

ความเสี่ยงในการคอร์รัปชันสหกรณ์รัฐวิสาหกิจไทย

Thailand's Risk of Corruption in State Enterprise Cooperation

กชกร อนุสรณ์พานิช¹ และ ศรัณย์ ธิติลักษณ์²

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เพื่อศึกษารูปแบบความเสี่ยงที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันของสหกรณ์รัฐวิสาหกิจ (2) เพื่อศึกษากระบวนการคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ ในสหกรณ์รัฐวิสาหกิจ (3) เพื่อเสนอแนะมาตรการกำกับดูแลความเสี่ยงในการคอร์รัปชันของสหกรณ์รัฐวิสาหกิจ ใช้วิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการศึกษาจากเอกสาร และสัมภาษณ์เชิงลึก โดยเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากสหกรณ์ออมทรัพย์ จำนวน 2 แห่ง โดยผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling Random) เลือกเฉพาะผู้ให้ข้อมูลหลักที่สำคัญ ซึ่งเป็นการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยโดยตรงไม่ขึ้นกับสัดส่วนจำนวนประชากรจากการคัดเลือกได้จำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 10 คน ผลการศึกษาพบว่า มีรูปแบบความเสี่ยงที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันของสหกรณ์รัฐวิสาหกิจจำนวน 23 รูปแบบ ใน 7 ด้านกิจกรรมของการบริหารจัดการสหกรณ์รัฐวิสาหกิจ และมีกระบวนการคอร์รัปชันในรูปแบบที่ต่างกันตามลักษณะของกิจกรรมการบริหารจัดการในแต่ละด้าน ทั้งนี้ความเสี่ยงของการคอร์รัปชันทั้งหมดที่พบในสหกรณ์รัฐวิสาหกิจ เป็นการคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty corruption) และเป็นคอร์รัปชันในเชิงของการบริหารหรือปฏิบัติการ (Administrative corruption)

สำหรับมาตรการกำกับดูแลความเสี่ยงคือ (1) จัดให้มีระบบการควบคุมภายในโดยใช้ระบบสารสนเทศทางการบัญชี ที่สามารถตรวจสอบ สอบทานความถูกต้องได้ในทุกขั้นตอนได้ตลอดเวลา (2) ผู้บริหารต้องสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่โปร่งใส วางระเบียบปฏิบัติและต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด (3) องค์กรต้องปลูกฝังหลักคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงาน และสนับสนุนการต่อต้านการคอร์รัปชันในองค์กรทุกรูปแบบ และ (4) จัดให้มีการตรวจสอบจากผู้มีอำนาจภายนอก และต้องให้มีการกำกับดูแลสหกรณ์รัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง

คำสำคัญ: ความเสี่ยง, การคอร์รัปชัน, สหกรณ์ออมทรัพย์, สหกรณ์รัฐวิสาหกิจ

¹ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต

² อาจารย์ประจำ สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง วิทยาลัยนวัตกรรมการศึกษา มหาวิทยาลัยรังสิต

Abstract

The objectives of this research are: 1) to study the risk patterns that cause corruption in state enterprise cooperatives; 2. to study corruption processes in various forms in state enterprise cooperatives; 3. to suggest measures for corruption of state enterprise cooperatives. The study methods include: qualitative research in document study and in-depth interviews by selecting a group of key informants from two savings cooperatives. The researcher uses purposive sampling that recruits who can provide relevant information scoped in research objectives. 10 key informants are invited. The research results are as follows. In seven activities of state enterprise cooperatives, there are 23 types of risk patterns that cause corruption. And, there are different ways to commit corruption according to the nature of the management activities. However, the risks of all corruptions found in state enterprise cooperatives are petty corruptions in management or operating platform (administrative corruption).

In the research results, risk control measures are: 1) providing an internal control using accounting information systems that can monitor and review for correctness in every step, all the time; 2) executives must create a transparent culture, set up rules and regulations, and must strictly comply; 3) moral principles must be instilled in work places and all forms of corruption should be eliminated; and 4) providing audits from external authorities and seriously giving supervision of state enterprise cooperatives.

Keywords: risk, corruption, savings cooperatives, state enterprise cooperatives.

1. บทนำ

คอร์รัปชันเป็นสิ่งที่มียาวนานในประวัติศาสตร์ของโลก อย่างไรก็ตามการศึกษายังเป็นจริงจังในเชิงวิชาการเรื่องของคอร์รัปชันเพิ่งมีเมื่อปลายศตวรรษที่ 20 กล่าวคือตั้งแต่ศตวรรษที่ 1960s ก่อนหน้านั้นนักประวัติศาสตร์จะสนใจกับรายละเอียดส่วนบุคคลที่มีเรื่องอื้อฉาว ในระยะต่อมามุมมองการคอร์รัปชันได้ถูกอธิบายใหม่โดยเน้นและให้น้ำหนักไปสนใจในเชิงพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน โดยเฉพาะในสังคมที่กำลังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน ซึ่งการมองเช่นนี้มีข้อสมมุติฐานว่าคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นมากในช่วงที่สังคมกำลังเปลี่ยนผ่าน และจะค่อยๆ หดหายไปเมื่อสังคมพัฒนาถึงระดับทันสมัย สอดคล้องกับงานวิจัยจำนวนมากในปัจจุบันได้แสดงให้เห็นแล้วว่าทั้งในประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาแล้วแต่เผชิญกับปัญหาคอร์รัปชันทั้งสิ้น คอร์รัปชันจึงมักจะเป็นปัญหาที่สำคัญอันดับต้นๆ ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก และปัญหาคอร์รัปชันนี้ก็คงจะยังไม่มีการทำอะไรที่จะหมดไปทั้งที่สังคมประเทศเหล่านั้นได้เริ่มก้าวสู่ความทันสมัยแล้วก็ตาม

ในมุมมองเชิงวิชาการพฤติกรรมคอร์รัปชันอาจถือได้ว่าเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคม การเมืองตลอดจนความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ เช่น การเกิดของคอร์รัปชันเชิงนโยบาย มีผลทำให้เกิดความเสียหายทั้งต่อเศรษฐกิจ การเมือง ทศนคติ สังคมและวัฒนธรรมอย่างรุนแรง เพียงเพราะเพื่อผลประโยชน์ระยะสั้นของนักการเมืองและพรรคพวกซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยมากกว่าผลประโยชน์ระยะยาวของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งตัวอย่างผลของความเสียหายอย่างสำคัญที่เกิดขึ้นจากคอร์รัปชัน คือ การทำลายทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้าและบริการ อันจะนำไปสู่การขาดสมดุลในระบบนิเวศ การขาดสมดุลระหว่างเมืองกับชนบท การกระจายรายได้และทรัพย์สินที่ไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดปัญหาความยากจน ปัญหาทางสังคมและวัฒนธรรมอื่นๆ ตามมา เช่น เกิดการสร้างค่านิยมที่เน้นวัตถุ การเห็นแก่ตัว การขาดคุณธรรม เป็นต้น (หนังสือทฤษฎีคอร์รัปชัน 2549 : สังคิต พิริยะรังสรรค์)

สำหรับตัวชี้วัดที่สำคัญของการคอร์รัปชันที่เป็นสากลโดยทั่วไปสามารถพิจารณาจากอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ของการคอร์รัปชัน โดยดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันในภาครัฐทั่วโลกในปีที่แล้ว (พ.ศ.2560) ได้ชี้ว่า 2 ใน 3 ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก มีคะแนนชี้วัดภาพลักษณ์ของการคอร์รัปชันไม่ถึง 50 คะแนน โดยคะแนนเฉลี่ยทั่วโลก อยู่ที่ 43 จากประเทศที่สำรวจ สำหรับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ของการคอร์รัปชัน(Corruption Perception Index - CPI) ประจำปี 2561 ผลปรากฏว่า ประเทศไทยได้ 36 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ถูกลดอันดับลง จากอันดับที่ 96 เมื่อปี 2560 ซึ่งได้คะแนน 37 คะแนน เป็นอันดับที่ 99 ทั้งที่เคยทำอันดับได้ดีขึ้นจากเมื่อปี พ.ศ. 2559 ที่เคยอยู่ในอันดับที่ 101 จาก 176 ประเทศได้คะแนน 35 คะแนน (<https://www.bbc.com/thai/thailand-47028658> , สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562) สอดคล้องกับดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย ที่มีการสำรวจเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ.2560 ในกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่มคือ ประชาชน ผู้ประกอบการ ภาคเอกชน และข้าราชการภาครัฐ จำนวน 2,400 ตัวอย่าง พบว่า ความรุนแรงของปัญหาคอร์รัปชัน สูงขึ้น 37% และเมื่อคาดการณ์ความรุนแรงของปัญหาคอร์รัปชันในปี พ.ศ.2561 สูงขึ้น 48% โดยสาเหตุสำคัญในการเกิดคอร์รัปชันในประเทศไทย ส่วนใหญ่มาจากกฎหมายเปิดโอกาสให้สามารถใช้ดุลยพินิจที่เอื้อต่อคอร์รัปชันถึง 18.8% รองลงมาเป็นเรื่องของกระบวนการทางการเมืองขาดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ยาก 15.6% และความไม่เข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบ 14.7% (<https://www.thairath.co.th/content/1205688> สืบค้น 11 สิงหาคม 2561)

ขณะที่รูปแบบคอร์รัปชันในสังคมไทยที่เกิดขึ้นที่พบบ่อยที่สุดคือการให้สินบน ของกำนัลหรือรางวัลต่างๆ 19.6% การใช้ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พรรคพวก 16.2% และคอร์รัปชันเชิงนโยบาย โดยดำรงตำแหน่งทางการเมือง 13.8% และส่วนใหญ่เห็นว่าเรื่องคอร์รัปชันเป็นเรื่องใกล้ตัวมาก และแม้รัฐบาลได้ทำคอร์รัปชัน

แต่มีผลงานและเป็นประโยชน์ให้สังคมเป็นเรื่องที่ส่วนใหญ่รับไม่ได้ เท่ากับการให้สินบนแก่รัฐเป็นเรื่องที่เสียหายมากที่สุดที่ได้จากการสำรวจจากประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากการสำรวจในเดือนธันวาคม ปีพ.ศ.2560 พบว่าเปอร์เซ็นต์เงินเพิ่มพิเศษของรายรับที่ผู้ประกอบการที่ทำธุรกิจกับภาครัฐจะต้องจ่ายเงินเพิ่มพิเศษแก่ข้าราชการนักการเมืองที่ทุจริตเพื่อให้ได้สัญญา มีค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ 5-15 เท่ากับว่ามูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2561 มีประมาณ 66,271 - 198,814 ล้านบาท สร้างความเสียหายต่อจีดีพี 0.41-1.23% ทำให้เกิดคอร์รัปชันด้านงบประมาณเสียหาย เฉลี่ยร้อยละ 2.29 - 6.86 ต่องบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้มีการประมาณการว่าหาก การลดการเรียกเงินสินบนทุกๆ 1 เปอร์เซ็นต์ จะส่งผลให้การคอร์รัปชันลดลง 10,000 ล้านบาท (เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์, 2561) จึงเห็นได้ว่าตัวเลขเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความเสียหายและความรุนแรงที่เกิดจากการคอร์รัปชันที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

นอกจากกรณีของคอร์รัปชันในองค์กรภาครัฐและเอกชนข้างต้นแล้ว ปรากฏว่ายังมีคอร์รัปชันที่น่าสนใจเกิดขึ้นในองค์กรของสหกรณ์โดยคอร์รัปชันปรากฏขึ้นจากกรณีตัวอย่างของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น กล่าวคือในปี พ.ศ. 2556 สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น ตรวจสอบพบความผิดปกติในการปล่อยกู้ประมาณ 11,846 ล้านบาท แก่สมาชิกสมทบจำนวน 27 ราย ทำให้เกิดความสงสัยว่า ประธานกรรมการดำเนินการของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นในช่วงปี พ.ศ. 2551-2554 ได้ยักยอกและนำเงินของสหกรณ์ โดยได้อนุมัติการปล่อยเงินกู้อย่างผิดกฎระเบียบ และสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ดังกล่าวมีความเชื่อมโยง กับประธานกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ ทั้งยังพบข้อมูลทางการเงินที่ผิดปกติ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่บางคนของสหกรณ์ยังอาจอำพรางการขาดชำระหนี้ของลูกหนี้ โดยสร้างหลักฐานการชำระหนี้เท็จ แต่ประเด็นสำคัญมากที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลคือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์ยังบกพร่องต่อหน้าที่ โดยละเลยในการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาการปล่อยกู้ ทั้งที่ได้รับรายงานเกี่ยวกับความผิดปกติมาโดยตลอด ซึ่งกรณีนี้ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน คือ สมาชิกสหกรณ์ได้รับเงินปันผลน้อยกว่าที่ควรหากเกิดหนี้เสีย หรืออาจเกิดความเสียหายหากสหกรณ์มีหนี้เสียจนถึงขั้นล้มละลาย เพราะมูลค่าเงินกู้ ที่ให้กับสมาชิกสมทบทั้ง 27 ราย คิดเป็นร้อยละ 80% ของเงินกู้ทั้งหมด และคิดเป็นประมาณร้อยละ 54% ของมูลค่าสินทรัพย์ และการปล่อยกู้ของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น สร้างความวิตกกังวลว่าสหกรณ์อื่น อีกหลายแห่งอาจมีปัญหาทางการเงิน เพราะมีเงินฝากจำนวนมากกับสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น โดยมีมูลค่ารวมกันกว่า 8,000 ล้านบาท และสร้างความวิตกกังวลว่าสหกรณ์ อื่นที่อาจมีปัญหาแบบเดียวกัน (เมนูคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์ หน้า 168.)

คอร์รัปชันในสหกรณ์ออมทรัพย์นั้นมีความสำคัญโดยคอร์รัปชันในสหกรณ์รัฐวิสาหกิจที่ผู้วิจัยสำรวจปัญหาเบื้องต้นพบสภาพความเสี่ยงคอร์รัปชันในสหกรณ์รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุ ดังนี้

สาเหตุที่ 1 เกิดจากปัญหาด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และการเงิน

สาเหตุที่ 2 เกิดจากตัวบุคคล โดยเฉพาะผู้มีอำนาจกำกับดูแลสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการ และเจ้าหน้าที่สหกรณ์

สาเหตุที่ 3 เกิดจากการขาดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องผลการดำเนินงานประจำปี การปิดบังข้อมูลทั้งทางด้านการเงินและงบประมาณ

สาเหตุที่ 4 เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล ขาดการพัฒนาขีดสมรรถนะให้ เป็นมืออาชีพในการให้บริการสาธารณะ

สาเหตุที่ 5 เกิดจากช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆที่ไม่มีความชัดเจนและมีความรัดกุมเพียงพอ

สาเหตุที่ 6 เกิดจากการตรวจสอบที่ขาดความหลากหลายในการตรวจสอบจากภาคส่วนต่างๆ ผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์อาจเข้าไม่ถึงข้อมูลรวมถึงการขาดการตรวจสอบจากหน่วยงานหลัก

สาเหตุที่ 7 เกิดจากอำนาจบารมี อิทธิพลทางการเมือง สหกรณ์เป็นเวทีการเมืองของกลุ่มผู้บริหารในหน่วยงานหลักที่พยายามเข้ามาแทรกแซงยึดกุมอำนาจและการวางรากฐานอำนาจในสหกรณ์ เพื่อครองอำนาจตั้งแต่การเลือกตั้งประธาน กรรมการ เป็นรากฐานสำคัญของการดำเนินกิจการ และเป็นช่องทางสำคัญในการโง่รูปแบบต่างๆ เหตุผลสำคัญประการหนึ่งมาจากวัฒนธรรมของสังคมไทย เช่น การนับถือผู้มีอำนาจบารมี เกรงกลัวอิทธิพลในที่ทำงาน การสำนึกบุญคุณของผู้มีพระคุณสิ่งเหล่านี้จึงเป็นช่องทางให้ผู้มีโอกาสใช้อำนาจหน้าที่การงานในการแสวงหาผลประโยชน์

นอกจากนี้ ปัญหาส่วนหนึ่งของการคอร์รัปชันในสหกรณ์ ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งแนบแน่นระหว่างผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการในการผูกใจสมาชิกให้เลือกคนเข้ามาบริหารเป็นเวลาหลายสมัยติดต่อกัน ส่งผลให้เกิดการคอร์รัปชันต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด ด้วยเหตุว่าไม่มีการเปลี่ยนผ่านผู้มีอำนาจตามเวลาตามวาระ

จากประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับคอร์รัปชันในสหกรณ์รัฐวิสาหกิจข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ ซึ่งคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในองค์กรสหกรณ์นี้มักไม่ได้รับความสนใจมากเท่ากับคอร์รัปชันในองค์กรรัฐต่างๆ ที่การคอร์รัปชันในสหกรณ์อ้อมทรัพย์มีผลกระทบต่อสังคมเป็นอย่างมาก ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาความเสี่ยงในการคอร์รัปชันสหกรณ์รัฐวิสาหกิจ เพื่อนำไปสู่การป้องกันคอร์รัปชันในองค์กรสหกรณ์รัฐวิสาหกิจและเป็นข้อมูลสำคัญในการควบคุมกำกับดูแลการคอร์รัปชันในสหกรณ์ตลอดจนหาหนทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษารูปแบบความเสี่ยงที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันของสหกรณ์รัฐวิสาหกิจไทย
- 2.2 เพื่อศึกษากระบวนการคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ
- 2.3 เพื่อเสนอแนะมาตรการกำกับดูแลระบบบริหารการจัดการสหกรณ์

3. การดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ความเสี่ยงในการคอร์รัปชันสหกรณ์รัฐวิสาหกิจไทย ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling Random) โดยทำการคัดเลือกเฉพาะผู้ที่ให้ข้อมูลหลักที่สำคัญ ซึ่งเป็นการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยโดยตรงไม่ขึ้นกับสัดส่วนจำนวนประชากร ผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากสหกรณ์อ้อมทรัพย์ จำนวน 2 แห่ง โดยการคัดเลือกได้จำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 10 คน และทำการศึกษาด้านเอกสาร โดยผู้วิจัยศึกษาจากเอกสาร ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานสหกรณ์ ประกอบกับการลงพื้นที่เบื้องต้น สืบค้นและสำรวจประเด็นการคอร์รัปชันในสหกรณ์อ้อมทรัพย์ และสืบค้นข้อมูลการคอร์รัปชันในสหกรณ์ที่ปรากฏตามสื่อ เพื่อนำมาสร้างกรอบความคิดของการค้นคว้าศึกษา

ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant)

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ของการวิจัยในครั้งนี้ คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยโดยตรง ไม่ขึ้นกับสัดส่วนจำนวนประชากร เป็นการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling Random) ซึ่งเป็นวิธีวิทยาที่ใช้สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพในประเด็นของการศึกษาเชิงลึกที่เน้นการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังการศึกษาครั้งนี้คือ ศึกษาวิจัยเรื่องความเสี่ยงในการคอร์รัปชันสหกรณ์ออมทรัพย์รัฐวิสาหกิจนี้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ที่เลือกจะต้องเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องต่อประเด็นที่ศึกษา และยินดีให้ข้อมูล ประกอบด้วย

1. ผู้ให้ข้อมูลหลักระดับผู้บริหาร
2. คณะกรรมการบริหารสหกรณ์
3. ผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์
4. เจ้าหน้าที่สหกรณ์

