



ความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงิน
ชุมชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2

โดย

นางชุตินถน วงษ์คำหาร

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงิน
ชุมชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2

โดย

นางชุตินถน วงษ์คำหาร



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

SUCCESSFUL IMPLEMENTATION OF VILLAGE FUND RAISING
POLICY AS COMMUNITY FINANCIAL INSTITUTION: CASE STUDY
OF PAKKRETRUAMJAI 2 COMMUNITY FINANCIAL INSTITUTION.

BY

MRS.CHUTIMON WONGKHAMHARN



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE (POLITICS AND GOVERNMENTS)
PROGRAM IN POLITICS AND GOVERNMENTS FOR EXECUTIVE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2016
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางชุติมณฑน์ วงษ์คำหาร

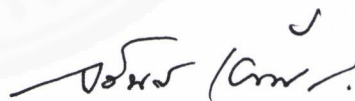
เรื่อง

ความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติ :
กรณีศึกษา สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

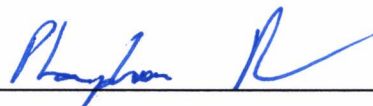
เมื่อ วันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ.2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



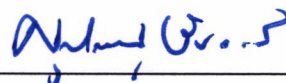
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ เอกชะเมธ)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

หัวข้อภาคนิพนธ์	ความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2
ชื่อผู้เขียน	นางชุตติมณฑน์ วงษ์คำหาร
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “ความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

ปัจจัยที่แห่งความสำเร็จในการนำนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 คือ

1) ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจนคณะกรรมการมีความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน ว่าเป็นแหล่งเก็บออมเงินที่มีความมั่นคง ปลอดภัยและมีผลตอบแทนที่เหมาะสม เป็นแหล่งเงินทุน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและบรรเทาความเดือดร้อนทั้งในระดับบุคคล ครัวเรือน และชุมชนเสริมสร้างสวัสดิการ และสวัสดิภาพของชุมชน เสริมสร้างวินัยทางการเงิน และให้คำปรึกษาทางการเงินแก่ชุมชน และเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ร่วมกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน และคณะกรรมการยังมีการสร้างความเข้าใจให้กับสมาชิกเพื่อยึดถือและปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้สถาบันฯ สามารถกำหนดภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน กำหนดความรับผิดชอบของแต่ละ

ละฝ่าย อันเป็นแนวทางให้การประสานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้โดยง่าย ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

2) ปัจจัยด้านการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนมีการวางมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม จัดโครงสร้างการทำงานอย่างเป็นระบบ แบ่งอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ประกอบด้วย คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และคณะกรรมการบริหาร และมีระเบียบ ข้อบังคับเป็นแนวทางปฏิบัติงานของสถาบันโดยวางระเบียบเกี่ยวกับเกณฑ์การให้เงินกู้ การชำระหนี้ ดอกเบี้ยเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินฝาก ที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชนและสมาชิก รวมถึงบทลงโทษกรณีผิดชำระหนี้ที่บังคับใช้อย่างเท่าเทียมกันมีการวางแผนการทำงานอยู่เป็นประจำ มีการจัดประชุมเป็นประจำทุกเดือนเพื่อปรึกษาหารือ และขอความเห็นในที่ประชุมเกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาต่าง ๆ เพื่อนำมาวางแผนการปฏิบัติงานหรือปรับปรุงการทำงานให้บริการทางการเงินที่หลากหลายแก่สมาชิกและชุมชน มีบริการรับฝาก ถอน บริการชำระค่าสาธารณูปโภคและปล่อยสินเชื่อเพื่อชุมชน ซึ่งอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะต่ำกว่าสถาบันการเงินต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือสมาชิกและผู้ที่มีรายได้น้อย มีฝ่ายที่ทำหน้าที่ด้านระบบการบริหารการเงิน-การบัญชี จัดทำงบการเงินได้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน และมีระบบตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินงานและการบริหารงานของคณะกรรมการ

3) ปัจจัยด้านการทำงานทำงานแบบความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 มีการทำงานในรูปแบบของความร่วมมือจากหลาย ๆ ภาคส่วน มีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะต่าง ๆ และเป็นการบริหารจัดการผ่านการร่วมมือของบุคคลหลายฝ่ายหลายองค์กรและหลายสถาบันที่เข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุน ส่งเสริม และให้คำแนะนำ มีการทำงานในรูปแบบของเครือข่าย ร่วมกับเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านระดับอำเภอปากเกร็ด เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้การบริหารจัดการกองทุนที่ดีตลอดจนนำวิธีการแก้ไขปัญหาที่ตีมาปรับใช้ในการดำเนินงานของสถาบัน และยังเน้นการทำงานเป็นทีมงานที่มีประสิทธิภาพคณะกรรมการทุกคนเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ทำงานด้วยความทุ่มเท และยึดหลักจริยธรรม คุณธรรม รู้รักสามัคคีในหมู่คณะ มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

4) ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กร สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกและการทำงานเป็นทีมเป็นสำคัญ เปิดโอกาสให้สมาชิกของสถาบันเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ตลอดทั้งกระบวนการ จัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นในการกำหนดระเบียบ กติกา ข้อบังคับ และแนวทางการปฏิบัติงานของสถาบัน สมาชิกมีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวแทนไปทำหน้าที่คณะกรรมการบริหาร และสมาชิกก็ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามระเบียบและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่สถาบันได้จัดขึ้น นอกจากนี้ มีการนำเรื่องที่ต้องพิจารณามาร่วมขอความเห็นจากสมาชิกในที่ประชุมอยู่เป็นประจำ

จากการศึกษาวิจัย มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1.1) ควรจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบันการเงินชุมชน
- 1.2) กำหนดกลไกสนับสนุนจากภาคเอกชน ภาครัฐภาควิชาการ ในรูปแบบประชารัฐ
- 1.3) แก่ไชระเปียบ/ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรค

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1) ควรปรับปรุงรูปแบบบริการให้ทันสมัยโดยใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีมาพัฒนาและสนับสนุนการดำเนินงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของสมาชิก

2.2) ผู้นำ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้นโยบายถูกนำไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จ ดังนั้น ผู้นำที่ดีควรมีการพัฒนาศักยภาพของตนเองอยู่เสมอให้เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ เสียสละมีจิตอาสาเป็นผู้อุทิศตัวเพื่อส่วนรวมทำงานด้วยใจรัก มีความซื่อสัตย์สุจริต มีสติปัญญา ความสามารถสูง มีความสามารถในการติดต่อสื่อสารเก่ง และเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป ซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้จะมีส่วนผลักดันให้การนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

3.1) ควรศึกษาในประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติ

3.2) ศึกษากระบวนการให้บริการของสถาบันการเงินชุมชนเพื่อให้เกิดความพึงพอใจกับผู้รับบริการ

คำสำคัญ: สถาบันการเงินชุมชน, นโยบายกองทุนหมู่บ้าน, ความร่วมมือ

Independent Study Title	SUCCESSFUL IMPLEMENTATION OF VILLAGE FUND RAISING POLICY AS COMMUNITY FINANCIAL INSTITUTION: CASE STUDY OF PAKKRETRUAMJAI 2 COMMUNITY FINANCIAL INSTITUTION.
Author	Mrs. Chutimon Wongkhamharn
Degree	Master of Political Science (Politics and Governments)
Major Field/Faculty/University	Program in Politics and Governments for Executive Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Asst. Prof. Pharkphoom Rukhamate, Ph.D.
Academic Years	2016

ABSTRACT

Subject study "Successful implementation of village fund raising policy as community Financial institution: case study of PakkretRuamJai2 community financial institution." The objectives of this research were success in implementing the village fund raising policy as a community financial institution. Pak KretRuamjai Community Finance Institute 2 and Suggested Guidelines for Developing Housing Fund to be a Financial Institution. This study is a qualitative study Analyze data obtained from document research and in-depth interviews? The results of this study as follows:

The Factors of Success in Implementing the Village Fund for Community Housing Fund to Community Financial Institutions of PakkretRuamJai 2 Community Institutions Is

1) The goal and objectives of the policy are clear. The Board has a good understanding of the goals and objectives of the village fund raising fund as a community financial institution as a secure source of savings. Safe and Reasonable Returns As a source of funding For economic development and relief at the

individual, household and community levels, welfare benefits. And the welfare of the community strengthens the financial discipline. And provide financial advice to the community. It is a common learning center for the economic and social development of the community. And the board also has the understanding for members to follow and act in the same direction. Making the Institute Can assign a clear mission assignment. Determine the responsibilities of each party. As a way to coordinate the work of all involved is easy, resulting in the implementation of policies to achieve the goals set.

2) The standard setting for the performance of the work is clear. Structured systematic work Clear division of powers consists of the Advisory Board. Board of Directors and the Executive Board and regulations are the guideline of the institution by laying down regulations on the criteria for loan repayment, loan interest, loan Interest on deposits Suitable for community contexts and members. Including equally enforceable penalties, there is a regular work plan. Meetings are held monthly to discuss. And ask for comments at the meeting on issues of consideration. To plan, perform, or improve the financial services available to members and the community. Deposits, utilities and community loans are available. The interest rates are lower than financial institutions. To help members and those with low income. There is a department responsible for financial management - accounting. Make accurate and current financial statements. And a monitoring system. And control the operation and management of the board.

3) Collaborative Work Factors the Pak KretRuamJai 2 community financial institution works in the form of cooperation from various sectors, interacting in various ways. And it is managed through the cooperation of many parties, organizations and institutions that are involved, supported, promoted and advised. It works in the form of a network. Together with the Pak Kret Village Fund. To share knowledge, good fund management, and to apply good solutions to the operations of the institute. And also focus on working as an effective team. All committees understand their roles. Work with dedication and ethics, morality, unity, harmony among the group, mutual exchange, learn to accept each other's opinions.

4) Participatory factors of members of financial institution organization in Pak KretRuamJai 2 focus on participatory processes, membership, and teamwork. It allows members of the institution to participate in the co-operative process throughout the process. Organize meetings to brainstorm the rules, regulations and guidelines of the institute. Members participate in selecting representatives to serve on the board of directors. And the members also cooperate to follow the rules and participate in various activities. In addition, there are issues that need to be resolved regularly.

Based on the major findings, it was recommended as follows:

1. Investment Policy Recommendations

1.1) should develop strategies for the development of community Financial institutions.

1.2) Schedule government support in the public sector.

1.3) Modify regulations / regulations that impede

2. Action Suggestions

2.1) The service model needs to be modernized using innovative Technologies to develop and support operations in line with the needs of its members.

2.2) Leadership is another factor contributing to the successful Implementation of the policy. Therefore, good leaders should constantly develop their potential as visionary leaders. Sacrifice, volunteerism, devotion to the whole, work with love, honesty, intelligence, high ability, ability to communicate well And accepted by the people. These features will contribute to the successful implementation of the village fund raising policy as a community financial institution.

3. Suggestions for Next Research

3.1) Study on problems and obstacles in implementing the village fund raising policy as community financial institution.

3.2) Study the service system of community financial institutions in order to satisfy the service recipients.

Keywords: Community financial institutions, Village fund policy, Collaborative

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านให้เป็นสถาบันการเงินชุมชน ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ อาจารย์ที่ปรึกษาค้นคว้าอิสระ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ และให้คำปรึกษา ตรวจสอบแก้ไข ปรับปรุงงานการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ รวมถึงคณาจารย์ และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกท่าน ที่ได้สนับสนุนการทำวิจัยครั้งนี้ให้สามารถทำเสร็จลุล่วงไปด้วยดี

ท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ให้การอุปการะอบรมเลี้ยงดู ตลอดจนส่งเสริมการศึกษาและให้กำลังใจเป็นอย่างดี อีกทั้งขอขอบพระคุณเจ้าของเอกสารและงานวิจัยทุกท่านที่ผู้ศึกษาค้นคว้าได้นำมาอ้างอิงในการทำวิจัยจนกระทั่งงานวิจัยฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ หากงานค้นคว้าอิสระนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขออภัยมา ณ โอกาสนี้

นางชุติมณฑน์ วงษ์คำหาร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญภาพ	(11)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 วิธีการศึกษา	3
1.5 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย	4
1.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล	5
1.7 การวิเคราะห์ข้อมูล	5
1.8 นิยามศัพท์	6
1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	8
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	8
2.1.1 ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	8
2.1.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	13
2.2 แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน	20
2.2.1 กรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน	20

2.2.2 รูปแบบการจัดโครงสร้างภาคีหุ้นส่วนในการบริหารกิจการบ้านเมือง แบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน	23
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม	27
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชน	28
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	33
2.6 กรอบที่ใช้ในการศึกษา	35
บทที่ 3 การนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน ของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2	38
3.1 ที่มาและความสำคัญของนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้าน เป็นสถาบันการเงินชุมชน	38
3.2 การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2	42
บทที่ 4 ผลการศึกษา	46
4.1 ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์	46
4.2 ส่วนที่ 2 ความสำเร็จในการนำนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบัน การเงินชุมชนไปปฏิบัติ	48
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	52
5.1 สรุปผลการวิจัย	52
5.2 อภิปรายผล	54
5.3 ข้อเสนอแนะ	56
รายการอ้างอิง	58
ภาคผนวก	60
แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย	61
ประวัติผู้เขียน	64

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 แสดงเพศของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์	46
4.2 แสดงอายุของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์	46
4.3 แสดงตำแหน่งหน้าที่ของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์	47
4.4 แสดงระยะเวลาการปฏิบัติงานของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์	47
4.5 แสดงระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์	47



สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค	10
2.2 ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล	14
2.3 ตัวแบบทางด้านการจัดการ	15
2.4 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ	16
2.5 ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ	17
2.6 ตัวแบบทางการเมือง	18
2.7 ตัวแบบเชิงบูรณาการ	19
2.8 กรอบแนวคิดในการศึกษา	37
3.1 กระบวนการและขั้นตอนการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชน	42
3.2 รูปแบบการทำงานของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2	45

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปี 2544 การชนะการเลือกตั้งของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ภายใต้การนำของ นายกรัฐมนตรีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรรัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้กำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาความยากจนอันเป็นผลมาจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นซึ่งผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไปทั้งในพื้นที่ชนบทและชุมชนเมือง นั่นคือ นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองหรืออาจเรียกสั้น ๆ ว่า “นโยบายกองทุนหมู่บ้าน” ถือเป็นนโยบายอีกอันหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับชาวบ้านในระดับรากหญ้าโดยตรง ซึ่งเป็นหนึ่งในชุดแนวนโยบายแบบประชานิยมของพรรคไทยรักไทย โดยมีสมมติฐานว่าประชาชนระดับรากหญ้าขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนที่เหมาะสมสำหรับนำไปใช้ในการลงทุนพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้ จึงกำหนดวัตถุประสงค์หลักว่าเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย รวมทั้งการบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนอกจากนี้ นโยบายกองทุนหมู่บ้านยังได้กำหนดวัตถุประสงค์อื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย ได้แก่ การส่งเสริมหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการเงินทุนของตนเองและการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเอง ของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในส่วนของการดำเนินการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกองทุนละ 1 ล้านบาทหรือหมู่บ้านละล้านบาททั่วประเทศ และต่อมาได้กำหนดเป็นพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยมีสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ทำหน้าที่รับผิดชอบในการวางนโยบายและแผนงานในการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองรวมถึงติดตามและประเมินผลของกองทุนหมู่บ้าน

ในระยะต่อมา หลังจากได้มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านไปแล้วนั้น พบว่า กองทุนหมู่บ้านมีขนาดใหญ่ขึ้น มีจำนวนสมาชิกเพิ่มมากขึ้นและความต้องการเงินทุนหมุนเวียนก็มีมากขึ้นตามมา ในปี 2549 รัฐบาลจึงได้มี “นโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน” ขึ้นเพื่อที่จะพัฒนากองหมู่บ้านทั่วประเทศเป็นสถาบันการเงินชุมชน เป็นธนาคารชุมชนตามแนวคิดการเงินเพื่อสังคมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก คือ การเงินเพื่อชุมชน/คนจน หรือที่รู้จักในชื่อการเงินขนาดเล็ก (microfinance) ซึ่งสถาบันการเงินชุมชนจัดเป็นการเงินรายย่อยที่ให้บริการทางการเงิน

เงิน ในรูปแบบการเงินรายย่อยครบวงจรเป็นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจฐานราก โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ 1) เป็นแหล่งเงินทุนและเงินออมที่มีความมั่นคงปลอดภัย และมีผลตอบแทนที่เหมาะสมแก่ประชาชน 2) เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและบรรเทาความเดือดร้อนทั้งในระดับบุคคลครัวเรือนและชุมชน 3) เสริมสร้างสวัสดิการและสวัสดิภาพของชุมชน 4) เสริมสร้างวินัยทางการเงินและให้คำปรึกษาทางการเงินแก่ชุมชน และ 5) เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ร่วมกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน¹ โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) และกรมการพัฒนาชุมชน ดำเนินการร่วมกับสถาบันการเงินของรัฐทั้ง 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นหน่วยในการสนับสนุนส่งเสริมการขับเคลื่อนนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน

จากผลการดำเนินนโยบายมาอย่างต่อเนื่อง ในปัจจุบันมีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั้งหมดทั่วประเทศ จำนวน 79,255 กองทุน ได้รับการพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนแล้วจำนวน 2,048 กองทุน² เมื่อเทียบสัดส่วนแล้วจะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินถือได้ว่าประสบผลสำเร็จค่อนข้างน้อย และจากการประเมินผลกองทุนหมู่บ้านในปีที่ผ่านมา พบว่า กองทุนหมู่บ้านมีผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพลดลง โดยพบประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานและบริหารจัดการของกองทุนหมู่บ้าน คือ กองทุนหมู่บ้านมีหนี้ค้างชำระและเงินขาดบัญชีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 4.74 ในปี 2547 เป็นร้อยละ 22.7 ในปี 2553 แสดงถึงความสามารถในการชำระหนี้ที่ลดลงของลูกหนี้ และมีหลายกองทุนหยุดดำเนินกิจกรรมหรือคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านไม่สามารถบริหารจัดการใด ๆ ได้มีปัญหาด้านกระบวนการเนื่องจากไม่มีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพในการติดตามควบคุมดูแลโครงการอย่างต่อเนื่อง รวมถึงมีจุดอ่อนในการจัดทำหลักฐานทางด้านการเงินและบัญชีที่ไม่ได้มาตรฐาน มีการจัดเก็บข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานและงบการเงิน

ภายใต้ความล้มเหลวของหลาย ๆ กองทุน ที่เป็นปัญหาต่อการดำเนินนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน ยังพบว่า มีกองทุนที่ประสบความสำเร็จสูงและได้พัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนแล้ว มีเงินทุนหมุนเวียนสูง ได้รับรางวัลเกียรติคุณจำนวนมาก และเป็นสถาบันการเงินชุมชนต้นแบบระดับประเทศของธนาคารออมสินที่มีกองทุนต่าง ๆ เข้าศึกษาดูงานอย่างต่อเนื่อง นั่นคือ สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ตั้งอยู่เลขที่ 131/88 ตลาดสดพิชัย

¹ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, *คู่มือหลักการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2549), 3.

² กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สาขานนทบุรี, *รายงานผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน ปี 2559* (นนทบุรี: สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2559).

หมู่ที่ 2 ตำบลปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยเริ่มก่อตั้งกองทุนหมู่บ้านเมื่อปี 2544 ได้รับทุนจากรัฐจำนวน 1 ล้านบาท ต่อมามีการพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2549 และในปัจจุบันมีวงเงินหมุนเวียนในระบบกว่า 200 ล้านบาท มีสภาพคล่องในการหมุนเวียนเงินในระบบตลอดปี สามารถเป็นแหล่งเงินทุนให้กับสมาชิกในชุมชนแก้ปัญหาหนี้ นอกเหนือระบบให้กับสมาชิกและสร้างโอกาสการเข้าถึงเงินทุนได้อย่างยั่งยืน

จากที่มาและความสำคัญข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะมุ่งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านอื่น ๆ ให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนที่เข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2

1.2.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านให้เป็นสถาบันการเงินชุมชน

1.3 ขอบเขตในการศึกษา

สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 เลขที่ 131/88 ตลาดสดพิชัย หมู่ที่ 2 ตำบลปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

1.4 วิธีการศึกษา

ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัย โดยการใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) อันประกอบไปด้วย กระบวนการการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร และกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึก โดยมีเหตุผลประการสำคัญของการนำระเบียบวิธีการวิจัยดังกล่าวข้างต้นมาใช้ อันมีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

1.4.1 การวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) โดยเบื้องต้นผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารระเบียบ คำสั่ง รายงานการประชุม ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องรวมทั้งข้อมูลจากการค้นคว้าทางอินเทอร์เน็ต และการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 1) แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2) แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 3) แนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน
- 4) แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
- 5) แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชน
- 6) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.4.2 การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยได้กำหนดให้มีกระบวนการวิธีการวิจัยโดยการใช้แบบสัมภาษณ์ที่มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) โดยมีการออกแบบโครงสร้างของข้อความที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบชี้นำ (guided interview) กล่าวคือ เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างหรือเป็นการสัมภาษณ์แบบปลายเปิดซึ่งเป็นกระบวนการวิจัยที่มีความยืดหยุ่นและเปิดกว้างหรือมีการนำคำสำคัญ (keywords) มาใช้ประกอบในการชี้นำคำสัมภาษณ์ กล่าวคือ มีการร่างข้อความที่มีลักษณะปลายเปิดที่มีคำสำคัญพร้อมกับลักษณะของข้อความที่มีความยืดหยุ่นและพร้อมที่จะมีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำของข้อความให้มีความสอดคล้องกับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยหรือผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนในแต่ละสถานการณ์ที่มีเหตุการณ์ หรือมีสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป อันนำมาซึ่งการได้ข้อมูลที่หลากหลายในมิติต่าง ๆ และข้อเท็จจริงในการปฏิบัติที่เกี่ยวกับความสำเร็จในการนำนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินปากเกร็ดร่วมใจ 2

1.5 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยโดยการใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ครั้งนี้ ได้กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยจากคณะกรรมการ สมาชิกตลอดจนบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีความสำคัญในการนำนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งทรรศนะทางด้านต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

- | | |
|---|--------------|
| 1) ผู้จัดการสถาบันการเงินปากเกร็ดร่วมใจ 2 | จำนวน 1 ท่าน |
| 2) คณะกรรมการสถาบันการเงินปากเกร็ดร่วมใจ 2 | จำนวน 2 ท่าน |
| 3) สมาชิกสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 | จำนวน 5 ท่าน |
| 4) เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอปากเกร็ด | จำนวน 1 ท่าน |
| 5) ผู้จัดการธนาคารออมสิน สาขาปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี | จำนวน 1 ท่าน |
| 6) เจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ | |

สาขาที่ 13 จังหวัดนนทบุรี	จำนวน 1 ท่าน
7) คณะกรรมการเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านอำเภอปากเกร็ด	จำนวน 4 ท่าน

1.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล

สำหรับกระบวนการหรือแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกระบวนการหรือแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังต่อไปนี้

1.6.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารผู้วิจัยได้ดำเนินการกระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารคำสั่ง บันทึกข้อความ รายงานการประชุม และสืบค้นข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทางเว็บไซต์ที่ปรากฏบนสื่อออนไลน์ หรืออินเทอร์เน็ตเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลในระดับทุติยภูมิประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลรายงานการศึกษาวิจัยและผลงานวิจัยประเภทต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการออกแบบหรือสร้างแบบสัมภาษณ์เจาะลึก รวมทั้งเพื่อนำมาใช้เป็นส่วนประกอบในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลในการวิจัยในส่วนต่อไป

1.6.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก สำหรับแนวทางประการสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางประการสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการขอความร่วมมือจากองค์กรหรือบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยครั้งนี้ เพื่อขอสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ อย่างไรก็ตามในกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึกนั้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการบันทึกข้อมูลโดยวิธีการจดบันทึกข้อมูลและการบันทึกเสียงของผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยหรือผู้ให้สัมภาษณ์ โดยการขออนุญาตจากผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยหรือผู้ให้สัมภาษณ์ก่อนทำการบันทึกเสียง หากได้รับอนุญาตเพื่อนำมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบและตรวจทานความถูกต้องย้อนกลับในภายหลังได้

1.7 การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้นำมาใช้ในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล โดยดำเนินการร่วมกับกระบวนการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารโดยได้ดำเนินการกระบวนการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ อันได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยพิจารณาประเด็นหลักหรือแบบแผนหลักที่พบในข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ทั้งหมด จากนั้นจึงนำประเด็นหลักมาพิจารณาแบ่งแยกออกเป็นประเด็นย่อยและหัวข้อย่อย อันเป็นกระบวนการวิเคราะห์โดยการเริ่มต้น

จากการวิเคราะห์ภาพรวมไปสู่การวิเคราะห์ประเด็นย่อยของกระบวนการวิเคราะห์ตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึกโดยการพรรณนาข้อมูลตามปรากฏการณ์ร่วมด้วยเพื่อแสวงหาหรือให้ได้มาซึ่งข้อค้นพบจากกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ อันเป็นแนวทางประการสำคัญที่สามารถนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติ

1.8 นิยามศัพท์

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หมายถึงกองทุนที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลโดยรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมืองตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนภายในหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองบริหารจัดการเอง

กองทุน หมายถึงกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

เครือข่าย หมายถึงกลุ่มหรือองค์กรประชาชนหรือคณะบุคคลของหมู่บ้านหรือชุมชนหลายแห่งที่รวมตัวกันโดยความสมัครใจและร่วมมือกันส่งเสริมสนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองและท้องถิ่นโดยความสมัครใจทั้งที่เครือข่ายกลุ่มองค์กรประชาชนหรือคณะบุคคลภายในหมู่บ้านหรือชุมชนและเครือข่ายระหว่างหมู่บ้านหรือชุมชน

คณะกรรมการ หมายถึง คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2

นโยบาย หมายถึง นโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน

สถาบันการเงินชุมชน หมายถึง สถาบันการเงินของชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อให้บริการทางการเงินที่สามารถตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนในชุมชนที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงและใช้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินทั่วไป ตามวัตถุประสงค์หลักเกณฑ์ มาตรฐานและรูปแบบ ซึ่งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนด

สมาชิก หมายถึงบุคคลที่เป็นสมาชิกสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ทั้งสมาชิกที่กู้ยืมและสมาชิกที่เข้ามาออเงินในกองทุนซึ่งถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547

1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.9.1 ทำให้ทราบถึงปัจจัยเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2

1.9.2 สามารถนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเป็นแนวทางในการเสนอแนะการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนให้แก่กองทุนหมู่บ้านอื่น ๆ



บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาวิจัยเรื่องความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติ กรณีศึกษาสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ผู้วิจัยได้สำรวจวรรณกรรมทบทวนแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ จากหนังสือ เอกสาร ตำรา บทความ และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์และนำไปใช้ในการกำหนดทิศทางของการศึกษาวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. แนวคิดว่าด้วยการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
4. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชน
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1.1 ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในส่วนเนื้อหาแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ผู้วิจัยได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามลำดับมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1.1 องค์ประกอบของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย 4 องค์ประกอบที่สำคัญดังนี้¹

1) นโยบายในอุดมคติ (The Idealized Policy) เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดออกมาจากอุดมการณ์ของผู้กำหนดนโยบายอย่างมีแบบแผน เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ การโน้มน้าวของผู้กำหนดนโยบายประกอบด้วย 4 ประเด็นได้แก่

¹Smith, 1973 อ้างถึงใน ชันภัทร โคตรสิงห์, “การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556), 28-32.

ประเด็นแรก นโยบายอย่างเป็นทางการ คือคำสั่งอย่างเป็นทางการจากการตัดสินใจที่อยู่ในรูปของกฎหมาย หรือโครงการที่รัฐบาลพยายามนำไปปฏิบัติ

ประเด็นที่สอง ประเภทของนโยบาย ซึ่งมีหลายประเภทขึ้นอยู่กับภารกิจจำแนกตัวอย่างเช่น นโยบายที่มุ่งเน้นขอบเขตเฉพาะด้านและนโยบายมุ่งเน้นสถาบันนโยบายที่มุ่งเน้นเนื้อหาสาระและนโยบายมุ่งเน้นขั้นตอนการปฏิบัติ นโยบายที่มุ่งเน้นการกำกับควบคุมโดยรัฐและนโยบายมุ่งเน้นการกำกับควบคุมตนเอง นโยบายที่มุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์และนโยบายมุ่งเน้นการกระจายความเป็นธรรม เป็นต้น

ประเด็นที่สาม แผนงานหรือโครงการ ประกอบด้วยลักษณะของแผนการดำเนินงานสามประการ ได้แก่ (1) ความเข้มข้นในการสนับสนุน คือระดับของความมุ่งมั่นตั้งใจของรัฐบาลที่จะดำเนินการตามนโยบาย(2) ทรัพยากรของนโยบาย ต้องตอบสนองต่อความจำเป็นและความต้องการในการดำเนินการตามนโยบาย และ (3) ขอบเขตของนโยบาย อาจเป็นขอบเขตด้านเนื้อหาของนโยบายหรือขอบเขตด้านพื้นที่ของนโยบายก็ได้

ประเด็นที่สี่คือ ภาพพจน์ของนโยบายผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายและผู้ดำเนินการตามนโยบายมีความสำคัญต่อภาพพจน์ของนโยบายมากที่สุด

2) กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย คือผู้ที่ถูกกำหนดให้ต้องปรับตัวตามที่นโยบายได้กำหนดไว้ ซึ่งอาจเป็นบุคคลในองค์กรหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งอาจเป็นคนที่เปลี่ยนความต้องการของนโยบายด้วยหลายปัจจัย เช่น ระดับของสถาบันหรือองค์กรของกลุ่มเป้าหมาย ผู้นำของกลุ่มเป้าหมายที่อาจคล้อยตามหรือต่อต้านนโยบายหรือไม่ให้ความสนใจในนโยบายหรือประสบการณ์เกี่ยวกับนโยบายของกลุ่มเป้าหมายในครั้งก่อนคือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายในอดีตซึ่งเคยมีประสบการณ์และตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลโดยที่พวกเขาอาจต่อต้านหรือไม่สนใจนโยบาย เป็นต้น

3) องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติคือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานหนึ่งในองค์กรของรัฐบาล มี 3 ตัวแปรที่ใช้พิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ ตัวแปรแรก โครงสร้างการบริหารและบุคลากรเสถียรภาพของโครงสร้างและคุณสมบัติของบุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผู้ที่จะเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของนโยบาย ตัวแปรที่สอง ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กร และตัวแปรที่สาม แผนการดำเนินงานและสมรรถภาพ

4) ปัจจัยแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นปัจจัยที่สามารถมีอิทธิพลหรือได้รับอิทธิพลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่สามารถเป็นข้อจำกัดการนำนโยบายไปปฏิบัติ การดำเนินงานของนโยบายอาจถูกควบคุมด้วยปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก

2.1.1.2 ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีความสัมพันธ์และความ

เชื่อมโยงกับองค์กรและบุคคลหลายระดับ ตั้งแต่หน่วยงานระดับสูงที่ริเริ่มนโยบายส่งนโยบายผ่านไปยังหน่วยงานระดับล่างที่นำนโยบายไปปฏิบัติตลอดจนกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย² มีนักวิชาการหลายท่านอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 2 ขั้นตอนคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) และการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation)

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) เกี่ยวข้องกับกระบวนการที่หน่วยงานระดับสูงทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายไปปฏิบัติกล่าวคือการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคจะครอบคลุมไปถึงระดับจุลภาคด้วย สามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือขั้นตอนแรก การแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปแบบแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนในการทำงานให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ (adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ

ดูภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค, วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2551), 34.

² วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2551), 32.

1.1) **ขั้นการแปลงนโยบาย** เมื่อทางฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารได้ทำการกำหนดนโยบายออกมาในรูปใดรูปหนึ่งแล้ว ปกติจะมีการระบุให้หน่วยงาน ส่วนราชการ หรือองค์การหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่แปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการ ในประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบมักจะได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือกรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่จะเป็นฝ่ายแปลงนโยบายนั้นออกมาเพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างถือปฏิบัติ

ขั้นตอนของการแปลงนโยบายนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะหากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า ความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อมเกิดขึ้นเสียตั้งแต่แรกแล้ว ปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายถูกแปรเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่ ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบมี และระดับความร่วมมือและจริงจังในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติของหน่วยงานรับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้น จึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด

1.2) **ขั้นของการยอมรับการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง** แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อ ในการทำให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าว ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างเช่น ลักษณะหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของท้องถิ่นนั้น ตลอดจนผลประโยชน์ที่รัฐควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ การยอมรับเพียงอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ ถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ แต่อำนาจดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ ข้าราชการระดับล่าง (street-level bureaucrats) เป็นสำคัญ เพราะฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

2) **กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation)** เริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางนโยบาย แผนงาน และ

โครงการมาจากหน่วยงานส่วนกลางแล้วนำไปปฏิบัติโดยการปรับเปลี่ยนแนวทางที่ได้รับมาจากส่วนกลางเหล่านั้นให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและวิธีการปฏิบัติของหน่วยงานของตนโดยให้สอดคล้องกับนโยบายที่ส่วนกลางกำหนดในการดำเนินการตามนโยบายจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานเรียกว่าการปรับตัวเข้าหากันและกัน (Mutual Adaption) และสิ่งที่สำคัญในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้นคือการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง

Berman³ ได้จำแนกขั้นตอนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับจุลภาคเป็น 3 ขั้นตอนย่อย ได้แก่

(1) ขั้นระดมพลัง เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานระดับล่างหรือระดับท้องถิ่นจะดำเนินการในสองกิจกรรมคือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน จากสมาชิกในหน่วยงาน บุคคลสำคัญ องค์กรอื่นในท้องถิ่น และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันกำหนดแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานระดับล่าง ส่วนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะมีความแตกต่างกันมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับการแสวงหาความสนับสนุนและรวมปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) ขั้นการปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรงครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง หมายรวมถึงพฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติทำการตัดสินใจหรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำชิ้น หรือการนำเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาใช้เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติงานซึ่งพฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติใน แต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติจึงไม่อาจเป็นต้นฉบับเดียวกันได้⁴

(3) ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง เป็นขั้นตอนที่ขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างโดยเฉพาะในส่วนตัวของผู้บริหารในระดับท้องถิ่นที่จะต้องเป็นผู้นำในการชักจูงให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ในขั้นตอนนี้แนวทางของนโยบายจะถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติโดยผู้ปฏิบัติงานเต็มใจที่จะดำเนินงานในลักษณะของงานประจำในการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องในการ

³ เรื่องเดียวกัน, 32.

⁴ เรื่องเดียวกัน, 39.

ปฏิบัติงานตามนโยบาย ผู้บริหารต้องใช้แนวความคิดพัฒนาองค์การการสร้างความแรงจูงใจ การมีส่วนร่วม การจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกผูกพันและยอมรับโครงการ⁵

สรุปขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแบ่งได้ 2 ระดับ 5 ขั้นตอน ประกอบด้วยระดับมหภาคแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนได้แก่ขั้นการแปลงนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและขั้นการถ่ายทอดนโยบายโดยจะต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างรวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอื่น ๆ ยอมรับนโยบาย แผนงาน หรือแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคประกอบด้วย 3 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นระดมพลัง ขั้นการปฏิบัติและขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

2.1.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้วิจัยได้ทำการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในเชิงทฤษฎีซึ่งอยู่ในรูปของตัวแบบเชิงทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจากผู้ศึกษาในการนำมาอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

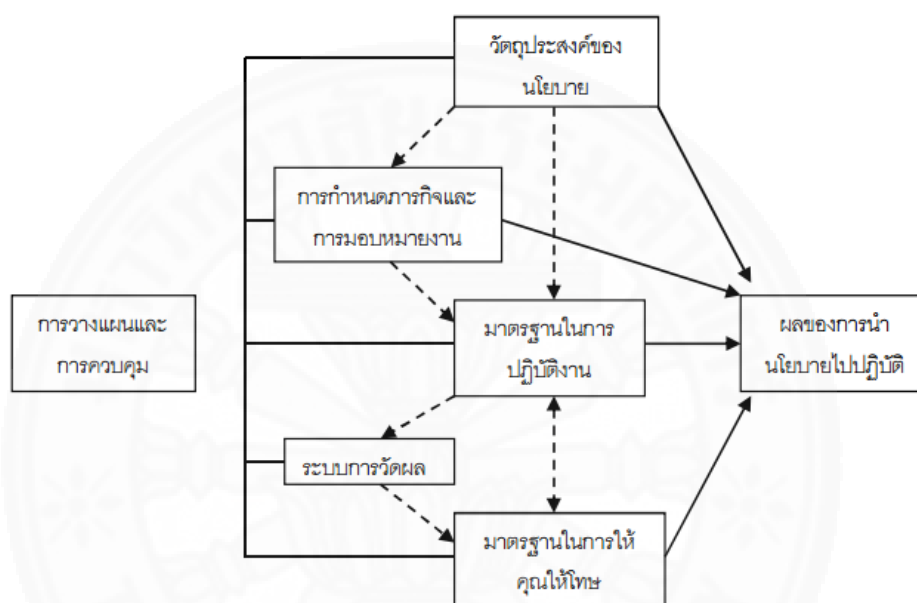
ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของวเรเดช จันทรศร ซึ่งได้ทำการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่านและสังเคราะห์แนวคิดที่ได้จากการศึกษาและพัฒนาเป็นตัวแบบทางทฤษฎี เพื่อใช้อธิบายว่าองค์กรต่าง ๆ ที่สามารถนำนโยบายแผนงานโครงการไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีปัจจัยอะไรที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้นโยบายแผนงานโครงการดำเนินการสำเร็จบรรลุจุดหมายซึ่งตัวแบบที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวน 6 ตัวแบบได้แก่ 1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล 2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ 3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ 4) ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ 5) ตัวแบบการเมืองและ 6) ตัวแบบเชิงบูรณาการมีรายละเอียดดังต่อไปนี้⁶

1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้ยึดฐานคติอยู่ที่การกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน มีการกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์การตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้อง

⁵ จุมพล หนิมพานิช, *การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มุมมองในทัศนะทางรัฐศาสตร์ การเมือง และรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารและกรณีศึกษาของไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), 308-309.

⁶ วเรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*, 129-146.

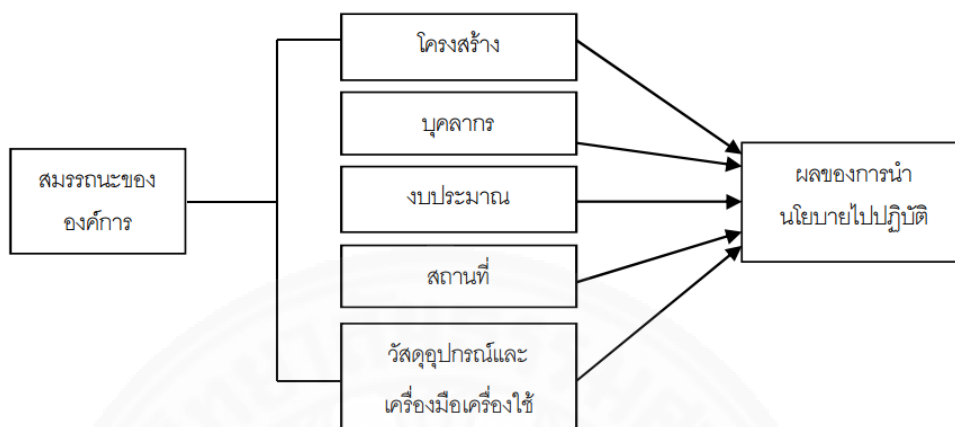
กับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานในการทำงานยังอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพเป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่องในประเด็นสุดท้าย ระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย ดูกรอบแนวคิดตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลได้ดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล, วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2551), 131.

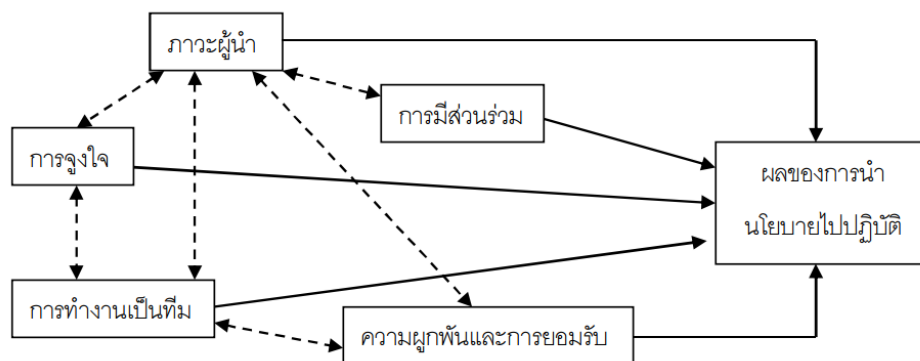
2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้จะให้ความสำคัญในเรื่องสมรรถนะขององค์กรเป็นหลัก โดยถือว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการไปปฏิบัติว่าขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใด องค์กรจำเป็นต้องมีโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอ มีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดี ทั้งทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ ตัวแบบนี้มีความพยายามที่จะศึกษาหาทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงานตามแผนงานและนโยบายในอดีต เช่น การแก้ไข ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการ

สรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานการแก้ไขปัญหาการประสานงานดูกรอบแนวคิดตัวแบบด้านการจัดการได้จากภาพที่ 2.3



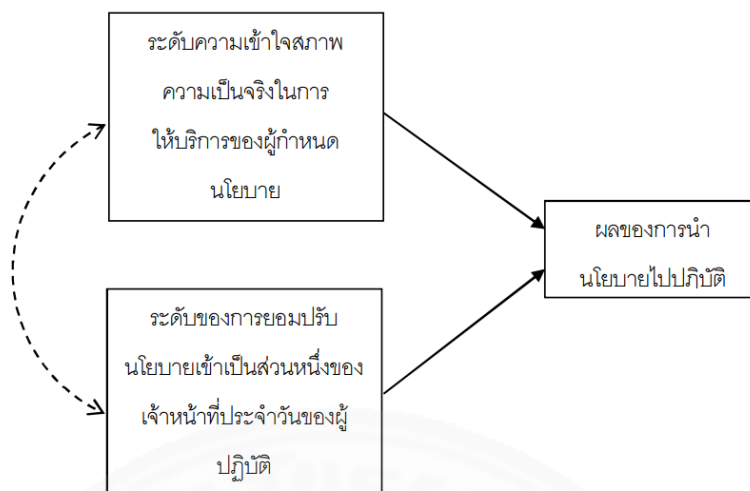
ภาพที่ 2.3 ตัวแบบทางด้านการจัดการ, วรเดช จันทรรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2551), 134.

3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ตัวแบบนี้เน้นศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อสนองตอบตามความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ เน้นที่การมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญ โดยมาจากความเชื่อพื้นฐานว่าการนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์กร การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะการแบ่งแยกว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากระดับสูง และการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่างเป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักในความสำคัญของนโยบายและเห็นว่าความสำเร็จของนโยบายคือความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนจึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่น ๆ ดูกรอบแนวคิดตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กรดังภาพที่ 2.4



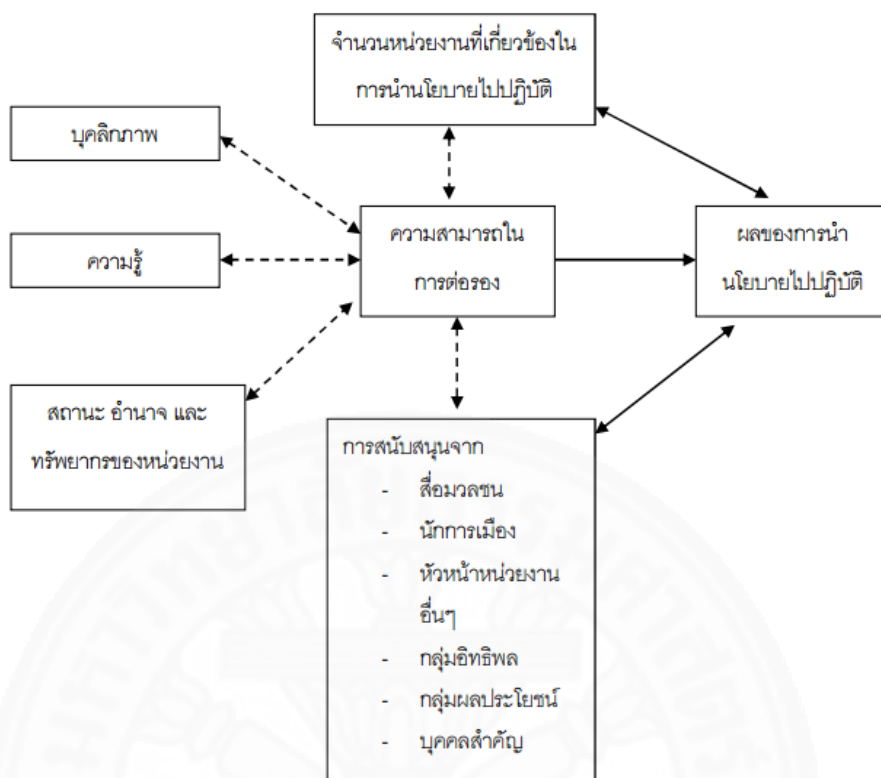
ภาพที่ 2.4 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร, วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2551), 136.

4) ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) ตัวแบบนี้พัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาองค์กรที่พยายามสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคมในองค์กรโดยมีความเชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งที่มีอยู่อย่าง เป็นทางการแต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์กร กล่าวคือสมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์โดยเฉพาอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อและให้บริการประชาชนโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้ การส่งนโยบายใหม่ ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติ ในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผลนอกจากข้าราชการเหล่านี้จะยอมรับหรือปรับ นโยบายแนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวัน ดังนั้นความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพแต่เกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารนโยบายไม่เข้าใจสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติในหน่วยงานราชการมากกว่า ดูกรอบแนวคิดตัวแบบกระบวนการของระบบราชการดังภาพที่ 2.5



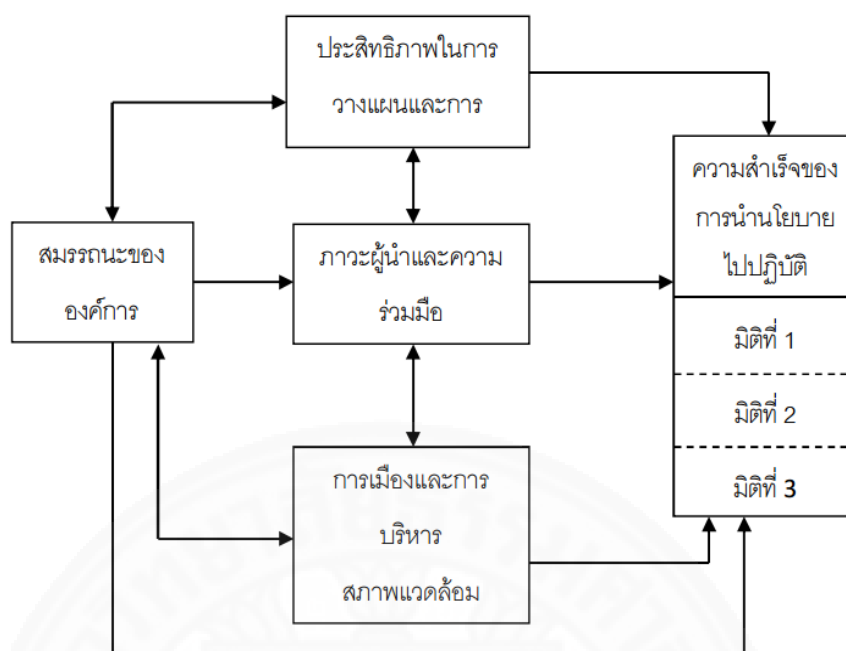
ภาพที่ 2.5 ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ, วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2551), 138.

5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร โดยเห็นว่าการสร้างการยอมรับและการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป การหวังที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายเป็นสิ่งที่ยากเพราะนโยบายคือการเมือง เป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคมซึ่งจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ และเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ก่อน ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาผู้สนับสนุนหรือการยอมรับการโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและการหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่งต้องอาศัยความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร จำนวนหน่วยงานที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญดูกรอบแนวคิดตัวแบบทางการเมืองดังภาพที่ 2.6



ภาพที่ 2.6 ตัวแบบทางการเมือง, วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2551), 140.

6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้ด้วยกัน โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่งเป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบสุดท้ายที่เกิดขึ้นมิติที่สองเป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สามเป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์การประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ครอบงำแนวคิดตัวแบบเชิงบูรณาการดังภาพที่ 2.7



ภาพที่ 2.7 ตัวแบบเชิงบูรณาการ, วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2551), 144.

(1) ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กร หรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้จะประกอบด้วยปัจจัยย่อย ๆ อีก 5 ปัจจัย คือโครงสร้างองค์กร งบประมาณบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ ซึ่งวรเดช จันทรศร ได้สรุปว่านโยบายจะสามารถสำเร็จได้นั้นส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์กรมี กล่าวคือองค์กรจะต้องมีโครงสร้างทางภายนอกและภายในที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจมีระบบข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถและมีจำนวนเพียงพอมีงบประมาณเพียงพอและมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัย ช่วยให้การดำเนินนโยบายขององค์กรมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและมีสถานที่สะดวกสบาย

(2) ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ คือ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตามควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้คืนให้โทษ

(3) ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสมรู้จักใช้วิธีจูงใจในเชิงบวก

แก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่นมีการให้รางวัลชมเชยหรือยกย่อง สามารถสร้างให้สมาชิกองค์การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น ๆ และรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

(4) ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอกตัวแปรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นเกิดจากความสามารถของผู้เล่นหรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่ม หรือสถาบัน เพราะความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีกหลายประการ เช่นระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองต่อสภาพแวดล้อมภายนอกความสามารถในการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

สรุป วรเดช จันทรศร ได้ทำการพัฒนาตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 6 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบด้านการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบทางการเมือง และตัวแบบเชิงบูรณาการ ซึ่งการศึกษาตัวแบบของวรเดช จันทรศร สามารถใช้เป็นแนวทางในการวางกรอบแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ใช้ในการศึกษาความสำเร็จในการนำนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินปากเกร็ดร่วมใจ 2 ได้

2.2 แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance)

2.2.1 กรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ตั้งอยู่บนหลักการที่มองว่า การเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคธุรกิจเอกชน หรือองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน เข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ จะบรรลุผลตามเป้าหมายมากขึ้นเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญคือ ภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและกระบวนการบริหารงาน จากการมุ่งเน้นการใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมสั่งการ และผูกขาดบทบาทการกำหนดตัดสินใจเหนือภาคส่วนอื่นในสังคม (Command-and-control approach) มาเป็นการบริหารงานที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของพลเมืองตามหลักประชาธิปไตย การให้ความสำคัญกับบทบาทชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคมในการร่วมขับเคลื่อนภารกิจของรัฐให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ รวมถึงการมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การบริหารงานภาครัฐที่ตั้งอยู่บนการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคม (Collaborative state) และสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคม (Adaptive state) นั้นเอง

หากพิจารณาในมิติเชิงประวัติศาสตร์แล้วจะสังเกตได้ว่า บทบาทของภาครัฐในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองนั้น มิได้มีรูปแบบที่หยุดนิ่งตายตัวหากแต่มีความผันแปรเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยขึ้นอยู่กับทิศทางการปรับบทบาทของรัฐในความสัมพันธ์กับสังคม สำหรับแนวโน้มทิศทางการคลี่คลายรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในบริบทสากลตลอดช่วงศตวรรษที่ผ่านมา อาจสรุปได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์จากเดิมที่รัฐมีบทบาทเหนือสังคมและระบบเศรษฐกิจ มาสู่การปรับลดบทบาทของรัฐเพื่อเปิดให้ภาคเอกชนและกลไกตลาดได้มีบทบาทขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น แนวโน้มดังกล่าวดำเนินไปพร้อมกับกระบวนการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในการบริหารจัดการภาคสาธารณะให้เกิดความสมดุลภายใต้บริบทและเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เป็นอยู่ในช่วงเวลานั้น

การทำความเข้าใจการปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐในความสัมพันธ์กับสังคม อาจพิจารณาได้โดยอาศัยมโนทัศน์เรื่องบทบาทของรัฐใน “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance) เนื่องจากเป็นมโนทัศน์ที่มีนัยกว้างขวางกว่าเพียงแค่เรื่องของ “การปกครอง” (Government) ซึ่งมีความหมายจำกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการปกครองของรัฐบาลเท่านั้น กล่าวคือ คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance) กินความครอบคลุมถึงบทบาทสถาบันทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ อีกทั้งยังหมายความถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันและองค์กรทั้งหลายเหล่านั้นที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันในทุกกระบวนการของการปกครองรัฐ (Process of governing) ดังนั้น บทบาทของรัฐในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองจึงมิใช่เพียงเรื่องของกระบวนการปกครอง หากรัฐยังมีบทบาทในการกumulativระบบเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนการขับเคลื่อนเป้าหมายร่วมของสังคมให้บรรลุซึ่งประโยชน์สุขของส่วนรวมอีกด้วย

เมื่อหัวใจสำคัญของกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะอยู่ที่บทบาทของรัฐในการกำกับทิศทางผลักดันให้สังคมก้าวไปสู่เป้าหมายร่วมที่พึงปรารถนา ตลอดจนการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเพื่อเอื้ออำนวยต่อการสร้างสรรค์ผลประโยชน์ของสาธารณะแล้ว อาจพิจารณาพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมได้จากการวิเคราะห์ถึงแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐบาล” (Government) กับ “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance) ที่ปรากฏในแต่ละช่วงเวลา ดังจะพบว่า นับแต่เริ่มต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา บทบาทของรัฐบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเฉพาะในประเทศตะวันตกตลอดช่วงที่ผ่านมา นั้น มีความผันแปรเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอจากแนวโน้มและทิศทางการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐที่ปรากฏ

กรอบแนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ในการศึกษาที่ตั้งอยู่บนฐานมโนทัศน์ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองในมิติการบริหารรัฐกิจ อาจอธิบายได้อย่างง่ายว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน คือการบริหารจัดการภารกิจสาธารณะแบบใหม่ ภายใต้บริบทความเปลี่ยนแปลงทางการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม อันส่งผลให้เส้นแบ่งขอบเขตการแสดง

บทบาทหน้าที่ของภาคเอกชนและภาคสังคม เกิดความพร่ำมัวไม่ชัดเจนเช่นในอดีตการบริหารงานของภาครัฐจึงมีลักษณะเป็นการบริหารจัดการที่มีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มคนและองค์กรหลายฝ่ายในขณะเดียวกันภาครัฐก็มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานชุดใหม่ ซึ่งเปลี่ยนแปลงทั้งเงื่อนไขและวิธีการในการบริหารจัดการ การบริหารกิจการสาธารณะของรัฐมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในขอบเขตการแสดงบทบาทของรัฐและโครงสร้างการทำงานแบบสั่งการจากบนลงล่างของราชการฝ่ายเดียว แต่การบริหารกิจการสาธารณะบางส่วนดำเนินไปภายใต้การแข่งขันกันของภาคเอกชน ตามความคิดเรื่องกลไกการตลาด ในขณะเดียวกันภารกิจบางส่วนของรัฐก็ขับเคลื่อนไปภายใต้กลไกการทำงานของเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่มีการจัดระบบของตัวเอง เป็นเครือข่ายที่ทำงานบนฐานของความไว้วางใจ การร่วมมือประสานงานและการปรับตัวเข้าหากันมากกว่าการสั่งการหรือการแข่งขัน

ในขณะนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจึงหมายถึงการบริหารจัดการในรูปแบบของเครือข่ายที่ซ้อนทับและตัดข้ามเส้นแบ่งต่าง ๆ ภายใต้บริบทสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายซับซ้อน และเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วรอบด้าน เป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองรูปของเครือข่ายที่มีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะต่าง ๆ และสามารถกระทำผ่านตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ เพราะเป็นการบริหารจัดการผ่านการร่วมมือของบุคคลหลายฝ่ายหลายองค์กร และหลายสถาบันเพื่อดูแลผลประโยชน์สาธารณะ การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน มิได้หมายถึงการนำตัวแบบการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาใช้กับการบริหารจัดการภาครัฐเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการเปิดกว้างให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในกระบวนการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ โดยทำงานแบบร่วมมือกันผ่านกลไกการสร้างภาคีหุ้นส่วนหรือพันธมิตรระหว่างตัวแสดงในภาคประชาสังคม (Public Social Partnership) อีกด้วย

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ประกอบด้วยรูปแบบการสร้างความร่วมมือในการทำงานที่ปรากฏใน 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) การประสานงานกัน (Co-ordination) 2) การประสานความร่วมมือ (Co-operation) และ 3) การเข้ามาร่วมมือกันทำงาน (Collaboration) รูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันแต่ลักษณะดังกล่าว ปรากฏให้เห็นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง 3 ระดับ ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง ได้แก่ ระดับแรก การร่วมมือกันระหว่างบุคคล (Micro) ระดับที่สอง การร่วมมือกันระหว่างองค์กร (Meso) และระดับที่สาม การร่วมมือกันระหว่างสถาบันหรือภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม (Macro societal level) กล่าวคือ

1. การประสานงานกัน (Co-ordination) เป็นการปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงในระดับองค์กร การประสานการทำงานมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการบางอย่างร่วมกัน (Doing thing together) การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรนั้น ปรากฏในหลายลักษณะมีทั้งที่เป็นการประสานงานระหว่างหน่วยย่อยภายในองค์กรเดียวกัน (Intra-) การประสานงานระหว่างองค์กรต่างสังกัดหรือต่างภาคส่วนกัน (Inter-organization

arrangement) จำนวนภาคีที่เข้ามาประสานการทำงานร่วมกัน อาจเป็นการประสานการทำงานระหว่าง 2 องค์กร (Bi-) หรือการประสานการทำงานระหว่างหลายองค์กร (Multiple) การปฏิสัมพันธ์ในรูปการประสานความร่วมมือในระดับองค์กรนี้ อาจเกิดขึ้นระหว่างองค์กรจากต่างภาคส่วน (Sectors) หรือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ในภาคส่วนเดียวกัน (Subsectors) ของสังคม

2. การประสานความร่วมมือ (Co-operation) เป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเชิงสถาบันทางสังคม (Social institution) ในลักษณะการประสานความร่วมมือในการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มเครือข่ายองค์กรที่อยู่ต่างภาคส่วนกัน อันได้แก่ ภาครัฐ กลุ่มสมาคมธุรกิจเอกชนในภาคตลาด เครือข่ายภาคสังคม ตัวอย่างเช่น การประสานความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน ระหว่างตัวแสดงภาคธุรกิจอย่างกลุ่มสมาคมผู้ประกอบการอุตสาหกรรม หรือสมาคมหอการค้ากับตัวแสดงภาครัฐ เช่น กระทรวงต่าง ๆ ในรูปแบบ “ภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน” (Public-Private-Partnership: PPP) การประสานความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างสถาบันหรือองค์กรต่างภาคส่วนนี้ มักดำเนินไปโดยอาศัยกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองระดับชาติ เช่น ระเบียบกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น หรือบางกรณีอาจดำเนินภายใต้กลไกความร่วมมือระดับเหนือรัฐและระหว่างประเทศ เช่น สนธิสัญญา ข้อตกลงระดับโลก (Global agreements) กลไกการแข่งขันระหว่างประเทศ เป็นต้น

3. การเข้ามาร่วมมือกันทำงาน (Collaboration) เป็นปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือที่เกิดระหว่างตัวแสดงระดับบุคคล กลุ่มคนที่เข้ามาร่วมมือกันทำงานนั้นประกอบด้วยบุคลากรจากต่างองค์กร หน่วยงาน หรือคนละภาคส่วนกัน การเข้ามาร่วมมือกันดำเนินการกิจดำเนินไปภายใต้การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์และการจัดองค์กรที่เป็นทางการ เช่น การเข้ามาร่วมกันจัดตั้งเป็นคณะทำงาน (Working group) หรือร่วมกันตั้งทีมงานโครงการ (Project) ที่ประกอบขึ้นจากบุคลากรตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเข้ามาร่วมมือกันทำงาน มีเป้าหมายเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้น

2.2.2 รูปแบบการจัดโครงสร้างภาคีหุ้นส่วนในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน

Helen Sullivan และ Chris Skelcher⁷ อธิบายว่า ในทางปฏิบัติการสร้างความร่วมมือระหว่างหลายองค์กรเพื่อร่วมกันบริหารกิจการสาธารณะภายใต้ความสัมพันธ์ในเชิงภาคีหุ้นส่วน

⁷ อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์, *การคลังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาโลกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2557), 75-78.

(Multi-organizational partnership) สามารถจัดโครงสร้างการบริหารงานได้หลายรูปแบบ โครงสร้างความสัมพันธ์แบบภาคีหุ้นส่วนที่ปรากฏโดยทั่วไป ได้แก่

1) องค์กรความร่วมมือที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Statutory Body) เป็น องค์กรความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่ระบุไว้ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีสถานะ เป็นนิติบุคคล มีการบริหารงานเป็นเอกเทศในตัวเองทั้งการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ รวมทั้ง มีอำนาจหน้าที่เฉพาะของตนเองตามขอบเขตที่กฎหมายระบุไว้ (Statutory corporate body) การ ดำเนินภารกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรความร่วมมือจึงไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการบริหารงานภายใน ขององค์กรภาคีสมาชิก ตัวอย่างเช่น องค์กรความร่วมมือในรูปแบบ “องค์การบริหารเขตพื้นที่การศึกษา” (Education action zones) ในอังกฤษ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยกรอบมาตรฐานการบริหารโรงเรียน ค.ศ. 1998 (School Standards and Framework Act 1998) บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับหน่วยงานด้านการศึกษาในพื้นที่จัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการบูรณาการภารกิจด้านการจัด การศึกษาท้องถิ่นให้ เป็นไปตามมาตรฐานระดับชาติ เป็นต้น

2) องค์กรความร่วมมือที่มีสถานะนิติบุคคล (Joint authority/Joint board) เป็น องค์กรความร่วมมือที่เกิดจากความสมัครใจ และความเห็นพ้องต้องกันขององค์กรภาคี มีเป้าหมายเพื่อ ร่วมกันบริหารกิจการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาคี ภายใต้วัตถุประสงค์ทางการ บริหาร อาทิ ด้านประสิทธิภาพ ด้านความคุ้มค่า องค์กรความร่วมมือมีสถานะนิติบุคคล (Statutory partnership body) มีบทบาทหน้าที่ และเป้าหมายในการดำเนินการภายในขอบเขตที่ร่วมกัน กำหนดไว้ในข้อตกลงในเชิงพันธะสัญญา องค์กรมีกลไกการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ประกอบด้วย ตัวแทนจากองค์กรภาคีสมาชิกทุกแห่ง การบริหารงานขององค์กรความร่วมมือเป็นเอกเทศจากองค์กรภาคี มีระเบียบปฏิบัติงานของตนเองโดยเฉพาะ มีสิทธิในการทำสัญญา ถือครองทรัพย์สิน ว่าจ้างบุคลากร รวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในนามองค์กรเอง องค์กรภาคีมีพันธะหน้าที่ตามกฎหมายในการ ดำเนินการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการบริหาร องค์กรความร่วมมือได้ร่วมกันตัดสินใจไป โดยยึด ผลประโยชน์และเป้าหมายในภารกิจขององค์กรความร่วมมือ เหนือกว่าผลประโยชน์ขององค์กร ตนเอง ผู้แทนองค์กรภาคีสมาชิกมีอิสระในการตัดสินใจในฐานะกรรมการบริหารองค์กรความร่วมมือ คณะกรรมการบริหารองค์กรความร่วมมือสามารถตัดสินใจในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ องค์กรความร่วมมือได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิก ตัวอย่างเช่น องค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในประเทศ อังกฤษจัดตั้งโดยสภาเขต (Counties) ที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1985 (Local Government Act 1985) ในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2498 ซึ่งระบุให้เทศบาลสามารถร่วมกันจัดตั้งองค์กรความร่วมมือที่เรียกว่า “สหการ” ได้

3) องค์กรความร่วมมือที่ไม่มีสถานะนิติบุคคล (Joint committee) เป็นองค์กรความร่วมมือในรูปแบบไม่เป็นทางการ เกิดขึ้นจากการทำข้อตกลงเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างองค์กรภาคีสมาชิก เช่น การทำบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (Memorandum of understanding) องค์กรความร่วมมือในลักษณะนี้จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ของตนเอง (Not corporate body) เนื่องจากเป็นองค์กรความร่วมมือในรูปแบบไม่เป็นทางการ จึงไม่สามารถถือครองทรัพย์สิน ว่าจ้างบุคลากร หรือทำนิติกรรมใดๆ ในนามองค์กรเองได้ การแสดงบทบาทขององค์กรความร่วมมือ มีลักษณะเป็นการดำเนินการกิจเฉพาะตามที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรภาคีสมาชิก (Delegating bodies) การดำเนินงานขององค์กรความร่วมมือจึงจำกัดอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร ภาคีแต่ละฝ่าย และอาศัยระเบียบปฏิบัติงานที่องค์กรภาคีสมาชิกใช้อยู่

องค์กรความร่วมมือในรูปแบบไม่เป็นทางการ มักเกิดจากความสมัครใจขององค์กรภาคีที่เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการร่วมมือกันบริหารกิจการสาธารณะในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของตนเอง โดยเฉพาะภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางเกินกว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรใด องค์กรหนึ่ง หรือภารกิจที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะขององค์กรภาคีหลากหลายฝ่ายจึงจะบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

4) ภาคีเครือข่าย (Unincorporated association) เป็นองค์กรความร่วมมือที่เกิดขึ้นจากการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงภาคีหุ้นส่วนเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้บรรลุเป้าหมาย (Public policy partnership) รูปแบบความสัมพันธ์มีลักษณะเป็นเครือข่ายประสานความร่วมมือซึ่งตั้งอยู่บนฐานของการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (Memorandum of agreement) ระหว่างตัวแทนขององค์กรภาคีที่เกี่ยวข้อง

การจัดโครงสร้างรูปแบบการประสานความร่วมมือระหว่างภาคีสมาชิก ตลอดจนเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกัน จะถูกกำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ซึ่งไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ดังนั้น องค์กรความร่วมมือในลักษณะภาคีเครือข่ายจึงไม่มีสถานะทางกฎหมาย นั่นคือมิใช่องค์กรนิติบุคคล ไม่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะของตนเอง ไม่สามารถทำนิติกรรมสัญญา ไม่สามารถจ้าง บุคลากร หรือถือครองทรัพย์สินของตนเองได้

การไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้้องค์กรความร่วมมือรูปแบบนี้มีลักษณะคล้ายกับองค์กรความร่วมมือในรูปแบบการตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint committee) ระหว่างตัวแทนขององค์กรภาคีสมาชิก แต่ต่างกันตรงที่้องค์กรความร่วมมือในลักษณะภาคีเครือข่าย (Unincorporated association) ไม่สามารถรับมอบหมายดำเนินการกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาคีสมาชิกได้ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างยึดหยุ่นในลักษณะเครือข่ายประสานความร่วมมือ เพื่อให้ภาคีทุกฝ่ายขับเคลื่อนภารกิจของตนเองไปในทิศทางที่ได้กำหนดเป้าหมายไว้ร่วมกัน ตัวอย่างเช่น ภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างท้องถิ่น (Local strategic partnership) ในอังกฤษ ซึ่งประกอบด้วย

ภาคีหลายหน่วยงานที่ประสานความร่วมมือกันเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการดูแลเด็ก (Childcare partnership) เป็นต้น

5) ภาคีหุ้นส่วนในรูปสหกรณ์ และธุรกิจเพื่อสังคม (Mutual and Public interest company) เป็นองค์กรความร่วมมือที่เกิดจากการสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรภาคธุรกิจเอกชน หรือองค์กรชุมชน หรือองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อระดมทุน ทรัพยากร ตลอดจนบุคลากร และทักษะและองค์ความรู้ เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ สหกรณ์ ธนาคารชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่เดือดร้อนในชุมชน เช่น กลุ่มผู้ว่างงาน กลุ่มคนมีรายได้น้อย หรือผู้ประกอบการอาชีพที่ประสบปัญหาด้านการผลิตหรือต้นทุน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการวิสาหกิจชุมชนจะตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาหรือให้บริการแก่กลุ่มผู้มีความเดือดร้อนที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรเป็นหลัก แต่การร่วมมือกันจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนก็มีความแตกต่างจากองค์กรในเชิงธุรกิจตรงที่มีได้จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดสรรหรือแบ่งปันผลประโยชน์จากการดำเนินงานให้แก่สมาชิกขององค์กร หากมุ่งนำผลกำไรมาดำเนินกิจกรรมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ชุมชนเป็นสำคัญ (Benefit for the community)

6) กองทุนสาธารณประโยชน์และองค์กรการกุศล (Trust and Charity) เป็นองค์กรความร่วมมือที่เกิดจากการสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชน หรือองค์กรภาคประชาสังคม (Local authority Community partnership) จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะแบบไม่แสวงผลกำไร มีเป้าหมายเพื่อร่วมกันระดมเงินทุนและทรัพยากร สำหรับดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตามเป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนได้ตกลงร่วมกัน ตัวอย่างเช่น กองทุนเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนยากไร้ กองทุนเพื่อการศึกษาสำหรับเด็กกำพร้า กองทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาส กองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ กองทุนสวัสดิการชุมชน การบริหารงานองค์กรหรือกองทุนอยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการบริหารกองทุน (Trustee) การดำเนินการใด ๆ ต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของกองทุน รวมถึงกฎระเบียบของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น การจดทะเบียนจัดตั้งองค์กรการกุศลต่อหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

7) ภาคีหุ้นส่วนในรูปบริษัท (Partnership as companies) เป็นองค์กรความร่วมมือที่เกิดจากการสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐหรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะ จัดตั้งขึ้นเพื่อระดมทุนร่วมกันจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลในรูปบริษัทสำหรับดำเนินการจัดบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ หรือดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่มักเป็นการสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะการระดมทุนจัดตั้งกิจการร่วมค้า (Joint ventures) เพื่อดำเนินกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่น องค์กรความร่วมมือในรูปบริษัทหรือกิจการร่วมค้า จึงมีสถานะเป็นองค์กร

ภาคีหุ้นส่วนที่มีระบบการบริหารงานแยกต่างหากจากองค์กรภาคีสมาชิก มีการบริหารงบประมาณของตนเอง สามารถว่าจ้างบุคลากรและทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ ได้โดยตรง องค์กรความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะหรือการจัดบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ ได้แก่ บริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการลงทุนร่วมกันขององค์กรภาคีหุ้นส่วนในสัดส่วนตามที่ได้ตกลงกัน (Company issuing share capital) ในลักษณะเดียวกับ “ห้างหุ้นส่วนจำกัด” และอีกรูปแบบหนึ่งคือ บริษัทจำกัด (Company limited by guarantee)

2.3 แนวคิดการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) มีความหมายที่หลากหลายโดยเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมและการเมือง ในที่นี้หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหาร ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลการปฏิบัติงาน การร่วมแสดงทัศนคติความคิดเห็น การร่วมเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น การร่วมคิดแนวทางการแก้ไขปัญหา การร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การร่วมในการดำเนินการและการร่วมติดตามประเมินผล รวมทั้งการร่วมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางวิชาการมีหลากหลายรูปแบบ ในที่นี้ใช้ตัวบ่งชี้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของสมาคมการมีส่วนร่วมนานาชาติ (IAP2-International Association for Public Participation) ที่เรียกว่า Public Participation Spectrum แบ่งเป็น 5 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform): เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อยที่สุด แต่ถือว่าเป็นขั้นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและมีความสำคัญมาก โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับภาระงานของภาครัฐ โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากภาครัฐสู่ประชาชน

ระดับที่ 2 การมีส่วนร่วมในระดับการปรึกษาหารือ (To Consult): เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการ การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐอย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น และประเด็นที่ประชาชนเป็นห่วงไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบายหรือพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน และประกอบการตัดสินใจ โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ทำได้โดยการสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การเสวนากลุ่ม เป็นต้น

ระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมในระดับให้เข้ามามีบทบาท (To Involve): เป็นลักษณะที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการวางแผนและตัดสินใจ ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงานโครงการ และวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐ มีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวกและยอมรับการเสนอแนะ และมีการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมระดับนี้อาจดำเนินการในรูปแบบกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชน เข้าร่วม

ระดับที่ 4 การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (To Collaborate): เป็นการให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือก และแนวทางแก้ไข รวมทั้งการเป็นภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้นการมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การที่ภาครัฐสัญญากับประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงานร่วมกัน และนำแนวคิดใหม่ ๆ หรือข้อเสนอแนะของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาจากผลของการตัดสินใจที่ค่อนข้างสูง โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน เป็นต้น

ระดับที่ 5 การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจประชาชน (To Empower): เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีบทบาทในระดับสูงสุด โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งผลการตัดสินใจมีผลผูกพันให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้ เน้นให้ประชาชนมีบทบาทในการบริหารจัดการโดยเป็นผู้ดำเนินการกิจ และภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น ประโยชน์ของการตัดสินใจในขั้นนี้ คือ การสร้างการเรียนรู้ ความเข้าใจและความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น การลงประชามติเพื่อพิจารณาว่าควรมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ของชุมชนหรือไม่ เป็นต้น

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ได้กำหนดหลักการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชน ไว้ดังนี้

1) วัตถุประสงค์สถาบันการเงินชุมชน

1.1 แหล่งเก็บออมเงินที่มีความมั่นคง ปลอดภัยและมีผลตอบแทนที่เหมาะสม

1.2 แหล่งเงินทุน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและบรรเทาความเดือดร้อนทั้งในระดับบุคคล ครัวเรือน และชุมชน

1.3 เสริมสร้างสวัสดิการ และสวัสดิภาพของชุมชน

1.4 เสริมสร้างวินัยทางการเงิน และให้คำปรึกษาทางการเงินแก่ชุมชน

1.5 เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ร่วมกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

2) รูปแบบสถาบันการเงินชุมชน

2.1 เป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของกองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมือง

2.2 กองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมืองหลายกองทุนร่วมกันจัดตั้ง

2.3 เกิดการยุบรวมกองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมืองเข้าด้วยกัน

2.4 หมู่บ้านร่วมกับกลุ่มการเงินในชุมชนและกองทุนหมู่บ้านร่วมกันจัดตั้ง

3) กิจกรรมสถาบันการเงินชุมชน

3.1 ส่งเสริม การออมเงินของชุมชน ทั้งสมาชิกและประชาชน

3.2 รับฝากเงินจากสมาชิก และประชาชน

3.3 ให้สินเชื่อแก่สมาชิกและประชาชน หรือองค์กรการเงินอื่น

3.4 กู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนอื่น ตามที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกำหนด

เมืองกำหนด

3.5 ให้บริการธุรกรรมทางการเงินและธุรกรรมอื่น ๆ ที่อำนวยความสะดวกและ

ตอบสนองความต้องการให้แก่สมาชิกและประชาชน

3.6 จัดสวัสดิการและสวัสดิภาพแก่สมาชิกและชุมชน

3.7 จัดสรรรายได้เพื่อดำเนินการให้บริการและพัฒนาศักยภาพ

4) กระบวนการและขั้นตอนการพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชน

4.1 ขั้นตอนที่ 1 คัดเลือกกองทุนฯ

1) เครือข่ายระดับอำเภอและระดับตำบล จะร่วมกันค้นหากองทุนที่มีความประสงค์จะยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนเข้าสู่กระบวนการคัดเลือก

2) เครือข่ายระดับอำเภอดำเนินการคัดเลือก กองทุนที่มีความประสงค์โดยใช้กำหนดมาตรฐานและคุณสมบัติเป็นเครื่องมือในการคัดเลือกและกำหนดว่ากองทุนใดผ่านการคัดเลือก กองทุนใดไม่ผ่านการคัดเลือก (กองทุนที่ไม่ผ่านการคัดเลือก เครือข่ายอำเภอจะดำเนินการพัฒนาเบื้องต้นต่อไป)

4.2 ขั้นตอนที่ 2 กระบวนการ

1) กองทุนที่ผ่านในการคัดเลือกจะเข้าสู่กระบวนการพัฒนา โดยมีการฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถในการดำเนินกิจกรรมสถาบันการเงินชุมชน โดยเนื้อหาในการฝึกอบรมได้แก่

1.1) การบริหารจัดการเงินชุมชน การวางแผนด้านการเงินและระบบการดำเนินการ การบริหารการเงินและบัญชี และระบบการเงินรากฐาน การบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยง การควบคุมและตรวจสอบ

1.2) การบริหารกองทุนแบบอัตโนมัติ การบันทึกรายการสมาชิกหรือลูกค้า บริหารระบบบัญชี บริหารระบบเงินกู้ สัญญา คำนวณดอกเบี้ย บริหารระบบเงินฝาก คำนวณดอกเบี้ย บริหารระบบเงินหุ้นคำนวณการปันผล ระบบรายงาน

2) เมื่อผ่านการฝึกอบรม จะทำการฝึกปฏิบัติ โดยให้ทดลองใช้โปรแกรมธนาคาร ผู้ฝึกอบรมจะเป็นผู้ประเมินว่าผ่านการฝึกอบรม หากยังไม่สามารถใช้โปรแกรมได้จะทำการพัฒนาโดยการฝึกอบรมซ้ำ

4.3 ขั้นตอนที่ 3 ผลสำเร็จ

1) ผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมและการทดลองปฏิบัติใช้แล้ว จะต้องไปปฏิบัติจริงและเรียนรู้เพิ่มเติมจนถึงระยะเวลาที่กำหนด

2) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และหรืออนุกรรมการสนับสนุน ระดับจังหวัดจะทำการประเมิน โดยใช้หลักเกณฑ์มาตรฐานสถาบันการเงินชุมชน เป็นเครื่องมือการประเมินและออกหนังสือรับรองมาตรฐานสถาบันการเงินชุมชน กรณีที่ไม่ผ่านการประเมินจะส่งให้เครือข่ายระดับจังหวัดและอำเภอวางแผนการพัฒนาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและส่งให้สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติและหรืออนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัดประเมิน ถ้าไม่ผ่านจะส่งกลับไปเครือข่ายระดับตำบลและอำเภอดำเนินการพัฒนาและคัดเลือกเข้าสู่ระบบการพัฒนาต่อไป

5) มาตรฐานและคุณสมบัติของกองทุนที่จะพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชน

5.1) สถานภาพของสถาบันการเงินชุมชน เป็นกองทุนชุมชนเมืองซึ่งจดทะเบียนนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547

5.2) ปัจจัยความสัมพันธ์ภายใน

5.2.1) สมาชิก

- สมาชิก มีส่วนร่วมในการถือหุ้น และการออม อย่างสม่ำเสมอ
- สมาชิกเข้าร่วมเวทีการเรียนรู้ การประชุมหรือประชาคม มีความ

เข้าใจและให้การสนับสนุนกองทุน

5.2.2) กรรมการ

- สามารถบริหารจัดการกองทุนได้ดี โปร่งใส เป็นไปตามวัตถุประสงค์และมติที่ประชุมสมาชิกกองทุน

- มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เกี่ยวกับบทบาท ภารกิจของสถาบันการเงินชุมชน และการบริหารจัดการสถาบันการเงินชุมชน

- มีโครงสร้าง การบริหารและกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบเป็นลายลักษณ์อักษรและปฏิบัติ หรือดำเนินการตามที่กำหนดไว้

- กรรมการหรือคณะกรรมการไม่เคยถูกฟ้องร้อง ดำเนินคดี และถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิด

5.2.3) ระเบียบ

- มีระเบียบ ข้อบังคับ เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนในการดำเนินงานกองทุนฯ

- มีระบบการตรวจสอบ และการควบคุม การดำเนินงานและการบริหารงานกองทุน

5.2.4) กิจการ

- มีกิจกรรมระดมเงินออม และการให้กู้เงิน

- มีความสม่ำเสมอในการให้บริการ

- มีการจัดสวัสดิการและสวัสดิภาพ แก่สมาชิกและชุมชน

- มีการจัดการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาอาชีพ และการตลาดให้สมาชิก

5.2.5) การบริหารงาน

- มีการจัดทำงบการเงินได้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน

- มีความสามารถในการหารายได้และทำกำไร

- มีหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือน ต่ำกว่าร้อยละ 2 ของเงินให้กู้ยืม

- มีเงินสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของวงเงินกู้ยืมแก่สมาชิกและเงินกู้

จากแหล่งเงินทุนภายนอก

5.3) ปัจจัยความสัมพันธ์ภายนอก

- ได้รับการยอมรับจากภาคีพัฒนา อาทิ พัฒนาชุมชน การศึกษานอกโรงเรียน ธนาคารกรุงไทย/ออมสิน/ธ.ก.ส. และกองทุนหมู่บ้านอื่น ๆ

- เคยได้รับการสนับสนุนงบประมาณการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ จากหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน และอื่น ๆ

- ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.4) โครงสร้างพื้นฐาน

- มีสถานที่เป็นสำนักงานที่สะดวกแก่การใช้บริการ

- มีคู่มือโทรศัพท์ เพื่อการสื่อสารและเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ

- มีคอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์ในการใช้ปฏิบัติงาน

6) มาตรฐานสถาบันการเงินชุมชน

องค์ประกอบ	วัตถุประสงค์ในมาตรฐาน	ตัวชี้วัด
ความสามารถในการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืนของสถาบันการเงินชุมชน	สถาบันฯ ต้องมีขีดความสามารถในการดำรงอยู่ในการให้บริการโดยเฉพาะผู้ที่ขาดโอกาสในการใช้บริการทางการเงินทั่วไปอย่างต่อเนื่องและบริหารจัดการให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำเนินงานพร้อมขยายกิจกรรมทางธุรกิจ	<ul style="list-style-type: none"> - ปริมาณหุ้นและเงินฝาก - ผลประกอบการโดยมีอัตรา - ดอกเบี้ยที่เหมาะสม - หนี้ค้างชำระ/มาตรการแก้ไขหนี้ - สินเชื่อคงเหลือ - ทุนสำรองและระบบสวัสดิการ - ความสม่ำเสมอในการร่วมกิจกรรม - ความถูกต้องของระบบรายงาน
ความหลากหลายของบริการทางการเงินที่ให้บริการแก่ชุมชนและความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ	ประชาชนระดับฐานรากไม่ได้มีความต้องการทางการเงินเฉพาะด้านสินเชื่อ แต่ต้องการสถานที่เก็บเงินออมการประกันชีวิตและความเสี่ยงต่างๆ การโอนเงินหรือธุรกรรมอื่นๆ ซึ่งต้องมีความสะดวกในการบริการความรวดเร็วและค่าใช้จ่ายการใช้บริการที่เหมาะสม	<ul style="list-style-type: none"> - ประเภทของบริการ - ทางการเงินเปรียบเทียบกับความต้องการของคนในชุมชน - ความพึงพอใจในการใช้บริการ - ของประชาชนในชุมชน - อัตราการก้าวหน้าของปริมาณ - รายการที่ให้บริการ
การขยายโอกาสในการเข้าถึงและให้บริการทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อย	วัตถุประสงค์หลักของสถาบันฯ คือการขยายโอกาสให้ประชาชน โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยให้มีโอกาสในการใช้บริการเนื่องจากขาดคุณสมบัติที่จะใช้บริการของธนาคารทั่วไปและปัญหาระยะทาง ซึ่งถ้าสถาบันฯ มีสำนักงานบุคลากรในชุมชน มีความรู้จักคุ้นเคย และมีความเข้าใจในวิถีชีวิตของคนในชุมชนก็สามารถบริการให้ผู้มีรายได้น้อยได้เข้าถึงได้	<ul style="list-style-type: none"> - อัตราส่วนระหว่างลูกค้าทั่วไป - กับลูกค้าที่เป็นผู้มีรายได้น้อย - อัตราการเพิ่มขึ้นของลูกค้าซึ่งเป็นผู้ที่มีรายได้น้อย - โครงการ/กิจกรรมที่เอื้อ - อาหารสำหรับผู้มีรายได้น้อย

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาลงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เข้าใจแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับความสำเร็จในการนำนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติตลอดจนปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นดังนี้

รวีวรรณ พงษ์ทองเมือง⁸ ศึกษาเรื่อง “ความรู้ความเข้าใจและการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ ศึกษากรณีอำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี” พบว่า 1) คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีความรู้ความเข้าใจในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก 2) ปัจจัยที่สนับสนุนนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ได้แก่ วัตถุประสงค์และขั้นตอนของการปฏิบัติตามนโยบาย และสภาพชุมชน ส่วนปัจจัยที่เป็นปัญหา ได้แก่ การติดตามประเมินผล และ 3) ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ ได้แก่ การไม่ได้รับความสนับสนุนด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์จากหน่วยงานต่าง ๆ

ชมลดา จันทรสชา และคณะ⁹ ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ กรณีศึกษาหมู่บ้านที่ได้รับมาตรฐานการบริหารจัดการกองทุนระดับที่ 1 (AAA) อำเภอพรหมบุรี จังหวัดสิงห์บุรี” พบว่า ปัจจัยภายในมีผลต่อความสำเร็จไม่แตกต่างกัน เนื่องจากหมู่บ้านอยู่ในสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ เศรษฐกิจ และสังคมที่ใกล้เคียงกัน ส่วนปัจจัยที่ทำให้แตกต่างกัน ได้แก่ คณะกรรมการกองทุนเนื่องจากคณะกรรมการกองทุนแต่ละหมู่บ้านมีพื้นฐานการศึกษาที่ไม่เท่ากัน ทำให้สามารถรับรู้ข้อมูลไม่เท่ากันส่งผลให้มีทักษะการบริหารและประชาสัมพันธ์นโยบายกองทุนหมู่บ้านต่างกัน

⁸ รวีวรรณ พงษ์ทองเมือง, “ความรู้ความเข้าใจและการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ ศึกษากรณีอำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี,” (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545), บทคัดย่อ.

⁹ ชมลดา จันทรสชา, “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ กรณีศึกษาหมู่บ้านที่ได้รับมาตรฐานการบริหารจัดการกองทุนระดับที่ 1 (AAA) อำเภอพรหมบุรี จังหวัดสิงห์บุรี,” (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546), บทคัดย่อ.

ชิสา อู่สุวรรณ¹⁰ ได้สรุปปัจจัยเงื่อนไขที่ช่วยทำให้กองทุนหมู่บ้านสามารถพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนได้เริ่มจากผู้นำโดยเฉพาะผู้นำตามธรรมชาติที่มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้ชาวบ้านตื่นตัวเพื่อการสร้างจิตสำนึกในการแก้ไขปัญหาของชุมชนโดยคนในชุมชน โดยอาศัยทุนทางสังคมในเรื่องของระบบเครือญาติเป็นพื้นฐานในการรวมใจของชาวบ้าน นอกจากนี้ยังใช้กระบวนการสืบค้นทุนทางสังคมด้านกลุ่มองค์กรในชุมชน เช่น ทุนทรัพยากรธรรมชาติ ทุนความรู้ภูมิปัญญา ทุนทางวัฒนธรรม ที่นำมาจัดการให้เกิดองค์ความรู้ใหม่อันเป็นประโยชน์ต่อชุมชนโดยทั้งหมดจะอาศัยกระบวนการจัดการความรู้อันเป็นประโยชน์ต่อชุมชน และอาศัยกระบวนการจัดการความรู้เข้าไปสอดแทรกด้วย ทำให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระหว่างการทำนิจกิจกรรมขึ้นจากกระบวนการกลุ่ม และทั้งมีการบูรณาการงานและมีการทำงานในลักษณะของการต่อยอดงานที่ทำไว้แต่เดิมทำให้งานเกิดความต่อเนื่อง

ปัทมาวดี โพนกุลชูชุกิ¹¹ ได้ระบุถึงปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญในการก่อตั้งและพัฒนาองค์กรการเงินชุมชน คือ การใช้กระบวนการจัดการความรู้โดยอาจเชื่อมโยงกับเครือข่ายองค์กรการเงินที่มีอยู่เดิม ซึ่งทำให้องค์กรการเงินชุมชนสามารถพัฒนาตัวเองไปได้ ในขณะเดียวกันองค์กรการเงินชุมชนก็สามารถเป็นหน่วยจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนและสร้างทุนทางสังคมได้ โดยมองว่าการก้าวข้ามการยึดติดกรอบคิดเดิม ๆ ว่า การพัฒนาองค์กรขึ้นอยู่กับผู้นำ สมาชิก กติกา เพราะปัจจัยเหล่านี้จะสามารถเปลี่ยนแปลงไปในทางบวกได้หากมีการจัดการความรู้ที่เหมาะสม และนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานสนับสนุนอื่น ๆ คือ การสนับสนุนการจัดการความรู้ และการสร้างความรู้ในพื้นที่

สายชล ปัญญชิต¹² ได้ศึกษาการพัฒนากองทุนหมู่บ้านไปสู่สถาบันการเงินชุมชนพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความเป็นไปได้ในการพัฒนาทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชนมีสองส่วนที่สำคัญคือ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก คือ 1) ปัจจัยภายใน ได้แก่ ด้านผู้นำ เช่น การมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร มีความซื่อสัตย์ เสียสละเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน การเป็นผู้มีภูมิรู้ ภูมิฐาน ภูมิปัญญา เป็นผู้มีความพร้อมทั้งในเรื่องครอบครัวและเรื่องส่วนตัว มีความรู้ สามารถทำงานแทนกันได้ ด้านการ

¹⁰ ชิสา อู่สุวรรณ, “การพัฒนากองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน กรณีศึกษาธนาคารบางสระแก้ว ตำบลบางสระแก้ว อำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), บทคัดย่อ.

¹¹ ปัทมาวดี โพนกุลชูชุกิ, *สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.), 2552), 110.

¹² สายชล ปัญญชิต, *การพัฒนากองทุนหมู่บ้านไปสู่สถาบันการเงินชุมชน: ความรู้และข้อเสนอสู่ความจริง* (กรุงเทพฯ: สำนักวิทยบริการมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2555), บทคัดย่อ.

บริหารจัดการ เช่น การมีบุคลากรสนับสนุนในด้านการบัญชี คอมพิวเตอร์ การเงินการธนาคาร การจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ มีการประชุมทุกเดือน มีแบบแผนที่สามารถปฏิบัติได้จริง มีการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก มีกฎระเบียบมีความชัดเจน มีสถานที่ดำเนินการที่ถาวร เป็นต้น และ 2) ปัจจัยภายนอก เช่น การสนับสนุนด้านการเงิน ทุนดำเนินการ ความรู้ด้านบัญชี ระบบคอมพิวเตอร์ การให้คำปรึกษาด้านการบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบมีการสร้างเครือข่ายของกองทุนและสถาบันการเงินกับภาครัฐ และธนาคารพาณิชย์ การเชื่อมโยงเครือข่ายระดับชุมชนจึงถึงระดับประเทศนอกจากนี้ หากต้องการให้การพัฒนาดังกล่าวบรรลุความยั่งยืนนั้น กองทุน/สถาบันการเงินควรสร้างกลไกการทำงานที่สามารถส่งเสริมให้เกิดผลกระทบต่อไปอีกในหลายประเด็น เช่น การจัดทำหรือมีกฎ ระเบียบ กติกา ของกองทุนและสมาชิกที่เหมาะสม จำนวนเงินออมของสมาชิก ผู้บริหาร/คณะกรรมการมีความรู้ ความสามารถในการบริหารจัดการ มีการแบ่งปันผลประโยชน์และการจัดสวัสดิการแก่ชุมชน กล่าวคือ ถ้าหากมีการบริหารจัดการที่ดี และผู้นำที่เหมาะสมแล้ว กระบวนการขับเคลื่อนการเงินในระดับชุมชนย่อมมีความยั่งยืนเกิดขึ้นได้

จากการทบทวนงานวิจัยงานวิจัยที่เกี่ยวข้องงานวิจัยส่วนใหญ่ พบว่าปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยคล้าย ๆ กันหลายประการ อาทิ เช่น ผู้นำคณะกรรมการกองทุนสมาชิก กฎ ระเบียบ และกติกาในการศึกษาในครั้งนี้อยู่ที่ผู้วิจัยเลือกที่จะวิเคราะห์ต่างจากงานวิจัยที่กล่าวอ้างมาข้างต้น โดยเลือกวิเคราะห์กรอบแนวคิดความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์นโยบายการทำงานแบบความร่วมมือการมีส่วนร่วมของสมาชิก และกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนมาเป็นกรอบวิเคราะห์ในการศึกษาในครั้งนี้

2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงได้กำหนดปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ดังต่อไปนี้

2.6.1 ปัจจัยด้านความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์นโยบายปัจจัยด้านนี้เน้นถึงความชัดเจนของนโยบาย เนื่องจากถ้านโยบายไม่ชัดเจนแล้วจะมีผลทำให้วิธีการที่จะดำเนินการตามนโยบายเบี่ยงเบน ในเรื่องความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ในทฤษฎีวรรณคดี จันทรศร¹³ เห็นว่าผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด มีการแปลงวัตถุประสงค์ออกเป็นภารกิจย่อยภายใต้ความรับผิดชอบเฉพาะ เพื่อความสะดวกในการ

¹³ วรเดช จันทรศร, ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ, 130-133.

ตรวจสอบควบคุมและประเมินผล การมีเป้าหมายและเป้าหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือความต้องการแล้วก็จะทำให้เป็นการง่ายที่จะทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน กำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย อันจะเป็นแนวทางให้การประสานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้โดยง่าย

2.6.2 ปัจจัยด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงานขององค์กร ปัจจัยด้านนี้เน้นให้ความสนใจไปที่การวางแผนและการควบคุม ที่เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคิดหวังเพียงใด ซึ่ง วรเดช จันทรรศ¹⁴ กล่าวว่า การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานสามารถอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง

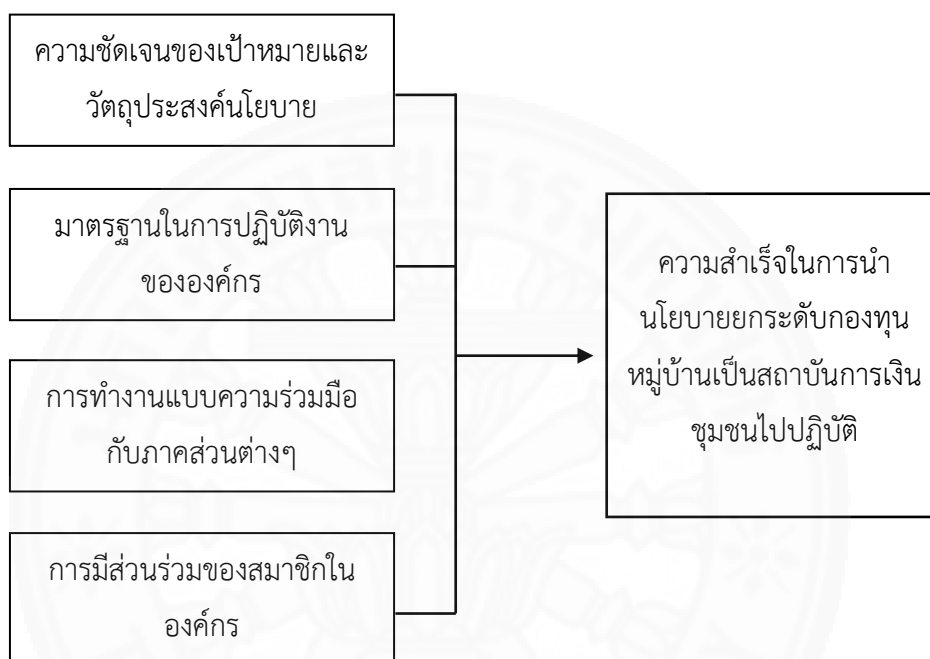
2.6.3 ปัจจัยด้านการทำงานแบบความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ปัจจัยด้านนี้เน้นการบริหารจัดการในรูปของเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะต่าง ๆ และเป็นการบริหารจัดการผ่านการร่วมมือของบุคคลหลายฝ่ายหลายองค์กรและหลายสถาบันเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้สำเร็จ กลุ่มคนที่เข้ามาร่วมมือกันทำงานนั้นประกอบด้วย บุคลากรจากต่างองค์กร หน่วยงาน หรือคนละภาคส่วนกัน การเข้ามามีส่วนร่วมกันดำเนินภารกิจดำเนินไปภายใต้การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์และการจัดองค์กรที่เป็นทางการ เช่น การเข้ามามีส่วนร่วมกันจัดตั้งเป็นคณะทำงาน (Working group) หรือร่วมกันตั้งทีมงานโครงการ (Project) ที่ประกอบขึ้นจากบุคลากรตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงานมีเป้าหมายเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้น

2.6.4 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กร ปัจจัยด้านนี้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ภายใต้ฐานคิดที่ว่า การมีส่วนร่วมและทำงานเป็นทีมจะทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมีส่วนร่วมตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลการปฏิบัติงาน การร่วมแสดงทัศนะความคิดเห็น การร่วมเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น การร่วมคิดแนวทางการแก้ไขปัญหา การร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การร่วมในการดำเนินการและการร่วมติดตามประเมินผล รวมทั้งการร่วมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา ซึ่งสมาคมการมีส่วนร่วมนานาชาติ (IAP2) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 ระดับคือ ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร ระดับที่ 2 การมีส่วนร่วมในระดับการปรึกษาหารือ ระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมในระดับให้เข้ามามีบทบาท ระดับที่ 4 การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ และระดับที่

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, 130-133.

5 การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจประชาชนโดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยด้านนี้เป็นการทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักเห็นว่า ความสำเร็จของนโยบายคือความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนจึงจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

จากกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น เขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 2.8 กรอบแนวคิดในการศึกษา, วรเดช จันทรร, วิทยุการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2551), 130-133.

บทที่ 3

การนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน ของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2

3.1 ที่มาและความสำคัญของนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน

นโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน เริ่มต้นมาจากนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งเป็นหนึ่งนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ในปี พ.ศ. 2544 ที่ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นเครื่องมือในการกระจายโอกาสให้แก่คนที่มีฐานะยากจนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน รวมถึงโอกาสที่ทำให้คนที่มีฐานะยากจนได้เข้าถึงแหล่งความรู้ต่าง ๆ โดยสนับสนุนให้มีโอกาสในการเข้าร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนาสังคมด้วยภูมิปัญญาของตนเองที่ผ่านมาการพัฒนาที่มุ่งเน้นในเรื่องของรูปแบบมากเกินไป อันที่จริงแล้วการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ควรจัดให้ประชาชนเป็นส่วนสำคัญในการจัดการปัญหาด้วยตนเอง โดยหลักการกระจายอำนาจซึ่งการกระจายอำนาจนี้ไม่ใช่การมุ่งเน้นในเรื่องของรูปแบบ แต่เป็นการให้ความอิสระและการให้โอกาสประชาชนใช้ภูมิปัญญาบริหารจัดการหมู่บ้านและชุมชนของตนเองจริง ๆ นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยรัฐบาลจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกองทุนละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือ เพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การบรรเทาเหตุฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วน และสำหรับการนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิการที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบการบริหารจัดการเงินของตนเอง เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศในอนาคต และเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองเพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน และเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีการเลือกตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมืองขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลเงินกองทุนที่ได้รับให้เกิดประโยชน์อย่างทั่วถึง มีความโปร่งใส และยุติธรรมโดยการจัดระบบการบริหารจัดการเงินกองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยมุ่งหวังที่จะให้เป็นแหล่งเงินทุนในการลงทุนสร้างอาชีพและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในชุมชนและ

วิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือนให้เกิดการผลิตและจำหน่ายส่งผลไปถึงการเพิ่มอำนาจซื้อในระดับท้องถิ่นนั้น ให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านบริหารจัดการเงินทุนให้ชาวบ้านกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำหรือไม่มีดอกเบี้ย แล้วแต่การจัดการของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านเพื่อสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ในการพัฒนาชุมชนให้พึ่งตนเองได้ สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยมุ่งเน้นพัฒนาอาชีพ ยกระดับอุตสาหกรรมครัวเรือน และรัฐวิสาหกิจชุมชน เพื่อเปลี่ยนชุมชนให้เป็นแหล่งสร้างงานและสร้างรายได้ อันจะก่อให้เกิดความเชื่อมโยงอย่างสูงกับภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีในการก้าวไปข้างหน้าพร้อมกัน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศ

ในปี พ.ศ. 2546 สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ร่วมกับสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด และคณะอนุกรรมการระดับอำเภอ ได้มีการประเมินกองทุนหมู่บ้านเพื่อจัดลำดับประสิทธิภาพในการจัดบริหารและจัดการกองทุนเพื่อนำมาใช้พิจารณาขยายวงเงินให้กับกองทุนหมู่บ้าน โดยแบ่งลำดับประสิทธิภาพของกองทุนหมู่บ้าน เป็น 3 ลำดับ คือ

- 1) กองทุนที่มีศักยภาพดี (ระดับ AAA) เป็นกองทุนชั้นหนึ่งที่มีประสิทธิภาพความพร้อมและการบริหารจัดการที่ดี
- 2) กองทุนที่มีศักยภาพปานกลาง (ระดับ AA) เป็นกองทุนที่มีประสิทธิภาพปานกลางในการบริหารกองทุน
- 3) กองทุนที่มีศักยภาพน้อย (ระดับ A) เป็นกองทุนหมู่บ้านที่ต้องได้รับการปรับปรุงโดยกองทุนที่มีผลการประกอบการ AAA จะได้รับเงินเพิ่มจากสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) กองทุนละ 1 แสนบาท เพื่อใช้ขยายการดำเนินงานของกองทุน

ในปี 2549 รัฐบาลจึงได้มีนโยบายเพื่อยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนขึ้น เพื่อที่จะพัฒนากองทุนหมู่บ้านทั่วประเทศเป็นสถาบันการเงินชุมชน เป็นธนาคารชุมชนตามแนวคิดการเงินเพื่อสังคมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก คือ การเงินเพื่อชุมชน/คนจน หรือที่รู้จักในชื่อการเงินขนาดเล็ก (microfinance) ซึ่งสถาบันการเงินชุมชนจัดเป็นการเงินรายย่อยที่ให้บริการทางการเงินในรูปแบบการเงินรายย่อยครบวงจรเป็นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจฐานราก โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ 1) เป็นแหล่งเงินทุนและเงินออมที่มีความมั่นคงปลอดภัยและมีผลตอบแทนที่เหมาะสมแก่ประชาชน 2) เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและบรรเทาความเดือดร้อนทั้งในระดับบุคคล ครัวเรือนและชุมชน 3) เสริมสร้างสวัสดิการและสวัสดิภาพของชุมชน 4) เสริมสร้างวินัยทางการเงินและให้คำปรึกษาทางการเงินแก่ชุมชน และ 5) เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ร่วมกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) และกรมการพัฒนาชุมชน ดำเนินการร่วมกับสถาบันการเงินของรัฐทั้ง 3 แห่ง ได้แก่

ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นหน่วยในการสนับสนุนส่งเสริมการขับเคลื่อนนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนโดยมีเป้าหมายคือ¹

1) สร้างขีดความสามารถในการดำรงอยู่ในการให้บริการโดยเฉพาะผู้ที่ขาดโอกาสในการใช้บริการการเงินทั่วไปอย่างต่อเนื่องและบริหารจัดการให้มีรายได้ให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำเนินงานพร้อมขยายกิจการทางธุรกิจ ได้แก่ หุ้นและเงินฝาก ทนสำรอง และระบบสวัสดิการ เป็นต้น

2) ประชาชนระดับฐานรากที่มีความต้องการต้องการสถานที่เก็บเงินออมการประกันชีวิต และความเสียหายต่าง ๆ การโอนเงินหรือธุรกรรมอื่น ๆ ซึ่งต้องมีความสะดวกในการบริการความรวดเร็วและค่าใช้จ่ายในการใช้บริการที่เหมาะสม

3) เพื่อการขยายโอกาสการเข้าถึงและให้บริการทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อยที่ขาดคุณสมบัติที่จะใช้บริการของธนาคารทั่วไปและปัญหาระยะทาง

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ได้กำหนดมาตรฐานสถาบันการเงินชุมชน ไว้ดังนี้²

องค์ประกอบ	วัตถุประสงค์ในมาตรฐาน	ตัวชี้วัด
ความสามารถในการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืนของสถาบันการเงินชุมชน	สถาบันฯ ต้องมีขีดความสามารถในการดำรงอยู่ในการให้บริการ โดยเฉพาะผู้ที่ขาดโอกาสในการใช้บริการทางการเงินทั่วไปอย่างต่อเนื่องและบริหารจัดการให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำเนินงานพร้อมขยายกิจกรรมทางธุรกิจ	<ul style="list-style-type: none"> - ปริมาณหุ้นและเงินฝาก - ผลประกอบการโดยมีอัตรา - ดอกเบี้ยที่เหมาะสม - หนี้ค้างชำระ/มาตรการแก้ไขหนี้ - สินเชื่อคงเหลือ - ทนสำรองและระบบสวัสดิการ - ความสม่ำเสมอในการร่วมกิจกรรม - ความถูกต้องของระบบรายงาน
ความหลากหลายของบริการทางการเงินที่ให้บริการแก่ชุมชนและ	ประชาชนระดับฐานรากไม่ได้มีความต้องการทางการเงินเฉพาะด้านสินเชื่อแต่ต้องการสถานที่เก็บ	<ul style="list-style-type: none"> - ประเภทของบริการ - ทางการเงินเปรียบเทียบกับความต้องการของคนในชุมชน

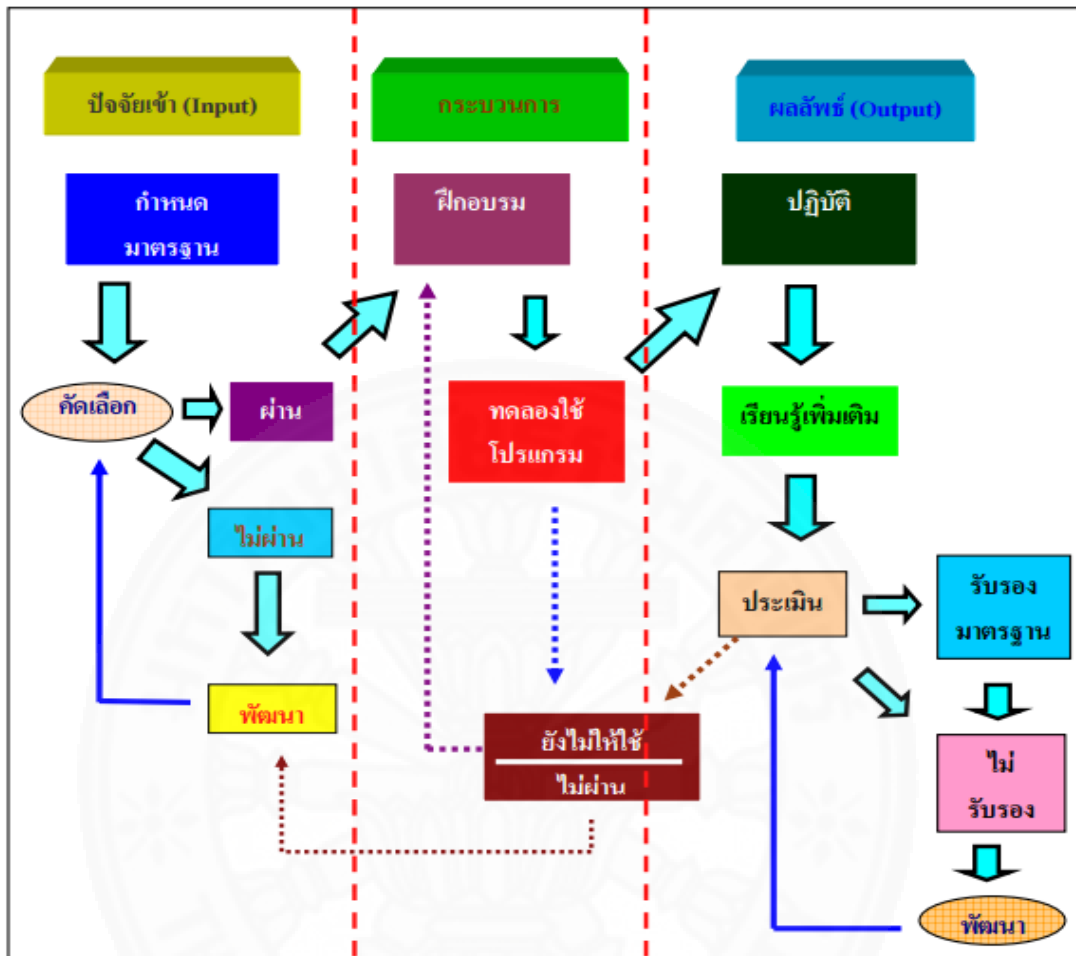
¹ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, *หลักการพัฒนามาตรฐานกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2549), น.3.

² เรื่องเดียวกัน, น.3.

องค์ประกอบ	วัตถุประสงค์ในมาตรฐาน	ตัวชี้วัด
ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ	เงินออมการประกันชีวิตและความเสี่ยงต่าง ๆ การโอนเงินหรือธุรกรรมอื่น ๆ ซึ่งต้องมีความสะดวกในการบริการความรวดเร็วและค่าใช้จ่ายการใช้บริการที่เหมาะสม	<ul style="list-style-type: none"> - ความพึงพอใจในการใช้บริการ - ของประชาชนในชุมชน - อัตราก้าวหน้าของปริมาณ - รายการที่ให้บริการ
การขยายโอกาสในการเข้าถึงและให้บริการทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อย	วัตถุประสงค์หลักของสถาบันฯ คือการขยายโอกาสให้ประชาชน โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยให้มีโอกาสในการใช้บริการเนื่องจากขาดคุณสมบัติที่จะใช้บริการของธนาคารทั่วไปและปัญหาระยะทาง ซึ่งถ้าสถาบันฯ มีสำนักงาน บุคลากรในชุมชน มีความรู้จักคุ้นเคย และมีความเข้าใจในวิถีชีวิตของคนในชุมชนก็สามารถให้บริการให้ผู้มีรายได้น้อยได้เข้าถึงได้	<ul style="list-style-type: none"> - อัตราส่วนระหว่างลูกค้าทั่วไปกับลูกค้าที่เป็นผู้มีรายได้น้อย - อัตราการเพิ่มขึ้นของลูกค้าซึ่งเป็นผู้ที่มีรายได้น้อย - โครงการ/กิจกรรมที่เอื้อ - อาหารสำหรับผู้มีรายได้น้อย

ที่มา: คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, *หลักการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2549), น.3.

กระบวนการและขั้นตอนการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชน



ภาพที่ 3.1 กระบวนการและขั้นตอนการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชน, คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, *หลักการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2549), น.3.

3.2 การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2

สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ตั้งอยู่เลขที่ 131/88 หมู่ 2 ตำบลปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี แรกเริ่มก่อตั้งเป็นกองทุนชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ก่อตั้งโดยคณะกรรมการกองทุนชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 โดยจัดทำเวทีประชาคมเมื่อปี 2544 และได้คัดเลือกนายมนัส พนมนิเวศน์ เป็นประธานกรรมการกองทุนฯ คนแรก และมีคณะกรรมการที่ชาวบ้านให้ความเคารพนับถือมาทำหน้าที่ เปิดรับสมัครสมาชิกครั้งแรกเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2545 มีสมาชิกครั้งแรก 109 คน โดยสมาชิกส่วนมากเป็นพ่อค้าแม่ค้าในตลาดสดพิชัยและได้รับจัดสรร

เงินทุนจากรัฐบาล จำนวน 1 ล้านบาท เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2545 ต่อมากองทุนได้รับการประเมินความพร้อมเป็นกองทุนในระดับ AAA (ดีเยี่ยม) จากสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) จังหวัดนนทบุรี และได้รับเพิ่มทุนให้อีกจำนวน 1 ล้านบาท

การดำเนินงานด้านการให้กู้ยืมของกองทุนในช่วงแรกมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากแหล่งทุน ดังนี้ 1) เงินที่ได้รับจากค่าหุ้นจากสมาชิก 2) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากเงินกองทุนชุมชน 3) ค่าธรรมเนียมครั้งแรกในการกู้ยืมของสมาชิก 4) เงินฝากสัจจะออมทรัพย์ 5) เงินหรือทรัพย์สินอื่น ๆ ที่กองทุนได้รับโดยไม่มีเงื่อนไขผูกพัน หรือภาระติดพันใด ๆ และ 6) เงินที่ได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากสมาชิก ต่อมาสมาชิกมีความต้องการเงินทุนเพิ่มเติมในการขยายการค้า จึงได้เสนอธนาคารออมสิน สาขาปากเกร็ด เพื่อขอกู้เงินเพื่อนำไปขยายวงเงินกองทุนและได้รับการอนุมัติให้กู้เงินจำนวน 1 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2547 จากผลการดำเนินงานก้าวหน้าเป็นลำดับจนได้รับประกาศเกียรติคุณเป็น ส.พ.ช. ดีเด่น มีการบริหารจัดการที่ดีมีวินัยในการออมดีเด่นจากธนาคารออมสิน สาขาปากเกร็ด ในปี พ.ศ. 2548 และได้พัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2549 โดยการสนับสนุนส่งเสริมจากหน่วยงานรัฐ อาทิเช่น สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจังหวัดนนทบุรี ธนาคารออมสิน สาขาปากเกร็ด และสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอปากเกร็ด

ในปัจจุบันสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ได้พัฒนาจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จากเงินทุน 1 ล้านบาท และขยายความเติบโตโดยระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่มีวงเงินหมุนเวียนกว่า 200 ล้านบาท มีสภาพคล่องในการหมุนเวียนเงินในระบบตลอดปีรวมถึงมีความแข็งแกร่งทางด้านเงินทุน จึงเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่ประสบความสำเร็จอย่างมาก และได้รับการเสนอจากเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอำเภอปากเกร็ดให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนนำร่องและถือเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่ได้เข้ามามีบทบาทต่อการพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็ง เป็นแหล่งสนับสนุนเงินทุนในการประกอบอาชีพของสมาชิกในชุมชนซึ่งจุดเด่นของสถาบันการเงินชุมชนแห่งนี้ คือ การบริหารจัดการโดยชุมชนเอง มีการร่วมกันคิด ร่วมกันวางแผนกำหนดรูปแบบของการจัดการเงินด้วยการประชาคม มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ทำให้ได้รับรางวัลประกาศเกียรติคุณมากมายและมีกองทุนหมู่บ้านอื่น ๆ ทั่วประเทศเข้ามาศึกษาดูงานในสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 อย่างต่อเนื่อง

สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 มีการกำหนดโครงสร้างการทำงาน ประกอบด้วย คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และคณะกรรมการบริหาร ดังนี้

1. คณะกรรมการที่ปรึกษาประกอบด้วย

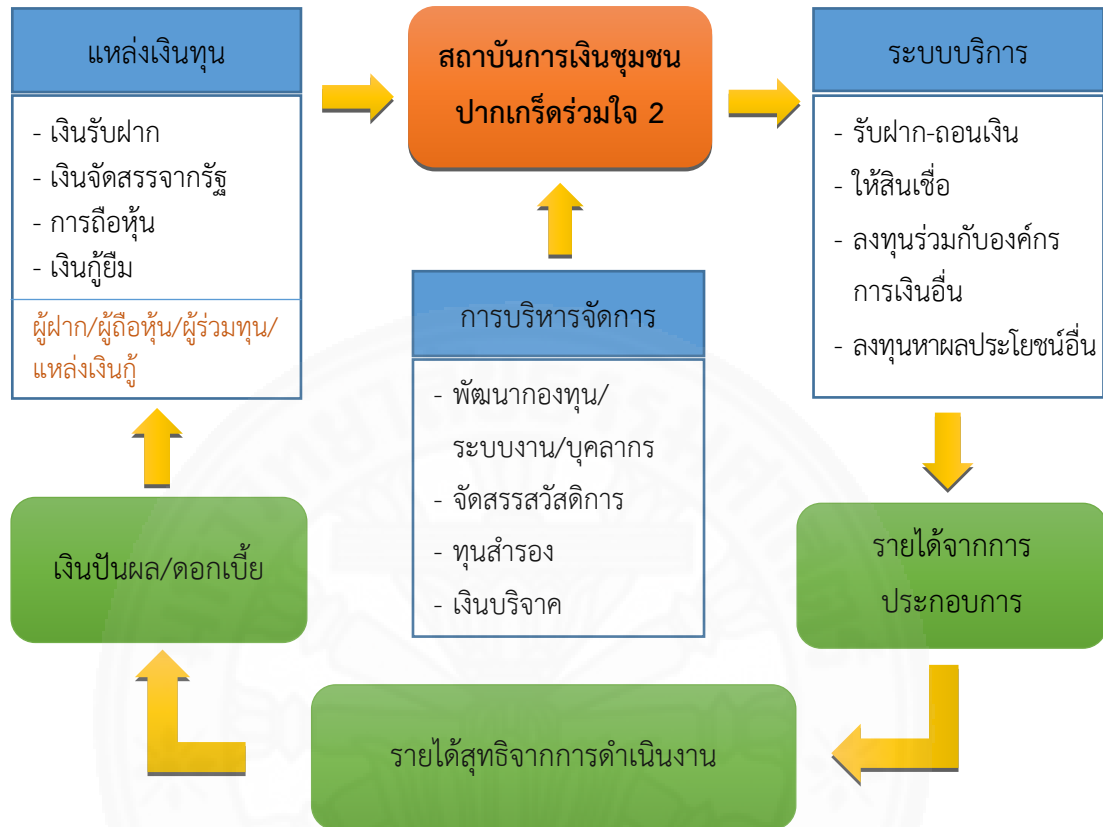
- | | |
|-------------------------|-----------------|
| 1. พล.ต.ต.ภรดา บำรุงสุข | ประธานที่ปรึกษา |
| 2. นายลพชัย แก่นรัตนะ | รองประธาน |

3. นายสุรพล ศรีวิเศษ ประธานเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านจังหวัดนนทบุรี
 4. นางสาวศศิธรี ผดุงวัฒน์ ที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมาย
 5. นายบุญแทน ม่วงศรี ประธานคณะกรรมการ
 6. นายมนัส พนมนิเวศน์ รองประธานคณะกรรมการ
 7. นายบุญโฮม อินทร์ทอง ผู้จัดการ
2. คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย
1. นางสาวศศิธรี ผดุงวัฒน์ ประธานที่ปรึกษา
 2. นายสุรพล ศรีวิเศษ ที่ปรึกษาฝ่ายบริหารจัดการ
 3. นายดัมพ์รงค์รัฐ ม่วงศรี ที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมาย
3. คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย
1. นายมนัส พนมนิเวศน์ ประธานกรรมการ
 2. นายนิพนธ์ ลิขิตธรรมกุล รองประธานกรรมการ คนที่1
 3. นางกิ่งแก้ว ลีละยูวะ รองประธานกรรมการ คนที่2
 4. นายบุญโฮม อินทร์ทอง ผู้จัดการ
 5. นางสาวพัชรัตน์ อรุณีโนประกร ผู้ช่วยผู้จัดการ
 6. นายธีรศักดิ์ เผ่าพัฒนา ฝ่ายเร่งรัดหนี้สิน
 7. นายชุมพล เจริญรัฐสกุล ฝ่ายบริการลูกค้า
 8. นายนวรรตน์ ตามชั้น กรรมการ
 9. นายธรรมศักดิ์ ธีระถนอมศักดิ์ กรรมการ
 10. นายปัญญา เอกนาวากิจ กรรมการ
 11. นายอนันต์ สุวรรณชัยศักดิ์ กรรมการ
 12. นายบุญส่ง เพ็ญศิริมงคล กรรมการ
 13. นายสามารถ เนียมชมภู กรรมการ

วิสัยทัศน์

เป็นผู้นำเกี่ยวกับสถาบันการเงินให้กู้ยืมแก่สมาชิกด้วยความรวดเร็ว เป็นแหล่งต้นแบบของสถาบันการเงินให้สถาบันการเงินอื่นศึกษาดูงานเป็นแบบอย่าง เพื่อให้กองทุนสามารถพัฒนาสร้างสรรค์ชุมชนสู่สังคมที่เข้มแข็งต่อไป

รูปแบบการทำงานของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2



ภาพที่ 3.2 รูปแบบการทำงานของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2, คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, หลักการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชน (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2549), น.3.

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ความสำเร็จในการนำนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนโดยได้รวบรวมข้อมูลการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูล จำนวน 15 ท่าน ซึ่งข้อคำถามในการสัมภาษณ์ได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ความสำเร็จในการนำนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินปากเกร็ดร่วมใจ 2

- 1) ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจน
- 2) ด้านการทำงานแบบความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ
- 3) ด้านการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กร
- 4) ด้านการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

ผลของการศึกษามีดังต่อไปนี้

4.1 ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ตารางที่ 4.1 เพศของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

เพศ	จำนวน(คน)
ชาย	5
หญิง	10
รวม	15

ตารางที่ 4.2 อายุของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

อายุ	จำนวน(คน)
31 – 40ปี	2
41 - 50ปี	4
51 - 60ปี	8
61 - 70ปี	1
รวม	15

ตารางที่ 4.3 ตำแหน่งหน้าที่ของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ตำแหน่งหน้าที่	จำนวน(คน)
ผู้จัดการสถาบันการเงินปากเกร็ดร่วมใจ 2	1
คณะกรรมการสถาบันการเงินปากเกร็ดร่วมใจ 2	2
สมาชิกสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2	5
เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอปากเกร็ด	1
ผู้จัดการธนาคารออมสิน สาขาปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี	1
เจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สาขาที่ 13	1
คณะกรรมการเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอำเภอปากเกร็ด	4
รวม	15

ตารางที่ 4.4 ระยะเวลาการปฏิบัติงานของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ระยะเวลาการปฏิบัติงาน	จำนวน(คน)
5- 10 ปี	5
10 - 15ปี	10
รวม	15

ตารางที่ 4.4 แสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานอยู่ระหว่าง 10 – 15 ปี และ 5 – 10 ปี ตามลำดับ

ตารางที่ 4.5 ระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ระดับการศึกษา	จำนวน(คน)
ประถมศึกษา	5
มัธยมศึกษา	2
ปริญญาตรี	6
ปริญญาโท	2
รวม	15

ตารางที่ 4.5 แสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี รองลงมาคือ ระดับประถมศึกษา ระดับปริญญาโท และระดับมัธยมศึกษา

4.2 ส่วนที่ 2 ความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินปากเกร็ดร่วมใจ 2

1. ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจน

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ได้ให้ความเห็นว่า นโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนเป็นนโยบายที่ดีมีประโยชน์ต่อสมาชิก และมีเป้าหมายที่ชัดเจนเข้าใจง่ายสามารถปฏิบัติได้จริง อีกทั้งนโยบายยังส่งผลดีต่อสมาชิก เพราะสามารถเป็นแหล่งเงินทุนและเงินออมเพื่อการบรรเทาความเดือดร้อนของสมาชิกสามารถสร้างสวัสดิการให้กับสมาชิกและฝึกให้สมาชิกมีวินัยทางการเงินอีกทางหนึ่ง และนอกจากนี้แล้ว คณะกรรมการยังได้มีการสื่อสารสร้างความเข้าใจในนโยบายให้แก่สมาชิกให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยการชี้แจงวัตถุประสงค์ในที่ประชุมสมาชิกประจำเดือน

จากการที่สถาบันมีความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน ทำให้สามารถยกระดับจากกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินได้สำเร็จ อีกทั้งยังสามารถสร้างความเชื่อมั่นและสร้างการยอมรับจากธนาคารออมสินสาขาปากเกร็ด โดยมีการอนุมัติวงเงินกู้เพื่อเพิ่มทุนหมุนเวียนให้กับสถาบันมาอย่างต่อเนื่อง และยังให้ความไว้วางใจให้เป็นลูกค้าชั้นดี ซึ่งในปัจจุบันสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 มีเงินทุนหมุนเวียนกว่า 200 ล้านบาท

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 มีความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนและยังมีการสร้างความเข้าใจให้กับสมาชิกเพื่อยึดถือและปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกันส่งผลให้สถาบันเป็นที่ยอมรับของธนาคารออมสินสาขาปากเกร็ด

2. ด้านการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

จากการศึกษาพบว่า สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 มีการวางมาตรฐานการปฏิบัติงานตามมาตรฐานสถาบันการเงินชุมชน ไว้ดังนี้

2.1 จัดโครงสร้างการทำงานสถาบันและแบ่งอำนาจหน้าที่ชัดเจน ประกอบด้วย

1) คณะกรรมการที่ปรึกษา 2) คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และ 3) คณะกรรมการบริหาร

โครงสร้างคณะกรรมการที่ปรึกษาประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------|---|
| 1. พล.ต.ต.ภรดา บำรุงสุข | ประธานที่ปรึกษา |
| 2. นายลพชัย แก่นรัตนะ | รองประธาน |
| 3. นายสุรพล ศรีวิเศษ | ประธานเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านจังหวัดนนทบุรี |
| 4. นางสอางค์ศรี ผดุงวัฒน์ | ที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมาย |

- | | |
|------------------------|---------------------|
| 5. นายบุญแทน ม่วงศรี | ประธานคณะกรรมการ |
| 6. นายมนัส พนมนิเวศน์ | รองประธานคณะกรรมการ |
| 7. นายบุญโฮม อินทร์ทอง | ผู้จัดการ |

โครงสร้างคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------|---------------------------|
| 1. นางสาวศรัศรี ผดุงวัฒน์ | ประธานที่ปรึกษา |
| 2. นายสุรพล ศรีวิเศษ | ที่ปรึกษาฝ่ายบริหารจัดการ |
| 3. นายดัมพ์รงค์รัฐ ม่วงศรี | ที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมาย |

โครงสร้างคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------|--------------------------|
| 1. นายมนัส พนมนิเวศน์ | ประธานกรรมการ |
| 2. นายนิพนธ์ ลิขิตธรรมกุล | รองประธานกรรมการ คนที่ 1 |
| 3. นางกิ่งแก้ว สิละยุวะ | รองประธานกรรมการ คนที่ 2 |
| 4. นายบุญโฮม อินทร์ทอง | ผู้จัดการ |
| 5. นางสาวพัชรัตน์ อูร์ชโนประกร | ผู้ช่วยผู้จัดการ |
| 6. นายธีรศักดิ์ เผ่าพัฒนา | ฝ่ายเร่งรัดหนี้สิน |
| 7. นายชุมพล เจริญจรัสกุล | ฝ่ายบริการลูกค้า |
| 8. นายนวรรตน์ ตามชั้น | กรรมการ |
| 9. นายธรรมศักดิ์ ธีระถนอมศักดิ์ | กรรมการ |
| 10. นายปัญญา เอกนาวากิจ | กรรมการ |
| 11. นายอนันต์ สุวรรณชัยศักดิ์ | กรรมการ |
| 12. นายบุญส่ง เพ็ญศิริมงคล | กรรมการ |
| 13. นายสามารถ เนียมชมภู | กรรมการ |

คณะกรรมการสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 เป็นผู้กำหนดนโยบาย แนวทางในการดำเนินงานและขอบเขตภาระหน้าที่ และดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547

2.2 มีระเบียบข้อบังคับของสถาบันฯ เป็นลายลักษณ์อักษร โดยกำหนดระเบียบเกี่ยวกับเกณฑ์การให้เงินกู้ การชำระหนี้ ดอกเบี้ยเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินฝาก ที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชนและสมาชิก มีวิธีการในการควบคุมและติดตามการใช้เงินกู้รวมถึงบทลงโทษกรณีผิดชำระหนี้ที่บังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน

2.3 คณะกรรมการมีการวางแผนการทำงานอยู่เป็นประจำ โดยการจัดประชุมเป็นประจำทุกเดือนเพื่อปรึกษาหารือ และขอความเห็นในที่ประชุมเกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาต่าง ๆ เพื่อนำมาวางแผนการปฏิบัติงานหรือปรับปรุงการทำงาน

2.4 ให้บริการทางการเงินที่หลากหลายแก่สมาชิกและชุมชน มีบริการรับฝาก ถอน บริการชำระค่าสาธารณูปโภคและปล่อยสินเชื่อเพื่อชุมชน ซึ่งอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะต่ำกว่าสถาบันการเงินต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือสมาชิกและผู้ที่มีรายได้น้อย

2.5 มีระบบการบริหารการเงิน-การบัญชี มีฝ่ายที่ทำหน้าที่ด้านจัดทำงบการเงินได้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน และมีระบบตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานและการบริหารงานของคณะกรรมการ

กล่าวโดยสรุป สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ได้มีการวางมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม จัดโครงสร้างการทำงานอย่างเป็นระบบ และมีระเบียบ ข้อบังคับ เป็นแนวทางปฏิบัติงานของสถาบัน

3. ด้านการทำงานแบบความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ

3.1 จากการศึกษาพบว่า สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 มีการทำงานในรูปแบบของความร่วมมือจากหลาย ๆ ภาคส่วน กล่าวคือ ภาครัฐ และภาคเอกชนมีส่วนร่วมและสนับสนุน ส่งเสริม และให้คำแนะนำ เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายประสบผลสำเร็จ โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

- สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอปากเกร็ด ให้การแนะนำเกี่ยวกับการจดทะเบียนนิติบุคคล และการเพิ่มทุน ตลอดจนหลักในการปฏิบัติงาน ซึ่งในขณะนั้นสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ยังไม่ได้ยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชน

- ธนาคารออมสินสาขาปากเกร็ด เป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำในด้านการวางแผนด้านการเงิน การจัดทำบัญชี และอนุมัติเพิ่มวงเงินกู้ให้กับสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินชุมชน

- สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สาขาที่ 13 จังหวัดนนทบุรี ให้การสนับสนุน ส่งเสริม ด้านการจัดตั้งสถาบันการเงินชุมชน ให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย รวมถึงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุน

3.2 สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 มีวัฒนธรรมการทำงานในรูปแบบของเครือข่าย ร่วมทำงานกับเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านอำเภอปากเกร็ด ด้วยการทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหลักให้แก่เครือข่ายในการจัดประชุมประจำเดือน เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้การบริหารจัดการกองทุนที่ดี ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ให้คำปรึกษา คำแนะนำ แก่เครือข่ายกองทุนหมู่บ้านอื่น ๆ ตลอดจนนำวิธีการแก้ไขปัญหาที่ดีมาปรับใช้ในการดำเนินงานของสถาบัน นอกจากนี้ สถาบันการเงิน

ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ยังให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายและอำนวยความสะดวกด้านสถานที่ในการจัดประชุมประจำเดือนทุกครั้ง

3.3 คณะกรรมการสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 เน้นการทำงานเป็นทีมงาน ที่มีประสิทธิภาพมีการจัดประชุมเพื่อวางแผนการทำงานร่วมกันประจำเดือน คณะกรรมการทุกคนเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ทำงานด้วยความทุ่มเท และยึดหลักจริยธรรม คุณธรรม รู้รักสามัคคีในหมู่คณะ มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นให้บริการแก่สมาชิกคุดพี่น้องเมื่อมีปัญหา ก็ร่วมกันแก้ไข มีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในสถาบัน โดยการนำผลกำไรมาจัดกิจกรรมสังสรรค์ระหว่างสมาชิกของสถาบันและเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านเป็นประจำทุกปี เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

กล่าวโดยสรุป สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 เน้นการทำงานแบบความร่วมมือทั้งกับภาครัฐ เอกชน และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เน้นการทำงานแบบเครือข่าย และการทำงานเป็นทีม

4. ด้านการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กร

จากการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานของสมาชิกสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกและการทำงานเป็นทีมเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากโครงสร้างการบริหารจัดการของสถาบัน และการจัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นในการกำหนดระเบียบ กติกา ข้อบังคับ และแนวทางการปฏิบัติงานของสถาบัน สมาชิกมีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวแทนไปทำหน้าที่คณะกรรมการบริหาร และสมาชิกก็ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามระเบียบและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่สถาบันได้จัดขึ้น โดยเห็นได้จากบันทึกรายงานการประชุมและใบลงทะเบียนผู้เข้าร่วมกิจกรรม ซึ่งมีมากกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

นอกจากนี้ สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ยังได้มีการนำเรื่องที่ต้องพิจารณาร่วมขอความเห็นจากสมาชิกในคราวการประชุมประจำเดือน เช่น ขอความเห็นในการกำหนดระเบียบการกู้เงินของสมาชิก ขอความเห็นในการนำเงินทุนไปลงทุนในโครงการต่าง ๆ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกและการทำงานเป็นทีมเป็นสำคัญ เปิดโอกาสให้สมาชิกของสถาบันเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ตลอดทั้งกระบวนการ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “ความสำเร็จในการนำนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านให้เป็นสถาบันการเงินชุมชน โดยการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality Research) ใช้การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (Depth Interview) ซึ่งสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือ คณะกรรมการ สมาชิก ตลอดจนบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีความสำคัญในการนำนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 จำนวน 15 คน โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการศึกษาจากเอกสาร คำสั่ง บันทึกข้อความรายงานการประชุมและสืบค้นข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทางเว็บไซต์ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้มาใช้ในการระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลโดยดำเนินการร่วมกับระบวนการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารโดยได้ดำเนินการระบวนการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึกโดยการพรรณนาข้อมูลตามปรากฏการณ์ร่วมด้วยเพื่อแสวงหาหรือให้ได้มาซึ่งข้อค้นพบ

5.1 สรุปผลการวิจัย

ปัจจัยที่แห่งความสำเร็จในการนำนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 คือ

1) ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจนคณะกรรมการมีความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนว่าเป็นแหล่งเก็บออมเงินที่มีความมั่นคง ปลอดภัยและมีผลตอบแทนที่เหมาะสม เป็นแหล่งเงินทุน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและบรรเทาความเดือดร้อนทั้งในระดับบุคคล ครัวเรือน และชุมชนเสริมสร้างสวัสดิการ และสวัสดิภาพของชุมชนเสริมสร้างวินัยทางการเงิน และให้คำปรึกษาทางการเงินแก่ชุมชน และเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ร่วมกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนและคณะกรรมการยังมีการสร้างความเข้าใจให้กับสมาชิกเพื่อยึดถือและปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน

ทำให้สถาบันฯ สามารถกำหนดภารกิจที่ชัดเจนมีการมอบหมายงาน กำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย อันเป็นแนวทางให้การประสานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปโดยง่ายส่งผลให้การดำเนินงานไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

2) ปัจจัยด้านการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนมีการวางมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม จัดโครงสร้างการทำงานอย่างเป็นระบบ แบ่งอำนาจหน้าที่ชัดเจนประกอบด้วย คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และคณะกรรมการบริหาร และมีระเบียบ ข้อบังคับเป็นแนวทางปฏิบัติงานของสถาบันโดยวางระเบียบเกี่ยวกับเกณฑ์การให้เงินกู้ การชำระหนี้ ดอกเบี้ยเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินฝาก ที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชนและสมาชิก รวมถึงบทลงโทษกรณีผิดชำระหนี้ที่บังคับใช้อย่างเท่าเทียมกันมีการวางแผนการทำงานอยู่เป็นประจำ มีการจัดประชุมเป็นประจำทุกเดือนเพื่อปรึกษาหารือ และขอความเห็นในที่ประชุมเกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาต่าง ๆ เพื่อนำมาวางแผนการปฏิบัติงานหรือปรับปรุงการทำงานให้บริการทางการเงินที่หลากหลายแก่สมาชิกและชุมชน มีบริการรับฝาก ถอน บริการชำระค่าสาธารณูปโภคและปล่อยสินเชื่อเพื่อชุมชน ซึ่งอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะต่ำกว่าสถาบันการเงินต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือสมาชิกและผู้ที่มีรายได้น้อย มีฝ่ายที่ทำหน้าที่ด้านระบบการบริหารการเงิน-การบัญชี จัดทำงบการเงินได้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน และมีระบบตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินงานและการบริหารงานของคณะกรรมการ

3) ปัจจัยด้านการทำงานทำงานแบบความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 มีการทำงานในรูปแบบของความร่วมมือจากหลาย ๆ ภาคส่วน มีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะต่าง ๆ และเป็นการบริหารจัดการผ่านการร่วมมือของบุคคลหลายฝ่ายหลายองค์กรและหลายสถาบันที่เข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุน ส่งเสริม และให้คำแนะนำ มีการทำงานในรูปแบบของเครือข่าย ร่วมกับเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านระดับอำเภอปากเกร็ด เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้การบริหารจัดการกองทุนที่ดีตลอดจนนำวิธีการแก้ไขปัญหาค่าที่ตีมาปรับใช้ในการดำเนินงานของสถาบัน และยังเน้นการทำงานเป็นทีมงานที่มีประสิทธิภาพคณะกรรมการทุกคนเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองทำงานด้วยความทุ่มเท และยึดหลักจริยธรรม คุณธรรม รู้รักสามัคคีในหมู่คณะมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

4) ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กรสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกและการทำงานเป็นทีมเป็นสำคัญ เปิดโอกาสให้สมาชิกของสถาบันเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ตลอดทั้งกระบวนการ จัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นในการกำหนดระเบียบ กติกา ข้อบังคับ และแนวทางการปฏิบัติงานของสถาบัน สมาชิกมีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวแทนไปทำหน้าที่คณะกรรมการบริหาร และสมาชิกก็ให้ความร่วมมือในการ

ปฏิบัติตามระเบียบและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่สถาบันได้จัดขึ้น นอกจากนี้ มีการนำเรื่องที่ต้องพิจารณามาร่วมขอความเห็นจากสมาชิกในที่ประชุมอยู่เป็นประจำ

5.2 อภิปรายผล

จากการทบทวนวรรณกรรม และการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ของการศึกษาเรื่องความสำเร็จในการนำนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 มีประเด็นที่พบจากการศึกษาซึ่งผู้วิจัยได้นำมาอภิปรายโดยใช้หลักแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นแนวทางหลักในการอภิปราย ดังนี้

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 พบว่า

เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีความชัดเจน คณะกรรมการสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 ในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน โดยมองว่านโยบายมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เป็นการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้อย่างยั่งยืน เพื่อสร้างขีดความสามารถในการดำรงอยู่ในการให้บริการโดยเฉพาะผู้ที่ขาดโอกาสในการใช้บริการการเงินทั่วไปอย่างต่อเนื่องและบริหารจัดการให้มีรายได้น้อยให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำเนินงานพร้อมขยายกิจการทางธุรกิจ ได้แก่ หุ่นและเงินฝาก ทุนสำรอง และระบบสวัสดิการ เป็นต้นประชาชนระดับฐานรากที่มีความต้องการต้องการสถานที่เก็บเงินออมการประกันชีวิต และความเสี่ยงต่าง ๆ การโอนเงินหรือธุรกรรมอื่น ๆ ซึ่งต้องมีความสะดวกในการบริการความ รวดเร็ว และค่าใช้จ่ายในการใช้บริการที่เหมาะสม และเพื่อการขยายโอกาสการเข้าถึงและให้บริการทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อย ที่ขาดคุณสมบัติที่จะใช้บริการของธนาคารทั่วไปและปัญหาระยะทาง และนอกจากนั้นแล้วยังได้สร้างความรู้ความเข้าใจให้กับสมาชิกเพื่อยึดถือและปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้สถาบันฯ สามารถกำหนดภารกิจ อำนาจ หน้าที่ และมีการมอบหมายงานที่ชัดเจนส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ซึ่งลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดตัวแบบทางทฤษฎีที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ของวรเดช จันทรศร¹ ที่กล่าวไว้ว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด มีการแปลงวัตถุประสงค์ออกเป็นภารกิจย่อยภายใต้ความรับผิดชอบเฉพาะ เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบควบคุมและ

¹ วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2551), 130-133.

ประเมินผล การมีเป้าหมายและเป้าหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือความต้องการแล้วก็จะทำให้เป็นการง่ายที่จะทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน กำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายอันจะเป็นแนวทางให้การประสานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปโดยง่าย

การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม จัดโครงสร้างการทำงานอย่างเป็นระบบ สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2 มีการจัดโครงสร้างการทำงานสถาบันและแบ่งอำนาจหน้าที่ชัดเจน มีระเบียบ กติกา ข้อบังคับเป็นลายลักษณ์อักษร จัดประชุมเป็นประจำเพื่อปรึกษาหารือเพื่อนำมาวางแผนการปฏิบัติงานหรือปรับปรุงการทำงานตลอดจนการให้บริการทางการเงินที่หลากหลายแก่สมาชิกและชุมชนและมีระบบตรวจสอบ และการวางแผนควบคุมการดำเนินงานและการบริหารงานของคณะกรรมการซึ่งสอดคล้องกับ วรเดช จันทรรศ² ที่กล่าวไว้ว่า การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานสามารถอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง

ส่วนปัจจัยในการทำงานแบบความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ การมีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะต่าง ๆ และเป็นการบริหารจัดการผ่านการร่วมมือของบุคคลหลายฝ่ายหลายองค์กรและหลายสถาบันที่เข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุน ส่งเสริม และให้คำแนะนำ ย่อมทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จได้มากขึ้นสอดคล้องกับแนวคิดของวสันต์ เหลืองประภัสร์³ ที่เสนอแนวทางในการทำงานที่เน้นการบริหารจัดการในรูปของเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะต่าง ๆ และเป็นการบริหารจัดการผ่านการร่วมมือของบุคคลหลายฝ่ายหลายองค์กรและหลายสถาบัน เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้สำเร็จ กลุ่มคนที่เข้ามาร่วมมือกันทำงานนั้นประกอบด้วย บุคลากรจากต่างองค์กร หน่วยงาน หรือคนละภาคส่วนกัน การเข้ามาร่วมมือกันดำเนินภารกิจดำเนินไปภายใต้การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์และการจัดองค์กรที่เป็นทางการ เช่น การเข้ามาร่วมกันจัดตั้งเป็นคณะทำงาน (Working group) หรือร่วมกันตั้งทีมงานโครงการ (Project) ที่ประกอบขึ้นจากบุคลากรตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเข้ามาร่วมมือกันทำงานมีเป้าหมายเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้น

² เรื่องเดียวกัน, 130-133.

³ วสันต์ เหลืองประภัสร์, การสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนากลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2557), 75-78.

การมีส่วนร่วมของสมาชิกในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติเกิดจากการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนจึงจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ สถาบันฯ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกและการทำงานเป็นทีมเป็นสำคัญ เปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ตลอดทั้งกระบวนการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (IAP2-International Association for Public Participation) ในระดับที่ 5 การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจประชาชน (To Empower) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีบทบาทในระดับสูงสุด โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งผลการตัดสินใจมีผลผูกพันให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้ เน้นให้ประชาชนมีบทบาทในการบริหารจัดการโดยเป็นผู้ดำเนินการกิจ และภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น ประโยชน์ของการตัดสินใจในขั้นนี้ คือ การสร้างการเรียนรู้ ความเข้าใจและความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน

5.3 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแนวทางต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนดังนี้

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) ควรจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบันการเงินชุมชน
- 2) กำหนดกลไกสนับสนุนจากภาคเอกชน ภาครัฐภาควิชาการ ในรูปแบบประชารัฐ
- 3) แก้ไขระเบียบ/ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรค

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

- 1) ควรปรับปรุงรูปแบบบริการให้ทันสมัยโดยใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีมาพัฒนาและสนับสนุนการดำเนินงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของสมาชิก
- 2) ผู้นำเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้นโยบายถูกนำไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จ ดังนั้น ผู้นำที่ดีควรมีการพัฒนาศักยภาพของตนเองอยู่เสมอให้เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์เสียสละมีจิตอาสาเป็นผู้อุทิศตัวเพื่อส่วนรวมทำงานด้วยใจรักมีความซื่อสัตย์สุจริตมีสติปัญญาความสามารถสูงมีความสามารถในการติดต่อสื่อสารเก่ง และเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป ซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้จะมีส่วนผลักดันให้การนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

5.3.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

- 1) ควรศึกษาในประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติ
- 2) ศึกษากระบวนการให้บริการของสถาบันการเงินชุมชนเพื่อให้เกิดความพึงพอใจกับผู้รับบริการ



รายการอ้างอิง

หนังสือ

- จุมพล หนีมพานิช. *การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มุมมองในทัศนะทางรัฐศาสตร์ การเมือง และรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารและกรณีศึกษาของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- ปัทมาวดี โพนกุลชูชุกิ. *สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.), 2552.
- วรเดช จันทรศร. *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2551.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. *การสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินงานโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาภาคความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2557.
- สายชล ปัญญชิต. *การพัฒนากองทุนหมู่บ้านไปสู่สถาบันการเงินชุมชน: ความรู้และข้อเสนอสู่ความจริง*. กรุงเทพฯ: สำนักวิทยบริการมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2555.

วิทยานิพนธ์

- ชมลดา จันทรสาขา. “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ กรณีศึกษาหมู่บ้านที่ได้รับมาตรฐานการบริหารจัดการกองทุนระดับที่ 1 (AAA) อำเภอพรหมบุรี จังหวัดสิงห์บุรี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546.
- ชิสา อุสุวรรณ. “การพัฒนากองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน กรณีศึกษาธนาคารบางสระแก้ว ตำบลบางสระแก้ว อำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- ธันภัทร โคตรสิงห์. “การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556.

รวีวรรณ พงษ์ทองเมือง. “ความรู้ความเข้าใจและการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ ศึกษากรณี อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี.” ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545.

เอกสารอื่น ๆ

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. *คู่มือหลักการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชน.*

กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2549.

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สาขานนทบุรี. *รายงานผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน ปี 2559.* นนทบุรี: สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2559.





แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

เรื่อง “ความสำเร็จในการนำนโยบายยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติ:
กรณีศึกษาสถาบันการเงินปากเกร็ดร่วมใจ 2”

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ (ชื่อ-สกุล).....

ตำแหน่ง.....

สถานที่ทำงาน.....

ประสบการณ์ในการทำงาน.....

ระดับการศึกษา.....

วัน/เดือน/ปีที่สัมภาษณ์.....

สถานที่สัมภาษณ์.....

ส่วนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 2

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 3 ความสำเร็จในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติ

1. นโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

2. การนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติ มีการทำงานแบบความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

3. สมาชิกมีส่วนร่วมในการนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

4. การนำนโยบายการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชนไปปฏิบัติ มีการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

5. ข้อเสนอแนะ (ถ้ามี)

.....

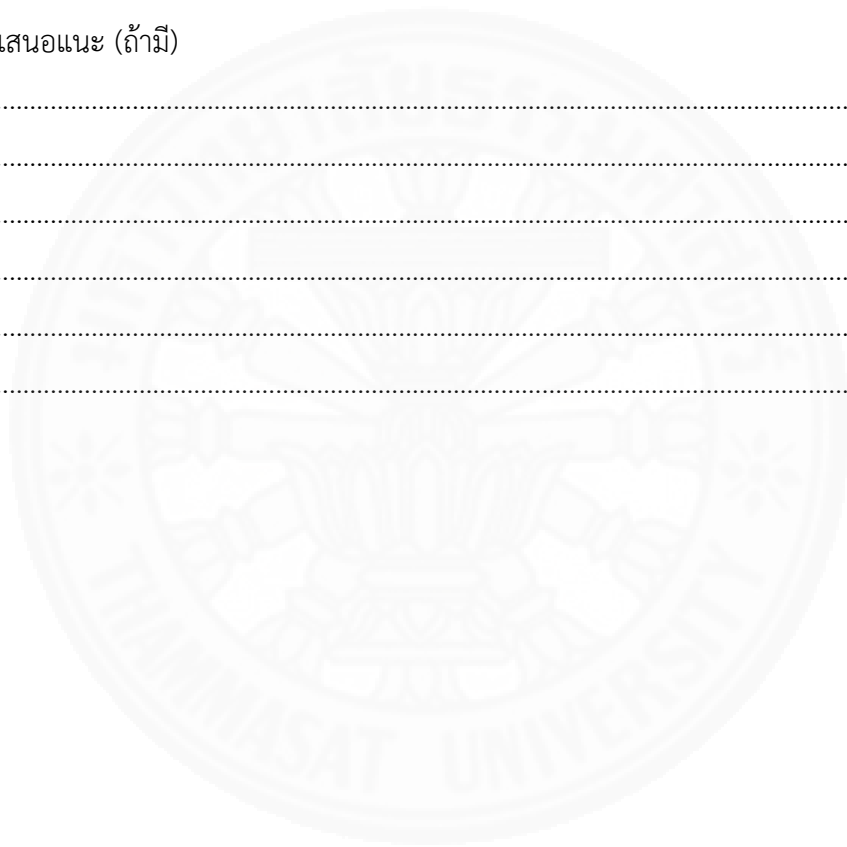
.....

.....

.....

.....

.....



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางชุตินฉัตร วงษ์คำหาร
วันเดือนปีเกิด	13 เมษายน พ.ศ. 2523
ตำแหน่ง	นักวิชาการพัฒนาชุมชน สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดนนทบุรี
ประสบการณ์ทำงาน	ปี พ.ศ. 2553– 2558 นักวิชาการพัฒนาชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน ปี พ.ศ. 2558 – ปัจจุบัน นักวิชาการพัฒนาชุมชน สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดนนทบุรี

