

**การวิเคราะห์แนวคิดและข้อเสนอเพื่อการประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาล
ในการบริหารองค์การการเงินชุมชนในสังคมไทย**
**The Analysis of Governance Concepts and Implication Proposals for The
Financial Organization of Community Administration in Thai Society**

นันธิดา จันทรศิริ¹

Nantida Jansiri

บทนำ

ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการบริหารที่มีการนำไปประยุกต์ใช้ทั้งการบริหารงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่เพื่อเป็นกรอบในการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งอาจจะปรากฏอยู่ในรูปของวิสัยทัศน์ขององค์กร นโยบาย เป้าหมาย พันธกิจ หรือกลยุทธ์การบริหารเพื่อสร้างประสิทธิภาพให้กับองค์กรและสร้างความเชื่อมั่นให้กับทั้งภายในและภายนอกองค์กรในหลายด้าน เพื่อสร้างหลักการประกันคุณภาพการบริหารขององค์กร โดยพื้นฐานของแนวคิดธรรมาภิบาลปรากฏอย่างเป็นทางการครั้งแรกในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth ที่ธนาคารโลก (World Bank) ได้พยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในอัฟริกาในการพัฒนาประเทศ (World Bank, 2012) ที่เสนอหลักการการบริหารและการปกครองที่ดีเพื่อการแก้ปัญหาของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้สาเหตุและปัจจัยที่ต้องมีการปรับบทบาทของรัฐว่ามีสาเหตุมาจากอิทธิพลของ โลกาภิวัตน์ การแข่งขันระหว่างประเทศ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ แนวคิดการปรับลดบทบาทและขนาดของรัฐ การเติบโตและเข้มแข็งของภาคเอกชน และองค์กรประชาสังคม และปัญหาการทุจริต คอรัปชั่น และความด้อยประสิทธิภาพของภาครัฐและระบบราชการ (Hughes, 1994 p.1-21) การถกเถียงในบริบทเกี่ยวกับบทบาทรัฐในด้านการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารของรัฐและการแสวงหาทางเลือกเพื่อให้รัฐมีความเข้มแข็ง (State Strength) และมีศักยภาพ (State Capacity) ในการปกครองได้ดี นั่นคือ การกระจายอำนาจให้ภาคส่วนย่อยและที่เป็นหน่วยงานหรือสถาบันของรัฐระดับรอง การปรับโครงสร้างการบริหาร การให้ความสำคัญกับบทบาทของท้องถิ่น (Pierre and Peters, 2000, p.193) แนวคิดธรรมาภิบาลมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น มีที่มาจากอิทธิพลของแนวคิด ทฤษฎีใหม่ๆ ทางการเมือง และแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งเป็นประเด็นที่ทำให้เกิดการตั้งข้อถกเถียงกับวิกฤตทางการบริหารของรัฐที่เป็นอยู่ และความสามารถของรัฐด้านนโยบายสาธารณะ (Bevir, 2010 p.1)

อย่างไรก็ตาม กระแสของการปฏิรูประบบราชการที่เพิ่มบทบาทขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Nonstate Actors) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะมากขึ้น เป็นเหตุผลสำคัญของการปฏิรูปโดยกระแสคลื่นลูกแรกของการปฏิรูปคือ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยพยายามให้บทบาทรัฐลดลง โดยการแยกงานด้านการกำหนดทิศทางนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะให้กับองค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐในลักษณะเครือข่าย โดยรัฐต้องหาวิธีการในการควบคุม (Control) และมั่นใจในการรับผิดชอบ (Accountability) และมาตรฐานของเครือข่าย รัฐจึงมีบทบาทเป็นรัฐจัดระเบียบ (Regulation State) ที่คอยกำกับทิศทางและประสานงาน (Coordinate) ให้ส่วนต่างๆ ของเครือข่ายทำงานหรือดำเนินการให้สัมพันธ์กับเป้าหมายของเครือข่าย ซึ่งนั่นก็หมายความว่าบรรลุความสำเร็จในการส่งมอบบริการสาธารณะของรัฐเช่นเดียวกัน (Bevir, 2010 pp.187-188)

¹ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต สำนักวิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

การบริหารภาครัฐจึงได้ให้ความสำคัญกับชุมชนที่จะต้องมีการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เพราะชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความมั่นคงในระดับฐานรากของประเทศ ซึ่งการพัฒนาแนวคิดและกระบวนการสร้างชุมชนเข้มแข็งผ่านการส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรที่บริหารจัดการโดยประชาชนเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 ที่มีนโยบายด้านการพัฒนาชนบทของไทยด้วยการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรชุมชน หรือองค์กรภาคประชาชน และการจัดตั้งกองทุนในพื้นที่ขึ้นอย่างชัดเจน สืบเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) และฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ที่กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมเพื่อเป็นฐานที่มั่นคงของประเทศ การยกระดับศักยภาพและขีดความสามารถของชุมชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน โดยประเทศไทยมีองค์กรการเงินชุมชนเกิดขึ้นทั้งในลักษณะที่รัฐสนับสนุน เช่น กองทุนการเงินหมู่บ้านและชุมชนเมือง หรือที่เรียกว่า กองทุนเงินล้าน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นต้น ส่วนที่ประชาชนจัดตั้งเองอาจเรียกชื่อได้หลายแบบ ดังเช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เป็นต้น ความเสี่ยงในการบริหารองค์การทางการเงินย่อมเกิดความล้มเหลวได้ง่าย หากไม่มีระบบการดูแลและการบริหารที่ดี แนวคิดธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวคิดที่สามารถนำมาเป็นกรอบแนวทางในการสร้างศักยภาพขององค์กรการเงินชุมชนให้มีความเข้มแข็งได้ ผู้เขียนจึงสนใจที่จะการวิเคราะห์แนวคิดและข้อเสนอเพื่อการประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารองค์การการเงินชุมชนในสังคมไทย เพื่อประโยชน์ต่อองค์กรในการนำไปเป็นกรอบแนวทางการบริหารให้มีประสิทธิภาพต่อไป

บริบทพัฒนาการและความสำคัญขององค์กรชุมชน

บริบทพัฒนาการขององค์กรชุมชน ซึ่งเคยเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือกลไกของรัฐแต่เป็นปัจจัยกำหนดการดำรงอยู่ของชุมชนอย่างต่อเนื่องมาช้านานในมิติของภูมิปัญญาท้องถิ่นของชาวบ้าน (เลิศชาย ศิริชัย (บรรณธิการ), 2547) นั่นคือ การดูแลตนเองผ่านกระบวนการกลุ่มในชุมชนที่แตกต่างหลากหลายตามบริบทของวัฒนธรรมชุมชน (Community Culture) ของแต่ละพื้นที่ในรูปแบบของการสร้างองค์กรชุมชนหรือองค์กรประชาชนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ได้ให้ความหมายของ “องค์กรชุมชน” ว่าหมายถึง กลุ่มคนที่มีระบบการจัดการที่สมาชิกของชุมชนจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ พัฒนาอาชีพ เพิ่มรายได้ พัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม หรือความเป็นอยู่ของสมาชิกในกลุ่ม (People Organization) และสิ่งนี้เองที่กลายเป็นพัฒนาการพื้นฐานของการพัฒนากลไกของรัฐรูปแบบใหม่ผ่านการฟื้นฟู ผลิตซ้ำ และการทำใหม่เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรชุมชนให้เป็นองค์กรที่มีศักยภาพและมีความเป็นทางการมากขึ้น เช่น การจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล มีสภาองค์กรชุมชนมีเครือข่ายองค์กรชุมชน เป็นต้น เพื่อให้มีการบริหารจัดการองค์กรชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยอยู่บนหลักการพื้นฐานการบริหารจัดการองค์กรชุมชนโดยประชาชนเพื่อตอบสนองความต้องการบางประการในชุมชนให้สามารถเรียนรู้และพึ่งพาตนเองได้ อันสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐที่ต้องการเสริมสร้างความเข้มแข็งในระดับชุมชน ดังเช่น ยุทธศาสตร์ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2555-2559 ที่มีวิสัยทัศน์ว่า ชุมชนเข้มแข็ง เศรษฐกิจฐานรากมั่นคง (กรมการพัฒนาชุมชน (ออนไลน์), 2555) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การรวมตัวของประชาชนในลักษณะขององค์กรชุมชนเช่นนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน โดยไม่ต้องรอคอยการให้บริการจากภาครัฐ เป็นปฏิบัติการทำแทนรัฐของภาคประชาชน ด้วยเหตุที่รัฐหรือราชการอ่อนแอในการให้บริการสาธารณะ และศักยภาพของชุมชนมีความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น (ณรงค์ บุญสวยขวัญ, 2552) ปัจจุบันจึงมีองค์กรชุมชนเป็นจำนวนมาก ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีที่มาของการจัดตั้งที่แตกต่างกันทั้งในแง่ของการจัดตั้งขึ้นเองโดยประชาชน และในรูปแบบที่รัฐหรือหน่วยงานภายนอกสนับสนุน (เลิศชาย ศิริชัย (บรรณธิการ), 2547) เช่น องค์กรชุมชนเกี่ยวกับสวัสดิการ องค์กรชุมชน

