

## บทคัดย่อ

### ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา กรณีศึกษา : มูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

โครงการศึกษาวิจัย "ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนากรณีศึกษา : มูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา เป็นการศึกษาเพื่อสรุปบทเรียน และสังเคราะห์องค์ความรู้จากประสบการณ์ของกองทุนที่ก่อตั้งโดยเอกชนในรูปแบบมูลนิธิ โดย "กองทุน" มูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาได้รับเงินทุนสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาต่างประเทศ คือ CIDA (Canadian International Development Agency) จำนวนประมาณ 151 ล้านบาทสำหรับบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาในระหว่างปี 2534-2541

จากการศึกษาวิจัยพบว่าลักษณะเด่นของ มูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ก็คือ การกำหนดวิสัยทัศน์ที่เป็นการพัฒนาคนและชุมชนเป็นหลัก ในโครงการระบุให้พัฒนาชุมชนผู้ด้อยโอกาสผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนระดับรากหญ้า ซึ่งเป็นฐานสำคัญของสังคม แนวคิดคือ พัฒนา 2 กลุ่มนี้ ให้เกิดการเรียนรู้จนสามารถกำหนดแผนในการดำเนินชีวิตของตนเองได้ และแนวทางในการบริหารทุนที่มีประโยชน์ต่อการทำงาน คือ การให้กลไกในพื้นที่มีชื่อย่อว่า PRC (Project Review Committee) ซึ่งรู้ปัญหาหนทางแก้ไขและใกล้ชิดที่สุดเป็นหน่วยพิจารณาการสนับสนุน ผลที่ได้รับนอกจากทำให้เกิดการแก้ไขปัญหของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ตัว PRC และผู้ร่วมในกระบวนการยังได้เรียนรู้เหตุและผลของการดำเนินงานว่ากิจกรรม/โครงการใดเหมาะสม ที่สามารถแก้ปัญหาได้ และใครบ้างที่ควรเข้าร่วมกิจกรรม เพื่อให้สามารถใช้ปัจจัย ทรัพยากร และเวลาในการแก้ปัญหามีประสิทธิภาพมากที่สุด

ปัจจัยหลักในการเอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารของกองทุนนี้มี 3 ระดับ

1. ระบบและกลไกในส่วนกลาง : มูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ซึ่งเป็นกลไกในส่วนกลางของกองทุนยังแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ คณะกรรมการชุดต่างๆ และ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ในส่วนของคณะกรรมการมีทั้งหมด 4 ชุด คือ คณะกรรมการมูลนิธิ และในส่วนของสถาบันซึ่งเป็นกลไกในการทำงานมี 3 ชุด คือ คณะกรรมการอำนวยการ (Board of Trustee - BOT) คณะกรรมการบริหารโครงการ (Project Steering Committee - PSC) และคณะกรรมการบริหารสถาบัน (Executive

Committee - EC) คณะกรรมการทำงานรับผิดชอบโดยแบ่งหน้าที่ในการดูแลการทำงาน และร้อยรัด  
กรรมการชุดต่างๆ เข้าด้วยการกำหนดตำแหน่งของกรรมการบางชุดให้มีตำแหน่งในอีกชุดหนึ่งเพื่อส่ง  
ผ่านเรื่องราวสำคัญๆ เป็นทอดๆ

ส่วนผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลาง ส่วนใหญ่มีบทบาทและหน้าที่ในการประสานกับกลไกในส่วน  
ภูมิภาค ซึ่งได้แก่ กป/อพช. และ PRC ของแต่ละภาคเพื่อเป็นการเชื่อมต่อกรรมการชุดต่างๆ ให้ทราบ  
ปัญหาและนโยบายส่วนกลางลงไปแลกเปลี่ยนบอกเล่าแก่พื้นที่ และมีหน้าที่ในการพัฒนา  
กป/อพช. และผู้นำท้องถิ่นให้เข้มแข็งพอที่จะไปช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ

2. คณะกรรมการประสานงาน องค์กรพัฒนาเอกชน (กป/อพช.) เป็นส่วนประสานงาน NGO  
ระดับรากหญ้าที่ทำงานพัฒนาในประเทศไทย ซึ่งมีอยู่ประมาณ 200 องค์กร โดยแยกการประสานงาน  
เป็นภาค 4 ภาค คือ ภาคเหนือ มีสำนักงานที่จังหวัดเชียงใหม่ ภาคอีสานมีสำนักงานที่จังหวัด  
ขอนแก่น ที่ภาคกลางมีสำนักงานอยู่ที่จังหวัดอุทัยธานี และภาคใต้อยู่ที่จังหวัดสงขลา กป/อพช. เป็น  
กลไกสำคัญที่สุดของการบริหารรองจากคณะกรรมการพิจารณาโครงการ หรือ PRC เพราะจะ  
เป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ และผลักดันให้เกิดกิจกรรมการพัฒนาที่สอดคล้องและเหมาะสมกับวิถีชีวิต  
ในท้องถิ่น นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

คณะกรรมการพิจารณาโครงการ หรือที่เรียกชื่อย่อว่า PRC (Project Review Committee)  
เป็นกุญแจดอกที่ไขไปสู่การปฏิบัติทั้งหมดในระบบและกลไก จึงถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดอันดับหนึ่ง  
ของกลไก PRC ประกอบด้วย เบญจภาคี คือ NGO ผู้นำชุมชน นักวิชาการ นักธุรกิจ และราชการ โดย  
มีสัดส่วนและจำนวนตามความต้องการของ กป/อพช. แต่ละภาค จำนวน PRC อยู่ระหว่าง 9-13 คน มี  
หน้าที่ในการพิจารณากลับกรองโครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของแต่ละภาค โดยมีทีมติดตาม  
ผล และประเมินผลของแต่ละภาค เป็นผู้ช่วย PRC ในการนิเทศงานแก่ NGO/PO ที่ดำเนินโครงการ  
ตลอดจนประเมินผลของโครงการ เพื่อเสนอแก่ PRC และ NGO

3. ผู้นำชุมชนและชุมชน เป็นกลไกสุดท้ายในระดับล่างสุดที่เข้าร่วมโครงการการพัฒนา และ  
เป็นผู้ร่วมในการเสนอโครงการ แผนงาน ตลอดจนร่วมมือในการใช้งบประมาณจากกองทุนให้มีประ  
สิทธิภาพมากที่สุด ผลพวงของกิจกรรมโครงการต่างๆ ได้ส่งให้เกิดเครือข่ายในระดับภูมิภาค เพื่อร่วม  
กันแก้ไขปัญหาต่างๆ มากมาย

มูลนิธิ/สถาบันฯ ได้ก่อตั้งขึ้นในปี 2534 และได้รับเงินทุนสนับสนุนจำนวน 151 ล้านบาท จาก CIDA ซึ่งการที่กองทุนมีเงินก้อนใหญ่สนับสนุน ทำให้เกิดความมั่นคง กลไกต่างๆ สามารถวางแผนการทำงานและการใช้งบประมาณได้ชัดเจน ไม่ต้องเสียเวลาหรือสั่นคลอนด้านเงินทุน และไม่ต้องเผชิญกับการขาดความต่อเนื่องด้านเงินทุน แต่ปัญหาที่มูลนิธิ/สถาบันฯ ประสบคือ การที่กองทุนมีระยะเวลาจำกัด จำเป็นต้องใช้เงินทุนตามระยะเวลา นอกจากนี้การที่มีเงินทุนแน่นอนอาจเป็นปัญหาที่คณะทำงานไม่มีการวางแผนการระดมทุนเพิ่มเติมอย่างเป็นรูปธรรม

**ลักษณะการใช้เงินจากกองทุนมี 2 ลักษณะ คือ**

1. การสนับสนุนโครงการแบบให้เปล่า (Grant) และการให้เป็นเงินกู้ (Loan) ในปี พ.ศ. 2541 ตอนปิดโครงการ CIDA มูลนิธิ/สถาบันฯ ใช้เงินที่เป็นให้เปล่าจำนวน 51 % และเป็นเงินกู้ประมาณ 20.4 % ส่วนที่เหลือเป็นเงินค่าบริหารจัดการ การวิจัย การจัดทำศูนย์ข้อมูลและพิมพ์หนังสือ ซึ่งงบประมาณที่เหลืออยู่หลังจากที่จบโครงการกับ CIDA คือ ก้อนที่เป็นเงินกู้ จำนวน 30.8 ล้านบาท (20 % ของเงินทั้งหมดที่ CIDA ให้การสนับสนุน) CIDA และคณะกรรมการบริหารโครงการ (PSC) ได้อนุมัติเงินกู้จำนวน 30.8 ล้านบาท ที่จะหมุนเวียนกลับมาที่มูลนิธิ/สถาบันฯ เพื่อเป็น endowment ให้กับกองทุนนี้ต่อไป โดยมีเงื่อนไขว่าให้คงเงินต้นไว้ แต่ให้ใช้ดอกผลเท่านั้น ในช่วงของ CIDA มูลนิธิ/สถาบันฯ ได้เขียนโครงการด้านสิ่งแวดล้อม เสนอของบประมาณจากมูลนิธิฟอร์ดได้จำนวน 19 ล้านบาท นับเป็นเงินก้อนเดียวที่ขอจากแหล่งทุนอื่น

2. มูลนิธิ/สถาบันฯ ได้มีพัฒนาการในการจัดการกองทุน โดยแบ่งเป็น 3 ช่วง คือ

ระยะแรก การพิจารณาอนุมัติโครงการอยู่ในส่วนกลาง (พ.ศ. 2534-2537 ) ถึงแม้ว่าคณะกรรมการพิจารณาเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant) มาจากตัวแทนพหุภาคี คือ NGO ผู้นำชุมชน นักวิชาการ นักธุรกิจ และภาคราชการ แต่เนื่องจากมีกรรมการเพียงชุดเดียวที่ต้องพิจารณาโครงการต่างๆจากทั่วประเทศ ทำให้การพิจารณาเกิดผลล่าช้า และบางครั้ง PRC ส่วนกลางไม่มีข้อมูลจากภูมิภาคทำให้การพิจารณาโครงการไม่ชัดเจน จึงได้เปลี่ยน PRC ไปสู่ภูมิภาคในระยะที่ 2

ระยะที่ 2 การพิจารณาอนุมัติโครงการอยู่ในส่วนภูมิภาค (พ.ศ. 2537-2540 ) กป/อพช. แต่ละภาคจะคัดสรร PRC ของตนเอง ทำให้เกิดการประสานงานของเบญจภาคี ที่เข้ามาช่วยพิจารณากลับกรอง

โครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของแต่ละภาค ด้วยมุมมองต่างๆที่รอบด้าน เกิดการเรียนรู้และ  
การหนุนช่วยซึ่งกันและกัน จนเกิดโครงการที่มีผลต่อการพัฒนาที่ก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพ นับเป็น  
ก้าวกระโดดของการบริหารเงินทุนเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับปัญหาของชุมชน  
อย่างแท้จริง

ระยะที่ 3 เป็นระยะที่หมดโครงการกับ CIDA แล้ว (2541- ปัจจุบัน) มูลนิธิ/สถาบันฯ ได้รับเงินช่วย  
เหลือจากโครงการต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มูลนิธิ  
พัฒนาไท และ Canada Fund เป็นต้น ในการกระจายเงินทุนไปสู่ NGO และชุมชนในรูปแบบโครงการ  
การร่วม ซึ่งไม่มีนัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ ระบบ กลไกของ PRC ที่เคยใช้ในช่วงโครงการร่วมกับ CIDA

#### ผลลัพธ์และผลกระทบของกิจกรรม

มูลนิธิ/สถาบันฯ ได้ดำเนินกิจกรรมมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2534 จนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลา 10 ปี  
พอดี ผลงานที่ได้รับเมื่อเทียบกับงบประมาณและทรัพยากรที่ได้ทุ่มเทเวลาไป นับว่ามีคุณูปการมาก  
มายดังนี้

1. การพัฒนาภูมิภาค มีกิจกรรมการพัฒนา NGO อย่างเป็นระบบจน NGO สามารถ  
พัฒนาตนเอง โดยการดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชน แม้ว่าปัจจุบัน NGO ส่วนใหญ่ยังต้องพึ่ง  
พาเงินทุนสนับสนุนจากแหล่งทุนอยู่อีก แต่ก็มีหลายองค์กรที่สามารถให้คำปรึกษาด้านการบริหาร  
ธุรกิจชุมชน จัดการฝึกอบรมให้กับชุมชน ราชการ และเป็นพี่เลี้ยงดูงานของหน่วยงาน /ผู้นำชุมชนจาก  
ประเทศเพื่อนบ้าน การที่ NGO ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ เพราะมีปัจจัยตัวแปรต่างๆที่กระทบในโครง  
การ เช่น การที่เงินช่วยเหลือเป็นเงินก้อนเล็ก (ส่วนใหญ่ประมาณ 300,000 บาท) และเป็นโครงการปี  
ต่อปีนั้น ทำให้ NGO บางแห่งไม่สามารถสานต่องานให้เสร็จภารกิจได้ อย่างไรก็ตาม NGO และองค์กร  
ชุมชนต่างๆ ได้เกิดผู้นำและเกิดเครือข่ายต่างๆ ขึ้นมาแก้ปัญหาของชุมชนถึง 13 เครือข่าย ซึ่งเป็น  
พัฒนาการของโครงการขนาดเล็ก จำนวน 117 โครงการทั่วประเทศ และสิ่งที่เป็นส่วนสำคัญของกลไก  
การบริหารแบบบนสู่ล่าง คือ PRC นั้น ยังคงถูกใช้เป็นกลไกในการพัฒนาในระดับภูมิภาคในบางภาค

2. ธุรกิจชุมชน มูลนิธิ/สถาบันฯ ใช้เงินส่วนที่เป็นเงินส่งเสริมธุรกิจชุมชนโดยการลงขันร่วมกับหน่วยงานที่ทำกิจกรรมด้านนี้โดยตรง มีข้อเด่นคือ ไม่ต้องเสียกำลังคน กำลังทรัพย์ในการพัฒนาด้านนี้ แต่ใช้งบประมาณจากดอกเบี้ยเพียง 2% จ่ายให้กับองค์กรผู้ร่วมลงทุน (ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย (CULT) และ บริษัทร่วมทุนชนบท จำกัด PRC) ต่อข้อด้อยคือ มูลนิธิ/สถาบัน เกิดองค์ความรู้ และการเรียนรู้้น้อยมาก โครงการที่เกิดขึ้นประเทศจำนวน 55 โครงการ นั้นได้ส่งเสริมให้เกิดอาชีพแก่ชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การวิจัยและผลักดันนโยบาย มูลนิธิ/สถาบันฯ ร่วมกับสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น NGO และองค์กรพัฒนาได้ร่วมมือกันวิจัยโครงการต่างๆ โดยกำหนดโจทย์การวิจัยตามปัญหาของท้องถิ่น ได้มีงานวิจัยเกิดขึ้นมากกว่า 20 โครงการ บางโครงการได้ถูกนำไปใช้ในการกำหนด พรบ. และนำเสนอแก่ระดับนโยบาย เช่น พรบ. ป่าชุมชน เป็นต้น

4. ศูนย์ข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูล มูลนิธิ/สถาบันฯ ได้ทำการจัดทำองค์ความรู้โดยเรียบเรียงจากผลการศึกษาวิจัยต่างๆ ตลอดจนความรู้จากการพัฒนาในโครงการต่างๆ เกิดหนังสือและวารสารต่างๆ มากกว่า 60 เรื่อง

โครงการ CIDA/LDI ได้จบลงในปี พ.ศ. 2541 มูลนิธิ/สถาบันฯ ได้เปลี่ยนแปลงบทบาทไปมุ่งเน้นกิจกรรมประชาคม และชุมชนเข้มแข็งมากขึ้นตามสถานการณ์ของปัญหาและความต้องการด้านเงินทุนงบประมาณ ภาคีร่วมมือของ มูลนิธิ/สถาบันฯ คงเปลี่ยนไปเช่น การร่วมมือ กับ NGO ระดับรากหญ้าอาจลดลงไป

อย่างไรก็ดี NGO/PO ระดับต่างๆ ได้เกิดความเข้มแข็งในการทำงานเป็นเครือข่ายและบางภูมิภาคยังใช้ระบบกลไกการบริหารโครงการแบบล่างสู่บน โดยมีกลไกที่ชื่อว่า PRC เป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนงานพัฒนาต่อไป นอกจากฟังกองทุน SIF และ UNICEF ก็ได้นำเอาหลักการและกลไกแบบ PRC ไปประยุกต์ใช้ในการพิจารณาโครงการอีกด้วย