกรณ์จะต้องมีการกำหนดนโยบายมีนโยบายในการดำเนินกิจการสหกรณ์ที่ต้องยึดถือกฎเกณฑ์กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ รวมถึงกฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ มีสภาพบังคับใช้ในการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเพื่อเป็นเครื่องมือให้กฎเกณฑ์การกำกับควบคุม (Supervisory Laws) อย่างเหมาะสมกับสหกรณ์ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจและการมอบอำนาจของผู้เกี่ยวข้องในสหกรณ์อย่างชัดเจนเพื่อให้แน่ใจว่ามีการบังคับใช้อย่างครอบคลุม เท่าเทียม มีคู่มือการปฏิบัติงาน การกลไกวิธีการติดตามผลการปฏิบัติตามกฎระเบียบ การรายงานและการแจ้งเตือนถึงการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว เน้นการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งระบบ เพื่อสร้างวัฒนธรรมความยุติธรรม ความเที่ยงตรง ความสัตย์ซื่อถือคุณธรรม (Integrity) ที่เข้มแข็งขึ้นแสดงความเชื่อมโยงของหลักนิติธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความโปร่งใสคาดการณ์ได้ ตรวจสอบได้ทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึก เพื่อการป้องกันความเสียหายซึ่งเป็นความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่ง จะต้องไม่ทำความตกลงใด ๆ กับบุคคลสหกรณ์ หรือหน่วยงานใดที่มีลักษณะเป็นการกระทำนอกขอบวัตถุประสงค์ ไม่มีอำนาจกระทำการหรือแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบเพื่อตนเองหรือพวกพ้อง รวมถึงการทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ เช่น โทษปรับ โทษจำคุก โทษให้พ้นจากตำแหน่งรายบุคคลหรือทั้งคณะ หยุคปฏิบัติหน้าที่เข้าควบคุมกิจการ ระงับการปฏิบัติหน้าที่ ให้แก้ไขข้อบกพร่อง สั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุม เป็นต้น ที่จะทำให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียสามารถมีความเข้าใจร่วมกัน มีแนวทางวิธีปฏิบัติตามหลักนิติธรรมอย่างเข้มแข็ง มีการบังคับใช้อย่างมีความเสมอภาค เป็นการทั่วไป สามารถตรวจสอบได้ จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดปัญหาได้โดยเฉพาะปัญหาการทุจริต เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นกับหลายสหกรณ์มีสาเหตุหลักมาจากการไม่ปฏิบัติตามหลักนิติธรรมเป็นประการสำคัญ

(2) **หลักคุณธรรม (Morality)** หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้มีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัย

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่าเรื่องคุณธรรมเป็นหัวใจสำคัญที่ผู้บริหารทุกคนต้องนำมาเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างประพฤติกปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและจริงจัง อันจะทำให้เกิดการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติได้อย่างแท้จริง โดยมีหัวใจหลักสำคัญที่ยึดถือปฏิบัติอยู่ ได้แก่ การปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม เสริมสร้างhiri ोटตปปะเป็นมาตรการที่ช่วยสนับสนุนคุณธรรมจริยธรรม หลักธรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหาร และแนวคิคนโยบายหรือกฎหมายในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม เพื่อให้ผู้บริหารนำมาประพฤติกปฏิบัติได้จริงและอย่างยั่งยืน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556 ให้ความหมายว่า “คุณธรรม” คือ สภาพคุณงามความดี ซึ่งเป็นสภาพคุณความดีทางความประพฤติที่ดีงามเพื่อประโยชน์สุขแก่ตนเอง สังคม และจิตใจในการรู้จักไตร่ตรอง ทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2550 กำหนดความหมายของคุณธรรมว่า หมายถึง สิ่งที่มีคุณค่า มีประโยชน์ เป็นความดีงาม เป็นมโนธรรม เป็นเครื่องระคับระคองใจให้เกิดความซ่ว กล้วบาป ฝฝความดี เป็นเครื่องกระตุ้นผลัดคั่นให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบ เกิดจิตสำนึกที่ดีมีความสงบเย็นภายใน เป็นสิ่งที่ต้องปลูกฝง โดยเฉพาะเพื่อให้เกิดขึ้นและเหมาะสมกับความต้องการในสังคมไทย คังนั้น คุณธรรมจึงยึดมั่นความถูกต้องในการแสดงออกทั้งกาย วาจา และใจของแต่ละบุคคลไว้เป็นหลักในการประพฤติกปฏิบัติจนเกิดเป็นนิสัย การที่จะวินิจฉัยว่าบุคคลใดมีคุณธรรมดีเค่นมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมต้องพิจารณาโดยรวมว่าบุคคลนั้นมีอุปนิสัยและประพฤติดนอย่างไร อยู่ในกรอบของกฎหมายและศีลธรรมหรือไม่ มีความรับผิดชอบต่อน้ำที่การงานและสังคมอย่างไร ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมเพียงใด เช่น มีความความจริ่งใจ ฝฝฝนคววมุจิติใจ แก้วไขข้อบกพร่อง ปรับปรุงตนเองให้เจริญก้าวหน้าด้วยปัญญาความรู้ มีความความอดทน ทำหน้าที่การงานด้วยความขยันหมั่นเพียร เข้มแข็งไม่หวั่นไหวในจุม่งหมาย มีความเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ มีจิตใจโอบอ้อมอารีเอื้อเพื่อทุกคนในสังคม (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ออนไลน์, 2563)

สำหรับคุณธรรมในการทำงาน เป็นลักษณะนิสัยที่ดีที่ควรประพฤติกปฏิบัติในการประกอบอาชีพ ซึ่งคุณธรรมที่ช่วยให้การบริหารงานประสบความสำเร็จ จึงต้องมีองค์ประกอบของคุณธรรมในเรื่องต่อไปนี้

- ความมีสติสัมปชัญญะ หมายถึง การควบคุมตนเองให้พร้อมใช้ปัญญาและเหตุผลในการตัดสินใจที่จะประพฤติปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างรอบคอบ เหมาะสม และถูกต้อง
- ความซื่อสัตย์สุจริต หมายถึง การประพฤติปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมาทั้งกาย วาจา และใจ ไม่คิดคด ททรศคค โกงหรือหลอกลวงใคร
- ความขยันหมั่นเพียร หมายถึง ความพยายามในการทำงานหรือหน้าที่ของตนเองอย่างแข็งขัน ด้วยความ มุ่งมั่นเอาใจใส่อย่างจริงจัง พยายามทำเรื่อยไปจนกว่างานจะสำเร็จ
- ความมีระเบียบวินัย หมายถึง แบบแผนที่วางไว้เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติและดำเนินการให้ถูกต้อง มีระเบียบเรียบร้อย ถูกต้องเหมาะสมกับจรรยาบรรณ ข้อบังคับ ข้อตกลง กฎหมาย และศีลธรรม
- ความรับผิดชอบ หมายถึง ความเอาใจใส่ มุ่งมั่นตั้งใจต่องาน หน้าที่ ด้วยความผูกพัน ความ พากเพียร เพื่อให้งานสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้
- ความมีน้ำใจ คือ ประรณาคีมีไมตรีจิตต้องการช่วยเหลือให้ทุกคนประสบความสำเร็จ ความสุข และช่วยเหลือผู้อื่น ให้พ้นทุกข์
- ความประหยัด หมายถึง การรู้จักใช้ รู้จักออม รู้จักประหยัดเวลาตามความจำเป็น เพื่อให้ได้ประโยชน์ อย่างคุ้มค่าที่สุด
- ความสามัคคี หมายถึง การที่ทุกคนมีความพร้อมทั้งกาย จิตใจ และความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน มีจุดมุ่งหมายที่จะปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จโดยไม่มีการบ้ายเบียง

จากการศึกษาพบว่า องค์การระหว่างประเทศที่มีการนำหลักคุณธรรม (Morality) นี้มาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรที่ดี ได้แก่ UNESCO ส่วนองค์กรของประเทศไทยได้กำหนดหลักคุณธรรมไว้ในหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2555 และแนวทางธรรมาภิบาลของสำนักงานคปท. นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับหลักการสหกรณ์ของ ICA ในหลักการศึกษ การฝึกอบรม และสารสนเทศ (Education, Training and Information) ที่สหกรณ์พึงให้การศึกษฝึกอบรมและข่าวสารแก่บุคลากรทุกระดับเพื่อบุคคลเหล่านั้นสามารถมีส่วนช่วยพัฒนาสหกรณ์ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งจะเป็นการสร้างความตระหนักสำนึกของผู้บริหารให้สอดคล้องกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์ได้

ในระบบสหกรณ์นั้น หลักคุณธรรมและจริยธรรม หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความตระหนัก มีจิตสำนึกความรับผิดชอบ มีศีลธรรม ดำเนินการอยู่บนความถูกต้อง เป็นกลาง เป็นธรรมและตรงตามความคาดหวังขององค์กรสหกรณ์ สมาชิก และผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงสังคมนั้นด้วย ส่วนคุณธรรมและจริยธรรมสำหรับผู้บริหารสหกรณ์ เป็นการใช้หลักธรรมในการบริหารและ

ดำเนินกิจการของสหกรณ์ทุกระดับ ตั้งแต่ระดับสมาชิกผู้เป็นเจ้าของสหกรณ์ ระดับคณะกรรมการ ดำเนินการผู้กำหนดนโยบาย ฝ่ายจัดการซึ่งเป็นระดับปฏิบัติการ รวมถึงผู้เกี่ยวข้องให้บรรลุผลสำเร็จ ด้วยดีมีประสิทธิภาพสูง หลักการนี้เป็นหลักที่บุคลากรของสหกรณ์ต้องปฏิบัติงานด้วยหลักสุจริต อย่างยิ่ง มีจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรมและจริยธรรม รักษาสัจจะ ความจริงใจต่อตนเองที่จะความประพฤติที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการมีค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ ความเสียสละ มีความยุติธรรม มุ่งมั่นอุทิศตนเพื่อพัฒนาการบริหารงานสหกรณ์ให้ก้าวหน้า โดยยึดมั่นในศีลธรรมจรรยา มีความอดทน อดกลั้น อดออมที่จะไม่ประพฤติล่วงความสุจริตไม่ว่าด้วยเหตุประการใด ยึดถืออุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ มีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรมแก่องค์กรสหกรณ์ ผู้บริหารสหกรณ์ที่มีคุณธรรมต้องยึดมั่นในหิริ โอตตปปะ มีความความละเอียดและความเกรงกลัวต่อบาปหรือต่อการกระทำชั่วทุกอย่าง โดยเชื่อเรื่องกฎแห่งกรรมว่าทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว จึงไม่กระทำผิดต่อหน้าที่ความรับผิดชอบ ทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักมาตรฐานจริยธรรม อาทิ ความรับผิดชอบ ความซื่อตรง ความเป็นกลาง ความสามารถ การรักษาความลับ ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง ไม่พึงรับสิ่งของหรือทรัพย์สินมีค่าใด ๆ จากสหกรณ์โดยมิชอบ ละเว้นการให้สัญญาตอบแทนเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ไม่ใช่ทรัพย์สิน อุปกรณ์หรือเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น รวมถึงจรรยาบรรณที่พึงปฏิบัติ เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต เสียสละ ยึดประโยชน์ของสมาชิกโดยรวม เป็นธรรม ยึดกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ เป็นต้น ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ซึ่งสหกรณ์ต้องมีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานที่ประกอบด้วย กรรมการ ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่สหกรณ์ให้เป็นไปตามหลักจรรยาบรรณที่พึงปฏิบัติตามประกาศกำหนด เพราะแม้จะดูเหมือนเป็นนามธรรมแต่หากได้มีการส่งเสริมให้มีการยึดถือปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องจนเกิดเป็นนิสัยและวัฒนธรรมองค์กรที่ปลอดการทำผิดกฎหมาย การทำผิดวินัยและการทำผิดจรรยาบรรณแล้ว จะช่วยลดปัญหาการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลถึงความเติบโตเชิงคุณภาพและมีความยั่งยืน บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์ได้

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่า การสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรมในตัวผู้บริหารสหกรณ์ให้ประพฤติปฏิบัติตนในสิ่งที่ถูกต้อง ชอบธรรม มีจิตสำนึกที่ดี และต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะประเทศไทยของเรา กำลังมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เนื่องมาจากการขาดจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม การทุจริตในสหกรณ์ส่วนใหญ่ล้วนแต่เกิดจากการกระทำของผู้บริหารทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ก็ตาม เช่น กรณีการทุจริตคอร์รัปชัน โครงการแซร์ลอตเตอร์ีสหกรณ์ กรณีการทุจริตที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด เป็นต้น สหกรณ์จึงต้องกำหนดเป็น

คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณของกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่ปลูกฝังอยู่ในตัวคนโดยชัดเจน และมีการตรวจสอบโดยนำอุดมการณ์ หลักการ วิธีการสหกรณ์มาเป็นหลักนำสู่ภาคปฏิบัติให้ได้ ซึ่งอาจไม่จำเป็นที่จะกำหนดเป็นกฎหมายก็ได้

เมื่อได้มีการสอบถามถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดหลักคุณธรรมไว้ใน หลักการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์หรือไม่ ผู้ตอบคำถามอธิบายว่า เหตุเพราะสหกรณ์เป็น แนวคิดที่เป็นนามธรรมสูง คนสหกรณ์จึงมองภาพสหกรณ์ตามพื้นฐานที่มีประสบการณ์ต่างกัน มีความไว้วางใจกันสูงมากเพราะเป็นกลุ่มบุคคลที่รวมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหา ทางเศรษฐกิจและสังคม แต่เมื่อองค์กรเติบโตก้าวหน้าขึ้น มีสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนมากขึ้นกว่ารูปแบบเดิม ๆ ทำให้เกิดช่องว่างตามมา จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดหลักคุณธรรมจริยธรรมไว้ใน หลักการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ เพื่อสร้างจิตสำนึกหรือความตระหนักให้เป็นระบบกลไก มากำกับควบคุมให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการสหกรณ์อย่างต่อเนื่อง สร้างบริการที่เป็นธรรม มุ่งส่งเสริมการประหยัด มีจิตสำนึกการออม มีวินัยทางการเงินเพื่อการมีโครงสร้างพื้นฐานและ กลไกคู่ความเข้มแข็ง พึ่งพาตนเองและพึ่งพาซึ่งกันและกันได้ตามหลักการสหกรณ์แท้จริง

ทั้งนี้ สหกรณ์ควรให้การฝึกอบรมและพัฒนาคุณภาพของผู้บริหารที่เน้นย้ำจรรยาบรรณ ในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีส่วนสำคัญต่อความเติบโตก้าวหน้าเชิงคุณภาพและมีความมั่นคงขององค์กร ซึ่งทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามระบบคุณธรรม (Merit System) นั้นเน้นการปฏิบัติงานที่มีการกำหนดระเบียบขั้นตอนวิธีการ โดยตั้งอยู่บนหลักของความเสมอภาค (Equality of Opportunity) และหลักความสามารถ (Competence) รวมถึงหลักความมั่นคง (Security on Tenure) ยึดมั่นต่อ อำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งงานที่เป็นไปตามระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานที่มีความชัดเจนและ แน่นนอน ทั้งมีความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) อีกด้วย สำหรับวิธีการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เกิดความตระหนักสำนึก เอาใจใส่ในการทำงานอันมีผลโดยตรงต่อ ประสิทธิภาพอย่างมีประสิทธิภาพของทรัพยากรมนุษย์ ต้องอาศัยการจูงใจด้วยปัจจัยที่สามารถ กระตุ้นหรือผลักดันพฤติกรรมมนุษย์ได้โดยอาศัยทฤษฎีการจูงใจของมาสโลว์ (Maslow's Theory of Growth Motivation) เป็นทฤษฎีที่แสดงลำดับความต้องการของมนุษย์จากลำดับล่างขึ้นสู่ลำดับสูงขึ้นไป หรือในรูปแบบทฤษฎี Y ของแม็กเกรเกอร์ (Douglas McGregor's) ที่มีมุมมองเชิงบวกการจูงใจ คนทำงานด้วยการให้เกียรติ ให้ความไว้วางใจ กับการจัดสภาพแวดล้อมในองค์กรให้เหมาะสม หรือ จูงใจเป็นรางวัลตอบแทนก็ได้

(3) ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure) หมายถึง กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอัน

ไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรีในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (Sovereignty of the people) สามารถรู้ขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้

หน่วยงานของรัฐมีการกำหนดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดให้มีไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข โดยมีการแบ่งแยกไว้เป็นเรื่อง ๆ เช่น ในเรื่องการจัดหาพัสดุต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ถ้าในเรื่องการให้บริการประชาชนก็ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการบริการประชาชนของหน่วยงานรวมทั้งระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง หากเป็นเรื่องการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐก็ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์และพันธกิจของหน่วยงาน แผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงาน รวมทั้งงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้อง ถ้าในเรื่องการบริหารงบประมาณของหน่วยงานก็ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน โครงการ และงบประมาณประจำปีของหน่วยงาน หลักเกณฑ์และตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละแผนงานหรือโครงการ หรือในเรื่องการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานก็ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากร เอกสารหรือประกาศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหลักเกณฑ์การพิจารณา คัดเลือกหรือสรรหาในแต่ละคราว รายงานผลการดำเนินการคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากร มาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพของบุคลากรในหน่วยงาน และหากในเรื่องการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานก็ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดที่ใช้ในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงาน รายงานของผู้ควบคุมหรือผู้ตรวจสอบภายใน รายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานตามแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงาน เป็นต้น

จากการศึกษาทบทวนพบว่า องค์การระหว่างประเทศที่นำหลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure) นี้มาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรที่ดีถึง 5 องค์กร ได้แก่ OECD ที่มุ่งส่งเสริมนโยบายต่าง ๆ เพื่อการบรรลุอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานที่ยั่งยืนในอัตราสูงสุด มีมาตรฐานการครองชีพที่ดีของประเทศสมาชิก ดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงินที่มีส่วนร่วมเสริมพัฒนาเศรษฐกิจที่เหมาะสม รวมทั้งเป็นการมีส่วนร่วมสร้างเสริมการขยายตัวทางการค้าของโลกบนพื้นฐานของการค้าพหุภาคีที่มีการปฏิบัติต่อกันด้วยความเท่าเทียมตามข้อผูกพันระหว่างประเทศ โดยได้ริเริ่มกำหนดหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate

Governance; CG) เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการขององค์กรภาคเอกชนเมื่อปี ค.ศ.1998 ส่วน UNDP ได้กำหนดให้ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี บุคคลที่เกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการและข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์ สำหรับ ADB มุ่งให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สำคัญ (Disclosure of Information) ของรัฐได้อย่างสะดวกถูกต้อง และมีทิศทางการดำเนินงานตามนโยบายของภาครัฐ ตลอดจนลดความไม่ชัดเจนจากการตีความที่ต่างกัน (Susceptible Interpretations) ซึ่งส่งผลให้ลดโอกาสที่จะเกิดการ Corruption หรือการประพฤติมิชอบได้ นอกจากนี้ยังมี UNESCO, UNESCAP ที่นำหลักนี้มาใช้ด้วย จะขาดเพียงของ World Bank เท่านั้น ส่วน องค์กรของประเทศ ไทยมีการกำหนดหลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลไว้ใน (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (3) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2555 (4) แนวทางธรรมาภิบาลของสำนักงาน คปภ. (5) หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate Governance Code: CG Code) ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

หลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลในการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ เป็นการเปิดเผยข้อมูลของการดำเนินการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสหกรณ์ สมาชิก และสังคมได้อย่างถูกต้องครบถ้วน ชัดเจนตรงไปตรงมา ผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศที่มีความถูกต้องเหมาะสมได้โดยตรงและสะดวก รวมทั้งมีการรับฟังความเห็นและสามารถชี้แจงเหตุผลเกี่ยวกับนโยบายและการตัดสินใจได้ มีการประเมินผลกระทบที่ได้รับจากการตัดสินใจและดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กร ซึ่งความโปร่งใสนั้นจะมี 2 ลักษณะคือ ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้ และการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใสแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ต้องมีกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสหกรณ์ที่ชัดเจน ตรงไปตรงมา ตรวจสอบได้ มีขั้นตอนปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบที่เป็นไปตามกรอบนโยบายธรรมาภิบาล ทั้งสหกรณ์สามารถกำหนดมาตรการป้องกันการเกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้โดยการห้ามผู้บริหารใช้โอกาสจากการมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งงานในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และให้หลีกเลี่ยงการมีส่วนเกี่ยวข้องกับรายการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์กับสหกรณ์ หากมีกรณีที่สหกรณ์จำเป็นต้องทำธุรกรรมกับสหกรณ์อื่นหรือองค์กรใดที่มีความเกี่ยวข้องกัน รายการดังกล่าวต้องผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการซึ่งต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของสหกรณ์ รวมถึงความยุติธรรม

ความสมเหตุสมผลของรายการ ราคาตลาด และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ต้องเป็นไปตามปกติการค้าทั่วไป โดยกรรมการหรือผู้บริหารที่มีส่วนได้ส่วนเสียในรายการนั้น ๆ จะต้องไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุมัติ ส่วนงบการเงินของสหกรณ์ที่คณะกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำขึ้นตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไปโดยการเลือกใช้นโยบายบัญชีที่เหมาะสมและถือปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งมีการเปิดเผยข้อมูลสำคัญอย่างเพียงพอในงบการเงินของสหกรณ์ ทั้งนี้ ในการรับรองความถูกต้องของรายงานทางการเงินนั้น คณะผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ควรสอบทานรายงานทางการเงินให้มีการจัดทำอย่างถูกต้องตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป และมีระบบควบคุมภายในสำหรับกระบวนการรายงานทางการเงินที่พอเพียง เพื่อสหกรณ์จะได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วนแก่สมาชิกและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ถูกต้องและเชื่อถือได้ มีการปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์อันจะส่งผลให้ไม่มีเรื่องร้องเรียนหรือทุจริตในการปฏิบัติงาน รวมถึงการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรที่ทำให้เกิดความโปร่งใสกับสังคมภายนอก อันจะเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีทำให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบสหกรณ์มากขึ้น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่า ในการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์นั้นเรื่องความโปร่งใสเป็นประเด็นสำคัญ ค่านิยมสหกรณ์ที่สำคัญ คือ หลัก Openness ซึ่งปัจจุบันตีความรวมถึงความโปร่งใสหรือ Transparency และ Governance ก็ยังสอดคล้องกับความซื่อสัตย์และการเปิดเผย รวมถึงสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่สัมพันธ์กัน Honesty ในระดับผู้บริหารมีความสำคัญมากเพราะเป็นการกำกับการบริหาร โดยสมาชิกผู้เป็นเจ้าของมิใช่กำกับโดยเจ้าของคนเดียวแบบเอกชนหรือเจ้าแก่อุคมการณ์สหกรณ์เป็นความเชื่อมั่นว่าวิธีการสหกรณ์จะทำให้สมาชิกมีการกินดีอยู่ดี หรือ Well Being ฐานะเศรษฐกิจดีขึ้นกว่าเดิม และมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นมีผู้ดูแลโดยองค์กรที่เขาเป็นเจ้าของแทนการถูกทอดทิ้ง ดังนั้นในการบริหารกิจการจึงต้องมีการประกาศกำหนดในแต่ละเรื่องโดยเปิดเผย มีความโปร่งใส ชัดเจน ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการเปิดเผยเท่าที่ควร เช่นการให้ข้อมูลข่าวสารประกอบการตัดสินใจ ซึ่งภาคธุรกิจอาจบอกว่าให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 3 แต่บอกไม่ครบถ้วนโดยอาจให้เพียง 3 เดือนเท่านั้น ซึ่งการบอกไม่ครบดังกล่าวอาจไม่ผิด แต่ในภาคสหกรณ์จะผิดค่านิยมที่ไม่ Openness และไม่เที่ยงธรรม ด้านคณะกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งควรจะต้องแถลงนโยบายว่าจะปฏิบัติอะไรบ้าง และไม่ทำอะไรบ้าง (Commitment) นอกเหนือจากแผนงานงบประมาณ และต้องมาประกาศหรือรายงานประจำปีต่อที่ประชุมใหญ่คราวต่อไปด้วย

ในการบริหารกิจการสหกรณ์ที่ดีนั้นจะต้องยึดหลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ต้องมีการรายงานหรือการเปิดเผยข้อมูล สารสนเทศ รายงานการเงิน มติต่าง ๆ ต้องมีการเปิดเผยต่อสมาชิกและบุคคลทั่วไปให้รับทราบ ยกเว้นข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งอาจไปขัดต่อพระราชบัญญัติ

คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้ การเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการก็ต้องมีความโปร่งใส เป็นธรรม โดยต้องเขียนกฎกติกา ระเบียบการสรรหา การเลือกตั้งที่ผ่านที่ประชุมใหญ่ และประกาศใช้อย่างชัดเจน คำตอบแทนไม่ว่าจะเป็นเบี้ยเลี้ยง เบี้ยประชุม โบนัส ซึ่งเป็นแรงจูงใจในการดำรงตำแหน่งเช่นกัน ซึ่งต้องออกระเบียบให้ชัดเจนและประกาศอย่างเปิดเผย หรือกรอบกติกาที่สำคัญอาจขอความเห็นจากที่ประชุมใหญ่ ต้องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการการสรรหาเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจนมีขั้นตอนโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความชัดเจนระหว่างด้านการบริหารจัดการกับด้านการเงิน เพราะมีตัวอย่างในบางสหกรณ์ที่จะให้พวกฟ้องหรือลูกหลานตนเองเข้าไปเป็นผู้จัดการ ก็พยายามหาทางเล่นงานเพื่อที่จะให้มีปัญหาและพ้นออกไปจากตำแหน่ง แล้วก็ออกหลักเกณฑ์วิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งพรรคพวก พวกฟ้องเข้ามาเป็นฝ่ายจัดการ เป็นพวกเดียวกัน ขาดการทำหน้าที่ที่สมบูรณ์และขาดการถ่วงดุล จึงต้องกำหนดเป็นระเบียบที่เปิดเผย โปร่งใส สำหรับผลประโยชน์ทั้งที่เป็นตัวเงินและประโยชน์อื่นต้องกำหนดชัดเจนว่าผู้มีส่วนได้เสียจะต้องไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ เช่น การเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง ตัวแทนอภิมินิ การจัดซื้อจัดจ้างเกี่ยวกับงบประมาณของสหกรณ์ กรรมการคณะย่อยหรือคณะทำงานที่มีความจำเป็นต้องไม่ตั้งเพื่อหาประโยชน์หรือต่างตอบแทน เช่น บางสหกรณ์ตั้งที่ปรึกษา 10 คน 20 คน ซึ่งอาจไม่มีความรู้ความสามารถแต่เป็นต่างตอบแทนโดยเอาทรัพย์สินสหกรณ์มาตอบแทนส่วนตัว จึงต้องออกหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งวางไว้เป็นกฎเกณฑ์ให้ชัดเจน เช่น ระเบียบที่ปรึกษาให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งที่ปรึกษามีจำนวน 3 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการที่เพิ่งจะพ้นจากตำแหน่งล่าสุด ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานต้นสังกัด และบุคคลอื่นที่เห็นว่าเหมาะสม เป็นต้น หรือการที่บุคคลหนึ่งดำรงตำแหน่งในกรรมการชุดย่อยหลายคณะทำให้มีการประชุมที่ซ้ำซ้อนและได้รับประโยชน์หลายทาง แต่สหกรณ์อาจเสียเปรียบหรือเสียหายได้ ซึ่งการออกระเบียบหลักเกณฑ์เป็นการชี้ให้เห็นว่าไม่ใช่เป็นการต่างตอบแทนหรือเห็นแก่ผลประโยชน์พวกพ้อง นั่นเอง

ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลในระบบสหกรณ์นั้น คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ควรดูแลให้เปิดเผยข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ทั้งข้อมูลทางการเงินที่มีความถูกต้อง เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไปและผ่านการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชี และข้อมูลที่มีใช้ข้อมูลทางการเงิน เช่น การทำหน้าที่ในรอบปีที่ผ่านมาของคณะกรรมการดำเนินการและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ นโยบายการกำกับดูแลกิจการ หรือการปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ เป็นต้น และต้องเปิดเผยอย่างถูกต้อง ครบถ้วน ทันเวลา โปร่งใส ผ่านช่องทางที่เข้าถึงข้อมูลได้ง่าย มีความเท่าเทียมกันและน่าเชื่อถือ ซึ่งประธานกรรมการ หรือเลขานุการ หรือผู้จัดการเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะที่เหมาะสมที่สุดในการทำหน้าที่เป็นผู้ประชาสัมพันธ์ของสหกรณ์เพื่อสื่อสารกับสมาชิกและบุคคลภายนอก อย่างไรก็ตามก็ดี คณะกรรมการอาจแต่งตั้งให้กรรมการคนอื่นหรือผู้บริหารทำหน้าที่

ดังกล่าวแทนก็ได้ โดยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งควรทำหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง รวมทั้งควรมีการกำหนดนโยบายการเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะ (Disclosure Policy) ให้ชัดเจน

หลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลโดยทั่วไปนั้น เมื่อศึกษาวิเคราะห์เทียบเคียงกับการบริหารจัดการในองค์กรที่มีลักษณะที่มีหลักการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ชัดเจนพบว่าสหกรณ์ควรถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการบริหารและดำเนินกิจการงานสหกรณ์ ดังนี้

- คณะกรรมการควรมีกลไกที่จะดูแลให้มั่นใจได้ว่าข้อมูลที่เปิดเผยต่อสมาชิกนั้นมีความถูกต้อง และเพียงพอต่อการตัดสินใจของสมาชิกได้ ควรมีการรายงานนโยบายการกำกับดูแลกิจการ จรรยาบรรณการบริหาร นโยบายด้านการบริหารความเสี่ยง หรืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวไว้โดยสรุป รวมทั้งกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้ พร้อมด้วยเหตุผล โดยรายงานผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น รายงานประจำปี และ website ของสหกรณ์ เป็นต้น

- คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์ขนาดใหญ่ควรจัดให้มีรายงานความรับผิดชอบของคณะกรรมการต่อรายงานทางการเงินแสดงควบคู่กับรายงานของผู้สอบบัญชีในรายงานประจำปี พร้อมให้จัดทำคำอธิบายและการวิเคราะห์ของฝ่ายจัดการ (Management Discussion and Analysis หรือ MD&A) เพื่อประกอบการเปิดเผยงบการเงินทุกไตรมาส ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกได้รับทราบข้อมูลและเข้าใจการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของสหกรณ์ในแต่ละไตรมาสได้ดียิ่งขึ้นนอกเหนือจากข้อมูลตัวเลขในงบการเงินเพียงอย่างเดียว

- คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ควรกำกับดูแลให้มีการเปิดเผยบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะกรรมการชุดย่อย จำนวนครั้งของการประชุม จำนวนครั้งที่กรรมการแต่ละท่านเข้าร่วมประชุมในปีที่ผ่านมา และความเห็นจากการทำหน้าที่ รวมถึงการฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ด้านวิชาชีพอย่างต่อเนื่องของคณะกรรมการในรายงานกิจการประจำปี

- คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ควรเปิดเผยนโยบายการจ่ายค่าตอบแทนแก่กรรมการและผู้จัดการของสหกรณ์ที่สะท้อนถึงภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละคน รวมทั้งรูปแบบหรือลักษณะของค่าตอบแทนด้วย

จากการศึกษาพบว่า แนวปฏิบัติที่ดีของหลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลนั้น ปัจจุบันมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 89/2 ที่กฎกระทรวงกำหนดการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ใน (9) กำหนดเรื่องการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในรายละเอียดมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

และผู้จัดการ รวมถึงการแสดงรายการย่อสินทรัพย์และหนี้สิน การป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์การจัดการ ปัญหาการร้องเรียนและการเยียวยาแก่สมาชิก การเปิดเผยข้อมูล รายละเอียดบริการทางการเงิน การจ่ายผลตอบแทนที่สืบเนื่องจากการระดมเงิน โดยมุ่งหวังให้ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนมีการบริหารจัดการที่ดี มีธรรมาภิบาลที่ดี มีความ โปร่งใส และไม่เกิดความขัดแย้งด้านผลประโยชน์

ผู้วิจัยเห็นว่าในหลักการนี้ สหกรณ์ต้องกำหนดนโยบายและมาตรการสร้างความ โปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสหกรณ์ไว้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน ทันเวลา โปร่งใส และ สอดคล้องกับกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบที่เกี่ยวข้องของสหกรณ์ชัดเจน มีการกำหนดขั้นตอน การพัฒนาวิธีปฏิบัติงานที่เป็นอิสระต่อกันเพื่อป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจาก บุคคลใด ๆ รวมถึงกระบวนการบริหารที่เปิดเผยตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบได้ และสามารถ ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย มีการวางระบบการควบคุมภายในให้สมาชิกหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสหกรณ์ได้อย่างสะดวกทั่วถึงตามกฎหมายที่เป็นไปตามกรอบนโยบายธรร มาภิบาล มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ลักษณะของการตัดสินใจ ผลการดำเนินงานที่ มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ที่มีนัยสำคัญ รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นหรือมีแนวโน้มจะเกิดขึ้น จากการทำงานของสหกรณ์ ซึ่งคณะกรรมการดำเนินสหกรณ์ต้องตระหนักถึงความสำคัญใน การดำเนินธุรกิจตามหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการที่ดี จึงควรกำหนดแนวปฏิบัติใน การเปิดเผยข้อมูลของกรรมการ ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ โดยผู้มีอำนาจในการเปิดเผยข้อมูลอาจเป็น ผู้จัดการหรือผู้บริหารที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่แทน สามารถพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับ รายละเอียดของข้อมูลที่จะเปิดเผย ซึ่งสามารถชี้แจงข้อมูลด้วยตนเองหรือมอบหมายให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้ชี้แจงก็ได้ อีกทั้งมีอำนาจในให้ข่าวสาร เผยแพร่ข้อมูลสำคัญของสหกรณ์ และสามารถตอบข้อ ชักถามของสมาชิกผู้ถือหุ้นหรือผู้มีส่วนได้เสียได้ สำหรับข้อมูลของสหกรณ์ที่เปิดเผยนั้นต้องมี ความถูกต้องครบถ้วน และสามารถแจกแจงข้อมูลต่าง ๆ ให้ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน รวมถึงการ รายงานข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามความถี่ที่กำหนดเวลา ส่วนข้อมูลภายในที่เป็นข้อมูล ส่วนบุคคลมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสมาชิกหรือผู้มีส่วนได้เสียจะเปิดเผยได้ต่อเมื่อข้อมูล นั้นต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลหรือมีการเผยแพร่อย่างเป็นทางการต่อสาธารณะแล้ว ห้ามเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์ที่ยังไม่มีผลสรุปหรือยังไม่ถึงกำหนดเวลาที่ต้องเปิดเผย หรือข้อมูลที่ หากเปิดเผยจะมีผลกระทบต่อสหกรณ์ในด้านการดำเนินงาน ชื่อเสียง ภาพลักษณ์ หากการเปิดเผย ข้อมูลมีข้อผิดพลาด คลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง หรือมีการตีความ หรือแปลความหมายไม่ถูกต้อง อย่างมีนัยสำคัญให้ผู้ที่มิอำนาจในการเปิดเผยข้อมูลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายดำเนินการแก้ไขหรือ ชี้แจง เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ในกรณีที่มีข่าวลือหรือมีเหตุการณ์ที่มีนัยสำคัญไม่ว่าทางบวก

หรือทางลบ ให้ผู้จัดการสหกรณ์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่แทนรับผิดชอบชี้แจงข้อมูล และข้อเท็จจริงที่ควรต้องแจ้งผ่านช่องทางการเปิดเผยต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง และเพื่อประโยชน์แห่งการบริหารกิจการที่ดีให้กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้รู้ข้อมูลภายในของสหกรณ์ดีได้ถือปฏิบัติเรื่องการใช้ข้อมูลภายในอย่างเคร่งครัด

(4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ และร่วมตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่

จากการทบทวนวรรณกรรม Cohen and Uphoff (1981, p. 6) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า สมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องใน 4 มิติ ได้แก่ การมีส่วนร่วม การตัดสินใจว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา รวมทั้งลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ สอดคล้องกับแนวความคิดของ Elton Mayo ซึ่งได้ทำการศึกษา Hawthorne Studies เป็นเวลา 5 ปี พบว่าสภาพเงื่อนไขการทำงานไม่มีผลต่อผลผลิตของการทำงาน แต่ปัจจัยทางสังคมจิตวิทยาต่างหากที่ส่งผลกระทบต่อผลผลิตขององค์กรให้เพิ่มขึ้น เช่น ความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันจะช่วยยึดเหนี่ยวระหว่างกลุ่มด้วยกัน ในภาคสหกรณ์นั้น พบว่าในทศวรรษ 1950 และ 1960 มีการสร้าง “สหกรณ์” โดยหวังว่ารัฐบาลและผู้นำจะใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาชุมชน ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเพิ่มมาตรฐานในการดำรงชีวิตของคนจนในชนบทตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยโดยเน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิกที่เป็นผู้รับประโยชน์ แต่ในความเป็นจริงหน่วยงานของรัฐกลับตั้งสหกรณ์แบบระบบราชการ ขาดการส่งเสริมมาตรฐานการมีส่วนร่วม เช่น ขาดการวางแผนจากล่างขึ้นบน ออกแบบไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ขาดความยืดหยุ่น ข้าราชการไม่เต็มใจพัฒนา ผู้รับบริการมีส่วนร่วมไม่มาก เป็นเหตุให้การจัดตั้งสหกรณ์ไม่เป็นไปตามความคาดหวัง ฉะนั้น การมีส่วนร่วมของสมาชิกสหกรณ์ถือเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืนของสหกรณ์ เพราะจะทำให้สมาชิกมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็น ดำเนินการ หรือเข้าร่วมกิจกรรม ซึ่งจะทำให้เกิดคุณค่าและลดความขัดแย้งในการดำเนินการและการบริหารจัดการสหกรณ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2558)

หลักการมีส่วนร่วม (Participation) นี้ พบว่าได้มีองค์กรระหว่างประเทศนำมาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรที่ดี ได้แก่ UNDP ที่เน้นให้ทุกคนควรมีสิทธิ์มีเสียงในการตัดสินใจทั้งโดยทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน โดยการมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้น ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์ ด้าน ADB ก็มุ่งเน้นให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เข้ามามี

ส่วนร่วมในการกระทำและเป็นผู้ร่วมมือ (Agents) ในการสร้างงานด้วยกัน ร่วมกำหนดนโยบาย และการดำเนินการต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดความเป็นเจ้าของ (Ownership) และเป็นไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ ซึ่งถือว่าเรื่องนี้เป็นหัวใจของการพัฒนา (Heart of Development) นอกจากนี้ยังมี UNESCAP UNESCO ส่วนองค์กรของไทยมีการกำหนดไว้ใน (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545, (2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (3) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2555 (4) หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate Governance Code: CG Code) ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้ยังสอดคล้องกับหลักการสหกรณ์สากลของ ICA ในหลักการศึกษา การฝึกอบรม และสารสนเทศ (Education, Training and Information) ที่สหกรณ์พึงให้การศึกษาคู่มือและข่าวสารแก่มวลสมาชิกและบุคลากรทุกระดับเพื่อให้สามารถมีส่วนช่วยพัฒนาสหกรณ์ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถให้ข่าวสารแก่สาธารณชนในเรื่องคุณลักษณะและคุณประโยชน์ของสหกรณ์ได้ ทั้งยังสอดคล้องกับหลักการควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย (Democratic Member Control) ที่สหกรณ์เป็นองค์กรที่ควบคุมโดยมวลสมาชิกผู้ซึ่งมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจตามหลักประชาธิปไตย ผู้ที่ได้รับการเลือกเป็นผู้แทนสมาชิกทั้งบุรุษและสตรีต้องรับผิดชอบต่อมวลสมาชิก

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมุ่งเน้นให้ผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจกันที่จะนำไปสู่พฤติกรรมความร่วมมือ เชื่อมโยง แบ่งปันความรู้ ทรัพยากร และประสบการณ์ซึ่งกันและกันทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ เกิดการบูรณาการในการบริหารจัดการและการกำกับดูแลระบบสหกรณ์ร่วมกัน พัฒนากลไกและระบบการรายงาน (Monitoring and Tracking Report) ให้เป็นเครื่องมือสำคัญ (Priority Tool) เพื่อการสื่อสารสองทาง (Two-Way Communication) ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ สมาชิกผู้ถือหุ้น คณะกรรมการผู้กำหนดนโยบาย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และบุคคลที่สาม (Third Party) ทั้งที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้องสามารถรับข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน มีลักษณะเดียวกันตามมาตรฐาน สามารถสร้างวัฒนธรรมความไว้วางใจกัน (Trust Culture) ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมเป็นรูปธรรมที่โปร่งใสต่อสาธารณะในลักษณะตรวจสอบถ่วงดุลมากขึ้นผ่านการรับรู้ รับฟัง และมีปฏิริยาตอบสนอง โดยใช้หลักแสวงหาความเห็นพ้อง แสดงความคิดเห็นต่อกิจกรรมของสหกรณ์ที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของสมาชิกในสหกรณ์

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นการมีส่วนร่วม ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายโดยรวมว่า หลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้เจ้าของมาตรวจสอบติดตาม รวมถึงให้นโยบายในที่ประชุมภายใต้การผูกพันกับหลักประชาธิปไตย ทำให้การบริหารจัดการเกิดความเสมอภาค

เท่าเทียมกัน มีบรรยากาศอำนวยความสะดวกในการจัดการในลักษณะธรรมาภิบาล สามารถใช้ในการดำเนินงาน ทั้งภาครัฐและเอกชนที่มุ่งตอบสนองความพอใจให้ผู้รับบริการคือประชาชน ในสหกรณ์ก็เช่นกัน จะทำอย่างไรให้สมาชิกผู้ถือหุ้นเป็นเจ้าของเกิดความพึงพอใจมากที่สุด ทางออกจึงต้องชักชวนเปิดโอกาสให้เขาได้เข้ามาเกี่ยวข้อง มาร่วมแสดงความเห็น วางแผน ตัดสินใจโดยเสรีในการดำเนินการ นั้นเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น หรือหาทางออกที่ดีที่เป็นประโยชน์กับมวลสมาชิกสหกรณ์ ผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงประชาชนมากที่สุด แต่สหกรณ์ในบ้านเรายังขาดการประสานความร่วมมือต่อกันจึงขาดการมีส่วนร่วม เช่น มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ผลิตความรู้ด้านสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ก็มีหน้าที่ส่งเสริมพัฒนา สหกรณ์ก็มีหน้าที่ดำเนินงานซึ่งไม่ได้มาเชื่อมร้อยต่อกัน ทำให้บุคลากรที่เข้าสู่ ขบวนการสหกรณ์ขาดศักยภาพและประสิทธิภาพ

การที่สหกรณ์มีการบริหารและดำเนินกิจการโดยการมีส่วนร่วมของสมาชิกและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ตามแผนงานในแต่ละภารกิจและระยะเวลาที่กำหนด เป็นการสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ สามารถตอบสนองต่อความขัดแย้งหรือความต้องการของความต้องการของสมาชิก และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและความแตกต่างกัน ซึ่งสหกรณ์ต้องมีการกำหนด นโยบายเป้าหมายและหลักเกณฑ์ (Regulatory) การมีส่วนร่วมที่ชัดเจน มีแนวทางสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งระบบสหกรณ์ เช่น ต้องการมีส่วนร่วมเรื่องอะไร เพื่ออะไร เป็นต้น รวมถึงมีแผนงานเชิงยุทธศาสตร์ระยะยาวของการมีส่วนร่วม โดยการกำหนดภาระหน้าที่หรือขั้นตอนการดำเนินงานและมอบหมายงานแก่บุคลากรให้เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงานที่ทำ มีการถ่ายโอนอำนาจ การตัดสินใจ การใช้ทรัพยากร และภารกิจเพื่อให้ดำเนินการแทน โดยมีอิสระตามสมควร มีการดำเนินการตามแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนาการมีส่วนร่วมของสมาชิกและผู้เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนตามมาตรฐานระยะเวลาในแต่ละภารกิจ มีช่องทางของการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการครบถ้วนและมีประสิทธิผล รวมทั้งมีการรับฟังข้อคิดเห็นจาก กลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์หรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ โดยตรงด้วยวิธีการนำหลักการมุ่งเน้นฉันทามติหรือการแสวงหาความเห็นพ้องของคนส่วนใหญ่ซึ่งอาจมิใช่การออกเสียงลงคะแนนแต่เพียงอย่างเดียวแต่เป็นความเห็นพ้องต้องกันหรือข้อตกลงร่วมกันของคนส่วนใหญ่มาใช้เป็นกระบวนการพิจารณาตัดสินใจเพื่อสรุปข้อคิดเห็นหรือปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในบริบทของการบริหารกิจการสหกรณ์ที่ดีนั้น แนวคิดการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นให้ผู้บริหารสหกรณ์ที่รับผิดชอบต้องมีความไว้วางใจกัน (Trust) ร่วมกัน ส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติต่อผู้สมาชิกหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตและเท่าเทียมกัน (Equitable Treatment) ที่จะนำไปสู่พฤติกรรมความร่วมมือระหว่างกันของบุคคลด้วยการแบ่งหน้าที่กันทำอย่างเป็นระบบเพื่อนำไปสู่เป้าหมายร่วมกัน ซึ่งลักษณะขององค์กรสหกรณ์ที่เป็นคณะบุคคลร่วมกัน

ดำเนินกิจการตามประเภทของสหกรณ์เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์ โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์นั้น เป็นการบริหารกิจการแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) ที่เป็นรูปธรรมชัดเจนที่มีกระบวนการตัดสินใจดำเนินการของผู้บริหารอันได้แก่ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เปิดโอกาสให้สมาชิกสหกรณ์หรือฝ่ายจัดการซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมเมื่อร่วมใจกันในการบริหารสหกรณ์ในลักษณะการทำงานเป็นทีม ท่ามกลางบรรยากาศแห่งความเป็นประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้สมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียได้เข้าร่วมในการรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจในการบริหาร ร่วมดำเนินการร่วมตรวจสอบการทำงาน และร่วมรับผลที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดการทำงานเชิงสร้างสรรค์ มีความรับผิดชอบร่วมกันในงานที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เพราะหลักการมีส่วนร่วมจะเกิดเสียงข้างมาก (Plurality) ทำให้หลักการประชาธิปไตยมีคุณค่าอย่างแท้จริง ซึ่งส่งเสริมหรือมุ่งเน้นให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับได้มีส่วนตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหา สาเหตุของปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาาร่วมกัน เป็นการจูงใจให้บุคคลผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติงาน ร่วมรับผิดชอบ เพื่อพัฒนางานที่ปฏิบัติให้มีคุณภาพสูงสุด อันจะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กรที่จะช่วยลดปัญหาข้อขัดแย้งและสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงต้องมีการดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การรับฟัง และบริหารจัดการข้อคิดเห็นของสมาชิก รวมถึงติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของสหกรณ์โดยสมาชิก และอบรมและเสริมสร้างศักยภาพการมีส่วนร่วมของสมาชิก

