# บทคัดย่อ

## ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา กรณีศึกษา : มูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

โครงการศึกษาวิจัย "ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนากรณีศึกษา : มูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา เป็นการศึกษาเพื่อสรุปบทเรียน และสังเคราะห์องค์ความรู้จากประสบการณ์ของกองทุนที่ก่อตั้งโดยเอกชนในรูปมูลนิธิ 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 ผลที่ได้รับนอกจากทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ตัว PRC และผู้ร่วมในกระบวนการยังได้เรียนรู้เหตุและผลของการดำเนินงานว่ากิจกรรม/โครงการใดเหมาะสม ที่สามารถแก้ปัญหาได้ และใครบ้างที่ควรเข้าร่วมกิจกรรม เพื่อให้สามารถใช้ปัจจัย ทรัพยากร และเวลาในการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพมากที่สุด

**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 Comminute - PSC) และคณะกรรมการบริหารสถาบัน (Executive

Committee - EC) คณะกรรมการทำงานรับผิดชอบโดยแบ่งหน้าที่ในการดูแลการทำงาน และร้อยรัดกรรมการชุดต่างๆ เข้าด้วยการกำหนดตำแหน่งของกรรมการบางชุดให้มีตำแหน่งในอีกชุดหนึ่งเพื่อส่งผ่านเรื่องราวสำคัญๆ เป็นทอดๆ

ส่วนผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลาง ส่วนใหญ่มีบทบาทและหน้าที่ในการประสานกับกลไกในส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ กป/อพช. และ PRC ของแต่ละภาคเพื่อเป็นการเชื่อมต่อกรรมการชุดต่างๆ ให้ทราบปัญหาและนำนโยบายส่วนกลางลงไปแลกเปลี่ยนบอกเล่าแก่พื้นที่ และมีหน้าที่ในการพัฒนากลไก กป/อพช. และผู้นำท้องถิ่นให้เข้มแข็งพอที่จะไปช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ

2. **คณะกรรมการประสานงาน องค์กรพัฒนาเอกชน** (กป/อพช.) เป็นส่วนประสานงาน NGO ระดับรากหญ้าที่ทำงานพัฒนาในประเทศไทย ซึ่งมีอยู่ประมาณ 200 องค์กร โดยแยกการประสานงานเป็นภาค 4 ภาค คือ ภาคเหนือ มีสำนักงานที่จังหวัดเชียงใหม่ ภาคอีสานมีสำนักงานที่จังหวัดขอนแก่น ที่ภาคกลางมีสำนักงานอยู่ที่จังหวัดอุทัยธานี และภาคใต้อยู่ที่จังหวัดสงขลา กป/อพช. เป็นกลไกสำคัญที่สุดของการบริหารรองจากคณะกรรมการพิจารณาโครงการ หรือ PRC เพราะจะเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ และผลักดันให้เกิดกิจกรรมการพัฒนาที่สอดคล้องและเหมาะสมกับวิถีชีวิตในท้องถิ่น นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

คณะกรรมการพิจารณาโครงการ หรือที่เรียกชื่อย่อว่า PRC (Project Review Committee) เป็นกุญแจดอกที่ไขไปสู่การปฏิบัติทั้งหมดในระบบและกลไก จึงถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดอันดับหนึ่งของกลไก PRC ประกอบด้วย เบญจภาคี คือ NGO ผู้นำชุมชน นักวิชาการ นักธุรกิจ และราชการ โดยมีสัดส่วนและจำนวนตามความต้องการของ กป/อพช. แต่ละภาค จำนวน PRC อยู่ระหว่าง 9-13 คน มีหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองโครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของแต่ละภาค โดยมีทีมติดตามผล และประเมินผลของแต่ละภาค เป็นผู้ช่วย PRC ในการนิเทศงานแก่ NGO/PO ที่ดำเนินโครงการตลอดจนประเมินผลของโครงการ เพื่อเสนอแก่ PRC และ NGO

3. **ผู้นำชุมชนและชุมชน** เป็นกลไกสุดท้ายในระดับล่างสุดที่เป็นผู้ร่วมโครงการการพัฒนา และเป็นผู้ร่วมในการเสนอโครงการ แผนงาน ตลอดจนร่วมมือในการใช้งบประมาณจากกองทุนให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ผลพวงของกิจกรรมโครงการต่างๆ ได้ส่งให้เกิดเครือข่ายในระดับภูมิภาค เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาต่างๆ 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/สถาบัน 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 ที่เข้ามาช่วยพิจารณากลั่นกรอง

โครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของแต่ละภาค ด้วยมุมมองต่างๆที่รอบด้าน เกิดการเรียนรู้และการหนุนช่วยซึ่งกันและกัน จนเกิดโครงการที่มีผลต่อการพัฒนาที่ก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพ นับเป็นก้าวกระโดดของการบริหารเงินทุนเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับปัญหาของชุมชนอย่างแท้จริง

**ระยะที่ 3** เป็นระยะที่หมดโครงการกับ CIDA แล้ว (2541- ปัจจุบัน) มูลนิธิ/สถาบันฯ ได้รับเงินช่วยเหลือจากโครงการต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มูลนิธิพัฒนาไท และ Canada Fund เป็นต้น ในการกระจายเงินทุนไปสู่ NGO และชุมชนในรูปแบบโครงการการร่วม ซึ่งไม่มีนัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ ระบบ กลไกของ PRC ที่เคยใช้ในช่วงโครงการร่วมกับ CIDA

**ผลลัพธ์และผลกระทบของกิจกรรม**

มูลนิธิ/สถาบันฯ ได้ดำเนินกิจกรรมมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2534 จนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลา 10 ปีพอดี ผลงานที่ได้รับเมื่อเทียบกับงบประมาณและทรัพยากรที่ได้ทุ่มเทเวลาไป นับว่ามีคณูปการมากมายดังนี้

1. **การพัฒนากลไกภาค** มีกิจกรรมการพัฒนา NGO อย่างเป็นระบบจน NGO สามารถพัฒนาตนเอง โดยการดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชน แม้ว่าปัจจุบัน NGO ส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาเงินทุนสนับสนุนจากแหล่งทุนอยู่อีก แต่ก็มีหลายองค์กรที่สามารถให้คำปรึกษาด้านการบริหารธุรกิจชุมชน จัดการฝึกอบรมให้กับชุมชน ราชการ และเป็นที่ศึกษาดูงานของหน่วยงาน /ผู้นำชุมชนจากประเทศเพื่อนบ้าน การที่ NGO ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ เพราะมีปัจจัยตัวแปรต่างๆที่กระทบในโครงการ เช่น การที่เงินช่วยเหลือเป็นเงินก้อนเล็ก (ส่วนใหญ่ประมาณ 300,000 บาท) และเป็นโครงการปีต่อปีนั้น ทำให้ NGO บางแห่งไม่สามารถสานต่องานให้เสร็จภาระกิจได้ อย่างไรก็ดี NGO และองค์กรชุมชนต่างๆ ได้เกิดผู้นำและเกิดเครือข่ายต่างๆ ขึ้นมาแก้ปัญหาของชุมชนถึง 13 เครือข่าย ซึ่งเป็นพัฒนาการของโครงการขนาดเล็ก จำนวน 117 โครงการทั่วประเทศ และสิ่งที่เป็นส่วนสำคัญของกลไกการบริหารแบบบนสู่ล่าง คือ PRC นั้น ยังคงถูกใช้เป็นกลไกในการพัฒนาในระดับภูมิภาคในบางภาค

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

3. **การวิจัยและผลักดันนโยบาย** มูลนิธิ/สถาบัน ฯ ร่วมกับสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น NGO และองค์กรพัฒนาได้ร่วมมือกันวิจัยโครงการต่างๆ โดยกำหนดโจทย์การวิจัยตามปัญหาของท้องถิ่น ได้มีงานวิจัยเกิดขึ้นมากกว่า 20 โครงการ บางโครงการได้ถูกนำไปใช้ในการกำหนด พรบ. และนำเสนอแก่ระดับนโยบาย เช่น พรบ. ป่าชุมชนเป็นต้น

4. **ศูนย์ข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูล** มูลนิธิ/สถาบัน ได้ทำการจัดทำองค์ความรู้โดยเรียบเรียงจากผลการศึกษาวิจัยต่างๆ ตลอดจนความรู้จากการพัฒนาในโครงการต่างๆ เกิดหนังสือและวารสารต่างๆ มากกว่า 60 เรื่อง

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

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