



รายงานการสัมมนา

ระบบและกลไกการบริหารจัดการ
กองทุนเพื่อการพัฒนา

โดย

วิชัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

21 มีนาคม 2544

รายงานการสัมมนา

ระบบและกลไกการบริหารจัดการ กองทุนเพื่อการพัฒนา

ณ

ห้องประชุมจุมภฏพันธุ์ทิพย์ อาคารประชาธิปก-รำไพพรรณี

วันที่ 21 มีนาคม 2544

ระหว่างเวลา 13.00-17.30 น.

โดย

28 ก.ค. 2546	
วันที่.....	
เลขทะเบียน.....	00224
	R06
เลขเรียกหนังสือ.....	น3

0022

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คู่มือรายงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ฉบับที่ 1 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์
เลขที่ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน
เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10400
โทร 298-0455 โทรสาร 298-0476
Website : <http://www.ssi.ac.th>
E-mail : ssi@ssi.ac.th



รายงานการสัมมนาเรื่อง

“ระบบและกลไกการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา”

ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์ อาคารประชาธิปก-รำไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2544 ระหว่างเวลา 13.00 – 17.30 น.

กล่าวเปิดงาน

โดย รศ.ดร. อมรา พงศาพิชญ์

ดิฉันขอเปิดการสัมมนาแบบกันเองไม่มีพิธีรีตอง งานวิจัยชิ้นนี้คณะทำงานได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานสนับสนุนการวิจัยแห่งประเทศไทย(ส.ก.ว.) ในหัวข้อเรื่อง “ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา” ดังในเอกสารที่ทุกท่านได้รับแล้ว

ในโครงการวิจัยชิ้นนี้ ดิฉันในฐานะผู้รับงานมาจึงกลายเป็นหัวหน้าโครงการไป ส่วนนักวิจัยก็ประกอบด้วยคนที่เคยทำงานในวงการพัฒนามาแล้ว ที่เรียกว่า NGO มี 5 ท่าน ขอเสนอชื่อตรงนี้เลย คือ คุณเบญจมาศ ศิริภัทร คุณนาถฤดี นาครวาจา คุณสังคม คุณคณากรสกุล คุณจตุรงค์ บุญขรัตนสุนทร และคุณประภาส แสนสิงห์ เป็นนักวิจัย 5 ท่านที่ทำการวิจัยเกี่ยวกับ 5 องค์การ นอกจากนี้เรายังมีนักวิชาการประจำโครงการอีก 2 ท่าน คือ ดร.อุทัย ดุลยเกษม และอาจารย์บัณฑิต อ่อนคำ

งานวิจัยนี้เป็นงานเก็บข้อมูลเพื่อศึกษาองค์กร 5 องค์การ เพื่อเอาข้อดีข้อด้อยมาดูกัน แล้วนำเสนอรูปแบบใหม่ เราตกลงกันแล้วตั้งแต่ต้นว่างานนี้ไม่ใช่งานประเมินองค์กรเพื่อขอความร่วมมือจากองค์กร เพราะองค์กรคงไม่ยอมถูกประเมิน แต่เรามาเรียนรู้เรื่องรูปแบบ กลไกการบริหารจัดการ แล้วนำไปศึกษาเปรียบเทียบ สุดท้ายจะได้นำเสนอรูปแบบที่ผสม 5 องค์การเข้าด้วยกัน

ข้อตกลงสำหรับวันนี้ก็คือ อาจารย์อุทัยจะนำเสนอสั้นๆ เพราะงานนี้ไม่ใช่งานเสนอผลการวิจัยแต่เป็นงานที่ขอคำวิจารณ์ เราได้เชิญผู้วิจารณ์ไว้ 4 ท่าน ทุกท่านได้เอกสารไปแล้ว และขอเชิญผู้ที่อยู่ในห้องร่วมวิจารณ์ด้วย วันนี้ขอเปิดให้มีการอภิปรายที่กว้างมาก

นำเสนอสรุปผลงานวิจัย

โดย ดร.อุทัย ดุลยเกษม นักวิชาการประจำโครงการ ปัจจุบันเป็นคณบดีคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัย

ลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช

ความเป็นมาของโครงการนี้มาจากคำถามพื้นฐานของหลาย ๆ ฝ่าย ว่าบรรดากองทุนทั้งหลายที่มีอยู่ 140 กว่ากองทุน บางกองทุนก็ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีผลงานสม่ำเสมอ เช่น กองทุนสนับสนุนการวิจัย (ส.ก.ว.) เป็นต้น และยังมีอีกหลายกองทุนที่เราอาจจะไม่เคยได้ยินชื่อ กองทุนที่ยังทำอยู่ประจำ เช่น กองทุนโครงการอาหารกลางวัน 6,000 กว่าล้านบาท กองทุนสนับสนุนผู้พิการ กองทุนสิ่งแวดล้อม และอีกมากมาย ฯลฯ คำถามทั้งหลายที่เกิดขึ้นในกรณีต่างๆ เช่น สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง คือคำถามว่ากองทุนทั้งหลายที่ตั้งขึ้นมาทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้จริงหรือไม่ หลายครั้งมีข้อเสนอขอขยายขอบเขตกองทุนบ้าง หรือเสนอจัดตั้งกองทุนขึ้นมาใหม่บ้าง คำถามก็คือกองทุนที่มีอยู่แล้วทำไมทำไมไม่ได้ผล ความสนใจนี้ก็กลายเป็นความสนใจของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสถาบันวิจัยสังคมฯฯ จึงคิดว่าน่าจะได้มีการศึกษา

วิเคราะห์วิจัยการบริหารจัดการกองทุน และต้องการคำตอบเร็วเพราะเป็นการวิจัยในเชิงนโยบายด้วย โดยการเลือกองค์กรขึ้นมา 5 องค์กร โจทย์วันนี้คือ เราอยากจะดูว่าระบบและกลไกการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนาที่เราเลือกมาทั้ง 5 กองทุนเป็นอย่างไรบ้าง

⇒ วิธีการและกระบวนการวิจัย ที่เลือกใช้ คือ

เลือกศึกษาองค์กรบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา 5 องค์กร ซึ่งเป็นการบริหารจัดการโดยองค์กรพัฒนาเอกชน 2 องค์กร และเป็นองค์กรที่บริหารจัดการโดยรัฐหรือกึ่งรัฐอีก 3 องค์กร ซึ่งได้แก่

1. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI)
2. สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา (CCTD)
3. สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พ.ช.ม.)
4. กองทุนสิ่งแวดล้อม (ส.ว.ล.)
5. กองทุนเพื่อการลงทุนของสังคม (SIF)

⇒ ประเด็นที่ทำการศึกษาเพื่อตอบโจทย์ดังกล่าวข้างต้น ทีมวิจัยได้ตั้งเป็นประเด็นเพื่อการศึกษาไว้ดังนี้

1. การก่อเกิดและปรัชญาพื้นฐานขององค์กร
2. พัฒนาการขององค์กรตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน มีหลายแห่งเริ่มอย่างหนึ่งแล้วปรับเปลี่ยนเป็นอีกอย่างหนึ่งในภายหลัง
3. แหล่งที่มาของทุนและจำนวนทุนที่นำมาบริหารจัดการมีเท่าไร ได้มาอย่างไร มาจากแหล่งไหนบ้าง มาจากรัฐหรือจากแหล่งอื่น
4. เป้าหมายและวัตถุประสงค์หลักขององค์กร ว่าเงินทุนที่เอามาทำเป็นกองทุนนั้นมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหลักอยู่ที่ไหน
5. กลุ่มเป้าหมายที่องค์กรทำงานด้วยอยู่ที่ไหน มุ่งไปที่ชาวนา เกษตรกร หรือที่ไหน
6. แนวทางการดำเนินงานขององค์กร
7. ผลการดำเนินงานขององค์กรที่ผ่านมาเป็นอย่างไรบ้าง

ทั้งหมดนี้ก็คือประเด็นที่ทีมวิจัยตั้งไว้เพื่อการลงไปเก็บข้อมูลและวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบในประเด็นเหล่านี้

⇒ กระบวนการทำการวิจัย ทีมวิจัยได้เลือกกระบวนการทำวิจัย 4 ลักษณะหลักๆ

1. การศึกษาวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับองค์กร รายงานการประชุมทั้งหมด
2. การจัดประชุมร่วมกับเจ้าหน้าที่และกรรมการบริหารขององค์กร โดยเชิญมาไม่เป็นทางการบ้าง หรือทำ Focus Group บ้าง
3. จัดประชุมร่วมกับผู้รับประโยชน์จากกองทุน
4. ประชุมนำเสนอผลการวิเคราะห์เบื้องต้น เพื่อหาคำแนะนำและข้อเสนอจากผู้เกี่ยวข้องรวมทั้งนักวิชาการ โดยจัดขึ้นที่ในจุฬาฯ และที่อาคารศศปฐศาลาเมื่อหลายเดือนก่อน

⇒ สิ่งที่ค้นพบจากการศึกษา

จากการศึกษาวิเคราะห์ทั้ง 5 องค์กร ได้พบสิ่งต่อไปนี้ คือองค์กรทั้ง 5 มีลักษณะแตกต่างกันในประเด็นต่างๆ ที่นักวิจัยได้ตั้งไว้ เช่น

1. ในจำนวนทั้ง 5 องค์กร เป็นองค์กรทุนที่แท้จริงเพียง 2 องค์กร คือ กองทุนสิ่งแวดล้อม และกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) ซึ่งทำหน้าที่จัดสรรทุนให้องค์กรอื่นโดยไม่ได้นำเงินกิจกรรมเอง
2. บางองค์กร ไม่มีกองทุนเป็นของตนเอง เช่น สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรประสานงานและหาทุนให้องค์กรชุมชน
3. เป็นองค์กรที่เริ่มต้นทำหน้าที่เป็นแหล่งจัดสรรทุนให้องค์กรชุมชนเหมือนกัน เช่น สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา แต่ต่อมาได้ปรับบทบาทเป็นองค์กรที่ประสานงานกับองค์กรต่างประเทศเพื่อหาทุนสนับสนุนองค์กรชุมชน
4. เป็นองค์กรที่มีกองทุนจัดสรรและทำกิจกรรมเองด้วย เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง และแม้แต่สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาซึ่งระยะหลังก็ทำกิจกรรมเองด้วย เพราะเงินหมดแล้ว

⇒ การก่อเกิดและปรัชญาพื้นฐานขององค์กร

องค์กรทั้ง 5 มีความแตกต่างในเชิงปรัชญาแนวคิดพอสมควร และเกิดขึ้นในบริบทที่มีเงื่อนไขต่างกันมาก เช่น สภาคาทอลิกเพื่อการพัฒนาฯ เกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ.2518 เป็นองค์กรที่เก่าแก่ที่สุด ในการดำเนินงานก็ใช้หลักทางศาสนาคริสต์เป็นแนวทางในการพัฒนาสังคม สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2532 วัตถุประสงค์และปรัชญาคือ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเอง สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองและกองทุนสิ่งแวดล้อม ก่อตั้งในปีเดียวกันคือ พ.ศ.2535 แต่เป้าหมายต่างกัน สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ขณะที่กองทุนสิ่งแวดล้อมมุ่งเน้นการรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน สำหรับกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมหรือ SIF เกิดขึ้นเพราะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2540 เป็นกองทุนที่มุ่งเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน

⇒ แหล่งที่มาของทุนและจำนวนเงินทุน

องค์กรทั้ง 5 มีความแตกต่างกันพอสมควร เช่น

1. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ได้รับเงินก้อนจากรัฐบาลแคนาดาเพื่อจัดตั้งกองทุนครั้งแรกเป็นเงินจำนวน 151 ล้านบาท
2. สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลจำนวน 1,250 ล้านบาท
3. กองทุนสิ่งแวดล้อม ได้รับงบประมาณประเดิมครั้งแรกจากกองทุนน้ำมันจำนวน 4,500 ล้านบาท และได้รับจากงบประมาณแผ่นดินเป็นรายปีอีกด้วย
4. กองทุนเพื่อสังคม (SIF) ได้รับเงินจากรัฐบาลไทยกู้จากธนาคารโลกเป็นจำนวน จำนวน 120 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 4,800 ล้านบาท มีระยะเวลาการบริหารเงินจำนวนนี้ 40 เดือนเท่านั้น ตอนนี้ก็คงจบแล้ว
5. สภาคาทอลิกฯ ไม่มีกองทุนของตนเอง แต่ทำหน้าที่ประสานงานขอทุนจากองค์กรต่างประเทศมาสนับสนุนองค์กรชุมชนในพื้นที่

⇒ แนวทางการบริหารจัดการทุน

องค์กรทั้ง 5 มีแนวทางการบริหารจัดการทุนไม่เหมือนกัน แต่รูปแบบในการจัดสรรทุนมี 2 รูปแบบหลัก ๆ คือ การให้เปล่า และการให้กู้ แต่บางองค์กรทำทั้ง 2 แบบ เช่น กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) จัดสรรทุนแบบให้เปล่า สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองจัดสรรแบบเงินกู้ ส่วน 3 องค์กรจัดสรรทุนทั้ง 2 รูปแบบคือ ทั้งให้กู้และให้เปล่า

➡ กลไกการบริหารจัดการ

องค์กรทั้ง 5 ระบบบริหารจัดการมีการแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

- 1) องค์กรที่มีลักษณะกลไกการบริหารแบบกระจายอำนาจ การตัดสินใจลงสู่ระดับพื้นที่ ได้แก่ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา สถานาทอลิกฯ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง และกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม
- 2) องค์กรที่มีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อมรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง

➡ ระบบการติดตามประเมินผล

ทั้ง 5 องค์กรมีระบบคล้ายๆ กัน แต่ความเข้มข้น ความเอาใจจริงเอาใจต่อเรื่องการติดตามประเมินผลแตกต่างกัน

- กองทุนสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญในการควบคุมคุณภาพด้านทาง หรือทำ QC ที่ด้านทางเยอะ ทำให้การขอทุนไม่ยุ่งยาก มีการตรวจสอบอย่างละเอียดละออ

- กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม มีระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็ง และทำควบคู่ไปกับการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร และมีการจ้างองค์กรภายนอกมาประเมินด้วย

- สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา สถานาทอลิกฯ และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองเน้นการตรวจสอบภายในโดยคณะกรรมการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยให้เจ้าหน้าที่ร่วมตรวจสอบด้วย

ประเด็นที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ ทีมนักวิจัยได้พยายามเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากแหล่งข้อมูลทางเอกสารและการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรเหล่านี้เกือบทุกระดับ ข้อมูลที่เก็บได้ รวบรวมวิเคราะห์ได้ บ่งบอกว่าการบริหารจัดการกองทุนทั้ง 5 องค์กร ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนมากพอสมควร สิ่งที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัด คือ สมาชิกในชุมชนดังกล่าวที่ได้รับทุนได้ผ่านกระบวนการเรียนรู้ในเรื่องกระบวนการพัฒนาชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนมากขึ้น ได้เรียนรู้ถึงความสลับซับซ้อนของปัญหาที่ตัวเองเผชิญอยู่ ได้เรียนรู้ถึงศักยภาพของชุมชนของตัวเอง เป็นต้น นอกเหนือจากการสร้างสิ่งต่างๆ ที่เป็นรูปธรรมขึ้นในชุมชน

อย่างไรก็ตาม ทีมนักวิจัยรู้สึกว่าการที่เกิดขึ้น การเก็บข้อมูลทั้งหมดที่ได้ยังไม่ข้อมูลมากพอที่จะยืนยันว่าสิ่งที่เกิดขึ้นจะมีความยั่งยืนถาวรต่อไปในอนาคต ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่นักวิจัยเห็นว่ามีความสำคัญมาก คือ การที่ให้กองทุนจัดสรรลงไป เราคิดว่าถึงแม้เขาทำอะไรได้ ได้เรียนรู้อะไรต่างๆ ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าจะมีความยั่งยืนถาวรหรือไม่ แต่เราก็พบว่ามีความยากลำบากพอสมควรในการหาข้อสรุปอย่างหนักแน่น เพราะว่าชุมชนเหล่านั้นได้พัฒนาไปท่ามกลางตัวแปรอื่น ๆ อีกมากมาย นอกเหนือจากการได้รับการจัดสรรทุนจากองค์กรทั้ง 5 บางแห่งมี NGO หรือบางแห่งมีองค์กรของรัฐอื่น ๆ ทำอยู่ เราก็ไม่รู้ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการจัดสรรทุนจากองค์กรนี้หรือไม่

จากการศึกษาวิเคราะห์ทั้ง 5 องค์กรนี้ ตามที่ได้นำเสนอสั้นๆ อย่างรวดเร็ว ทีมนักวิจัยก็ได้ติดตามดูนัยในเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์การบริหารจัดการกองทุนทั้ง 5 แห่งว่ามีอะไรบ้าง จากการวิเคราะห์สรุปได้ดังนี้

1. แหล่งที่มาของทุน

จากการศึกษาครั้งนี้ เราเห็นว่ากองทุนทั้ง 5 มีแหล่งที่มาของทุนจาก 2 แหล่งหลัก ๆ คือ 1) จากรัฐ และ 2) จากหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ อาจเรียกว่าภาคเอกชน ซึ่งมีจุดแข็งจุดอ่อนต่างกัน คือ ถ้าเป็นทุนจากภาครัฐ ข้อได้เปรียบคือ มีความมั่นคง มีความต่อเนื่องมากกว่าทุนที่มาจากแหล่งเอกชน ส่วนข้อด้อย จากการวิเคราะห์เราพบว่าทุนที่มาจากภาครัฐ มักจะมีระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกจ่ายต่าง ๆ ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว และไม่ตอบ

สนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่มากเท่ากับทุนที่มาจากภาคเอกชน แต่ว่าในขณะที่เดียวกันทุนที่มาจากภาคเอกชน ถึงแม้จะมีข้อดีในแง่มีความคล่องตัวมากกว่า แต่ก็มีความเสี่ยงในแง่ที่มักจะไม่มีความต่อเนื่อง เห็นได้ชัดเจนที่สุดจากกรณีสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาซึ่งได้เงินมาจากแคนาดา ขณะนี้ก็หมดแล้ว หรือเงินโครงการ SIF มีระยะเวลาจำกัด 40 เดือนก็หมดเช่นกัน

หลังจากวิเคราะห์ปรึกษาหารือกับหลายๆ ฝ่ายสรุปว่า แหล่งทุนที่เหมาะสมน่าจะมาจากภาครัฐเป็นหลัก แต่ขณะเดียวกันก็ควรเปิดโอกาสให้มีการระดมทุนจากภาคเอกชนด้วยทั้งภายในและต่างประเทศ

2. ขนาดของกองทุน

จะเห็นว่ากองทุนทั้ง 5 ที่นำมาศึกษา ขนาดของกองทุนมีความแปรปรวนมาก บางแห่งมี 4,000 กว่าล้านบาท บางแห่งมีเล็กน้อย หรือบางแห่งไม่มีเลย ต้องขอปีต่อปี

ขนาดของกองทุนที่น่าจะก่อให้เกิดผลกระทบมากพอ ไม่ควรจะเป็นกองทุนที่มีขนาดเล็กเกินไป ควรจะเป็นกองทุนขนาดกลางถึงใหญ่ ถ้าคิดเป็นจำนวนเงินก็ไม่ควรน้อยกว่า 5,000 – 6,000 ล้านบาท โดยอาจเริ่มต้นจากกองทุนขั้นต่ำ 2,000 – 3,000 ล้านบาท ที่พูดนี้ไม่ได้เสนอให้ตั้งกองทุนใหม่ อาจนำกองทุนที่มีอยู่มารวมเข้าไว้ด้วยกันก็ได้ กองทุนที่ตั้งไว้มันมี Category ของมันเองอยู่แล้ว ไม่ควรจะไปตั้งกองทุนใหม่อีก มีหลายกองทุนไม่ Effective อีกแล้ว แต่ถ้าสมมติจะรวบกองทุนมาก็ควรจะมีความเหมาะสม อาจจะเริ่มตั้งแต่ 2-3 พันล้านบาทก่อน แล้วค่อยๆ เพิ่มขึ้นให้แต่ละปีจนครบเป้าหมาย ที่เราคิดถึง 5-6 พันล้านบาทเพราะเราคิดคำนวณว่าจำนวนเงินขนาดนี้ ถ้าได้อัตรารอเฉลี่ยร้อยละ 3 – 4 ต่อปี คิดประมาณกลางๆ อาจจะสูงกว่าหรือต่ำกว่าก็ได้ กองทุนจะมีเงินสำหรับจัดสรรได้ไม่น้อยกว่าปีละ 600 – 800 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนมากพอที่จะกระจายไปทั่วประเทศ หากรัฐบาลมีเงินมากกว่านี้ ยอดเงินอาจจะสูงกว่านี้ก็ได้

3. แนวทางการดำเนินงาน

หลักการพื้นฐานในการจัดการกองทุนจากนิยามของการได้เรียนรู้จาก 5 กองทุนนี้ เราก็คิดว่ากองทุนเพื่อการพัฒนาควรมีหลักการพื้นฐานเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติดังต่อไปนี้

3.1 ใช้หลักการมีส่วนร่วม (Participation) โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนในกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรทุน ไม่ใช่ไปรวมอำนาจอยู่ที่ใครคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

3.2 ความรับผิดชอบ (Accountability) หมายความว่ามีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจในการจัดสรรทุนเพื่อการพัฒนา ทั้งกับแหล่งทุนที่เราได้มาและกับผู้ได้รับผลประโยชน์ในการให้ทุน หลายๆ ครั้งเราจะเห็นว่าการจัดสรรทุนทั้งหมดไม่ Accountable กับแหล่งทุนหรือกับผู้รับผลประโยชน์จากแหล่งทุน

3.3 ควรใช้หลักเกณฑ์วินิจฉัยเพื่อพิจารณาให้ทุนสนับสนุน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ ไม่ควรใช้เกณฑ์กลางเพียงอย่างเดียวเพราะอาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการและปัญหาในพื้นที่

3.4 การให้ทุนควรตอบสนองความต้องการและข้อเสนอของชุมชน หมายความว่าในการพิจารณาตัดสินใจให้ทุนควรให้ความสำคัญกับสิ่งที่ชุมชนเสนอ เพราะเป็นความต้องการและปัญหาของเขาเอง ไม่ใช่เราคิดว่าควรจะให้เรื่องนั้นเรื่องนี้โดยใช้เกณฑ์ของเราเป็นหลัก

3.5 มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ หมายความว่าไม่ควรจะยึดติดกับระเบียบกฎเกณฑ์ตามตัวหนังสือมากเกินไป ให้พิจารณาเป็นรายกรณีไป

3.6 ควรประสานและร่วมมือกับองค์กรทุนอื่นๆ ที่อาจจะจัดการให้ทุนด้วย เพื่อจะทำให้การพิจารณาให้ทุนของเราเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บางทีกองทุนสองสามกองทุนให้ทุนในหมู่บ้านเดียวกันในเรื่องเดียวกัน

4. โครงสร้างขององค์กร

ทีมนักวิจัยคิดว่าอาจจะมีทางเลือกให้พิจารณา 2 ทาง คือ 1) กองทุนรวมอยู่ที่ส่วนกลาง และ 2) กองทุนกระจายอยู่ตามท้องถิ่น

ในกรณีที่กองทุนรวมที่ส่วนกลาง โครงสร้างการบริหารควรเป็นดังนี้คือ มีคณะกรรมการส่วนกลางและคณะกรรมการระดับท้องถิ่น โดยให้คณะกรรมการระดับท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในระดับปฏิบัติ และคณะกรรมการส่วนกลางมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทั้งในเรื่องแนวทางการพัฒนาและสัดส่วนของการจัดสรรเงินทุน ตลอดจนการติดตามและประเมินผล SIF ทำคล้ายๆ อย่างนี้

ในกรณีที่กองทุนกระจายอยู่ตามท้องถิ่น ประเด็นพิจารณาขึ้นอยู่กับขนาดกองทุนเป็นหลัก ถ้ากองทุนมีมากพอ การกระจายของกองทุนอาจจะเป็นกองทุนระดับจังหวัด อำเภอหรืออะไรก็ได้แล้วแต่ และถ้าหากกองทุนมีขนาดเล็กไม่ใหญ่มากก็อาจจะเป็นกองทุนระดับภูมิภาค เช่น ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคอีสาน และภาคกลาง

ในการกระจายตามพื้นที่ คณะกรรมการระดับล่างควรจะมีอำนาจในการตัดสินใจในการจัดสรรทุน และคณะกรรมการระดับที่เหนือขึ้นไปควรมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ทิศทาง การพัฒนา และสัดส่วนกองทุนที่จะใช้แต่ละช่วงปี ส่วนรายละเอียดอื่นๆ อาจจะมีการปรึกษาหารือในภายหลังถ้ารับหลักการอันนี้ได้

เพื่อให้การบริหารจัดการกองทุนมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา ทีมวิจัยขอเสนอว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น ควรประกอบด้วย ภาคต่าง ๆ ดังนี้ คือ ภาครัฐ นักวิชาการ และองค์กรชุมชน โดยอาจจะมีสัดส่วน 1:1:2 ส่วนคุณสมบัติของคณะกรรมการกองทุนเป็นรายละเอียดที่จะต้องหารือกันต่อไป

5. รูปแบบการให้ทุน

ทีมนักวิจัยได้เรียนรู้ประสบการณ์จาก 5 องค์กร คิดว่าน่าจะมี 3 รูปแบบ ดังนี้

1. การให้เปล่า (Grant)
2. การให้กู้ยืม (Loan)
3. การสนับสนุน สมทบกองทุนหมุนเวียนที่มีอยู่ในพื้นที่ (Revolving Fund)

6. เป้าหมายหลักของกองทุน

ประเด็นที่อยากจะเน้นคือ ถึงแม้ว่าชื่อของกองทุนที่จะจัดขึ้นมาโดยรวมเอากองทุนเก่าๆ มารวมกันเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนา แต่ทีมนักวิจัยต้องการจะให้ความชัดเจนในเป้าหมายของกองทุนจึงเสนอว่าเป้าหมายหลักของกองทุนควรจะเป็นกองทุนที่เน้นการพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการฟื้นฟู สังคม จัดการ และใช้ทุนชุมชนเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง มั่นคง ยั่งยืน

คำว่าทุนชุมชน (Community Capital) หมายถึง ทุนระบบนิเวศน์ ทุนทางสังคม วัฒนธรรม ทุนสติปัญญาและทุนทางการเงิน หมายความว่าการบริหารจัดการสรรหาต้องเป็นไปเพื่อการฟื้นฟู สังคม จัดการและใช้ทุนเหล่านี้ เพื่อที่จะทำให้เอื้อต่อการสร้างชุมชนให้เข้มแข็งและถาวรต่อไป

7. การติดตามและประเมินผล

ประเด็นสุดท้ายที่เสนอคือ ในการบริหารจัดการกองทุนแบบนี้จำเป็นต้องมีระบบการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ทีมนักวิจัยจึงเสนอให้กองทุนจัดระบบการติดตามและประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพตั้งแต่เริ่มต้น

ดร.อมรา พงศาพิชญ์ :

ขอบคุณอาจารย์อุทัยค่ะ และขอแก้ไขเอกสารบทสรุปสำหรับผู้บริหาร หน้า 3 ที่เป็นตาราง ข้อ 2 แหล่งที่มา และจำนวนเงินทุน สำหรับกองทุนสิ่งแวดล้อม งบประมาณแผ่นดินตรงนั้นเป็นกองทุนน้ำมัน 4,500 ล้านบาทตอนเริ่มต้น และได้เงินเพิ่ม ตัวเลขจริงเป็น 6,250 ล้านบาท รายละเอียดมีอยู่ในรายงานฉบับสมบูรณ์ แต่อันนี้เป็นบทสรุปที่ค่อนข้างยาวเพื่อแจกให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้อ่านกันล่วงหน้า เพราะฉะนั้นเราคาดหวังว่าท่านคงอ่านมาแล้ว วันนี้ก็เตรียมมาฟังท่านวิจารณ์ ผู้ที่เราเตรียมไว้แล้วมีชื่ออยู่แล้วและอยู่ที่นั่นแล้ว คือ อาจารย์ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ กับ อาจารย์กิตติ ถิ่นสกุล ส่วนที่เราได้เพิ่มเติมคืออยากได้มาตั้งแต่ต้นและติดต่อยากก็คือท่านผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และท่านผู้แทนกรมพัฒนาชุมชนซึ่งก็อยู่มหาดไทย ท่านอาจจะกล่าวถึงจากมุมมองของทางราชการในฐานะที่ดูแลเรื่องกองทุนต่าง ๆ อยู่ เพื่อไม่ให้เป็นการเสียเวลาขอเริ่มฟังอาจารย์ณรงค์ก่อน

การวิจารณ์โดยวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ

รศ.ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สวัสดิ์ครับทุกท่าน เอกสารที่ได้อ่านมา 2 ครั้งแล้วครับ ครั้งแรกก็ถือโอกาสอ่านก่อน แต่อาจจะสั้นเกินไปหรือผมอาจจะไม่เข้าใจเท่าไร ที่จะให้วิจารณ์มากๆ หรือมองเห็นอะไรหลายๆ อาจจะไม่ค่อยได้เท่าไรนะครับ ผมจะขอพูดในประเด็นการที่เห็นบวกกับที่อ่านตรงนี้ดีกว่านะครับ เมื่อกี้ก็คุยกับอาจารย์กิตติเรื่องกองทุนพวกนี้ ผมคิดว่าเรื่องกองทุนมันมีคำถามก่อนที่จะมางานวิจัยนี้ 2-3 ข้อ คือ

1. ทำไมต้องมีกองทุน
2. กองทุนมีวัตถุประสงค์อะไร
3. จะทำอะไรให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น

1. ทำไมต้องมีกองทุน

เป็นคำถามเหมือนที่รัฐบาลพบอยู่ ทำไมต้องมีกองทุนหมู่บ้าน ในเมื่อมีกองทุนต่างๆ มากมายไปหมด เหมือนอย่างที่เราอาจารย์ว่า เช่น กข.คจ. กองทุนสิ่งแวดล้อม กองทุนสหภาพอาชีพฯ ผมเคยนับคร่าวๆ ในกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ในรัฐบาลที่ผ่านมา อย่างน้อยมี 35 กองทุน กองทุนเหล่านี้เป็นเบี้ยหัวแตก กระจายกันไปเป็นเงินหลายๆ หมื่นล้าน ไม่ใช่ร้อยๆ คนที่ทำกองทุนเองก็ไม่ได้ด้วยซ้ำว่าใครทำบ้าง นอกจากกองทุนของตัวเองแล้วยังมีกองทุนอะไรอีกบ้าง ตรงนี้จึงมีคำถามว่า ทำไมต้องมีกองทุน หรือทำไมต้องมีใหม่ด้วย ก็ต้องช่วยกันตอบด้วยเพราะมันมีมากมาย หรือว่าที่มีอยู่แล้วมันไม่มีประสิทธิภาพ หรือการจัดการไม่ดีใช่ไหม เรื่องนี้อยู่นอกเหนือจากงานวิจัยนี้ งานวิจัยนี้จับมาบางส่วน 5 กองทุน เป็นเพียงส่วนหนึ่งของ 35 หรือ 40 กองทุนด้วยซ้ำไป

2. กองทุนมีวัตถุประสงค์อย่างไร

ประการที่ 2 เราบอกว่าเพราะเรามีวัตถุประสงค์ใหม่ เราจึงตั้งกองทุนขึ้นมา ทุกคนก็มีเหตุผลที่จะตั้งเหมือนกองทุนหมู่บ้าน ทำไมต้องมีล่ะ ก็บอกว่าเพราะว่าต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยรวม ที่เป็นเบี้ยหัวแตก กระจายอยู่ก็เปรียบเสมือนกึ่งไม้ 1 กิ่งที่กระจายกระจายอยู่ ถ้าสมมุติเราสามารถทำให้กิ่งไม้มันใหญ่ขึ้นมา 5 - 6 มัดรวมกันก็เป็นมัดใหญ่ขึ้น เหมือนธรรมชาติของเงินนะครับ เงิน 1 บาททำอะไรได้น้อย รวมกันเป็น 10 บาท ก็ทำอะไรได้มากกว่า ที่นี้ถามว่าจะรวมอย่างไร ก็เป็นคำถามทิ้งไว้เหมือนกัน

เพราะฉะนั้นกองทุนหมู่บ้านที่เกิดขึ้นบอกว่า 1 หมู่บ้าน ถ้ามีอยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เงินทุนแค่แสนสองแสน ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ลงทุนไม่ถึงระดับ” จะผลิตก็ไม่สำเร็จ จะไม่ผลิตก็แปรรูปไปแล้ว จะว่าไม่ผลิตก็ไม่ได้ ชื่อของมาวางไว้แล้ว จะผลิตต่อก็ไม่มีความแล้วเพราะฉะนั้นถ้าเงินลงทุนไม่ถึงระดับมันก็เสียเปล่า

เหมือนกัน เพราะฉะนั้นกองทุน 1 ล้าน ถ้าพูดภาษาเศรษฐศาสตร์กว่าๆ ก็ดูเหมือนจะถึงระดับก็ได้ กองทุนหมู่บ้าน 1 ล้านบาทตั้งขึ้นมาใหม่มีวัตถุประสงค์หลักคือต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจในชนบท

3. จะทำอย่างไรให้บรรลุวัตถุประสงค์

ถามต่อว่าแล้วจะทำอย่างไรให้มันบรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับกลไกและกระบวนการต่างๆ ผมคิดว่าโดยทั่วไปแล้วในการวิจารณ์ ในการวิเคราะห์เรื่องกองทุน ผมรู้สึกว่ามืออยู่ 2 ส่วนที่เราไม่ค่อยได้พูดกัน ผมเรียกมันว่า ความคิดและจิตวิญญาณ งานนี้เราจะมาดูว่าเราจะมาบริหารจัดการอย่างไรซึ่งผมถือว่าเป็นส่วนที่ 3

จากการศึกษาประวัติศาสตร์กองทุนต่างๆ ที่สามารถทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามที่ตั้งไว้ ปัจจัยที่ 1 กับปัจจัยที่ 2 มักมาก่อน กว่าจะมาถึงปัจจัยที่ 3 บางทีปัจจัยที่ 3 อาจจะกระแทกกระทั้น ไม่ค่อยดีนัก แต่ปัจจัยที่ 1 และ 2 เข้มแข็งมาก ก็ยังสามารถบรรลุวัตถุประสงค์จนได้ คือความคิดและจิตวิญญาณครับ ถ้าเราศึกษาความล้มเหลวขององค์กรชุมชนต่างๆ วัตถุประสงค์กองทุนของหมู่บ้านต่างๆ กว่าจะมาถึงจุดประสบความสำเร็จ มันผ่านกระบวนการต่อสู้ทางความคิดมาก่อนข้างหนักหน่วงมาก ไม่ใช่อยู่ๆ เราเห็นครูชบขึ้นมามันจะเป็นอย่างนั้น เวลาไปนั่งคุยด้วยจะพบว่าผ่านอะไรมามาก คนที่จะผ่านกระบวนการความคิดตรงนั้นมา น่าเสนอใหม่ๆ จะถูกตอบได้ ถูกต่อต้าน ต้องทำงานความคิด คนที่จะเอาชนะความคิดตรงนี้ต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกล รู้รอบรู้ลึก มองอนาคต ออก มองอดีตเห็น จึงจะเอาชนะความคิดตรงนี้ได้ วันก่อนมีคนนั่งอยู่กับผมพูดเรื่องชาตินิยมใหม่ แค่นี้ก็จะถูกทั้งซ้ายทั้งขวาคัดไปตัดมา ถ้าไม่หนักแน่นพอที่จะเสนอว่าเราคิดอะไรอยู่มันผ่านไม่ได้หรอกครับ เหมือนคนคิดเรื่องกองทุนเหมือนกันครับ เราเสนอบอกว่าเราจะเอากองทุนอย่างนั้นอย่างนี้ จะมีคนเห็นด้วย ไม่เห็นด้วยเพราะฉะนั้นเราจะทำอย่างไรจึงจะชี้ให้เห็นว่าเราคิดอะไรอยู่และให้คนเข้าใจที่เราคิด และทำตามที่เราทำ กระบวนการความคิดตรงนี้ผมว่าหนักหน่วงมาก ผ่านความคิดไปแล้ว พอลงมือทำจริงๆ มันลองผิดลองถูกสารพัด ถ้าคนมีจิตวิญญาณ ไม่เข้มแข็งพอ ไม่มีสมาธิ ไม่มีความเสียสละ ยิ่งทำแล้วมีเงินเดือนด้วยผมว่ายิ่งหนักหน่วงนะครับ ถ้าสองตัวนี้ไม่ผ่าน ถึงคุณจะมีเงินมากเท่าไรผมไม่เชื่อว่าจะสำเร็จครับ

ดังนั้นคำถามของผมคือว่าในกระบวนการที่เราจะศึกษาตรงนี้ เราจะทำอย่างไรถึงจะให้ความสำคัญกับตรงนี้(ความคิด จิตวิญญาณ) ควบคู่ไปกับการบริหารและการจัดการ ผมคิดว่าอะไรก็ตามที่เราทำ ถ้ามันขาดความคิด ขาดจิตวิญญาณที่เราจะต่อสู้เพื่อสิ่งนั้นๆ โอกาสที่มันจะไปถึงความสำเร็จมันคงจะลำบาก เพราะฉะนั้น 5 องค์การที่ผ่านมา เราอาจจะยังไม่ได้เชื่อมต่อกับงานตรงนี้ เราศึกษาแต่เรื่องกลไกและกระบวนการเป็นหลัก สมมุติว่ากระบวนการความคิดและจิตวิญญาณมันผ่านไป แล้วมาถึงตัวสุดท้ายว่า เราจะทำอย่างไรจึงจะทำให้กลไกกระบวนการบริหารกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นี่ก็เป็นตัวอย่าง งานวิจัยเสนอว่ากลไกและกระบวนการอย่างนี้น่าจะดี เช่น

1. ขนาดของกองทุนไม่น่าจะมากเกินไปหรือน้อยจนเกินไป
2. กลไกน่าจะมีกรรมการ 2 ระดับ
3. น่าจะตั้งอยู่บนหลักการของการมีส่วนร่วม

ในความเห็นของผมนะครับ ผมไม่มีอะไรขัดแย้งกับอันนี้เลย แต่อยากตั้งปัญหาขึ้นมาว่ากระบวนการบริหารงานจริงๆ ให้มีประสิทธิภาพเราจะทำอย่างไรกับมัน ผมยกตัวอย่างว่า เรามองว่าการบริหารที่ดีต้องมีส่วนร่วม คำถามข้อแรกก็คือ

เราจะใช้กระบวนการอะไรจึงจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจริงๆ กลุ่มทุนของหมู่บ้านที่ประสบความสำเร็จที่เราพูดกันเสมอเหมือนที่ผมยกตัวอย่างขึ้นมา ณ วันนี้ หมู่บ้านนั้นๆ มีการมีส่วนร่วมจากสมาชิกประมาณ

90 เปอร์เซ็นต์ แต่ 2-3 ปีแรก อย่างต่ำ 20 – 30 เปอร์เซ็นต์ยังไม่ได้เลย เพราะฉะนั้นคำถามข้อแรกคือเขาใช้กระบวนการอะไรที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้

กองทุนที่เราจะตั้งขึ้นมาใหม่ๆ ก็เหมือนกันนะครับ ผมก็เชื่อเหมือนที่อาจารย์อุทัยเชื่อว่า ถ้าเราตั้งกองทุนขึ้นมาแล้วไปสั่งการเอง ไม่ให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ก็คงจะล้มเหลว คำถามหลักๆ ว่าแล้วจะอย่างไรให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมตรงนี้ โดยรูปธรรมจริงๆ ไม่ง่ายเลยนะครับ ชาวบ้านบางแห่งก็ไม่ใช้เป็นคนที่ชอบการมีส่วนร่วม จนกว่าวันหนึ่งเห็นประโยชน์แล้วจึงเข้ามามีส่วนร่วม เหมือนกลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ ใหม่ๆ ก็อีหลักอีเหลื่อลอยไปลอยมา พอวันหนึ่งเห็นว่ามีประโยชน์ก็เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เพราะฉะนั้นในขั้นเริ่มต้นทำอย่างไรจะให้เกิดการมีส่วนร่วม

ประการที่สอง ที่พูดถึง Accountability ตรวจสอบกิจกรรมโครงการได้ การตรวจสอบของกิจกรรมใดก็ตามแบบมีส่วนร่วม โดยทั่วไปที่เราเห็นในทางปฏิบัติก็คือ มันต้องผ่านกระบวนการวิวาทะเป็นหลัก เริ่มต้นจากการพูด การวิจารณ์ การคอยชี้คอยไขกัน เท่าที่ผมเห็นชาวบ้านในการตรวจสอบอย่างนั้น ถ้าปราศจากคนที่ชาวบ้านไว้ใจการตรวจสอบก็เป็นไปได้ลำบาก คือใครจะไปตรวจสอบใคร ถ้าในองค์กร มันไม่ใช่ที่จะหากันได้ง่ายๆ แต่ถ้าสมมติว่าเป็นระบบชาวบ้าน ความจริงมันมีระบบแบบไม่เป็นทางการ ที่เราเรียกว่า Social Sanction หรือ Social Control แต่ถ้าจะเป็นการตรวจสอบว่าใครทำอะไรถูกต้อง ไม่ถูกต้อง ผิดพลาดตัวเลขเท่าไร เราพูดได้ครับ แต่กระบวนการที่จะตรวจสอบว่าจะทำอย่างไรให้มีการตรวจสอบจริง ๆ ก็ไม่ใช่อีก สรุปก็คือว่า เรื่องของกระบวนการครับ เรื่องของ process ทั้งหมด ไม่ว่า process ของการมีส่วนร่วม process ของการ Accountability หรือพูดว่ามีการยึดหยุ่นในการบริหารจัดการ จะทำอย่างไรให้มีการยึดหยุ่น ก็ process อีก ตรงนี้ในความเห็นของผมเรื่อง Process of Work หรือ Labour Process หรือ Work Process, Business Process เป็นเรื่องหัวใจของงานกองทุนทั้งหมด แล้วการที่จะใส่ process ลงไป เป็นเรื่องยากมาก เนื่องจากว่า process ถ้าในองค์กรที่มีประชาธิปไตยมากๆ ต้องการความเห็นอย่างหลากหลาย การจัดการ process ลงไปค่อนข้างลำบาก มันไม่เหมือนบริษัทที่นี้ก็จะใส่อะไรลงไปก็ใส่ลงไปได้ง่ายๆ ไม่เหมือนราชการที่จะใส่ process อะไรลงไปก็ใส่ลงไปได้ง่ายๆ ผมคิดว่าตรงนี้ เป็นหัวใจตัวหนึ่งของการที่จะทำให้การบริหารกองทุนประสบความสำเร็จ ผมก็ยังคิดไม่ออกเหมือนกัน เงื่อนไขต่างๆ ที่อาจารย์เสนอเป็นเรื่องถูกต้อง ถ้าสมมติว่าใครทำอย่างนี้ได้ในการบริหารกองทุนก็จะเป็นเรื่องที่ไปได้สวย แต่ว่าในแต่ละขั้นตอน process ของมันจะเกิดขึ้นได้อย่างไร ผมว่าตรงนี้เราต้องช่วยกันหาว่าแต่ละขั้นตอน ใน 6 ขั้นตอนนี้เราจะหา process ให้มันลงตัวได้อย่างไร ทำอย่างไรจึงจะทำให้เกิด process อย่างนี้ขึ้นมาครับ

☛ ดร.อมรา พงศาพิชญ์ :

ขอบคุณอาจารย์ณรงค์ค่ะ ตอนนี้เราให้ผู้เตรียมมาอภิปรายไปก่อนเลยนะคะ แล้วเชิญผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่านช่วยให้ความคิดเห็น เชิญอาจารย์กิตติค่ะ คิดันเดว่าท่านทั้งหลายรู้จักท่านผู้อภิปรายแล้วนะคะ เพราะแต่ละท่านก็โด่งดังกันทั้งนั้น

☛ รศ.ดร. กิตติ ลิ้มสกุล : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผมคงจะเป็นผู้ที่มีความรู้น้อยที่สุดในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตามก็ขออนุญาตที่จะให้ข้อคิดหรือวิจารณ์หรือร่วมเสวนาด้วย ผมมองว่ากองทุนเพื่อการพัฒนา ก่อนจะพูดถึงกลไกเพื่อการบริหารจัดการ ผมคิดว่าอยากจะมองในเชิงโครงสร้างหรือแนวคิด ผมเป็นนักเศรษฐศาสตร์ค่อนข้างจะในกระแสหลักบวกด้วยความเข้าใจที่ไม่ใช่กระแสหลัก ถ้าจะใช้แนวคิด ผมคิดว่าการศึกษานี้ใช้คำว่า “ทุนชุมชน” และแบ่งออกเป็นทุนต่าง ๆ ได้แก่ ทุนที่

เกี่ยวกับทางสิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรม ปรัชญาและการเงิน ผมอยากจะมองว่าในทางเศรษฐศาสตร์นั้น ทูนเหล่านี้น่าจะเป็นตัวที่มาช่วย หรือตัวมันเองคงจะเป็นทุนที่เกิดจากแรงคิด 2 ด้าน

1. แง่คิดด้าน Equity หรือ ความเท่าเทียมกันของคนในสังคม เพราะว่าทรัพยากรของสังคมทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรที่เป็นนามธรรมอื่นๆ ส่วนแล้วแต่ร่วมกันใช้ ร่วมกันสร้างโดยขบวนการทางสังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งขบวนการทางการเมือง เพราะฉะนั้นเมื่อใดที่ระบบสามารถที่จะดำเนินไปโดยที่เป็นระบบที่ลื่นไหลได้ตามอุดมคติของทฤษฎี เราก็อาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องมีการแยกทุนที่แยกย่อยเป็นทุนต่างๆ เพราะในทางทฤษฎีมันก็เหมือนเซลล์ที่เป็นสิ่งเดียวกัน จะแยกย่อยเท่าไรก็เป็นทุน

2. ในแง่ของ Efficiency หรือ ประสิทธิภาพ พบว่าในระบบทุนนิยม มีการครอบครองสินทรัพย์ ทรัพย์สิน ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เท่าเทียมกัน การเข้าถึงไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกลไกบางอย่างที่จะให้การบริหารจัดการทุนชุมชนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งนำเอาประเด็นทางด้านความเท่าเทียมเข้ามาร่วม ผมคิดว่าทุนอันนี้น่าจะมีวัตถุประสงค์ 3 อย่างที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการในกรอบใหญ่ นั่นก็คือ

2.1 ทุนรัฐ ทุนนี้เป็นทุนที่แทนอำนาจรัฐโดยตรงที่จะลงไปในเชิงเป็นกลไกแห่งรัฐหรือคุณพ่อรู้ดีลงไปจัดการ เพื่อแก้ไขปัญหาระดับความยากจน ในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “Poverty Level” หรือระดับความยากจนในชุมชนต่างๆ

2.2 ทุนนี้น่าจะมีบทบาทในด้าน Distribution หรือ การกระจาย ในแต่ละชุมชน (Inter-community) และระหว่างชุมชน (Intra-community) เนื่องจากมีความไม่เท่าเทียมกันในหลายๆ ด้านของการเข้าถึงทรัพยากรและการกระจายรายได้ ดังนั้นทุนนี้น่าจะเข้าไปช่วยสมานให้เกิดการกระจายให้ดีขึ้น

2.3 มีความอิสระเสรี ทุนน่าจะมีปรัชญาหลักที่ว่า การพัฒนาก็คือความมีอิสระเสรี (Development as Freedom) ซึ่งท่าน Nobel Prize ท่านล่าสุดได้พูดไว้ หมายความว่าชุมชนเองน่าจะมีอิสระเสรีในการที่จะเลือกและกำหนดทิศทางการพัฒนาด้วยตนเองในทางที่ตัวเองควรจะเป็น

เพราะฉะนั้นเมื่อ 3 ข้อหลักที่ว่าไว้เป็นสิ่งที่ยึดหยุ่น เป็นพลวัต (Dynamic) เพราะว่าพื้นฐานที่เป็น Factor Endowment ในแต่ละสังคมมีต่างกัน การก่อเกิดที่ต่างกัน ขนาดที่ต่างกัน สะสมที่ต่างกัน ดังนั้นเพื่อเป้าหมายทั้ง 3 อย่างที่กล่าวแล้ว การใช้เครื่องมือ (Instrument) ที่จะทำให้เป้าหมายทั้ง 3 เป็นไปได้ ขนาดของกองทุน การบริหารจัดการกองทุนต่างๆ อาจจะมีรูปแบบเหมือนอะมีบา คือไม่จำเป็นต้องคงที่ แต่การขยาย การเคลื่อนไหว เป้าหมายของการเคลื่อนไหวต่างๆ ต้องเหมือนกัน เพื่อแก้ไขความไม่พอดีของตลาดที่ชาวบ้านไม่สามารถจะไปเก็บเห็ดในป่าได้ เพราะว่ากฎหมายห้ามไว้และหรือชุมชนนั้น ทั้งๆ ที่มีทรัพยากรธรรมชาติอยู่ก็ใช้ไม่ได้ เพราะว่าเข้าไม่ถึงด้วยอำนาจต่อรองที่ไม่เพียงพอและอื่นๆ เพราะฉะนั้นกองทุนน่าจะมีรูปแบบที่หลากหลาย

งานวิจัยที่ได้ทำไปได้รวบรวมลักษณะต่างๆ ของกองทุนในอดีตไว้อย่างดีเยี่ยม ผมอยากจะมองกองทุนเหล่านี้ว่า กองทุนที่ทำมามีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านและมีส่วนที่ตรงกับเป้าหมายที่ว่า บางกองทุนพยายามที่จะแก้ไขปัญหาคือความยากจน เช่นเรื่อง Poverty Level ในรูปแบบต่างๆ บางกองทุนอาจไปเพิ่มคุณภาพชีวิตและทำให้เกิดการกระจายทุนดีขึ้น บางกองทุนมีความเป็นอิสระมาก บางกองทุนไม่มีอิสระ หมายความว่าต้องอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐที่มีกลไกการเคลื่อนย้ายทุนในเวลาหนึ่งไปอีกเวลาหนึ่ง กว่าที่จะถึงมือชาวบ้านต้องใช้เวลาอย่างมาก และมี Process ยาวนานอย่างที่ อาจารย์ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ได้พูดไว้ คงไม่ขอยกตัวอย่างว่ากองทุนอะไรบ้าง ในอดีตที่ผ่านมาถ้าเป็นกองทุนในมือของรัฐ ถ้าประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ผมไม่คิดว่าจะเกิน 50 เปอร์เซ็นต์ ถ้าเกินก็คงไม่ต้องมาพูดเรื่องกองทุนมากนักในวันนี้ครับ จากนั้นไปกองทุนจะเป็นอย่างไร ผมคิดว่า

ถ้าหากว่าเราแบ่งชุมชนที่มีความหลากหลาย มี Endowment ไม่เท่ากัน มีโอกาสไม่เท่ากัน มีทรัพยากรที่ต่างกัน ทรัพยากรมนุษย์ที่ต่างกัน ดังนั้นการที่ผู้วิจัยได้แบ่งเรื่องวิธีการของการวิ่งของเงินเป็น 3 อย่าง คือ

1. Grant คือการให้เปล่า
2. Loan คือการให้กู้
3. Revolving Fund คือการหล่อเลี้ยงในเชิงพาณิชย์ของชุมชน

กองทุนเหล่านี้ในตัวเองคงต้องมีว่าส่วนใดจะต้องเป็น Grant ส่วนที่เป็น Grant ในด้านเศรษฐศาสตร์ ก็คือส่วนใดที่เป็น Public Goods เป็นส่วนรวมและแก้ปัญหาพื้นฐาน อันนี้อาจจะต้องให้ Grant ไปเลยเพราะจะคิด Rate of Return คงไม่ได้

ถ้าเป็นแง่ของ Loan หายรายได้ ก็อาจจะเป็นในเชิงของการสร้างวัสดุพื้นฐานต่างๆ ที่ทั้งชุมชนจะต้องมีอยู่ร่วมกัน ที่จะต้องใช้เงินเพราะว่า ในระบบทุนนิยมนั้นคงไม่มีใครปฏิเสธเรื่องของการเคลื่อนย้ายทุนและดอกเบี้ย ที่จะต้องเป็นผลตอบแทนของการรอคอยของนายทุนเพราะฉะนั้นการให้กู้ก็ต้องมีดอกเบี้ย

นอกจากนี้การที่ชุมชนมี Revolving Fund ทำให้การหล่อเลี้ยงในเชิงพาณิชย์ของชุมชน โครงการต่างๆ ของชุมชนเป็นไปได้ ถ้าสมมุติว่าเป็นอย่างนี้แล้ว ดังนั้นผมคิดว่า Ecological Capital, Social Capital, Cultural Capital, Wisdom และ Financial Capital ต่างก็ต้องมีคนรับผิดชอบ บางเรื่องที่เป็น Public ที่เป็นชุมชน ที่เป็นส่วนรวม รัฐจะต้องเข้าไปรับภาระ ซึ่งหมายความว่า เป็นการกระจายโดยอ้อม คือรัฐรับภาระเหมือนเดิม คืออาจจะนำสิ่งที่ เป็นของส่วนรวมผ่านกองทุนต่างๆ ของรัฐลงไปให้

ถ้าอันใดที่เข้าใกล้ปัจเจกบุคคลหรือทำในเชิงพาณิชย์ของชุมชนมากขึ้น อันนั้นอาจจะเป็นลักษณะที่แหล่งที่มาของทุนนั้นอาจจะเป็น 2 แบบคือมาจากภาคเอกชน เช่นผ่านกลไกของธนาคารเฉพาะกิจ และหรือที่ผม ยังไม่เคยเห็นก็คือว่า การแก้ไขโครงสร้างของการถือครองสินทรัพย์ และการยอมให้ภาคเอกชนหรือคนรวย คนที่สามารถจะ Contribute ได้สร้างกองทุนต่างๆ เพื่อประชาชนคนอื่นๆ เหมือนในบางประเทศ เช่น หลายร้อยปีมาแล้วที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์หรือที่ไหนที่จะให้มีกองทุนภาคเอกชนขึ้นมา

เพราะฉะนั้นสิ่งเหล่านี้ ถ้าจะเน้นแต่เงินของรัฐอย่างเดียว มันก็คือการกระจายทางอ้อมเพราะผ่านระบบภาษีอากร คือประชาชนจ่ายภาษีเพื่อประชาชน แต่อย่างไรก็ตามการถือครองทรัพย์สินของสังคมไม่เท่ากัน โดยหลักการแล้ว Equity Aspect ต้องเก็บภาษีคนที่มียากกว่าไปสู่ Source ของ Fund ที่เป็นของชุมชน แล้ว Funding ไปสู่ชุมชนใน 3 รูปแบบที่ว่ามันคือ Grant, Loan และ Revolving Fund

สุดท้ายจะพูดถึง กองทุนหมู่บ้าน ในความเข้าใจของผม ผมไม่ได้เป็นผู้ดูแลโดยตรง แต่มีส่วนร่วมในการคิดตอนต้นๆ คิดว่านี่เป็นการกระจายโดยตรง (Direct Distribution) จากรัฐไปสู่ชุมชน ชุมชนอาจจะอยู่ในกรอบของมหาดไทย เพราะเรียกว่าหมู่บ้านแต่ความจริงแล้วคำว่า หมู่บ้านกับชุมชน คงไม่เหมือนกัน แต่คงไม่มีวิธีอื่นในกรอบของรัฐที่มีอยู่ ตามจริงการต่อสู้ทางสังคมและทางความคิดมีมากมายยาวนาน อาจจะเป็นครั้งแรกที่มีการกระจายตรงได้ ถ้าทำได้ครั้งนี้ ก็คือการที่ประเทศไทยจะเห็นการกระจายตรงของความมั่งคั่งจากกลไกแห่งรัฐ คือเก็บภาษีจากส่วนหนึ่งไปให้อีกส่วนหนึ่ง

เมื่อกระจายตรงไปสู่กองทุนหมู่บ้านแล้ว กองทุนหมู่บ้านก็คงจะไปเชื่อมโยงในการที่เป็น Financial Capital ที่ไป Finance การสร้างเสริมส่วนอื่นๆ หลักการโดยตรงคงจะไม่ไปสร้างเสริมภูมิปัญญาหรือวัฒนธรรม โดยตรง หากแต่ไปร่วมกับภูมิปัญญา วัฒนธรรมและทุนสังคมอื่นๆ ในการสร้างเสริมรายได้ เป็นการเน้นไปทางเศรษฐศาสตร์มากกว่าเป็นทางสังคม แต่ว่าต้องไปกับสังคมเพราะไม่เช่นนั้นก็จะไม่มีประโยชน์อะไร และแหล่งที่มาของทุนนี้ก็มาจากการเก็บภาษีตรงและจากงบประมาณตรง

เพราะฉะนั้นถ้าจะให้ทุนนี้มีประโยชน์ในอนาคต น่าจะมีการสร้างเสริมทุนเอกชนอย่างที่ผมว่าจากการทำทุนมรดก ทุนเอกชน ใครที่มีเงินเหลือมากไม่รู้จักแบ่งมรดกอย่างไร น่าจะเป็นกองทุนและผ่านกลไกหรือระบบ และหรือส่วนที่เป็นภาครัฐก็จะต้องมีการจัดการเรื่องท้องถิ่น ในอนาคตอันใกล้เชื่อว่าการจัดการเรื่องทรัพย์สินและสินทรัพย์ในท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นจริงมากขึ้น เพราะว่ารัฐบาลกลางคงจะไม่มีปัญหาที่จะจ่ายเงินต่างๆ ตรงเช่นนี้ได้ตลอดไป เพราะว่าผู้ใดได้ประโยชน์จากท้องถิ่นผู้นั้นก็ต้องเป็นฐานภาษี ต้องชดใช้คืนกลับเข้ากองทุนนั้น ๆ

โดยสรุปคืองานนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การบริหารจัดการกองทุนต่างๆ ผมยังมองว่าเนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมเชิงพหุ แล้วมีคนที่มีกำลังมีความสามารถมากมาย การที่จะไปรวบรวมทุนให้เป็นหนึ่งเดียว และมีเจ้าหน้าที่จัดการอยู่คนเดียวคงลำบาก ผมคิดว่าน่าจะเป็นลักษณะของเครือข่ายอย่างการศึกษาที่ว่าไว้ อย่างไรก็ตามก็ต้องมี Consolidated Account ในเชิงของบัญชีรวมของสังคมที่พูดถึง Source of fund และ Use of Fund ที่ชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการประเมินผลซึ่งมี 2 อย่างคือการประเมินผลด้านการใช้เงิน คือเอาเงินไปแล้วทำอะไรบ้าง แต่ที่สำคัญกว่าคือการประเมินผลโดยองค์กรอิสระว่าเอาเงินไปแล้ว Community นั้นสามารถพึ่งตนเองได้ไหม พึ่งตนเองได้จริงไหม มีส่วนร่วมแค่ไหน ถึงแม้ว่าโครงการที่จะล้มเหลวก็ได้เรียนรู้ ตรงนี้น่าจะเป็นบทบาทของนักวิชาการครับ ที่จะต้องไปทำ

☛ คร.อมรา พงศาพิชญ์ :

ดิฉันแน่ใจว่ามีคำถามหลายคำถาม แต่ว่าขออนุญาตไปตามลำดับที่เราเตรียมไว้ก่อนแล้วค่อยถามนะคะ ตอนนี้อยากเชิญคุณไพฑูรย์แสดงความคิดเห็นตามที่ได้อธิบายไว้ก่อน เชิญค่ะ

☛ คุณไพฑูรย์ วัฒนศิริธรรม :

ผมได้อ่านสรุปการวิจัยแบบเร็วๆ และพยายามประมวลความคิดในตัวเอง ความคิดเบื้องต้นก็คือว่าการวิจัยนี้จะล้ำสมัยไปหน่อย เพราะเราไปวิจัยเรื่องซึ่งถ้ามองขณะนี้ดูเหมือนเก่าแก่โบราณมาก วิวัฒนาการใหม่ๆ รวดเร็วมากในสมัยรัฐบาลยุคคิดใหม่ ทำใหม่ ซึ่งที่จริงรัฐบาลนี้ผมเรียกว่า “เป็นรัฐบาลคิดใหม่ทำใหม่ ด้วยความหวังใหม่เพื่อประเทศไทย โดยผนวกไว้ซึ่งเสรีธรรม” อะไรต่ออะไรเคลื่อนไหวเร็วมากครับ เรามาพูดถึงกองทุน 2-3 หมื่นล้าน เขาพูดถึง 7 หมื่นล้าน แสนล้าน แต่ท่านทั้งหลายอาจจะไม่ทราบ ว่า กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตอนนี้แสนกว่าล้านแล้วและก็มีปัญหาตามสมควร เพราะว่าเตรียมการไม่ดี คือตอนที่ท่านเริ่มต้น หลักการปรัชญา แนวคิด วิถีปฏิบัติยังไม่ดีพอ น่าจะเป็นอุทาหรณ์ให้รัฐบาลปัจจุบันคิดว่า ถ้าจะทำงานกับกองทุนใหญ่ๆ เช่น กองทุนหมู่บ้าน ถ้าปรัชญา แนวคิด วิธีการ กลไก ไม่ดี อาจจะพบปัญหาแบบกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งเจตนารมณ์ดีมากและมีคุณค่านะครับ แต่พอปฏิบัติจริงมีปัญหา หรือแม้กระทั่งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรก็กำลังมีปัญหาอยู่ ฉะนั้นหวังว่ารัฐบาลปัจจุบันคงจะดูแลเอาใจใส่ให้กองทุนที่ตั้งขึ้นมาใหม่ๆ เริ่มต้นบนฐานที่มั่นคงทางด้านปรัชญา ความคิด หลักการและวิธีการ

ขอให้ความเห็นแบบรวบยอดว่าการศึกษากองทุนต่างๆ ที่ท่านทำ ถ้าจะมีประโยชน์ก็ต้อง คิดว่าแล้วจะทำอะไรต่อไป คงไม่ใช่เพื่อที่จะวิเคราะห์วิจารณ์สิ่งที่ผ่านมามีเท่านั้น ในบทศึกษาก็ได้เสนอไว้ด้วย ผมคิดว่าเป็นข้อเสนอที่น่าสนใจ ผมอยากจะเสนอเป็นอีกแบบหนึ่ง คิดว่าน่าจะมีประโยชน์กว่า ถ้าผมไปวิจารณ์ข้อเสนอก็ได้แค่วิเคราะห์วิจารณ์

ผมนึกถึงกองทุนที่จะมีความหมายเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ แล้วเดี๋ยวค่อยดูว่ารัฐบาลจะทำอะไร คือ

1. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

เป็นประเภทที่เรียกว่าเป็นกองทุนชุมชนสำหรับชุมชนท้องถิ่น ให้จัดการดูแลกันเอง ที่แล้วมาก็มีบ้าง เช่น กองทุน กข.คจ. แต่ก็มีแค่นั้น ครั้นนี้จึงเป็นก้าวใหญ่ที่ว่า มีกองทุนให้ชุมชนท้องถิ่นดูแลเอง จัดการเอง ผมคิดว่า เป็นกองทุนที่มีศักยภาพสูงมาก แต่นั่นหมายถึงว่าจะต้องมีหลักการ วิธีการ กลไกที่ตีความกันไปด้วยนะครับ แต่มีศักยภาพสูงมากที่จะพัฒนาท้องถิ่นและแก้ปัญหาท้องถิ่นแบบเบ็ดเสร็จ แบบบูรณาการ กองทุนนี้ก็ไม่ต้องพูดมาก เพราะรัฐบาลตั้งแล้ว ต้องถือว่าเขาคิดได้ก่อน

2. กองทุนเชิงกิจกรรม

กองทุนประเภทกิจกรรมเป็นกองทุนที่เราคุ้นเคย เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม กองทุนหมุนเวียนต่างๆ กองทุนที่อาจารย์ณรงค์พูดถึงว่ามี 30 กว่ากองทุน ส่วนใหญ่ก็เป็นกองทุนกิจกรรมประเภทเงินหมุนเวียน รวมทั้งกองทุนพัฒนาชนบทด้วยที่ธนาคารออมสินบริหารภายใต้ความเป็นเจ้าของของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(พ.อ.ช.) ซึ่งโอนไปจากสภาพัฒน์ฯ หรือกองทุนส่งเสริมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นส่งเสริมวัฒนธรรม ส่งเสริมศิลปะ ส่งเสริมธุรกิจชุมชน อะไรก็แล้วแต่หรือเป็นกองทุนวิจัย เช่น กองทุนสนับสนุนการวิจัย

ขณะนี้ผมกำลังคิดถึงกิจกรรมอีกประเภทหนึ่ง ใช้คำว่าเป็นการสร้างเสริมพลังแผ่นดิน ที่จริงแล้วมีโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลชุดก่อนชื่อว่า “โครงการสร้างเสริมพลังแผ่นดิน” มีคุณหมอประเวศ มีสภาพัฒน์ฯ มีผมอยู่ด้วย คิดกันขึ้นมาก็เสนอผ่านสภาพัฒน์ฯ เข้า คร.ม.ให้ความเห็นชอบ กำลังอยู่ระหว่างจะเริ่ม ดัน พอดีรัฐบาลใหม่เข้ามา ท่านนายกได้ทราบเรื่องนี้ก็คงจะชอบ เพราะท่านเอามาพูดบ่อยๆ ฉะนั้นก็อาจจะมีกองทุนที่ส่งเสริมพลังแผ่นดินหมายถึงการรวมพลังสร้างสรรค์ของคนทุกกลุ่ม ทุกพื้นที่ ทุกองค์กร จะเป็นพลังอันยิ่งใหญ่ กองทุนประเภทนี้เป็นกองทุนเชิงกิจกรรมที่ควรจะมี

3. กองทุนเชิงพื้นที่

กองทุนประเภทนี้เรายังมีไม่ชัดเจน แต่ในต่างประเทศกำลังมีการพัฒนาที่น่าสนใจ เริ่มต้นจากในอเมริกา ตอนนี้ขยายไปยุโรป เช่นที่เยอรมัน ถ้าใน Concept ของอเมริกันเรียกว่า Community Foundation ซึ่ง Concept นี้ กำลังระบาดไปที่ยุโรปและประเทศอื่นๆ

กองทุนเชิงพื้นที่ที่จะเน้นการพัฒนาที่ท้องถิ่น แหล่งของเงินอาจจะมาจากตัวเองคือสมาชิกของท้องถิ่น และหรือสมทบจากที่อื่น เช่น อาจจะมีจากกองทุนกลางระดับชาติ มูลนิธิใหญ่ๆ ระดับชาติ หรือถ้าเป็นประเทศ ไทยอาจจะได้มาจากมูลนิธิในประเทศอื่น เช่น ประเทศโปแลนด์ก็ได้การช่วยเหลือเริ่มต้นมาจากมูลนิธิฟอร์ด เป็นต้น ผมคิดว่ากองทุนเชิงพื้นที่น่าส่งเสริมมากเพราะอะไรที่เป็นเชิงพื้นที่จะทำให้เห็นภาพชัด คนในพื้นที่จะรู้สึกเป็นเจ้าของ รู้สึกมีส่วนร่วมสูง ผลงานก็ชัดเจนครับ เช่น กองทุนพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานี หรือกองทุนพัฒนาอำเภอเขาย้อยจังหวัดเพชรบุรี

ในบรรดากองทุนทั้ง 3 ประเภท ผมคิดว่าเป็นสิ่งที่น่าจะเป็นกรอบความคิดได้ว่ากองทุนที่จะมีประโยชน์ต่อประเทศ ต่อสังคม รวมทั้งต่อชุมชนนะครับ เราสามารถแบ่งได้ 3 ประเภทคือ

1. กองทุนสำหรับชุมชนท้องถิ่น ลงย่อยเป็นกองทุนหมู่บ้าน เป็นชุมชนเมืองไปเลย
2. กองทุนเชิงกิจกรรม
3. กองทุนเชิงพื้นที่

คำถามต่อมาก็คือ แล้วรัฐบาลควรจะทำอย่างไร ผมคิดว่ารัฐบาลควรส่งเสริมกองทุนทั้ง 3 ประเภทนี้ด้วยทางใดทางหนึ่งหรือหลายทางดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมด้วยนโยบาย ไม่ต้องลงทุนมาก เพียงแต่ประกาศนโยบาย ประกาศจุดยืน ประกาศความมุ่งมั่น ประกาศวิสัยทัศน์ให้ชัดว่าส่งเสริมกองทุนทั้ง 3 ประเภทนี้ และส่งเสริมให้ใครมีแรงทำได้ก็ให้ทำกันไป ถ้ารัฐบาลจะสนับสนุนเป็นรูปธรรมก็สามารถทำได้ เดียวคอยพูดกันว่าสนับสนุนเป็นรูปธรรมจะได้อย่างไรได้
2. ส่งเสริมด้วยกฎหมาย กฎหมายบ้านเราล้าสมัยมาก แต่เป็นที่น่ายินดีที่รัฐบาลมีความคิดริเริ่มให้อาจารย์มีชัย ฤชุพันธุ์ มาเป็นประธานคณะทำงานที่จะรื้อกฎหมายหรือปรับกฎหมาย จัดหมวดหมู่ หรือแก้ไขปรับปรุง หรือออกกฎหมายใหม่ หวังว่าจะได้รวมกฎหมายที่เกี่ยวกับประชาสังคม หรือเกี่ยวกับกองทุนประเภทที่หาประโยชน์ให้แก่สังคม รวมทั้งสมาคมและมูลนิธิต่างๆ ด้วยนะครับ หวังว่าจะเป็นเช่นนั้น ถ้าไม่เป็นเช่นนั้น เราหวังว่าพวกเราในที่นี้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกประชาสังคมจะได้รวมพลังกันผลักดันเรื่องกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับมูลนิธิ สมาคม เรื่องประชาสังคม การรวมตัวของประชาชน ควรจะมีกฎหมายออกมาให้ชัดเจน ในต่างประเทศได้มีการปรับปรุงกฎหมาย แม้กระทั่งประเทศที่ก้าวหน้ามากๆ อย่างเยอรมัน

พูดถึงเยอรมันผมขอแทรกนิดหนึ่ง ผมมีหนังสืออยู่เล่มหนึ่ง ถ้าท่านเห็นรายงานหนาและคิขนาดนี้ ท่านอาจจะนึกไม่ถึงว่าเป็นรายงานของมูลนิธิแห่งหนึ่ง รายงานนี้ดีกว่าบริษัทใหญ่ๆ หลายบริษัท แต่มูลนิธิแห่งนี้ใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายปีหนึ่งประมาณ 1,600 – 2,000 ล้านบาท มาจากกลุ่มบริษัทชื่อ แบเทลส์มัน เขาตั้งเป็น แบเทลส์มัน ฟาวเดชั่น เขาไม่ให้เงินคนอื่น ใช้เงินเองหมด แต่เงินที่ใช้ทั้งหมดเป็นไปเพื่อการปฏิรูปสังคมในเยอรมันในด้านต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม การเมือง การปกครอง ท่านที่สนใจผมจะให้ E-mail address ไว้ ผมกำลังจะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายนานาชาติเพื่อส่งเสริมมูลนิธิที่ทำงานเชิงยุทธศาสตร์ เรียกว่า International Network for Strategic Philanthropy มีเรื่องน่าสนใจมากทั้งสาระและวิธีการ ประเทศเยอรมันขณะนี้ก้าวหน้าไปเยอะ กำลังมีการปฏิรูป เช่นเรื่องการปกครองท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทสูง ที่จริงประชาชนเดิมก็มีบทบาทสูงอยู่แล้วแต่ก็ยิ่งจะให้มีบทบาทมากขึ้นไปอีก หรือการปฏิรูปทางสาธารณสุข การปฏิรูปการศึกษา และการปฏิรูปกฎหมายด้วยเรื่องมูลนิธิ สมาคม ฉะนั้นก็หวังว่าประเทศไทย รัฐบาลจะส่งเสริมกองทุนทั้ง 3 ประเภทด้วยระบบกฎหมาย ควรจะแก้ไขปรับปรุงได้นะครับ แต่ถ้ารัฐบาลยังไม่แก้พวกเรควรเสนอไป ที่จริงกลุ่มหนึ่งในหมู่พวกเราได้เสนอไป 2 - 3 รอบแล้ว ควรจะไปปิดฝุ่นและเอาไปเสนออีกทีหนึ่ง

3. ส่งเสริมด้วยข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติรวมทั้งเรื่องภาษีอากร ยกตัวอย่างเช่นที่เอกชนตั้งมูลนิธิหนึ่งก็ตั้งยากเหลือเกิน สองจะได้รับการส่งเสริมด้านภาษียากเหลือเกิน ถ้าใครได้ต้องไปขบอขอขบใจหน่วยราชการ ซึ่งที่จริงแล้วราชการน่าจะมาขอขบใจเอกชนที่ตั้งมูลนิธิเป็นประโยชน์ต่อสังคม รับผิดชอบต่อภาษีให้
4. ให้ทุนจัดตั้ง เช่น กองทุนหมู่บ้าน กองทุนกช.คจ. รัฐบาลให้ทุนจัดตั้ง กองทุนสนับสนุนการวิจัย หรือมูลนิธิพัฒนาไทยที่ฝากไว้ที่สภาพัฒน์ฯ รัฐบาลก็ให้ทุนจัดตั้ง ขอไปร้อยล้าน ให้มา 20 ล้าน ก็ยังคืนะครับ แล้วบอกว่าห้ามใช้เงินต้นให้ใช้ดอกเบี้ย ก็ไม่เป็นไร ผู้บริหารมูลนิธิก็ไปหามาเพิ่มได้
5. ให้ทุนสมทบ โดยเอกชนจัดตั้งรัฐบาลให้ทุนสมทบ เช่น ธุรกิจซึ่งมีกำลัง ไปตั้งมูลนิธิ ตั้งกองทุนต่างๆ แล้วรัฐบาลก็ให้ทุนสมทบไป สมมุติว่ารัฐบาลอยากจะทำจังหวัดต่างๆ ก็ส่งเสริมให้เกิดกองทุนจังหวัดหรือมูลนิธิจังหวัด โดยมีเงื่อนไขว่าถ้าเอกชนระดมเงินได้ 100 บาทรัฐบาลจะสมทบ 100 บาท 50 บาท ก็ว่าไป ในต่างประเทศเขาก็ทำกัน ประเทศไทยเสนอหลายรอบแล้วก็ยังไม่มีทำ

ด้วยวิธีส่งเสริมทั้ง 4-5 วิธี มันก็ไม่ยากหรอกที่จะเกิดกองทุนทั้ง 3 ประเภทที่ผมว่า กองทุนสำหรับชุมชนท้องถิ่นมีแล้ว รัฐบาลกำลังตั้ง กองทุนเชิงกิจกรรมรัฐบาลตั้งก็มี คนอื่นตั้งก็มี ถ้ารัฐบาลส่งเสริมหรือสมทบก็จะมี

มากขึ้น กองทุนเชิงพื้นที่ที่น่าจะส่งเสริมให้เกิดขึ้น จะโดยกฎหมายหรือข้อบังคับก็แล้วแต่เนะครับ ที่จริงมันคืองบพัฒนาท้องถิ่นนั่นเอง แทนที่จะผ่านระบบราชการ อ.บ.ต. อ.บ.จ. เท่านั้น ใช้เงินไม่ต้องมากหรอกครับ ผมเชื่อว่าพลังสร้างสรรค์ที่มาจากพหุภาคี ประชาสังคม และเป็นผลงานฟรีเนะครับเพราะพวกนี้เป็นอาสาสมัคร จะทำให้เกิดการพัฒนาในท้องถิ่นได้ดีมาก โดยลงทุนนิดเดียว

โดยสรุปผมคิดว่าการศึกษาเรื่องกองทุนที่ทำมาแล้ว ถือว่ามีประโยชน์เพราะว่าโดยสาระแล้วอาจจะล้ำสมัยไปบ้าง แต่เราเอามาประยุกต์ใช้กับเหตุการณ์ปัจจุบัน ผมคิดว่าที่ประชุมที่น่าจะถือเอาเหตุการณ์ที่เกิดใหม่ ๆ มาเป็นส่วนหนึ่งของผลงาน หมายความว่าส่วนหนึ่งของสาระอ้างถึงสิ่งที่เกิดใหม่ ๆ แล้วให้ความเห็นต่อไปว่า จะนั้นควรจะทำอะไรบ้าง โดยสรุปจากความเห็นท่านอื่น ๆ ส่วนที่ผมเสนอก็คือว่าให้นึกถึงกองทุน 3 ประเภท และรัฐบาลสนับสนุนด้วยวิธีการต่างๆ ควรจะทำให้จริงจางอย่างน้อยประกาศนโยบายออกมา หรือตั้งคณะทำงานขึ้นมา จะได้มีกำลังคนขึ้นมา แบ่งงานกันไปทำ จะได้เสนอเป็นรูปธรรม แก่กฎหมายบ้าง แก่ข้อบังคับบ้างตั้งกองทุนบ้าง สมทบกองทุนบ้าง น่าจะเป็นผลงานที่ดียิ่งหนึ่งของรัฐบาล สอดคล้องกับแนวทางที่กำลังคิดกันอยู่ว่าจะส่งเสริมการพัฒนาท้องถิ่น พัฒนาสังคมให้กว้างขวาง ส่งเสริมพลังแผ่นดินก็คือการระดมพลังจากทุกส่วน และกองทุนที่น่าเสนอทั้ง 3 ประเภทจะระดมพลังจากทุกส่วน รวมทั้งพลังอาสาสมัคร ซึ่งจะสอดคล้องกับปี 2544 ซึ่งเป็นปีอาสาสมัครสากล รัฐบาลชุดก่อนตั้งคณะกรรมการแล้ว แต่หลังอ่อน จะเห็นว่าพวกเราไม่รู้เรื่องเลย ขณะนี้เรากำลังจะเสนอ รัฐบาลให้พลังอาสาสมัครมีชีวิตชีวาขึ้นมา อาสาสมัครก็เป็นทุนชนิดหนึ่งเป็นทุนแรงงาน สมเด็จพระราชดำริเริ่มต้นให้แล้วเรื่องคลังสมอง น่าจะสานต่อได้อย่างดี ให้มีทั้งทุน มีทั้งสติปัญญา มีทั้งแรงงาน วัตถุต่างๆ เข้ามาสมทบกัน ก็จะเป็นการฉลองปีอาสาสมัครสากลด้วย และทำให้ขบวนอาสาสมัครเริ่มต้นมีพลังอย่างแท้จริงในสังคมไทย สมทบกับกองทุนต่างๆ ที่จะมาสร้างพลังต่างๆ ให้เกิดขึ้น ยังผลให้เกิดผลดีต่อสังคมไทยอย่างมากต่อไป ขอบคุณครับ

ดร.อมรา พงศาพิชญ์ :

ขอบคุณคุณไพบุลย์มากค่ะ สมาชิกคิดใจค่ะ เคียวต่อไปที่คุณเอนก แล้วเราจะอภิปรายกันต่อ

คุณเอนก นาคะบุตร : ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF)

ขอเดิมนอกกรอบพูดเรื่องกองทุนหมู่บ้านเลขนะครับ ตอนช่วยกันคิดว่าเราควรจะศึกษากองทุน 4 - 5 กองทุนนี้ เพราะเราเริ่มเห็นว่ากำลังมีการเปลี่ยนยุคจากรัฐเป็นกลไกหลักในการใช้งบประมาณ ยุคที่สอง NGO ใช้งบประมาณของรัฐต่างประเทศ ต่อมาก็เริ่มเห็น พ.ช.ม. ส.ก.ว. ที่ใช้งบประมาณของรัฐแล้วโดยการจัดกลไกอิสระ มี พ.ร.บ. สำนักงานอิสระมหาชน เราก็คิดว่าน่าจะศึกษาดู 3 ตัวนะครับ ดู Paradigm ดูหลักคิด ปรัชญา กระบวนการ กลไกการจัดการ สุดท้ายดูความยั่งยืนหรือผลที่เกิดขึ้นกับประชาชนฐานล่าง ผมเห็นด้วยกับพี่ไพบุลย์ ขอบใจความคิดของรัฐบาลชุดนี้แล้วอดและโยนประเด็นที่มีความเสี่ยงหรือท้าทายทั้ง 3 เรื่อง คือ Paradigm หรือ ปรัชญา ซึ่งมันจะไปผสมอยู่กับหลายกองทุนที่เรากำลังวิจัย 5 กองทุนนี้อยู่ รวมทั้งกองทุน SIF ซึ่งก็ยังไม่รู้ เราก็เรียนรู้ไปปรับไป เราก็ต้องเอาตัวรอดให้ได้เหมือนกันเพื่อให้ภารกิจลงไปอยู่ข้างล่าง แต่ก็พบว่าถ้ากองทุน 1 ด้านบาทของรัฐบาลทำงานได้ กองทุน SIF จะเขยภายใน 3 เดือนข้างหน้า ถ้าเขาทำไม่สำเร็จ จะเกิด NPL ทั่วประเทศ เกิด AMC หมู่บ้านขึ้นมา 7 หมื่นหมู่บ้านทั่วประเทศ และต้องหาคนไปติดตาม ถ้ามองในแง่บวก จะเกิดธนาคารชุมชนขึ้น 7-8 หมื่นแห่งทั่วประเทศ ถ้ามองตรงปลายท้าทายมาก คนบริหารไม่มี MBA ไม่มีจบ คือเคเตอร์สักคน จะเป็นคนในหมู่บ้านจบ ป. 4 ป. 7 เช่น ครูชม พระสุบิน อาจจะมีหลวงตาเขออกมารับบริหาร

เพราะฉะนั้นต่อไปคนบริหารกองทุนชุมชนจะมีหน้าตาอย่างนี้ แล้วพวกเราจะอยู่ที่ไหน พวกเราคิด SIF กันขึ้นมา อาจารย์อัมมาร์ อาจารย์ไพฑูรย์ ทำจากหมู่บ้านถึงประเทศ และลงกลับหมู่บ้าน วันนี้กองทุนไทยรักไทย คิดแล้ว จบที่หมู่บ้าน มันท้าทายมาก

ผมเปิดประเด็นก่อนว่า Paradigm ที่อยากพูดในวันนี้ ตัวปรัชญาในอดีต สมัยผมคุ้นกับกองทุนต่างประเทศมาก่อน วิธีคิดของเขาคือเอา“เงินเป็นตัวตั้ง” ส่วนเราเอาเงินเป็นเครื่องมือ (Means) เพื่อไปสู่เป้าหมาย (Ends) ตอนหลังเราพบว่า เงินเป็นเครื่องมือ (Means) ให้คนได้เรียนรู้ ให้คนได้รวมตัวกัน ได้คิดร่วมกัน

ต่อมาในยุคที่เราเจอวิกฤต “เงิน” ก็ไม่ใช่คำตอบ ไม่ใช่เครื่องมือเท่านั้น เราค้นหาเงินชนิดใหม่ที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ทุนทางสังคม (Social Capital)” ซึ่งบ้านเรามีมาก ซึ่งได้แก่ทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางความร่วมมือ ความภาคภูมิใจ ความมั่นใจ ซึ่งพี่ณรงค์ก็เข้าไปวิจัย พี่อมราก็เข้าไปเรียนรู้ ส.ก.ว.ก็กำลังลงไปลึกขึ้น ในขณะที่เราเริ่มค้นหาเงินที่เป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ ที่เราคิดว่าจะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชนบท เป็นเครื่องมือ (Means) ที่สร้างให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ขึ้นได้ เพิ่มการจัดการ เพิ่มการรวมกลุ่ม เพิ่มเพื่อน เพิ่มการแบ่งปัน เพิ่มจิตใจสาธารณะ

วันนี้ระหว่างคำว่า “เงิน” ที่นักเศรษฐศาสตร์เรียก “ทุน (Capital)” กับปรัชญาใหม่ที่เราเริ่มเอามาใช้กันมากขึ้นคือ “ทุนทางสังคม” ผมเข้าใจว่ารัฐบาลชุดนี้ได้รับอิทธิพลมากขึ้น พูดเรื่องเงินล้านบาทแล้วลงไปหน่อย พูดเรื่องพลังแผ่นดินมากขึ้น “พลังแผ่นดิน” ก็คือทุนทางสังคมที่บ้านเรามี ท่านอาจารย์ประเวศน์ และหลายๆ ท่านใช้คำนามธรรมที่เรียกว่า “พลังแผ่นดิน” ที่เป็นรูปธรรมก็คือความสามารถของเราที่มีอยู่และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในการจัดการตนเองของชุมชนระดับรากหญ้า ระดับเมือง ระดับจังหวัด ตกทอดมา ปรับกันผสมกลมกลืนบ้าง แปรกแยกบ้าง เรามีทุนตรงนี้อยู่

ประเด็นที่ 2 ในอดีตเรื่องของ Funding มาจากต่างประเทศ.. ในช่วงแผนฯ 6 เราเริ่มคิดเรื่อง Funding ในระบบกลไกรัฐที่เรียกว่า Block Grant รัฐเป็นคนจัดการ ตั้งให้กระทรวงตัวเอง กรมของตัวเองจัดการ อย่างที่เรา Review งบประมาณกัน หรือให้ NGO มาจัดการเป็นบางกองทุนอย่าง LDI ดูแล้วซึ่งผมก็มีส่วนเกี่ยวข้องบ้าง ซึ่งผมจะไม่ลงรายละเอียด จะพบว่า “เป็นการจัดงบประมาณแบบ Budgeting ใช้การคิดแบบ Spending” นี่เป็นคำของคุณทักษิณนะครับ ซึ่งเราก็คงอีกว่า คำว่า Spending กับคำว่า Investment ต่างกัน และ Social Investment ยิ่งต่างไปใหญ่ กำลังชี้ให้เห็นว่า Paradigm กำลังเปลี่ยนจากการที่ต่างประเทศที่สนใจเอา Funding มาให้ประเทศไทยบริหาร ในระบบรัฐ ระบบ Bilateral ระบบ Multilateral ออกมาเป็นระบบ NGO ระบบพหุสังคมหรือว่าประชาสังคม มี ส.ก.ว. พ.ช.ม. LDI และ SIF เป็นตัวทดลอง ในระบบรัฐก็มีหลายกองทุน กองทุนสิ่งแวดล้อม เอคส์ กองทุนวัฒนธรรม ผมว่ามันยังอยู่ในกลไกรัฐ รัฐจัดสรรงบประมาณแบบ Spending คือใช้ให้หมด ขณะนี้กำลังเห็นการเปลี่ยนแปลงใหญ่ เป็นการให้ชุมชนจัดการแต่ใช้งบของรัฐ เช่น กองทุน 1 ล้านบาทที่รัฐบาลกำลังคิด อันนี้น่าสนใจมากที่รัฐกำลังจัดสรรงบประมาณ

ผมเป็นยุคแรก ๆ ที่เอาเงินของรัฐบาลต่างประเทศและรัฐบาลไทยมาบริหาร โดยให้ตรงไปที่ข้างล่าง แล้วให้ตรงไปที่ชุมชน แต่วันนี้รัฐบาลกำลังเปลี่ยน Paradigm มโหฬาร लेकरไปให้ชุมชนจัดการ

กลไกกำลังเปลี่ยน อย่างที่พี่ไพฑูรย์พูดว่า Paradigm กำลังเปลี่ยนมาเป็นกองทุนเฉพาะกิจ เอคส์ สิ่งแวดล้อม แยกกันจัดการ ส.ก.ว., พ.ช.ม., SIF แยกกันจัดการเป็นกองทุนเฉพาะกิจ กำลังคิดเป็น Holistic ไม่ใช่ข้างบนคิด กำลังให้ข้างล่างคิด อันนี้อ่านน่าสนใจใหญ่ ว่าชาวบ้านจะคิดแบบเชื่อมโยงเป็นองค์กรรวมของหมู่บ้านเขาได้อย่างไร วิธีคิดมันไปแล้วนะครับ

ประเด็นที่ 3 วิธีคิดเน้นเรื่อง Social Capital เน้นเรื่องชุมชนเข้มแข็ง เน้นการให้เข้าเชื่อมโยงนโยบายรัฐบาลใหม่ ซึ่งถ้าทำได้ เช่น คิดการพักหนี้ที่กระทรวงหนึ่ง ฟันฟูเกษตรคิดที่กลไกหนึ่ง กองทุน 1 ด้านบาทคิดอีกกลไกหนึ่ง 1 ผลิตภัณฑ์ 1 หมู่บ้านคิดอีกกลไกหนึ่ง หรือยาเสพติดกำลังประกาศสงครามทั้งประเทศรวมทั้งจะไปรบกับพม่าด้วย การคิดแบบองค์รวม(Holistic) นี้จะต้องดูว่าจะโยงที่พื้นที่เล็ก ๆ ที่หมู่บ้านได้อย่างไร ผมฝากว่า Paradigm มันท้าทาย ประชามันท้าทาย ผมไม่เคยเห็นการพลิกฟ้าพลิกแผ่นดินมาขนาดนี้ เหลือแต่จะช่วยกันทำให้เป็นจริง หรือตามไปดู ไปส่องไฟให้เกิดเข้าที่เข้าทาง ไม่มีมีงหมูปูหมับกันที่หมู่บ้าน

ประเด็นที่สาม นี้ เปลี่ยน Paradigm จาก Supply Driven เป็น Demand Driven อย่างขนานใหญ่ ผมทำ SIF ยังคิดว่าต้องค่อย ๆ ทำจาก Demand Driven จากกรุงเทพฯ ไป จาก Supply size ที่เป็นพระเอก ไปหา Demand size ให้ได้ Supply size เป็นฝ่ายสนับสนุน ถ้าทำได้ตามปรัชญา ผมว่าเป็นการเปลี่ยนบทบาททางการเมืองขนานใหญ่ ทำให้เกิดการเมืองภาคพลเมือง เป็นพลเมืองที่มีผลกำลังทางปัญญา ทางการจัดการและทางารรักแผ่นดินของหมู่บ้าน หรือท้องถิ่น

ประเด็นที่ 4 อย่างที่เรียนว่า วิธีคิดเปลี่ยนจาก Budgeting แล้วก็ Spending ให้หมดภายในเดือนสิงหาคม-กันยายน สัมมนา-ซื้อของ-ทอดน่อง-ท่องแผ่นดินทั่วโลก มันจะเปลี่ยนไป เพราะใช้ไม่หมดปีหน้าถูกตัดต้องซื้อของให้หมด วิธีคิดแบบใหม่คำว่า Investment จะเข้ามา คำว่า Social Investment ถ้าไม่เกิดทุนทางเศรษฐกิจ ก็ต้องเกิดทุนทางสังคมหรือเกิดทั้ง 2 และไม่เกิด AMC ไม่เกิด NPL ทางสังคมหรือทางเศรษฐกิจ ผมว่ามันเปลี่ยนวิธีคิดที่เรากำลังวิจัยกันพอสมควรนะครับ ผมคิดว่าน่าจะช่วยกันคิดต่อ

ประเด็นสุดท้าย รัฐธรรมนูญใหม่ให้ออกาสชุมชนจัดการตัวเองมาก แต่วันนี้ พ.ร.บ. ถูกยังไม่ออก ที่ออกมาก็มีหน่วยราชการใจดีอาสาทำ เช่น สภาพัฒน์ฯ กรมการพัฒนาชุมชน ต้องชื่นชมครับ แต่ต้องระวังนะครับ รัฐธรรมนูญเป็นของคนทุกอาชีพ สถานที่ปรึกษาฯ วันนี้ตกลงให้กรมการพัฒนาชุมชนทำ แต่อย่าลืมนะครับว่ามีอีกหลายคนเป็นเจ้าของร่วม อย่าบ่ลือกกันมากนักนะครับ

รัฐธรรมนูญใหม่ให้ออกาสชุมชนโดยไม่รู้ตัว มาตรา 40, 45, 46 และ 57 ถ้าใช้เงินเป็นเครื่องมือทำให้เกิดการตื่นตัวทางการเมืองภาคประชาชนแบบมีส่วนร่วม แบบมีกระบวนการ (Process) แบบมีการจัดการตนเอง ถ้าทำได้โดยไม่รู้ตัวก็คือได้ว่าเป็นการข้ามเรื่องการปฏิรูปราชการ การกระจายอำนาจ การถ่ายโอน ถ้ามองแบบวิสัยทัศน์ (Vision) ใหม่ ผมลองถอดความคิดของรัฐบาล จะทำให้เกิด ค.ร.ม.หมู่บ้าน 7 หมื่นหมู่บ้าน เกิดธนาคารชุมชนซึ่งธนาคารออมสินดูแลไม่ทัน ซึ่งจะเกิดขึ้นมาในอีก 2 ปีข้างหน้าจำนวน 7 หมื่นธนาคาร ถ้าทำดีก็คือแบบที่รบ แบบพระสุบิน ถ้าทำไม่ดีก็คือ AMC นึกเอาที่แล้วก็กันนะครับ Bank ไหนล้มไปบ้าง มีคือเคอร์ไม่รู้จักคน มี MBA จบฮาวาร์ดมาไม่รู้ที่คน มันไม่ได้อยู่ที่เครื่องมือ ที่ทักษะ แต่มันอยู่ที่คุณธรรมและการตรวจสอบของหลายฝ่าย

ประเด็นคือรัฐธรรมนูญได้ให้ออกาส แต่ว่ากองทุนโดยไม่รู้ตัวกำลังทำให้เกิดการตื่นตัวของภาคพลเมืองที่หน่วยเล็กๆ พื้นที่เล็กๆ ที่เรียกว่า “หมู่บ้าน” ที่นี้ก็ขึ้นอยู่กับคนในหมู่บ้านว่าจะจัดการกันอย่างไร เอาละครับผมทั้ง Paradigm ให้เห็นว่าใน 5 กองทุนที่เราวิจัยก็คงมีการแตะ Paradigm เหล่านี้ แตะปรัชญา แตะหลักคิดเหล่านี้อยู่

➤ ประเด็นเรื่อง กระบวนการและกลไก

เข้าใจว่า ศ.ก.ว. เป็นกองทุนแรกที่ใช้ พ.ร.บ.ของตัวเอง กองทุนสิ่งแวดล้อมด้วย ถ้า เข้าใจไม่ผิดว่ามี การใช้ พ.ร.บ. เพื่อกำหนดโครงสร้างใหม่ กำหนดการใช้งบประมาณแบบใหม่ ที่ออกมาเป็นแบบอิสระมหาชน และบริหารงานอย่างอิสระไม่อยู่ภายใต้ระเบียบและระบบราชการ ไม่ต้องขึ้นกับนายซึ่งมาก็ก็ย้ายอธิบดีที่ แต่ไป

รับใช้แผ่นดิน รับใช้ประชาชน รับใช้ภารกิจชาติขึ้น แต่ถ้าอยู่ในระบบราชการ ก็ถือว่าชิบติจะถูกย้ายเมื่อไหร่ เพราะรัฐบาลเปลี่ยน

การดำเนินการด้วยกฎหมาย ภายใต้ระบบรัฐสภาที่ออกกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ นี่คือการเปลี่ยนสำคัญและเข้าใจว่าตอนนี้มีอยู่น้อย กองทุนของคุณใหญ่ก็มีการออกเป็นกฎหมาย SIF ไม่มีเพราะเป็นกองทุนเฉพาะกิจ ภารกิจสั้น แต่เราพบว่าการใช้กลไกรัฐเพื่อใช้งบประมาณของรัฐออกมาผ่องถ่าย 3 ชั้น ใช้เงินงบประมาณแต่ใช้กฎหมายทำให้มันคลอเคลียมาเป็นกลไกอิสระมหาชน แล้วก็ทำให้เงินงบประมาณลงไปอยู่ในชุมชนเล็ก ๆ ได้ อันนี้เป็นบทเรียนที่ผมอยากชี้ให้เห็นว่า ใช้เครื่องมือทางกฎหมายไปเอาเงินงบประมาณออกมาทำงานและไม่อยู่ในระบบราชการ ไปอยู่ในองค์กรอิสระมหาชน แล้วก็ถ่ายงบประมาณลงไปอยู่ระดับชุมชน โดยมีรอยต่อและระบบเชื่อมที่เรียกว่า “องค์กรอิสระมหาชน” เข้าใจว่า พ.อ.ช. ศ.ก.ว. ทำอย่างนี้อยู่ อยากเห็น SIF ทำงานต่อเนื่องกัน แต่ว่าไม่จำเป็นต้องเป็นแบบ SIF อยากเห็นเครื่องมือหรือ พ.ร.บ. การออกกฎหมายแบบนี้ ซึ่งเข้าใจว่ากองทุนด้านบาปนี้ก็จะออกมาทำนองนั้น แต่อาจจะมีความเสี่ยงจะครบถ้วนภาคไทย รักดี สงวนตัว ขอทำคนเดียวหมดยุคแล้วนะครับ หลังแผ่นดินจะขึ้น ก็ขึ้นจากสำนักงานอิสระได้ไหม อิสระจาก 2 ตัวคือ

ประการที่ 1 จากกลไกราชการที่เกิดในยุคต่างคนต่างทำ ดูแลคนละกระทรวง ดูแลน้ำที่หนึ่ง ดูแลดินที่หนึ่ง ดูแลการปลูกที่หนึ่ง ดูแลตลาดที่หนึ่ง แล้วต้องไปประสานทั้ง 12 กระทรวง 50 กรม เป็นไปไม่ได้ครับสำหรับชาวบ้าน และกรมส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ เราต้องการสำนักงานอิสระจากระบบราชการที่ไม่สามารถประสานงานในพื้นที่เล็ก ๆ ที่อยู่หมู่บ้านหรือท้องถิ่นได้

ประการที่ 2 หน่วยราชการวันนี้ก็ยิ่งเจอชะตากรรม ต้องถูกย้ายทุกครั้งที่มีการโยกย้ายใหม่มา รัฐบาลใหม่มา การรับใช้นายกับการรับใช้ข้างล่างยังไม่ชัด ผมเชื่อว่าสำนักงานอิสระมหาชนมีบอร์ดดี ๆ ใสๆ มีสื่อมวลชนควบคุม มีการตรวจสอบทุกขั้นตอน จะสามารถรับใช้ข้างล่าง และภารกิจจะเป็นตัวตั้ง ผลจะเป็นตัววัด

ความเสี่ยงก็คือว่า พ.ร.บ. 1 ด้านบาป และในอนาคตจะออกกองทุนใหม่ จะใช้กลไกราชการทำงานเหมือนเดิม หรือใช้กลไกราชการเป็นตัวส่งผ่าน เป็นตัวสนับสนุน แล้วให้เกิดองค์กรอิสระมหาชนในยุคที่บ้านเมืองต้องการความหลากหลาย และพลังที่หลากหลาย

➤ ประเด็นเรื่องกระบวนการและการจัดการ

ถ้ามองจากกรุงเทพฯ ออกไปเหมือนในอดีต จะบริหารโดยให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลาง ค่อยๆ กระจายอำนาจบ้าง ไม่กระจายบ้าง กระจายแบบไม่จริงบ้าง จริงบ้าง หลอกบ้าง อย่าง อ.บ.ต. ผมไม่ค่อยแน่ใจ ตอนนี้ก็มี อ.บ.ต. ฟ้องเยอะ ให้ตัวเลขไปแต่อำนาจไปอยู่กับคนโน้นคนนี้บ้าง จะใช้การจัดการแบบ Legal กับ Audit ใช้เครื่องมือทางกฎหมายกับเครื่องมือการบริหารของสินเชื่หรือของทางการเงิน แต่วันนี้พบว่าการจัดการเริ่มเปลี่ยนไปใช้การจัดการเชิงสังคม ซึ่งมีหลายกองทุนเริ่มใช้ เช่น พ.ช.ม. ศ.ก.ว. สำหรับ SIF เริ่มทดลองโดยใช้การจัดการเชิงพหุภาคี คือใช้ Social Management และ Social Control คือการควบคุมโดยระบบสังคมและระบบชุมชนฐานล่าง ควบคุมกันเองโดยสมาชิก เราจะพบว่าการจัดการเริ่มเปลี่ยนไปจากที่รัฐจัดการธุรกิจสินเชื่ สถาบันการเงินมาเป็นเรื่องการจัดการแบบประชาสังคม แล้วเริ่มมาเป็นเรื่องของชุมชนจัดการ ระบบสังคมและระบบชุมชนฐานล่างควบคุมกันเองโดยสมาชิก

ผมกำลังชี้ให้เห็นว่าจากยุคที่ใช้ Legal กับ MBA นะครับ Financial Management กับใช้เรื่องของ Audit กับ Financial Audit มาเป็นเรื่องของ Social Management กับ Social Audit มากขึ้น และมันกำลังเปลี่ยนกลไกการจัดการ ยิ่งมาดูการตื่นตัวของกองทุนชุมชนที่ทำโดยการออมทรัพย์ขององค์กรออมทรัพย์ทั้งประเทศ จะพบว่าเขาใช้ Social Control สูงกว่าธนาคารชาติที่ใช้ Audit Control และ Legal Control และวันนี้ธนาคารชาติก็เป่

ไปเป้มา ผมชี้ให้เห็นว่าเราอาจจะไม่ได้มีกลไกการจัดการที่ดีที่สุด อาจจะไม่ใช่อันใดอันหนึ่งระหว่างกลไกรัฐ หรือกลไกธุรกิจที่ใช้ Legal Control กับ Audit Control เราพบว่าการ Control ที่มีความยั่งยืนคือการ Control จากล่างขึ้นบน จากสมาชิกกรรมการหรือจากรูปปัญหามุมมองอีกชั้นหนึ่ง เพราะฉะนั้นถ้ากองทุน 1 ด้านบาทชดชนะครับ ไม่น่าจะช้ารอยอดีต

➤ ประเด็นเรื่องความยั่งยืน

ในอดีต ตอนรับเงินฝรั่งผมก็ถูกถามว่าจะยั่งยืนยังเงิ เอนก ผมบอกไม่รู้ ถามว่าคุณไปลงทุนเองได้ไหม ตอบว่าได้แต่คนไทยตอนนี้เงิ ก็มีคำถามเรื่องความยั่งยืนของ Funding แต่วันนี้เรากันพบเรื่องความยั่งยืนของข้างล่าง องค์การชุมชนทั่วประเทศกำลังค้นหาตัวเองในการบริหารการเงินของเขาจากเงินที่รัฐให้มา จากเงินที่เขาออมเงินเอง

ระบบสังคมและระบบชุมชนฐานล่างควบคุมกันเองโดยสมาชิก เราจะพบว่าการจัดการเริ่มเปลี่ยนไปจากรัฐจัดการธุรกิจสถาบันการเงินจัดการสินเชื่อ มาเป็นเรื่องการจัดการแบบประชาสังคม และเริ่มมาเป็นเรื่องของชุมชนจัดการ

องค์กรชุมชนทั่วประเทศกำลังค้นหาความยั่งยืน ในอดีตผมพบว่าไม่มีความยั่งยืนจริง และความต่อเนื่องก็อยู่ที่ว่ารัฐจะให้ต่อเนื่องไหม ไม่ว่ารัฐไทยหรือรัฐต่างประเทศ หรือ Donor หรือการระดมทุนแบบที่คุณใหญ่ลย์พูดถึง Community Foundation มีการระดมทุนของอเมริกาและของยุโรปสูงมาก ใช้ United Way ใช้ Philanthropic Community ในการระดมทุนนะครับ แต่กำลังพบว่ากองทุนด้านบาทหรือแนวโน้มใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น คือการใช้ความยั่งยืนที่เป็น 2 มิติคือ ของข้างบนกับของข้างล่างผสมกัน วันนี้ชาวบ้านเสนอชดชนะครับว่า ความยั่งยืนของเขาหมายถึงการใช้ทุนทางสังคมที่มีอยู่ในหมู่บ้านและชุมชนเข้าร่วมด้วย ใช้การออมทรัพย์ ใช้การระดมทุนเข้าร่วมด้วย นี่จะเปลี่ยนมิติไปเลยนะครับ สำหรับองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง จะพูดถึงความยั่งยืนในมิติทางการเงินว่าเขาขอร่วมทุนด้วย ร่วมออมด้วย ร่วมใช้ทุนทางสังคมด้วย ประการที่สองเขาพูดถึงการบริหารเองเขาพูดถึง “4 ก” คือ

ก.1 คือการจัดการและกลไกการบริหาร เขาขอมีส่วนร่วมกำหนดด้วยได้ไหม กฎเกณฑ์ทั้งหมดที่เคยกำหนดจากต่างประเทศ CIDA อเมริกา ญี่ปุ่น ยุโรป เขาขอสร้างกฎเกณฑ์ที่เขา มีประสบการณ์และทำให้สอดคล้องได้ไหม จากการเรียนรู้และค่อยๆปรับ แต่ปัญหาคือเรามีชุมชนที่อายุ 3 ขวบ 3 เดือน นอนแบบเขาขอแบบอย่างเดียว เรามีชุมชนประเภท 17 ปีที่ขอเงินอย่างเดียวและบอกว่าอย่ายุ่ง เรามีชุมชนประเภท 25 ปีอย่างครุชบอย่างพระสุบิน ประเด็นก็คือการค้นหาความยั่งยืนอาจต้องมีการจำแนกแยกแยะองค์ประกอบของชุมชนด้วย

ผมกำลังบอกว่าความยั่งยืนของสถาบันไม่เป็นจริงนะครับ ยกเว้นศ.ก.ว.ถ้ามี Endowment Fund กองทุนหลายๆ แห่งที่ไม่มี Endowment และใช้ภาษีหรือการระดมทุน อย่าง Community Foundation ก็คงไม่ยั่งยืนง่าย ๆ แต่เราพบความยั่งยืนในมิติข้างล่างนะครับว่า เมื่อชาวบ้านลงหุ้นแล้วมีความเป็นเจ้าของ การใช้งบประมาณทั้งจากของรัฐและการระดมทุนจากภายนอก และภายในจากงานค้าป่า จากการลงหุ้น ความยั่งยืนจะหนักแน่น ยิ่งเขามีการออกแบบการมีส่วนร่วม 4 ก. ซึ่งเสนอมาจากภาคกลางเมื่อปลายนี้เองว่า

ก.1 การมีส่วนร่วมในการจัดการ

ก.2 คือการมีส่วนร่วมในการออกกฎเกณฑ์และกติกาการบริหารกองทุนที่ร่วมมือกันระหว่างรัฐให้เขา ระดมได้เอง และจากหน่วยงานราชการหลายแหล่ง เขาขอเป็นกองทุนรวม และบริหารโดยเชื่อมโยงกันเองได้ไหม

ก.3 คือกิจกรรม ความยั่งยืนไม่ใช่ราชการบอกเมนูเขาเหมือนอย่าง SIF บอกหรือหน่วยราชการบอก กิจ



กรรมของเขาคงสอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น สอดคล้องกับทรัพยากรท้องถิ่น กับความเก่งที่มี เขาปลูกข้าวก็ต้องแปรรูปข้าว ปลูกกล้วยก็ต้องทำกล้วยฉาบ ไม่ใช่ทำขนมพุดตามที่พี่เลี้ยงบอก หรือทำเรื่องก่อสร้างเพราะว่ามี Commission แบ่งกันระหว่างนอกกับใน เข้าใจว่าขณะนี้ชาวบ้านกำลังคิดเรื่อง 1 ผลิตภัณฑ์อย่างน้อยกับ 1 ชุมชน

กิจกรรมที่สำคัญ คือต้องสอดคล้องกับสิ่งที่จะเป็นแผนชุมชน ที่ชาวบ้านต้องมีข้อมูลมีการศึกษาและตอบได้ว่าทิศทางของหมู่บ้าน การแก้ปัญหาเรื่องพิกัดนี้ เรื่องพื้นที่ การจัดการธุรกิจชุมชน เศรษฐกิจการเงินจะไปอย่างไร เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญมาก เขาบอกว่าหมดยุคกิจกรรมที่จะทำโดยหน่วยงานภายนอกกำหนดเมนูไปนี้สำหรับองค์กรที่อายุ 25 และอายุ 17 ปีนะครับที่เสนอ แต่อายุ 7 ขวบกับ 3 ขวบ คงไม่ได้

ก.4 การควบคุมทางสาธารณะและท้องถิ่นด้วยสื่อมวลชนทุกรูปแบบและเวทีสาธารณะ วันนี้ถ้าเรามองจากบริบทที่รัฐบาลกำลังใช้ Paradigm ใหม่ ..ใช้กระบวนการออกกฎหมายใหม่ ๆ เราจะทำอย่างไรที่จะไม่อยู่กับโลกใบเก่า แล้วเอาวิธีคิดและประสบการณ์ของชาวบ้านมาปรับใช้ กลุ่มคนที่คิดก้าวหน้าที่สุดในวันนี้คือองค์กรชุมชนที่มีการบริหารการเงินของเขา และของหน่วยงานราชการที่ให้ไป รวมทั้งของ NGO อันนี้คือความจริง แต่เรากลับไม่เคยไปขอถอดบทเรียนของเขาและให้โอกาสเขาเสนอตัวตนในการบริหารเงินด้วยตนเอง

สุดท้ายกองทุนด้านบำนาญโอกาสจะทำให้เกิดสภาพหมู่บ้าน เกิด ค.ร.ม.หมู่บ้าน คลังหมู่บ้าน และเกิดแผนหมู่บ้าน และจะเหลือทิ้งไว้คือธนาคาร 70,000 ถึง 80,000 ชุมชนภายใน 2 ปี หรือไม่ก็เกิด AMC ขึ้นมา 70,000 หมู่บ้าน และเราก็ช่วยกันแบกหนี้ NPL ค่อยรับ ขอบคุณครับ

ดร.อมรา พงศาพิชญ์ :

ขอบคุณคุณแอนก๊ะ คงเห็นนะคะว่าที่ดิฉันเรียนตั้งแต่ต้นว่า วันนี้เราไม่ได้ตั้งใจจะเสนองานของเรา เราตั้งใจมาฟังข้อเสนอนอกเหนือจากของเรา ซึ่งเราก็ได้มา 4 ท่าน ตอนนี้เราไปทานกาแฟแล้วกลับมาฟังความเห็นจากท่านอื่น

การอภิปรายจากเวที

คุณมณู สุรเกิด : กรรมการพัฒนาชุมชน

ขอแนะนำตัวครับ โดยหน้าที่คือรับผิดชอบโครงการที่หลายท่านเอ่ยชื่อไปบ้างแล้ว เช่น โครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน หรือ กข.คจ. เอกสารที่แจกผมจะไม่พูดเพราะเป็นเพียงสรุปบางประเด็นซึ่งอาจจะให้สาระในเบื้องต้น สำหรับสิ่งที่ทำอยู่ในช่วงหลังอาจจะเป็นการแลกเปลี่ยนถามไถ่กันได้ครับ แต่สิ่งที่อยากจะใช้เวลาตรงนี้ก็คือ มาคุยกันถึงผลงานวิจัยและสิ่งที่จะเป็นมุมมองในการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา ผมคิดว่าที่หลายท่านพูดไปแล้วค่อนข้างจะชัดเจนและมองแล้วน่าจะจะมีมุมมองที่เหนือจากผมค่อนข้างมากครับ โดยอาจารย์ไพบูลย์และอีกหลายท่านนะครับ แต่สิ่งหนึ่งในฐานะผู้ปฏิบัติก็มีอะไรบางอย่างที่นำมาแลกเปลี่ยนกันได้ครับ

ส่วนแรกเป็นความรู้สึกส่วนตัว คงไม่ถึงขั้นให้คำแนะนำอะไรกับงานวิจัยชิ้นนี้ แต่ที่ผมรู้สึกคือช่วงเวลาครับ อย่างที่อาจารย์ไพบูลย์พูดไปแล้ว เข้าไปนิดนะครับ ที่จริงถ้าเผื่องานวิจัยลักษณะเช่นนี้ออกมากลางปีที่แล้ว ก็อาจมีข้อเสนอหรือข้อคิดมุมมองที่เป็นประโยชน์กับเรื่องใหญ่ของชาติที่กำลังจะทำการอยู่ในขณะนี้

ส่วนที่ 2 ผมมองถึงความครอบคลุมของทุนที่เป็นเนื้อของการวิจัยชิ้นนี้ เพราะก็คงทราบกันดีแล้วว่าอาจมีกองทุนหลายสิบหรือหลายร้อยทุน ผมมองว่าเพียง 5 ทุนอาจจะมีข้อจำกัด เพราะคงไม่สามารถอธิบายถึงการบริหารจัดการ หรือประเด็นสำคัญซึ่งจะครอบคลุมและขยายไปสู่แนวทางหรือข้อเสนอที่ชัดเจนกว่านี้

ก่อนที่จะพูดถึงกองทุนหมู่บ้าน ๆ ละล้านหรือประเด็นของงานวิจัยชิ้นนี้อีกส่วนหนึ่งที่คิดว่า เป็นตุ๊กตาตัวหนึ่งที่ได้ยินมาจากพื้นที่ ต้องเรียนว่างานที่ทำอยู่มีโอกาสออกพื้นที่ตลอดและในช่วงกลางปี 2543 อยากเล่าให้ฟังว่ากรมการปกครอง หน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย มีการจัดเวทีเพิ่มประสิทธิภาพคณะกรรมการหมู่บ้าน (ก.ม.) ในภาคต่างๆทั่วประเทศ 5 เวทีเป็นเวทีใหญ่ประมาณ 200 คน คือเอาตัวแทนกรรมการหมู่บ้านมาเวทีละ 200 - 300 คน หมู่บ้านละ 2 คน ทำให้ตัวแทนกรรมการหมู่บ้านมีโอกาสไปร่วมกันในเวทีนั้น ซึ่งระยะนั้นเป็นช่วงหาเสียงก่อนการเลือกตั้งใหญ่ คำว่า “กองทุนหมู่บ้าน” ก็แพร่ไปในหมู่บ้านทั่วประเทศแล้ว ผมจึงใช้โอกาสในเวทีนั้นลองคุยกับกลุ่มที่เป็นกรรมการหมู่บ้าน สอบถามถึงความคิดเห็น ความรู้สึกนึกคิดเบื้องต้นจากทุกเวทีที่มีโอกาสไป ข้อมูลส่วนหนึ่งที่เป็นข้อสรุป และทำให้ต้องคิดเกี่ยวกับคำว่า “กองทุนหมู่บ้าน” ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับเรื่องที่เรากำลังคุยกันก็คือ มิุมมองของกรรมการหมู่บ้านที่ได้ยินเรื่องกองทุนหมู่บ้านแล้ว สามารถจัดกลุ่มชาวบ้านได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 บอกว่า เจ็บ ๆ กับคำนี้ จะเป็น 1 ล้านบาท 2 แสน 8 ก็ตาม ฟังแล้วก็ยังเฉย ๆ เพราะไม่แน่ใจว่าจะได้เมื่อไหร่ จะได้หรือเปล่า เพราะเคยรอมานาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มนี้ยังไม่ได้ติดตาม ถึงแม้ผู้สมัครจะเริ่มไปหาเสียงพูดให้ได้ยินมาตลอดก็ยังเฉย ๆ

กลุ่มที่ 2 บอกว่า ค่อนข้างดีใจ มีความคาดหวังและมีความพร้อมเพราะมองตัวเองว่ามีประสบการณ์ มีความรู้หรือมีทักษะในเรื่องการดูแลเงินทุนของหมู่บ้าน คือมีความพร้อมที่จะดูแล รับผิดชอบ และรับประโยชน์ในระดับชุมชน

กลุ่มที่ 3 คือกลุ่มที่มองว่าเงินล้านเอาเงิน 1 ล้านบาทเข้าไป สงสัยหมู่บ้านอาจจะแตกแน่ ชาวบ้านใช้คำว่า “หมู่บ้านแตก”

จากข้อคิดทั้ง 3 กลุ่ม ทำให้คิดว่าในขณะนั้นที่คำว่ากองทุนหมู่บ้านลงไปแพร่สะพัดในชุมชนหมู่บ้านนั้น ชาวบ้านผู้รับประโยชน์ตรงๆ เขาคิดอย่างไรกับสิ่งเหล่านี้ นั่นคือเมื่อกลางปี 2543 นะครับ จวบจนกระทั่งเลือกตั้งเสร็จ ถึงขณะนี้หลายคนก็คงทราบคือว่า ความชัดเจนของเรื่องนี้ยังไม่มากเท่าที่ควร ยังมีคำถาม ผู้เกี่ยวข้องสอบถามอยู่โดยทั่วไป และทำให้คิดต่อว่า ถ้าเราจะพูดถึงการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนาให้กระชับเข้ามมมองอยู่ 4 - 5 ประเด็น ซึ่งบางท่านก็พูดไปแล้ว คือ

1. ประเด็นที่ 1 ในเรื่องความรู้ความเข้าใจของคนที่เกี่ยวข้องจริง ๆ หมายถึงตัวประชาชนในหมู่บ้านในชุมชน ทั้งคนที่ต้องรับผิดชอบ หน่วยงานทั้งภาครัฐหรือเจ้าของทุนต่าง ๆ ต้องมีความชัดเจน เมื่อสักครู่นี้มีท่านหนึ่งพูดถึงคำว่า “จิตวิญญาณ” จำได้ว่าเมื่อตอนที่รัฐบาลแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 26-28 เดือนที่แล้ว (กุมภาพันธ์) ท่านนายกฯ ยืนยันว่านโยบายของท่านไม่ได้ขายฝัน ไม่ได้ใช้กลยุทธ์ทางการตลาด เป็น “นโยบายเชิงจิตวิญญาณ” หมายถึงว่ามีการสอบถาม มีการระดมความคิดเห็นจากประชาชนว่า คือสิ่งที่เขาต้องการ คือความจำเป็น ความเดือนร้อนที่เขาอยากได้ ตรงนี้ต้องคิดว่ากลุ่มเป้าหมายครอบคลุมทุกกลุ่มหรือเปล่า มีความหลากหลายหรือมีสัดส่วนเหมาะสมของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ทั่วทุกกลุ่มหรือเปล่า

2. ประเด็นที่ 2 ภายใต้คำว่า “กองทุน” น่าจะมีเรื่องของอาชีพ เรื่องของรายได้ หรือแม้กระทั่งขณะนี้สิ่งที่รัฐบาลกำลังพยายามทำก็คือขยายไปถึงขั้นการลงทุน การประกอบการ ขยายไปถึงขั้น SME แต่ก็ยังมีสิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขสำคัญของกองทุนต่าง ๆ

3. ประเด็นที่ 3 คือ น่าจะมีความชัดเจนในการเสริมสร้างบรรยากาศการมีส่วนร่วม และความเป็นประชาธิปไตยในระดับของชุมชนนั้น หรือในระดับของผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกองทุนอย่างชัดเจน ผมเห็นด้วยกับเรื่องเวทีระดมความคิดเห็นเพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตย แต่สิ่งหนึ่งที่มักปรากฏมาในบางครั้งก็คือ

บนเวทีนั้นค่อนข้างจะเป็นการเฉพาะเจาะจง ไม่หลากหลายครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย เหมือนกับว่าตรงนั้นมีความประสงค์หรือมีธงอยู่เฉพาะเพื่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด แล้วถูกหยิบยกมาอ้างว่านั่นคือเวทีที่ทำแล้ว มีข้อมูลแล้ว แต่ตรงนั้นในแง่ของความหลากหลายของผู้ร่วมเวที หรือสัดส่วนของผู้ร่วมเวทีก็อาจจะขาดไปบ้าง

4. ประเด็นที่ 4 นำมุงถึงความพึงพอใจของคนที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง เพราะตรงนี้หากขาดสิ่งเหล่านี้ก็คงก้าวเดินต่อไปได้ยาก

5. ประเด็นที่ 5 มีการบริหารจัดการที่ดี หลายท่านพูดไปแล้ว ซึ่งอาจจะโยงไปถึงขั้นการติดตามตรวจสอบ น่าจะให้ความสำคัญและให้น้ำหนักที่ตัวประชาชนผู้เกี่ยวข้องระดับล่างโดยตรงมากกว่าที่ผ่านมา เราเถื่อว่าตรงนั้นเป็นการตรวจสอบและประเมินที่มีคุณค่าและให้ประโยชน์อย่างแท้จริง

ดร.อมรา พงศาพิชญ์ :

ขอบคุณ คุณมนูญค่ะ ผู้แทนมหาดไทยจะมีข้อคิดเห็นอะไรไหมคะ เชิญค่ะ

คุณเจิดขอ : ผู้แทนจากเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ที่จริงวันนี้เจตนาแท้จริงของเราก็คือการให้ท่านทั้งหลายได้วิพากษ์วิจารณ์เพราะคำวิพากษ์วิจารณ์ก็ดี คำแนะนำของท่านก็ดี ผลงานวิจัยก็ดี เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลนี้นำไปปรับใช้ได้ ผมไม่บังอาจพูดแทนท่านนายกฯ นะครับ แต่ว่ากำลังจะมาพูดถึงปรัชญาของท่านนายกรัฐมนตรี เมื่อวันศุกร์ที่แล้ว(14 มิ.ค.2544) ท่านนายกฯ เป็นประธานในการทำ Workshop ที่กระทรวงมหาดไทย และพูดถึงเรื่องกองทุนหมู่บ้าน 1 ล้านบาท ผมขออนุญาตสรุปว่าวันนั้นหนังสือพิมพ์และสื่อต่างๆ ได้สรุปออกมาแล้วตามคำแถลงของท่านนายกฯ แต่ผมอยากจะพูดในจุดที่ท่านนายกฯ พยายามสื่อออกมาให้กับชาวบ้านทั้งหมดด้วยภาษาชาวบ้าน

ท่านนายกฯ สื่อว่า นโยบายของรัฐบาลสอดคล้องกับนโยบายแห่งรัฐตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ท่านพูดถึงเรื่องของการที่ต้องปฏิรูประบบ ไม่ว่าจะเป็นระบบราชการ ระบบความคิด วิธีการคิด เป็นเรื่องที่สำคัญ

ผมชี้ให้เห็นว่าในการปฏิรูประบบราชการ ท่านทั้งหลายคงไม่ปฏิเสธความจริง ผมพูดเรื่อง “ข้อเท็จจริง” เขาพูดกันว่า Bureaucracy มันใหญ่โตมาก แล้วก็แข็งแรงที่สุดในประเทศนี้ ผมไม่บังอาจทำร้ายผู้รู้ทั้งหลายเกือบร้อยท่านที่อยู่ในที่นี้ แต่ชวนท่านคิดนิดหนึ่งว่าการต่อสู้ของแจ๊คกับยักษ์นั้น แจ๊คตัวเล็กจริง เราอ่านนิทานเรื่องนี้เราก็ต้องสรุปว่าแจ๊คสามารถพิชิตยักษ์ได้สำเร็จ แต่กว่าที่แจ๊คจะพิชิตยักษ์ได้ ถามว่าแจ๊คจะต้องทำอะไรบ้าง ...ผมก็ขอโยนกลับไปถามพี่เอนกบ้าง... ในขณะที่เราเข้าไปดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน เราก็มองดูว่าเราจะทำอะไร บอกว่าจะดำเนินการตามนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ในกองทุนหมู่บ้านคำอธิบายที่สั้นที่สุดก็คือมันเป็น “เงินกองทุนหมุนเวียน”

ผมพบประชาชนหลายๆ ที่ ผมก็ตามอาจารย์ไพฑูริย์ไป ตามพี่เอนกไป ตามหลาย ๆ ท่านไป ผมก็ขอมองบางส่วนที่อาจจะแปลกแยกไปจากที่ท่านทั้งหลายมอง ชาวบ้านบางท่านถามว่าเงินนี้ให้เปล่าหรือเปล่า ยังมีความคิดอย่างนี้ดำรงอยู่และเวลาเราพูดกัน บางทีเราก็อลัง มีป้ายโฆษณาจอห์นนี่วอล์คเกอร์ เป็นสัญลักษณ์ของไนจีเรียที่บอกว่าให้จับจ้องที่จุดหมาย อย่าไปจับจ้องที่อุปสรรค แต่บางทีพอพูด ๆ ไป ทุกคนมีข้อแย้งขึ้นมาชนิดหนึ่ง เราก็พากันเดินออกข้างทางแล้ว ความจริงจุดมุ่งหมายการปฏิรูประบบราชการมันต้องทำหลายอย่าง คราวนี้พูดภาษาจีนหน่อยก็บอกว่าเรื่องกองทุนหมู่บ้านเป็นคาบทะลวงอกของรัฐบาล เพราะเป็นการทำงานของคนที่อยู่ใจกลางคือชาวบ้าน คือประชาชนครับ ขออนุญาตพาดพิงถึงพี่เอนก ๆ ใช้คำว่า “ค.ร.ม.หมู่บ้าน” มันกำลังจะกลายเป็นความ

จริง จากความคิดความฝัน เส้นทางอาจไม่สวยหรูนัก แต่เชื่อว่าในท้ายที่สุดก็ต้องเป็นจริง ตรงนี้ผมอธิบายโครงสร้างคร่าว ๆ ให้เห็นภาพชัด ๆ จะได้เดินไปด้วยกัน

กองทุนหมู่บ้านที่รัฐบาลกำลังจะดำเนินการนี้ วันนั้นท่านนายกฯ สรุปลงและแถลงว่าภายใน 10 วันจะมีมติคณะรัฐมนตรีตั้งกองทุนหมู่บ้านในระดับชาติ จะต้องสรรหานักคิดที่มีความรู้ความสามารถและหลากหลาย ไม่จำเป็นต้องเป็นเฉพาะข้าราชการ แต่ใช้ระบบการคัดสรรจากบรรดาท่านผู้รู้ทั้งหลาย วันนั้นท่านนายกฯ พูดถึงอาจารย์ใหญ่ด้วย

เมื่อตั้งกองทุนหมู่บ้านในระดับชาติ เขาทำอะไรบ้าง เอามาวางกรอบเลขๆ ครบ แต่ไม่ได้เอามาควบคุมหรือเอามาชี้ชะตากรรมให้ชาวบ้าน ไม่ใช่เลย คือจากคณะกรรมการกองทุนในระดับชาติและก็ไปถึงในระดับหมู่บ้านเลย ระดับหมู่บ้าน เขาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เขากำหนดชะตากรรมชีวิตของเขาเอง ถ้าถามว่ากองทุนระดับหมู่บ้านหรือระดับรากหญ้ามาได้อย่างไร

ผมเชื่อว่าเมื่อเกิดมาจากห้องแม่ผมก็เดินไม่ได้เลย ขณะเดียวกันพ่อผมก็คงไม่ห้ามว่าอย่าเพิ่งเดินนะเดี๋ยวจะล้ม ผมก็ล้มหลายครั้งเหมือนกันกว่าผมจะเดินได้เป็นคนมาจนทุกวันนี้ กองทุนหมู่บ้านโดยหมู่บ้านเขาจะต้องจัดตั้งขึ้นเองได้ ถามว่าเขาไม่มีความรู้ เขาจะบริหารจัดการได้อย่างไร ถ้าเป็นองค์กรชุมชนบางจุดที่เข้มแข็งแล้วไม่ว่าจะเป็นของครูชบก็ดี ของพระอาจารย์สุบินก็ดี ซึ่งมีอยู่มากมาย นั่นก็เป็นอีกส่วนหนึ่ง แต่ผมพูดถึงองค์กรซึ่งที่เอนกใช้คำว่าพวก 3 ขวบ 7 ขวบจะได้อย่างไร ตรงนี้มองไปถึงระดับกลไกหนึ่งว่า น่าจะเป็นคณะกรรมการที่มาจาก 2 ส่วน ส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง ส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง นักประชาธิปไตยมีคำถามว่าทำไมไม่เลือกตั้งทั้งหมด รัฐบาลก็ยังมาจากการเลือกตั้ง ท่านครับเรามองใหม่จากความคิดใหม่ๆ ว่า ถ้าเราบล็อกโหวต (Block Vote) จะเกิดอะไรขึ้น มันจะกลายเป็นสิ่งที่เราไม่พอใจกัน เหมือนสื่อสารมวลชนหรือหลายๆ ท่านตั้งคำถามว่ากองทุนหมู่บ้านคือการเอาไปละลายแม่น้ำ นักคิดนักวิชาการบอกว่าต้องมีการติดตามตรวจสอบประเมินผล (Monitor) บางท่านเป็นนักการธนาคารบอกต้องเคร่งระเบียบกฎเกณฑ์ เพราะเรารีดกันเป็นท่อนๆ จะให้เงินชาวบ้านก็กลัวเขาจะเอาไปใช้เลอะเทอะ มันจะไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เลยต้องสร้างกฎเกณฑ์ นี่คือที่ท่านนายกฯ พูดกับเราในวันนั้น ที่ท่านแถลงต่อสาธารณะชนคือต้องการให้ชาวบ้านดำเนินการเอง แต่กลวิธีอย่างที่พระพุทธองค์พูดว่าทำอะไรต้องมีกุศโลบายที่จะทำให้วัตถุประสงค์นั้นสำเร็จ ตอนนี้ที่มาก็ทำหน้าที่นี้อยู่แล้วครับ คือตัวเองต้องมารับฟัง ต้องรับความคิดของท่าน ต้องรับคำวิพากษ์วิจารณ์ ต้องรับคำตำหนิติเตียน เพราะผมถือว่าท่านทั้งหลายมีความรอบรู้ มีความจริงใจ ในขณะนี้สิ่งที่เราขาด เรากำลังเติมในสิ่งที่เราขาด คือความเข้าใจซึ่งกันและกัน ความสมานฉันท์ ความรักความสามัคคีจะเกิดขึ้นจากการทำงานหนักร่วมกัน

สรุป ถามว่าจะทำกองทุนหมู่บ้านเมื่อไหร่ เมื่อไหร่ผมอธิบายว่าทำอย่างไรแล้วนะครับ ท่านนายกฯ สรุปว่าหลังจากมติ ค.ร.ม. ออกมา ก็จะออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หลายคนถามว่าไม่ออกกฎหมายเหรอ ผมว่าท่านนายกฯ เข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมาย ท่านพูดว่า ความจริงไม่อยากจะเขียนเป็นกฎหมาย แต่ที่เขียนก็เพื่อให้กองทุนหมู่บ้านเป็นบุคคลตามกฎหมาย ภาษากฎหมายเรียกว่า “นิติบุคคล” เท่านั้นเอง เพราะฉะนั้นกฎเกณฑ์ระเบียบกฎเกณฑ์เงื่อนไขสลับซับซ้อนท่านก็เห็นอยู่ เพราะเมื่อวานท่านก็ไปเปิดประชุมเรื่องการแก้ไขกฎหมาย พูดภาษาพระองค์เจ้าระพี ท่านบอกว่าชนชั้นใดเขียนกฎหมายก็อาศัยชนชั้นนั้น คราวนี้ชนชั้นที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนข้างมากก็จะเขียนกฎหมายสำหรับคนข้างมาก แล้วก็จะทำงานเพื่อคนข้างมาก ขอกำลังใจจากท่านทั้งหลายสั้นๆ ว่าท่านมีสิทธิวิพากษ์วิจารณ์ได้เต็มที่ ผมเชื่อว่าเราเกิดมาเพื่อที่จะรับฟัง เพราะว่าความคิดที่จะออกมาเป็นนโยบายอันนี้ ไม่ได้ลอยลงมา แต่มันเกิดมาจากการศึกษามาทั้งสิ้น ขอบพระคุณครับ