การขาดหลักการบริหารกิจการที่ดีที่ใช้ในการดำเนินงานและการบริหารจัดการหรือการกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ในปัจจุบัน มีผลกระทบตามมาหลายด้าน ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า การขาดการมีส่วนร่วมน่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตในสหกรณ์ มีการตรวจสอบกำกับควบคุมภายใน (Internal Control) ที่หละหลวม โดยหลักสมาชิกจะต้องเลือกผู้ตรวจสอบกิจการที่มีศักยภาพเพื่อมาตรวจสอบถ่วงดุลกับคณะกรรมการ แต่สหกรณ์ไทยทำเพียงรูปแบบที่ขาดเนื้อหา ขาดความเป็นเจ้าของที่แท้จริง คนในขบวนการสหกรณ์จำนวนมากยังขาดความเข้าใจว่าเรื่ององค์กรร่วมของสหกรณ์จึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมบริหารกิจการน้อยเกินไป หรือยังเน้นธุรกิจแบบสหกรณ์ที่มีข้อจำกัดจนไม่สามารถแข่งขันการให้บริการได้ ทั้งยังไม่ยอมรับคำว่าธุรกิจหรือนำการบริหารจัดการแบบสากลมาใช้จึงทำให้ไม่เห็นความสำคัญของ Good Governance รวมถึงเหตุที่กฎเกณฑ์ของการบริหารกิจการสหกรณ์กำหนดให้กรรมการต้องมีวาระและต้องผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น ในขณะที่ผู้นำขาดการศึกษา ขาดองค์ความรู้ในเรื่องสหกรณ์อย่างแท้จริง จึงทำให้สหกรณ์เติบโตแบบไร้ทิศทางในขั้นตอนการพัฒนาในระดับมหภาคที่ชัดเจน การบริหารสหกรณ์จึงเป็นเพียงการมีวางแผนระยะสั้นหรือเพียงการมีมาตรการ

แก้ปัญหาเฉพาะหน้าเรื่องนั้น ๆ ผู้มีส่วนได้เสียในสหกรณ์มีแนวคิดมุมมองสหกรณ์ที่ดีเกิดขึ้นไป จึงเชื่อมั่นไว้วางใจต่อผู้ที่เลือกมาบริหารกิจการสหกรณ์โดยขาดระบบการกำกับดูแลต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่นการเข้าไปกำหนดนโยบายหรือติดตามดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตนเอง ส่วนผู้สอบบัญชีที่เป็นด่านสุดท้ายยังขาดความละเอียดรอบคอบและความอิสระในการตรวจสอบอยู่ จึงน่าเป็นห่วงสถานการณ์สหกรณ์ไทยในอนาคต เพราะบางสหกรณ์หลงทางอยู่ หากสหกรณ์บางแห่งยังกระโจนเข้าไปทำธุรกิจโดยละทิ้งอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ กรรมการต้องการเพียงการได้รับการเลือกตั้ง สมาชิกต้องการเพียงเงินปันผล เฉลี่ยคืนมาก ๆ ถึงเวลาต้องปรับแก้กัน อย่างเร่งด่วนหรือยัง อนาคตจะไม่เหมือนอดีตที่ผ่านมา การปล่อยไปเรื่อย ๆ ไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหาที่ดี

ส่วนปัญหาหลักของสหกรณ์ในภาคการเกษตร คือ การขาดองค์ความรู้ ความเข้าใจ ในการบริหารจัดการสหกรณ์ ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ นโยบายการสนับสนุน จากภาครัฐไม่ชัดเจนและไม่ปฏิบัติจริง ไม่มีผู้บริหารภาครัฐที่ทุ่มเทให้กับงานสหกรณ์แท้จริงทำให้ ขาดความต่อเนื่อง กฎหมายสหกรณ์หลายประการที่ยังไม่เอื้อให้กับสหกรณ์อย่างแท้จริง โดยเฉพาะ ภาคการเกษตรที่ไม่เอื้อให้กับเกษตรกรอย่างแท้จริง การถูกกีดกันทางการค้าหรือการสนับสนุนให้ ซื้อสินค้าจากสหกรณ์ หากรัฐมีนโยบายสนับสนุนให้หน่วยราชการซื้อสินค้าจากสหกรณ์จะช่วย สมาชิกได้มากโดยเฉพาะการผลิตหรือแปรรูปแล้วมีแหล่งทางการตลาด ภาครัฐที่บริโภคน้ำมัน ข้าว หมู เนื้อ ไข่ นม หรือการขาดเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ การจัดตั้งสหกรณ์ของไทยมักเน้นเรื่อง ปริมาณที่ใหญ่โต มีเงินมาก แต่ขาดคุณภาพ ไม่เข้มแข็ง ประกอบกับการเน้นการจัดตั้งเชิงปริมาณ มากเกิน หลายที่ไม่มีความพร้อม หรือเป็นไปในเชิงนโยบายของรัฐที่ไม่ใช่ความต้องการของ สมาชิกอย่างแท้จริง ทำให้มีความอ่อนแอ ไม่เข้มแข็ง ข้อมูลจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ว่าสิ้นปี 2561 สหกรณ์การเกษตรจำนวนทั้งสิ้น 4,000 กว่าสหกรณ์ แต่ดำเนินกิจการ (Active) ประมาณ 7,700 แห่ง มีปัญหาเรื่องบัญชีจำนวน 2,222 แห่ง มีระดับที่แย่สุดคือไม่มีเอกสารบัญชีเลย หรือไม่ได้จัดทำบัญชี หรือจัดทำไม่เรียบร้อย หรือจัดทำแต่ทำบัญชีผิด โดยปัญหามาจากการเร่งจัดตั้งสหกรณ์ หรือตั้งมา เหมือนกลุ่มเฉพาะกิจ หรือตั้งมาเพื่อรองรับนโยบายทางการเมือง จึงเป็นสหกรณ์เทียม มีสหกรณ์ การเกษตรที่ตั้งขึ้นมาแล้วหลอกขายตัวปุ่ยจนเกิดการเสียหายมาแล้วหลายแห่ง

จากการศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างขบวนการสหกรณ์ไทยกับขบวนการสหกรณ์ ในประเทศญี่ปุ่น ได้วิเคราะห์ถึงจุดอ่อนจุดแข็งในขบวนการสหกรณ์และจากการเก็บข้อมูลเชิงลึก จากผู้เกี่ยวข้องด้านการสหกรณ์ พบว่ามีปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ของไทย ได้แก่ ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจในเรื่องการสหกรณ์ของบุคลากรยังขาดหรือยังมีไม่ เพียงพอที่จะใช้ปฏิบัติงานในฐานะมืออาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าจะมีหลายหน่วยงานที่ ทำหน้าที่ให้การส่งเสริมด้านการศึกษาอบรมในขบวนการสหกรณ์แต่ยังไม่มี การแบ่งหน้าที่

การฝึกอบรมว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบในการจัดการอบรมระดับใด การจัดอบรมจึงมีความซ้ำซ้อนกัน ประกอบกับสหกรณ์ทั้งในประเภทเดียวกันและต่างประเภทกันไม่สามารถร่วมมือช่วยเหลือกันในลักษณะการเชื่อมโยงเครือข่ายในการทำธุรกิจร่วมกันได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงทำให้อำนาจการต่อรองขาดประสิทธิภาพ เมื่อไม่เห็นความสำคัญจึงขาดการมีส่วนร่วม รวมถึงยังไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีฐานข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรและสินค้าในขบวนการสหกรณ์ให้เชื่อมโยงเป็นระบบเดียวกัน ส่วนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยที่ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นสหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมกิจการสหกรณ์ทุกประเภททั่วราชอาณาจักรให้มีความเจริญก้าวหน้าก็ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของสหกรณ์ได้อย่างทั่วถึง ด้านกฎหมายสหกรณ์มีหลายมาตราที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

การที่หน่วยงานส่งเสริมสหกรณ์นำเรื่องธรรมาภิบาลสหกรณ์มาใช้ก็เป็นเรื่องสั่งการหรือ Top down มากกว่าจะคิดเรื่องการบริหารจัดการด้วยตนเองของสหกรณ์ซึ่งต้องมีการพึ่งพากันเองในเครือข่ายโครงสร้างของขบวนการ โดยรัฐจะต้องไม่กำหนดกฎเกณฑ์กติกาที่เคร่งครัดจนไม่สามารถช่วยเหลือหรือเชื่อมโยงกันได้ เช่นยกเว้นการตั้งค่าเพื่อหนี้สงสัยจะสูญของสหกรณ์ที่เข้าไปช่วยเหลือสหกรณ์ที่มีปัญหา เพื่อให้สหกรณ์มีสภาพคล่องทางการเงินที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของขบวนการสหกรณ์เอง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้มีผลต่อการปฏิบัติ หากสหกรณ์เดินตามค่านิยมสหกรณ์ก็จะเกิดธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับหลักปฏิบัติ เพราะองค์ประกอบที่สำคัญคือการเปิดเผย (Openness) ซึ่งนักสหกรณ์ให้หมายรวมถึง Transparency และ Good Governance ด้วยการพัฒนาการหรือวิวัฒนาการของสหกรณ์นั้นเมื่อได้รับการพัฒนาแล้ว ขบวนการสหกรณ์ควรเป็นอิสระอย่างมากจากภาครัฐในการกำกับ หากสหกรณ์โตขึ้น พัฒนามากขึ้น Good Governance ควรมาจากการสำนึกของสหกรณ์เองมากขึ้น แต่ข้อเท็จจริงว่าภาครัฐยิ่งเข้าไปใกล้มากขึ้นเพราะด้วยความเป็นห่วง โดยเฉพาะปัจจุบันกระทรวงการคลังเข้ามาก้าวล่วงใกล้ชิดมากขึ้น ซึ่งการกำกับหรือควบคุมควรเป็นเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น แล้วปล่อยให้สหกรณ์เรียนรู้ด้วยตนเอง มิใช่กำกับจนเป็นนิสัยหรือเป็นประเพณี Good Governance ควรจะเกิดจากภายในหรือ Inside out เป็นสำคัญ เพราะจะเกิดความยั่งยืนกว่า Outside in การกำหนดให้มีการนำหลักการบริหารกิจการที่ดีมาใช้กับกิจการสหกรณ์ควรเป็นมาตรการบังคับตามกฎหมายหรือมาตรการสมัครใจนั้น เห็นว่าต้องมีกติกากลางออกมา มิใช่ว่าสหกรณ์จะไปคิดทำกันเอาเอง หรือมีก็ได้ ไม่มีก็ได้ ควรจะมีข้อกำหนดและสามารถบังคับเป็นกฎหมายได้ โดยแบ่งความเข้มข้นตามขนาดหรือประเภทของสหกรณ์ ธรรมาภิบาลสหกรณ์จะกำหนดเป็นข้อ ๆ ก็ได้ เพราะสามารถ Check list ได้ แต่ต้องดูความเหมาะสมว่าสอดคล้องกัน

หรือไม่ ส่วนใหญ่เป็นถ้อยคำกลาง ๆ เวลานำมาใช้ควรจะเป็นข้อเสนอแนะหรือแนวทางที่ควรปฏิบัติว่าประกอบไปด้วยหลักการอะไรบ้าง ซึ่งยังไม่เป็นถึงข้อบังคับ

(5) **หลักความเสมอภาค (Equity)** หมายถึง ความเคารพในสิทธิและการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ๆ อย่างสุจริตและเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ไม่มีการแบ่งแยกเพศ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ รวมถึงการให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมอย่างเป็นธรรม (Equitable Treatment and Participation)

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่าหลักความเสมอภาคถือเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนในแนวคิดที่ว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงถือเป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นเป็นการเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

จากการศึกษาทบทวนพบว่า องค์การระหว่างประเทศที่ได้มีการนำหลักความเสมอภาค (Equity) นี้มาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรที่ดี ได้แก่ UNDP ที่มุ่งให้ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตนด้วยความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม (Equity) ส่วน UNESCAP ก็เน้นความเสมอภาคเที่ยงธรรมที่ไม่ละเลยบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง (Equity and Inclusiveness) และ UNESCO ก็ยึดหลักความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) เช่นกัน ด้านองค์กรของไทยก็มีการบัญญัติเรื่องหลักความเสมอภาคไว้ใน (1) พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และ (2) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2555 แนวทางธรรมาภิบาลของสำนักงานคปภ. ซึ่งหลักความเสมอภาคนี้ยังสอดคล้องกับหลักสหกรณ์สากลของ ICA ในหลักเปิดรับสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง (Voluntary and Open Membership) ที่สหกรณ์

เป็นองค์กรแห่งความสมัครใจที่เปิดรับบุคคลทั้งหลายที่สามารถใช้บริการของสหกรณ์ และเต็มใจรับผิดชอบในฐานะสมาชิกเข้ามาเป็นสมาชิกโดยปราศจากการกีดกันทางเพศ ฐานะทางสังคม เชื้อชาติ การเมือง หรือศาสนา การปฏิบัติต่อสมาชิกทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน ด้วยความเสมอภาค โดยคำนึงถึงสิทธิทุกคน เพราะสหกรณ์ยึดถือหลักหนึ่งคนหนึ่งเสียง (One man one vote) ไม่ว่าจะมีส่วนมากหรือน้อยก็ตามที่สอดคล้องกับหลักการควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย (Democratic Member Control) อีกด้วย

การดำเนินงานสหกรณ์เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกเข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่าง ๆ ที่มีอยู่จำกัดได้อย่างเท่าเทียมกันบนพื้นฐานที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างสงบสุขและเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบที่มีความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ และความเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่มีสาระสำคัญเหมือนกันต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน สอดคล้องตามหลักที่ว่าสมาชิกย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบโดยได้รับความปกป้องคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน แต่ทั้งนี้การปฏิบัติต่อสมาชิกตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์โดยรวมขององค์กรสหกรณ์เหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน การใช้หลักความเสมอภาคในการบริหาร และดำเนินกิจการของสหกรณ์สามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) นั่นคือการกำหนดนโยบายการปฏิบัติต่อสมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน เป็นธรรมต่อทุกฝ่ายด้วยความเสมอภาค ไม่แบ่งแยก เชื้อชาติ สัญชาติ เพศ อายุ ศาสนา ความพิการ สถานศึกษา โดยคำนึงถึงสิทธิและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสหกรณ์อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และทันเหตุการณ์ ไม่ว่าจะผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือผู้ถือหุ้นส่วนน้อย เพราะสหกรณ์ยึดถือหลักหนึ่งคนหนึ่งเสียง (One man one vote) ไม่ว่าจะมีส่วนมากหรือน้อยก็ตาม มุ่งเน้นการป้องกันการละเมิดสิทธิของสมาชิก การกำกับดูแลให้ผู้สมาชิกได้รับการปฏิบัติและปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกันจึงเป็นเรื่องสำคัญ มีการสร้างกลไกด้านความเสมอภาค การพัฒนาศักยภาพของกรรมการและเจ้าหน้าที่สหกรณ์ด้านความเสมอภาค มีการจัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนด้านความเสมอภาค รวมถึงการจัดกิจกรรมส่งเสริมด้านความเสมอภาค และการบูรณาการความเสมอภาคเข้ากับการกำหนดมาตรฐานของกระบวนการทำงานและการให้บริการ ซึ่งมนุษย์จะคาดหวังความเสมอภาคในผลตอบแทนจากการทำงานด้วยการเปรียบเทียบการทำงานและผลตอบแทนของตนเองกับของผู้อื่นที่มีลักษณะและอยู่ในสถานการณ์แบบเดียวกันตามทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory) ของเจ สเตซีย์ อัดัมส์ (J. Stacey Adams) ถ้าผลตอบแทนเสมอภาคกัน เขาก็จะยอมรับในความเป็นธรรมและมุ่งมั่นทำงานต่อไป ด้วยเหตุนี้จึงสามารถจูงใจมนุษย์ได้ด้วย การสร้างความเสมอภาคในผลตอบแทนจากการทำงานของเขาเอง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในหลักความเสมอภาค ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ความเห็นว่าการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติในระบบหรือนั้น โดยหลักธรรมาภิบาลแล้ว การให้หรือการรับบริการต้องดูที่ตัวองค์กรที่ผู้บริหารหรือผู้ดำเนินการในองค์กรก็ต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรนั้นด้วยความซื่อสัตย์ ต้องปฏิบัติต่อสมาชิกอย่างสมาชิกอย่างเสมอภาค เทียงธรรม ตัวองค์กรเป็นนโยบายที่กำหนดโดยผู้บริหาร ส่วนการปฏิบัติเป็นตัวบุคคล สหกรณ์ไทยมักจะถูกกำหนดข้อจำกัดด้านความเสมอภาคจากกฎหมายหรือผู้มีอำนาจ ซึ่งจะต่างกับสหกรณ์ในหลายประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ หรือประเทศญี่ปุ่นที่สหกรณ์สามารถดำเนินกิจการได้แทบทุกอย่างตามความต้องการของสมาชิกที่มีการกำกับควบคุมโดยขบวนการสหกรณ์ด้วยกันเองอย่างเคร่งครัดด้วยความตระหนักในระเบียบวินัยหรือธรรมาภิบาลแม้จะไม่ได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร ไว้ก็ตาม ประกอบกับมีเครื่องมือที่ดีทั้งด้านเทคโนโลยี ด้านซอฟต์แวร์ที่มีประสิทธิภาพเพื่อช่วยป้องกันปัญหาเรื่องความไม่โปร่งใสหรือการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นเพราะมีการตรวจสอบถ่วงดุลกันเป็นอย่างดี ซึ่งการที่สหกรณ์อ่อนแอต้องดูที่ผู้กำกับดูแลด้วยว่ามีการปล่อยปละละเลยให้มีการจัดตั้งมาได้อย่างไร วิธีการที่จะกำกับดูแลสหกรณ์เหล่านี้ให้มีความเข้มงวดก็มักจะเป็นการออกเกณฑ์กำกับที่เข้มงวดในภายหลังที่ส่งผลกระทบไปถึงสหกรณ์ที่ปฏิบัติดีอยู่แล้วด้วย ซึ่งไม่มีความเสมอภาคต่อวิธีการปฏิบัติ การใช้มาตรการบังคับหรือการใช้อำนาจที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติในวงกว้างนั้นผู้มีอำนาจสั่งการควรจะเป็นระดับนโยบายขององค์กรเพื่อความเป็นเอกภาพ มิใช่ให้ระดับรอง ๆ ลงมา เช่น สหกรณ์จังหวัดใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งแต่ละคนแต่ละจังหวัดก็จะใช้ดุลพินิจไปตามเหตุผลของตนเอง เกิดปัญหาในทางปฏิบัติด้านความเสมอภาคกับสหกรณ์แต่ละแห่งแต่ละพื้นที่ การกำกับดูแลจึงเป็นปัญหาทางโครงสร้างเช่นกัน การจัดระดับหรือประเภทของปัญหาแล้วแก้ปัญหาตรงจุดโดยเน้นการป้องกันเป็นหลักด้วยการส่งเสริมให้ความรู้ สร้างความเข้าใจให้มีความพร้อมในการทำหน้าที่ มีการฝึกอบรมโดยอาจร่วมมือกับสถาบันการศึกษาโดยสหกรณ์เป็นผู้ออกทุนค่าใช้จ่ายให้ส่วนหนึ่ง สหกรณ์ต้องสร้างเงินทุนสะสมเพื่อการศึกษาทางสหกรณ์หรือพัฒนาบุคลากรสหกรณ์ที่จัดสรรมาจากกำไรสุทธิแล้วออกระเบียบการใช้จ่ายทุนนี้ โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีกำไรมากในแต่ละปีต้องเป็นภาคบังคับให้จัดสรรกำไรเพื่อเป็นทุนพัฒนาบุคลากรหรือจะเรียกชื่ออย่างไรก็ได้ ขึ้นต่อไปอาจพัฒนาถึงขั้นวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยก็ได้ ข้อเสนอแนะว่า ภาครัฐกับภาคสหกรณ์ควรจัดทำโครงการร่วมกันในเรื่องหลักการของการบริหารกิจการที่ดีของสหกรณ์ ควรแยกระดับประเภท ขนาดของสหกรณ์เพื่อดำเนินการตามหลักการของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์ เพราะบางสหกรณ์ขาดผู้บริหารเนื่องจากการจำกัดเงื่อนไขของกฎกติกา หรือกฎหมาย ควรออกกฎกระทรวงในเรื่องการจัดทำหลักการของการบริหารกิจการที่ดีของสหกรณ์ดังกล่าวเพื่อให้มีผลสู่

การปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยการจัดตั้งเป็นกองทุนสะสมและสามารถจัดสรรจากกำไรเข้ากองทุนได้
ทุกปี รัฐบาลอาจอุดหนุนงบประมาณหรือบุคลากรให้กับสหกรณ์ที่มีทุนน้อยหรือไม่มีกำไร

(6) หลักการมีฉันทานุมัติร่วม (Consensus Orientation) หมายถึง การแสวงหา
ข้อตกลงทั่วไปที่เกิดจากการใช้กระบวนการความเห็นพ้องของคนส่วนใหญ่จากกลุ่มบุคคลผู้มีส่วน
ได้เสียที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งเป็นความเห็นพ้องต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ
โดยฉันทานุมัติไม่จำเป็นต้องเป็นความเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

จากการทบทวนวรรณกรรม ฉันทานุมัติ หรือฉันทานุมัติ หรือความเห็นพ้อง
(Consensus) หมายถึง ความรู้สึกร่วมกัน (Feel together) เป็นข้อตกลงร่วมกันที่มีลักษณะเป็นการ
ยอมรับแบบเอกฉันท์ (Unanimity) แต่ฉันทานุมัติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอก
ฉันท์ หรือชนกกันด้วยการออกเสียงลงคะแนนเพียงอย่างเดียว หัวใจของความเห็นพ้องมีสาระสำคัญ
อยู่ที่การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจาก
การใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะ
กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

จากการศึกษาพบว่า องค์การสากลระหว่างประเทศที่นำหลักการมุ่งเน้นฉันทานุมัติ
ร่วมในสังคม (Consensus Orientation) นี้มาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรที่ดี ได้แก่ UNDP
ที่มุ่งเน้นการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็น
ประโยชน์ต่อทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้
ได้นอกจากนี้ยังมี UNESCAP และ UNESCO อีกด้วย ส่วนองค์กรของไทยมีการกำหนดหลักการ
มุ่งเน้นฉันทานุมัติร่วมในสังคมไว้ในหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุง
แก้ไข พ.ศ. 2555 ซึ่งหลักนี้ยังสอดคล้องกับหลักการสหกรณ์สากลของ ICA ในหลักการควบคุมโดย
สมาชิกตามหลักประชาธิปไตย (Democratic Member Control) ที่สหกรณ์เป็นองค์กรประชาธิปไตย
ที่ควบคุมโดยมวลสมาชิกผู้ซึ่งมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจที่เป็น
ข้อตกลงหรือความเห็นพ้องของคนส่วนใหญ่ซึ่งอาจมิใช่ด้วยการออกเสียงลงคะแนนด้วยเสียงข้าง
มากแต่เพียงอย่างเดียวก็ได้ ทั้งยังไปสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองและความเป็นอิสระ
(Autonomy and Independence) ของสหกรณ์ที่เป็นองค์กรที่ควบคุมโดยสมาชิก เพราะสหกรณ์มิใช่
องค์กรของรัฐหรือภาคธุรกิจเอกชน จึงควรมีการกำกับจากรัฐเท่าที่จำเป็น แต่กระบวนการบริหาร
ต้องมีการกำกับตรวจสอบและถ่วงดุลกันเองให้มากที่สุด จึงจำเป็นต้องอาศัยหลักการมีส่วนร่วม
และการตัดสินใจควรต้องใช้หลักฉันทานุมัติร่วมกันของคนหมู่มาก

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นหลักการมีฉันทานุมัติร่วม ผู้ให้สัมภาษณ์
อธิบายว่า การเปลี่ยนผ่านจากการที่ขบวนการสหกรณ์ยังไม่เป็นระบบที่ดีได้นั้นด้วยการที่ต้องสร้าง

ความเข้าใจให้เขามีความตระหนัก Good Governance เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ต้องพัฒนาเนื้อในที่เพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการที่ดี มีกลไกที่ทำให้ทุกภาคส่วนสมประโยชน์ เช่น การเรียนรู้ ศึกษาอบรมที่ต้องบ่มเพาะจากภายใน ส่วนการกำกับควบคุมเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น สหกรณ์ฟุ่มพุกเรื่องการพัฒนาคน ให้พัฒนาประเทศชาติได้ เป็นเครื่องมือส่งเสริมประชาธิปไตย อันดับต้น ๆ ของประเทศ สมัยท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ เป็นยุคที่สหกรณ์เติบโต รัฐบาลสมัยนั้นใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือเผยแพร่ประชาธิปไตย เพราะเป็นรูปแบบที่สามารถเผยแพร่สู่ประชาชนได้รวดเร็ว โดยใช้ประโยชน์จากความอิสระให้สามารถคิดเองทำเองได้ ทำให้คนมีคุณภาพได้ ซึ่งทั้งหมดอยู่ใน Good Governance ในระบบสหกรณ์ไทยการใช้หลักการมีฉันทานุมัติร่วมกันยังไม่ค่อยเด่นชัดเท่าที่ควร ขังขาดการเจรจาตกลงให้เห็นพ้องร่วมกัน มักจะนิยมตัดสินด้วยการออกเสียงลงคะแนนกัน การกำกับดูแลสหกรณ์ของสมาชิกในปัจจุบันมีบทบาทน้อยมาก ด้วยเหตุที่สมาชิกให้ความสนใจน้อย ขาดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เพราะการจัดตั้งสหกรณ์อยู่ในขอบเขตวงสัมพันธ์เดียวกัน จึงเกิดความเกรงใจกัน และการไม่ให้ความสนใจ จึงขาดการตรวจสอบถ่วงดุล ขาดความรู้ความเข้าใจในกฎกติกาของสหกรณ์ที่มีมากมาย จึงส่งผลถึงการขาดฉันทานุมัติร่วมในสังคมสหกรณ์นั้นด้วย อีกทั้งขาดความเข้าใจในการดำเนินการธุรกิจสหกรณ์ในแต่ละด้านจึงเกิดความเล็งสูง และผู้บริหารสหกรณ์ในปัจจุบันหลายคนมีแนวคิดหารายได้หรือผลตอบแทนเพื่อตนเองเป็นอาชีพ มิได้ทำแบบตัวแทนของสมาชิก มีประโยชน์ต่างตอบแทนสูง จึงเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการ อีกทั้งระบบบัญชีที่ไม่เป็นปัจจุบันรวมถึงการจงใจทุจริตทั้งจากเจ้าหน้าที่และกรรมการ หรือเกิดจากการรู้เท่าไม่ถึงการ เช่นการนำเงินไปลงทุนในธุรกิจโดยไม่ศึกษาหาข้อมูลให้ถ่องแท้ก่อน ดังนั้นหลักการบริหารกิจการที่ดีของสหกรณ์ควรเน้นหนักเรื่องหลักการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ตามบทบาทหน้าที่และเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยแล้ว การบริหารสหกรณ์ก็ควรหาข้อตกลงร่วมกันทั่วไปภายในกลุ่มสมาชิก คณะกรรมการหรือฝ่ายจัดการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ก็จะเป็นไปหลักการมีฉันทานุมัติร่วมที่สอดคล้องกัน

(7) หลักการรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียจากการกระทำของตนเอง

จากการศึกษาทบทวนพบว่า ความรับผิดชอบ มีคำที่ใช้ใกล้เคียงอยู่ 2 คำ คือ คำว่าหลักแห่งความรับผิดชอบหรือภาระรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การรับผิดชอบของการดำเนินงานที่เกิดจากผลการกระทำของตนหรือการกระทำของผู้อื่นที่ตนสั่งให้กระทำการนั้น ไม่ว่าตนจะได้ประโยชน์หรือไม่ และคำว่า ความรับผิดชอบ (Responsibility) ซึ่งหมายถึง การกระทำที่

ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองและมีความรับผิดชอบต่อการกระทำในบทบาทหน้าที่ที่ตนได้กระทำไป พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลคำว่า “การรับผิดชอบ” เป็นความรับผิดชอบ ในผลงาน หมายถึงความรับผิดชอบที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องถูกควบคุม ตรวจสอบ ซึ่งแจ้งต่อสาธารณะ พร้อมรับผิดชอบในผลการดำเนินการที่จะตามมาซึ่งที่เป็นได้ทั้งในทางบวกและทางลบของการตัดสินใจ และการกระทำของคน ซึ่ง Accountability เป็นแนวทาง กลไก และข้อปฏิบัติซึ่งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในบริการใช้ประกันผลการทำงานปฏิบัติของตนในระดับที่พอใจ ความพร้อมรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติ หรือทักษะที่ผู้บริหารพึงอันแสดงออกเพื่อเป็นตัวชี้การได้รับมอบหมายภารกิจที่จะนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิผลของการจัดการที่มีการตรวจสอบ และการรับผิดชอบต่อองค์กร ผู้นำที่มีธรรมาภิบาล มีวัฒนธรรมการพร้อมรับผิดชอบและสำนึกในความรับผิดชอบต่อจะต้องประกาศตนพร้อมที่จะให้สังคมหรือผู้ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ เกิดการประสานงานกันระหว่างสมาชิกในองค์กร การสร้างมาตรฐานแสดงความรับผิดชอบจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นหรือศรัทธาจากสาธารณชน ดังนั้น การรับผิดชอบ (Accountability) จึงมีขอบเขตกว้างกว่าความรับผิดชอบ (Responsibility)

งานวิจัยหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า สาเหตุที่ปัจจัยด้านการสร้างระบบความพร้อมรับผิดชอบยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร เป็นเพราะบุคลากรที่อยู่ในหน่วยงานยังคงมีทัศนคติวิธีคิดแบบเก่า ยังเคยชินกับการปฏิบัติงานและวิธีการสั่งการหรือตัดสินใจแบบเดิมที่เป็นการรวบอำนาจ เคยชินกับการสั่งการตามสายการบังคับบัญชา เป็นสาเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเคยชินกับการถูกสั่งการ และการปฏิบัติงานตามคำสั่ง ขาดจิตสำนึกในการทำงาน เกี่ยงงาน ขาดความรับผิดชอบต่อภารกิจ โดยเฉพาะภารกิจขององค์กร โดยส่วนรวม ด้วยเหตุนี้เองแม้จะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ภารกิจ และกระบวนการทำงานทันสมัย แต่หากมิได้มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติและโลกทัศน์ของบุคลากร ในองค์กร ตลอดจนเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานให้มีความรับผิดชอบต่อแล้วก็จะมิประโยชน์น้อย ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องคิดค้นวิธีการเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานให้เป็นแบบความพร้อมรับผิดชอบต่อสิ่งที่ได้ตัดสินใจกระทำลงไป เพื่อนำองค์กรไปสู่องค์กรที่มีประสิทธิภาพและมี Accountable ต่อผู้มีส่วนได้เสียสมดังเจตนารมณ์ของธรรมาภิบาล

จากการศึกษาทบทวนพบว่า องค์กรระหว่างประเทศที่มีการนำหลักการรับผิดชอบต่อ (Accountability) นี้มาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรที่ดี ได้แก่ World Bank ที่มุ่งถึงการมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและการรับผิดชอบต่อผลการบริหาร (Voice and Accountability) เป็นเกณฑ์วัดถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเองของประชาชน ทั้งบุคคลและสื่อมวลชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) ตลอดจนมีเสรีภาพในการรวมสมาคม (Freedom of Association) และมีเสรีในการสื่อสาร (Free Media) ส่วน UNDP ก็มุ่งให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ

ทั้งในองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน ด้าน ADB เน้นกระบวนการที่ให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องต้องแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจในเชิงการบริหารจัดการงานของตน เพื่อเป็นการตอบสนองต่อการที่ตนได้รับมอบอำนาจดำเนินการมา ไม่ว่าจะมาจากนิติบุคคลหรือองค์กร (Entity หรือ Principal) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญยิ่งที่จะช่วยสร้างเสริมให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบอำนาจมาได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ (Building Government Capacity) และยังมี UNESCAP นำหลักนี้มาใช้ด้วย ส่วนองค์กรของไทยได้บัญญัติหลักการรับผิดชอบ (Accountability) ไว้ใน (1) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (2) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2555 (3) แนวทางธรรมาภิบาลของสำนักงานคปภ. (4) หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate Governance Code: CG Code) ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้หลักการรับผิดชอบต่อสังคมยังสอดคล้องกับหลักการสหกรณ์สากลของ ICA ในหลักความเอื้ออาทรต่อชุมชน (Concern for Community) ซึ่งการดำเนินงานสหกรณ์ที่นอกจากเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกแล้วก็ยังมี ความรับผิดชอบต่อชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

สาระสำคัญของกลไกการแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหาร (Accountability) มีการพัฒนาการนำไปใช้ให้มีประสิทธิภาพ มีขั้นตอน การปฏิบัติอย่างมีบรรทัดฐานและเท่าเทียมกันตามหลักนิติธรรม มีหลักการและหลักปฏิบัติ ได้แก่

1) มีนโยบายและหลักเกณฑ์ (Regulatory) สำหรับการแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหารที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานที่สอดคล้องกับแนวทางสากล (Benchmark) ที่มีแนวทางเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งระบบสหกรณ์

2) การประยุกต์หลักเกณฑ์การแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหารให้มีลักษณะเฉพาะเจาะจง สอดคล้องกับพันธกิจของสหกรณ์

3) หลักปฏิบัติในการนำความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหารไปใช้ ได้แก่ กำหนดกระบวนการมาตรฐาน (Standard Process) เพื่อให้หลักเกณฑ์นี้ตอบสนองต่อหลักการตรวจสอบถ่วงดุลที่จะสร้างแนวความคิดความโปร่งใสให้เป็นรูปธรรม

ความพร้อมรับผิดชอบ เป็นความรับผิดชอบต่อผลการบริหารกิจการสหกรณ์ของผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการกิจตามบทบาทอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ เป็นกระบวนการที่เป็นมาตรฐานเดียวในระบบสหกรณ์ที่ให้ผู้บริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่ต้องเข้าสู่กระบวนการแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อผลของการบริหารและการตัดสินใจของตนทั้งที่ได้รับมอบหมายมาหรือหน้าที่ส่วนตัวด้วยความสำนึก ไม่อาศัยหรือยินยอมให้ผู้ใดอาศัยตำแหน่งหน้าที่

ในสหกรณ์เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง การสร้างความตระหนักยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพของสหกรณ์ พึงรักษาปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกโดยรวม มีความรับผิดชอบต่อความคาดหวังของสมาชิกและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง สร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจให้แก่สมาชิกและผู้มีส่วนได้เสีย โดยต้องตระหนักอยู่เสมอว่าได้รับความไว้วางใจและรับผิดชอบให้ดูแลทรัพย์สินของมวลสมาชิกจึงต้องมีความรอบคอบและครอบคลุมกลไกทั้งภายในและภายนอกสหกรณ์ หลักการความรับผิดชอบโดยยอมรับการตรวจสอบและพร้อมที่จะรับผิดชอบในผลการตัดสินใจและการดำเนินกิจการที่มีผลกระทบต่อสหกรณ์ หรือกรณีกระทำการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติงาน หรือแสวงหาประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ สมาชิก หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อันเป็นการส่งเสริมให้ผู้บริหารเกิดการปฏิบัติอย่างมีจริยธรรมอยู่บนพื้นฐานของความซื่อสัตย์ ยุติธรรม เคารพต่อหลักนิติธรรม (Respect for the rule of law) ในการดำเนินกิจกรรมของสหกรณ์ที่คำนึงถึงผลประโยชน์และความต้องการของสมาชิกเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม พบว่ากลไกภายในสหกรณ์ที่ผู้บริหารต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติสหกรณ์ เมื่อพบการกระทำความผิดทั้งโดยทุจริตหรือผิดข้อบังคับ หรือระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องก็ตาม จะมีการดำเนินการตามกระบวนการจากภายในสหกรณ์เอง หรือกระบวนการภายนอก เช่นจากนายทะเบียนสหกรณ์ หรือการดำเนินคดี แต่กระบวนการความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหารจากผู้รับผิดชอบยังไม่มีชัดเจน โปร่งใส และยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในทางปฏิบัติเท่าที่ควรจะเป็นตามเจตนาของหลักการนี้

ในการดำเนินงานนั้น คณะกรรมการสหกรณ์ปฏิบัติหน้าที่และใช้ดุลพินิจอย่างเป็นอิสระในการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ภายใต้กฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบของสหกรณ์ โดยกรรมการแต่ละคนมีหน้าที่และอิสระที่จะตั้งคำถาม แสดงความคิดเห็น หรือคัดค้านในกรณีที่มีความเห็นขัดแย้งในเรื่องที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหกรณ์ ตระหนักถึงความรับผิดชอบและบทบาทต่อสมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ตลอดถึงชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อมโดยมุ่งมั่นในการผสมผสานประโยชน์ร่วมกันเพื่อสร้างความมั่นคงอย่างยั่งยืนให้กับสหกรณ์ และที่สำคัญสหกรณ์จะต้องมีนโยบายต่อต้านการทุจริตโดยไม่ยอมรับการให้หรือการรับของขวัญ สินบน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่มีเจตนาจงใจให้เกิดการดำเนินการหรือเกิดการกระทำการใด ๆ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้บริหารต้องมีจรรยาบรรณและมีความมุ่งมั่นในการป้องกันมิให้เกิดการทุจริต รวมถึงมีหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อการต่อต้านการทุจริต ป้องกันและดูแลไม่ให้เกิดการทุจริตประพฤตินิชอบ หากพบการทุจริตหรือพบเหตุที่ส่อไปทางทุจริตให้แจ้งเหตุต่อผู้บริหารหรือผู้เกี่ยวข้องทราบโดยเร็ว

กลไกสำคัญหลักในการขับเคลื่อนการบริหารงานอยู่ที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกที่ถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับการพิจารณาว่ามีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เหมาะสม นับว่าเป็นเกียรติอย่างยิ่ง แต่เกียรติดังกล่าวก็นำมาซึ่งหน้าที่และความรับผิดชอบที่สูงในฐานะผู้นำองค์กรสหกรณ์ จึงต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังโดยจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในกิจการสหกรณ์ โดยเฉพาะกระบวนการทำงาน ฐานะการเงิน และข้อมูลที่มีความสำคัญทันเหตุการณ์ แม้สหกรณ์จะไม่ใช่องค์กรธุรกิจเพื่อแสวงหากำไรสูงสุด แต่สหกรณ์ก็ไม่ใช่องค์กรการกุศลหรือสาธารณณะ ไม่ปล่อยให้ตกอยู่ใต้การครอบงำของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ต้องรู้ถึงการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและการบริหารความเสี่ยงต่อความล้มเหลวที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งในหลักธรรมาภิบาลของเครดิตยูเนียน (4 Abuse of CU Governance) ของสภาเครดิตยูเนียนโลกหรือ WOCCU ซึ่งเป็นแนวทางที่ให้ผู้บริหารสหกรณ์ควรต้องตระหนักอย่างยิ่ง ได้แก่ การใช้อำนาจในทางที่ผิด (Abuses of Power) การใช้ทรัพยากรในทางที่ผิด (Abuses of Resources) การใช้ผลิตภัณฑ์และบริการในทางที่ผิด (Abuses of Products and Service) และการบริหารทรัพย์สินในทางที่ผิด (Abuses of Institution) ซึ่งหลักเกณฑ์ที่เป็นเครื่องมือช่วยป้องกันความผิดพลาด ได้แก่ (1) ความระมัดระวังตามสมควร (2) ความซื่อสัตย์สุจริต (3) ความเข้าใจในธุรกิจขององค์กร และ (4) หน้าที่ในการเข้าประชุม (คู่มือสำหรับกรรมการสถาบันการเงิน ธปท., ออนไลน์) จึงเป็นสิ่งที่ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องต้องยึดถือปฏิบัติให้เกิดความรอบคอบในการปฏิบัติงาน และหากเกิดผลลัพธ์ในประการใดก็พร้อมที่จะรับผิดชอบต่อการกระทำของตนได้ทันที

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็น ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่าความรับผิดชอบ ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายโดยรวมว่า ปัจจุบันประเด็นความรับผิดชอบต่อความเป็นจุดด้อยมากคือการที่สมาชิกที่ขาดความตระหนัก (Awareness) ในบทบาทหน้าที่ที่จะส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลเพราะตนเองเป็นเจ้าของกิจการสหกรณ์ แต่กลับขาดการมีส่วนร่วมในธุรกิจ ขาดความรับผิดชอบต่อสัญญา คณะกรรมการก็ขาดความรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่นอกจากในเรื่องนโยบายการบริหารจัดการแล้ว การส่งเสริมให้ความรู้แก่สมาชิกสหกรณ์เป็นเรื่องสำคัญยิ่งที่จะต้องรับผิดชอบต่อดำเนินการ ซึ่งภาครัฐก็ต้องช่วยสร้างบทบาทกระตุ้นส่งเสริม Awareness ดังกล่าวด้วยการให้ความรู้ทุกช่องทาง โดยเฉพาะสื่อ Application ต่าง ๆ โดยชี้ให้เห็นถึงผลดี ผลเสียของการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกดังกล่าวที่เป็นรูปธรรม ส่วนผู้บริหารและผู้ส่งเสริมสหกรณ์จะต้องเป็นผู้มีความรู้ในด้านกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ นโยบายสามารถชี้ชัดในประเด็นต่าง ๆ อย่างตรงไปตรงมาในการดำเนินงานของสหกรณ์ ซึ่งองค์ความรู้ธรรมาภิบาลภาครัฐเน้นหนักไปในระเบียบปฏิบัติตามกฎหมาย แต่สหกรณ์เป็นภาคประชาชนที่ต้องมีการดำเนินธุรกิจจึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสอดคล้องกับการบริหารความเสี่ยง บทบาทองค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะนายทะเบียนสหกรณ์

(Co-operative Registrar) รวมถึงผู้รับมอบหมายต้องทำหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะ Regulators เป็นผู้กำกับแต่มีไช่ลงมือทำเอง โดยตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปตามหลักกนินัยหรือไม่ หลักกนินัยธรรมเป็นอย่างไร ผลได้เสียเป็นอย่างไร มีความซื่อสัตย์หรือทุจริตเพียงใด หากทุจริตคือความไม่ยุติธรรม ก็จะย้อนมาถึงค่านิยมสหกรณ์ซึ่งไม่ได้ย้อนไปที่หลักสหกรณ์ต้องมีการพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้มีความรู้ ความเข้าใจ มีประสิทธิภาพเพียงพอในการที่จะส่งเสริมกำกับดูแลสหกรณ์ มีการปรับโครงสร้างภาครัฐให้สอดคล้องกับการส่งเสริมพัฒนาสหกรณ์ เช่น มีสำนักงานสหกรณ์อำเภอเพื่อความใกล้ชิดกับพื้นที่ ส่งเสริมดูแลให้มีประสิทธิภาพได้มากขึ้น ซึ่งเป็นระบบป้องกันหรือป้องกันมากกว่าการปราบปรามหรือแก้ไข ปัญหาเรื่องบุคลากรในสหกรณ์ที่ไม่มีพื้นฐานความรู้ด้านสหกรณ์เป็นปัญหาใหญ่ ต้องให้กรมส่งเสริมสหกรณ์หรือนายทะเบียนสหกรณ์แก้ไขปัญหาโดยสามารถออกกฎกระทรวงให้สหกรณ์แต่ละประเภทสามารถปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์เพื่อรองรับการบริหารจัดการสหกรณ์ให้ไปเอื้อต่อวัตถุประสงค์ ผลผลิตของสมาชิกของตนเองให้ครบวงจรและเอื้อผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกและสร้างอำนาจต่อรองและแข่งขันได้ เพื่อความต่อเนื่องและจริงจังในการส่งเสริมพัฒนาสหกรณ์ของภาครัฐควรมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงที่มีความรู้ด้านสหกรณ์ที่รับผิดชอบงานด้านสหกรณ์โดยเฉพาะ ซึ่งการจัดตั้งสหกรณ์ควรมีการฝึกหัด หรือตั้งเป็นกลุ่มทดลองก่อน โดยมีชุมชนสหกรณ์ระดับชาติเป็นองค์กรพี่เลี้ยง เมื่อมีความเข้มแข็งแล้วจึงดำเนินการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ ภาครัฐต้องมีแผนที่กลยุทธ์ที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาคการให้การศึกษอบรมอย่างต่อเนื่องตามประเภทและขนาดสหกรณ์ รวมถึงกลุ่มเป้าหมายหรืออาชีพด้วย เพราะมีความพร้อมงบประมาณมากกว่าภาคสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์ภาคการเกษตรที่ไม่มีกำลังเพียงพอ หน่วยงานของรัฐต้องมีความชัดเจนในข้อกำหนด เพราะรอนายทะเบียนใช้ดุลพินิจในแต่ละจังหวัดไม่เหมือนกันทำให้การปฏิบัติในการส่งเสริมพัฒนาสหกรณ์ในเรื่องเดียวกันแต่ปฏิบัติต่างกัน การทำหน้าที่กำกับดูแลของภาครัฐต้องกระทำอย่างตรงไปตรงมาเพื่อให้สมาชิกได้ใช้เป็นหลักพึ่งพิงโดยมีระบบและเครื่องมือที่ดี การที่ภาครัฐเข้ามากำกับดูแลแทนสมาชิก ทั้งฝ่ายที่เป็นผู้ลงทุนและฝ่ายที่เป็นผู้ใช้บริการอีกทางหนึ่งซึ่งมิให้เกิดความผิดพลาดในการดำเนินธุรกิจที่จะเกิดความเสียหายได้ อีกทั้งนำผลตอบแทนคืนสู่สมาชิกผู้เป็นเจ้าของสหกรณ์ได้ ดังนั้นการกำกับดูแลโดยภาครัฐจึงยังมีความจำเป็นอยู่ แต่ควรให้มีการกำกับดูแลโดยสมาชิกหรือระบบสหกรณ์ด้วยกันเองมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการที่เทคโนโลยีที่ความรวดเร็วสามารถให้บริการตลอดเวลา ระบบที่ไม่มีสถานที่ ไม่มีเวลา ไม่มีตัวเงิน ไม่มีสิ่งของ มีเพียงสิ่งของ หรือระบบสมาร์ททั้งหลายนั่นเอง ซึ่งการให้สมาชิกดูแลด้วยกันเองเพียงด้านเดียวจึงเกิดความสุม่เสี่ยง รัฐจึงยังต้องสอดส่องกำกับในประเด็นนี้ สรุปว่าการกำกับแก้ไขโดยภาครัฐนั้นสามารถกระทำได้ด้วยวิธีการร่วม

ประชุมให้ข้อเสนอแนะ ออกกฎเกณฑ์ ระเบียบ คำสั่งนายทะเบียน ส่วนสาระสำคัญในการกำกับดูแลที่แท้จริงต้องเกิดขึ้นโดยสมาชิกให้ความใส่ใจสอดคล้องกันเองอย่างใกล้ชิดมากขึ้น

ในปัจจุบัน หน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์ได้นำเอาสาระวิธีการกำกับดูแลแบบเอกชนเช่นธนาคารมาใช้กับสหกรณ์โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งเป็นรูปแบบธุรกิจ (Business Model) ที่ต่างกัน ซึ่งธนาคารนั้นเป็นเพียงการแนะนำการบริหาร โดยความรับผิดชอบยังอยู่ที่ผู้บริหาร แต่สหกรณ์กลับไปบรรจุเป็นกฎหมายที่จะให้นายทะเบียนสหกรณ์มาสั่งการ การบริหารสหกรณ์ซึ่งเป็นองค์กรมีชีวิต (Alive) ก็ต้องมีการบริหารความเสี่ยง จึงควรเน้นการแนะนำมากกว่าการสั่งการ การที่รัฐบาลจะส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีความรู้ในการทำธุรกิจ เช่น Start Up แต่กลับมาสั่งห้ามหรือกำกับเข้มงวดกับสหกรณ์เหมือนสองมาตรฐาน ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลจะต้องเรียนรู้หรือวาง Platform หรือ Framework ให้เข้าใจเรื่ององค์ประกอบที่จะเกิดธรรมาภิบาล แล้ววางกลไกและระบบควบคุมภายในที่ดี รวมถึงการประเมินติดตามที่ดีในทุกระดับด้วย การบริหารจัดการสหกรณ์ที่มีรูปแบบลักษณะพิเศษที่มีการกำกับควบคุมโดยสมาชิกเป็นเจ้าของสมาชิกจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลสำคัญของสหกรณ์ได้ เพื่อจะได้รับรู้รับทราบในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของเขา และจะเกิดการกำกับถ่วงดุลได้ ผู้บริหารสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการบริหารจัดการต้องมุ่งประโยชน์เพื่อสมาชิกจึงต้องก็ต้องมีข้อมูลอย่างเพียงพอและเชื่อถือได้มาประกอบเพื่อมิให้เกิดความเสี่ยงอันจะส่งผลเสียหายตามมา ในระบบสหกรณ์ที่ใช้ระบบตัวแทนจากสมาชิกทั้งหมดมีคนเพียงร้อยละ 1 ที่เข้ามาอยู่ในกระบวนการบริหารจัดการระบบสหกรณ์แทนคนอื่น ร้อยละ 99 ว่ามีวิธีการจัดการอย่างไรถึงจะได้รับการยอมรับว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสหกรณ์ในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งผู้บริหารจะเข้าถึงเจตนารมณ์ดังกล่าวได้ จึงมีลักษณะที่แตกต่างจากการบริหารกิจการที่ใช้ในภาครัฐหรือภาคเอกชนในตลาดหลักทรัพย์

ความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหารของผู้เกี่ยวข้องในการบริหารกิจการสหกรณ์ ได้แก่ คณะกรรมการดำเนินการผู้กำหนดนโยบาย (Owner, Policy Maker) และผู้จัดการ/เจ้าหน้าที่ (Management Team) รวมถึงผู้กำกับดูแลจากภาครัฐ (Regulator) ต้องสร้างกระบวนการที่เชื่อมั่นได้ว่าในระบบสหกรณ์มีวิธีปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานเดียวที่สามารถให้บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องเข้าสู่กระบวนการแสดงความพร้อมรับผิดชอบของการบริหารและการตัดสินใจของตนในการปฏิบัติภาระหน้าที่ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ ทั้งที่ได้รับมอบหมายมาหรือหน้าที่ส่วนตัว ซึ่งเมื่อพบการกระทำความผิดทั้งโดยทุจริตหรือผิดระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องก็จะมีการดำเนินการตามกระบวนการความรับผิดชอบจากภายในสหกรณ์เอง แต่ปัจจุบันกลไกของความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหารยังไม่มีชัดเจน และยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะครอบคลุมถึงผู้บริหารระดับสูงหรือคณะกรรมการของสหกรณ์ ทำให้ความพร้อมรับผิดชอบผลการบริหารยังไม่มี ความโปร่งใสในทางปฏิบัติเท่าที่ควรจะเป็นตามเจตนาของ

หลักการนี้ ส่วนกรณีมีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานภายนอก คือ นายทะเบียนสหกรณ์หรือการดำเนินคดีตามกฎหมายก็จะเป็นไปตามกระบวนการภายใต้กฎหมายสหกรณ์หรือกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอาญาแล้วแต่กรณี

(8) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) หมายถึง การดำเนินการที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานและงบประมาณที่ต้องใช้ และการดำเนินการนั้นมีการปฏิบัติที่บรรลุเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด ใช้งบประมาณต่ำ มีการเปิดเผยและเที่ยงธรรม สะดวกรวดเร็ว มีความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชนและบรรลุภารกิจของรัฐ

จากการทบทวนวรรณกรรม ถ้าในเชิงความคุ้มค่าภารกิจรัฐซึ่งหมายถึงการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการที่มีประสิทธิภาพ ก่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยมีประเด็นในการประเมินตามหลักเกณฑ์ในเรื่องความคุ้มค่าในเชิงภารกิจขององค์กรใน 3 มิติ ได้แก่

1) มิติประสิทธิผล โดยเปรียบเทียบกับผลที่ได้รับว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลที่คาดไว้ในด้านการบรรลุวัตถุประสงค์ และความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการนั้น ๆ

2) มิติประสิทธิภาพ เป็นการประเมินความเหมาะสมสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรและกระบวนการทำงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาจากตัวชี้วัด 2 ด้าน ได้แก่ ประสิทธิภาพการผลิตที่เป็นความสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรที่เป็นปัจจัย (Input) กระบวนการดำเนินการ (Process) และผลผลิต (Output) เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ของภารกิจ และการประหยัด และการประหยัดที่หมายถึงการได้รับทรัพยากรในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมด้วยต้นทุนที่ต่ำสุด อาทิ การลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการ ค่าใช้จ่ายในการจัดทำปัจจัยการผลิต เป็นต้น

3) มิติผลกระทบ ซึ่งเป็นผลอันสืบเนื่องจากการปฏิบัติการในทุกมิติ การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามภารกิจ ครอบคลุมถึงผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งผลกระทบด้านบวกและด้านลบ ในมิติที่สามารถประเมินในรูปตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน ผลกระทบทางสังคม ต่อเศรษฐกิจทางสิ่งแวดล้อม รวมถึงผลกระทบด้านอื่น ๆ เช่น ด้านการเมือง และความมั่นคงของประเทศ

หลักความคุ้มค่านี้มีการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีหลักการและหลักปฏิบัติเพื่อกำหนดกระบวนการนำไปใช้ ดังนี้

1) กำหนดเกณฑ์การใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) และเชิงปริมาณ (Quantitative Approach) เป็นเครื่องมือยกระดับการบริหาร

จัดการ มีวิธีการกำหนด ตัวชี้วัดผลงาน (KPIs) ที่สอดคล้องกับพันธกิจของสภรณั้ทั้งระบบ โดยมีระดับการประเมินได้แก่

- การดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนาในระดับใด และสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานหรือไม่

- การดำเนินงานเป็นไปอย่างคุ้มค่าหรือไม่ เป็นไปตามกำหนดระยะเวลา และตามงบประมาณที่กำหนดไว้หรือไม่

- การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ บรรลุเป้าหมายในเรื่องใดบ้าง

- การดำเนินงานเป็นไปในแบบบูรณาการหรือไม่ ได้มีการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความสอดคล้องของนโยบายหรือไม่ ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนหรือไม่

- ผลการดำเนินงานประสบความสำเร็จหรือไม่ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี หรือสิ่งแวดล้อมต่อภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนหรือไม่ ในเรื่องใดบ้าง

- ผลการดำเนินงานสามารถอยู่อย่างยั่งยืนได้หรือไม่ ผลกระทบจะยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องแม้โครงการเสร็จสิ้นแล้วหรือไม่ โครงการมีแนวโน้มที่จะได้รับการต่อยอดหรือขยายผลในระยะยาวหรือไม่

2) ตัวชี้วัดด้านการใช้งบประมาณ ได้ระบบงานที่ครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ มีความคุ้มค่า ลดค่าใช้จ่ายการทำงานซ้ำซ้อน เพิ่มความถูกต้อง

จากการศึกษาพบว่า องค์การระหว่างประเทศที่มีการนำหลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) นี้มาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรที่ดี ได้แก่ UNDP ที่มุ่งกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ ขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึง UNESCO และ UNESCAP ส่วนองค์กรของไทยได้บัญญัติหลักความคุ้มค่าหรือความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลไว้ใน (1) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (2) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2555 (3) หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate Governance Code: CG Code) ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กล่าวเฉพาะความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) นั้น ธนาคารโลก (World Bank) ได้มีการเสนอแนะวิธีการ (Methodology) ใช้ประโยชน์สูงสุดจากหลักการบริหารจัดการที่ดีที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนผ่านมาตรการที่กำหนดให้มีกลไกการใช้ตัวชี้วัด (Indicator) เพื่อเป็นเกณฑ์การติดตามประเมินผลความสำเร็จที่จะส่งผลให้แต่ละ

ประเทศเกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการที่สามารถคาดหวังผลลัพธ์เฉพาะเจาะจงได้ดีขึ้น ด้านแนวคิดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่กำหนดให้มีการจัดทำตัวชี้วัด (Indicator) ไว้ในหมวดหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาติดตามผลการปฏิบัติงานและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของตัวชี้วัดในมิติต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบความคืบหน้าของผลการดำเนินงานตามระยะเวลากับตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้ตามกรอบและแผนโครงการ พร้อมทั้งประเมินว่าสมควรดำเนินการต่อไปหรือไม่ เพราะเหตุใด (คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: Good Governance Rating, 2552)

หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระบบสหกรณ์เป็นการดำเนินงานให้เกิดความคุ้มค่าในการกิจขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์ เพื่อให้สมาชิกได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการในอันจะเกิดประโยชน์สูงสุดและบรรลุภารกิจวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกประเด็นหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายโดยภาพรวมว่า กรอบธรรมาภิบาล (1) สหกรณ์ต้องมีกลไกและระบบ (2) หน่วยงานกำกับดูแลควรกระตุ้นให้มินวัตกรรมหรือหน่วยงานสนับสนุนที่จะมาพัฒนาการเรียนรู้ของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ที่จะเข้าไปสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาล (3) ด้านกฎหมาย นโยบาย ก็ต้องมีมาตรการมาบังคับให้บุคลากรทุกฝ่าย รวมถึงผู้ส่งเสริมสหกรณ์ต้องมีความรู้ความเข้าใจเช่นเดียวกับผู้สอบบัญชี (4) Inclusiveness ความเป็นธรรมและเท่าเทียม ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ควบคู่มากับธรรมาภิบาล วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ในแง่ของ Roadmap เป้าหมาย Scenario ที่จะเชื่อมโยงถึงกันนั้น สหกรณ์ไทยมีการขับเคลื่อนกลยุทธ์ด้านนี้น้อยมาก มีการเขียนวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ แต่ไม่มีกระบวนการกลยุทธ์ขับเคลื่อนเสาหลักไปสู่วิสัยทัศน์ เพราะยังไม่เป็นนักยุทธศาสตร์และไม่มีวาระการติดตาม ทำให้การปฏิบัติไม่เคลื่อนไปตามแผน เช่น การเขียนวิสัยทัศน์ว่า “เป็นสหกรณ์ชั้นนำ” ซึ่งจะต้องตัวชี้วัดที่เชื่อมต่อกับแผนในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง ต้องมีนวัตกรรมที่จะแก้ปัญหาให้สมาชิก อีกทั้งความไม่ต่อเนื่องของคณะกรรมการที่จะมาบริหารสหกรณ์ หรือวิสัยทัศน์ที่ว่า “เลิศล้ำสวัสดิการ” เนื่องจากสมาชิกมีหลายฐานะ ฉะนั้นสวัสดิการก็ต้องแบ่งออกเป็นหลาย ๆ ระดับเพื่อให้เข้าถึงอย่างแท้จริง หรือวิสัยทัศน์ “เพื่อความกินดีอยู่ดี” แต่เอาเงินสหกรณ์ไปซื้อผลิตจากสมาชิกตามนโยบายรัฐแล้วมากองไว้ ซึ่งก็ไม่บรรลุวัตถุประสงค์การนำยุทธศาสตร์ลงไปสู่เป้าหมายด้วยวิธีการสหกรณ์อย่างมีธรรมาภิบาล เพราะเป็นการจัดการของผู้บริหารบางคนที่สมาชิกหรือเจ้าของไม่ทราบหรือขาดการมีส่วนร่วม

เทียบ SHOs System Platform ของชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด (ชสอ.) ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาระบบการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีเจตนารมณ์สำคัญที่จะยกระดับการบริหารจัดการการเงินในแนวทางที่เป็นเอกลักษณ์ของสหกรณ์ ได้แก่ การส่งเสริมการออม การประหยัดการสร้างวินัยทางการเงินแก่สมาชิก และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน กลไก และระบบสนับสนุนในทิศทางของการพึ่งพาตนเอง และร่วมมือกันของสหกรณ์ เพื่อความมีประสิทธิภาพ เข้มแข็ง และมีเสถียรภาพของระบบการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ ประกอบด้วยผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ มีความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรการเงินตามหลักมาตรฐานสากล เพื่อภาพลักษณ์ที่เป็นที่เชื่อมั่น ไว้วางใจ มีการบริหารการเงินที่เป็นธรรม มุ่งเน้นการส่งเสริมการออมแบบประหยัด มีจิตสำนึกการออมและมีวินัยทางการเงิน เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิก มีโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม มีกลไกในการบริหารความเสี่ยง สภาพคล่องเพียงพอของเงินกองทุนให้เกิดความเข้มแข็ง เป็นปึกแผ่น และพึ่งพาตนเองได้ (Autonomous) มีระบบการบริหารจัดการที่ดี มีกลไกสร้างความเชื่อมโยงการเข้ามามีส่วนร่วมของสมาชิกในการขับเคลื่อนสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อการบรรลุเป้าหมายตามอัตลักษณ์สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ภาคประชาชน เช่น วิชากิจชุมชน มีการจัดการความรู้ มีสถาบัน มีบุคลากรที่มีองค์ความรู้แบบสหวิทยาการที่สามารถประยุกต์ได้หลากหลาย หลักสูตรที่เน้นเรื่อง Connection มากเกินไปก็จะทำให้ธรรมาภิบาลลดหายไป

การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน หากไม่ถึงหรือเกินเกณฑ์มาตรฐานก็คือความเสี่ยง ซึ่งจะต้องนำมาสู่การควบคุมภายใน และรายงานต่อคณะกรรมการเพื่อวางแผนแก้ไขให้ชัดเจน เส้นทางการพัฒนาบุคลากรจะต้องมีความชัดเจนในการเตรียมคนในการปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง หากเกิดการเปลี่ยนแปลงหรือหมุนเวียนเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสหกรณ์ในเรื่องการมีระบบการกำกับควบคุมที่ดี เป็นเรื่อง Internal Control ซึ่งระบบควบคุมในภาคสหกรณ์มี 3 ระดับ ได้แก่ 1) เจ้าของกำกับควบคุมโดยใช้นโยบายในที่ประชุมใหญ่ 2) กลไกการกำกับโดยการเลือกผู้ตรวจสอบกิจการทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน 3) กฎหมายกำกับโดยกำหนดให้มีการตรวจสอบจากภายนอก อาทิ การสอบบัญชี การเงิน การตรวจการจากภาครัฐ จึงเป็นระบบที่ดีที่มีทั้งกรอบของกฎหมาย ข้อบังคับ และหลักการสหกรณ์เป็นตัวกำหนด ซึ่งรวมทั้งหลัก Good Governance ที่เป็นสากลก็สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ทั้งหมด ส่วนกลไกการตรวจสอบภายในถ้าโยงไปกับลักษณะของปัญหาแล้วจะเห็นว่าระบบการควบคุมภายในยังไม่เข้มแข็งเพราะว่าทรัพยากรมนุษย์ในระดับนั้น ๆ ยังไม่มีความรู้พอ สารการเรียนรู้ส่วนใหญ่จะเป็นวิทยากรอบรมกันเองในลักษณะ Edutainment เอาตำราเอากันมาใช้และจับผิดกัน รวมถึงการนำเอากฎหมายมาใช้บังคับมากเกินไป

จนทำให้เข้าไม่ถึงวัตถุประสงค์ ดังนั้น เนื้อหาของระบบการควบคุมภายในจึงควรจะต้องมีนวัตกรรมต่าง ๆ ที่เป็นระบบสากล เช่น แผนการตรวจสอบ Stress Test แนวปฏิบัติ แหล่งข้อมูล และวิธีการเข้าถึงข้อมูลเชิงประจักษ์ เหมือนสถาบันการเงินอื่น รวมถึงการมีสถาบันที่จะมาพัฒนาหลักสูตรเพื่อยกระดับการศึกษาอบรมดังกล่าว ค่านิยมสหกรณ์ หรือคุณค่าสหกรณ์ (Co-operative Values) ซึ่งเป็นกรอบที่ประสงค์จะให้สหกรณ์ปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดประโยชน์ มีคุณค่า โดยเฉพาะการพึ่งตนเองจะสอนให้คนเข้มแข็ง การนำไปสู่ภาคปฏิบัติของแต่ละประเทศก็จะมี การแตกประเด็นรายละเอียดออกไปโดยวัดผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น (Outcome) กับบรรดามวลสมาชิก เช่น สหกรณ์ในประเทศสิงคโปร์มีดัชนีชี้วัดเชิงเศรษฐกิจและเชิงสังคม (Economic and Social Indicator) เพราะถ้าสหกรณ์สามารถพึ่งตนเองได้โดยสร้างกำไรจากการประกอบธุรกิจแล้วก็สามารถไปจุนเจือช่วยเหลือสมาชิกได้ Welfare หรือสวัสดิการที่จะให้สมาชิกไม่สามารถสร้างกำไรได้ หากพึ่งตนเองไม่ได้แล้วก็ไม่สามารถจะไปช่วยผู้อื่น เพราะรายได้สหกรณ์ไม่ได้มาจากการบริจาค (Donate)

การใช้เกณฑ์กำกับของหน่วยงานภาครัฐใช้วัดสถาบันการเงินอื่นภายใต้กระทรวงการคลังจะวัดค่าโดยใช้เกณฑ์ผลตอบแทน ROA หรือ ROE ที่สูงอย่างเดียวมาเป็นหลักใช้กับสหกรณ์ก็ทำได้ไม่ยากโดยปรับดอกเบี้ยเงินกู้ให้สูงขึ้นโดยไม่ต้องสนใจเรื่องความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์ออมทรัพย์มีการเงินคือเงินคือนำมาใช้ในการเลี้ยงชားหนี้เป็นไปได้อย่างยาก แต่การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้ช่วยให้สมาชิกหลุดพ้นจากบ่วงหนี้ เป็นเพียงการผ่อนถ่ายหนี้ไปมา และไม่ได้ช่วยสิ่งใดในทางสังคม หลายสหกรณ์ไม่ได้ดำเนินการตามแนววัตถุประสงค์เชิงสังคมเพราะไม่เข้าใจในค่านิยมดังกล่าว

สหกรณ์ให้คุณค่าความเป็นคนมากกว่าพลังเงิน แต่มีใช้ว่าจะปฏิเสธเรื่องเงินซึ่งเป็นเรื่องของผลตอบแทน แต่สิทธิในการออกเสียงมีความเท่าเทียมกัน สหกรณ์ภาคการเกษตรในหลายประเทศที่ไม่ได้มีระบบเศรษฐกิจพอเพียงแบบประเทศไทย แต่เขามีวิถีปฏิบัติที่มุ่งให้เกิดประโยชน์ทางสังคม มีการนำแนวคิด Fair Trade คือการค้าที่เป็นธรรม โดยลดช่องว่างคนกลางทำให้ยกระดับราคายุติธรรม (Reasonable Price) จึงเป็น Fair for Farmer ฉะนั้น ถ้าสหกรณ์มีวัตถุประสงค์อย่างไร ก็ต้องมี Guideline หรือตัวชี้วัดในทางปฏิบัติควบคู่กันไป ในหลักการเบื้องต้นยังคงยึดหลักค่านิยมสหกรณ์ อุดมการณ์สหกรณ์ที่ว่าด้วยการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่น สหกรณ์หลายแห่งมีรายได้จำนวนมากจากแหล่งภายนอกมาแบ่งปันกันโดยขาดการใส่ใจสมาชิกภายใน หรือการเลือกตั้งกรรมการสหกรณ์สมาชิกควรศึกษาประวัติ ความรู้ความสามารถ และผลงานแทนการรู้จักคุ้นเคยเป็นการส่วนตัว หรือนโยบายขายฝันที่ใครก็พูดได้แต่ทำไม่ได้ สิ่งเหล่านี้เป็นหลักการเบื้องต้นที่ควรคำนึง

ปัญหาสำคัญของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีกิจกรรมหลักเรื่องการเงินซึ่งหมายความว่า รวมถึงการสร้างความมั่นคงที่จะนำไปสู่การดูแลสมาชิกให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ คือผู้บริหารสหกรณ์ยังขาดองค์ความรู้ความเข้าใจในการบริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ที่ตนเองรับผิดชอบ นอกเหนือจากความรู้ด้านอุดมการณ์ หลักการ วิธีการสหกรณ์ ด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องพื้นฐานเบื้องต้น อย่างน้อยต้องมีความรู้โครงสร้างทางการเงิน สามารถวิเคราะห์อัตราส่วน งบการเงินของสหกรณ์เพื่อนำมาวางแผนทางการเงินขององค์กรได้ ส่วนด้านบัญชี สามารถนำมาทำกับการดำเนินงานของสหกรณ์ เช่น ความเหมาะสมต่อการให้กู้แก่สมาชิกที่นำมาซึ่งความมั่นคงสู่สหกรณ์ได้ และองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์การดำเนินงานที่นำเอาสถานการณ์ปัจจุบัน บริบทปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่สหกรณ์ประสบอยู่มาจัดทำเป็นแผนดำเนินงาน

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่สหกรณ์จะดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถบรรลุเจตนารมณ์ได้ตามอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ โดยมีการจัดสรรทรัพยากรปัจจัยต่าง ๆ ตามประเภทธุรกิจของสหกรณ์อย่างมีคุณภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด และมีเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมสอดคล้องกับกลยุทธ์และแผนปฏิบัติ ดำเนินงานไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ได้อย่างดี จนเกิดผลสำเร็จบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้นั้น ผู้บริหารสหกรณ์จะต้องมีการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ของแผนปฏิบัติงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาวที่มีความชัดเจนที่ประหยัดทั้งด้านเวลา ทรัพยากร และกำลังคน คำนึงถึงทุนที่มีอยู่ในสหกรณ์ ทั้งที่เป็นเงินทุน ทุนทางทรัพย์สิน ทุนทางปัญญา หรือทุนมนุษย์ที่จะต้องก่อให้เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสหกรณ์ สมาชิก และส่วนรวมอย่างเป็นธรรม เน้นความประหยัด คุ่มทุน มีกระบวนการปฏิบัติงานที่เป็นระบบ และมีมาตรฐาน รวมถึงการมีระบบติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง มีนโยบายธรรมาภิบาลครบทุกด้าน มีบุคลากรสหกรณ์เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและกำกับดูแลองค์กรที่ดี มีผลปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายตามแผน ตลอดทั้งการมีทิศทางในการบริหารจัดการพัฒนาทรัพยากรบุคคลอันประกอบด้วยสมาชิก กรรมการ และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ให้มีมาตรฐานอยู่ในระดับที่สามารถเป็นตัวอย่างได้ ที่สำคัญสหกรณ์ต้องมีแผนพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจที่ชัดเจนที่เป็นไปตามแผนงานและอยู่ในระดับมาตรฐานที่ดี มีการใช้งบประมาณเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบของสหกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการประเมินรายได้ค่าใช้จ่ายตามแผนงานและงบประมาณประจำปีของสหกรณ์ รวมถึงการเทียบเคียงค่าใช้จ่ายการดำเนินงานต่อทรัพย์สิน ทั้งสหกรณ์ต้องมีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน กระบวนการควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายในเป็นขั้นเป็นตอนตามคู่มือการปฏิบัติงานของสหกรณ์ รวมถึงการบริหารความเสี่ยงเป็นกระบวนการสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนให้สหกรณ์สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายทั้ง

ในระยะสั้นและระยะยาว ช่วยลดผลกระทบจากความผันผวนของปัจจัยเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อกิจการ ซึ่งคณะกรรมการจึงต้องกำหนดให้มีการบริหารความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับมาตรฐานการบริหารสหกรณ์ที่เป็นสากลทั่วทั้งองค์กร และให้ครอบคลุมกิจกรรมหลักและความเสี่ยงในทุกด้านที่สามารถระบุประเมิน และบริหารความเสี่ยงให้อยู่ในระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ รวมทั้งมีการติดตามดูแลและควบคุมการบริหารความเสี่ยงแต่ละประเภทอย่างเหมาะสมเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะนโยบายการบริหารความเสี่ยงด้านการผ่อนที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการและมาตรการในการบริหารความเสี่ยงทั้งการผ่อนจากภายในและภายนอกสหกรณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นในภาพรวมว่า ปัจจัยหลักของการมีธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และคุณธรรม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่สำนักงานกพร. ได้เผยแพร่ และเป็นเกณฑ์ชี้วัดในระบบราชการ ซึ่งบางอย่างไม่ได้ปรากฏเป็นกฎหมายที่มีบทบังคับ แต่เป็นแนวทางเพื่อการปฏิบัติ ดังนั้น ในระบบสหกรณ์ที่กำกับดูแลด้วยลักษณะของตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งหลาย การเข้าสู่ธรรมาภิบาลก็ย่อมมีความเสี่ยงสูงที่ไม่สามารถจะบริหารจัดการได้ตามเจตนารมณ์สหกรณ์ที่ได้วางไว้ จะด้วยเหตุผลใดก็แล้วแต่ วิธีการแก้ไขต้องมีการใช้ ตัวชี้วัด (KPI) หรือการตรวจสอบด้วยสมาชิกสหกรณ์เอง ทำให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น สนใจในกิจการ สนใจในการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เป็นสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการประกอบกิจการของสหกรณ์ของตนเอง ด้วยเหตุด้วยผล และเมื่อเวลาแบ่งปันประโยชน์ต่อกันแล้วจะเกิดความเป็นธรรม ถ้าการเฉลี่ยประโยชน์ไม่เกิดความเป็นธรรมก็ไม่น่าจะเป็นสหกรณ์ ดังนั้น การประชุมใหญ่ประจำปี ถึงแม้ผู้ตรวจสอบกิจการ มีการควบคุมภายใน มีสมาชิกคอยสอดส่องก็ตาม แต่ถ้าไม่ได้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์หรือตัวชี้วัดเอาไว้ ก็จะติดตามกันอย่างไร้หลักเกณฑ์

เมื่อสหกรณ์ถือปฏิบัติตามหลัก “ธรรมาภิบาล” ในการบริหารและดำเนินกิจการแล้ว จะส่งผลให้สหกรณ์ได้รับความเชื่อถือจากสมาชิกสหกรณ์ ประชาชนทั่วไป สถาบันการเงิน สังคม ฯลฯ กลับมา เพราะทุกส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียย่อมต้องการให้สหกรณ์ มีความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีความ ยุติธรรม มีจริยธรรม คุณธรรม และไม่เอาเปรียบต่อสมาชิกและประชาชนทั่วไป สหกรณ์เกิดความน่าเชื่อถือ ได้รับการยอมรับในวงการธุรกิจ เข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่าย เนื่องจากสหกรณ์มีความรับผิดชอบและธุรกิจดำเนินไปด้วยดี สมาชิกมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดศรัทธาและรักองค์กรเพราะสหกรณ์มีนโยบายแนวทางปฏิบัติที่ดีต่อสมาชิก ตระหนักและให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของสมาชิกเป็นหลักด้วยการให้บริการแก่สมาชิกโดยคำนึงถึงความปลอดภัยและความคุ้มค่าที่สมาชิกจะได้รับจากบริการ จะนำไปสู่การเพิ่มการมีส่วนร่วมของสมาชิก เป็นการขยายธุรกิจในอนาคต ทั้งเป็นการเพิ่มภูมิคุ้มกันที่ดี เพิ่มโอกาสในการสร้างความเจริญเติบโต

อย่างมั่นคงยั่งยืน ท่ามกลางกระแสของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีโอกาสสูงมากที่จะนำกิจการไปสู่ความเสี่ยงใหม่ ๆ การบริหารกิจการที่ดีหรือมีธรรมาภิบาล มาตรการเหล่านี้จะช่วยป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งจากภายในและภายนอกเป็นการเพิ่มภูมิคุ้มกันให้แก่สหกรณ์ และลดโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจให้น้อยลง เพิ่มโอกาสในการแข่งขันทางธุรกิจที่มีประสิทธิภาพ และนำกิจการไปสู่ความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน

สรุปว่า จากการวิเคราะห์ห้กลั่นกรอง ประมวลผลหลักธรรมาภิบาลที่ทั้งองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรภาครัฐภาคเอกชนของไทยนำมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการบริหารงานยึดถือตรงกัน และได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้บริหาร นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการสหกรณ์ จนได้ “หลักสหภาพเพื่อการบริหารกิจการที่ดีสำหรับสหกรณ์” (Co-operative Good Governance: CGG) ในขั้นนี้จำนวน 8 หลัก ได้แก่

- (1) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
- (2) หลักคุณธรรม (Morality)
- (3) ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure)
- (4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
- (5) หลักความเสมอภาค (Equity)
- (6) หลักการมีฉันทานุมัติร่วม (Consensus Orientation)
- (7) หลักการรับผิดชอบ (Accountability)
- (8) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)