เกี่ยวกับภูมิปัญญาและวัฒนธรรม องค์กรชุมชนด้านการส่งเสริมอาชีพ องค์กรชุมชนด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ องค์กรชุมชนด้านการส่งเสริมบทบาทสตรี องค์กรชุมชนด้านสิทธิทางการเมือง องค์กรชุมชนด้านอาสาสมัคร และองค์กรชุมชนด้านการเงิน เป็นต้น

ธนาคารคนจน (Grameen bank) ของบังคลาเทศ เป็นองค์กรการเงินต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการจัดการและได้รับการยอมรับจากทั่วโลก จัดตั้งและดำเนินการ โดยศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัด ยูनुส (Prof.Dr.Muhammad Yunus) ที่มีเป้าหมายเพื่อการช่วยเหลือคนจนให้มีโอกาสเข้าถึงเงินทุนได้ โดยมีหลักการสำคัญคือ สร้างแหล่งเงินทุน สร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยการให้สินเชื่อแก่คนยากจนไปประกอบอาชีพ ด้วยอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำหรือไม่มีดอกเบี้ย จนทำให้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ เมื่อปี 2549 เป็นรางวัลของความสำเร็จในการให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มคนที่ยากจนที่สุดกลุ่มหนึ่งในโลก สหประชาชาติได้เคยประกาศให้ปี 2548 เป็นปีสากลแห่งสินเชื่อฐานราก (International Year of Microcredit) (ศูนย์ข้อมูลการเงินและการลงทุนอิสลาม (ออนไลน์), 2555) และเป็นแนวคิดสำคัญที่รัฐบาลไทยในอดีตได้นำมาเป็นแนวทางในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2544

สำหรับประเทศไทย ผู้ริเริ่มนำโมเดลกรามีนมาใช้ในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532-2534 นำโดย ผศ.จำนง สมประสงค์ คณาจารย์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยได้ทดลองจัดตั้ง “ธนาคารหมู่บ้าน” ในหมู่บ้าน 10 แห่งใน 7 จังหวัดภาคอีสานที่อยู่ภายใต้โครงการน้ำพระทัยจากในหลวง หรือที่รู้จักกันในชื่อโครงการ “อีสานเขียว” โดยอาศัยหลักและวิธีการของสหกรณ์ ผสมผสานเข้ากับหลักการของธนาคารพาณิชย์ สอนชาวบ้านให้บริหารจัดการธนาคารด้วยตัวเอง โครงการนี้ประสบผลสำเร็จอย่างยิ่ง โดยสรุปได้ว่า ชาวบ้านที่เข้าร่วมโครงการมีรายได้ สามารถประหยัด และมีเงินออมเป็นรายเดือน ระบบการบริหารจัดการเงินทุนหมุนเวียนของธนาคารมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และธนาคารหมู่บ้านมีคณะกรรมการบริหารที่น่าเชื่อถือ ในภาคประชาชน ปราชญ์ชาวบ้าน อาทิ ครูชบ ยอดแก้ว และพระสุบิน ปณีโต ประสบความสำเร็จในการจัดตั้ง “สัจจะออมทรัพย์” ขึ้นในชุมชน โดยให้ชาวบ้านออมเงินวันละบาท พระสุบินนำแนวคิดนี้ไปผูกเข้ากับคตพุทธเรื่องการทำบุญ ทำให้ชาวบ้านมีเงินออม และกองทุนมีเงินพอที่จะนำไปปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่สมาชิกกองทุนได้ ปัจจุบันกองทุนสัจจะออมทรัพย์ที่ใช้แนวคิดของครูชบและพระสุบิน ได้ขยายไปยังตำบลต่างๆ แล้ว 62 กองทุน มีสมาชิกกว่า 40,000 คน เงินกองทุนกว่า 12.6 ล้านบาท

