



รายงานฉบับหลัก

โครงการวิจัยเรื่อง
ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการ
กองทุนเพื่อการพัฒนา :

การสังเคราะห์ภาพรวมองค์รกองทุนเพื่อการพัฒนา

โดย

บัณฑิตวิจัยสังคม 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 ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและเชื่อมประสานเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่รอบด้านที่สอดคล้องกับภูมิโนเวศและยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่น 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 แต่ผลของการพัฒนายังไม่ได้ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนเท่าใดนัก 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 องค์การที่ทำหน้าที่จัดการกองทุน 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 องค์การ 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 ข้อดีน่าจะมีมากกว่าข้อด้อย เพราะกระบวนการกระจายอำนาจจะมีผลช่วยพัฒนาคนในระยะยาวได้

2. คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการส่วนท้องถิ่นควรเป็นกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆจำนวนหนึ่งที่ได้รับการสรรหาจากท้องถิ่น โดยมีภารกิจและกิจกรรมดังนี้

2.1 ภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาส่วนท้องถิ่น

(1) จัดตั้งสำนักงานสาขาและดูแลให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น

(2) ศึกษาและพิจารณาโครงการของท้องถิ่นว่าสอดคล้องกับยุทธศาสตร์หลักของกองทุน ในขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงบริบทและยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่นด้วย

(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 องค์การ 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 รวมถึงประวัติศาสตร์การพัฒนาการจัดการกองทุน 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 และพัฒนารูปแบบใหม่ของ 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. รายงานการสัมภาษณ์ระบบและกลไกการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา : 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 สภาคหกรท้องถิ่นแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา ซึ่งแม้จะอยู่ในประเภทเดียวกันคือเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน แต่ สภาคหกรท้องถิ่นแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนาไม่มีกองทุนเป็นของตนเองแต่เป็นผู้ประสานในการจัดหาทุน 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" ขึ้นภายในเขตสังฆมณฑล 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. แหล่งที่มาและจำนวนเงินทุน	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%	งบประมาณแผ่นดิน โดยรัฐพิจารณาจัดสรรให้รายปี มีงบประเดิมงวดแรกจากกองทุนน้ำมัน 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	งบประมาณแบบกองทุน มีความยืดหยุ่นในการสนับสนุนงานพัฒนามาเป็นก้อน มีความมั่นคงของรายได้ งบประมาณคิดสัดส่วนจากกองทุนรวมดอกผล แยกบริหารกองทุนอิสระจากการเคหะฯ ไม่ถูกจำกัดด้วยระยะเวลา	เป็นงบประมาณแผ่นดิน วงเงินมีจำนวนมาก ถ้าหมดรัฐบาลสามารถจัดสรรมาเพิ่มได้อีก	จำนวนเงินทุนเป็นเงินก้อนใหญ่และมีความแน่นอนผู้บริหารกองทุนไม่ต้องมีการระดมทุนเพิ่ม
จุดอ่อน	การได้รับเงินสนับสนุนเข้า"กอง	การพึ่งพิงแหล่งทุนหลักจากต่างประเทศมีความ	เป็นงบประมาณแผ่นดิน ต้องปฏิบัติตามระเบียบ	เป็นงบประมาณของแผ่นดิน ต้องปฏิบัติ	แหล่งเงินทุนมีภาพลักษณ์ไม่ดีในกลุ่มของ

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