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์หลัก (Key-Informants) จำแนกตามกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างการกิจกรรมที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษา โดยมีการปกปิดและสงวนนามผู้เป็นแหล่งข้อมูล ใช้การสังเกตพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ การบันทึกในกระดาษและไม่มีกรบันทึกเทป และในส่วนของ การศึกษาด้านเอกสาร ค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในสหกรณ์ ใช้การสืบค้นผ่าน เอกสาร สื่อ สื่อสิ่งพิมพ์ และการสืบค้นผ่านเว็บไซต์ที่ปรากฏเป็นข้อมูลสาธารณะ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการโดยนัดหมายกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-Informants) เพื่อดำเนินการสัมภาษณ์ โดยใช้วิธีการนัดสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล สัมภาษณ์ทีละคน หรือเป็นกลุ่ม และขอให้ผู้ให้ข้อมูลหลักแนะนำผู้ให้ข้อมูลหลักต่อ หรือ เป็นการอ้างอิงต่อเนื่องปากต่อปาก (Snowball Sampling Technique) เพื่อให้ได้จำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญขึ้นตามวัตถุประสงค์ ในแต่ละกลุ่มที่เป็นเป้าหมายของการวิจัย สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลการศึกษาด้านเอกสาร ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในสหกรณ์ ข้อบังคับสหกรณ์และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง จากเอกสาร สื่อ สื่อสิ่งพิมพ์ และการสืบค้นผ่านเว็บไซต์ที่ปรากฏเป็นข้อมูลสาธารณะ แล้วนำข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์ข้อมูล และทำการสังเคราะห์ข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์การศึกษา

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจำนวน 2 ชุดในการวิเคราะห์ข้อมูลประกอบกัน กล่าวคือ ชุดข้อมูลแรก ได้มาจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ทุกกลุ่ม โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ และทำการสังเคราะห์ข้อมูลผ่านเทคนิคการถอดความบทสัมภาษณ์ที่ผู้ให้ข้อมูลหลักต้องการสื่อสาร หรือต้องการให้ความหมายในประเด็นที่ศึกษาจากการตอบการสัมภาษณ์ การใช้คำพูด และการสื่อสาร จากการตอบข้อสัมภาษณ์ตามกรอบการศึกษาทั้งในประเด็นหลักและประเด็นรอง โดยผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้อามาทำการบันทึกมาทำการถอดรหัสคำ ความหมาย ตลอดจนการตีความหมายแฝงและความหมายโดยนัย เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และสังเคราะห์สรุปเป็นคำตอบของการศึกษา สำหรับ ชุดข้อมูลที่สอง ได้มาจากการสืบค้นการศึกษาด้านเอกสาร ซึ่งนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ สังเคราะห์

และสอบทานความเที่ยงตรงของเนื้อหา ความสอดคล้องของคำตอบที่ได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ จากนั้นนำเอาข้อมูล ทั้ง 2 ส่วนมาทำการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลรวมกัน เพื่อตอบคำถามการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

การนำเสนอข้อมูล และข้อจำกัดของการวิจัย

สืบเนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเรื่องความเสี่ยงของการคอร์รัปชันของหน่วยงานสหกรณ์ โดยทำการเก็บข้อมูลจริงจากสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ 2 แห่งที่ใช้เป็นแหล่งข้อมูลเพื่อทำการศึกษา เพื่อให้สอดคล้อง และเป็นไปตามหลักของจริยธรรมของการวิจัย การนำเสนอข้อมูลของผู้วิจัยในบทความฉบับนี้ทำการเผยแพร่ ผู้วิจัย ต้องปกปิดชื่อแหล่งที่มาของข้อมูล โดยใช้อักษรเป็นสัญลักษณ์แทน

4. ผลการวิจัย

การศึกษาในเรื่อง ความเสี่ยงในการคอร์รัปชันของสหกรณ์รัฐวิสาหกิจโดยศึกษาจากสหกรณ์รัฐวิสาหกิจทั้ง 2 แห่ง พบว่า รูปแบบความเสี่ยงการคอร์รัปชันในสหกรณ์รัฐวิสาหกิจมีการคอร์รัปชัน 23 รูปแบบในกิจกรรม โครงสร้างการบริหารจัดการงานสหกรณ์ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 7 ด้าน ดังนี้คือ 1) การคอร์รัปชันด้านการบริหารจัดการ 2) การคอร์รัปชันด้านเงินสด โดยชักยอกเงินสดไปใช้ส่วนตัว 3) การคอร์รัปชันด้านเงินรับฝากถอน 4) การคอร์รัปชันด้านรับชำระหนี้ 5) การคอร์รัปชันด้านการจ่ายเงินกู้ 6) การคอร์รัปชันด้านเกี่ยวกับบัญชี และ 7) ด้านอื่นๆ โดยสหกรณ์ออมทรัพย์รัฐวิสาหกิจทั้ง 2 แห่ง มีรายละเอียดดังนี้

4.1 การคอร์รัปชันทางการบริหารและการจัดการ

การทำงานด้านการบริหารและการจัดการสหกรณ์ถือได้ว่ามีความสำคัญต่อองค์กรสหกรณ์ กล่าวคือ งานในด้านนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญของวงการบริหารจัดการระบบภายในของสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการทำงานในทุก ส่วนงานของสหกรณ์ ซึ่งพบรูปแบบความเสี่ยงของการคอร์รัปชันคือการรับเงินได้ไต่ะ เป็นการรับเงินเพื่อลอบบั้งงาน ในสายงานบริหารหนี้และงานคดี หรือรับเงินจากลูกค้าเพื่อแลกกับการดำเนินการที่รวดเร็ว เป็นการผูกขาดการรับงาน โดยได้รับความร่วมมือจากผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ในส่วนของการลอบบั้งในคดีมีกระบวนการคือ ตัวแทนจาก สำนักงานทนายความจะเข้ามาเจรจาผลตอบแทนหากเจ้าหน้าที่สหกรณ์ส่งมอบงานให้สำนักงานทนายความทำ โดยตกลงเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนคือสำนักงานทนายความได้รับมอบงานในปริมาณที่พึงพอใจ เจ้าหน้าที่ได้ ค่าตอบแทนเป็นเงินตามที่ตกลงกัน การคอร์รัปชันลักษณะนี้เมื่อแล้วเสร็จสำนักงานทนายความจะนำเงินมามอบ ให้กับเจ้าหน้าที่โดยมีวิธีการนำเงินสดใส่ซองงานสีน้ำตาลวางปนมากับเอกสาร การันดรับนอกสหกรณ์ การโอนเข้า บัญชีซึ่งวิธีนี้น้อยคนที่จะทำเพราะสลิปการ โอนคือหลักฐานการกระทำคอร์รัปชัน (ผู้ให้ข้อมูลจากสหกรณ์ A และ สหกรณ์ B , การสัมภาษณ์ ระหว่างวันที่ 26 พฤษภาคม 2562, วันที่ 16 มิถุนายน 2562)

4.2 การคอร์รัปชันทางด้านการเงินสด ชักยอกเงินสดไปใช้ส่วนตัว

เงินสดเป็นสินทรัพย์ที่สามารถเปลี่ยนมือได้ง่าย จึงทำให้เกิดการสูญหายหรือคอร์รัปชันได้ง่ายที่สุด แม้ว่า สหกรณ์จะมีวิธีการรักษาการควบคุมภายในเกี่ยวกับเงินสดอย่างรัดกุมแล้วก็ตาม การคอร์รัปชันและการชักยอกเงิน สด ของสหกรณ์ออมทรัพย์ทั้ง 2 แห่งยังคงเป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งการคอร์รัปชันและชักยอกเงินสด เป็นปัญหาที่มักเกิดขึ้นประจำเช่น การชักยอกเงินลูกค้า เจ้าหน้าที่ได้รับชำระหนี้จากลูกค้าแล้วนำไปใช้ส่วนตัว โดยยังไม่บันทึกบัญชีการรับชำระหนี้จากลูกค้านำไปใช้ส่วนตัว โดยยังไม่บันทึกบัญชีการรับชำระหนี้ในวันที่ได้รับเงิน แล้ว

จะรอไว้จนลูกหนี้รายอื่นนำเงินมาชำระหนี้จึงจะบันทึกการชำระหนี้จากลูกหนี้รายแรกแล้วแต่เพียงบางส่วน และ การบันทึกรายการลงในบัญชีรับจ่ายหรือบัญชีอื่น เพื่อยกยอดเงินสดไปใช้ส่วนตัวโดยการทำใบสำคัญปลอมเพื่อเบิกเงิน หรือนำใบสำคัญที่เบิกจ่ายแล้วมาเบิกซ้ำอีกเพราะไม่ได้มีการประทับตราจ่ายแล้ว (ผู้ให้ข้อมูลจากสหกรณ์ A และ สหกรณ์ B , การสัมภาษณ์ ระหว่างวันที่ 26 พฤษภาคม 2562, วันที่ 11 มิถุนายน 2562)

4.3 การคอร์รัปชันด้านเงินรับฝาก-ถอน

การบริการดังกล่าวเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่การเงิน โดยมีปัจจัยที่ทำให้เกิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่กระทำการคอร์รัปชันได้ดังนี้คือ แก้ไขจำนวนเงินใบถอนเงินฝากมากกว่าที่ถอน การแก้ไขจำนวนเงินเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่รับฝาก โดยรับเงินสดจากสมาชิกมาพักไว้รอทำรายการแต่สมาชิกไม่ยอมนำไปเสร็จรับเงินกลับไปด้วยเพราะเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องทำตามที่สมาชิกแสดงเจตนาในการทำธุรกรรมทางการเงินทุกครั้งอยู่แล้ว การถอนโดยไม่เอาใบถอนมักพบในสมาชิกที่รับเงินสดออกจากสหกรณ์ไปและทิ้งใบถอนที่ตนเซ็นกำกับไว้ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเอง (ผู้ให้ข้อมูลจาก สหกรณ์ A และ สหกรณ์ B , การสัมภาษณ์ ระหว่างวันที่ 9 พฤษภาคม 2562, วันที่ 16 มิถุนายน 2562)

4.4 การคอร์รัปชันด้านรับชำระหนี้

รับชำระหนี้แล้วไม่ออกใบเสร็จรับเงินแต่บันทึกในสมุดบัญชีสมาชิก คือการกระทำโดยเจ้าหน้าที่การเงินที่รับชำระหนี้จากสมาชิกเป็นเงินสดแล้วไม่ยอมออกใบเสร็จรับเงิน ไม่ลงระบบ แต่บันทึกปรับปรุงยอดในบัญชีสมาชิก เสมือนกับอัปเดตว่าสมาชิกชำระแล้ว แต่หากสมาชิกตรวจสอบสถานะการชำระหนี้ของตนในระบบจะพบว่ายังไม่มีการรับชำระลงในระบบสหกรณ์แต่อย่างใด (ผู้ให้ข้อมูลจากสหกรณ์ A และ สหกรณ์ B , การสัมภาษณ์ ระหว่างวันที่ 26 พฤษภาคม 2562, วันที่ 9 มิถุนายน 2562)

4.5 การคอร์รัปชันด้านการจ่ายเงินกู้

กระทำโดยมีการจ่ายเงินสด ไม่ผ่านธนาคาร หรือมีการมอบหมายให้บุคคลอื่นรับแทนตน เช่น ญาติ พนักงาน สหกรณ์ ฯลฯ การปลอมหลักฐานเงินกู้ และแก้ไขสัญญา กู้ มีการปลอมแปลงชื่อสมาชิกรายเดียวกันหลายครั้งเพื่อ ยุ่งยากในการตรวจสอบและไม่สามารถหาหลักฐานได้โดยเจ้าหน้าที่ที่คอร์รัปชันด้านสินเชื่อ ไม่มีการจัดทำคำขอ กู้ การทำสัญญากู้ยืมเงินและทำหนังสือสัญญาค้ำประกัน ไม่มีการเสนอการอนุมัติเงินกู้ผ่านคณะกรรมการเงินกู้ ไม่มีการ นำรายชื่อสมาชิกสหกรณ์ที่ทำกรกู้เงินปลอม มานำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการประจำเดือนเพื่ออนุมัติ หรือทราบ (ผู้ให้ข้อมูลจากสหกรณ์ A และ สหกรณ์ B , การสัมภาษณ์ ระหว่างวันที่ 9 มิถุนายน 2562, วันที่ 15 มิถุนายน 2562)

4.6 การคอร์รัปชันด้านเกี่ยวกับบัญชี

บัญชีไม่เรียบร้อยไม่เป็นปัจจุบัน การทำบัญชีสหกรณ์ต้องมีการปรับปรุงและอัปเดตอยู่เสมอ เมื่อผู้ตรวจ กิจการเข้ามาตรวจสอบกิจการประจำปี โดยสาเหตุหลักอาจเป็นเพราะนโยบายสหกรณ์ที่เน้นจะขยายการรับสมาชิกให้ เพิ่มขึ้น ขยายการให้สินเชื่อมากขึ้น การขยายรับฝากเงินจากสมาชิกอัตราดอกเบี้ยโดยอาศัยการกำหนดอัตรา ดอกเบี้ยเป็นแรงจูงใจ จึงทำให้ละเลยการตรวจสอบคุณสมบัติ ผู้กู้และผู้ฝากเงินว่าเป็นไปตามข้อบังคับสหกรณ์หรือไม่ (ผู้ให้ข้อมูลจากสหกรณ์ A และ สหกรณ์ B , การสัมภาษณ์ ระหว่างวันที่ 26 พฤษภาคม 2562, วันที่ 11 มิถุนายน 2562.)

4.7. การคอร์รัปชันด้านอื่นๆ

เป็นดำเนินการคอร์รัปชัน โดยการใช้เส้นสาย คือการฝากคนเข้าทำงานเช่นลูกหลานพนักงาน เด็กฝากจาก กรรมการเพื่อเข้าไปอยู่ในสหกรณ์แล้วเอื้อประโยชน์ออกมาให้ตนในการอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ (ผู้ให้ ข้อมูลจากสหกรณ์ A และ สหกรณ์ B , การสัมภาษณ์ ระหว่างวันที่ 26 พฤษภาคม 2562, วันที่ 9 มิถุนายน 2562)

5. การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบของงานวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยจำแนกการอภิปรายผลการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้คือ

5.1 การอภิปรายเชิงทฤษฎี

จากผลของการศึกษา ที่พบรูปแบบความเสี่ยงการคอร์รัปชัน ถึง 23 รูปแบบในกิจกรรมโครงสร้างการบริหารจัดการงานสหกรณ์ 7 ด้านนั้นสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในมิติการคอร์รัปชันในสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งตามข้อค้นพบในกรณีนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการคอร์รัปชันในเชิงของการบริหารหรือปฏิบัติการ (administrative corruption) กล่าวคือ การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นที่พบเกิดจากลักษณะของการปฏิบัติการบังคับใช้ระเบียบ การปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เป็นการกระทำของบุคคล หรือร่วมมือดำเนินการ โดยรูปแบบเกิดของคอร์รัปชันเกิดขึ้นในระบบบริหารองค์กรภายในสหกรณ์ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการคอร์รัปชันในสหกรณ์รัฐวิสาหกิจแล้ว หากมองในแง่มุมมองของการจำแนกรูปแบบคอร์รัปชันตามแนวคิดของ Susan-Ackerman (1999) ที่จำแนกการคอร์รัปชันโดยใช้มุมมองของขนาด การคอร์รัปชันในสหกรณ์รัฐวิสาหกิจนี้จะเป็นการคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty corruption) ซึ่งโดยมากการคอร์รัปชันที่พบมักเป็นการติดสินบน (Bribery) เจ้าหน้าที่ และการกระทำนั้นส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ระดับล่าง

5.2 อภิปรายต่องานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลของการศึกษาสอดคล้องกับรุจิพัชร กิตติวิวัฒน์พงศ์ (2559) เรื่อง ความยั่งยืนของสหกรณ์ออมทรัพย์ดีเด่นแห่งประเทศไทยกับปัญหาการคอร์รัปชัน ซึ่งนำเสนอสาเหตุของปัญหาการทุจริตที่มาจากปัจจัยภายใน คือระบบงานและบุคลากร รวมถึงพฤติกรรม ค่านิยม อุดมการณ์และจริยธรรม และปัจจัยภายนอก ที่ประกอบด้วย การตรวจสอบ การกำกับดูแล เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและกฎหมาย และปัญหาการคอร์รัปชันจากแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองตนเองและความเป็นอิสระปราศจากการตรวจสอบจากภาครัฐ ซึ่งงานวิจัยในสหกรณ์รัฐวิสาหกิจครั้งนี้มีสาเหตุของปัจจัยภายในองค์กรในด้านของบุคลากร และระบบบริหารที่มีความเสี่ยงต่อการคอร์รัปชันใน 7 ด้านเหมือนกัน ตลอดจนประเด็นของการควบคุมกำกับดูแลจากหน่วยงานภายนอกที่ยังคงเป็นปัญหาหลักในด้านของการตรวจสอบองค์กรยังคงดำรงอยู่ทำให้การคอร์รัปชันในสหกรณ์รัฐวิสาหกิจยังมีการคอร์รัปชันได้ในปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะและแนวทางป้องกัน

ในส่วนของการป้องกันและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันของสหกรณ์ แบ่งข้อเสนอแนะเป็นประเด็นตามรูปแบบและกระบวนการ โดยจำแนกเป็น 7 ด้าน ดังนี้

1) แนวทางข้อเสนอแนะการคอร์รัปชันด้านการบริหารและการจัดการ ผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ ควรกำหนดแผนการเข้าตรวจสอบกิจการประจำปี และส่งเสริมให้ปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ.2542 อย่างเคร่งครัด โดยกำหนดให้มีการรายงานผลต่อที่ประชุมคณะกรรมการประจำเดือนและต่อที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี เป็นลายลักษณ์อักษร ในส่วนของผู้ตรวจสอบกิจการควรจัดให้มีการให้ความรู้แก่ผู้ตรวจสอบกิจการอย่างต่อเนื่อง และควรพิจารณาคัดเลือกผู้ตรวจสอบกิจการที่มีความรู้ความสามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการต้องตรวจสอบหลักฐานทางบัญชี ทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมทั้งจัดทำบดุลของสหกรณ์ เพื่อให้ทราบฐานะที่แท้จริงของสหกรณ์ก่อนการส่งมอบหมายงานในหน้าที่ของผู้จัดการตามที่ข้อบังคับสหกรณ์ กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร ในส่วนของการควบคุมภายในสหกรณ์ ควรส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามระบบการ ควบคุมภายในสหกรณ์ที่ได้อย่างเคร่งครัด ควรจัดอบรมให้ความรู้แก่คณะกรรมการดำเนินการทราบถึงบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบการบริหารงานสหกรณ์ รวมทั้งหลักสหกรณ์ อุคมการณ์ และวิธีการสหกรณ์ก่อนเข้ารับตำแหน่ง โดย กำหนดแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร คณะกรรมการอาจมีมติ สับเปลี่ยนงานตามความเหมาะสมเพื่อการตรวจสอบและการเรียนรู้งาน โดยให้มีบันทึกต่อท้ายสัญญาจ้าง โดยระบุ ช่วงเวลาในการทำงานให้ชัดเจน

การยืมเงินทรวงแบบไม่เป็นไปตามระเบียบสหกรณ์ ให้มีการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยเงินยืมทรวงจาก สหกรณ์ที่กำหนดอย่างเคร่งครัด ควรตรวจสอบการเงินทรวงว่าได้รับอนุมัติหรือผู้มีอำนาจจ่ายเงินหรือไม่และ ติดตามการยืมเงินทรวงว่านำไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์และชำระคืนตามกำหนดหรือไม่ จัดให้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการ เพื่อติดตามการใช้เงินยืมทรวงและรายงานผลการยืมเงินทรวงต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ประจำเดือนทุกเดือน

2) แนวทางข้อเสนอแนะการคอร์รัปชันด้านเงินสด ยักยอกเงินสดไปใช้ส่วนตัว

ปัญหาการรับเงินจากการถอนเงินฝากธนาคารแล้วไม่ลงบัญชีตรวจสอบกำชับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบัญชีให้ บันทึกให้เป็นปัจจุบัน ควรจัดให้มีการแบ่งแยกเจ้าหน้าที่การเงินและเจ้าหน้าที่บัญชีเป็นคนละคนกันเพื่อกระจาย หน้าที่ตามเงื่อนไขไม่ให้อำนาจอยู่ในมือคนๆ เดียว

การใช้ใบเสร็จรับเงินหลายบัญชี ในกิจการสหกรณ์ เป็นเรื่องที่น่าตกใจหากผู้มีส่วนได้เสียได้รับรู้ถึง ระบบควบคุมภายในที่คิดเทียบ วิธีแก้ปัญหาคควรจัดให้มีการจัดทำทะเบียนคุมใบเสร็จรับเงินและจ่ายเงินทุกประเภท และแต่งตั้งผู้รับผิดชอบให้ชัดเจน ในส่วนของคณะกรรมการเงินกู้หรือคณะกรรมการที่รับมอบอำนาจจากสหกรณ์ให้ ควบคุมการรับจ่าย เงินสด เช็คนำจ่ายนั้น คณะกรรมการผู้มีอำนาจไม่ควรใช้ความไว้วางใจหรือความสนิทสนมกับ เจ้าหน้าที่หรือเอาง่ายเข้าว่าโดยการลงลายมือชื่อไว้ในใบฝาก ใบถอน เช็ค หรือใบเบิกจ่ายใดๆ ที่ยังไม่มียื่นขอแสดง รายการเป็นลายลักษณ์อักษร

3) แนวทางข้อเสนอแนะการทุจริตด้านเงินรับฝาก – ถอน จากการเจาะเข้าหาข้อมูลพบว่าในบางรายมีการ ปลอมแปลงลายมือชื่อและแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินของสมาชิก โดยมีแนวทางวิธีกล โกงหลายรูปแบบ จึงสรุป ทางแก้ปัญหาได้ว่า ในการดำเนินกิจการสหกรณ์ควรจัดให้มีการตรวจสอบ สอบทานบัญชีเงินฝากของสมาชิก โดย สม่าเสมอ และนำไปใช้โปรแกรมเพื่อป้องกันการแก้ไขตัวเลขจำนวนเงินการทำธุรกรรมของสมาชิก

4) แนวทางข้อเสนอแนะด้านการรับชำระหนี้ ผลการศึกษาด้านสมาชิกชำระหนี้เงินกู้ วิธีป้องกันได้แก้ไข ระบบควบคุมสหกรณ์ เจ้าหน้าที่สหกรณ์ต้องปฏิบัติตามระเบียบของสหกรณ์ ยกเลิกการรับชำระหนี้ โคนฝากเจ้าหน้าที่ นอกสถานที่ให้มาชำระหนี้ให้ แต่ออกระเบียบให้สมาชิกต้องเข้ามาชำระที่สหกรณ์ด้วยตัวเองเท่านั้น หากมีการมอบ อำนาจทำธุรกรรมให้พิจารณาตามความจำเป็นเป็นกรณีๆ ไป

ในส่วนของการชำระหนี้เงินกู้จากสมาชิก โดยเจ้าหน้าที่รับชำระไม่ออกใบเสร็จไม่ลงบัญชีแล้วนำเงินดังกล่าวไปใช้ส่วนตัว สหกรณ์ควรจัดให้มีทะเบียนคุมใบเสร็จรับเงินและแต่งตั้งผู้รับผิดชอบ , การเบิกใบเสร็จรับเงินต้องเบิกจากผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเท่านั้น

การรับชำระหนี้จากสมาชิกแล้วไม่ออกใบเสร็จรับเงิน แต่จะนำบัญชีย่อยของสมาชิกมาขีดฆ่าเพื่อหลอกให้สมาชิกเข้าใจว่าตนได้หมดหนี้แล้ว สหกรณ์ควรใช้ระบบควบคุมภายในสหกรณ์ ออกระเบียบและบทลงโทษเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน เจ้าหน้าที่สหกรณ์ทุกคนต้องปฏิบัติตามระเบียบสหกรณ์ จัดให้มีทะเบียนคุมสหกรณ์และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ ผู้มีอำนาจที่รับผิดชอบควรมีการตรวจดูรายงานบัญชีให้เป็นประจำอยู่เสมอ และมีการสอบทานหนี้ทุกๆเดือนหรือบ่อยครั้งให้ตรงกับใบยืนยันยอดกับลูกหนี้เทียบกับแผ่นการ์ดลูกหนี้รายตัวถูกต้องตรงกัน และควรออกประกาศแนะนำสมาชิกให้รักษาผลประโยชน์ตัวเองโดยการเรียกใบเสร็จรับเงิน จ่ายเงินทุกครั้ง แต่ตรวจทานใบเสร็จของสหกรณ์ว่ามีการลงชื่อเจ้าหน้าที่สหกรณ์แล้วหรือไม่

5) แนวทางข้อเสนอแนะการคอร์รัปชันด้านการจ่ายเงินกู้ มีวิธีการที่พบทั้งในเรื่องการปลอมสัญญา, ทำสัญญาเท็จเพื่อรับเงินจากสหกรณ์ หรือวิธีที่เจ้าหน้าที่แก้ไขจำนวนเงิน ใบรับเงินกู้ให้สูงขึ้น, เจ้าหน้าที่คนเดียวทำงานทุกขั้นตอนคนเดียว ตั้งแต่การบวนการรับคำขอ/สัญญา, นำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการเงินกู้อนุมัติ ทำรายละเอียดหน้าบเพื่อจ่ายเงินกู้ ทำเช็คจ่ายเงินกู้ตามจำนวนเงินหน้าบให้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็คสั่งจ่าย จ่ายเช็คแก่สมาชิกผู้กู้ลงบัญชีและผ่านรายการต่างๆ, ไม่บันทึกแผ่นรายตัวของสมาชิกด้วยมือ มีแนวทางแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันว่าด้วยการให้เงินกู้โดยเคร่งครัดและรัดกุม คณะกรรมการเงินกู้ต้องติดตามตรวจสอบการใช้เงินกู้อย่างต่อเนื่อง ในส่วนหน้าที่ด้านการเงินต้องตรวจสอบมติกรรมการที่อนุมัติ และหนังสือสัญญาเงินกู้พร้อมใบเสร็จรับเงินกู้ที่ถูกต้องตรงกัน มีการแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน การมอบอำนาจในการทำนิติกรรมให้เป็นไปตามที่ข้อบังคับการสหกรณ์กำหนดระเบียบว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการควบคุมภายในและการรักษาความปลอดภัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของสหกรณ์ ในการบันทึกบัญชีและให้ปฏิบัติควบคุมการลงบัญชีด้วยมือในระยะแรก

6) แนวทางข้อเสนอแนะการคอร์รัปชันด้านเกี่ยวกับบัญชี ควรแบ่งแยกหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บัญชี และเจ้าหน้าที่การเงิน แยกกันอย่างชัดเจนไม่ให้คนเดียวทำหลายหน้าที่โดยเบ็ดเสร็จทุกขั้นตอนในคนเดียว จึงควรมีการจัดสรรให้มีการหมุนเวียนหน้าที่และคอยสังเกตพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ

ในส่วนของเจ้าหน้าที่บันทึกบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน ไม่แยกรายการเป็นหมวดเงินสดหรือเงินออม ควรมีข้อบังคับให้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการ รับ-จ่าย และจัดให้มีการเก็บรักษาเงินสดอย่างเคร่งครัด ส่วนเรื่องงบทดลองหรืองบทดลองเสนอกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยตกแต่งรายการระหว่างเดือนภายในเพื่อยอดรวมสุดท้ายที่ถูกต้อง ในส่วนนี้เจ้าหน้าที่ควรอัปเดตสถานะบัญชีเป็นประจำ และคณะกรรมการควรสั่งให้มีการจัดทำบัญชีรับ – จ่าย และจัดทำงบทดลองเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการทุกเดือน และเก็บใบเสร็จหักล้างบัญชีงบทดลองทุกรายการให้เป็นระเบียบตรวจสอบได้

7) แนวทางข้อเสนอแนะด้านอื่นๆ คือเรื่องการฝากคนเข้าทำงานโดยใช้ระบบเส้นสาย ผู้มีอำนาจฝากคนเข้ามาทำงานทั้งที่อัตราสหกรณ์เต็มแต่ต้องรับเข้ามาเพิ่มทั้งที่ตำแหน่งไม่ว่าง หรือวุฒิการศึกษาไม่ตรงกับสายงานที่ได้รับมอบหมายให้ทำ ปัญหาดังกล่าวเกิดมาจากระบบพวกพ้องความเกรงอกเกรงใจ ถ้าทำตามระเบียบเคร่งครัดเมื่อมี

ตำแหน่งว่างต้องมีหนังสือหรือประกาศผ่านหน้าเว็บไซต์สหกรณ์ โดยระบุนวุฒิการศึกษาให้ชัดเจนตามสายงาน มีกำหนดการรับสมัคร หากคนสมัครเยอะก็จัดให้มีการสอบแข่งขัน หรือคัดเลือกโดยการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้รับบุคลากรที่มีคุณภาพและทำงานได้อย่างแท้จริง และสำหรับการเลือกตั้งกรรมการสหกรณ์ควรจัดให้มีการแสดงรายการทุกอย่างอย่างโปร่งใส แสดงทะเบียนคลุมรายชื่อสมาชิกสหกรณ์ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนสมาชิกสหกรณ์ผู้มาใช้สิทธิในวันจริง ทะเบียนคลุมการเซ็นชื่อรับเงินค่าเบี้ยประชุมใหญ่สามัญประจำปี ผู้ตรวจกิจการสหกรณ์ต้องเข้มงวดกวาดขันให้มากกว่าเดิม

แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยรวมอย่างยั่งยืน ด้านกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยเสนอให้สหกรณ์รัฐวิสาหกิจควรมีมาตรการกำกับดูแลความเสี่ยงดังนี้ คือ

- 1) จัดให้มีระบบการควบคุมภายใน โดยใช้ระบบสารสนเทศทางการบัญชี ที่สามารถตรวจสอบ สอบทานความถูกต้องได้ในทุกขั้นตอนได้ตลอดเวลา
- 2) ผู้บริหารต้องสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่โปร่งใส วางระเบียบปฏิบัติและต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด
- 3) องค์กรต้องปลูกฝังหลักคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงาน และสนับสนุนการต่อต้านการคอร์รัปชันในองค์กรทุกรูปแบบ และ
- 4) จัดให้มีการตรวจสอบจากผู้มีอำนาจภายนอก และต้องให้มีการกำกับดูแลสหกรณ์รัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง

6. บทสรุป

งานวิจัยนี้เรื่องความเสี่ยงในการคอร์รัปชันสหกรณ์รัฐวิสาหกิจไทย เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการศึกษาจากเอกสาร และสัมภาษณ์เชิงลึก โดยเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากสหกรณ์ออมทรัพย์จำนวน 2 แห่ง โดยผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling Random) เลือกเฉพาะผู้ที่ให้ข้อมูลหลักที่สำคัญ ซึ่งเป็นการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยโดยตรงไม่ขึ้นกับสัดส่วนจำนวนประชากร จากการคัดเลือกได้จำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 10 คน ผลการศึกษา พบว่า มีรูปแบบความเสี่ยงที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันของสหกรณ์รัฐวิสาหกิจ 23 รูปแบบ ใน 7 ด้าน กิจกรรมของการบริหารจัดการสหกรณ์รัฐวิสาหกิจ และมีกระบวนการคอร์รัปชันในรูปแบบที่ต่างกันตามลักษณะของกิจกรรมการบริหารจัดการในแต่ละด้าน ทั้งนี้ความเสี่ยงของการคอร์รัปชันทั้งหมดที่พบในสหกรณ์รัฐวิสาหกิจ เป็นการคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty corruption) และเป็นการคอร์รัปชันในเชิงของการบริหารหรือปฏิบัติการ (Administrative corruption) สำหรับมาตรการกำกับดูแลความเสี่ยงคือ (1) จัดให้มีระบบการควบคุมภายใน โดยใช้ระบบสารสนเทศทางการบัญชี ที่สามารถตรวจสอบ สอบทานความถูกต้องได้ในทุกขั้นตอนได้ตลอดเวลา (2) ผู้บริหารต้องสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่โปร่งใส วางระเบียบปฏิบัติและต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด (3) องค์กรต้องปลูกฝังหลักคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงาน และสนับสนุนการต่อต้านการคอร์รัปชันในองค์กรทุกรูปแบบ และ (4) จัดให้มีการตรวจสอบจากผู้มีอำนาจภายนอก และต้องให้มีการกำกับดูแลสหกรณ์รัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง

เอกสารอ้างอิง

NEWS BBC THAI. (2562) คอร์รัปชัน: อันดับความโปร่งใสไทยปี 2018 ตกจาก 96 เป็น 99.

สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand>.

รุจิพัชร กิตติวิวัฒน์พงศ์, กนกกรัตน์ ยศไกร. (2559). ความยั่งยืนของสหกรณ์ออมทรัพย์ดีเด่นในประเทศไทยกับ

ปัญหาคอร์รัปชัน. สืบค้นจาก <https://www.tci-thaijo.org/index.php>.

สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2549). *ทฤษฎีคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พิมพ์ดีการพิมพ์.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. (2557). *เมนูคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์*.

สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2014/04/corruption-menu/>

หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ. (2560). *คอตมันน์ข่าวล่าสุด ข่าวประเด็นร้อน คชันคอร์รัปชันประเทศไทยปี 2560*.

สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/content>.

เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์. (2561). *คชันคอร์รัปชันไทยไทยครึ่งปีแรกปรับตัวดีขึ้นจากสิ้นปี 60*.

สืบค้นจาก <https://www.mcot.net/view/>