โดยทั่วไป กระบวนการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนมีลักษณะที่เรียบง่าย เนื่องจากเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นโดยประชาชนในชุมชน อาศัยความสัมพันธ์แบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน จึงมีกฎระเบียบที่เรียบง่าย และส่วนนี้เองที่กลายกลายเป็นปัญหาภายในตัวของมันเองที่ขาดระเบียบและหลักเกณฑ์เคร่งครัด ขาดกระบวนการติดตามการนำเงินไปใช้ประโยชน์ อันส่งผลให้ขัดต่อเป้าหมายหลักของการจัดตั้ง และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระบบขององค์กรการเงินชุมชนไม่มั่นคง ด้วยเหตุนี้ กระบวนการของการบริหารจัดการเพื่อให้องค์กรมั่นคงอยู่รอดได้นั้นจึงเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญมากกว่าการสร้างองค์กร หรือต้องให้ความสำคัญกับ “การสร้างระบบที่จะนำไปสู่การสร้างองค์กรมากกว่าการสร้างเพียงแค่องค์กรเท่านั้น” เพราะความแตกต่างทางด้านศักยภาพขององค์กรขึ้นอยู่กับสภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ขึ้นอยู่กับโครงสร้างขององค์กรและการจัดความสัมพันธ์ทางสังคมของประชาชนในท้องถิ่น (ชินอิชิ ชิโนดะ, 2554) หรือขึ้นอยู่กับทุนทางสังคม หรือพลังท้องถิ่นของแต่ละชุมชนที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งพิงจากรัฐหรือหน่วยงานภายนอกมากนัก จากงานวิจัยของ ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย ได้กล่าวถึงพลังท้องถิ่นว่ามีฐานที่สำคัญ 4 ฐาน ได้แก่ 1) ฐานทรัพยากร 2) ฐานด้านเครือข่ายสังคม 3) ฐานด้านระบบความรู้ และ 4) ฐานด้านวัฒนธรรมและความเชื่อ ซึ่งถ้าชุมชนใดมีฐานสำคัญทั้ง 4 ประการนี้ก็ย่อมที่จะเข้มแข็งและถือเป็นทุนหรือศักยภาพพื้นฐานที่ช่วยให้ท้องถิ่นเติบโตและพัฒนา (สีลาภรณ์ บัวสาย, 2552) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือขึ้นอยู่กับบริบทของชุมชนทุนชุมชน ความเข้มแข็งของชุมชน และการบริหารจัดการองค์กร ในอันที่จะนำพาชุมชนให้พัฒนาและยั่งยืนได้

นอกจากนี้ จากผลการวิจัย เรื่อง สถาบันการเงินภาคประชาชนเพื่อสร้างหลักประกันรายได้ โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่เก็บข้อมูลภาคสนาม จำนวน 21 จังหวัด พบว่า ปัจจัยด้านการกำเนิดสถาบันการเงินภาคประชาชน เกิดขึ้นจากการขาดแคลนเงินทุนในการดำรงชีพ และการประกอบอาชีพของหน่วยผลิตระดับครอบครัว ทำให้หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาเกษตรกรส่งเสริมให้เกษตรกรจัดตั้งกลุ่มเพื่อออมทรัพย์ในรูปแบบต่างๆ ขึ้น จากกลุ่มเล็กๆ ก็ได้พัฒนาให้ใหญ่ขึ้นและมีการขยายเครือข่าย โดยพบว่าจุดแข็งของการดำเนินงานของสถาบันการเงินภาคประชาชนที่เป็นทางการ คือ การมีสถานภาพที่น่าเชื่อถือ และสร้างความเชื่อมั่นแก่สมาชิก มีระบบการตรวจสอบที่ชัดเจน ด้านการบริหารจัดการและฐานะการเงินอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ สามารถทำนิติกรรมในฐานะนิติบุคคลได้ ส่งผลให้มีการทำสัญญาทางการเงินกันอย่างกว้างขวาง มีหน่วยงานภายนอกให้การสนับสนุน สามารถจัดการการเงินโดยใช้ต้นทุนต่ำ สามารถกำหนดอัตราการใช้หนี้ให้เหมาะสม สามารถจัดระบบหมุนเวียนเงินกู้ได้อย่างเหมาะสม สมาชิกมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมมาก และสามารถจัดสวัสดิการสังคมแก่สมาชิกได้ ในขณะที่มีจุดอ่อน คือ การมีกฎระเบียบเคร่งครัด และมีระบบการตรวจสอบที่เคร่งครัดตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ ทำให้สมาชิกไม่สามารถปรับเปลี่ยนระบบระเบียบให้เหมาะสม การดำเนินการล่าช้า มีรูปแบบการบริหารจัดการที่ซับซ้อน สนับสนุนผู้ด้อยโอกาสและท้องถิ่นได้น้อยกว่าองค์กรที่ไม่เป็นทางการ ในส่วนของจุดแข็งของสถาบันการเงินภาคประชาชนที่ไม่เป็นทางการ พบว่า สามารถเป็นแหล่งระดมทุนทั้งด้านเงินออมและทุนทางสังคม เป็นเครื่องมือในการทำกิจกรรมเพื่อพัฒนาสังคม เป็นกลไกสำคัญในการสร้างเศรษฐกิจชุมชนที่มั่นคง เข้มแข็ง เป็นแหล่งของการเรียนรู้การปฏิบัติการทางสังคม มีระบบการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน มีแกนนำเป็นนักอุดมการณ์ ในขณะที่มีจุดอ่อน คือ ขาดโครงสร้างการบริหารองค์กรในระดับที่มีประสิทธิภาพ ขาดการบริหารจัดการองค์กรที่ครบถ้วน ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ทำให้มีข้อจำกัดในการทำนิติกรรม ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ น้อย ในด้านโอกาสของสถาบันการเงินภาคประชาชนทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ คือ ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงระบบทุนมากขึ้น ในขณะที่มีอุปสรรค คือ กฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์กรการเงินระดับรากหญ้า การสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐและภาคีต่างๆ มีความซ้ำซ้อน ไม่ต่อเนื่องและไม่มีทิศทางที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้เสนอทางเลือกที่น่าสนใจของสถาบันการเงินภาคประชาชน คือ 1) รูปแบบธนาคารรวมศูนย์ คือ เป็นรูปแบบของการจัดตั้งสถาบันการเงินภาคประชาชนที่เป็นสถาบันกลางระดับชาติ โดยมีกลุ่ม/องค์กรการเงินในระดับพื้นที่ เครือข่าย และสถาบันการเงินภาคประชาชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้าร่วมลงทุนเพื่อจัดตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นสถาบันที่มีเอกภาพ รวมศูนย์ทางการเงิน และรวมศูนย์การจัดการ 2) รูปแบบเครือข่ายชุมชน คือ สามารถดำเนินการได้ทันที ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ แต่มีจุดอ่อน คือการรวมตัวกันในเชิงเครือข่ายไม่มีกฎหมายรองรับ ดำเนินการได้แบบหลวมๆ แต่ถ้าดำเนินการในรูปของชุมชนสหกรณ์จะกระชับกว่า แต่จะมีปัญหากับองค์กรการเงินในพื้นที่อีกที่ไม่ต้องการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ และ 3) รูปแบบหนึ่งตำบลหนึ่งสถาบันการเงิน เป็นรูปแบบที่ก่อตัวจากการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการรวมตัวในระดับล่างและขยายสู่ระดับบน แต่เป็นรูปแบบที่ดำเนินการได้อย่างล่าช้า

จากงานวิจัยดังกล่าวข้างต้น ได้พยายามอธิบายให้เห็นถึงรูปแบบขององค์กรการเงินชุมชนสถานภาพขององค์กรการเงินชุมชน ศักยภาพ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์กรการเงินชุมชนทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตลอดจนการเสนอแนะแนวทางการจัดการองค์กรการเงินชุมชน แต่สิ่งที่เสนอมานี้ดูเหมือนว่าจะเป็นเรื่องยากในการที่จะพัฒนาได้ สิ่งที่ควรให้การศึกษาเน้นคือการพัฒนาองค์กรการเงินในระดับชุมชนให้เข้มแข็งอันเป็นฐานรากที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ การฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชน การกระตุ้นจิตสำนึกของประชาชนในการมีความรู้สึกหวงแหนหรือเป็นเจ้าขององค์กรชุมชนที่ตนเองอยู่อาศัย

การมีส่วนร่วมในการบริหาร และสร้างระบบการบริหารจัดการองค์กรการเงินที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับบริบทของชุมชน

การวิเคราะห์แนวคิดและการประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรการเงินชุมชนในสังคมไทย

ในการบริหารองค์กรการเงินชุมชน ผู้วิจัยได้วิเคราะห์กรอบแนวคิดทางการบริหาร ออกเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านผู้นำ ด้านการบริหาร การพัฒนาชุมชนและการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และด้านการสร้างและการพัฒนาเครือข่าย โดยในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เชื่อมโยงแนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรการเงินชุมชนในสังคมไทย ตามกรอบแนวคิดทางการบริหารที่ได้เสนอไว้แล้ว เพื่อพัฒนาการบริหารที่ดีและมีประสิทธิภาพขององค์กรการเงินชุมชน ดังนี้

1. ธรรมาภิบาลด้านผู้นำ กับการบริหารองค์กรการเงินชุมชน

ผู้นำเป็นปัจจัยที่สำคัญมากต่อการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนองค์กรไปสู่เป้าหมายได้ ในการบริหารองค์กรการเงินชุมชน ผู้นำมีบทบาทต่อการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสมาชิกและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารองค์กร ตามแนวคิดธรรมาภิบาลให้ความสำคัญกับศักยภาพของผู้นำในการนำ (Leading) ซึ่งจะต้องมีศักยภาพสูง (High Performance) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสองส่วนที่ผู้นำจะต้องมี นั่นคือ 1.1) ภาวะความเป็นผู้นำ (Leadership) โดยผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการบริหารกลุ่ม มีความกล้าตัดสินใจ เสียสละทุ่มเทในการทำงานอย่างเต็มที่ มีคุณธรรมจริยธรรม ยึดมั่นในผลประโยชน์ของส่วนรวม บริหารโดยยึดหลักประชาธิปไตย เน้นการมีส่วนร่วมทางการบริหาร สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในกลุ่มได้ มีการวางแผนการทำงานเชิงกลยุทธ์ และสามารถจัดการความเสี่ยงได้ นอกจากนี้ ผู้นำที่ดีควรเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับสมาชิกในเรื่องการรักษาระเบียบวินัย การไม่เลือกปฏิบัติ ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ผู้นำควรที่จะมีความสามารถในการสร้างหรือกระตุ้นให้ทุกคนตระหนักในความสำคัญกับคุณค่าของตนเองในฐานะที่เป็นสมาชิกกลุ่มและเป็นส่วนสำคัญของชุมชน เพื่อให้ทุกคนได้เข้าใจบทบาทของตนเอง และทำหน้าที่ของแต่ละคนด้วยความเต็มที่และ 1.2) ความรับผิดชอบ (Accountability) คำว่า ความรับผิดชอบ เป็นคำที่มาจากภาษาละตินจากคำว่า “computare” ซึ่งหมายความว่า เพื่อที่จะนับรวม (to count) (Bevir, 2009 p. 33) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบในผลการปฏิบัติงาน (Performance Accountability) เนื่องจากการทำงานที่มีการติดต่อเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ เป็นความรับผิดชอบของผู้นำ ผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการตัดสินใจนโยบายที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการกระทำนั้นทั้งในส่วนที่เป็นผลสำเร็จที่เกิดขึ้นและรวมทั้งความผิดพลาดทั้งหลาย แต่ในขั้นต้นผู้นำจะต้องแสดงให้เห็นความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ (Bevir, 2009 p. 35) นั่นคือความรับผิดชอบของผู้นำกลุ่มในการตัดสินใจทางการบริหารต่างๆ ของกลุ่ม การแสดงความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของงานจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับองค์กรการเงินชุมชนได้

2. ธรรมาภิบาลด้านการบริหารองค์กรกับการบริหารองค์กรการเงินชุมชน

ในการบริหารองค์กรมีหลายแนวคิดของธรรมาภิบาล ดังเช่น การปฏิรูปโครงสร้าง กระบวนการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ การบริหารคุณภาพองค์กร แต่ผู้เขียนเห็นว่าสำหรับองค์กรการเงินชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาชน และมีลักษณะของการบริหารจัดการเองโดยประชาชน จึงควรนำแนวคิดของการบริหารที่ให้ความสำคัญกับทุกคนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเรียกว่า การกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือ Corporate Governance ซึ่งมักจะเป็นแนวคิดที่นำไปใช้สำหรับการบริหารองค์กรเอกชน หรือองค์กรรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นหลักการบริหารที่ให้ความสำคัญกับการจัดการองค์กรทั้งภายในและภายนอก ทั้งในระดับผู้บริหาร หุ่นส่วนกิจการ ผู้ได้บังคับบัญชา ผู้รับบริการ ได้รับความเท่าเทียม เป็นธรรมในการปฏิบัติ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนสามารถตรวจสอบกิจการขององค์กรได้ องค์กรมีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงาน และมีความโปร่งใส ซึ่งจะช่วยให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการบริหาร และปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชันได้ การกำกับดูแลกิจการที่ดีจึงเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับทุกคน

ตามสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน และมีหลักการที่สร้างเงื่อนไขของการดำเนินงานที่เป็นระบบระเบียบ มีการดำเนินงานที่โปร่งใส พร้อมรับการตรวจสอบ จึงเป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการนำไปใช้กับองค์กรการเงินชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความอ่อนไหวมากต่อการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากเป็นกองทุนการเงิน ที่มีเงินเข้าออกบัญชี เสี่ยงต่อการนำเงินไปใช้ในทางที่ผิด ดังนั้น ผู้ดูแลรับผิดชอบบัญชี คณะกรรมการของกองทุนต้องพร้อมต่อการตรวจสอบ และมีความรับผิดชอบ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของสมาชิก ก็ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย (Participatory Democracy) ซึ่งเป็นหลักการที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคน ซึ่งในที่นี้หมายถึงสมาชิกขององค์กรการเงินชุมชน ได้มีโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดแนวทางการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชน การดำเนินงาน และการประเมินผลการทำงานขององค์กรการเงินชุมชน และในทางการบริหารการตัดสินใจในทุกกระบวนการนั้น จะต้องมุ่งเน้นการบริหารแบบประชาธิปไตยโดยมุ่งเน้นฉันทามติในการบริหารร่วมกันเพื่อให้การบริหารองค์กรการเงินชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ธรรมชาติของเครือข่ายกับการบริหารองค์กรการเงินชุมชน

ในการบริหารองค์กรการเงินชุมชน การสร้างและพัฒนาเครือข่าย(Network Governance) มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อการขยายและสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรการเงินชุมชน ซึ่งในกระบวนการปฏิบัติไปสู่ความสำเร็จหรือในกระบวนการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องนำเอาแนวคิดธรรมชาติว่าด้วยการจัดการเครือข่ายที่ประสบความสำเร็จ (Bevir, 2010 pp.177-198) คือ การสร้างความร่วมมือ (Collaboration Network) ในการจัดการเครือข่าย การสร้างความสัมพันธ์และสร้างแนวร่วมเชิงนโยบายเพื่อการบริหารจัดการเครือข่าย ซึ่งจะทำให้ภายใต้นโยบายเดียวกัน จะมีลักษณะการทำงานแบบบูรณาการกัน ร่วมด้วยช่วยกัน การแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จทางการจัดการขององค์กรการเงินชุมชนได้ ทำให้มีความรู้ในการจัดการที่หลากหลายมากขึ้น มีช่องทางการขยายวงเงินสินเชื่อได้มากขึ้น และมีโอกาสในการพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนได้ในอนาคต ทั้งนี้ในการพิจารณาสร้างเครือข่าย ขึ้นอยู่กับความต้องการขององค์กรการเงินชุมชนในการพัฒนาตนเองว่าจะไปทิศทางใด อย่างไร เช่น หากต้องการขยายแหล่งเงินทุนสำหรับการปล่อยกู้ ก็ต้องพิจารณาองค์กรที่มีศักยภาพทางด้านเงินทุนสูง หากต้องการพัฒนาความรู้ในการจัดการองค์กรการเงินชุมชน อาจจะต้องสร้างเครือข่ายกับองค์กรการเงินชุมชนที่มีความเข้มแข็งแล้ว เป็นต้น ทั้งนี้ การสร้างและพัฒนาเครือข่าย เป็นการสร้างอนาคตให้กับองค์กรการเงินชุมชนได้มีมุมมอง วิสัยทัศน์ การจัดการหรือบทเรียนจากประสบการณ์ต่างๆ ที่กว้างขวางมากขึ้น เป็นการเปิดมุมมองใหม่ทางการจัดการองค์กรให้มีศักยภาพที่สูงขึ้น

4. ธรรมชาติของการพัฒนาชุมชนกับการบริหารองค์กรการเงินชุมชน

ธรรมชาติเป็นหลักการที่นำมาใช้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดความก้าวหน้า เป็นสังคมชุมชนที่ดี ในฐานะที่เป็นองค์กรการเงินชุมชน แม้ว่าจะเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายเพื่อสมาชิกของกลุ่มเป็นหลัก แต่เป็นองค์กรที่สามารถพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนได้ นั่นคือ ในขณะที่ชุมชนได้พัฒนามากขึ้นจากการที่ประชาชนมีแหล่งเงินออม มีแหล่งเงินทุน มีหลักประกันในการกู้ยืมเงิน มีสวัสดิการจากองค์กรการเงินชุมชน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในแง่หนึ่งแล้ว ในการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนในอีกด้านหนึ่งนั้น ผลจากการดำเนินงานที่เป็นผลกำไรขององค์กร ก็สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมเพื่อการพัฒนาชุมชนได้ เช่น เป็นทุนการศึกษาให้กับเด็กที่เรียนดี แต่ยากจนในชุมชน เป็นเงินกองทุนสำหรับเด็กกำพร้า การติดตั้งไฟสว่างในหมู่บ้าน การซ่อมแซมสะพาน การสร้างรั้วโรงเรียน เป็นต้น ทั้งนี้ องค์กรการเงินชุมชนจะตัดสินใจในการพัฒนาชุมชนอย่างไรนั้น อาจจะพิจารณาจากบริบทของปัญหาและความต้องการของชุมชน ซึ่งนอกจากจะทำให้ชุมชนได้ประโยชน์แล้ว ยังสร้างโอกาสให้องค์กรการเงินชุมชนมีการขยายตัวมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการสร้างความเชื่อมั่นว่าองค์กรการเงินชุมชน เป็นองค์กรที่สามารถสร้างประโยชน์เพื่อชุมชนได้ สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมอย่างอิสระภายใต้เงื่อนไขของชุมชนเอง

บทสรุป

การวิเคราะห์แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารองค์การการเงินชุมชนในสังคมไทย ทั้ง 4 ด้าน มีลักษณะของหน่วยการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน จึงนำไปสู่การสังเคราะห์แนวคิดธรรมาภิบาลที่แตกต่างอย่างสอดคล้องกัน เช่น ด้านผู้นำ ซึ่งมีหน่วยของการวิเคราะห์ในระดับปัจเจกบุคคล ผู้เขียนจึงวิเคราะห์แนวคิดธรรมาภิบาลในด้านที่เกี่ยวกับปัจเจกบุคคล คือ เรื่องความเป็นผู้นำ และความรับผิดชอบ ซึ่งจะนำไปสู่ศักยภาพการนำองค์การการเงินชุมชน ในด้านการบริหารองค์กร มีหน่วยของการวิเคราะห์ในระดับกลุ่มหรือระดับองค์กร ผู้เขียนได้นำแนวคิดธรรมาภิบาลในด้านที่เกี่ยวกับการบริหารองค์กร นั่นคือ การกำกับดูแลกิจการที่ดี การมีส่วนร่วมของสมาชิก และฉันทามติในการบริหาร สำหรับในด้านเครือข่าย ซึ่งมีหน่วยของการวิเคราะห์ในระดับเครือข่าย ผู้วิจัยได้วิเคราะห์แนวคิดธรรมาภิบาลในด้านของการสร้างความร่วมมือ (Collaboration Network) ซึ่งเป็นกลยุทธ์สำคัญในการจัดการเครือข่าย และในด้านของการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีหน่วยของการวิเคราะห์ในระดับชุมชน ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทของชุมชนนั้น ในการใช้ประโยชน์จากองค์การการเงินชุมชนในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนนั้นๆ โดย ผู้เขียนใช้แนวคิดของการกระจายอำนาจ เพื่อมอบหมายอำนาจการตัดสินใจเป็นไปตามความต้องการของชุมชนนั้นๆ และนำไปสู่ข้อเสนอเพื่อการประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาล ในการบริหารองค์การการเงินชุมชนในสังคมไทย ที่จะต้องพัฒนาศักยภาพของความเป็นผู้นำและความรับผิดชอบในทางการบริหาร ในด้านการบริหารที่ผู้บริหารที่ต้นนั้นต้องมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี การมีส่วนร่วมของสมาชิก และเน้นฉันทามติในการบริหาร ด้านการพัฒนาชุมชน ตามแนวคิดธรรมาภิบาล นั่นคือ ความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ขององค์การการเงินชุมชน คือต้องสามารถสร้างเสริมการพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็งต่อไปได้โดยการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้กับชุมชน และด้านเครือข่าย ตามแนวคิดธรรมาภิบาล คือ การบริหารที่ดีจะต้องสร้างและพัฒนาเครือข่ายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กร

บรรณานุกรม

- ชินอิชิ ชิเกโตะมิ. ศักยภาพในการสร้างองค์กรของสังคมท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท : การศึกษาเปรียบเทียบการจัดองค์กรสินเชื่อขนาดเล็กระหว่างประเทศไทยกับประเทศฟิลิปปินส์. ใน วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 4 กันยายน 2554, หน้า 121.
- ณรงค์ บุญสวัญขวัญ. 2552. การเมืองภาคพลเมือง บทวิเคราะห์แนวคิดและปฏิบัติการท้าทายอำนาจการเมืองในระบบตัวแทน. กรุงเทพฯ : เอดิสันเพรส โปรดักส์ จำกัด.
- เลิศชาย ศิริชัย (เลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ)). 2547. ภูมิปัญญาท้องถิ่น จากข้อเท็จจริงระดับสู่กระบวนการค้นคว้าความเข้มแข็งชุมชน. นครศรีธรรมราช : โรงพิมพ์เม็ดทราย.
- สีลาภรณ์ บัวสาย. 2552. พลังท้องถิ่น บทสังเคราะห์งานวิจัยด้านชุมชน. ใน วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ฉบับประวัติศาสตร์ท้องถิ่น. ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 ธันวาคม 2552.

Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton, N.J. : Princeton University Press.

Chhotray and Stoker. (2009). *Governance Theory and Practise : A Cross-Disciplinary Approach*. Great British : Palgrave Macmillan.

Hughes, Own E. (1994). *Public Management and Administration : An Introduction*, New York : St.Martin' Press, Inc.

Pierre and Peters, (2000), *Governance, Politics and the States*, USA : St.Martin Press, p.193.

- กรมการพัฒนาชุมชน. 2555. ยุทธศาสตร์ของกรมการพัฒนาชุมชน (ออนไลน์) สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2555 สืบค้นได้จาก www.cdd.go.th.
- ศูนย์ข้อมูลการเงินและการลงทุนอิสลาม. 2555. ธนาคารความรู้สู่ภูมิปัญญา จากนักคิดรางวัลโนเบล สาขาสันติภาพ (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2556. สืบค้นได้จาก <http://www.islamicfinance.in.th/?p=1737#sthash.lvlatE2F.dpuf>.
- World Bank. (2012). *Governance*. Retrieved 20 December, 2012, from <http://www.worldbank.org/>
- World Bank. 2013. *Sub-Saharan Africa – from Crisis to Sustainable Growth: A long term Perspective study*. Retrieve January 5, 2013, from http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf.