



รายงานฉบับหลัก

โครงการวิจัยเรื่อง
ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการ
กองทุนเพื่อการพัฒนา :

การสังเคราะห์ภาพรวมองค์รกองทุนเพื่อการพัฒนา

โดย

บัณฑิตวิทย์สังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มีนาคม 2544

รายงานฉบับหลัก

โครงการวิจัยเรื่อง ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการ กองทุนเพื่อการพัฒนา :

การสังเคราะห์ภาพรวมองค์รกรกองทุนเพื่อการพัฒนา

วันที่	28 ก.ค. 2546
เลขทะเบียน	10222
เลขเรียกหนังสือ	46
สังกัด	(ศษ.)

คณะผู้วิจัย

1. รศ.ดร.อมรา พงศาพิชญ์
2. นางเบญจมาศ ศิริภัทร
3. นางนาถฤดี นาครวจา
4. นายสังคม คุณคณากรสกุล
5. นายจตุรงค์ บุญรัตนสุนทร
6. นายประภาส แสนสิงห์
7. ดร.อุทัย ดุลยเกษม
8. นายบัณฑิต อ่อนดำ

หัวหน้าโครงการ สถาบันวิจัยสังคม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
มูลนิธิกองทุนการศึกษาเพื่อการพัฒนา
โครงการติดตามและเผยแพร่นโยบาย
สาธารณะ
มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
สถาบันวิจัยสังคม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นักวิชาการประจำโครงการ
นักวิชาการประจำโครงการ

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ชั้น 4 อาคาร เอส เอ็ม เทวเจอร์
เลขที่ 979-17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน
เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10400
โทร. 298-0455 โทรสาร 298-0476
Home page : <http://www.trf.or.th>
E-mail : trf-info@trf.or.th



บทคัดย่อไทย

Abstract

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมา

1.2 วัตถุประสงค์

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับ

บทที่ 2 ระเบียบวิธีวิจัย

2.1 การรวบรวมข้อมูล

2.1.1 องค์กรที่ศึกษา

2.1.2 เทคนิคการเก็บข้อมูล

2.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

2.3 การนำเสนอรายงานการวิจัย

2.4 การนำเสนอผลการวิจัย

บทที่ 3 การศึกษาเปรียบเทียบ 5 องค์กร

ตารางเปรียบเทียบ 5 องค์กรศึกษา

บทที่ 4 ข้อเสนอแนะและกลไกการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา

4.1 แหล่งที่มาและขนาดกองทุน

4.1.1 แหล่งที่มา

4.1.2 ขนาดของกองทุน

4.2 วิสัยทัศน์ของกองทุนเพื่อการพัฒนา

4.3 วัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการพัฒนา

4.4 แนวทางการบริหารจัดการกองทุน

4.5 โครงสร้างการบริหารจัดการกองทุน

4.6 กลุ่มเป้าหมายของกองทุนเพื่อการพัฒนา

4.7 วิธีการสนับสนุนงบประมาณ

4.8 การติดตามและประเมินผลโครงการ

บทที่ 5 บทสรุปและเสนอแนะ

5.1 การแปลงข้อเสนอสู่ภาคปฏิบัติ

5.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งและดำเนินการกองทุนเพื่อการพัฒนาชุมชน

รายงานฉบับสมบูรณ์ แยกเสนอเป็นรายองค์กร

โครงการวิจัย ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงประเมินเพื่อสังเคราะห์และเสนอแนะระบบกลไกการบริหารจัดการทุนเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยขอบเขตการวิจัยคือ การศึกษาองค์การบริหารจัดการทุนในลักษณะกรณีศึกษา 5 องค์กร คือ (1) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (2) สภาคทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา (เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการสภาคทอลิกเพื่อการพัฒนาเมื่อปลายปี 2543 ในงานวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะศูนย์พัฒนาสังคม) (3) สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (4) กองทุนสิ่งแวดล้อม และ (5) กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม

วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยคือ (1) ศึกษากลไกและแนวทางการบริหารจัดการทุนเพื่อสร้างความยั่งยืนสำหรับชุมชนที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการจัดการกิจกรรมสาธารณะของท้องถิ่น โดยท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่น ได้อย่างจริงจัง (2) ศึกษาเปรียบเทียบและประเมินรูปแบบการจัดการทุนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (3) ศึกษาและนำเสนอรูปแบบการจัดการบริหารกองทุนที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย

จากการศึกษาเปรียบเทียบทั้ง 5 องค์กร ในประเด็นความเป็นมา ปรัชญาการก่อตั้งและวิสัยทัศน์ แหล่งที่มาและจำนวนเงินทุน เป้าหมาย วัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงานการพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงกลไกพิจารณาจัดสรรทุนระดับต่างๆ ตลอดจนระบบตรวจสอบและประเมินผล พบว่า เมื่อพิจารณาถึงลักษณะกองทุนจะมีกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านและกองทุนที่มีวัตถุประสงค์กว้างครอบคลุมหลายด้าน และเนื่องจากปัจจุบันมีกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านอยู่มากแล้ว คณะวิจัยจึงเสนอรูปแบบกองทุนที่สนับสนุนการพัฒนาอย่างรอบด้าน

วิสัยทัศน์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาควร “เป็นกองทุนที่มุ่งเน้นพัฒนาคนและชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว โดยให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาของประเทศเป็นหลัก”

วัตถุประสงค์ของกองทุน ควรประกอบด้วย (1) เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนสามารถฟื้นฟู สังคมจัดการและใช้ประโยชน์จากทุนของชุมชนโดยการสร้างกลไกกระตุ้นให้คนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเองและสังคม โดยเป็นกิจกรรมที่ มุ่งพัฒนาคน มุ่งแก้ปัญหาให้ชุมชน และเอื้อหนุนให้เกิดองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง (2) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ในระดับต่างๆตามประเด็นปัญหาที่หลากหลายและสอดคล้องกับพื้นที่และมีขีดการพัฒนา (3) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ด้านพัฒนาที่มีผลกระทบค่อนข้างกว้าง ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วม และ (4) สนับสนุนการดำเนินงานด้านการพัฒนาขององค์กรชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน

แหล่งทุนที่เหมาะสม ควรมาจากงบประมาณแผ่นดิน ขณะเดียวกันควรเปิดโอกาสให้มีการระดมทุนจากภาคเอกชนภายในประเทศทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตลอดจนการระดมทุนจากต่างประเทศด้วย ขนาดของกองทุนที่เหมาะสมควรอยู่ในขนาดกลางขึ้นไป กล่าวคือ ควรเป็นกองทุนที่มียอดเงินประมาณ 5,000-6,000 ล้านบาท โดยอาจเป็นกองทุนก่อตั้งประมาณ 2,000 ล้านบาท และมีการจัดสรรจากรัฐเพิ่มเติมจนกว่าจะครบตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม การจัดสรรควรมีวงเงินประมาณ 600-800 ล้านบาทต่อปี เพื่อที่จะกระจายให้กับโครงการพัฒนาของประชาชนให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ

รูปแบบการสนับสนุนมี 3 ประเภท คือ (1) การสนับสนุนแบบให้เปล่า (Grant) (2) การสนับสนุนแบบกู้ยืม (Loan) และ (3) การสนับสนุนแบบสมทบกองทุนหมุนเวียน (revolving Fund)

โครงสร้างกองทุนควรมีกรรมการ 2 ระดับ คือ (1) คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนกลาง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและเชื่อมประสานเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่รอบด้านที่สอดคล้องกับภูมิโนเวชและยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่น และกำหนดแนวทางการให้การสนับสนุนของกองทุน (2) คณะกรรมการกองทุนเพื่อพัฒนาระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น มีหน้าที่พิจารณาโครงการที่เสนอขอว่าสอดคล้องกับยุทธศาสตร์หลักของกองทุนและยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาโครงการระดับท้องถิ่น และอนุมัติโครงการระดับท้องถิ่น โดยคณะกรรมการทั้ง 2 ระดับจะไม่ดำเนินการในโครงการพัฒนา คณะกรรมการทั้ง 2 ระดับ ควรประกอบด้วยผู้แทนภาคีต่างๆ ในพื้นที่หรือในระดับชาติ และผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการจะต้องได้รับการเสนอชื่อจากภาคีต่างๆ ควรมีภาคีอย่างน้อย 3 กลุ่ม คือ ราชการ นักวิชาการ และภาคประชาชน และสัดส่วนของตัวแทนภาคีควรเป็น 1 : 1 : 2 ตามลำดับ

นอกจากนี้ กองทุนจะต้องมีระบบติดตามตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก เพื่อความโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับจากสาธารณชน

Abstract

Management of Development Fund

This research project adopts case studies approach to study existing development funds to assess and recommend model of development funds for civil society. The five cases are: (1) Local Development Institute, (2) Catholic Council of Thailand for Development (with special reference to Centers for Social Development only) (3) Urban Community Development Office, (4) Thailand Environment Fund, and (5) Social Investment Fund.

The objectives of the research project are: (1) To study concepts and strategies in fund management, which will lead to sustainable community development through people's participation. (2) Compare and assess models of management of development funds, (3) Propose a development fund management model appropriate for Thailand.

The five case studies are compared in terms of perception and vision of the fund at the time of the establishment of the funds, historical development, sources and amount of funds, objectives, goals, target groups, development concepts and strategies, changes in funding mechanisms, and monitoring and evaluation systems adopted. The study finds that funds are mostly either designed to support sector-specific projects holistic or integrated development projects. Since it is found that in Thailand sector-specific funds are more numerous in number, this study therefore, recommends that the proposed model for development funds be for funds supporting holistic integrated development.

The model recommends that vision of the development fund be to support human and community sustainable development with the goal of addressing national and public interests. The objectives of the fund should follow the vision with the inclusion of support for projects which aim at community strengthening; collaboration between government, business, and civil society groups; promotion of people's participation as well as projects which will have impacts on local and national policies. People's organizations and non-government, non-profit organizations are eligible for support.

The fund should be supported by government budgets. However, fund raising from other sources at local, national, and international levels is also encouraged. Size of fund should be medium to large with the total sum around 5,000-6,000 million baht. The initial endowment may be at 2,000 million baht and subsequent installments be made until the target is reached. However, annual budget of the fund should be around 600-800 million baht to support projects in

every region of the country. Supports are to be in one of 3 forms: grants, loans, and revolving funds.

Fund management should be at two levels: national and regional/local. National Development Fund Committee should be responsible for identifying policies and strategies for support, coordinate with other agencies and regional/local committees for support of holistic development suitable to ecosystems and development strategies of the region. Regional/local Development Fund Committees are responsible for assessing projects requesting support and approving projects which meet the criteria and suitable for development strategies of the regions. Committee members at both levels should represent the different development partners and should consist of at least 3 components: government, academicians, and the people. Ratios of committee members should be 1:1:2 respectively. In addition, committee members should not be involved in project activities. Internal and external monitoring systems should be designed and implemented from the beginning.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัย

ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา

ถ้าพิจารณาแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกถึงฉบับที่ 7 กระบวนการพัฒนาในระยะกว่า 30 ปีที่ผ่านมา เป็นการพัฒนาที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่าที่ควร ประชาชนถูกกำหนดให้มีบทบาทเป็นเพียงผู้รับผลของการพัฒนาที่หยิบยื่นให้โดยบุคคลหรือหน่วยงานจากภายนอก เป็นผลให้การพัฒนาที่ผ่านมาเป็นการพัฒนาทางกายภาพมากกว่าการพัฒนาทางแนวคิดและทักษะในการบริหารจัดการที่จะทำให้ชุมชนเข้มแข็ง และพึ่งตนเองได้ แม้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จะมีแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมและพึ่งตนเองอยู่ แต่ผลของการพัฒนาก็ไม่ได้ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนเท่าใดนัก หรือที่พอจะมีรูปธรรมอยู่บ้าง ก็ไม่มีความยั่งยืน

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ความพยายามในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการพัฒนา คือ การยกระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนไปสู่ระดับของการตัดสินใจในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง ในรูปของการจัดการ"กองทุน"เพื่อพัฒนาท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่น ประสบการณ์ของบางองค์กรสะท้อนให้เห็นถึงบทเรียนบางประการที่ว่า แม้องค์กรแม่ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการสรรหาทุนจะมีแหล่งที่มาของทุนที่ใช้บริหารต่างกัน เช่น เป็นเงินจากภาครัฐหรือเงินจากภาคเอกชน หรือเงินสนับสนุนจากต่างประเทศ หากมีกลไกที่เปิดโอกาสให้"ท้องถิ่น"มีส่วนร่วมในการตัดสินใจบริหารกองทุนเอง จะสามารถขับเคลื่อนให้เกิดกระบวนการสร้าง"กลไกพัฒนาท้องถิ่น"ขึ้นได้ในที่สุด

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อสังเคราะห์ และเสนอแนะระบบและกลไกการบริหารจัดการทุนเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยขอบเขตการวิจัย คือ การศึกษาองค์การบริหารจัดการทุนในลักษณะกรณีศึกษา 5 องค์การ คือ (1) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (2) สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา (เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการสภาคาทอลิกเพื่อการพัฒนาเมื่อปลายปี 2543 ในงานวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะศูนย์พัฒนาสังคม) (3) สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (4) กองทุนสิ่งแวดล้อม และ (5) กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม

นิยามของทุนเพื่อการพัฒนา ครอบคลุมถึงทุนที่มาจากงบประมาณแผ่นดิน และทุนที่มาจากแหล่งอื่นๆ โดยเน้นทุนที่จัดสรรเพื่อภาคประชาชน ซึ่งผู้ดำเนินโครงการอาจเป็นชาวบ้าน นักพัฒนาเอกชน และ/หรือประชาชนทั่วไป โดยไม่สนับสนุนโครงการที่เสนอขอในนามหน่วยงานรัฐ ส่วนขอบเขตของการบริหารจัดการทุน ครอบคลุมถึงการได้มา การดูแล การจัดสรรทุน และระบบการติดตามประเมินผล

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากลไก และแนวทางในการบริหารจัดการทุน เพื่อสร้างความยั่งยืนสำหรับชุมชนที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการจัดการกิจการสาธารณะของท้องถิ่น โดยท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่น ได้อย่างจริงจัง เปรียบเทียบและประเมินรูปแบบการจัดการทุนเพื่องานพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน

2. นำเสนอรูปแบบการจัดการบริหารกองทุนที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อสังเคราะห์สร้างความชัดเจนของระบบ กลไก และแนวทางในการบริหารจัดการของ 5 องค์กรที่ทำหน้าที่จัดการกองทุน การศึกษาวิจัยจึงเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพในแนวลึก ระเบียบวิธีวิจัยคือการศึกษาคำในลักษณะกรณีศึกษา โดย

1. ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Review Literature) ในเรื่องการพัฒนาและเอกสารเฉพาะของแต่ละองค์กร
2. รวบรวมข้อมูลจากการจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) จำนวน 40 ครั้ง และสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) สมาชิกในชุมชน/ผู้นำชุมชนที่เกี่ยวข้อง จำนวน 68 คน เพื่อศึกษาผลกระทบของกองทุนในระดับต่างๆในพื้นที่ โดยกระจายตามพื้นที่และกิจกรรมขององค์กร
3. จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ 3 ครั้ง เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2543 วันที่ 23 ตุลาคม 2543 และ วันที่ 8 ธันวาคม 2543 เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา ซึ่งถือเป็นวิธีการเก็บข้อมูลรูปแบบหนึ่ง

ผลการศึกษา

จากการศึกษาเปรียบเทียบทั้ง 5 องค์กร ในประเด็นความเป็นมา ปรัชญาการก่อตั้งและวิสัยทัศน์ แหล่งที่มาและจำนวนเงินทุน เป้าหมาย วัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงกลไกพิจารณาในระดับต่างๆ ตลอดจนระบบตรวจสอบและประเมินผล สามารถจำแนกองค์กรทั้ง 5 เป็น 3 รูปแบบ คือ

1. องค์กรกองทุน ได้แก่ กองทุนสิ่งแวดล้อม และกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม มีบทบาทในการจัดสรรทุนให้แก่องค์กรอื่นๆ โดยไม่ดำเนินการเอง
2. องค์กรพัฒนาและสนับสนุนทุน ได้แก่ สมาคมทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาที่ไม่มีกองทุนเป็นของตนเอง แต่เป็นผู้ประสานในการจัดหาทุน และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาซึ่งมีกองทุนของตนเอง แต่ปัจจุบันสนับสนุนการพัฒนาโดยประสานกับแหล่งทุนอื่น
3. องค์กรพัฒนาที่มีกองทุน ได้แก่ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ซึ่งทำหน้าที่จัดสรรทุนและดำเนินการการพัฒนาด้วย

จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า ในประเด็นความเป็นมาของแต่ละองค์กร ปรัชญาการก่อตั้งและวิสัยทัศน์ จะเกี่ยวข้องกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และจะมีผลต่อรูปแบบการบริหารจัดการทุนเพื่อสนับสนุนงานพัฒนาของแต่ละองค์กร องค์กรที่ศึกษาทั้ง 5 องค์กรมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน ซึ่งเมื่อนำมาสังเคราะห์แล้ว อาจสรุปได้ดังนี้

1. องค์กรทั้ง 5 กำเนิดขึ้นภายใต้บริบทและปรัชญาที่แตกต่างกัน สมาคมทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนาเป็นองค์กรที่เก่าแก่ที่สุด ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2518 โดยยึดหลักศาสนาในการพัฒนาสังคม สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2532 เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเอง สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองและกองทุนสิ่งแวดล้อม ตั้งขึ้นในปีเดียวกัน คือปี พ.ศ.2535 แต่

	องค์กรพัฒนาและสนับสนุนทุน		องค์กรพัฒนาที่มีกองทุน	กองทุน	
	สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา	สมาคมทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา	สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง	กองทุนสิ่งแวดล้อม	กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม
1. ประวัติความเป็นมา : ปรัชญาการก่อตั้ง	ปรับจากโครงการ LDAP ซึ่งเป็นโครงการสนับสนุนองค์กรที่ทำงานพัฒนาในพื้นที่โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลแคนาดา (2520/2534)	ก่อตั้งโดยสภาสังฆราชคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อทำงานพัฒนาสังคมด้านศาสนาและวัฒนธรรม (2499/2516)	ก่อตั้งโดยคณะอนุกรรมการที่อยู่อาศัยของ สศช. เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง	ก่อตั้งภายใต้ พรบ. สิ่งแวดล้อมฯ 2535 ในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีกองทุนสนับสนุนการดำเนินงาน (2535)	ใช้เงินกู้จากธนาคารโลกสร้างทุนทางสังคมเพื่อแก้ปัญหาผลกระทบทางสังคมจากวิกฤตเศรษฐกิจ (2540)
2. แหล่งที่มาและจำนวนเงินทุน	รัฐบาลแคนาดา 150 ล้านบาท อื่นๆ 90 ล้านบาท	ไม่มี	งบประมาณแผ่นดิน 1,250 ล้านบาท	งบประมาณแผ่นดิน 4,500 ล้านบาท (เงินกองทุนน้ำมัน)	เงินกู้ธนาคารโลก US\$120 ล้าน หรือ 4,800 ล้านบาท สำหรับ 40 เดือน
3. วัตถุประสงค์เป้าหมาย	สร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชน	ส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อการพัฒนาตนเองทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและการเมือง	สนับสนุนผู้ยากไร้ในเมืองผ่านกระบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อ ให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น	ส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	พัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน
4. กลุ่มเป้าหมาย	องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนระดับรากหญ้า	ประชาชนที่ยากจนและขาดโอกาสในเขตพื้นที่ปฏิบัติงานของสังฆมณฑล 10 แห่ง	คนจนเมืองทั่วไป	หน่วยงานราชการ หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน	องค์กรชุมชนท้องถิ่น องค์กรเครือข่ายตามพื้นที่ องค์กรเครือข่ายตามประเด็นปัญหา
5. แนวทางการดำเนินงาน	1. ให้เงินทุน 2. พัฒนากลไกภาค 3. ส่งเสริมธุรกิจชุมชน 4. ศึกษาวิจัยเผยแพร่ข้อมูล	1. ทำงานพัฒนาสังคมโดยใช้แนวทางศาสนาและวัฒนธรรม 2. ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงส่งเสริมการเรียนรู้และสร้างกองทุนชุมชนโดยชุมชน 3. สร้างผู้นำและเครือข่ายผู้นำระดับต่างๆ 4. ร่วมมือกับกลุ่มองค์กรชุมชนทุกกลุ่ม 5. กระจายอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินงานสู่หน่วยงานพัฒนาในท้องถิ่น	1. ด้านพัฒนา 1.1 จัดตั้งองค์กรชุมชนโดยใช้การออมทรัพย์เป็นเป้าหมาย 1.2 สนับสนุนการสร้างเครือข่ายและกระบวนการคนจนเมือง 2. ด้านสินเชื่อ ให้สินเชื่อแบบผสมผสานดอกเบี้ยต่ำเป็นเครื่องมือในการพัฒนา	1. ให้กู้ยืมโดยคิดดอกเบี้ยต่ำเพื่อการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม 2. ให้ทุนอุดหนุนองค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนกับกระทรวงฯ เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	1. ให้ทุนสนับสนุนองค์กรชุมชน 2. สร้างกระบวนการและกลไกให้ประชาชนระดับต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุน 3. ใช้แนวทางการบริหารแบบกระจายอำนาจเพื่อสร้างกระบวนการประชาสังคม

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ขณะที่กองทุนสิ่งแวดล้อมมุ่งเน้นการรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน ส่วนกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมตั้งขึ้นเพราะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 และเป็นกองทุนที่มุ่งเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้ชุมชน

2. แหล่งที่มาและจำนวนเงินทุนมีความแตกต่างกัน สภาพาทอลิกฯ ไม่มีกองทุนเป็นของตนเอง ต้องขอทุนจากแหล่งทุนต่างประเทศ ขณะที่สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาได้รับเงินจากรัฐบาลแคนาดาจัดตั้งเป็นกองทุนในระยะแรก 151 ล้านบาท สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาล 1,250 ล้านบาท กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับงบประมาณจากกองทุนน้ำมัน 4,500 ล้านบาท และงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐพิจารณาจัดสรรให้เป็นรายปี ส่วนกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมได้รับเงินที่รัฐบาลกู้จากธนาคารโลก 120 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (ประมาณ 4,800 ล้านบาท) และมีระยะเวลาในการบริหารเงินกู้นี้เพียง 40 เดือน

3. แนวทางการจัดสรรเงินทุนของทั้ง 5 องค์กรต่างกันคือ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมจัดสรรแบบให้เปล่า (Grant) สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองใช้วิธีการให้กู้ (Loan) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา สภาพาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา และกองทุนสิ่งแวดล้อม มีทั้งให้เปล่าและให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

4. การจัดระบบและกลไกในการกระจายเงินทุนมีความแตกต่างกันเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา สภาพาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง และกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ใช้ระบบการกระจายอำนาจ โดยการจัดตั้งกลไกระดับท้องถิ่นช่วยพิจารณาและอนุมัติโครงการ ขณะที่กองทุนสิ่งแวดล้อมยังคงรวมอำนาจไว้ที่กลไกส่วนกลาง

5. การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล ทั้ง 5 องค์กรมีระบบการตรวจสอบคล้ายคลึงกัน แต่มีความเข้มข้นแตกต่างกัน กองทุนสิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญกับการตรวจสอบคุณภาพด้านทางมาก ขณะที่กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมมีระบบการตรวจสอบที่เข้มข้นและทำควบคู่กัน โดยตรวจสอบทั้งจากภายในองค์กรและจากองค์กรภายนอก ส่วนสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา สภาพาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เน้นการตรวจสอบภายในโดยคณะกรรมการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยให้เจ้าหน้าที่ร่วมตรวจสอบด้วย

6. ผลการศึกษาเปรียบเทียบ พบว่า ผลของการจัดระบบและกลไกในการกระจายเงินทุนช่วยสร้างความสามารถของท้องถิ่นและช่วยสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เนื่องจากเปิดโอกาสให้สมาชิกของชุมชนบางส่วนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับต่างๆ ตลอดจนมีส่วนช่วยในการดำเนินงานบางส่วนด้วย

ข้อเสนอระบบและกลไกการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา

จากการศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนขององค์กรที่ศึกษาทั้ง 5 องค์กร พบว่าสามารถจำแนกได้ 2 แหล่งใหญ่ๆ คือ “ทุนภาครัฐ” และ “ทุนภาคเอกชน” ซึ่งแต่ละแหล่งทุนย่อมมีจุดเด่นและจุดด้อยที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของกองทุนซึ่งพบว่ามีทั้งกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านใดด้านหนึ่งและกองทุนที่มีหลายวัตถุประสงค์ ในปัจจุบันพบว่ามีกองทุนที่

สนับสนุนเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งมีอยู่มากมาย ดังนั้นรูปแบบกองทุนที่คณะผู้วิจัยเสนอจะเป็นกองทุนที่สนับสนุนการพัฒนาแบบบูรณาการหลายด้าน ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้สังเคราะห์รูปแบบของกองทุนเพื่อการพัฒนาว่าควรมีลักษณะดังนี้

1. แหล่งที่มาและขนาดของกองทุน

1.1 แหล่งที่มา

การพิจารณาแหล่งทุนมีอยู่ 2 ทางเลือก คือ “แหล่งทุนภาครัฐ” มีจุดเด่นสำคัญคือมีความมั่นคง ต่อเนื่อง แต่มีการกำกับระเบียบการใช้จ่ายเงิน ซึ่งต้องเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดโดยสำนักงานประมาณ และกระทรวงการคลัง ส่วน “แหล่งทุนจากภาคเอกชน” ซึ่งมีจุดเด่นในเรื่องของความยืดหยุ่น และไม่มีการบงกชที่เข้มงวดมากนักในเรื่องของกิจกรรม แต่ในขณะเดียวกันก็มีจุดอ่อนสำคัญคือขาดความมั่นคงและต่อเนื่อง เมื่อพิจารณาอย่างรอบด้านแล้วคณะผู้วิจัยจึงเสนอว่า

แหล่งทุนที่เหมาะสม ควรมาจากภาครัฐหรืองบประมาณแผ่นดิน ขณะเดียวกันควรเปิดโอกาสให้มีการระดมทุนจากภาคเอกชนท้องถิ่นหรือทุนจากต่างประเทศได้ด้วย

การนำเสนอดังกล่าวมีข้อพิจารณาจากการคาดการณ์แหล่งทุนจากต่างประเทศที่ค่อยๆ ลดจำนวนลงเนื่องจากประเทศไทยถูกมองว่าเป็นประเทศในกลุ่มที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญที่การระดมทุนภายในประเทศเป็นหลัก

1.2 ขนาดของกองทุน

ไม่ควรเป็นกองทุนขนาดเล็ก ขนาดของกองทุนที่เหมาะสมควรอยู่ในขนาดกลางขึ้นไป กล่าวคือ ควรเป็นกองทุนที่มียอดเงินประมาณ 5,000-6,000 ล้านบาท โดยอาจเป็นกองทุนก่อตั้งประมาณ 2,000 ล้านบาท และมีการจัดสรรจากรัฐเพิ่มเติมจนกว่าจะครบตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม การจัดสรรควรมีวงเงินอย่างต่ำ 600-800 ล้านบาทต่อปี เพื่อที่จะกระจายให้กับโครงการพัฒนาของประชาชนให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ

การกำหนดว่ากองทุนควรมีการจัดสรรงบประมาณปีละ 600-800 ล้านบาท โดยเฉลี่ยจังหวัดละ 10 ล้านบาทเท่านั้น ฐานคิดดังกล่าวมาจากการพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดจากการจัดสรรทุนให้กับท้องถิ่น ชี้ความสามารถของกลไกจัดสรรทุน รวมทั้งการติดตามและประเมินผลในท้องถิ่น ในระยะยาว (เกินกว่า 10 ปีขึ้นไป) การจัดตั้งกองทุนควรกระจายออกสู่ระดับภูมิภาคด้วย มิใช่เป็นกองทุนรวมอยู่เฉพาะส่วนกลางเพียงแห่งเดียว

2. วิสัยทัศน์ของกองทุนเพื่อการพัฒนา

ทางด้านวิสัยทัศน์ คือ การมองไปข้างหน้าภายใต้ข้อจำกัดและโอกาสที่จะเกื้อหนุนเพื่อที่จะดำเนินการได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสม สิ่งที่ต้องพิจารณามีหลายประการ เช่น ความสอดคล้องกับ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-9 ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงขอสรุปวิสัยทัศน์ของกองทุนดังนี้

“เป็นกองทุนที่มุ่งเน้นพัฒนาคนและชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว โดยให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาของประเทศเป็นหลัก”

กล่าวคือ เป็นกองทุนที่เน้นการพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการฟื้นฟู สังคม จัดการ และใช้ “ทุนชุมชน” เพื่อเสริมสร้าง/พัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งมั่นคง ซึ่งคำว่าทุนชุมชนจะครอบคลุมทุนนิเวศ (Ecological Capital) ทุนสังคม (Social Capital) ทุนวัฒนธรรม (Cultural Capital) ทุนสติปัญญา (Wisdom Capital) และทุนการเงิน (Financial Capital) ดังนั้นกองทุนจึงควรจัดสรรทุนเพื่อสร้างชุมชนเป็นเป้าหมายหลัก และจัดสรรด้านสังคมสงเคราะห์เป็นเป้าหมายรอง

3. วัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการพัฒนา

การกำหนดวัตถุประสงค์ถือเป็นความสำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะจะเป็นสิ่งกำหนดความสำเร็จของกองทุน กองทุนดังกล่าวควรมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและครอบคลุมมิติการพัฒนา อย่างน้อยควรประกอบด้วยวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนสามารถฟื้นฟู สังคม จัดการและใช้ประโยชน์จากทุนของชุมชนโดยการสร้างกลไกกระตุ้นให้คนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเองและสังคม โดยเป็นกิจกรรมที่
 - (1.1) มาพัฒนาคน
 - (1.2) มุ่งแก้ปัญหาให้ชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กองทุนเพื่อฟื้นฟูศักยภาพของ “ทุนชุมชน”
 - (1.3) เชื้อหนุนให้เกิดองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง
2. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชนในระดับต่างๆตามประเด็นปัญหาที่หลากหลายและสอดคล้องกับพื้นที่และมิติการพัฒนา
3. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ด้านพัฒนาที่มีผลกระทบต่อนโยบาย ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วม

4. โครงสร้างและแนวทางการบริหารจัดการกองทุน

ลักษณะกองทุนเพื่อการพัฒนา ควรมีหลักการสำคัญที่ถือเป็นแนวปฏิบัติเบื้องต้นเพื่อการบริหารจัดการดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ซึ่งหมายถึงการให้ชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอนการตัดสินใจในระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ไม่ใช่การให้บุคคลภายนอกมาเป็นผู้ดำเนินโครงการในชุมชน การมีส่วนร่วมรับประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลเพื่อพัฒนาโครงการของตนเอง

2. ความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การสามารถตรวจสอบกิจกรรมโครงการได้ และรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการดำเนินงานนั้น

3. ควรมีหลายเกณฑ์ (Diversity of Criteria) การพิจารณาใช้กองทุนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมชุมชนควรให้สอดคล้องกับภูมินิเวศ และลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น มีควรใช้เกณฑ์กลางเพียงเกณฑ์เดียว

4. ตอบสนองปัญหาและความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง (Responsiveness)

5. มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ (Flexibility)

6. ประสานและร่วมมือกับแหล่งทุนอื่น ในลักษณะของการประสานความร่วมมือและเป็นจุดรับส่งข้อมูล เพื่อให้ผู้ใช้ประโยชน์สามารถเลือกกองทุนได้ทุกประเภท เช่น หากเกษตรกรต้องการสินเชื่อเพื่อการเกษตร อาจจะแนะนำให้ติดต่อไปยังธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.)

5. โครงสร้าง

จากแนวทางดังกล่าว โครงสร้างกองทุนควรมีอย่างน้อย 2 ระดับ คือ “คณะกรรมการระดับท้องถิ่น” ที่มีอำนาจสูงสุด และ “คณะกรรมการส่วนกลาง” ที่กำหนดนโยบายและเชื่อมประสานเพื่อให้เกิดการพัฒนาในองค์กรรวม โดยแต่ละระดับอาจมีภารกิจที่แตกต่างกันออกไปและมีแนวปฏิบัติดังนี้

1. คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนกลาง คณะกรรมการส่วนกลางควรเป็นกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆจำนวนหนึ่งที่ได้รับการสรรหาจากภาคีที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์หลัก โดยมีภารกิจและกิจกรรมดังนี้

1.1 ภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนกลาง

(1) ภารกิจสำคัญควรเป็นเรื่องการกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์หลักเพื่อจัดสรรงบประมาณให้กระจายไปสู่ท้องถิ่น/ภูมิภาค โดยพิจารณาจากยุทธศาสตร์ปัญหาความเดือดร้อน ตลอดจนมีอำนาจในการตัดสินใจในโครงการต่างๆภายใต้ข้อเสนอของคณะกรรมการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่พบว่าโครงการใดๆที่ท้องถิ่นเสนอมาขัดต่อนโยบาย ยุทธศาสตร์หลัก หรืออาจมีความไม่โปร่งใส อาจทำการยับยั้งได้

(2) กำหนดทิศทาง นโยบาย ยุทธศาสตร์ โดยรวมของกองทุนเพื่อการพัฒนา และควบคุมการดำเนินงานของกองทุนให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ของกองทุนโดยรวม

(3) กำหนดวงเงินในการจัดสรรสู่ระดับท้องถิ่นในแต่ละปี

(4) ให้ข้อเสนอแนะเพื่อทบทวนโครงการที่ผ่านการอนุมัติของกรรมการส่วนท้องถิ่น หากมีข้อสงสัยว่าโครงการดังกล่าวไม่โปร่งใส ไม่เหมาะสม หรือขัดต่อนโยบายโดยภาพรวม

(5) ตรวจสอบกลไกการดำเนินงานทั้งระบบ

1.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนกลาง กรรมการ ควรประกอบด้วยตัวแทนภาคีต่างๆ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ องค์การพัฒนาเอกชน องค์การชุมชน ตัวแทนท้องถิ่นภูมิภาค และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับในระดับชาติ

1.3 คุณสมบัติของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนกลาง

(1) กรรมการควรเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับ และได้รับการเสนอชื่อเพื่อเป็นตัวแทนของภาคีต่างๆ

(2) กรรมการไม่ควรมีส่วนในการพิจารณาโครงการพัฒนาที่ตนเองมีส่วนได้เสีย

1.4 ข้อดีข้อด้อยของโครงสร้างที่เสนอ การแยกโครงสร้างเป็นส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่มีโครงสร้างที่ส่วนกลางอย่างเดียว มีข้อดีคือ สามารถส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีผลในการช่วยเสริมให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนและองค์กรระดับท้องถิ่นได้ และช่วยให้กระบวนการตัดสินใจเร็วขึ้น ส่วนข้อด้อย คือมาตรฐานของแต่ละท้องถิ่นอาจแตกต่างกันได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อถ่วงน้ำหนักระหว่างข้อดีและข้อด้อยแล้ว ข้อดีน่าจะมากกว่าข้อด้อย เพราะกระบวนการกระจายอำนาจจะมีผลช่วยพัฒนาคนในระยะยาวได้

2. คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการส่วนท้องถิ่นควรเป็นกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆจำนวนหนึ่งที่ได้รับการสรรหาจากท้องถิ่น โดยมีภารกิจและกิจกรรมดังนี้

2.1 ภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนท้องถิ่น

(1) จัดตั้งสำนักงานสาขาและดูแลให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น
(2) ศึกษาและพิจารณาโครงการของท้องถิ่นว่าสอดคล้องกับยุทธศาสตร์หลักของกองทุนในขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงบริบทและยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่นด้วย
(3) อนุมัติโครงการในระดับท้องถิ่น
(4) ระดมทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาโครงการในระดับท้องถิ่น

2.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการควรประกอบด้วยตัวแทนภาคีต่างๆ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ องค์การพัฒนาเอกชน องค์การชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับในระดับท้องถิ่น โดยมีสัดส่วนของคณะกรรมการ 1 : 1 : 2 (รัฐ : นักวิชาการ : ตัวแทนภาคประชาชน)

2.3 คุณสมบัติของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนท้องถิ่น

(1) กรรมการควรเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับและได้รับการเสนอชื่อจากภาคีต่างๆในท้องถิ่น

(2) กรรมการไม่ควรมีส่วนในการพิจารณาโครงการพัฒนาที่ตนเองมีส่วนได้เสีย

6. กลุ่มเป้าหมายของกองทุนเพื่อการพัฒนา

การดำเนินโครงการพัฒนาควรเป็นของภาคประชาชน โดยคำนึงถึงผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง ควรเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคม ทั้งนี้อาจจะมีการระดมหรือขอความร่วมมือจากภาคีต่างๆเข้ามาเป็นพี่เลี้ยงได้ ซึ่งกลุ่มเป้าหมายหลักควรเป็นดังนี้

1. องค์กรชุมชน หมายถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมใดๆในชุมชน โดยมีกิจกรรมที่ดำเนินงานมาระยะเวลาหนึ่ง

2. องค์กรพัฒนาเอกชน หมายถึง คณะบุคคลที่ดำเนินงานด้านการพัฒนาโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร ทั้งนี้อาจจดทะเบียนหรือไม่ได้จดทะเบียนกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องก็ได้

7. วิธีการสนับสนุนงบประมาณ

การสนับสนุนงบประมาณควรมีข้อพิจารณาเบื้องต้นดังนี้

1. หลักการสนับสนุนงบประมาณ

1.1 ควรสนับสนุนงบประมาณให้กับองค์กรที่เสนอโครงการเข้ามาขอรับการสนับสนุน โดยให้ความสำคัญกับแนวคิดหรือยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในท้องถิ่น

1.2 สร้างกลไกการบริหารกองทุนที่ชัดเจน โดยกองทุนไม่ควรดำเนินการในโครงการพัฒนาด้วยตนเอง

1.3 ควรมีกลไกในการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการกองทุนระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

1.4 ควรสร้างกลไกให้เกิดภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน

1.5 การพิจารณาโครงการไม่ควรใช้มาตรฐานเดียว ควรอยู่บนพื้นฐานที่เป็นจริงของแต่ละท้องถิ่น

2. รูปแบบการสนับสนุนงบประมาณ

2.1 การสนับสนุนทุนแบบให้เปล่า (Grant) การสนับสนุนโครงการพัฒนาแบบให้เปล่า ควรเน้นเฉพาะโครงการพัฒนาที่มีลักษณะของการริเริ่มเป็นโครงการใหม่ๆ ที่อยู่ในขั้นการทดลองค้นหารูปแบบ อย่างไรก็ตามการให้เปล่าควรกระจายไปถึงผู้ด้อยโอกาสที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ข้อดีของทุนแบบให้เปลาคือให้อิสระผู้รับทุนทดสอบแนวทางการทำงานใหม่ๆได้โดยไม่ต้องพะวงเรื่องการเงิน แต่ข้อด้อยคือ ถ้าโครงการทดลองนี้ทำไม่สำเร็จทำให้เกิดความรู้สึกสูญเสียเปล่าได้

2.2 การสนับสนุนทุนแบบให้กู้ยืม (Loan) การสนับสนุนทุนแบบให้กู้ยืม เป็นการสร้างรายได้ให้กับกองทุน โดยเฉพาะโครงการด้านธุรกิจชุมชน ที่องค์กรชุมชนแสดงความสามารถในการพัฒนาธุรกิจ แต่ขาดทุนทรัพย์ กองทุนเพื่อการพัฒนาควรทำหน้าที่สนับสนุนในรูปของเงินกู้ยืมดอกเบี้ย

เบี้ยต่ำ ข้อดีของทุนแบบเงินกู้คือเปิดโอกาสให้ผู้มีความคิดริเริ่มและมีทักษะในการทำงานสามารถเริ่มโครงการได้ แม้ขาดทุนทรัพย์ ข้อด้อยคืออาจทำให้เกิดความรู้สึกว่าผลประโยชน์จากการทำงานตกอยู่กับกลุ่มผู้ขอความสนับสนุนเท่านั้น

2.3 การสนับสนุนทุนแบบสมทบกองทุนหมุนเวียน (Revolving Fund) การสนับสนุนการสร้างทุนหมุนเวียน เพื่อให้ชุมชนสามารถสร้างกองทุนได้ด้วยตนเอง และพัฒนาโดยการตัดสินใจของท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน ผู้เสนอขอเงินสนับสนุนกองทุน จะต้องจัดทำโครงการที่มีแผนงานและเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน ข้อดีของกองทุนหมุนเวียนคือการเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับประโยชน์เพิ่มมากขึ้น เพราะเมื่อมีการคืนเงินทุน เงินทุนนั้นก็หมุนเวียนต่อไปยังผู้รับทุนรายต่อไปได้

8. การติดตามและประเมินผลโครงการ

การติดตามและตรวจสอบถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงควรมีระบบการติดตามและประเมินผลใน 2 ลักษณะ คือ

1. การติดตามตรวจสอบภายใน ควรมีการดำเนินการดังนี้

1.1 กำหนดให้โครงการจัดตั้งคณะกรรมการและระบบตรวจสอบภายในเพื่อติดตามความก้าวหน้า การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ คุณภาพของการดำเนินงาน ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

1.2 จัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ

1.3 กำหนดให้โครงการสร้างระบบหมุนเวียนกันตรวจสอบภายใน โดยใช้รูปแบบของคณะกรรมการ

1.4 กำหนดให้มีการรายงานผลการดำเนินงานเป็นระยะๆ เช่น 6 เดือน และ 1 ปี

2. การติดตามตรวจสอบจากภายนอก

2.1 จัดระบบให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบโครงการ

2.2 สร้างกลไกการตรวจสอบภายนอกโดยขอความร่วมมือสถาบันวิชาการในท้องถิ่น เพื่อช่วยในการประเมินผลโครงการ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผล

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้ระบบและกลไกในการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนาดังกล่าวมียieldในทางปฏิบัติ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยควรร่วมมือกับหน่วยงานที่ดูแลกองทุนต่างๆ จัดการสัมมนาเพื่อให้ผู้บริหารกองทุนต่างๆ นำเสนอข้อมูลการบริหารจัดการกองทุน เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และจัดหาวิธีการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการบริหารจัดการกองทุนให้ดีขึ้น

2. หน่วยงานของรัฐซึ่งดูแลกองทุนต่างๆควรทำการวิจัยเชิงประเมินผลการบริหารจัดการและผลการดำเนินงานกองทุนในความรับผิดชอบของตนเพื่อดูว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคอะไรบ้าง จะทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้อย่างไร

3. ควรมีการทบทวนระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกองทุน หากพบว่ามีสิ่งใดที่เป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการทุนที่มีประสิทธิภาพ หรือปิดกั้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการบริหารจัดการ รวมทั้งการตรวจสอบให้เกิดความโปร่งใส ควรมีการแก้ไขระเบียบหรือข้อบังคับเหล่านั้น

4. ผลักดันให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนา โดยอาจรวมกองทุนที่มีอยู่แล้ว และจัดรูปการบริหารจัดการและดำเนินการในรูปแบบของการกระจายอำนาจที่น่าเสนอ แต่ให้มีกลไกกำหนดกรอบการดำเนินงานและกลไกตรวจสอบ การติดตามประเมินผล

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมา

กระบวนการพัฒนาในระยะเวลากว่า 30 ปีที่ผ่านมา ถ้าพิจารณาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-7 เป็นการพัฒนาที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่าที่ควร ประชาชนถูกกำหนดให้มีบทบาทเป็นเพียงผู้รับผลของการพัฒนาที่หยิบยื่นให้โดยบุคคลหรือหน่วยงานจากภายนอก เป็นผลทำให้เกิดการพัฒนาทางกายภาพมากกว่าการพัฒนาด้านแนวคิดและทักษะในการบริหารจัดการเพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้ แม้แนวคิดในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 จะปรากฏเรื่องการมีส่วนร่วมและพึ่งตนเองอยู่แต่ก็ยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนเท่าใดนัก

ปรากฏการณ์ใหม่ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ที่เป็ความพยายามในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการพัฒนา คือ การยกระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนไปสู่ระดับของการตัดสินใจบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง ในรูปของการจัดการ"กองทุน"เพื่อพัฒนาท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่น ประสบการณ์ของบางองค์กรสะท้อนให้เห็นถึงบทเรียนบางประการที่ว่า แม้องค์กรแม่ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการสรรหุณจะมีแหล่งที่มาของทุนที่ใช้บริหารต่างกัน เช่น เป็นเงินจากภาครัฐหรือเงินจากภาคเอกชน หรือเงินสนับสนุนจากต่างประเทศ หากมีกลไกที่เปิดโอกาสให้"ท้องถิ่น"มีส่วนร่วมในการตัดสินใจบริหารกองทุนเอง จะสามารถขับเคลื่อนให้เกิดกระบวนการสร้าง"กลไกพัฒนาท้องถิ่น"ขึ้นได้ในที่สุด ดังจะเห็นได้จากกรณีของ "สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา" ซึ่งเปลี่ยนรูปแบบการบริหารมาจากกองทุนพัฒนาท้องถิ่นไทย-แคนาดา (Local Development Assistance Program: LDAP) โดยได้รับเงินสนับสนุนแบบให้เปล่า (Grant Fund) จากองค์กรให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของรัฐบาลแคนาดา (Canadian International Development Agency : CIDA) เพื่อดำเนินการให้เกิดกระบวนการพัฒนาของประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นที่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรด้วยตนเอง โดยการจัดตั้ง"คณะกรรมการภาค" (Project Review Committee) ขึ้น ในกรณีของ"สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.)" ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานการเคหะแห่งชาติ และได้รับเงินสนับสนุนแบบให้เปล่าจากองค์กรเพื่อความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของประเทศเดนมาร์ก (Danish Cooperation for Environment and Development : DANCED) พชม. ได้จัดทำโครงการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ให้แก่ผู้อยู่อาศัยที่ยากไร้ในเขตชุมชนเมืองและได้จัดตั้ง"คณะกรรมการบริหารท้องถิ่น" (Local Project Committee) ขึ้นเพื่อพิจารณาและติดตามโครงการต่างๆ ส่วนกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund) ซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโดยเงินทุนจากธนาคารโลก ได้จัดตั้งคณะทำงานจังหวัด (Provincial Committee) และคณะกรรมการภาค (Regional Committee) ขึ้นเพื่อกลั่นกรองและอนุมัติโครงการในระดับภาค

1.2 วัตถุประสงค์

1. ศึกษาแบบกลไก และแนวทางในการบริหารจัดการทุน เพื่อสร้างความยั่งยืนสำหรับชุมชนที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการจัดการกิจการสาธารณะของท้องถิ่น โดยท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่น ได้อย่างจริงจัง

2. เปรียบเทียบและประเมินรูปแบบการจัดการทุนเพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน
3. ศึกษารูปแบบการจัดการบริหารกองทุนที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงประเมินเพื่อสังเคราะห์ และเสนอแนะระบบและกลไกการบริหารจัดการทุนเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยมีขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตการวิจัย

1.1 ศึกษาการบริหารจัดการทุนในลักษณะกรณีศึกษา 5 องค์กร คือ

- สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
- สภาคทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา (เมื่อปลายปี พ.ศ.2543 เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการสภาคทอลิกเพื่อการพัฒนา”) งานวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะศูนย์สังคมพัฒนา
- สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง
- กองทุนสิ่งแวดล้อม
- กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม

1.2 ทุนเพื่อการพัฒนา ครอบคลุมถึงทุนที่มาจากงบประมาณแผ่นดิน และทุนที่มาจากแหล่งอื่นๆ โดยเน้นทุนที่เป็นการจัดสรรเพื่อให้เกิดโครงการภาคประชาชน (ไม่ใช่โครงการที่ดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ซึ่งผู้ดำเนินโครงการอาจเป็นชาวบ้าน นักพัฒนาเอกชน ประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนโครงการในนามหน่วยงานรัฐ

1.3 ขอบเขตของการบริหารจัดการทุน ครอบคลุมถึงการได้มา การดูแล การจัดสรรทุน และระบบการติดตามประเมินผล

2. ประเด็นการวิจัย

1. ศึกษาบริบท เงื่อนไข และความจำเป็นที่ทำให้เกิดองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารทุนเพื่อการพัฒนาชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมถึงประวัติศาสตร์การพัฒนากิจการจัดการกองทุน การแยกตัว การขยายผลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ

2. ศึกษาภาพรวมขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรทุนเพื่อการพัฒนา โดยศึกษาในประเด็นต่อไปนี้

- วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลุ่มเป้าหมาย ในภาพรวม
- แหล่งทุน และวิธีการได้มาของทุน
- ขนาดของทุน
- เงื่อนไขข้อกำหนดในการจัดสรรทุน

-รูปแบบการบริหารทุนและกิจกรรม (รวมทั้งกิจกรรมต่อเนื่อง)
-ผลการดำเนินงานและผลกระทบต่อชุมชนในภาพรวม
-ผลกระทบต่อการเสริมสร้างกลไกการพัฒนาท้องถิ่น หรือการสร้างการมีส่วนร่วมของ
คนท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในกิจการสาธารณะของท้องถิ่น

3. ศึกษาเปรียบเทียบและสังเคราะห์รูปแบบการจัดการกองทุนเพื่อนำเสนอรูปแบบและกลไก
การบริหารจัดการที่นำไปสู่กระบวนการบริหารจัดการกองทุนชุมชนที่ยั่งยืน และเหมาะสมกับสังคมไทย

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. ได้ทราบถึงความเป็นมา วัตถุประสงค์ ระบบ กลไก การบริหารจัดการทุน จุดแข็ง และ
จุดอ่อนของ 5 องค์กรที่เป็นกรณีศึกษา
2. ได้รูปแบบการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนาที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น และสร้าง
ความยั่งยืนสำหรับชุมชน
3. บุคลากรขององค์กรที่ศึกษา ได้เรียนรู้กระบวนการทำวิจัยอย่างเป็นระบบ

บทที่ 2 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยประเมินเพื่อสังเคราะห์สร้างความชัดเจนของระบบ กลไก และแนวทางในการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา โดยเน้นการวิจัยเชิงคุณภาพแนวลึก โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 การรวบรวมข้อมูล

2.1.1 องค์กรที่ศึกษา

การวิจัยนี้คณะผู้วิจัยได้เลือกศึกษาองค์กรด้านกองทุนจำนวน 5 องค์กร ได้แก่

1. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
2. สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา (ศูนย์สังคมพัฒนา)
3. สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง
4. กองทุนสิ่งแวดล้อม
5. กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม

2.1.2 เทคนิคการเก็บข้อมูล

(1) การทบทวนเอกสาร

คณะผู้วิจัยได้ศึกษา ทบทวนเอกสาร (Literature Review) ในเรื่องการพัฒนาและเอกสารเฉพาะของแต่ละองค์กร โดยแบ่งเป็น 5 คณะทำงาน และแต่ละคณะทำงานต่างศึกษาเอกสารในส่วนขององค์กรที่รับผิดชอบ

(2) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

การวิจัยจัดสนทนากลุ่มเป็นรายองค์กร ดังนี้

1. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา จัดประชุมกลุ่ม 5 ครั้ง สัมภาษณ์เชิงลึก 26 คน
2. สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา จัดประชุมกลุ่ม 12 ครั้ง สัมภาษณ์เชิงลึก 15 ครั้ง
3. สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง จัดประชุมกลุ่ม 5 ครั้ง สัมภาษณ์เชิงลึก 11 ครั้ง
4. กองทุนสิ่งแวดล้อม จัดประชุมกลุ่ม 3 ครั้ง สัมภาษณ์เชิงลึก 2 ครั้ง
5. กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม จัดประชุมกลุ่ม 7 ครั้ง

(3) การสัมภาษณ์เจาะลึก (Indepth Interviewing)

คณะผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักของแต่ละองค์กร ทั้งที่เป็นผู้บริหารองค์กร ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร และประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรทุนของแต่ละกองทุน เพื่อค้นหาข้อมูลและศึกษาผล

กระทบของกองทุนในระดับต่างๆในพื้นที่ โดยกระจายตามพื้นที่และกิจกรรมขององค์กร โดยได้ สัมภาษณ์ทั้งสิ้นจำนวน 68 คน

(4) การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop)

คณะวิจัยเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาประชุมร่วมกัน เป็นเทคนิคการเก็บข้อมูลรูปแบบหนึ่ง โดยได้ จัดประชุม 3 ครั้ง

1. การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 1 จัดประชุมเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2543 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระดมความคิดเห็นจากนักวิจัย นักวิชาการ และผู้เกี่ยวข้อง เพื่อทำการกำหนดประเด็น และรูปแบบของการนำเสนอรายงาน ตลอดจนวิธีการเก็บข้อมูล พร้อมทั้งวางแผนร่วมกันเพื่อกำหนด แนวทางทำงานในเกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 20 คน

2. การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2543 มีวัตถุประสงค์เพื่อระดม ความคิดเห็นจากผู้แทนของแต่ละกองทุน ซึ่งมีทั้งระดับผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนผู้แทนชุมชน ที่ เข้าร่วมในกิจกรรมของแต่ละองค์กร โดยมีผลผลิตจากการประชุมปฏิบัติการ ได้แก่ การรับรู้ถึงผล กระทบของการดำเนินงานโดยเปรียบเทียบระหว่าง 5 องค์กรที่ทำการศึกษา และพัฒนารูปแบบใหม่ ของ ระบบกลไกการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนาาร่วมกัน โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 25 คน

3. การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2543 มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผล การวิจัยของกองทุนที่ทำการศึกษา 5 องค์กร และนำเสนอรูปแบบของกองทุนเพื่อการพัฒนาที่เหมาะสม และร่วมแลกเปลี่ยนและรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมประชุม ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กร นักวิชา การ ข้าราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนและการพัฒนา ผู้นำชาวบ้าน และผู้สนใจ มี จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 70 คน

2.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยร่วมกับนักวิชาการ โดยนักวิจัยได้นำเสนอข้อค้นพบเป็นราย องค์กรและทำการประชุมภายในคณะทำงาน โดยกำหนดที่จะวิเคราะห์ร่วมกันทีละหัวข้อ ตามลำดับ โดยกำหนดการประชุมร่วมกันอย่างน้อยเดือนละ 2 ครั้ง รวมทั้งสิ้น 16 ครั้ง เพื่อตอบคำถามและโจทย์ การวิจัยต่างๆอย่างสม่ำเสมอ

2. การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) 3 ครั้ง โดยเน้นการระดมความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วม ประชุมเป็นสำคัญ ผลการวิเคราะห์จากการประชุมเชิงปฏิบัติการมีประเด็นต่างๆ ดังนี้

การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 1 วันที่ 19 กรกฎาคม 2543

(1) วิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ขององค์กรในการทำงานพัฒนา วิธีคิดและแนวทางในการบริหารทุนเพื่อการพัฒนาขององค์กร พัฒนาการหรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในด้านรูปแบบ กระบวนการและเหตุผลของการปรับเปลี่ยน

(2) องค์ประกอบของกลไกการพิจารณาในระดับภาค/ท้องถิ่น ชี้ความสามารถในการบริหารทรัพยากร มีเขตงาน/ขีดจำกัด รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการทำงาน

การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2 วันที่ 23 ตุลาคม 2543

(1) ลักษณะของระบบประสานงานระหว่างกลไกระดับต่างๆ บทบาทหน้าที่ของบุคลากรในแต่ละระดับ ความรับผิดชอบและคุณสมบัติที่พึงปรารถนา ปัญหาอุปสรรคในการทำงานและประสานงาน ในด้านต่างๆ วิธีการแก้ไข ความต้องการระบบสนับสนุนในด้านข้อมูล วิชาการ หรือด้านอื่นๆ เพื่อช่วยในการทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) ระบบตรวจสอบประเมินผล การตรวจสอบภายในควบคู่กับการประเมินภายนอก ผลของการประเมินผลต่อการพัฒนาระบบบริหารจัดการ

(3) ผลของการทำงานของระบบและกลไกการบริหารจัดการทรัพยากร และผลกระทบต่อความเข้มแข็งของท้องถิ่น

การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 3 วันที่ 8 ธันวาคม 2543

(1) วิเคราะห์ปัจจัยและอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้ระบบและกลไกทำงานได้ดีหรือล้มเหลวขาดประสิทธิภาพ ปัจจัยหรือตัวแปรที่ควรนำมาพิจารณาเป็นตัวชี้วัดในการประเมินประสิทธิภาพของระบบและกลไกดังกล่าว

(2) ระดมความคิดเห็นในประเด็นการปรับปรุงให้เกิดการพัฒนาระบบหรือกลไกให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสังคมไทยได้มากที่สุด

2.3 การนำเสนอรายงานการวิจัย

การวิจัยนี้มีเอกสารที่นำเสนอ ดังนี้

1. การนำเสนอรายงานการสนทนากลุ่ม (Focus group Interview) และรายงานการสัมภาษณ์เจาะลึก (Indepth Interview) แยกเป็นรายองค์

2. รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) จำนวน 3 ครั้ง

2.4 การนำเสนอผลการวิจัย

1. การประชุมเชิงปฏิบัติการ 3 ครั้ง
2. รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์ ประกอบด้วย
 - 2.1 รายงานฉบับหลักการสังเคราะห์ภาพรวมองค์รกองทุนเพื่อการพัฒนา
 - 2.2 รายงานฉบับสมบูรณ์ : กรณีศึกษามูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
 - 2.3 รายงานฉบับสมบูรณ์ : กรณีศึกษาสภาคทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา (ศูนย์สังคมพัฒนา)
 - 2.4 รายงานฉบับสมบูรณ์ : กรณีศึกษาสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง
 - 2.5 รายงานฉบับสมบูรณ์ : กรณีศึกษากองทุนสิ่งแวดล้อม
 - 2.6 รายงานฉบับสมบูรณ์ : กรณีศึกษากองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม
 - 2.7 รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) 3 ครั้ง
 - 2.8 รายงานการสนทนากลุ่มและรายงานการสัมภาษณ์เจาะลึก แยกเป็นรายองค์กร
3. รายงานการสัมมนาระบบและกลไกการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา : เพื่อนำเสนอรูปแบบกองทุนเพื่อการพัฒนา ในวันที่ 21 มีนาคม 2544

บทที่ 3 การศึกษาเปรียบเทียบ 5 องค์กร

จากการศึกษาเปรียบเทียบทั้ง 5 องค์กร ในประเด็นความเป็นมา ปรัชญาการก่อตั้งและวิสัยทัศน์ แหล่งที่มาและจำนวนเงินทุน เป้าหมาย วัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงกลไกพิจารณาในระดับต่างๆ ระบบตรวจสอบ ประเมินผล สามารถจำแนกองค์กรทั้ง 5 ได้ โดยใช้ สถานภาพขององค์กร และ การดำเนินงาน เป็นเครื่องมือแบ่งประเภทดังนี้

1. องค์กรกองทุน ได้แก่ กองทุนสิ่งแวดล้อม และกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม เป็นหน่วยงานของภาครัฐ หรือองค์กรอิสระภายใต้การกำกับของภาครัฐ มีบทบาทในการจัดสรรทุนให้องค์กรอื่น โดยไม่ดำเนินการเอง

2. องค์กรพัฒนาและสนับสนุนทุน ได้แก่ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และ สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา ซึ่งแม้จะอยู่ในประเภทเดียวกันคือเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน แต่ สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนาไม่มีกองทุนเป็นของตนเองแต่เป็นผู้ประสานในการจัดหาทุน ในขณะที่สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาแม้มีกองทุนเป็นของตนเอง แต่ให้การสนับสนุนการพัฒนาโดยประสานกับแหล่งทุนอื่น

3. องค์กรพัฒนาที่มีกองทุน เป็นองค์กรอิสระ ซึ่งได้รับงบประมาณจากภาครัฐ แต่การดำเนินการสามารถจัดสรรทุน และดำเนินการเอง ได้แก่ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ซึ่งทำหน้าที่จัดสรรทุนและดำเนินการด้านการพัฒนาด้วย

จะเห็นได้ว่าความเป็นมาของแต่ละองค์กร ปรัชญาการก่อตั้ง และวิสัยทัศน์ จะเกี่ยวข้องกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และจะมีผลต่อรูปแบบการบริหารจัดการทุนเพื่อสนับสนุนงานพัฒนาของแต่ละองค์กร ซึ่งจะมีจุดแข็ง จุดอ่อน ทั้งที่เหมือนและแตกต่างกัน ดังตารางสรุปเปรียบเทียบต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบ 5 องค์กรที่ศึกษา

ประเด็น	องค์กรพัฒนาและสนับสนุนทุน		องค์กรพัฒนาที่มีกองทุน	กองทุน	
	มูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา	สภาทอโลกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา	สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง	กองทุนสิ่งแวดล้อม	กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม
1. ประวัติความเป็นมา	ในปี 2537-2532 รัฐบาลแคนาดาได้ก่อตั้งกองทุนช่วยเหลือการพัฒนาท้องถิ่น (LDAP) ขึ้นด้วยเงิน 100 ล้านบาทเพื่อจัดสรรสนับสนุน NGOs ขนาดเล็กในงานพัฒนา ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นกองทุน มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา	สภาทอโลกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา (สทพ.) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยสภาทอโลกแห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ.2516 โดยถือเป็นผู้แทนพระศาสนจักรคาทอลิกในประเทศไทย ในงานสงเคราะห์และพัฒนาทั้งในระดับชาติและนานาชาติ และในปี พ.ศ.2518 ได้มีประกาศจัดตั้ง"ศูนย์สังคมพัฒนา" ขึ้นภายในเขตสงฆมณฑล 10 เขตทั่วประเทศ โดยมีสภาทอโลกฯ เป็นผู้กำหนดนโยบายการดำเนินงานพัฒนาสังคม และทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานศูนย์สังคมพัฒนาทั้ง 10 ศูนย์ฯ	จากการสังสมปัญหาและแนวทางการพัฒนาชุมชนแออัดในอดีต ส่งผลให้เกิดกระบวนการคิดหาทางเลือกใหม่ๆ ต่อมาคณะอนุกรรมการที่อยู่อาศัย สภาพัฒนาฯ ได้ตั้งคณะทำงานขึ้นศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาคนจนในเมือง ได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และมีมติเห็นชอบเมื่อ 17 มี.ค. 2535 การเคหะแห่งชาติออกข้อบังคับฉบับที่ 54 ว่าด้วยโครงการพัฒนาคนจนในเมือง จัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เปิดดำเนินการเมื่อ 1 ก.ค. 2535	ก่อตั้งภายใต้พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 ในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยมีกองทุนสนับสนุนการดำเนินงาน	ก่อตั้งขึ้นโดยใช้เงินกู้จากธนาคารโลกเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนยากจนและด้อยโอกาสในสังคม
จุดแข็ง	เกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของชุมชนระดับรากหญ้า	การก่อตั้งองค์กรเกิดจากเจตนารมณ์และคำสอนของศาสนาในเรื่อง"การพัฒนาคนทั้งครบ" (ทุกมิติ)	การแก้ปัญหาสังคมมุ่งไปเรื่องที่อยู่อาศัยซึ่งคนจนเข้าสู่กลไกตลาดไม่ได้ จึงเกิดแนวคิดการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้คนจนมีอาชีพรายได้ที่เหมาะสม ได้ทำการศึกษาประสบการณ์ทั้งในและต่างประเทศ เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากบุคคลหลายฝ่าย	มีความเป็นทางการและมีกฎหมายรองรับ	กองทุนเกิดจากปัญหาและความต้องการของผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง
จุดอ่อน	เป็นการแสวงหารูปแบบใหม่ จึงดำเนินการช้าในระยะเริ่มต้น	ในสายตาของประชาชนและหน่วยงานทั่วไปยังไม่ไว้วางใจในเจตนารมณ์ของการก่อตั้งหน่วยงานนี้	วิสัยทัศน์และความคาดหวังของแต่ละฝ่ายไม่ตรงกัน	ไม่ได้เกิดจากความตระหนักของประชาชนทั่วไปเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลสิ่งแวดล้อม	การก่อตั้งกองทุนดำเนินการโดยภาครัฐ ตัวแทนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสไม่ได้มีส่วนร่วมตั้งแต่แรก

ประเด็น	องค์กรพัฒนาและสนับสนุนทุน		องค์กรพัฒนาที่มีกองทุน	กองทุน	
	มูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา	สภาทอคิดแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา	สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง	กองทุนสิ่งแวดล้อม	กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม
2. ปรัชญาการก่อตั้งและวิสัยทัศน์	มุ่งพัฒนาให้เกิดผลกระทบทั้งในระดับชุมชนท้องถิ่น และระดับนโยบาย ด้วยการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ ควบคู่กับการเชื่อมโยงบทเรียนจากการเรียนรู้และผลกระทบให้ขยายตัวทั้งในแนวราบและแนวตั้งเพื่อผลักดันนโยบาย	พัฒนาสังคมบนพื้นฐานของหลักธรรมทางศาสนา โดยให้ยึดถือ "คน" เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา หมายถึงการพัฒนาคน ต้องทำครบถ้วนทุกมิติ (Holistic Approach) ทั้งด้านศาสนา เศรษฐกิจ จิตใจ วัฒนธรรม สังคม และการเมือง	พัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง และให้คนจนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยเชื่อมั่นในศักยภาพของคนจนในเมืองและองค์กรชุมชน มีการประสานงานแบบพหุภาคีและใช้สินเชื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนา	ผลจากการพัฒนาโดยมุ่งให้เป็นเมืองอุตสาหกรรมใหม่ กระทั่งต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากร ทรัพยากร ทรัพยากร บัญญัติในปี 2518 แต่ขาดเงินทุนสนับสนุนต่อมาได้แก้ไขปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 (ม.23-31 จัดตั้งเป็นกองทุนสิ่งแวดล้อม)	เป็นกองทุนที่จะเข้ามาช่วยฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนฐานล่างให้เข้มแข็งอันเป็นการเพิ่มทุนทางสังคม
จุดแข็ง	เน้นให้เกิดการพึ่งตนเองของชุมชนผ่านกระบวนการเรียนรู้ซึ่งทำให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนา	1) เกิดจากหลักธรรมทางศาสนา ซึ่งเน้นการให้การช่วยเหลือแบ่งปัน 2) เกิดจากกลุ่มคนที่รวมตัวกันแบบ "Think Tank" เรียกว่ากลุ่ม "SAT" (Social Action Theology) มีภาระหน้าที่ในการติดตามประเมินสถานการณ์ของโลก และนำเอาศาสนของ Pope ที่ออกมาในวันสำคัญๆ และศาสนจาก UN มาร่วมกันพิจารณาก่อนที่จะกำหนดเป็นวิสัยทัศน์	สามารถผสมผสานแนวคิดของหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐ เอกชน และชาวชุมชนเข้าไว้ด้วยกัน	1) มีกฎหมายรองรับ 2) มีแนวทางการดำเนินงานที่แน่นอน	ปรัชญาและวิสัยทัศน์สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนาแบบใหม่ที่เน้นการสร้าง ความเข้มแข็งให้ชุมชน
จุดอ่อน	การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ใหม่ทำให้เกิดการต้านทานจากกระบวนการทัศน์เดิม	การปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมในยุคนิโบริคานิยมเป็นเรื่องยาก	จำกัดกลุ่มเป้าหมายเฉพาะคนจนในเมือง โดยเฉพาะคนจนที่ไม่มีกลุ่มรองรับขาดโอกาส	1) ขาดความยืดหยุ่น 2) จำกัดเฉพาะองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	ปรัชญาทุนทางสังคมเป็นนามธรรมและวัดผลได้ยาก

ประเด็น	องค์กรพัฒนาและสนับสนุนทุน		องค์กรพัฒนาที่มีกองทุน	กองทุน	
	มูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา	สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา	สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง	กองทุนสิ่งแวดล้อม	กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม
3. แหล่งที่มา และจำนวน เงินทุน	เงินจากรัฐบาลแคนาดา (CIDA) จำนวนประมาณ 151 ล้านบาท และจากแหล่งอื่นทั้งในและต่างประเทศอีกประมาณ 108 ล้านบาท	ไม่มีกองทุนเป็นของตัวเอง ต้องทำแผนงานโครงการ งบประมาณเสนอขอ การสนับสนุนต่อแหล่งทุนหลักๆ ดังนี้ 1) องค์กรทุนเครือช่วยศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกในระดับสากลและเอเชีย เช่น MISEREOR, Caritas Internationalis-Caritas Asia, Cordaid (Cebemo), APHD เป็นต้น 2) สถานทูตต่างๆ เช่น เดนมาร์ก คานาดา และ อิตาลี เป็นต้น 3) เงินบริจาคจากเทศกาลมหาพรตในประเทศในแต่ละปีจะได้รับงบประมาณไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับโครงการที่เสนอไป โดยเฉลี่ยทั้ง 10 ศูนย์ มีงบประมาณต่อปีประมาณ 50 ล้านบาท คิดเป็นงบประมาณประมาณ 50-60%	-เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐ วงเงิน 1,250 ล้านบาท -กองทุนจะมีรายได้เพิ่มจากอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารและการให้สินเชื่อ ประมาณปีละ 7% โดยแยกเป็นงบบริหาร 4% และสำรองกองทุนเติบโต สำรองหนี้สูญ สร้างความเข้มแข็งองค์กรชุมชน อย่างละ 1%	งบประมาณแผ่นดินโดยรัฐพิจารณาจัดสรรให้รายปี มีงบประมาณงวดแรกจากกองทุนน้ำมัน จำนวน 4,500 ล้านบาท และงบประมาณแผ่นดินรายปี จากปี 2535 ถึงปัจจุบันได้รับการจัดสรรเพิ่มรวมเป็นจำนวนเงิน 6,250 ล้านบาท	เป็นเงินกู้จากธนาคารโลก จำนวน 120 ล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือ 4,800 ล้านบาท
จุดแข็ง	ได้เงินสนับสนุนเข้า"กองทุน"เป็นก้อนใหญ่ ทำให้มีความมั่นคงทางด้านรายรับ	การดำเนินงานระยะแรกได้รับการจัดสรรทุนจากเครือข่ายองค์กรทางศาสนาในต่างประเทศ ซึ่งได้รับการบริจาคจากคริสตศาสนิกชนทั่วโลก	งบประมาณแบบกองทุนมีความยืดหยุ่นในการสนับสนุนงานพัฒนามาเป็นก้อน มีความมั่นคงของรายได้ งบประมาณคิดสัดส่วนจากกองทุนรวมดอกผล แยกบริหารกองทุนอิสระจากการเคหะฯ ไม่ถูกจำกัดด้วยระยะเวลา	เป็นงบประมาณแผ่นดิน วงเงินมีจำนวนมาก ถ้าหมดรัฐบาลสามารถจัดสรรมาเพิ่มได้อีก	จำนวนเงินทุนเป็นเงินก้อนใหญ่และมีความแน่นอนผู้บริหารกองทุนไม่ต้องมีการระดมทุนเพิ่ม
จุดอ่อน	การได้รับเงินสนับสนุนเข้า"กอง	การพึ่งพิงแหล่งทุนหลักจากต่างประเทศมีความ	เป็นงบประมาณแผ่นดินต้องปฏิบัติตามระเบียบ	เป็นงบประมาณของแผ่นดิน ต้องปฏิบัติ	แหล่งเงินทุนมีภาพลักษณ์ไม่ดีในกลุ่มของ

	ทุน"มี"ในระยะเวลาจำกัด (2534-2541) และไม่ได้รับเพิ่มอีก	ไม่แน่นอน เมื่อไทยถูกมองว่าเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้ความช่วยเหลือยุติลงและการพึ่งเงินบริจาคภายในประเทศอย่างเดียวก็ไม่เพียงพอ เพราะจำนวนคริสตศาสนิกชนมีไม่มาก	ราชการ	ตามระเบียบราชการ	นักวิชาการและ NGOs บางกลุ่มที่ทำงานกับองค์กรชุมชน
--	---	--	--------	------------------	---

ประเด็น	องค์กรพัฒนาและสนับสนุน		องค์กรพัฒนาที่มีกองทุน	กองทุน	
	มูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา	สภาทอโลกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา	สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง	กองทุนสิ่งแวดล้อม	กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม
4. เป้าหมายวัตถุประสงค์	สร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชน	พัฒนาคนตามหลักธรรมแห่งศาสนาครบทุกด้านทั้งร่างกายและจิตใจ รวมถึงการร่วมมือกับมวลชนสมาชิก กลุ่มชน องค์กรต่างๆ เสริมสร้างสังคมที่มีความยุติธรรมและสันติ ส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อการพัฒนาตนเอง สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและการเมือง	สนับสนุนชาวชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองผ่านกระบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อ ให้มีความสามารถในการเพิ่มรายได้ มีความมั่นคงของรายได้ มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและมั่นคง มีชีวิตความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมที่ดี	ส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กิจกรรมที่สนับสนุนระบุไว้ใน พรบ.สวล. 2535 ม.23 ดังนี้ 1) ให้ส่วนราชการ/ส่วนท้องถิ่น ลงทุนระบบบำบัดน้ำเสีย/ของเสีย 2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่น/รัฐวิสาหกิจกู้ยืมเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศ/น้ำเสีย/ของเสีย 3) ให้กู้ยืม กรณีเอกชนที่มีหน้าที่ ต้องให้มีระบบบำบัดอากาศ/น้ำกำจัดของเสีย 4) อุดหนุนกิจการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	1) เพื่อฟื้นฟูชุมชนฐานล่าง 2) เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการขององค์กรชุมชน 3) เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจพอเพียง 4) เพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน 5) เพื่อกระตุ้นให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมพัฒนาสังคม
จุดแข็ง	มุ่งพัฒนาให้ชุมชนพึ่งตนเอง	1) มีความชัดเจน ทำให้หน่วยงานระดับล่างสามารถปฏิบัติตามได้ 2) มีลักษณะเป็น Holistic Approach และเน้นเรื่องคุณธรรม	เขียนไว้กว้าง ครอบคลุมดี มีความยืดหยุ่น ทำให้สามารถทำงานได้หลากหลายรูปแบบ	มีลักษณะเฉพาะคือมุ่งแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ทำให้การพิจารณาได้ง่าย	กว้างและครอบคลุมองค์ประกอบส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเข้มแข็งชุมชน
จุดอ่อน	เป็นเป้าหมายที่บรรลุผลได้ยาก	การสร้างคนเป็นภาระที่หนัก มีขบวนการซับซ้อนและใช้เวลา	กลุ่มคนจนที่รวมตัวตามประเด็นอื่นที่นอกเหนือจากการออมทรัพย์จะขาดโอกาสเข้าถึงกองทุน	สามารถดำเนินการได้เฉพาะที่มีปรากฏเฉพาะใน พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2535 มาตราที่ 23	ไม่ครอบคลุมบางภาคี (NGOs) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งชุมชน

ประเด็น	องค์กรพัฒนาและสนับสนุนทุน		องค์กรพัฒนาที่มีกองทุน	กองทุน	
	มูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา	สภาทอติคแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา	สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง	กองทุนสิ่งแวดล้อม	กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม
5. กลุ่มเป้าหมาย	องค์กรพัฒนาเอกชนขนาดเล็ก และองค์กรประชาชนระดับรากหญ้า	ประชาชนที่ยากจนและด้อยโอกาส ในเขตพื้นที่ 10 เขตสังฆมณฑลทั่วประเทศ	ชาวชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองทั่วประเทศ	1) หน่วยงานราชการ 2) หน่วยงานรัฐ-วิสาหกิจ 3) หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น 4) ผู้ประกอบการ/หน่วยงานธุรกิจเอกชน 5) องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	1) องค์กรชุมชนทั้งที่เป็นและไม่ใช่เป็นนิติบุคคลที่มีความเข้มแข็ง 2) เครือข่ายองค์กรชุมชนตามพื้นที่และตามกิจกรรม 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกิจกรรมร่วมกับท้องถิ่น 4) สถาบันในชุมชนที่มีกิจกรรมร่วมกับท้องถิ่น
จุดแข็ง	1) ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนขนาดเล็ก และองค์กรประชาชนระดับรากหญ้ามีโอกาสทำงานและเกิดการเรียนรู้ 2) เกิดสะพานเชื่อมงานพัฒนา	1) กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือครอบคลุมกว้างทุกกลุ่มไม่จำกัดเชื้อชาติ ศาสนา 2) คนจนเมื่อได้รับโอกาสพัฒนาแล้วจะมีจิตสำนึกดีและต้องการกลับไปช่วยชุมชนของตนอย่างจริงจัง 3) งานคืนหน้าข้าวแต่มีความมั่นคง	เพื่อให้สามารถทำงานส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ได้ทุกระดับทั้งคนจนและไม่จน โดยเฉพาะคนจนจะมีลักษณะความเป็นชุมชนมากกว่าคนกลุ่มอื่นในสังคมเมือง	1) มีความชัดเจน	กว้างและครอบคลุมองค์กรชุมชนเป็นส่วนใหญ่
จุดอ่อน	การทำงานในลักษณะพหุภาคีทำให้โครงสร้างการทำงานซับซ้อนขาดความคล่องตัว	1) คนจนมีความพร้อมน้อยในการเข้าร่วมกิจกรรมส่วนรวม เพราะมีการศึกษาน้อย มีสุขภาพไม่ดี และต้องดิ้นรนเพื่อปากท้องและความอยู่รอด 2) การเตรียมคนและชุมชนในช่วงแรกของงานพัฒนาดังกล่าวใช้เวลานานมาก โดยเฉพาะในกลุ่มที่นับถือศาสนาต่างกัน ทำให้บรรลุเป้าหมายช้า	การจำแนกกลุ่มเป้าหมายที่จนและไม่จนทำได้ยาก คนที่สามารถออมทรัพย์ และรวมกลุ่มได้จึงเข้าถึงกองทุนฯ ทำให้คนจนจริงๆหรือคนส่วนใหญ่ในชุมชนขาดโอกาส	1) องค์กรเอกชนที่ไม่ได้จดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมไม่อาจรองรับการสนับสนุนได้โดยตรง 2) องค์กรชุมชน องค์กรประชาชน ไม่อาจขอรับการสนับสนุนได้โดยตรง	คนจนที่แท้จริงที่ไม่ได้อยู่ในองค์กรชุมชนไม่สามารถเข้าถึงกองทุนได้

ประเด็น	องค์กรพัฒนาและสนับสนุนทุน		องค์กรพัฒนาที่มีกองทุน	กองทุน	
	มูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา	สภาคหวิสาหกิจแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา	สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง	กองทุนสิ่งแวดล้อม	กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม
6. แนวทางการดำเนินงาน	1) ให้เงินทุนสนับสนุน (Grant) แก่โครงการขนาดเล็กและดำเนินงานเองบางโครงการ 2) พัฒนากลไกของ NGOs ระดับภาค 3) ส่งเสริมธุรกิจชุมชนแบบ Loan Fund 4) ศึกษาวิจัยและเผยแพร่ข้อมูลการพัฒนา 5) จัดให้มีระบบและกลไก PRC ในการดำเนินงาน	1) ใช้แนวทางศาสนาและวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือในการทำงาน 2) ใช้ปรัชญาการออมแบบเครดิตยูเนียนเป็นเครื่องมือในการรวมกลุ่มและระดมทุนเพื่อสนับสนุนงานพัฒนาทุกระดับ 3) กระจายอำนาจบริหารและงบประมาณไปสู่ภูมิภาค โดยให้อิสระในการดำเนินกิจกรรมที่ไม่ขัดแย้งต่อนโยบายที่กำหนดร่วมกัน 4) เน้นการศึกษาอบรมกลุ่มเป้าหมาย ให้มีจิตสำนึกการรวมกลุ่มและวิเคราะห์ปัญหาสังคมก่อนสนับสนุนโครงการด้านเศรษฐกิจ 5) ให้สินเชื่อโดยมีเงื่อนไขให้ชุมชนออกทุนช่วยกันก่อน เพื่อกระตุ้นให้เกิดกองทุนชุมชนโดยชุมชนในระยะยาว 6) ระยะแรกศูนย์ช่วยเหลือแบบให้เปล่า ปัจจุบันกองทุนชุมชนมีบทบาทช่วยเหลือกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในชุมชนหรือช่วยเหลือสาธารณะประโยชน์	1) ด้านพัฒนา ด้วยการจัดตั้ง ส่งเสริมและสนับสนุน ทั้งทำเองและมีโครงการความร่วมมือ ได้แก่ -จัดตั้งและพัฒนามูลนิธิออมทรัพย์ -พัฒนาเครือข่ายและชมรมการ -สนับสนุนอาชีพและธุรกิจชุมชน -ด้านที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม -กระบวนการจัดทำแผนระดับชุมชน -กลไกความร่วมมือหรือพหุภาคี 2) ด้านสินเชื่อ ให้สินเชื่อแบบผสมผสานผ่านกลุ่ม/เครือข่ายทำหน้าที่บริหารให้กระจายสู่สมาชิกได้แก่ สินเชื่อหมุนเวียน 10% พัฒนาอาชีพ 8% พัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นโครงการ 3% และไม่เป็นโครงการ 10% ปรับเพิ่มเป็น 9 เปอร์เซ็นต์หลังวิกฤตเศรษฐกิจ	1) มีคณะกรรมการ 2 ชุดได้แก่ 1.1) คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้พิจารณาสนับสนุนโครงการและกิจกรรม 1.2) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะกำกับนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน 2) เงินกองทุนจะจำแนกเป็น 2 ส่วนแต่ยังไม่มีส่วนที่แน่นอนได้แก่ 2.1) ให้กู้ยืมโดยคิดดอกเบี้ยต่ำ เพื่อส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม 2.2) ให้ทุนอุดหนุนองค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	1) ให้ทุนสนับสนุนองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งแล้วระดับหนึ่ง 2) สร้างกระบวนการและกลไกให้ประชาชนระดับต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุน 3) ใช้แนวทางการบริหารแบบกระจายอำนาจ เพื่อสร้างกระบวนการประชาสังคม
6.1 การมีส่วนร่วม (Participation)	1. ใช้กลไกการกระจายอำนาจ 2. ตั้งกรรมการจากผู้รับประโยชน์	1. ใช้กลไกการกระจายอำนาจ 2. ตั้งกรรมการจากผู้รับประโยชน์ 3. ให้การศึกษาต่อกลุ่ม	1. ใช้กลไกการกระจายอำนาจ 2. ตั้งกรรมการจากผู้รับประโยชน์ 3. ให้การศึกษาต่อกลุ่ม	ตั้งกรรมการจาก NGOs	1. ใช้กลไกการกระจายอำนาจ 2. ตั้งกรรมการจากผู้รับประโยชน์ 3. ให้การศึกษาต่อกลุ่ม

6.2 ความรับผิดชอบ (Accountability)	3. สร้างเครือข่าย 1. การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ 2. มีกลไกติดตามภายใน 3. มีกลไกติดตามภายนอก	เป้าหมาย 4. สร้างเครือข่าย 1. การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ 2. มีกลไกติดตามภายใน 3. มีกลไกติดตามภายนอกและจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	เป้าหมาย 4. สร้างเครือข่าย 1. การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ 2. มีกลไกติดตามภายใน 3. มีกลไกติดตามภายนอกและจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	1. การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ 2. มีระบบตรวจสอบบัญชีจากกรมบัญชีกลาง	เป้าหมาย 4. สร้างเครือข่าย 1. การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ 2. มีกลไกติดตามภายใน 3. มีกลไกติดตามภายนอก
6.3 มีหลายเกณฑ์ (Diversity of Criteria)	มีมาก	มีมาก	มีปานกลาง	มีน้อย	มีมาก
6.4 ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชน (Responsiveness)	ตอบสนองน้อย เพราะสนับสนุนได้เฉพาะบางส่วนขององค์กร เครือข่ายและระยะหลัง LDI มีการสนับสนุนองค์กรอื่นน้อย	ตอบสนองน้อย เนื่องจากงบประมาณจำกัด และทำงานในลักษณะลงลึก	ตอบสนองค่อนข้างน้อย เนื่องจากไม่สามารถใช้เงินต้นได้	ตอบสนองค่อนข้างน้อยเนื่องจากต้องผ่านการทำโครงการของ NGOs	ตอบสนองปานกลาง มีบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงกองทุนนี้
6.5 ความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ (Flexibility)	มาก	มาก	มาก	น้อย	มาก
6.6 เป็นเครือข่ายกับกองทุนอื่น (Networking with Other Source of Fund)	เป็นแม่ข่ายการพัฒนาชนบท ร่วมกับ คณะกรรมการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.)	มีการประสานงานกับกองทุนต่างประเทศ ระยะหลัง มีการประสานงานกับแหล่งทุนและหน่วยงานในประเทศ	เป็นผู้ประสานกองทุนอื่นให้ดำเนินงานกับกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน	ไม่มีเครือข่ายกับกองทุนอื่น	มีเครือข่ายค่อนข้างน้อย
จุดแข็ง	1) การสนับสนุนโครงการขนาดเล็กทั่วประเทศทำให้เกิดองค์ความรู้ 2) แนวทางการบริหารทุนแบบ Decentralized เกิดความคล่องตัวในการบริหารทุน	1) การใช้แนวทางศาสนาและวัฒนธรรมเกิดจากประสบการณ์ขององค์กรเอง ทำให้มั่นใจในการนำไปใช้ 2) แนวทางการให้ทุนเป็นศูนย์กลางการของพัฒนาและกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 3) การเตรียมชุมชน	1) ขยายงานได้มาก เกิดองค์ความรู้และแนวทางการพัฒนาใหม่ๆ 2) กลไกความร่วมมือแบบพหุภาคีเป็นกระบวนการพัฒนาที่เน้นชุมชนเป็นศูนย์กลางเกิดขึ้นได้รวดเร็ว 3) การบริหารสินเชื่อไม่ยึดติดกับระบบมาตรฐานทั่วไป เน้นเพื่อการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งองค์กรชุมชน	1) มีความรอบคอบในการจ่ายงบประมาณ 2) เกณฑ์การพิจารณาขึ้นอยู่กับกรรมการเป็นหลัก 3) กรรมการเปลี่ยนแปลงบ่อยทำให้ขาดความต่อเนื่อง	เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการกองทุนมิใช่เพียงผู้คอยรับผลประโยชน์

	3) แนวทางการดำเนินงานอย่างหลากหลายทั้งลักษณะGrant/Loan/วิจัยและพัฒนา ทำให้เกิดการพัฒนาศึกษาและการเรียนรู้ขององค์กรทุกระดับ	ด้วยการให้การศึกษาแก่สมาชิกกลุ่มก่อนทำโครงการเศรษฐกิจ ทำให้เกิดกองทุนท้องถิ่นที่มีความมั่นคง 4) การช่วยเหลือเงินทุนโดยเน้นการสมทบจากชุมชนทั้งเงิน สิ่งของหรือแรงงาน ทำให้สมาชิกเกิดสำนึกความเป็นเจ้าของกองทุน			
จุดอ่อน	มีความโน้มเอียงในระบบการพิจารณาให้การสนับสนุนงบประมาณ	1) การกระจายอำนาจทำให้เกิดช่องว่างระหว่างหน่วยงานต่างระดับ 2) การทำงานในกลุ่มคนต่างศาสนาต้องใช้เวลาและความอดทนสูง 3) สมาชิกกลุ่มอ้อมทรัพย์สินบางคนยังคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตน 4) การพูดถึงศาสนาและวัฒนธรรมถูกระแวงว่าเป็นเรื่องศาสนาของ ยุโรป 5) โครงการเศรษฐกิจในยุคแรกมีปัญหาหนี้สูงมาก เพราะไม่มีกลไกติดตามตรวจสอบประกอบกับชาวบ้านมองศูนย์ฯ เป็นแหล่งทุนทางศาสนาที่มาช่วยเหลือ 6) กลุ่มที่มีเงินออมมากมักมีปัญหาเรื่องระบบการจัดการ	1) โครงสร้างสังคม และระบบเดิมยังไม่เอื้อต่อคนจนในเมือง 2) เกิดกลุ่มต่างๆมาก การพัฒนาความสามารถองค์กรชุมชนไม่ต่อเนื่อง 3) ระบบงบประมาณมีข้อจำกัด ต้องจัดทำแผนล่วงหน้าไม่สัมพันธ์กับกระบวนการทำแผนพัฒนามาจากชุมชน	1) การอนุมัติเงินค่อนข้างล่าช้า 2) เกณฑ์การพิจารณาขึ้นอยู่กับคณะกรรมการหลัก 3) กรรมการมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งขาดความต่อเนื่อง	องค์กรที่ไม่เข้มแข็ง ไม่สามารถเข้าถึงกองทุนได้

ประเด็น	องค์กรพัฒนาและสนับสนุนทุน		องค์กรพัฒนาที่มีกองทุน	กองทุน	
	มูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา	สภาทอโลกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา	สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง	กองทุนสิ่งแวดล้อม	กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม
7. การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลง	1) ช่วง LDAP: ช่วยเหลือ NGOs ระดับรากหญ้า โดยมีการพิจารณาที่สถานทูตแคนาดา คณะกรรมการพิจารณาโครงการ ได้แก่ CIDA กับ กรมวิเทศสหการ เป็นหลัก 2) ช่วง LDF/CIDA ที่มีการพิจารณาโครงการอยู่ในส่วนกลาง (2534-2537) 3) ช่วง LDF/CIDA มีการพิจารณาโดยอาศัย PRC ในส่วนภูมิภาค 4 ภาค โดยให้แต่ละภาคจัดทำยุทธศาสตร์ภาคของตัวเอง และอนุมัติโครงการด้วย PRC ที่ตนเองตั้งขึ้น	1) ในยุคแรกเน้นการช่วยเหลือสงเคราะห์ที่พัฒนาโดยการให้เปล่า และให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่บุคคลและกลุ่ม และไม่มีระบบติดตามคืน 2) ในยุคหลังเมื่อมีการสรุปบทเรียนปี 2526 ได้เปลี่ยนแนวทางการทำงานมาเน้นให้การศึกษอบรมให้รู้จักการวิเคราะห์ปัญหาสังคม โดยใช้แนวทางศาสนา และวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือ ควบคู่กับการให้สินเชื่อ โดยมีเป้าหมายที่จะให้เกิดกองทุนในชุมชนได้เอง ดังนั้นจึงให้เวลาในการเตรียมชุมชนก่อนได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก 3) ปัจจุบัน(2543) แหล่งทุนหลักเดิมหยุดให้ทุนสำนักงานต่างๆ มีนโยบายลดจำนวนคนทำงานลง ศูนย์บางแห่งสนับสนุนให้คนที่มาจากท้องถิ่นกลับไปทำงานในชุมชนของตน 4) ปลายปี 2543 มีการเปลี่ยนแปลงชื่อองค์กรเป็น "คณะกรรมการสภาทอโลกเพื่อการพัฒนา (สคท.)" หรือ Catholic Council for Human Development (CCHD)	1) ด้านพัฒนา ขยายการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์กว่า 601 กลุ่มใน 43 จังหวัด เงินออมกว่า 472 ล้านบาท สนับสนุนกิจกรรมเสริมความเข้มแข็งเครือข่ายและเกิดโครงการ DANCED, SIF, MIYAZAWA มีกลไกความร่วมมือแบบพหุภาคีโดยชุมชนเป็นศูนย์กลาง 2) ด้านสินเชื่อ ใช้สินเชื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนากลุ่มบริหารให้กระจายสู่สมาชิกได้ส่วนต่าง 3-10% เพื่อพัฒนากลุ่ม ร่วมกันกำหนดกฎระเบียบ ได้สนับสนุนสินเชื่อกว่า 214 องค์กร 358 ชุมชน วงเงินกว่า 807 ล้านบาท หลังวิกฤตเศรษฐกิจได้ปรับระเบียบเพิ่มสินเชื่อให้เหมาะสมกับปัญหาชุมชน 2) ด้านบริหาร มีการปรับระบบและโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับงาน ทำการศึกษาสถานภาพในอนาคต จัดตั้งสำนักพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)	ไม่มีการเปลี่ยนแปลง	การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นขณะดำเนินงานในช่วง 1 ปีแรก 2 ประการคือ 1) กระจายอำนาจการกลั่นกรองและอนุมัติโครงการสู่จังหวัดและภาค 2) เพิ่ม MENU5 เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ยากไร้อย่างเร่งด่วน
จุดแข็ง	มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการดำเนินงานเป็น	1) การเปลี่ยนแปลงแนวทางการทำงาน ทำให้เกิดกองทุนชุมชนที่ดำเนิน	1) นโยบายเปิดกว้าง การบริหารมีความยืดหยุ่นสูง ปรับปรุงให้เหมาะสมทำ	บุคลากรสามารถดำเนินงานไปตามระบบและกลไกที่มีอยู่	ทำให้การกลั่นกรองและอนุมัติโครงการรอบคอบมากยิ่งขึ้น

	ระยะ	งานโดยคนในชุมชน และมีความมั่นคงในระยะยาว 2) การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนางานระดับต่างๆ ล้วนขึ้นกับศักยภาพของบุคลากรภายในเป็นสำคัญ	ได้ง่าย เน้นการมีส่วนร่วมทุกระดับ 2) ขยายแนวทางได้มาก กลุ่มและองค์กรเครือข่ายมีส่วนร่วมเกิดขบวนการจนเมืองทั่วประเทศ 3) ปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพ เชื่อให้สอดคล้องกับปัญหา	เดิม ไม่ต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานมากนัก	และมีการสนับสนุนงบประมาณได้รวดเร็วขึ้น
จุดอ่อน	1) มีการยุติการสนับสนุน (2532-2534) ทำให้ขาดเงินสนับสนุน 2) การปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงาน (2541-ปัจจุบัน) ไม่ได้นำกลไก PRC มาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่	การหยุดให้ทุนของแหล่งทุนทำให้การทำงานของสภาทอติฯ ได้รับความกระทบกระเทือนพอสมควร ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการพึ่งพิงทุนจากภายนอกโดยไม่เตรียมทุนภายในด้วยทำให้เกิดความไม่มั่นคงในระยะยาว	1) ปรับเปลี่ยนปอย กระบวนการทำงานพัฒนาไม่ต่อเนื่อง 2) มีพื้นที่รับผิดชอบมาก ทำงานด้านเล็กน้อย 3) การตั้งกลุ่มฯ ตามเงื่อนไขสินเชื่อไม่มีกระบวนการติดตามกลุ่มย่อยที่ชัดเจน ผลักภาระให้เครือข่าย สมาชิกบางกลุ่มมีปัญหาการชำระคืนสินเชื่อ	บุคลากรมีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบ	ขั้นตอนในการกลั่นกรองและอนุมัติโครงการเพิ่มขึ้นอีก 2 ระดับ

ประเด็น	องค์กรพัฒนาและสนับสนุนทุน		องค์กรพัฒนาที่มีกองทุน	กองทุน	
	มูลนิธิ/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา	สภาคทาออลิคแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา	สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง	กองทุนสิ่งแวดล้อม	กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม
8. กลไกการพิจารณา ระดับต่างๆ	-ระดับภาค (PRC) มี ชี ด ค ว า ม สามารถในการบริหารทุนสูง เพราะใกล้ปัญหาของท้องถิ่นและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย -สามารถบริหารทุนได้เต็มพิกัดเงินที่ได้รับการจัดสรร -กลไกการประสานระหว่างส่วนกลางกับภาคคือ กป.พช.ภาค และระหว่างภาคกับพื้นที่คือผู้ประสานงาน PRC	กลไกบริหารของ สคทพ.มี 4 ระดับคือ 1) คณะกรรมการสภาคทาออลิคแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา นายสภาเป็นผู้บริหารสูงสุด (สภาพระสังฆราชฯ เป็นผู้แต่งตั้ง) และเลขาธิการฯ (นายกสภาเป็นผู้แต่งตั้ง) เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของสภาฯ คณะกรรมการสภาประกอบด้วยผู้แทนของ 10 ศูนย์สังคมพัฒนา และ 24 องค์กรสมาชิกมีการประชุมสามัญประจำปีละ 1 ครั้ง 2) คณะกรรมการบริหาร มี 11 คน (มีผู้แทนศูนย์ฯ 5 คน) ประธานสภาเป็นผู้บริหารสูงสุด คณะกรรมการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี มีการประชุมทุก 3 เดือน เพื่อพิจารณา วางทิศทางการทำงานและวางระเบียบปฏิบัติต่างๆ ตลอดจนพิจารณาพิจารณาอนุมัติแผนงานกิจกรรมและงบประมาณของสำนักเลขาฯ 3) สำนักเลขาธิการ เป็นสำนักงานระดับชาติมีเลขาธิการฯเป็นผู้รับผิดชอบ มีเจ้าหน้าที่เป็นฆราวาสประมาณ 10 คน รับสนองนโยบายของสภาฯแต่ไม่มีอำนาจเหนือองค์กรสมาชิก 4) ศูนย์สังคมพัฒนา เป็นสำนักงานระดับภูมิภาค มีบาทหลวงคาทอลิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากสังฆมณฑล	1) ระดับนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการบริหารมาจากภาครัฐ ชาวชุมชนและผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายละ 4 คน ผู้ว่าการคณะเป็นประธานและกรรมการผู้จัดการเป็นกรรมการ/เลขาธิการ จะดูแลด้านนโยบายและอนุมัติงบประมาณ/แผนงานประจำปี อำนาจในการพิจารณาและอนุมัติสินเชื่อ ได้แก่ -กรรมการผู้จัดการไม่เกิน 1 ล้านบาท -อนุกรรมการฯ ไม่เกิน 20 ล้านบาท -คณะกรรมการบริหารฯ เกิน 20 ล้านบาท 2) ระดับปฏิบัติการ ได้แก่ บุคลากรของสำนักงานแบ่งเป็นฝ่ายสนับสนุนและปฏิบัติการตามภารกิจองค์กรทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและพิจารณาเงินกู้โครงการเบื้องต้นก่อนเสนอกรรมการอนุมัติ	มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง 3 ระดับ 1) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำกับด้านนโยบาย 2) คณะกรรมการกองทุนพิจารณาและตัดสินใจสนับสนุนโครงการที่เสนอมา 3) คณะอนุกรรมการฯ สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่เป็นกองเลขาฯ	การอนุมัติในช่วงแรก รวมศูนย์ที่ส่วนกลาง 4 เดือน ในระยะต่อมาปี 2541 ถึงปัจจุบันได้ปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจไปยังภาคและจังหวัดมากขึ้นโดยมีขั้นตอนดังนี้ 1) โครงการจากชุมชนนำไปลงทะเบียนที่สำนักงานฯ ภาค กรรมการจังหวัด (PC) กลับกรองโครงการในเบื้องต้น 2) ทีมประเมิน จากบุคคลภายนอก (EA) ร่วมกับคณะกรรมการจังหวัด (PC) ทำการประเมินโครงการ 3) คณะกรรมการภาค (RC) พิจารณาอนุมัติโครงการระดับภาค 4) คณะกรรมการบริหารส่วนกลาง (EC) พิจารณาอนุมัติเป็นครั้งสุดท้าย 5) มีกลไก LES ทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงให้การสนับสนุนเบิกจ่ายต่างๆ 6) มีทีมติดตามประเมินผลภายนอก (ME) ช่วยประเมินโครงการ

		ท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยความสะดวก			
จุดแข็ง	-มีความคล่องตัวในการบริหารทุน และสามารถสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ดี -ปัญหาอุปสรรคในการบริหารทุนโดยภาพรวมมีน้อย -องค์กรระดับภาคสามารถปรับปรุงรูปแบบและองค์ประกอบของPRCได้ตามความเหมาะสม -กปอพช.ภาค นำนโยบายไปสู่พื้นที่และนำปัญหาจากพื้นที่สู่ส่วนกลางเป็นผลให้การทำงานมีเอกภาพ	1) กลไกการบริหารระหว่างส่วนกลางและภูมิภาคมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน 2) บุคลากรถูกบ่มเพาะให้มีจิตใจเสียสละในการทำงาน พัฒนามีการดึงคนท้องถิ่นมาพัฒนาให้เป็นบุคลากรขององค์กรทำให้การเปลี่ยนคนทำงานมีน้อย 3) กลไกการกระจายอำนาจสู่ระดับภูมิภาคทำให้สามารถพัฒนาวิธีการทำงานเพื่อตอบสนองท้องถิ่นได้ดี	-โครงการมาจากปัญหาของชาวบ้านผ่านกลุ่มและเครือข่ายพิจารณาเบื้องต้นก่อนยื่นกู้ -ปรับโครงสร้างการทำงานให้สอดคล้องกับปัญหา 3 ปีแรกแบ่งเป็นฝ่ายพัฒนาและสินเชื่อ ต่อมารวมเป็นกลุ่มปฏิบัติการ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก โดยให้กลุ่มและเครือข่ายมีบทบาทมากขึ้นในปัจจุบัน	มีกลไกการช่วยปรับปรุงโครงการให้มีประสิทธิภาพและอยู่ในกรอบการสนับสนุนของกองทุนสิ่งแวดล้อม	1) มีการกระจายอำนาจและประชาคมจังหวัดมีส่วนร่วมมากขึ้น 2) โครงการได้รับการอนุมัติเร็วขึ้น 3) ระดับภาคและจังหวัด มีการพบปะกันประจำเกิดความคิดริเริ่ม 4) มียุทธศาสตร์เชิงรุกเกิดขึ้นในระดับภาค
จุดอ่อน	-ขาดเงินมีจำกัดตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร -PRC เป็นอาสาสมัครที่มีงานประจำและมีจำนวนหลายคน ทำให้มีปัญหาในการนัดหมายและการประสานงานเพื่อประชุมพิจารณาอนุมัติโครงการที่มักทำได้ยากและล่าช้า	1) ในระยะแรก บุคลากรไม่ได้เน้นวุฒิการศึกษาทำให้มีปัญหาด้านความรู้เชิงเทคนิคบางด้านที่จะใช้เสริมกลุ่มเป้าหมาย 2) นโยบายการเปลี่ยนผู้บริหารศูนย์ทุก 3 ปี ทำให้การสานงานพื้นที่ขาดความต่อเนื่อง 3) การยุติการสนับสนุนทุนจากองค์กรหลัก มีผลให้การทำงานชะงัก การขยายงานไม่คล่องตัว ทำให้องค์กรต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง	-เจ้าหน้าที่มีน้อยพื้นที่รับผิดชอบมากทำงานด้านลึกได้ไม่ดี ขาดทักษะตามไม่ทันปัญหาชาวบ้าน -ผู้นำและเครือข่าย มีขีดจำกัดในการพิจารณา กลั่นกรองโครงการ -ขั้นตอนและเงื่อนไขการกู้ยืมสินเชื่อมีมาก การพิจารณาล่าช้า -บางองค์กรฯ บริหารสินเชื่อโดยบวกเพิ่มดอกเบี้ยสูงกับสมาชิก	-หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการให้การลงทุนสนับสนุนทุนสามารถเข้ามาท้วงท้วงการพิจารณาโครงการได้ -เกณฑ์การให้ทุนที่เข้มงวดเป็นข้อจำกัดสำหรับการเข้าถึงแหล่งทุน	1) มาตรฐานของโครงการแต่ละภาคไม่เท่ากันเนื่องจากมาตรฐานของ PC, RC แต่ละภาคไม่เท่ากัน บางจังหวัดยังคงมีระบบพรรคพวกหรือเครือญาติ 2) การกลั่นกรองบุคคลให้เข้ามาอยู่ในกลไก PC และ RC ไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน ทำให้มีบุคคลที่ต้องการแสวงประโยชน์เฉพาะตนเข้ามาได้อย่างง่าย ๆ

ประเด็น	องค์กรพัฒนาและสนับสนุนทุน		องค์กรพัฒนาที่มีกองทุน	กองทุน	
	มูลนิธิ/สถาบันทุน ชนท้องถิ่นพัฒนา	สภาคหาลิคนแห่ง ประเทศไทยเพื่อการ พัฒนา	สำนักงานพัฒนาชุมชน เมือง	กองทุนสิ่งแวดล้อม	กองทุนเพื่อการลงทุน ทางสังคม
9. ระบบ ตรวจสอบ ประเมินผล	ระบบการตรวจ สอบภายในมีทั้ง ในระดับกรรมการ ใน ส่วนกลางและ ระดับภูมิภาค	ระบบตรวจสอบติดตาม ผลของ สคทพ. มี 2 ระดับ ดังนี้ 1) ระดับส่วนกลาง 1.1) การประชุมสามัญ ประจำปีขององค์กร สมาชิกปีละ 1 ครั้ง 1.2) รายงานผลการ ปฏิบัติงานประจำปีของ ศูนย์สังคมพัฒนาส่งให้ สำนักเลขาธิการปีละ 1 ครั้ง 1.3) การให้ความร่วมมือ กับองค์กรทุนที่เสนอขอ ให้สำนักเลขาธิการ ออกติด ตามเยี่ยมพื้นที่โครงการ และรายงานผลให้ทราบ เป็นระยะหรือการหาเจ้า หน้าที่ขององค์กรทุนลง ไปเยี่ยมพื้นที่ 2) ระดับภูมิภาค คือ 2.1) การประชุมติดตาม ผลการปฏิบัติงานประจำ เดือนระหว่างผู้อำนวยการ ศูนย์และเจ้าหน้าที่ เดือนละ 1 ครั้ง 2.2) การประชุมติดตาม ผลระหว่างเจ้าหน้าที่ ประสานงานสนามกับผู้ นำกลุ่ม/เขตอย่างน้อย เดือนละ 1 ครั้ง 2.3) ศูนย์ จะต้องส่งราย งานการเงินและรายงาน ความก้าวหน้าให้แก่ องค์กรทุนทุก 6 เดือน และ 1 ปี และก่อนครบ กำหนดโครงการในปีที่ 3 เนื้อหาส่วนใหญ่จะเน้น เรื่องพัฒนาการขององค์	1) ระบบโครงสร้าง - กรรมการบริหารมาจาก ไตรภาคี - ระบบสายการบังคับ บัญชา - ระบบตรวจสอบการเงิน จาก สดง. - การประเมินผลจาก บุคคลภายนอก 2) การติดตามและควบ คุม ตามตัวชี้วัด - ระบบงบประมาณควบ คุมค่าใช้จ่าย - ระบบควบคุมงานและ แผนงาน - ระบบรายงาน - ระบบข้อมูลย้อนกลับ	มีระบบตรวจสอบคุณ ภาพ ต้น ทาง เพื่อ พิจารณาโครงการ อย่างถี่ถ้วนและรอบ คอบ	มี 5 ระดับคือ 1) คณะกรรมการ ธนาคารออมสินติด ตามและรายงานผลต่อ กระทรวงการคลัง 2) คณะกรรมการ บริหารกองทุน (EC) ติดตามและรายงานต่อ คณะกรรมการธนาคาร ออมสิน กระทรวงการ คลังและธนาคารโลก ทุกเดือนและทุกไตร มาส 3) หน่วยติดตามและ ประเมินผลภายในทำ หน้าที่ประสานกับทีม ติดตามและประเมินผล ภายนอก 4) คณะทำงานจังหวัด (PC) ทำหน้าที่ติดตาม โครงการในจังหวัดของ ตนเอง 5) สำนักงานกองทุน จัดให้มีการรับฟัง สาธารณะ จัดเวที ประชาคมและแถลง ข่าวเป็นระยะซึ่งจะช่วย กระตุ้นให้สาธารณะชน มีส่วนร่วมการติด ตามและตรวจสอบ

		การประชุมตามวัตถุประสงค์กองทุน 3) ระบบ Feedback 3.1) จัดประชุมทบทวนผลการดำเนินงาน (Staff in Training) ร่วมกันทั้ง 10 ศูนย์ฯ ปีละ 2 ครั้ง (เดือนมกราคมและกรกฎาคมของทุกปี) ผู้เข้าร่วมประชุมคือผู้อำนวยการศูนย์ฯ และเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 3.2) จัด Staff in Training สัญจรในพื้นที่ระหว่างสำนักเลขาธิการกับศูนย์ฯ ที่ต้องการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น (เริ่มทำในปี 2543) 3.3) สำนักเลขาธิการจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานในรอบ 10 ปี 2 ครั้งในช่วง ปี 2526 และ 2537			
จุดแข็ง	1) โครงสร้างการบริหาร ในกลไกกรรมการส่วนกลาง กำหนดให้กรรมการบางตำแหน่งร่วมอยู่ในชุดอื่นด้วย 2) ทีมติดตามระดับภาคต้องรายงานผลทุก 6 เดือน ให้ PRC และ กป.อพช.ภาคแล้วนำส่งส่วนกลาง 3) ทีมติดตามประกอบด้วยภาคีต่างๆ คือ NGOs PO นักธุรกิจ นักวิชาการ ทำให้เกิดความโปร่งใส	1) มีการประชุมสรุปบทเรียนการทำงาน และติดตามประเมินผลอยู่เสมอทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค 2) การจัดให้มีระบบ Feedback ในองค์กร ทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถมีความรู้สึกร่วมในการพัฒนางานขององค์กร	1) วางระบบตรวจสอบไว้ทุกขั้นตอน ทั้งทางกายภาพและไม่เป็นทางกายภาพ เปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของชาวบ้านมากขึ้น 2) กลไกตามสายการบังคับบัญชา เน้นการมีส่วนร่วมทุกระดับมากกว่าสั่งการ 3) การติดตามผลการปฏิบัติงานและสรุปบทเรียนแต่ละช่วงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง	มีระบบตรวจสอบความถูกต้องที่ต้นทาง โดยพิจารณาความสมบูรณ์ที่เอกสารเป็นหลัก	มีการตรวจสอบกันเองภายในอย่างเข้มงวด ทำให้ไม่เกิดปัญหาคอรัปชั่นในสำนักงาน และตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน
จุดอ่อน	ทีมติดตามรวมตัวได้ยาก	การทำวิจัยประเมินผลเน้นหนักในบางพื้นที่เท่า	หน่วยตรวจสอบภายในยังไม่ได้ทำหน้าที่อย่างแท้	กลไกการตรวจสอบเอกสาร ติดตามการ	การติดตามตรวจสอบโครงการระดับจังหวัด

		นั้น ยังมีศูนย์สังคม พัฒนาอีกหลายแห่งยังไม่ ได้ทำ	จริง -ระบบเปิดมากเกินไปข้อ มูลมาจากหลายทางมี โอกาสเข้าใจผิดได้ง่าย - การตรวจสอบแบบ ประมาณตามรายการ ย่อมมากกว่าการดูจาก ผลงาน	ดำเนินงานยังไม่ครอบคลุม	ยังไม่เข้มแข็ง ทำให้มี ปัญหาบ้างในบาง จังหวัด จนทำให้ต้อง ยุติโครงการ
--	--	--	--	--------------------------------	--

จากการศึกษาเปรียบเทียบ จะพบว่าในแต่ละประเด็น องค์กรที่ศึกษาทั้ง 5 องค์กรมีทั้งจุดแข็ง และจุดอ่อน ซึ่งเมื่อนำมาสังเคราะห์แล้วอาจสรุปได้ดังนี้

1. องค์กรทั้ง 5 กำเนิดขึ้นภายใต้บริบทและปรัชญาที่แตกต่างกัน สมาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนาเป็นองค์กรที่เก่าแก่ที่สุด ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2518 โดยยึดหลักศาสนาในการพัฒนาสังคม สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2532 เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเอง สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองและกองทุนสิ่งแวดล้อม ตั้งขึ้นในปีเดียวกัน คือปี พ.ศ.2535 แต่สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ขณะที่กองทุนสิ่งแวดล้อมมุ่งเน้นการรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน ส่วนกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมตั้งขึ้นเพราะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 และเป็นกองทุนที่มุ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน

2. แหล่งที่มาและจำนวนเงินทุนมีความแตกต่างกัน สมาคาทอลิกฯ ไม่มีกองทุนเป็นของตนเอง ต้องขอทุนจากแหล่งทุนต่างประเทศ ขณะที่สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาได้รับเงินจากรัฐบาล ความสำเร็จตั้งเป็นกองทุนในระยะแรก 151 ล้านบาท สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาล 1,250 ล้านบาท กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับงบประมาณจากกองทุนน้ำมัน 4,500 ล้านบาท และงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐพิจารณาจัดสรรให้เป็นรายปี ส่วนกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ได้รับเงินที่รัฐบาลกู้จากธนาคารโลก 120 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา และมีระยะเวลาในการบริหารเงินกู้นี้เพียง 40 เดือน

3. แนวทางการจัดสรรเงินทุนของทั้ง 5 องค์กรต่างกันคือ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมจัดสรรแบบให้เปล่า (Grant) สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองใช้วิธีการให้กู้ (Loan) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา สมาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา และกองทุนสิ่งแวดล้อม มีทั้งให้เปล่าและให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

4. การจัดระบบและกลไกในการกระจายเงินทุนก็มีความแตกต่างกันเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา สมาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองและกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ใช้ระบบการกระจายอำนาจ โดยการจัดตั้งกลไกระดับท้องถิ่นช่วยพิจารณาและอนุมัติโครงการ ขณะที่กองทุนสิ่งแวดล้อมยังคงรวมอำนาจไว้ที่กลไกส่วนกลาง

5. การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล ทั้ง 5 องค์กรมีระบบการตรวจสอบคล้ายคลึงกัน แต่มีความเข้มข้นแตกต่างกัน กองทุนสิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญกับการตรวจสอบคุณภาพต้นทางมาก ขณะที่กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมมีระบบการตรวจสอบที่เข้มข้นและทำควบคู่กัน ทั้งจากภายในองค์กรและการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก ส่วนสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา สมาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เน้นการตรวจสอบภายในโดยคณะกรรมการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค โดยให้เจ้าหน้าที่ร่วมตรวจสอบด้วย

ข้อสรุปดังกล่าวจะนำไปสู่การเสนอระบบกลไกการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา ซึ่งจะนำเสนอในบทต่อไป

บทที่ 4

ข้อเสนอระบบและกลไกการบริหารจัดการ กองทุนเพื่อการพัฒนา

จากการศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนขององค์กรที่ศึกษาทั้ง 5 องค์กร พบว่าสามารถจำแนกได้ 2 แหล่งใหญ่ๆ คือ “ทุนภาครัฐ” และ “ทุนภาคเอกชน” ซึ่งแต่ละแหล่งทุนย่อมมีจุดเด่นและจุดด้อยที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของกองทุนพบว่า มีกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านใดด้านหนึ่งและกองทุนที่มีวัตถุประสงค์กว้างครอบคลุมหลายด้าน ในปัจจุบันพบว่า มีกองทุนแบบแยกสนับสนุนเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งอยู่อย่างมากมาย ดังนั้นกองทุนใหม่ควรเป็นกองทุนที่สนับสนุนการพัฒนาที่ครอบคลุมหลายด้าน

จุดเน้นของงานวิจัยนี้ นอกจากคำนึงถึงการศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนขององค์กรที่ศึกษาทั้ง 5 องค์กรแล้ว ยังคำนึงถึง ชุมชน หรือองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นปลายทางของการรับการลงทุนด้วย ทั้งนี้พิจารณาจากการมีส่วนร่วมในการจัดการงบประมาณ โดยใช้ทรัพยากรงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรอย่างเป็นธรรมจากภาครัฐ ตลอดจนการกำหนดวิสัยทัศน์ มาตรการ กลไก ที่สร้างความเข้มแข็งของชุมชน

คณะผู้วิจัย ให้ความสำคัญต่อการตั้งกองทุนที่มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาแบบบูรณาการครอบคลุมหลายด้าน ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้สังเคราะห์รูปแบบของกองทุนเพื่อการพัฒนาว่าควรมีลักษณะดังนี้

4.1 แหล่งที่มาและขนาดของกองทุน

4.1.1 แหล่งที่มา

การพิจารณาแหล่งที่มาของแหล่งทุนเป็นจุดสำคัญ ซึ่งมีอยู่ 2 ทางเลือก คือ “แหล่งทุนภาครัฐ” มีจุดเด่นสำคัญคือมีความมั่นคง ต่อเนื่อง แม้จะมีข้อปดล็กย่อยในเรื่องของกิจกรรมและถูกกำกับภายใต้ระเบียบการใช้จ่ายเงิน ซึ่งต้องเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดโดยสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง ส่วน “แหล่งทุนจากภาคเอกชน” ซึ่งจุดเด่นของแหล่งทุนจากภาคเอกชนมักเป็นเรื่องของความยืดหยุ่น และไม่มีกรอบที่เข้มงวดมากนักในเรื่องของกิจกรรม แต่ในขณะเดียวกันก็มีจุดอ่อนสำคัญคือขาดความมั่นคงและต่อเนื่อง เมื่อทำการพิจารณาอย่างรอบด้านจึงเสนอว่า

แหล่งทุนที่เหมาะสม ควรมาจากภาครัฐหรืองบประมาณแผ่นดิน ขณะเดียวกันควรเปิดโอกาสให้มีการระดมทุนจากภาคเอกชนท้องถิ่น หรือทุนจากต่างประเทศได้ด้วย

การนำเสนอดังกล่าวมีข้อพิจารณาจากการคาดการณ์แหล่งทุนจากต่างประเทศที่ค่อยๆ ลดจำนวนลงเนื่องจากประเทศไทยถูกมองว่าเป็นประเทศในกลุ่มที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญที่การระดมทุนภายในประเทศเป็นหลัก

4.1.2 ขนาดของกองทุน

ไม่ควรเป็นกองทุนขนาดเล็ก ขนาดของกองทุนที่เหมาะสมควรอยู่ในขนาดกลางขึ้นไป กล่าวคือ ควรมีกองทุนที่มียอดเงินประมาณ 5,000-6,000 ล้านบาท โดยอาจเป็นกองทุนก่อตั้งประมาณ 2,000 ล้านบาท และมีการจัดสรรจากรัฐเพิ่มเติมจนกว่าจะครบตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม การจัดสรรควรมีวงเงินประมาณ 600-800 ล้านบาทต่อปี เพื่อที่จะกระจายให้กับโครงการพัฒนาของประชาชนครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ

การกำหนดว่ากองทุนควรมีการจัดสรรงบประมาณปีละ 600-800 ล้านบาท โดยเฉลี่ยจังหวัดละ 10 ล้านบาทเท่านั้น หรือเมื่อเฉลี่ยออกเป็นรายเดือน หมายความว่า มีงบประมาณจัดสรรให้กับโครงการภาคประชาชน 50 ล้านบาทต่อเดือน ฐานคิดดังกล่าวมาจากการพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดจากการจัดสรรทุนให้กับท้องถิ่น ชี้ความสามารถของกลไกจัดสรรทุน รวมทั้งการติดตามและประเมินผลในท้องถิ่น หากวงเงินที่จะนำมาจัดสรรมีขนาดน้อยเกินไปจะไม่เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาและไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรม

4.2 วิสัยทัศน์ของกองทุนเพื่อการพัฒนา

ทางด้านวิสัยทัศน์ คือ การมองไปข้างหน้าภายใต้ข้อจำกัดและโอกาสที่จะเกื้อหนุนเพื่อที่จะดำเนินการได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสม สิ่งที่ต้องพิจารณามีหลายประการ เช่น ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-9 ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้สรุปวิสัยทัศน์ของกองทุนดังนี้

“เป็นกองทุนที่มุ่งเน้นพัฒนาคนและชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว โดยให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาของประเทศเป็นหลัก”

กล่าวคือ เป็นกองทุนที่เน้นการพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการฟื้นฟู สังคม จัดการ และใช้ “ทุนชุมชน” เพื่อเสริมสร้าง/พัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งมั่นคง ซึ่งคำว่าทุนชุมชนจะครอบคลุมทุนด้านนิเวศ (Ecological Capital) ทุนด้านสังคม (social Capital) และวัฒนธรรม (Cultural Capital) ทุนด้านสติปัญญา (Wisdom Capital) ทุนด้านการเงิน (Financial Capital) ดังนั้นกองทุนจึงควรจัดสรรทุนสู่ชุมชนเป็นเป้าหมายหลัก (Top Priority) และจัดสรรด้านสังคมสงเคราะห์เป็นเป้าหมายรอง

4.3 วัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการพัฒนา

จากวิสัยทัศน์ดังกล่าว กองทุนเพื่อการพัฒนาควรมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. สนับสนุนให้ชุมชนสามารถฟื้นฟู สังคม จัดการและใช้ประโยชน์จากทุนของชุมชนโดยการสร้างกลไกกระตุ้นให้คนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาดตนเองและสังคม โดยเป็นกิจกรรมที่

- 1.1 มุ่งพัฒนาคน
- 1.2 มุ่งแก้ปัญหาให้ชุมชน
- 1.3 เกื้อหนุนให้เกิดองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง

2. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน

3. ส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ในระดับต่าง ๆ ตามประเด็นปัญหาที่หลากหลาย ซึ่งมีความสอดคล้องกับพื้นที่และมิติของปัญหา รวมถึงกระบวนการสร้างองค์ความรู้ด้านการพัฒนาที่มีผลกระทบในระดับนโยบาย ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วม

4.4 แนวทางการบริหารจัดการกองทุน

ลักษณะกองทุนเพื่อการพัฒนา ควรมีหลักการสำคัญที่ถือเป็นแนวปฏิบัติเบื้องต้นเพื่อการบริหารจัดการดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ซึ่งหมายถึงการให้ชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่การตัดสินใจในระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ไม่ใช่การให้บุคคลภายนอกมาเป็นผู้ดำเนินโครงการในชุมชน การมีส่วนร่วมรับประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลเพื่อพัฒนาโครงการของตนเอง

2. ความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การสามารถตรวจสอบกิจกรรมโครงการได้ และรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการดำเนินงานนั้น

3. ความมีหลายเกณฑ์ (Diversity of Criteria) เป็นลักษณะที่สอดคล้องกับภูมินิเวศ และลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

4. การตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง (Responsiveness)

5. ความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ (Flexibility) โดยเฉพาะการมีกลไกที่ปรับกระบวนการดำเนิน ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชน

6. การเป็นเครือข่ายกับกองทุนอื่น (Networking with Other Source of Fund) ในลักษณะของการประสานความร่วมมือและเป็นจุดรับส่งข้อมูล เพื่อให้ผู้ใช้ประโยชน์สามารถเลือกกองทุนได้ทุกประเภท เช่น หากเกษตรกรต้องการสินเชื่อเพื่อการเกษตร อาจจะแนะนำให้ติดต่อไปยังธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)

4.5 โครงสร้างการบริหารจัดการกองทุน

จากแนวทางดังกล่าวควรกำหนดคณะกรรมการบริหารกองทุนอย่างน้อย 2 ระดับ คือ “คณะกรรมการระดับท้องถิ่น” ที่ควรมีอำนาจสูงสุด และ “คณะกรรมการส่วนกลาง” ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและเชื่อมประสานเพื่อให้เกิดการพัฒนาในองค์กรรวม แต่ละระดับมีภารกิจที่แตกต่างกันโดยมีแนวปฏิบัติดังนี้

1. คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนกลาง คณะกรรมการส่วนกลางควรเป็นกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆจำนวนหนึ่งที่ได้รับการสรรหาจากภาคที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์หลัก โดยมีภารกิจและกิจกรรม คือ

1.1 ภารกิจของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนกลาง ภารกิจสำคัญควรเป็นเรื่องการกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์หลักเพื่อจัดสรรงบประมาณให้กระจายไปสู่ท้องถิ่น/ภูมิภาค โดยพิจารณาจากยุทธศาสตร์ปัญหาความเดือดร้อน ตลอดจนมีอำนาจในการตัดสินใจในโครงการต่างๆภายใต้ข้อเสนอของคณะกรรมการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่พบว่าโครงการใดๆที่ท้องถิ่นเสนอมาขัดต่อนโยบาย ยุทธศาสตร์หลัก หรืออาจมีความไม่โปร่งใส อาจทำการยับยั้งได้

1.2 หน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนกลาง

- (1) กำหนดทิศทาง นโยบาย ยุทธศาสตร์ โดยรวมของกองทุนเพื่อการพัฒนา
- (2) ควบคุมการดำเนินงานของกองทุนให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ของกองทุนโดยรวม
- (3) สนับสนุนให้เกิดองค์กรรับรองมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรชุมชน และ องค์กรพัฒนาเอกชน
- (4) การกำหนดเกณฑ์การสมทบจากองค์กรชุมชน
- (5) ให้ข้อเสนอแนะเพื่อทบทวนโครงการที่ผ่านการอนุมัติของกรรมการส่วนท้องถิ่น หากมีข้อสงสัยว่าโครงการดังกล่าวไม่โปร่งใส ไม่เหมาะสม หรือขัดต่อนโยบายโดยภาพรวม
- (6) สร้างกลไกตรวจสอบการดำเนินงานทั้งระบบ
- (7) การจัดสรรงบประมาณสู่ท้องถิ่น

1.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนกลาง กรรมการควรมีองค์กรประกอบดังนี้

- (1) เป็นตัวแทนภาคีต่างๆ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนขององค์กรชุมชน ที่ได้รับการยอมรับในระดับชาติ
- (2) ควรมีสัดส่วน 1 : 1 : 2 ตามลำดับ
- (3) มีตัวแทนท้องถิ่นภาคละ 1 คน
- (4) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี
- (5) เมื่อครบวาระอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่แต่ไม่เกิน 2 วาระ

1.4 คุณสมบัติของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนกลาง

(1) กรรมการควรเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับ และได้รับการเสนอชื่อเพื่อเป็นตัวแทนของภาคีต่างๆ

(2) กรรมการไม่ควรมีส่วนในการพิจารณาโครงการพัฒนาที่ตนเองมีส่วนได้เสีย

2. คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาระดับภูมิภาค คณะกรรมการระดับภูมิภาคควรเป็นกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆจำนวนหนึ่งที่ได้รับการสรรหาจากท้องถิ่น ควรกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการกองทุน คณะกรรมการกองทุน ฯ มีภารกิจและกิจกรรมดังนี้

2.1 ภารกิจของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาระดับภูมิภาค

(1) ให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดแนวทางการบริหารได้ด้วยตนเอง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคล่องตัว รวมถึงมีอิสระการจัดตั้งกองทุนและระดมทุนในระดับท้องถิ่น

(2) จัดตั้งสำนักงานสาขาและดูแลให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น

2.2 หน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนท้องถิ่น

(1) ศึกษาและพิจารณาโครงการของท้องถิ่นว่าสอดคล้องกับยุทธศาสตร์หลักของกองทุน ในขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงบริบทและยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่น

(2) อนุมัติโครงการในระดับท้องถิ่น

(3) ระดมทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาโครงการในระดับท้องถิ่น

2.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการ ควรประกอบด้วยตัวแทนภาคีต่างๆ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคนักวิชาการ และตัวแทนองค์กรชุมชน และที่ได้รับการยอมรับในระดับท้องถิ่น ในสัดส่วน 1 : 1 : 2

2.4 คุณสมบัติของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนท้องถิ่น

(1) กรรมการควรเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับและได้รับการเสนอชื่อจากภาคีต่างๆในท้องถิ่น

(2) กรรมการไม่ควรมีส่วนในการพิจารณาโครงการพัฒนาที่ตนเองมีส่วนได้เสีย

4.6 กลุ่มเป้าหมายของกองทุนเพื่อการพัฒนา

การดำเนินโครงการพัฒนาควรเป็นของภาคประชาชน โดยคำนึงถึงผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง ควรเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคม ทั้งนี้อาจจะมีการระดมหรือขอความร่วมมือจากภาคีต่างๆเข้ามาเป็นพี่เลี้ยงได้ ซึ่งกลุ่มเป้าหมายหลักควรเป็นดังนี้

1. องค์กรชุมชน หมายถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมใดๆในชุมชน โดยมีกิจกรรมที่ดำเนินงานมาระยะเวลาหนึ่ง

2. องค์การพัฒนาเอกชน หมายถึง คณะบุคคลที่ดำเนินงานด้านการพัฒนาโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร ทั้งนี้อาจจะจดทะเบียนหรือไม่ได้จดทะเบียนกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องก็ได้

4.7 วิธีการสนับสนุนงบประมาณ

การสนับสนุนงบประมาณควรมีข้อพิจารณาเบื้องต้นดังนี้

1. หลักการสนับสนุนงบประมาณ

1.1 ควรสนับสนุนงบประมาณให้กับองค์กรที่เสนอโครงการเข้ามาขอรับการสนับสนุน โดยให้ความสำคัญกับแนวคิดหรือยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในท้องถิ่น

1.2 สร้างกลไกการบริหารกองทุนที่ชัดเจน โดยกองทุนไม่ควรดำเนินการในโครงการพัฒนาด้วยตนเอง

1.3 ควรมีกลไกในการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการกองทุนระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

1.4 ควรสร้างกลไกให้เกิดภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน

1.5 การพิจารณาโครงการไม่ควรใช้มาตรฐานเดียว ควรอยู่บนพื้นฐานที่เป็นจริงของแต่ละท้องถิ่น

2. รูปแบบการสนับสนุนงบประมาณ

การสนับสนุนงบประมาณควรมีแนวทางการจัดทำโครงการที่มีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นสำคัญ โดยอาจรับการสนับสนุนได้ 3 รูปแบบดังนี้

2.1 การสนับสนุนทุนแบบให้เปล่า (Grant) การสนับสนุนโครงการพัฒนาแบบให้เปล่า ควรเน้นเฉพาะโครงการพัฒนาที่มีลักษณะของการริเริ่มเป็นโครงการใหม่ที่อยู่ในขั้นการทดลอง อย่างไรก็ตามการให้เปล่าควรกระจายไปถึงผู้ด้อยโอกาสที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้

2.2 การสนับสนุนทุนแบบให้กู้ยืม (Loan) การสนับสนุนทุนแบบให้กู้ยืม เป็นการสร้างรายได้ให้กับกองทุน โดยเฉพาะโครงการด้านธุรกิจชุมชน ที่องค์กรชุมชนแสดงความสามารถในการพัฒนาธุรกิจ แต่ขาดทุนทรัพย์ กองทุนเพื่อการพัฒนาควรทำหน้าที่สนับสนุนในรูปของเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ

2.3 การสนับสนุนทุนแบบสมทบกองทุนหมุนเวียน (Revolving Fund) การสนับสนุนการสร้างทุนหมุนเวียน เพื่อให้ชุมชนสามารถสร้างกองทุนได้ด้วยตนเอง และพัฒนาโดยการ

ตัดสินใจของท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน ผู้เสนอขอเงินสนับสนุนจากกองทุนจะต้องจัดทำโครงการที่มีเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน

3. ลักษณะการสนับสนุนทุน

เปรียบเทียบลักษณะการสนับสนุนทุน 3 รูปแบบได้ดังต่อไปนี้

	การสนับสนุนแบบให้เปล่า (Grant)	การสนับสนุนแบบให้กู้ยืม (Loan)	การสนับสนุนแบบกองทุนหมุนเวียน (Revolving Fund)
เงื่อนไขหลัก	1. โครงการที่เริ่มใหม่ 2. โครงการทดลอง 3. กลุ่มเป้าหมายมีศักยภาพพึ่งตนเองต่ำแต่ควรได้รับการสนับสนุน	1. โครงการที่มีศักยภาพในการสร้างรายได้ มีลักษณะคุ่มทุน 2. องค์กรมีศักยภาพในการพัฒนาเชิงธุรกิจแต่ขาดทุนทรัพย์ 3. ให้ทุนสนับสนุนดอกเบี้ยต่ำ	1. องค์กร/ชุมชนมีศักยภาพในการบริหารจัดการและตัดสินใจด้วยตนเอง 2. องค์กร/ชุมชนสามารถเสนอโครงการที่มีเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน 3. การสนับสนุนแบบกองทุนหมุนเวียนจะช่วยส่งเสริมให้องค์กรสามารถสร้างกองทุนได้
วัตถุประสงค์หลัก	1. เสริมสร้างความสามารถของผู้ด้อยโอกาส 2. สร้างองค์กรใหม่ 3. ทดลองรูปแบบใหม่	1. สนับสนุนองค์กรที่มีอยู่แล้วให้แข็งแกร่งขึ้น โดยให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุน	1. สนับสนุนให้เกิดกองทุน 2. สร้างความเข้มแข็งให้องค์กร
ลักษณะเฉพาะ	กองทุนสนับสนุนเงินจำนวนหนึ่งเพื่อดำเนินกิจกรรมโดยไม่ประสงค์รับคืน	กองทุนให้กลุ่มเป้าหมายกู้เงินจากกองทุนโดยกำหนดระยะเวลาใช้คืนที่ชัดเจน โดยมีดอกเบี้ยเท่ากับศูนย์ขึ้นไป เรียกว่าเงินยืม	กองทุนสนับสนุนเงินจำนวนหนึ่งแก่กลุ่มเป้าหมายเพื่อให้ดำเนินการในการสร้างผลกำไรให้แก่กลุ่มเป้าหมาย จากนั้นจึงคืนกลับมาที่กองทุนและให้กลุ่มเป้าหมายอื่นใช้ต่อไป
วิธีการบริหาร	1. กำหนดกิจกรรมที่มีสิทธิ์ได้รับการสนับสนุน 2. มีระเบียบการสนับสนุนทุน	1. กำหนดกิจกรรมที่มีสิทธิ์ได้รับการสนับสนุน 2. มีระเบียบการสนับสนุนทุน 3. มีระบบการคิดดอกเบี้ย 4. มีระบบการติดตามและทวงคืน	1. กำหนดกิจกรรมที่มีสิทธิ์ได้รับการสนับสนุน 2. มีระเบียบการสนับสนุนทุนหมุนเวียนที่ชัดเจน เช่น ให้กลุ่มเป้าหมายสมทบทุนด้วย 3. มีระบบการรักษาเงินต้นและพอกทุนเงินต้น 4. มีระบบการขยายจำนวนผู้รับประโยชน์ 5. กลุ่มเป้าหมายมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ

ประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมาย/ผู้รับประโยชน์	กลุ่มผู้ด้อยโอกาสและขาดศักยภาพได้รับประโยชน์	1. ผู้มีศักยภาพช่วยตัวเองได้ แต่ขาดทุนทรัพย์เบื้องต้น 2. สามารถกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าเงินกู้ทั่วไปหรือเงินกู้ในระบบ	1. มีการจัดการในรูปองค์กรชุมชน 2. จำนวนผู้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น 3. กลุ่มเป้าหมายมีความยืดหยุ่นในการบริหารหรือใช้ประโยชน์จากกองทุนหมุนเวียน 4. สามารถแบ่งปันผลประโยชน์ให้สมาชิกในกลุ่ม และเอื้อประโยชน์ให้คนนอกกลุ่ม 5. กลุ่มเป้าหมายมีความเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในการกำหนดระเบียบ
ประโยชน์ต่อกองทุน	1. สามารถสนับสนุนกิจกรรมได้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน 2. สามารถกำหนดผู้รับประโยชน์	กองทุนมีโอกาสเติบโต	1. สามารถสนับสนุนกิจกรรมได้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน 2. กลุ่มเป้าหมายสามารถมีกระบวนการเรียนรู้จากกองทุนหมุนเวียน
ปัญหา อุปสรรค	1. ให้แล้วหมดไป 2. ความช่วยเหลือไม่เพียงพอต่อกลุ่มเป้าหมาย 3. อาจมีข้อครหาในการเลือกปฏิบัติ 4. อาจสร้างนิสัยที่เคยชินแต่การขอรับการช่วยเหลืออย่างเดียวให้แก่กลุ่มเป้าหมายโดยไม่คิดพึ่งตัวเองก่อน	1. ผู้ด้อยโอกาสที่แท้จริงอาจขาดโอกาสเข้าถึงเงินกู้ยืมโดยตรง 2. เงื่อนไขการปล่อยกู้มักถูกกำหนดโดยกองทุนซึ่งไม่สอดคล้องกับประสิทธิภาพกลุ่มเป้าหมาย 3. กลุ่มเป้าหมายอาจไม่มีความสามารถในการใช้คืน 4. อาจมีข้อครหาในการเลือกปฏิบัติ	1. เงินที่สมทบไปแล้วไม่อาจนำกลับมาใช้ประโยชน์ต่อผู้สนับสนุนได้อีก 2. ผู้ด้อยโอกาสที่แท้จริงอาจขาดโอกาสเข้าถึงเงินกู้ยืมโดยตรง 3. กลุ่มเป้าหมายอาจขาดความสามารถใช้คืน 4. หากกลุ่มเป้าหมายไม่ได้รับการศึกษาอบรมเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการกองทุนหมุนเวียนเพิ่มเติมจากผู้สนับสนุนอาจทำให้การทำงานล้มเหลว

4.8 การติดตามและประเมินผลโครงการ

การติดตามและตรวจสอบถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงควรมีระบบการติดตามและประเมินผลใน 2 ลักษณะ คือ

1. การติดตามตรวจสอบภายใน ควรมีการดำเนินการดังนี้

1.1 ควรกำหนดให้โครงการจัดตั้งคณะกรรมการและระบบตรวจสอบภายในเพื่อติดตามความก้าวหน้า การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ คุณภาพของการดำเนินงาน ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

1.1 ควรกำหนดให้โครงการจัดตั้งคณะกรรมการและระบบตรวจสอบภายในเพื่อติดตามความก้าวหน้า การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ คุณภาพของการดำเนินงาน ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ

1.2 ควรจัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ

1.3 ควรกำหนดให้โครงการสร้างระบบหมุนเวียนกันตรวจสอบภายใน โดยใช้รูปแบบของคณะกรรมการ

1.4 ควรกำหนดให้มีการรายงานผลการทำงานเป็นระยะๆ เช่น 6 เดือน และ 1 ปี

2. การติดตามตรวจสอบจากภายนอก

2.1 ควรจัดระบบให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบโครงการ

2.2 ควรสร้างกลไกการตรวจสอบภายนอกโดยขอความร่วมมือสถาบันวิชาการในท้องถิ่น เพื่อช่วยในการประเมินผลโครงการ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผล

บทที่ 5

บทสรุปและเสนอแนะ

5.1 การแปลงข้อเสนอสู่ภาคปฏิบัติ

เพื่อให้ผลการวิจัยไปสู่การปฏิบัติ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ควรร่วมมือกับคณะผู้วิจัย ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดการสัมมนาขยายวงเพื่อนำเสนอผลการวิจัยแก่ผู้บริหารกองทุนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ และกองทุนของภาคเอกชน รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อร่วมกันพิจารณาข้อเสนอแนะและความเป็นไปได้ในการนำข้อเสนอแนะไปปฏิบัติ
2. หน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชนที่มีกองทุนอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควรมอบหมายให้ผู้บริหารกองทุน ทำการวิจัยเชิงประเมินผล การบริหารจัดการ และผลการดำเนินงานกองทุนในความรับผิดชอบของตน เพื่อพิจารณาว่าเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของกองทุนยังคงสอดคล้องกับสภาพปัญหาหรือบริบททางสังคมหรือไม่ ตลอดจนศึกษาระบบและกลไกการบริหารจัดการเพื่อค้นหาปัญหาหรืออุปสรรค รวมถึงค้นหาการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการว่าสามารถทำได้อย่างไร ผลการจัดสรรทุนสนับสนุนองค์กรหรือโครงการต่าง ๆ จึงจะก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ต่อสังคมโดยรวมอย่างมีประสิทธิภาพ
3. สำหรับกองทุนที่มีพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และระเบียบของกองทุน ควรมีการทบทวนว่า กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ปิดกั้นการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมจากประชาชนหรือไม่ หากพบว่ามีกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรค ควรเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยเร็ว
4. สถาบันหรือกองทุนต่างๆที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กองทุนฟื้นฟูเกษตรกร รวมทั้งกองทุนหมู่บ้าน 1 ล้านบาท ควรพิจารณาข้อเสนอแนะการจัดระบบและกลไกในการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนาจากผลการวิจัยนี้ และควรปรับแนวทางในการบริหารจัดการกองทุนให้มีความคล่องตัว ตรวจสอบได้ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ติดตามและประเมินผล
5. รัฐบาลควรออกพระราชบัญญัติที่จะทำให้เกิดความเชื่อมโยงของกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้เกิดความร่วมมือและการประสานงานระหว่างกองทุนต่าง ๆ และเพื่อกำหนดกรอบในการบริหารจัดการกองทุนให้มีประสิทธิภาพในการกระจายทุนไปสู่กลุ่มเป้าหมายอย่างรวดเร็วและทั่วถึง รวมทั้งเพื่อกำหนดกรอบในการติดตามและประเมินผลที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น

6. ผลักดันให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนา โดยอาจรวมกองทุนที่มีอยู่แล้ว และจัดรูปการบริหารจัดการและดำเนินการในรูปแบบของการกระจายอำนาจที่น่าเสนอ แต่ให้มีกลไกกำหนดกรอบการดำเนินงานและกลไกตรวจสอบ ตลอดจนการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบ

5.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งและดำเนินการกองทุนเพื่อการพัฒนาชุมชน

ถ้าหากพิจารณาว่าทำไมจึงต้องมีการจัดตั้งกองทุนต่างๆขึ้นมาจำนวนมาก (ปัจจุบันมีกองทุนอยู่ประมาณ 140 กองทุน) คำตอบที่ชัดเจนตรงประเด็นที่สุดก็เพราะว่า การแก้ปัญหาต่างๆในชนบทก็ดี ในเขตเมืองก็ดี ที่รัฐบาลได้พยายามทำมาโดยตลอดนั้น รัฐบาลได้เลือกให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการและการจัดสรรงบประมาณก็กระทำผ่านหน่วยงานของรัฐ ซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ในแต่ละปีรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อการนี้ แต่การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวกลับได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายว่าไม่ค่อยได้ผล และเข้าใจว่าการประเมินของฝ่ายราชการเองก็คงพบข้อเท็จจริงไม่ต่างกัน หาไม่คงจะไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในเรื่องนี้ ทางออกที่จะแก้ปัญหาในเรื่องนี้ที่รัฐบาลเลือกทำก็คือการจัดตั้งกองทุนต่างๆขึ้นมาเพื่อที่จะใช้เงินจากกองทุนมาดำเนินการแก้ปัญหา และเพื่อการพัฒนาในด้านต่างๆให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น กองทุนที่จัดตั้งขึ้นมีมาก แต่ถ้าหากจะจัดเป็นกลุ่มๆก็อาจจะแบ่งออกได้ประมาณ 10 หรือ 11 กลุ่ม เช่น กองทุนด้านสิ่งแวดล้อม กองทุนด้านสาธารณสุข กองทุนด้านการวิจัย กองทุนด้านการเกษตร กองทุนด้านการศึกษา เป็นต้น ซึ่งอาจจะเรียกว่า“กองทุนเชิงกิจกรรม”ก็ได้ ลักษณะการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้ไม่มีเฉพาะของรัฐบาลเท่านั้น องค์กรพัฒนาเอกชนหรือที่เรียกกันว่า NGOs ก็ดำเนินการคล้ายๆกัน แม้จะมีจำนวนกองทุนน้อยกว่าและมียอดเงินกองทุนน้อยกว่า การที่องค์กรของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนจัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนนั้น ย่อมสะท้อนให้เห็นชัดเจนถึงข้อเท็จจริงว่า การแก้ปัญหาและการพัฒนาชุมชน โดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการนั้นไม่มีประสิทธิภาพประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งก็คือ ทั้งรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนมีความเชื่อมั่นว่าการจัดตั้ง“กองทุนเชิงกิจกรรม”เป็นวิธีการหรือเป็นแนวทางที่ได้ผลกว่าในการแก้ปัญหาและการพัฒนาชุมชน แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นมากมายและได้นำเอางบประมาณจากกองทุนมาดำเนินการระยะหนึ่ง (ประมาณ 7-8 ปี) ก็ปรากฏว่าบางกองทุนทำงานได้ผลบ้าง แต่หลายๆกองทุนก็ไม่ได้ผลมากนัก และมีหลายกองทุนที่ไม่มีผลงานออกมาเลย ปัญหาต่างๆในชุมชนก็ยังมีอยู่เช่นเดิม จนเป็นเหตุให้มีการคิดเรื่องกองทุนกันใหม่ โดยให้มีการประเมินการดำเนินงานของกองทุนหลายกองทุน แต่ในขณะที่ผลการประเมินการดำเนินงานของกองทุนยังไม่ปรากฏผลชัดเจน ก็ได้มีการเสนอรูปแบบของการจัดกองทุนแบบใหม่เรียกว่า “กองทุนหมู่บ้าน” อันเป็นนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน

จากการประเมินและการวิเคราะห์ถึงการดำเนินงานของกองทุนต่างๆ พบว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของกองทุนเชิงกิจกรรมไม่ค่อยได้ผล ไม่ว่าดำเนินการโดยรัฐหรือโดยองค์กรพัฒนาเอกชน น่าจะมาจากเรื่องต่อไปนี้

1. ระบบการบริหารจัดการกองทุน ซึ่งนอกจากเป็นการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์แล้ว ในหลายกองทุนยังเป็นการบริหารโดยคนของราชการ ทำงานแบบราชการ กรรมการแต่งตั้งกันตามตำแหน่งทางราชการ ความสัมพันธ์ระหว่างกองทุนกับผู้รับประโยชน์จากกองทุนอยู่ในลักษณะแนวตั้ง

2. การดำเนินการของกองทุนกระทำในลักษณะที่ไร้"จิตวิญญาณ" ทำกันแบบราชการ

3. ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกองทุนและผู้รับผลประโยชน์ไม่มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงเจตนารมณ์และเป้าหมายที่แท้จริงของการจัดตั้งกองทุน ถ้าหากการประเมินและการวิเคราะห์เรื่องการดำเนินการกองทุนดังกล่าวถูกต้อง คำถามก็มีว่า เราจะแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างไรจึงจะทำให้การดำเนินงานของกองทุนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในรูป "กองทุนหมู่บ้าน" มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลตามเจตนารมณ์ จริงอยู่ การจัดตั้ง"กองทุนหมู่บ้าน"เป็นการเปลี่ยนแปลงการจัดตั้งกองทุนที่สำคัญอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านเป็นการเปลี่ยนระบบบริหารกองทุนที่ไม่รวมศูนย์แบบกองทุนเดิม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกองทุนกับผู้รับผลประโยชน์จะอยู่ในแนวระนาบมากขึ้น และประการที่สอง การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านเป็นการเปลี่ยนรูปแบบกองทุนจาก"กองทุนกิจกรรม" มาเป็น "กองทุนพื้นที่" แม้กระนั้นก็ดี ปัญหาอื่นๆของการดำเนินการกองทุนดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้หมดไป

ประเด็นที่พึงพิจารณาก็คือว่า ไม่ควรให้การจัดตั้งกองทุนแบบใหม่ (กองทุนหมู่บ้าน) เป็นเพียงปฏิกิริยาตอบรับ (Reaction) ต่อการดำเนินการของกองทุนในอดีต แต่การจัดตั้งกองทุนและการดำเนินงานของกองทุนแบบใหม่ควรเป็นการทำงานแนวรุก (Action) ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการเตรียมการอย่างรอบคอบ เพราะการทำความเข้าใจกันในระยะการเตรียมการมีความสำคัญมาก ทั้งนี้ได้หมายความว่าไม่มีความเชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนในเรื่องการบริหารจัดการกองทุนให้มีประสิทธิภาพ แต่คงต้องยอมรับความจริงว่า ในบรรดาชุมชนทั้งหมดซึ่งมีมากกว่า 80,000 หมู่บ้าน ทั้งในเมืองและในชนบทนั้นมีความหลากหลายมาก ในท่ามกลางความหลากหลายนี้เองมาตรการต่างๆที่จะนำมาใช้จึงต้องมีความหลากหลายเช่นกัน จึงจะสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง หากเราใช้มาตรการเดียวกันหรือ"มาตรฐานเดียว" การดำเนินงานในชุมชนที่มีความแตกต่างหลากหลายจะไม่ได้ผลแน่นอน

สิ่งแรกที่ต้องคิดว่าสำคัญมากคือข้อมูลที่ชัดเจนและเชื่อถือได้เกี่ยวกับชุมชน หากเรารู้ว่าชุมชนใดมีศักยภาพแค่ไหนเพียงไร มีประสบการณ์ในเรื่องการบริหารการเงินหรือกองทุนมากน้อยเพียงใด การเตรียมการต่างๆก็จะชัดเจนมากขึ้น หลังจากนั้นก็ควรจะต้องมีการจัดกระบวนการที่จะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเกิดความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนอย่างถ่องแท้และให้มีการดำเนินงานของกองทุนเป็นไปอย่างมีจิตวิญญาณ มีความเข้าใจตรงกันว่ากองทุนที่จัดตั้งขึ้นมามีเป้าหมายหลักอยู่ที่จะช่วยให้ชุมชนเข้มแข็งขึ้นในทุกด้าน มิใช่เฉพาะด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว และมีใช้จัดตั้งกองทุนขึ้นมาเพื่อการสังคมสงเคราะห์ แม้ว่าในบางกรณีการสงเคราะห์อาจจะมีความจำเป็นต้องทำอยู่บ้างก็ตาม ในด้านการบริหารจัดการก็เช่นเดียวกัน คงจะต้องจัดให้มีการเพิ่มศักยภาพในการทำงานมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

ความต้องการในเรื่องการสนับสนุนให้การบริหารกองทุนหมู่บ้านเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนยังมีอยู่มากและคงจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง จุดนี้เป็นจุดที่น่าจะได้รับความสนใจมากเป็นพิเศษ เพราะหากไม่มีส่วนนี้การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านหรือ "กองทุนพื้นที่" ก็อาจจะเผชิญกับปัญหาเช่นเดียวกับกองทุนแบบเดิม แม้ปัญหาอาจจะแตกต่างกันในรูปแบบก็ตาม เพราะฉะนั้นการจัดตั้งกองทุนกลาง อาจรวมเอากองทุนเดิมที่มีอยู่หลายกองทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนที่ไม่มีผลงานเลยมาจัดตั้งเป็นกองทุนกลาง ให้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสนับสนุนการพัฒนา ระบบการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพสูงสุด หากทำได้ในลักษณะนี้การจัดตั้งกองทุนในลักษณะใหม่ก็จะเป็นเพียงการสนองรับ (Reaction) กับการดำเนินงานของกองทุนแบบเดิม แต่เป็นการรุก (Take Action) เพื่อแก้ปัญหาและเพื่อการพัฒนาชุมชนที่แท้จริง
