

การบริหารภาครัฐแนวใหม่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ในการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน*

New Public Administrative Approach of the Ministry of Agriculture and Cooperatives on Supervising Credit Union Cooperatives

¹ณัฐพิมมิล ฉัตรนิติกุล และ สมเดช มุงเมือง

¹Nutphimon Chutnitikun and Somdet Mungmuang

มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

Western University, Thailand.

¹Corresponding Author. E mail: natteera22@gmail.com



บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบัน 2) ศึกษาองค์ประกอบที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน และ 3) ศึกษาการบริหารภาครัฐแนวใหม่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แก่ 1) กลุ่มผู้บริหารส่วนราชการที่กำกับดูแล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญ 2) กลุ่มผู้บริหารสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น และ 3) กลุ่มสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นซึ่งเป็นผู้รับผลกระทบ รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมระดมสมอง

ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบัน มีหน่วยงานที่กำกับดูแล คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ โดยอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างกรม จึงมีจุดอ่อนในการประสานงาน 2) องค์ประกอบในการกำกับดูแล เจ้าหน้าที่ภาครัฐมีจำนวนไม่เพียงพอและขาดความชำนาญ ผู้บริหารสหกรณ์ไม่มีความชำนาญ สมาชิกสหกรณ์ละเลยการกำกับดูแล และ 3) การกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียนแนวใหม่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกอบด้วยการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ จัดตั้งสำนักนายทะเบียนสหกรณ์ วางมาตรฐานการดำเนินงานของสหกรณ์ พัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ: การบริหารภาครัฐแนวใหม่; สหกรณ์เครดิตยูเนียน; กระทรวงเกษตรและสหกรณ์; การกำกับดูแล



Abstract

The purposes of this research were to: 1) study the current state of supervising the Credit Union Cooperative of the Ministry of Agriculture and Cooperatives, 2) study the elements affecting the supervision of credit union cooperatives, and 3) study the new administrative approach for supervising the Credit Union Cooperative of the Ministry of Agriculture and Cooperatives. This research used qualitative research methods. The key informants were 1) government administrators, related agencies, and experts, 2) Klong Chan Credit Union Cooperatives executives, and 3) Klong Chan Credit Union Cooperatives members. The researcher used data collection methods and data analysis from documents, in-depth interviews, and brainstorming.

Research findings were as follows. 1) The current state of supervising the Credit Union Cooperative of the Ministry of Agriculture and Cooperatives was that the departments that supervise credit union cooperatives were the Cooperative Promotion Department and the Cooperative Auditing Department. The Director-General of the Cooperative Promotion Department was also a Cooperative Registrar, causing obstacles in coordination. 2) Insufficient government officials and lack of expertise. Cooperative managers did not have expertise. And cooperative members neglected supervision. 3) The new approach on supervising the credit union cooperatives consisted of amendments to cooperative laws, establishment of the Cooperative Registrar Office, standardize cooperative operations, strengthen the capacity of government officials, and establishment of collaborative network.

Keywords: New Public Administrative Approach; Credit Union Cooperatives; Ministry of Agriculture and Cooperatives; Supervising

บทนำ

สหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนระดับรากหญ้าสามารถพึ่งตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักการออม (Cooperative Promotion Department, 2018) การดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนจึงมีลักษณะเสมือนสถาบันการเงินของประชาชนระดับล่าง แต่การกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียนไม่เข้มงวดเหมือนการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ จึงเปิดโอกาสให้สหกรณ์บางแห่งดำเนินการในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูง ทำให้การดำเนินงานของสหกรณ์ไม่เป็นไปตามเจตนารมย์ ดังเช่นกรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นซึ่งผู้บริหารดำเนินงานไม่โปร่งใส มีการใช้จ่ายเงินผิดระเบียบข้อบังคับของสหกรณ์ ทำให้เกิดความเสียหายต่อสมาชิก และสหกรณ์อื่นๆ ที่นำเงินมาฝากร่วม 20,000 ล้านบาท นอกจากสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นแล้ว ยังมีสหกรณ์เครดิตยูเนียน



อีกหลายแห่ง สมาชิกส่วนใหญ่เป็นประชาชนระดับรากหญ้า หากการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียนไม่มีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดความสูญเสียต่อทรัพย์สินของประชาชนเหล่านี้ ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้สะท้อนถึงปัญหาความหละหลวมของการกำกับดูแล ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว ขาดการประสานงาน รวมถึงการขาดองค์ความรู้ในการกำกับดูแลสหกรณ์ที่มีลักษณะเป็นสถาบันการเงิน เป็นช่องทางให้การดำเนินงานของสหกรณ์มีความไม่โปร่งใส ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาการปรับปรุงพัฒนาการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเริ่มที่การศึกษาสภาพการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในเรื่องของบทบาทและหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จากนั้นศึกษาถึงองค์ประกอบที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) ข้าราชการระดับนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2) ข้าราชการระดับปฏิบัติการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3) กรรมการและผู้บริหารของสหกรณ์เครดิตยูเนียน 4) สมาชิกสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้ได้แนวทางการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แนวใหม่ โดยการประยุกต์ใช้แนวคิด New Public Service (NPS) และ Governance มาสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และภาคประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (สมาชิกสหกรณ์) รวมถึงผู้เกี่ยวข้องอื่นมารวมมือกันเป็นเครือข่าย และการเสริมสร้างความรู้ให้แก่ภาคประชาชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาสภาพการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบัน
- 2) เพื่อศึกษาองค์ประกอบที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน
- 3) เพื่อศึกษาการบริหารภาครัฐแนวใหม่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน

วิธีดำเนินการวิจัย

ขั้นตอนที่ 1 การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality research) โดยมีขอบเขตพื้นที่ศึกษา คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย รวมถึง สมาคมเศรษฐศาสตร์สหกรณ์แห่งประเทศไทย และสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ศึกษา ขอบเขตด้านเนื้อหาประกอบด้วย 1) สภาพการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ศึกษากระบวนการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบัน รวมถึงจุดอ่อนของการกำกับดูแล 2) องค์ประกอบที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน ศึกษาข้อจำกัดขององค์ประกอบทั้งจากภาครัฐ ได้แก่ ด้านนโยบาย และด้านการปฏิบัติ ภาคสหกรณ์ ได้แก่ ด้านการบริหารและตรวจสอบ และด้านบทบาทของสมาชิกสหกรณ์ และ 3) การบริหารภาครัฐแนวใหม่ของ



กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ศึกษาการบริหารโดยใช้แนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New public service) และแนวคิดการบริหารวิธีการปกครองภาครัฐ (Governance)

ขั้นตอนที่ 2 การประมวลผลจากแหล่งข้อมูลที่ศึกษา ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 การศึกษาค้นคว้าวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) เพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของภาครัฐในการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ปรากฏการณ์ที่ศึกษากรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารระดับสูงและระดับปฏิบัติการของหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนแห่งประเทศไทย รวมถึงผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ เช่น ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนักสหกรณ์ดีเด่น จำนวนรวม 16 คน กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้บริหารสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น ในฐานะที่เป็นกรณีศึกษา จำนวน 2 คน และ กลุ่มที่ 3 สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) จำนวน 6 คน เพื่อสอบถามข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน และความคิดเห็นด้านแนวทางการพัฒนาการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

ส่วนที่ 3 การประชุมระดมสมอง (Brainstorming) โดยเชิญกลุ่มผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นคณะกรรมการสมาคมเศรษฐศาสตร์สหกรณ์แห่งประเทศไทย จำนวน 7 คน มาประชุมร่วมกัน และเปิดให้ผู้เชี่ยวชาญแสดงความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน และแนวทางการพัฒนา

ขั้นตอนที่ 3 เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างและแบบคำถามนำการประชุมระดมสมอง

ขั้นตอนที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) การตรวจสอบข้อมูลเป็นวิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) โดยตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูลที่ได้จากการสำรวจวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 กลุ่ม และจากการประชุมระดมสมอง เพื่อให้เกิด Creditability และนำเสนอผลแบบพรรณนาความ (Description)

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาพบข้อค้นพบที่ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยได้ตามลำดับดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อ 1 เพื่อศึกษาสภาพการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบัน พบว่า สภาพการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ส่วนราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์



กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีหน้าที่ในการเผยแพร่หลักการสหกรณ์ จัดทะเบียนจัดตั้งและดูแลส่งเสริมสหกรณ์ กำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์รับหน้าที่เป็นนายทะเบียนสหกรณ์อีกตำแหน่งหนึ่ง

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ กำกับดูแลสหกรณ์ที่มีทุนดำเนินงานที่ 40 ล้านบาทขึ้นไป ซึ่งให้ผู้สอบบัญชีภาคเอกชน

กระบวนการกำกับดูแล มี 3 กระบวนการ คือ 1) การตรวจสอบภายในของสหกรณ์ โดยผู้ตรวจสอบกิจการ 2) การสอบบัญชี โดยผู้สอบบัญชี และ 3) ตรวจสอบโดยผู้ตรวจการสหกรณ์ ที่แต่งตั้งโดยนายทะเบียนสหกรณ์

การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการสหกรณ์ เมื่อผู้สอบบัญชีรายงานข้อสังเกต หรือข้อบกพร่อง ผู้ตรวจการสหกรณ์จะเข้าไปตรวจ เมื่อพบข้อบกพร่อง นายทะเบียนสหกรณ์จะออกคำสั่งให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่อง หากสหกรณ์ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งก็จะเพิ่มบทลงโทษตามที่กำหนดในกฎหมายสหกรณ์

จุดอ่อนของการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน คือเรื่องการประสานงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ การที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์อีกตำแหน่งหนึ่ง ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างกรมทั้งสอง ปัญหาในเรื่องของอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ และความรู้ความชำนาญของเจ้าหน้าที่

วัตถุประสงค์ข้อ 2 เพื่อศึกษาองค์ประกอบที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน จากปรากฏการณ์กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น พบความไม่โปร่งใส ประธานกรรมการยกยอกเงิน เนื่องจากสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น มีสมาชิกกว่า 50,000 คน มีสินทรัพย์กว่า 20,000 ล้านบาท ทำให้มีผู้เสียหายจำนวนมาก หลายฝ่ายต้องยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ และนำมาสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการสหกรณ์

จากการวิจัยพบว่า องค์ประกอบที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีประเด็นที่ต้องปรับปรุงแก้ไข คือ

1. องค์ประกอบด้านนโยบายภาครัฐ ด้านงบประมาณมีข้อจำกัดเรื่องการจัดงบประมาณให้ครอบคลุมถึงสหกรณ์นอกภาคเกษตร ด้านบุคลากรมีจำนวนไม่เพียงพอกับการกำกับดูแลสหกรณ์ทั่วประเทศ ด้านกฎระเบียบมีความล้าหลังไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน

2. องค์ประกอบในส่วนของระดับปฏิบัติการ มีประเด็นด้านเจ้าหน้าที่ภาครัฐขาดความรู้ ความชำนาญ และประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน และการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

3. องค์ประกอบด้านผู้บริหารและผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์เครดิตยูเนียน คือความไม่เป็นมืออาชีพของกรรมการและผู้ตรวจสอบกิจการ รวมถึงการที่ผู้ตรวจสอบกิจการไม่ปฏิบัติหน้าที่

4. องค์ประกอบด้านสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียน สมาชิกสหกรณ์ไม่ตระหนักถึงอุดมการณ์ หลักการสหกรณ์ และไม่ทำหน้าที่ของสมาชิกในเรื่องการตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์

วัตถุประสงค์ข้อ 3 เพื่อศึกษาการบริหารภาครัฐแนวใหม่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน จากการวิจัยเอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า การบริหารภาครัฐในส่วนของการ



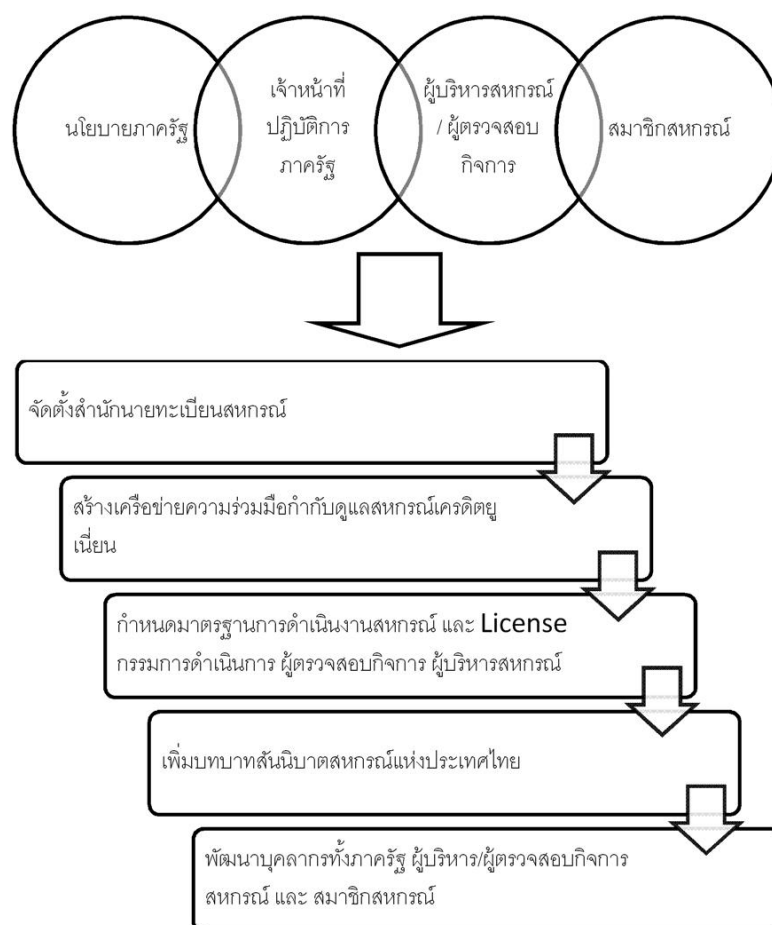
กฎหมาย ได้มีการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ โดยมีสาระสำคัญ คือ การเพิ่มเติมงานด้านการกำกับดูแลสหกรณ์ ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนแยกออกมาเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้การกำกับดูแลสามารถที่จะปรับให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนไปได้

ในส่วนการปฏิบัติงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงาน โดยตั้งสำนักงานนายทะเบียนและกฎหมาย เพิ่มตำแหน่งนิติกรประจำสำนักงานสหกรณ์จังหวัด และตั้งสำนักงานสหกรณ์อำเภอ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ อยู่ระหว่างพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการให้เหมาะสม และเพิ่มอัตรากำลังให้เพียงพอต่อการกิจการสอบบัญชีสหกรณ์

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ และการระดมสมอง มีข้อสังเกตว่าการที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์อีกตำแหน่งหนึ่งอาจเป็นอุปสรรคในการประสานงาน ควรเปลี่ยนให้ตำแหน่งนายทะเบียนสหกรณ์ไปอยู่ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือตั้งเป็นสำนักงานนายทะเบียนสหกรณ์เป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่า ควรมีการกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานของสหกรณ์ ยกระดับกรรมการดำเนินการของสหกรณ์เป็นวิชาชีพ และมี License พัฒนาผู้ตรวจสอบกิจการ และให้ความรู้ และปลูกจิตสำนึกอุดมการณ์สหกรณ์ให้กับกรรมการและสมาชิกสหกรณ์

องค์ความรู้ใหม่





อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อ 1 พบว่า การกำกับดูแลสหกรณ์ของภาครัฐ ดำเนินการโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินงานผ่านกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ บุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้ตรวจการสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ และ ผู้สอบบัญชี ซึ่งต้องมีความชำนาญในการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งมีลักษณะการดำเนินงานแบบสถาบันการเงิน สอดคล้องกับ Stapenhurst and Titsworth (2002) ซึ่งกล่าวว่า การตรวจสอบมี 3 ประเภท คือ ตรวจสอบทางการเงิน ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงาน

ด้านการกำกับดูแล เนื่องจากการสหกรณ์เกิดโดยการริเริ่มของรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาความยากจน รัฐจึงจำเป็นต้องช่วยเหลือ และกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์อย่างใกล้ชิด ทำให้การกำกับดูแลตนเองโดยสมาชิกของสหกรณ์ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การกำกับดูแลสหกรณ์ของภาครัฐไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ Mitnick (1980) ซึ่งกล่าวว่า การกำกับดูแลขยายการดำเนินการออกไปจากการออกคำสั่งและควบคุม รูปแบบของการผสมผสานระหว่างกฎที่รัฐบาลบังคับใช้และการกำกับดูแลตนเอง

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อ 2 พบว่าในประเด็นความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น ปัญหาเกิดจากควมมีอิทธิพลของประธานกรรมการดำเนินการ และการคาดหวังผลประโยชน์ของสมาชิก พฤติกรรมของผู้บริหารสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น สอดคล้องกับการศึกษาของ Kingsai and Vaisamruat (2018) ที่ศึกษาเรื่องการปรับโครงสร้างการบริหารของบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ในภาวะวิกฤติ ซึ่งพบว่า การบริหารงานของบริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) ถูกแทรกแซงจากฝ่ายคุมอำนาจทางการเมืองทุกสมัย ทำให้สายการบินแห่งชาติขาดบุคลากรที่มีความสามารถในการบริหารงานด้านนี้โดยตรง ขาดธรรมาภิบาลในการบริหารจนเกิดความอ่อนแอขององค์การ

กรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาขององค์ประกอบต่างๆของการกำกับดูแล องค์ประกอบในส่วน of สหกรณ์ ในประเด็นของสมาชิก ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าสมาชิกไม่ได้ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบการดำเนินงานของกรรมการ เนื่องจากไม่มีความรู้ ในส่วนผู้บริหาร กรรมการไม่มีความรู้ทางการบริหาร และ ผู้ตรวจสอบกิจการละเลยการทำหน้าที่ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Kittiwitwanapong and Yossakrai (2016) เรื่อง ความยั่งยืนของสหกรณ์ออมทรัพย์ดีเด่นในประเทศไทยกับปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งผลการวิจัยพบว่า 1) สหกรณ์ออมทรัพย์ที่เคยได้รับรางวัลดีเด่นมีโอกาสในการเกิดปัญหาคอร์รัปชัน 2) สภาพการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ประกอบด้วย การใช้อำนาจ การตัดสินใจ การมีความรับผิดชอบ การมีคุณธรรม 3) ความเป็นไปได้ในการเกิดคอร์รัปชัน เนื่องจากปัจจัยภายใน ได้แก่ ระบบงานและบุคลากรทั้งพฤติกรรม ค่านิยม อุดมการณ์และจริยธรรม และปัจจัยภายนอกประกอบด้วย การตรวจสอบ การกำกับดูแล เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และกฎหมาย 4) การบริหารงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ และมีการกำกับดูแลภายใต้หลักบรรษัทภิบาล สิทธิของผู้ถือหุ้น รวมถึงบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ 5) ปัญหาคอร์รัปชันเกิดจากแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองตนเองและความเป็นอิสระปราศจากการตรวจสอบจากภาครัฐ

ประเด็นการบริหารและตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พบว่าการบริหารงานของสหกรณ์เครดิต



ยูเนียนคลองจัน ไม่สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารวิธีการปกครองภาครัฐ หรือ Governance ซึ่ง Ansell and Torfing (2016) กล่าวว่า Governance เป็น “กระบวนการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจที่นำไปสู่การเจรจาต่อรองเพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกัน”

องค์ประกอบในส่วนของภาครัฐคือด้านนโยบายและด้านการดำเนินงาน ในภาพรวมของการกำกับดูแลสหกรณ์ของภาครัฐ จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในประเด็นการดำเนินงานของภาครัฐ พบว่าในส่วนของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ยังมีความขัดแย้งกัน ทำให้การกำกับดูแลสหกรณ์ของภาครัฐไม่บรรลุเป้าหมาย ปัญหาการประสานงานระหว่างทั้ง 2 กรม สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องภาวะยุ่งยากของการบริหารวิธีการปกครองภาครัฐ (Dilemmas of governance) (Bevir, 2011) ในเรื่องของความชอบธรรม (Legitimacy) ซึ่งภาครัฐต้องได้รับการยอมรับ เห็นชอบ และการสนับสนุนจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย Suchman (1985) and Corsidine (2005) กล่าวว่าความรับผิดชอบต่อสาธารณะประกอบด้วยกลไกที่สำคัญ 2 อย่าง คือ หน้าที่ และ จรรยาบรรณ ในโครงสร้างของภาครัฐแบบเดิม ความชอบธรรมมาจากหลักการเรื่อง ความรับผิดชอบตามหลักประชาธิปไตย การอนุรักษ์คุณค่าสำคัญของภาครัฐ รวมถึงผลประโยชน์สาธารณะ และสนับสนุนระบบการปกครองที่ยึดถือระเบียบที่เป็นทางการ ทำให้ผู้ปฏิบัติยึดมั่นกฎระเบียบที่เป็นทางการ แม้จะทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลงก็ตาม (Corsidine, and Afzal, 2011)

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อ 3 พบว่า ในการแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน ในส่วนของสหกรณ์ ต้องปรับปรุงด้านการปฏิบัติงาน และพัฒนาผู้เกี่ยวข้องทั้งสามฝ่าย คือ สมาชิก กรรมการ และผู้ตรวจสอบกิจการ

ด้านการปฏิบัติงานของสหกรณ์ ควรกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน โดยให้มีมาตรฐานในเรื่องต่าง ๆ เช่น มาตรฐานด้านการดูแลสมาชิก มาตรฐานการดำเนินงาน การพัฒนาบุคลากร และภาวะผู้นำของกรรมการ สอดคล้องกับ Reeuwijk (1998) ซึ่งกล่าวว่า ขั้นตอนการปฏิบัติงานมาตรฐานคือเอกสารที่อธิบายการดำเนินงานที่เกิดขึ้นเป็นประจำ เพื่อการดำเนินการอย่างถูกต้องและสม่ำเสมอในลักษณะเดียวกัน

สมาชิกต้องมีการปลูกฝังในเรื่องอุดมการณ์สหกรณ์ เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนนอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ มีความเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบ ซึ่งสมาชิกมีหน้าที่เลือกผู้แทนเข้าไปเป็นกรรมการดำเนินการ และผู้ตรวจสอบกิจการ สอดคล้องกับ Azevedo and Gitahy (2010) ซึ่งกล่าวว่า การจัดการตนเองต้องมีส่วนร่วมในสามมิติ คือ ในทรัพย์สิน ในผลประโยชน์ และในการจัดการ

ในส่วนของกรรมการ และผู้ตรวจสอบกิจการ ควรกำหนดให้เป็นวิชาชีพ และมี License กรรมการสหกรณ์เครดิตยูเนียน ต้องมีความรู้ด้านการบริหารสถาบันการเงิน และความเชี่ยวชาญทางการเงิน ผู้ตรวจสอบกิจการเป็นด่านแรกในการตรวจสอบและป้องกันความไม่โปร่งใสในสหกรณ์ สอดคล้องกับ Katsuyama (2010) ซึ่งกล่าวว่า License ถูกใช้เพื่อรับรองมาตรฐานคุณภาพขั้นต่ำในหลากหลายอาชีพที่ซับซ้อนและอาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค

การบริหารงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนต้องพัฒนาตามแนวทางการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Rakkwamsuk (2017) เรื่อง การให้บริการสาธารณะแนวใหม่โดยสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ซึ่งพบว่า การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเป็นการทำให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของ



ในกิจกรรมของรัฐสภา สร้างความหมายใหม่ที่มีประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรง ทำให้รัฐสภาได้รับความไว้วางใจจากประชาชน เป็นการทำงานในลักษณะของ “ความเป็นหุ้นส่วนของประชาชนกับภาครัฐ” ตามแนวคิด “การให้บริการสาธารณะแนวใหม่” (New public service)

ในส่วนการบริหารงานแนวใหม่ของภาครัฐในการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน ประเด็นของตำแหน่งนายทะเบียนสหกรณ์ ควรยกให้ไปอยู่ที่ระดับกระทรวง หรือยกขึ้นเป็นสำนักนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน โดยเฉพาะด้านการกำกับดูแล เพื่อประโยชน์ของประชาชน สอดคล้องกับแนวคิดของ OECD (2005) ซึ่งกล่าวว่า “การบริหารวิธีการปกครองโดยการกำกับดูแล (Regulatory governance)” หมายถึงการริเริ่มดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของสถาบันและกระบวนการต่างๆ ที่อาจส่งผลต่อการกำกับดูแล และแนวคิดของ Denhardt and Denhardt (2011) เรื่องการบริหารงานภาครัฐเป็นการดำเนินงานบนพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตย ข้าราชการต้องทำหน้าที่ “ฟัง” มากกว่า “สั่ง” และ “รับใช้หรือให้บริการ” มากกว่า “กำกับหรือควบคุม” ซึ่ง Siriprakob (2017) กล่าวว่า แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ มีสาระสำคัญประกอบด้วย 1) บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า 2) การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ 3) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ 4) คิดเชิงกลยุทธ์ 5) ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย 6) การตระหนักในความสามารถรับผิดชอบได้ไม่ใช่เรื่องง่าย 7) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง และ 7) ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลผลิตภาพ ดังนั้น การตั้งสำนักนายทะเบียนสหกรณ์ จะทำให้การกำกับดูแลสหกรณ์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ด้านการดำเนินงานของภาครัฐ ควรเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ พัฒนางองค์ความรู้ โดยเฉพาะในการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน บุคลากรที่เกี่ยวข้องต้องมีความรู้ด้านบริหารเงิน และบริหารความเสี่ยง ด้านการประสานงานระหว่างกรม ควรมีการวางแผนการทำงานร่วมกัน จากผลการวิจัยมีข้อค้นพบว่า ในภาพรวมควรสร้างเครือข่ายความร่วมมือของทุกภาคส่วน รวมทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน องค์กรอิสระต่างๆ ให้เกิดความร่วมมือในการช่วยกันส่งเสริม และกำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Powell (1990) ที่กล่าวว่า การบริหารวิธีการปกครองภาครัฐแบบเครือข่าย (Network governance) เป็นรูปแบบสังคมที่มีความสัมพันธ์เชิงสัมพันธ์ระหว่างบุคคล แนวทางการสร้างเครือข่ายจะมี 2 แนวทาง คือ เครือข่ายที่จัดตั้งโดยภาครัฐ และเครือข่ายที่ประชาชนเป็นแกนนำจัดตั้ง (Sompong, 2009) และสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารวิธีการปกครองภาครัฐโดยความร่วมมือกัน (Collaborative governance) ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันในทุกด้าน ตั้งแต่การกำหนดเป้าหมายไปจนถึงการประเมินผลลัพธ์ กิจกรรมทุกด้านต้องมาจากการตัดสินใจร่วมกันโดยบุคคลหรือองค์กรรายใดรายหนึ่งจะต้องมีส่วนร่วมมากขึ้น (Ansell, and Gash, 2008) องค์ประกอบของ Collaborative governance คือ 1) การสร้างเครือข่ายพันธมิตรที่หลากหลาย 2) การทำงานร่วมกันต้องมีอำนาจและอิสระในการตัดสินใจและดำเนินการ 3) แนวทางที่ขับเคลื่อนด้วยปัญหา และ 4) การให้ความสำคัญกับการเรียนรู้และการประเมินผล (Hicks et al. 2008) ผู้นำของเครือข่ายความร่วมมือจะต้องมี “ความเป็นผู้นำในการประสานงาน” (Facilitative leadership) ซึ่งเป็นหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและรักษาความสัมพันธ์ ให้ความสำคัญกับการสรรหาตัวแทนที่เหมาะสม (Weber, 2009)



เครือข่ายความร่วมมือในการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน ประกอบด้วยภาครัฐ คือ นายทะเบียนสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ภาควิชาสหกรณ์ คือผู้ตรวจสอบกิจการ สมาชิกสหกรณ์ หรือตัวแทนของกลุ่มสมาชิก และองค์การที่เกี่ยวข้อง โดยมีนายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้นำเครือข่ายความร่วมมือบูรณาการภารกิจของแต่ละฝ่ายเข้าด้วยกัน สอดคล้องกับคหะวินิพนธ์ของ Thepkraiwin (2011) เรื่อง การพัฒนารูปแบบเครือข่ายความร่วมมือเพื่อคุณภาพการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ซึ่งพบว่าองค์ประกอบของเครือข่ายความร่วมมือเพื่อคุณภาพการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ได้แก่ 1) ลักษณะหรือกิจกรรมที่เสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานภารกิจของเครือข่าย 2) ขอบข่ายและภารกิจการบริหารจัดการสถานศึกษา 3) เทคนิค/วิธีการพัฒนาสมาชิกเครือข่าย 4) กระบวนการเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ของเครือข่าย 5) คุณลักษณะที่ดีของผู้นำเครือข่าย และ 6) การปฏิบัติงานของเครือข่ายและการสะท้อนผล

สรุป

สหกรณ์เครดิตยูเนียนมีการดำเนินงานเสมือนสถาบันการเงินของประชาชนระดับรากหญ้า แต่อยู่ในกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำให้การกำกับดูแลไม่รัดกุม เป็นช่องให้เกิดความไม่โปร่งใสในการดำเนินงาน เกิดความเสียหายต่อสมาชิกสหกรณ์ ดังเช่นกรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น ทำให้ต้องศึกษาเพื่อแก้ไขจุดอ่อนขององค์ประกอบที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียน อันได้แก่นโยบายภาครัฐ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการภาครัฐ ผู้บริหารและผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ และ สมาชิกสหกรณ์

งานวิจัยนี้ ทำให้ได้องค์ความรู้ใหม่ในการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยใช้แนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New public service) และแนวคิดการบริหารวิธีการปกครองภาครัฐ (Governance) ซึ่งการบริหารภาครัฐแนวใหม่ในการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตยูเนียนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกอบด้วยการยกระดับนายทะเบียนสหกรณ์ สร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ สมาชิก และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของสหกรณ์ พัฒนาบุคลากรทั้งส่วนของภาครัฐและภาคสหกรณ์ รวมทั้งการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ และพัฒนาด้านการประสานงานและบูรณาการการปฏิบัติงานระหว่างกรม

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1.1 ควรมีการตั้งสำนักนายทะเบียนสหกรณ์ โดยเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับของปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่ด้านนายทะเบียนสหกรณ์โดยเฉพาะ จะทำให้แต่ละหน่วยงานสามารถทำงานได้ดีขึ้น

1.2 ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ โดยสำนักนายทะเบียนสหกรณ์ทำงานร่วมกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยมีนายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้นำเครือข่าย สมาชิกในเครือข่ายทำงานในหน้าที่ของตนเอง แต่มีร่วมมือประสานงานกัน



1.3 กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของสหกรณ์ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการกำกับดูแลสหกรณ์ โดยให้มีมาตรฐานในเรื่องต่างๆ เช่น ภาวะผู้นำของกรรมการ มาตรฐานด้านการดูแลสมาชิก การพัฒนาบุคลากร และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการวิจัยการกำกับดูแลสหกรณ์ประเภทอื่นๆ เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการกำกับดูแลสหกรณ์แต่ละประเภท บริบทของแต่ละสหกรณ์ไม่เหมือนกัน ทั้งลักษณะการดำเนินงาน และสมาชิก ทำให้มีลักษณะปัญหาต่างกัน

2.2 ควรมีการวิจัยลักษณะการดำเนินงานของกิจการสหกรณ์ในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะบทบาทหน้าที่ของสันนิบาตสหกรณ์ ชุมชนสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสูงในกระบวนการสหกรณ์ของประเทศต่างๆ

2.3 ควรมีการวิจัยแนวทางส่งเสริมพัฒนาสหกรณ์ให้สามารถกำกับดูแลตนเอง มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และสามารถแข่งขันได้

References

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). *Handbook on theories of governance*, UK.: Edward Elgar.
- Azevedo, A., & Gitahy, L. (2010). The cooperative movement, self-management, and competitiveness: The case of Mondragon Corporacion Cooperativa. *The Journal of Labor and Society*, 13, 5-29.
- Bevir, M. (2011). *The SAGE handbook of governance*. London: Sage Publications.
- Considine, M. (2005). *Making public policy: institutions, actors, strategies*. Cambridge: Polity Press.
- Cooperative Promotion Department. (2018). *The historical movement of cooperatives in Thailand*. Retrieved June 1, 2018, from: <https://bit.ly/2WxVKNK>.
- Corsidine, M., & Afzal, K.A. (2011). *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage Publications.
- Denhardt, J.V., & Denhardt, R.B. (2011). *The new public service: Serving not steering* (3rd ed.). Armonk, NY: Sharpe.
- Hick, et al. (2008). The influence of collaboration on program outcomes: The Colorado nurse-family partnership. *Evaluation Review*, 32(5), 453-477.



- Katsuyama, N. (2010). The economics of occupational licensing: Applying antitrust economics to distinguish between beneficial and anticompetitive professional licenses. *Southern California Interdisc. Law Journal*, 19(3), 565-587.
- Kingsai, K., & Vaisamruat, K. (2018). Restructuring of the Thai Airways International Public Company Limited in time of crisis. *Thammasat University Journal*, 36(3), 183-216.
- Kittiwiwatanapong, R., & Yossakrai, K. (2016). Paradox of outstanding savings cooperatives in Thailand and corruption problems. *EAU Heritage Journal Social Science and Humanities*, 6(1), 235-248.
- Mitnick, B. (1980). *The political economy of regulation*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- OECD. (2005). *Guiding principles for regulatory quality and performance*. Paris: OECD.
- Powell, W.W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network form of organizing. *Research in Organizing Behavior*, 12, 295-336.
- Rakkwamsuk, E. (2017). New public service provided by the provincial parliament office. *Western University Research Journal of Humanities and Social Science*, 3(2), 139-151.
- Siriprakob, P. (2017). *3 paradigms of public administration: concepts, theories, and practices*. (3rd ed). Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Sompong, S. (2009). *Woman empowerment in natural resources and environmental management in the Chi river basin*. (Doctoral Dissertation) Graduate School, Ramkhamhaeng University. Bangkok.
- Stapenhurst, R., & Titsworth, J. (2002). Features and functions of supreme audit institutions. Openknowledge.worldbank.org. Retrieved August 8, 2019, from: <https://bit.ly/2qb0RVJ>.
- Suchman, M.C. (1995). Legitimacy: Strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.
- Thepkraiwin, P. (2011). *The development of collaborative network model for educational quality management in small sized primary schools*. (Doctoral Dissertation). Graduate School, Khonkaen University. Khonkaen.
- Reeuwijk, L. P. (1998). *Guidelines for quality management in soil and plant laboratories*. Rome: Food & Agriculture Org.
- Weber, E.P. (2009). Explaining institutional change in tough cases of collaboration: 'Ideas' in the Blackfoot Watershed. *Public Administration Review*, 69(2), 314-327.