

การพัฒนาตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์
ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2
THE DEVELOPMENT OF TRANSPARENCY AND DISCLOSURE
INDICATORS OF THE LARGE-SIZED SAVING COOPERATIVES IN
LOWER NORTHEASTERN REGION 2

¹กิตติมา จิ่งสุวดี, ²ประนอม คำผา, ³นลินี ทองประเสริฐ,
⁴ปิยกนิษฐา โชติวานิช, ⁵อัยรดา พรเจริญ และ ⁶อโนทัย ทหารสาร

¹Kittima Cheungsvadee, ²Pranom Khampha, ³Nalinee Thongprasert,
⁴Piyakanit Chotivanich, ⁵Irada Phorncharoen and ⁶Anothai Harasarn

มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, ประเทศไทย
Ubon Ratchathani Rajabhat University, Thailand

¹kittima.c@ubru.ac.th, ²pranorm.k@ubru.ac.th.

Received December 25, 2021; Revised February 12, 2022; Accepted March 10, 2022

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ เพื่อศึกษาและพัฒนาตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 องค์ประกอบและตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ ผลจากการพัฒนาตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ พบว่า องค์ประกอบและตัวชี้วัดที่มีความเหมาะสมโดยรวมในระดับที่กำหนดไว้ มีองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ 1) ด้านการดำเนินงานอย่างโปร่งใส 2) ด้านการบริหาร

¹ รองศาสตราจารย์ ดร. หลักสูตรบริหารธุรกิจดุษฎีบัณฑิต คณะบริหารธุรกิจและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. หลักสูตรบริหารธุรกิจดุษฎีบัณฑิต คณะบริหารธุรกิจและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

³ รองศาสตราจารย์ ดร. หลักสูตรบริหารธุรกิจดุษฎีบัณฑิต คณะบริหารธุรกิจและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

⁴ รองศาสตราจารย์ ดร. หลักสูตรบริหารธุรกิจดุษฎีบัณฑิต คณะบริหารธุรกิจและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

⁵ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. หลักสูตรบริหารธุรกิจดุษฎีบัณฑิต คณะบริหารธุรกิจและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

⁶ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. หลักสูตรบริหารธุรกิจดุษฎีบัณฑิต คณะบริหารธุรกิจและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

ความเสี่ยงและการควบคุมภายในที่ดี และ 3) ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศที่มีคุณภาพ และมีตัวชี้วัดจำนวน 17 ตัวชี้วัด

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดมิติหรือองค์ประกอบในการพิจารณาความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลออกเป็น 3 ด้าน เพื่อเป็นกรอบอธิบายลักษณะความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวชี้วัดเกือบทั้งหมดเห็นว่า ตัวชี้วัดขององค์ประกอบแต่ละด้านมีความตรงประเด็น มีความเป็นตัวแทน มีความสอดคล้องและเพียงพอที่จะอธิบายลักษณะการปฏิบัติที่พึงประสงค์ของแต่ละองค์ประกอบได้ น่าจะสามารถนำไปประเมินและยกระดับการดำเนินงาน ของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ได้ ส่วนผู้ให้ข้อมูลที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มส่วนใหญ่มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่ให้สัมภาษณ์ โดยเห็นด้วยกับการกำหนดองค์ประกอบ และการกำหนดตัวชี้วัดของแต่ละองค์ประกอบ

คำสำคัญ : การพัฒนาตัวชี้วัด; ความโปร่งใส

Abstract

The objectives of this study was to study and develop the indicators for transparency and disclosure of information of large-sized saving cooperatives in the lower northeastern region 2. The results of the development of transparency and disclosure of information of large-sized saving cooperatives showed that the overall components and indicators were appropriate as the specified level including 3 components: 1) transparency in implementation; 2) risk management and internal control; and 3) quality disclosure and access to information. All these 3 components included 17 indicators. Most of the informants that provided information through interviews agreed with defining dimensions or components for considering the content of transparency and disclosure of information that could be divided into 3 aspects as a framework for description of transparency and disclosure of information. Regarding opinion towards the indicators, most of them agreed that the indicators of each component were: right on the issue, representative of the issue, relevant and sufficient to describe the expected practice of each component. All these components and indicators were applicable in the assessment for lifting up the quality of operation of the large-sized saving cooperatives. Most of the informants that participated in focus group discussion had their opinions in the same direction as other interviewed informants i.e. the specification of the components and the indicators of each component.

Keywords: Indicators Development; Transparency

บทนำ

สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสหกรณ์ประเภทหนึ่งของไทย ก่อตั้งครั้งแรกเมื่อปี 2492 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์โดยรับฝากเงินจากสมาชิกและให้ดอกเบี้ยเป็นผลตอบแทน ขณะเดียวกันก็ให้บริการเงินกู้แก่สมาชิกที่มีความจำเป็น สหกรณ์ออมทรัพย์จึงเป็นตัวกลางทางการเงินของสมาชิกที่ดำเนินการเพื่อการพึ่งพาตนเอง และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในช่วงที่ผ่านมา สหกรณ์ออมทรัพย์ช่วยเติมเต็มการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน โดยสมาชิกสามารถเข้าถึงสินเชื่อที่มีต้นทุนทางการเงินต่ำกว่าสถาบันการเงินอื่น ส่วนสมาชิกผู้ฝากก็มักได้รับดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ ต่อมาสหกรณ์ออมทรัพย์มีขนาดใหญ่ขึ้นและมีการดำเนินงานที่เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินธุรกรรมของสหกรณ์ออมทรัพย์มีการพัฒนาในหลายด้าน ทั้งการให้สินเชื่อที่ขยายเกือบเท่าตัว มีการนำเงินฝากของสมาชิกไปลงทุนในตราสารหนี้และตราสารทุน มีการให้สินเชื่อแก่สหกรณ์อื่น มีการกู้ยืมเงินจากสหกรณ์อื่น รวมถึงกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินของรัฐ ทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์มีความเชื่อมโยงกับระบบการเงินโดยตรง และมีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยมากขึ้น ปัจจุบันระบบสหกรณ์ออมทรัพย์มีขนาดสินทรัพย์ใหญ่เป็นอันดับ 3 รองจากธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีสหกรณ์ออมทรัพย์ทั่วประเทศ

แม้ที่ผ่านมาสหกรณ์ออมทรัพย์ได้ดำเนินพันธกิจตอบสนองเจตนารมณ์และอุดมการณ์สหกรณ์ได้ดีในระดับหนึ่งจนได้รับการยอมรับว่าเป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทสำคัญต่อภาคครัวเรือน แต่ยังมีสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ประสบปัญหา ในการบริหารจัดการจนสะสมความเสี่ยงไว้หลายรูปแบบ อาทิ ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ และความเสี่ยงด้านความเชื่อมั่น ซึ่งแม้จะมีหน่วยงานที่ช่วยกำกับดูแลความเสี่ยงของสหกรณ์ แต่กฎระเบียบที่บังคับใช้ ก็ไม่เข้มงวดมากเหมือนกับที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้กำกับดูแลความเสี่ยงของระบบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน ดังที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2561) ระบุปัญหาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของสหกรณ์ สรุปได้ว่า สหกรณ์มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มากกว่ากระบวนการซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถตรวจสอบ ติดตามกระบวนการต่าง ๆ ได้ ทำให้ขาดความโปร่งใส ชัดเจนในการดำเนินงาน ระเบียบข้อบังคับที่ถือปฏิบัติอาจไม่ทันสมัยไม่เป็นธรรม ซึ่งอาจเปิดโอกาสให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเพียงฝ่ายเดียว และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้เกี่ยวข้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กระบวนการและองค์กรโดยตรง ได้ยาก ดังนั้น นับตั้งแต่ปี 2560 จึงได้มีการทบทวนหลักธรรมาภิบาลภายใต้โครงการ “สหกรณ์สีขาวด้วยธรรมาภิบาล” ซึ่งได้จัดทำตัวชี้วัด หลักเกณฑ์ การพิจารณา และวิธีการประเมินธรรมาภิบาลในสหกรณ์ขึ้นใหม่ ดังนั้นผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญของสหกรณ์ทั้งภายในและภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสหกรณ์ จึงควรทำหน้าที่และรับผิดชอบอย่างเข้มแข็งในการดูแล คุ้มครองผลประโยชน์ เฝ้าระวังความเสี่ยง รวมทั้งตรวจสอบและส่งเสริมการบริหารจัดการสหกรณ์ให้

มีความโปร่งใสในการดำเนินกิจการ เพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน และนำไปสู่ความเข้มแข็ง มั่นคงของระบบสหกรณ์

จากการพิจารณาหลักการ ตัวชี้วัด และเกณฑ์การประเมินโครงการสหกรณ์สีขาว ด้วยธรรมาภิบาล พบว่าเป็นการนำเกณฑ์การประเมินเพื่อจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และหลักการความเป็นสหกรณ์มาปรับใช้ ทำให้ตัวชี้วัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลที่มีอยู่ อาจไม่สอดคล้อง และไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้กับสหกรณ์ออมทรัพย์ สอดคล้องกับการศึกษาถึงความยั่งยืนของสหกรณ์ออมทรัพย์ดีเด่นในประเทศไทยกับปัญหาคอร์รัปชัน ของรุจิพัชร กิตติวิวัฒน์พงศ์และกนกรัตน์ ยศไกร (2559) ผลการวิจัยพบว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ที่เคยได้รับรางวัลดีเด่นมีโอกาสในการเกิดปัญหา คอร์รัปชันและเป็นคดีความฟ้องร้องในศาล เนื่องจากมีการปฏิบัติการที่ซับซ้อนของการคอร์รัปชันและคณะกรรมการสหกรณ์มีลักษณะของความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ นอกจากนี้สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่เกือบทั้งหมดล้วนมีการดำเนินกิจการเช่นเดียวกับสถาบันการเงิน แต่กลับมีกฎระเบียบที่ใช้กำกับดูแลไม่เข้มงวดเท่าที่ควร จึงทำให้เกิดความเสี่ยงสะสมจากการบริหารจัดการที่ขาดความระมัดระวัง และมีการตั้งคำถามเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในการดำเนินงานสหกรณ์อยู่เป็นระยะ ซึ่งหัวใจสำคัญที่จะช่วยในการสร้างธรรมาภิบาลที่ดีในระบบสหกรณ์ คือ ต้องมีวัฒนธรรมองค์กรที่ตระหนักถึงความเสี่ยง มีระบบงานที่มีการถ่วงดุล มีระบบการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใส ตรงไปตรงมา และทันกาล (วิโรท สันติประภพ, 2562) และควรยกระดับการกำกับดูแลให้ระบบสหกรณ์มีความเข้มแข็งขึ้น โดยปรับเกณฑ์กำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลและด้านความมั่นคงเพิ่มเติมเพื่อกำกับดูแลความเสี่ยงที่เหมาะสมกับขนาดของสหกรณ์และภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป (ศิริวรรณ อัครวงค์เสถียร, กันตภณ ศรีชาติ และรัฐศาสตร์ หนูดำ, 2560)

ความโปร่งใส คือ ลักษณะเฉพาะขององค์การที่เปิดเผยข้อมูลสารสนเทศ กฎระเบียบ แผนงาน กระบวนการ และการปฏิบัติของตนอย่างตรงไปตรงมา โดยยึดหลักการว่า บุคลากรขององค์การทุกระดับ มีหน้าที่ต้องกระทำการใดๆ อย่างชัดเจน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบ และยินดีให้บุคคลที่สามรับรู้การปฏิบัติการของตนที่กำลังดำเนินอยู่ (Transparency International, 2019) ฐานคิดส่วนหนึ่งของความโปร่งใสมีความเกี่ยวข้องกับ การมีข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานที่สามารถเข้าถึงได้ (Gerring & Tracker, 2004) มีสาระสำคัญถูกต้อง ง่ายต่อการทำความเข้าใจ (Moser, 2001) ขณะที่ World Bank Group (Cuevas & Juan, 2018) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการกำกับติดตามเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับสหกรณ์การเงินในยุโรปและอเมริกาเหนือ และชี้ว่าประเด็นความท้าทายที่สำคัญของสหกรณ์การเงินคือ ความหลากหลายและแตกต่างกันด้านขนาดและโครงสร้างการบริหารงานของสหกรณ์ จุดอ่อนด้านการควบคุมภายในและระบบการจัดการสารสนเทศ

สมรรถนะของเจ้าหน้าที่สหกรณ์ในการปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับติดตามควรรีความเสี่ยงของสหกรณ์เป็นตัวตั้ง (Risk-based Supervision Approach) ซึ่งสอดคล้องกับที่ Financial Stability Institute เสนอแนะไว้ โดยกล่าวว่า ให้พิจารณาจากสภาพการจัดการความเสี่ยงและการควบคุมภายในที่เป็นอยู่ เนื่องจากสหกรณ์การเงินที่มีขนาดใหญ่ มีธุรกรรมการเงินที่ซับซ้อนย่อมต้องมีข้อกำหนดในการกำกับติดตามที่มีคุณภาพ และถูกคาดหวังให้มีธรรมาภิบาลที่สูงกว่า แต่ในประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และประเทศในสหภาพยุโรปส่วนใหญ่ ก็กำหนดให้สถาบันการเงินทุกขนาดได้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรฐาน Basel III มาใช้ ดังนั้นจะเห็นว่าการดำเนินงานของสหกรณ์การเงินในประเทศตะวันตกล้วนให้ความสำคัญในเรื่องมาตรฐานการรายงานทางการเงิน การควบคุมภายใน และการจัดการความเสี่ยง (Coelho et al., 2019) และเป็นไปในทิศทางเดียวกับหลักการและแนวทางกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย (2563) ที่มุ่งให้สถาบันการเงินในชาติมีความมั่นคง มีความระมัดระวังและมีระบบบริหารความเสี่ยงที่ดี ปฏิบัติตามมาตรฐานบัญชี มีธรรมาภิบาลที่ดี มุ่งเน้นเรื่องบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ โครงสร้างของคณะกรรมการ การควบคุมภายใน การตรวจสอบภายใน ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส ซึ่งประเด็นที่กล่าวมานี้ควรนำมาใช้พิจารณากำหนดตัวชี้วัดหรือเกณฑ์ด้านความโปร่งใสเพื่อกำกับดูแลและประเมินการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่

การเปิดเผยข้อมูลมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความโปร่งใส โดยทั่วไปการเปิดเผยข้อมูล หมายถึง การจัดให้มีสารสนเทศที่เชื่อถือได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กร เช่น ทรัพย์สินของบุคคล รายงานทางการเงิน รายชื่อผู้บริจาคแก่องค์กรพัฒนาเอกชน หรือข้อมูลที่เปิดเผยโดยบุคคลภายในองค์กรเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการกระทำขององค์กรที่เป็นภัยต่อสังคม (Transparency International, 2019) อย่างไรก็ตามสถาบัน Financial Stability Institute ของธนาคารเพื่อการชำระบัญชีระหว่างประเทศ (Bank for International Settlements: BIS) กล่าวว่า การออกระเบียบข้อบังคับและการกำกับดูแลสหกรณ์การเงิน ซึ่งเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งของระบบการเงินในทวีปยุโรป ควรพิจารณาปรับให้เหมาะสม พอเหมาะ พอดีตามขนาดประเภท ความเสี่ยง และความซับซ้อนของธุรกรรม (Coelho et al., 2019)

ปัจจุบันสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ถูกกำหนดให้เปิดเผยสารสนเทศเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากงบการเงิน และหมายเหตุประกอบงบการเงิน โดยให้สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ต้องรายงานข้อมูลตามแบบรายงานใหม่ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตของกรมส่งเสริมสหกรณ์ตามระยะเวลาและความถี่ที่กำหนด เพื่อให้ผู้กำกับดูแล และผู้ใช้ข้อมูลสามารถวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านเครดิต ด้านตลาด และด้านสภาพคล่องได้ดียิ่งขึ้น (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2560) นอกจากนี้ยังกำหนดให้สหกรณ์ขนาดใหญ่ ซึ่งหมายถึง สหกรณ์

ที่มีขนาดสินทรัพย์ตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป 1) ต้องมีกรรมการที่มีคุณวุฒิการศึกษา ด้านการเงิน การบัญชี การบริหารจัดการ เศรษฐศาสตร์ หรือผ่านการฝึกอบรมและมีหลักฐานการผ่านการฝึกอบรม อย่างน้อย 3 คน และต้องมีคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง 2) ให้แจ้งและเปิดเผยผลประโยชน์ค่าตอบแทนต่าง ๆ ที่กรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ และที่ปรึกษาของสหกรณ์ได้รับจากสหกรณ์ในรอบปีบัญชีที่ผ่านมา ข้อมูลการถูกร้องทุกข์กล่าวโทษ การถูกดำเนินคดี การถูกร้องเรียนถูกลงโทษของสหกรณ์ในรอบปีบัญชีที่ผ่านมา พร้อมทั้งแผนหรือแนวทางการป้องกัน รวมถึงรายการอื่นที่คณะกรรมการหรือที่ประชุมใหญ่มีมติให้เปิดเผยแก่สมาชิก ในการประชุมใหญ่ของสหกรณ์ 3) ให้จัดทำและเปิดเผยรายการย่อแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน 4) การทำธุรกรรม การให้สินเชื่อหรือให้กู้กับกรรมการที่เป็นสมาชิกต้องมีเงื่อนไขเดียวกับสมาชิกอื่น 5) ให้สหกรณ์จัดทำบัญชี งบการเงินและเปิดเผยงบการเงิน 6) ให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจหรือกิจกรรมอื่นใดที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งระเบียบและข้อบังคับของสหกรณ์ 7) ให้จัดเก็บและรายงานข้อมูลทางการเงินของสหกรณ์ตามที่กำหนดต่อนายทะเบียนสหกรณ์

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาและพัฒนาตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ในประเทศไทย เพื่อนำไปใช้พัฒนาและยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ให้มีการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส คำนึงถึงความเสี่ยงในการดำเนินงานมากขึ้น สามารถปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกและสังคม เสริมสร้างความเข้มแข็งยั่งยืนให้กับระบบสหกรณ์อันจะส่งผลให้ระบบสหกรณ์และระบบการเงินโดยรวม ของประเทศมีเสถียรภาพ เพื่อช่วยเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาและพัฒนาตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 ใช้ระเบียบวิธีวิจัยคุณภาพ ได้ดำเนินการวิจัย 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาเอกสาร (Documentary Study) โดยศึกษาองค์ประกอบ และตัวชี้วัดความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลที่จัดทำโดยหน่วยงาน องค์กรภาครัฐ

ภาคเอกชนภายในประเทศ และศึกษาผลการวิจัย แนวคิด หลักเกณฑ์ ข้อกำหนด และองค์ประกอบในการส่งเสริมด้านความโปร่งใสในการดำเนินกิจการขององค์การด้านความโปร่งใสในต่างประเทศ ตลอดจนผลการกำกับดูแลและติดตามการดำเนินงานของสหกรณ์การเงินในต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อนำมาพิจารณากำหนดองค์ประกอบ ตัวชี้วัด และคำอธิบายตัวชี้วัดความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล ของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ ซึ่งในขั้นตอนนี้ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน 2562 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ แบบบันทึก

ขั้นตอนที่ 2 การเก็บรวบรวมความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ออมทรัพย์โดยการสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ประกอบด้วย สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ จำนวน 10 คน ผู้แทนสมาชิกหรือผู้ที่เคยเป็นผู้แทนสมาชิก จำนวน 5 คน และบุคลากรฝ่ายจัดการ/เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสหกรณ์ จำนวน 5 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 20 คน โดยรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมขององค์ประกอบ และตัวชี้วัด ซึ่งหมายถึง การมีความตรงหรือความถูกต้องของเนื้อหา มีความตรงประเด็น มีความเป็นตัวแทน และมีความสะดวกในการนำไปใช้ จากนั้นนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาทำการวิเคราะห์และปรับปรุงองค์ประกอบ ตัวชี้วัด และคำอธิบายตัวชี้วัด การเก็บรวบรวมข้อมูลในขั้นตอนนี้ดำเนินการระหว่างเดือนธันวาคม 2562 - มกราคม 2563 ในพื้นที่จังหวัดยโสธร ศรีสะเกษและอุบลราชธานี เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi – structured In-depth Interview) แบบบันทึก

ขั้นตอนที่ 3 ดำเนินการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมและตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์ จำนวน 3 คน บุคลากรฝ่ายจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ จำนวน 3 คน ผู้แทนสมาชิกหรือผู้ที่เคยเป็นผู้แทนสมาชิก จำนวน 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ จำนวน 3 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 12 คน เพื่อพิจารณาความเหมาะสมขององค์ประกอบและตัวชี้วัดในขั้นสุดท้าย ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะในการดำเนินการต่อเนื่องในอนาคต ลักษณะคำถามที่ใช้ระหว่างการสนทนาเป็นแบบ PDE (Probe, Discuss, Exit) ดำเนินการในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมาจากจังหวัดยโสธร ศรีสะเกษและอุบลราชธานี เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย แบบสนทนากลุ่ม แบบบันทึก และแบบสอบถาม

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาตามแนวทางการวิเคราะห์แบบ Directed Content Analysis เพื่อให้ได้ข้อสรุปและยืนยันความเหมาะสมของตัวชี้วัดตามเกณฑ์ในระดับที่กำหนด การวิเคราะห์ข้อมูลกระทำใน 2 ระดับ คือ 1) การวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นในขณะที่ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยคณะนักวิจัย เพื่อสรุปข้อค้นพบที่ได้จากการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มและปิดประเด็นที่ยืนยันความเชื่อมั่น และ

สอดคล้องกันระหว่างหลายแหล่งข้อมูลแล้ว ส่วนกรณีที่มีความคลาดเคลื่อน ไม่สอดคล้อง หรือไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ได้ตรวจสอบซ้ำเพื่อหาข้อสรุป 2) การวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกัน โดยการประชุมของคณะนักวิจัย ทั้งการประชุมทบทวนภายหลังดำเนินการของแต่ละชั้น (After Action Review: AAR) และการประชุมเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลขั้นสุดท้าย

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์ ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 สรุปผลการวิจัย ดังนี้

องค์ประกอบและตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ ผลจากการพัฒนาตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ พบว่า องค์ประกอบและตัวชี้วัดที่มีความเหมาะสมโดยรวมในระดับที่กำหนดไว้ มีองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ 1) ด้านการดำเนินงานอย่างโปร่งใส 2) ด้านการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในที่ดี และ 3) ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศที่มีคุณภาพ และมีตัวชี้วัดจำนวน 17 ตัวชี้วัด มีรายละเอียด ดังนี้

1. องค์ประกอบที่ 1 ด้านการดำเนินงานอย่างโปร่งใส มี 9 ตัวชี้วัด ได้แก่

1) มีนโยบายและแผนงานที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเสริมสร้างความโปร่งใสในการดำเนินกิจการ

2) มีข้อกำหนดในการปฏิบัติตามแผนงานเพื่อต่อต้านการทุจริตและการให้หรือรับสินบน ที่กำหนดกรอบความเสี่ยงและลักษณะอันอาจก่อให้เกิดการทุจริต และการให้หรือรับสินบนทั้งทางตรงและทางอ้อมไว้ชัดเจน ประกอบด้วย 2.1) ความชัดเจนของผลประโยชน์ที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต 2.2) การไม่ให้หรือเรียกรับผลประโยชน์ ทั้งโดยตรงหรือผ่านบุคคลที่สาม 2.3) การไม่สนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อพรรคการเมือง องค์กรหรือบุคคล ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองเพื่อสร้างความได้เปรียบในการดำเนินการ 2.4) การไม่ให้ความช่วยเหลือ (Sponsor) การสนับสนุนงานการกุศลเพื่อหวังเป็นสะพานสู่การทุจริต หรือหวังอามิสสินจ้าง 2.5) การไม่จ่ายหรือรับค่าอำนวยความสะดวก 2.6) การให้ของขวัญจ่ายค่าใช้จ่ายในการต้อนรับหรือการรับรองโดยไม่สุจริต และเสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้ของขวัญแก่ผู้ที่สามารถ หรือเชื่อได้ว่าอาจสามารถชักนำให้เกิดผลประโยชน์อันไม่สมควรแก่สหกรณ์

3) มีคู่มือการปฏิบัติงานตามภารกิจและบริการหลักของสหกรณ์ที่มีความชัดเจน มีการปรับปรุงคู่มือ อย่างต่อเนื่อง เผยแพร่ให้ผู้ปฏิบัติงาน ผู้เกี่ยวข้องและผู้ใช้บริการอย่างทั่วถึงผ่านหลายช่องทาง เพื่อให้ทำความเข้าใจ ถือปฏิบัติ และลดการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติงาน

4) มีมาตรฐานคุณภาพการให้บริการ โดยระบุ ขั้นตอน ระยะเวลามาตรฐาน และค่าบริการในการให้บริการ (ถ้ามี) มีการทบทวน ปรับปรุง พัฒนา มาตรฐานการให้บริการ ทุกปี โดยนำข้อมูลเกี่ยวกับข้อร้องเรียน และความพึงพอใจ ของผู้รับบริการมาใช้เป็นฐานคิด ในการปรับปรุงและพัฒนา

5) มีช่องทางการให้บริการแบบ E-services

6) มีการตอบสนองข้อร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรของสหกรณ์ โดยกำหนดระบบ ขั้นตอนการรับข้อร้องเรียน มีช่องทางและวิธีการรับข้อร้องเรียนที่สามารถ ทำได้ง่าย การตอบกลับเรื่องร้องเรียนหรือการแจ้งผลดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ รวดเร็ว หรือตามระยะเวลามาตรฐานที่กำหนดร่วมกันหลายฝ่ายและรวบรวมสถิติ และจัดทำ สรุปลผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนในรอบเดือน

7) กระบวนการและการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการ ผู้จัดการ และคณะ ผู้สอบบัญชี คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง และผู้ตรวจสอบกิจการ เป็นไปอย่าง เปิดเผย โปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรม

8) มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานและการจ่ายค่าตอบแทนแก่กรรมการ ฝ่ายจัดการ และเจ้าหน้าที่ และบุคลากรอื่นที่โปร่งใส เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ

9) มีกลไก และกระบวนการ เพื่อให้สมาชิกและองค์กรของสมาชิก มีส่วนร่วมใน การบริหารงาน แสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับความโปร่งใสและมีส่ว นร่วมตรวจสอบการปฏิบัติงาน และการดำเนินกิจการของสหกรณ์

2. องค์กรประกอบที่ 2 ด้านการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในที่ดี มี 4 ตัวชี้วัด ได้แก่

1) มีคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง ที่มีองค์ประกอบ และคุณสมบัติเป็นไป ตามกฎกระทรวง

2) มีคณะทำงานควบคุมภายใน ที่ไม่ใช่ผู้ตรวจสอบกิจการ สับเปลี่ยนทุก 3 ปี ที่ ได้รับการแต่งตั้ง จากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งมาจากสมาชิกและบุคคลภายนอก มีหน้าที่วิเคราะห์ ประเมิน บริหาร และควบคุมความเสี่ยงให้เป็นไปตามแผนบริหารความ เสี่ยง / ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมภายในเพียงอย่างเดียว โดยมีความเป็นอิสระในการ ปฏิบัติหน้าที่ และประสานข้อมูลและการปฏิบัติงานกับคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง

3) มีแผนการบริหารความเสี่ยง การประเมินความเสี่ยง การวิเคราะห์ความเสี่ยง การระบุปัจจัยเสี่ยง ที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการ และความเสี่ยงเกี่ยวกับบุคคลหรือกิจการที่ เกี่ยวข้องกัน และแนวทางจัดการความเสี่ยง

4) มีกฎบัตรการตรวจสอบภายใน แผนการตรวจสอบเชิงกลยุทธ์ และปฏิทิน การตรวจสอบภายในประจำปี และให้ดำเนินการตามแผน สรุปลผล และรายงานผล เสนอต่อ

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์โดยตรง อย่างสม่ำเสมอ ในทุกสองเดือน หรือตามความจำเป็น และให้มีการติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอย่างครบถ้วน

3. องค์ประกอบที่ 3 ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศที่มีคุณภาพ มี 4 ตัวชี้วัด ได้แก่

1) จัดให้มีช่องทางการเปิดเผย และให้บริการข้อมูลสารสนเทศแก่สมาชิก กรรมการ ฝ่ายจัดการ เจ้าหน้าที่ และผู้มีส่วนได้เสีย และจัดให้มีคณะผู้ดูแลรับผิดชอบกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นลายลักษณ์อักษร มีการสำรวจและสรุปความต้องการของผู้รับสาร และมีช่องทางการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศที่หลากหลาย มีประสิทธิภาพในการสื่อสาร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย สะดวกและทั่วถึง

2) การจัดทำข้อมูลสารสนเทศเพื่อนำมาเปิดเผย และนำเสนอในรูปแบบที่เข้าใจง่าย ข้อมูลสารสนเทศที่นำมาเปิดเผยมีความเกี่ยวข้องกับผลการดำเนินงานทางการเงินที่สำคัญ มีความชัดเจน ครบถ้วน เป็นปัจจุบัน ความเป็นกลาง เชื่อถือได้ และเพียงพอที่จะนำไปประกอบการตัดสินใจของสมาชิก ข้อมูลและสรุปรายงานที่เกี่ยวข้อง กับการดำเนินงานทางการเงินที่ให้เปิดเผย ประกอบด้วย 2.1) งบการเงินและรายละเอียดประกอบงบการเงิน 2.2) รายงานรายละเอียดเงินลงทุนในหลักทรัพย์ 2.3) รายงานลูกหนี้เงินให้กู้ยืม 2.4) รายงานลูกหนี้เงินให้กู้ยืมรายใหญ่ 50 รายแรก 2.5) รายงานเงินกู้ยืม 2.6) รายงานเจ้าหนี้เงินกู้ยืมรายใหญ่ 50 รายแรก 2.7) รายงานผู้ฝากเงินรายใหญ่ 50 รายแรก 2.8) รายงานฐานะสภาพคล่องสุทธิ 2.9) รายงานการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง 2.10) แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติงานประจำปี 2.11) สรุปผลการดำเนินงานประจำปี 2.12) แผนบริหารความเสี่ยงและผลการจัดการความเสี่ยง และ 2.13) รายงานของผู้ตรวจสอบกิจการ ส่วนความถี่และช่องทางในการเปิดเผยข้อมูลให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่สามัญของสหกรณ์

3) มีการเปิดเผย เผยแพร่ มาตรฐานคุณภาพการให้บริการ โดยระบุ ขั้นตอนระยะเวลามาตรฐาน และค่าบริการในการให้บริการ (ถ้ามี) ผ่านช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย เข้าถึงง่าย สะดวก และทั่วถึง

4) มีการเปิดเผยคุณวุฒิการศึกษา ประสบการณ์ทำงานที่สำคัญโดยย่อ ของคณะกรรมการ ผู้จัดการและคณะผู้สอบบัญชี คณะกรรมการบริหารความเสี่ยงและผู้ตรวจสอบกิจการ ต่อสมาชิกและสาธารณชน ผ่านเว็บไซต์ของสหกรณ์และช่องทางอื่น

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ พบว่าในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดมติหรือองค์ประกอบในการพิจารณาความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลออกเป็น 3 ด้าน เพื่อเป็นกรอบอธิบายลักษณะความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวชี้วัด เกือบทั้งหมดเห็นว่าตัวชี้วัดขององค์ประกอบแต่ละด้านมีความตรงประเด็น ความเป็นตัวแทน มีความสอดคล้อง และเพียงพอที่จะอธิบายลักษณะการปฏิบัติที่พึงประสงค์ของแต่ละองค์ประกอบได้ น่าจะ

สามารถนำไปประเมินและยกระดับการดำเนินงาน ของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ได้ ส่วน ผู้ให้ข้อมูลที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มส่วนใหญ่มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันกับกลุ่มผู้ให้ ข้อมูลที่ให้สัมภาษณ์ โดยเห็นด้วยกับการกำหนดองค์ประกอบ และการกำหนดตัวชี้วัดของแต่ละ องค์ประกอบ

ผู้ให้ข้อมูลทั้งสองกลุ่มมีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับความชัดเจนของตัวชี้วัดในระหว่าง การให้ข้อมูล 2 ประการ คือ 1) ควรระบุลักษณะตัวอย่างการกระทำอันอาจนำมาซึ่งการ ทุจริต ตามตัวชี้วัดที่ 2 ขององค์ประกอบที่ 1 ด้านการดำเนินงานอย่างโปร่งใส และ 2) ควร ระบุ สรุปรายงานและสารสนเทศที่สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ควรนำมาเปิดเผยต่อผู้มีส่วน ได้ส่วนเสีย ตามที่ตัวชี้วัดที่ 2 ขององค์ประกอบด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูล สารสนเทศที่มีคุณภาพ เพื่อให้มีความสะดวกในการนำไปใช้ประเมิน หรือนำไปใช้ทบทวน เทียบเคียงการปฏิบัติ และดำเนินการประเมินการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาด ใหญ่ในอนาคต ซึ่งต่อมากณะนักวิจัยได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมตัวชี้วัดที่กล่าวมาตามข้อสังเกต ดังปรากฏในสรุปผลการวิจัยที่กล่าวมาแล้ว

อภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์ ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 มีประเด็นที่ควรนำมาอภิปราย ผล ดังนี้

1. องค์ประกอบที่ร่วมกันอธิบายความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล

จากการที่ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดองค์ประกอบหรือมิติการ พิจารณาความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล เพื่อเป็นกรอบในการอธิบายลักษณะความ โปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลตามที่ได้จำแนกออกเป็น 3 องค์ประกอบ นั้นน่าจะเนื่องมาจาก ผู้ให้ข้อมูลรับรู้ว่าการดำเนินงานอย่างโปร่งใส การควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง และการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศ มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน เป็นเหตุและผลของกันและกัน ซึ่งสอดคล้องกับนิยามความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล ตลอดจนแนวคิดที่หน่วยงาน องค์กรและนักวิชาการทั้งในประเทศไทยและ ในต่างประเทศให้ไว้ (Gerring & Tracker, 2004); (Transparency International, 2019); (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2561) ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีบางหน่วยงานที่ระบุว่า การเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศเป็นคุณลักษณะสำคัญที่บ่งบอกถึง ความโปร่งใส ในการดำเนินงาน จึงได้นำเรื่องการเปิดเผยข้อมูลมาเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการ พิจารณาระดับความโปร่งใส (Office of the Civil Service Commission, 2010); (กรม ส่งเสริมสหกรณ์, 2560)

ส่วนที่มองความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสกับการบริหารความเสี่ยงนั้น ยังเป็นมุมมองที่สอดคล้องกับที่ Transparency International (2013) ระบุว่า การมีจริยธรรม ความโปร่งใสและความรับผิดชอบของธุรกิจ ครอบคลุมถึงความเสี่ยงในการให้หรือรับสินบน เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจ จึงต้องมีหลักการ แผนงาน และข้อกำหนดในการปฏิบัติเพื่อต่อต้านการให้และรับสินบนและต้องประเมินความเสี่ยง ระบุความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดการให้หรือรับสินบนไว้ให้ชัดเจน เพราะสามารถสะท้อนสภาพความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น ในการพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อสะท้อนความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรใดก็ตาม ควรพิจารณาทั้งสามมิติไปพร้อมกัน เนื่องจากทั้งสามประการที่กล่าวมา มีความสัมพันธ์กันแบบเสริมเติมเต็มกัน และกัน (Complementarily Relationship) ทั้งนี้เพื่อให้ได้องค์ประกอบของตัวชี้วัดความโปร่งใส และการเปิดเผยข้อมูลที่มีความครบถ้วน ถูกต้อง และเที่ยงตรงเชิงโครงสร้างของตัวชี้วัด (Construct Validity)

2. ตัวชี้วัดเกี่ยวกับบุคคลและคณะบุคคลกับการบริหารจัดการสหกรณ์

ตัวชี้วัดที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพิจารณาว่ามีความเหมาะสมสูงสุด คือ ตัวชี้วัดที่ 7 ขององค์ประกอบที่ 1 ที่ระบุว่า “กระบวนการและการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการ ผู้จัดการและคณะ ผู้สอบบัญชี คณะกรรมการบริหาร ความเสี่ยง และผู้ตรวจสอบกิจการ เป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรม” สะท้อนว่า ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า บุคคล และคณะบุคคลที่กล่าวไว้ในตัวชี้วัด มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินการสร้างความโปร่งใสและความเปิดเผย ตรงไปตรงมา ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ หากกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลและคณะบุคคลเหล่านี้มีที่มาอย่างสุจริต โอกาสในการเสริมสร้างความโปร่งใสในสหกรณ์ย่อมมีความเป็นไปได้สูงกว่า ในทางตรงกันข้ามหากบุคคลและคณะบุคคลที่กล่าวมาเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่อย่างไม่สุจริต ไม่โปร่งใส ย่อมก่อให้เกิดความเคลือบแคลงเกี่ยวกับการมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือผลประโยชน์ขัดกัน (Conflict of Interest) หรือเกิดความเสี่ยงเกี่ยวกับการกระทำรายการที่เกี่ยวข้องกัน (Inherent Risks) ของบุคคลหรือคณะบุคคล อันจะนำมาซึ่งความอ่อนแอของระบบตรวจสอบภายใน และลดประสิทธิภาพของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการบริหารจัดการ ดังนั้น กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งอย่างสุจริตและโปร่งใสเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ในสหกรณ์ รวมทั้งคุณสมบัติ คุณวุฒิที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลและคณะบุคคลจึงมีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินกิจการของสหกรณ์

การที่ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าตัวชี้วัดนี้มีความเหมาะสมในการนำไปใช้ประเมินความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ นั้น ถือเป็นการตอบสนองกับสิ่งที่ ศิริวรรณ อัสววงศ์เสถียร กันตภณ ศรีชาติและรัฐศาสตร์ หนูดำ (2560) เสนอไว้ว่าหัวใจสำคัญของปัญหาของสหกรณ์เกิดจากการขาดธรรมาภิบาลที่ดีของคณะกรรมการและ

ผู้บริหาร โครงสร้างของสหกรณ์ขาดการถ่วงดุลอำนาจบริหารจัดการ (Check and Balance) และไม่มีมาตรการกำกับการความเสี่ยง จึงควรยกระดับการกำกับดูแลให้ระบบสหกรณ์มีความเข้มแข็งขึ้น โดยปรับเกณฑ์กำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลและด้านความมั่นคงเพิ่มเติม ควรเพิ่มเติมคุณสมบัติของคณะกรรมการ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดย่อยที่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดกันด้านผลประโยชน์

3. ตัวชี้วัดเกี่ยวกับข้อมูลสารสนเทศที่ควรเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศ

ตัวชี้วัดที่ผู้ให้ข้อมูลพิจารณาว่ามีความเหมาะสมรองลงมาคือ ตัวชี้วัดที่ 2 ขององค์ประกอบที่ 3 โดยตัวชี้วัดนี้กำหนดว่า “มีการจัดกระทำข้อมูลสารสนเทศเพื่อนำมาเปิดเผยและนำเสนอในรูปแบบที่เข้าใจง่าย ข้อมูลสารสนเทศที่นำมาเปิดเผยมีความเกี่ยวข้องกับผลการดำเนินงานทางการเงินที่สำคัญ มีความชัดเจน ครบถ้วน เป็นปัจจุบัน มีความเป็นกลาง เชื่อถือได้ และเพียงพอที่จะนำไปประกอบการตัดสินใจของสมาชิก ซึ่งข้อมูลและสรุปรายงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทางการเงินที่ให้เปิดเผย มีจำนวน 13 รายการนั้น อาจสะท้อนว่าในปัจจุบัน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศของสหกรณ์ ขณะเดียวกัน คุณภาพของข้อมูลสารสนเทศที่เปิดเผยอาจยังไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ ซึ่งสอดคล้องกับ กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2561) ที่เคยระบุว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ออมทรัพย์เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กระบวนการและองค์กรโดยตรงได้ยาก และแม้จะมีระเบียบ นายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการบัญชีสหกรณ์ พ.ศ.2542 กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับฐานะการเงินและ ผลการดำเนินงานของสหกรณ์ ในรูปของงบการเงิน รายละเอียดประกอบงบการเงินและหมายเหตุประกอบงบการเงิน เพื่อเปิดเผยสาระสำคัญที่ส่งผลต่อข้อมูลในงบ แต่ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ระบุว่าสหกรณ์เปิดเผยผลการดำเนินงานในลักษณะงบการเงินแบบย่อไว้ในเอกสารประกอบการประชุมใหญ่ประจำปีเท่านั้น และจากการตรวจสอบเว็บไซต์ของสหกรณ์ ออมทรัพย์ขนาดใหญ่พบว่าการปฏิบัติที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สหกรณ์ส่วนใหญ่ไม่นำเสนองบการเงินไว้บนเว็บไซต์มีสหกรณ์เพียงส่วนน้อยที่เปิดเผยงบการเงินแบบย่อไว้บนเว็บไซต์ จึงอาจสรุปได้ว่าประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์ยังดำรงอยู่

ส่วนที่ผู้ให้ข้อมูลทั้งสองกลุ่มมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ควรระบุสรุปรายงานและสารสนเทศที่สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ควรนำมาเปิดเผยต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับรายการข้อมูลและสรุปรายงาน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทางการเงินที่ให้เปิดเผย จำนวน 13 รายการ ตามที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมดังที่กล่าวมาแล้วนั้น สะท้อนว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความต้องการเข้าถึงสารสนเทศทางการเงินของสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิก โดยเห็นว่าการเปิดเผยสารสนเทศทางการเงินมีความสัมพันธ์กับความมั่นคงของสหกรณ์ และน่าจะทำให้คณะกรรมการและฝ่ายจัดการมีความรอบคอบ รักษาวินัยทางการเงินของสหกรณ์ ตัวสมาชิกเองก็จะมีโอกาสวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินเพื่อประกอบการ

ตัดสินใจ เผื่อระวังปัญหาทุจริตอันอาจเกิดขึ้น รวมทั้งจะได้คัดเลือกคณะบุคคลที่มีความรู้ความสามารถทางการบริหารธุรกิจการเงินเข้าไปบริหารงานสหกรณ์ เพื่อคุ้มครองทรัพย์สินและสร้างผลประโยชน์ทางการเงินให้แก่มวลสมาชิกด้วยความโปร่งใส ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศด้านการเงินจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นและลดความเสี่ยงที่เกิดจากการบริหารจัดการสหกรณ์ในฐานะสถาบันที่ดำเนินธุรกิจทางการเงิน เพราะในปัจจุบันนอกจากการให้สมาชิกกู้ยืมแล้ว สหกรณ์หลายแห่งยังนำเงินออมและเงินฝากของสมาชิกไปลงทุนในหลักทรัพย์ ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืม เพื่อแสวงหาผลกำไรส่วนต่างระหว่างดอกเบี้ยเงินฝากและดอกเบี้ยเงินให้กู้ สอดคล้องกับที่ วิโรท สันติประภพ (2562) ที่กล่าวว่า รูปแบบธุรกิจของสหกรณ์เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เกิดการสะสมความเสี่ยงมากขึ้น ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับธรรมาภิบาล การบริหารความเสี่ยง ซึ่งการกำกับดูแลที่เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลง และการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินที่โปร่งใส ตรงไปตรงมาและทันกาล จะช่วยสอบทานการปฏิบัติงานของสหกรณ์ ไม่ก่อให้เกิดความหะหลวมในการดำเนินงาน ส่วนที่สหกรณ์ออมทรัพย์มีสถานะเป็นทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ในเวลาเดียวกัน (ศิริวรรณ อัครวงศ์เสถียร กันตภณ ศรีชาติ และรัฐศาสตร์ หนูดำ, 2560) กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์มีรายการที่เกี่ยวข้องกันหรือมีการกู้ยืมเงินระหว่างกันนั้น หากสหกรณ์ แม้เพียงแห่งเดียวในกลุ่มไม่ได้รับความเชื่อมั่น แล้วสมาชิกถอนเงินฝากในเวลาเดียวกัน อาจทำให้เกิดปัญหาลุกลามขยายไปยังสหกรณ์อื่น ๆ ทั้งกลุ่มเกิดปัญหาขาดสภาพคล่องจนกระทบต่อความมั่นคง และอาจส่งผลต่อเสถียรภาพของระบบการเงินทั้งระบบของประเทศ ดังนั้น การยกระดับหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์ตามตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นนี้ น่าจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นในสหกรณ์ ส่วนรายการที่ควรเปิดเผยทั้ง 13 รายการ นั้น เป็นเงื่อนไขข้อกำหนดให้ถือปฏิบัติ (Mandatory Conditions) ที่สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ต้องจัดทำและนำเสนอรายงาน ต่อหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่กำกับติดตามเป็นปกติอยู่แล้ว จึงไม่น่าจะสร้างภาระให้แก่สหกรณ์เกินสมควร ผู้ให้ข้อมูลเสนอแนะว่าวิธีการที่เปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศทางการเงินที่สำคัญ น่าจะกระทำได้ตามความเหมาะสม เช่น การให้สมาชิกสหกรณ์ลงทะเบียนและรับรหัสผ่าน (Password) เพื่อเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศทางการเงินที่มีคุณภาพ และถ้าจะให้โปร่งใสมยิ่งขึ้น ควรเสนอผลการดำเนินงานด้านการเงินและรายงานการเงินแบบย่อต่อสาธารณชนผ่านเว็บไซต์ของสหกรณ์ เป็นต้นซึ่งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะที่กล่าวมาน่าจะนำไปพิจารณาประกอบการจัดทำเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เชิงปฏิบัติต่อไป

1. ตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นกับหลักเกณฑ์การพิจารณาสหกรณ์สีขาว

ผู้ให้ข้อมูลส่วนหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่าตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นบางตัวชี้วัดมีสาระสำคัญคล้ายกับหลักเกณฑ์การประเมินสหกรณ์สีขาวของกรมส่งเสริมสหกรณ์นั้น หากพิจารณาตัวชี้วัดขององค์ประกอบที่ 1 ที่พัฒนาในครั้งนี้จะพบว่า แม้จะคล้ายกับหลักเกณฑ์การประเมินตามหลักประสิทธิภาพ หลักการตอบสนอง และหลักการรับผิดชอบต่อผู้บริโภคในหลักเกณฑ์การ

ประเมินสหกรณ์สีขาวแต่มีความแตกต่างกัน เนื่องจากตัวชี้วัดขององค์ประกอบที่ 1 ที่พัฒนาขึ้นมีความเฉพาะเจาะจง มุ่งอธิบายลักษณะการดำเนินงานที่มุ่งไปที่การสร้างความปลอดภัยเป็นหลัก เช่น การกำหนดให้มีนโยบาย แผนงานเพื่อต่อต้านการทุจริต การให้หรือรับสินบน และกำหนดกรอบความเสี่ยงและลักษณะ อันอาจก่อให้เกิดการทุจริตไว้อย่างชัดเจน การเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่อย่างโปร่งใสและสุจริตของบุคคลและคณะบุคคลบริหารจัดการและดำเนินกิจการของสหกรณ์ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพการให้บริการเพื่อสร้างความโปร่งใสลดการใช้ดุลยพินิจของบุคลากร เป็นต้น

ส่วนตัวชี้วัดภายใต้องค์ประกอบที่ 3 ที่พัฒนาขึ้นในครั้งนี้ เป็นการยกระดับตัวชี้วัดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลให้สอดคล้องกับการดำเนินกิจการและธุรกรรมของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ที่เปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นสถาบันการเงิน และมีความสอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติในการกำกับติดตามสหกรณ์ออมทรัพย์ของหน่วยงานภาครัฐที่มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำกับติดตาม แนวทางปฏิรูประบบบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์ที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศทางการเงินเพื่อติดตามและป้องกันความเสี่ยงทางการเงิน (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2560) ที่ได้กำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่รายงานข้อมูลตามแบบรายงานใหม่ 8 แบบรายงาน ในระยะเวลาและความถี่ที่กำหนดผ่านระบบอินทราเน็ตของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ดังนั้น ตัวชี้วัดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลที่พัฒนาขึ้นในครั้งนี้จึงสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และแนวทางในการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ที่หน่วยงานภาครัฐหรือสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ถือปฏิบัติ จึงน่าจะสามารถนำไปกำหนดเกณฑ์ และหลักเกณฑ์การพิจารณาในการประเมินสหกรณ์ออมทรัพย์ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นได้ ขณะเดียวกันยังจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับหลักการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ว่า สถาบันการเงินต้องมีการเปิดเผยข้อมูล ที่เพียงพอ ผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้บริการทางการเงินต้องได้รับการคุ้มครอง และมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง ดังนั้น สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ที่ใช้บริการทางการเงินจากสหกรณ์ก็ควรได้รับการคุ้มครอง และมีสิทธิที่จะเข้าถึงหรือได้รับข้อมูลสารสนเทศที่ถูกต้อง และเพียงพอเช่นเดียวกัน

องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษา

ตัวชี้วัดด้านความปลอดภัยและการเปิดเผยข้อมูลที่พัฒนาขึ้นมีคุณภาพเหมาะสมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้เทียบเคียง (Benchmarking) เพื่อประกอบการยกระดับมาตรฐานและหลักเกณฑ์การประเมินความปลอดภัยและการเปิดเผยข้อมูลของสหกรณ์ และเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านธรรมาภิบาลในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ให้สูงขึ้น สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่นำตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นไปเป็นเครื่องมือ

ประกอบการทบทวน เที่ยบเคียง และพัฒนาการดำเนินงานด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลของตน เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นของสมาชิกและผู้มีส่วน ได้ส่วนเสียที่มีต่อการบริหารจัดการของสหกรณ์ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายของสหกรณ์ใช้ตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบความโปร่งใส เฝ้าระวัง ป้องกันความเสี่ยงทางการเงินและการดำเนินงานของสหกรณ์ ตลอดจนใช้ติดตาม ตรวจสอบประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการฝ่ายจัดการ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2560). *แบบรายงานการกำกับดูแลทรัพย์สินและหนี้สินของสหกรณ์ออมทรัพย์*. กรุงเทพฯ: กองพัฒนาการเงินและสหกรณ์ผู้บริโภค.
- _____. (2561). *บันทึกแนวทางการส่งเสริมสหกรณ์ในสภาวะตามหลักธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: กองพัฒนาการเงินและสหกรณ์ผู้บริโภค.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2562). *หลักการและแนวทางกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2562 จาก https://www.bot.or.th/Thai/BOTStoryTelling/Pages/FinancialInstitutions_StoryTelling_Fl.aspx
- _____. (2563). *หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน*. สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2562 จาก <https://www.bot.or.th/Thai/FIPCS/Documents/FPG/2561/ThaiPDF/25610156.pdf>
- รุจิพัทธ์ กิตติวิวัฒน์พงศ์ และกนกรัตน์ ยศไกร. (2559). ความยั่งยืนของสหกรณ์ออมทรัพย์ดีเด่นในประเทศไทยกับปัญหาคอร์รัปชัน. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 6(1): 235-248.
- วิโรไท สันติประภพ. (2562). *ธรรมาภิบาลในการบริหารสหกรณ์ยุค 4.0*. สืบค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2562 จาก https://www.cpd.go.th/cpdth2560/images/Thamma_Phi_Ban_Nai_Kan_Borihan.pdf.
- ศิริวรรณ อัครวงศ์เสถียร, กันตภณ ศรีชาติ และรัฐศาสตร์ หนูดำ. (2560). *ความเสี่ยงของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์กับแนวทางการปฏิรูปการกำกับดูแล*. สืบค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2562 จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/FAQ_114.pdf
- Coelho, et al. (2019). *FSI Insights on Policy Implementation No. 15, Regulation and Supervision of Financial Cooperatives*. Basel: Switzerland: Bank of International Settlement.

- Cuevas, C. E., & Juan, B. (2018). *Financial Cooperatives, Issues in Regulation, Supervision, and Institutional Strengthening*. Washington: World Bank Group.
- Gerring, J., & Tucker, S. C. (2004). *Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism*. Retrieved November 7, 2019, from <https://pdfs.semanticscholar.org/54d9/d47809b487ec16b8c24fafdf991b22268647.pdf>
- Moser, C. (2001). *How open is 'open as possible'? Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents*. Retrieved November 7, 2019, from http://aei.pitt.edu/237/1/pw_80.pdf
- Office of the Civil Service Commission (2010). *Manual of Transparency Standards Development for Public Sector*. Bangkok: Civil Service Development Institute.
- Transparency International. (2013). *Business Principles for Countering Bribery, A Multi-Stakeholders Initiative led by Transparency International*. Berlin: Transparency International.
- _____. (2019). *Anti – corruption glossary*. Retrieved October 10, 2019, from <https://www.transparency.org/glossary>

