



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง
ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการ
กองทุนเพื่อการพัฒนา :
กรณีศึกษากองทุนสิ่งแวดล้อม

โดย

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มีนาคม 2544

คำนำ

การศึกษาเรื่อง "ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา : กรณีศึกษากองทุนสิ่งแวดล้อม" เป็นหนึ่งในชุดของงานวิจัยเรื่อง "ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา" ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนการวิจัยจาก สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย (สกว.) โดยมี สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์มหาวิทยาลัย เป็น หน่วยงานในการดำเนินการ การศึกษาครั้งนี้มุ่งผลการศึกษาในภาพรวม โดยวิเคราะห์จาก องค์กรให้ทุนทั้งหมดจำนวน 5 องค์กร ได้แก่ กองทุนสิ่งแวดล้อม กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง และสภาคาทอลิกแห่งประเทศไทย ในส่วนของเอกสารนี้ เป็น "กรณีศึกษากองทุนสิ่งแวดล้อม"

รายงานฉบับนี้เป็น "ร่างรายงานฉบับสุดท้าย" ซึ่งเป็นรายงานการวิจัยที่จัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่อ กองทุนสิ่งแวดล้อม นักวิชาการที่ร่วมโครงการ เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น อันจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงให้รายงานฉบับต่อไปให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สังคม คุณณณากรสกุล

20 ธันวาคม 2543

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมา	1
1.2 วัตถุประสงค์	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	4
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.5 ข้อจำกัดในการศึกษา	4
1.6 แนวคิดและแนวทางการประเมินเชิงสังเคราะห์	4
1.7 วิธีการศึกษา	5
1.8 ศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	6
บทที่ 2 ภาพรวมของกองทุนสิ่งแวดล้อม	8
2.1 ที่มาของกองทุนสิ่งแวดล้อม	8
2.2 วัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม	10
2.3 การดำเนินงานในภาพรวมของกองทุนสิ่งแวดล้อม	11
2.4 โครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อม	18
2.5 การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเอกชน	22
บทที่ 3 ระบบและกลไกการบริหารของกองทุนสิ่งแวดล้อม	27
3.1 วิสัยทัศน์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม	27
3.2 ระบบและกลไกการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม	28
3.3 ขั้นตอนการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเอกชน	35
บทที่ 4 ผลการดำเนินงานด้านการสนับสนุนการพัฒนาของกองทุนสิ่งแวดล้อม	39
4.1 การสนับสนุนองค์กรเอกชนของกองทุนสิ่งแวดล้อม	39
4.2 โครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม	42
4.3 โครงการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม	46
4.4 การบรรลุตามวัตถุประสงค์	49
4.5 จุดอ่อนและข้อจำกัดในการรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม	55
4.6 จุดแข็งและโอกาสรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม	58
4.7 ผลกระทบของการดำเนินงาน	60
4.8 การคาดหวังต่อการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม	62
บทที่ 5 สรุปและเสนอแนะ	65
5.1 สรุป	65
5.2 เสนอแนะ	67
บรรณานุกรม	69

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 3-1 แสดงขั้นตอนการพิจารณาให้การสนับสนุนการดำเนินงานให้องค์กรเอกชน ของกองทุนสิ่งแวดล้อม	37
แผนภูมิที่ 4-1 แสดงพื้นที่ดำเนินการขององค์กรเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุน สิ่งแวดล้อม	44

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3-1 แสดงองค์กรที่มีสิทธิขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม	28
ตารางที่ 3-2 แสดงการเปรียบเทียบเอกสารที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม	29
ตารางที่ 3-3 แสดงโครงการที่อยู่ในข่ายการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม	30
ตารางที่ 3-4 แสดงการเปรียบเทียบระยะเวลาในการดำเนินงาน	32
ตารางที่ 3-5 แสดงการเปรียบเทียบพื้นที่โครงการที่ขอรับการสนับสนุน	32
ตารางที่ 3-6 แสดงวงเงินงบประมาณที่ให้การสนับสนุน	33
ตารางที่ 4-1 แสดงจำนวนองค์กรเอกชนที่มีสิทธิขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม	40
ตารางที่ 4-2 แสดงจำนวนองค์กรเอกชนที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม	40
ตารางที่ 4-3 แสดงจำนวนองค์กรเอกชนและโครงการที่นำเสนอเพื่อขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เปรียบเทียบกับการสนับสนุนจำแนกเป็นรายปี	41
ตารางที่ 4-4 แสดงผลการสนับสนุนองค์กรเอกชนของกองทุนสิ่งแวดล้อม	41
ตารางที่ 4-5 แสดงจำนวนโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจำแนกรายปี	42
ตารางที่ 4-6 แสดงจำนวนโครงการขององค์กรเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม	42
ตารางที่ 4-7 แสดงพื้นที่การดำเนินโครงการ	43
ตารางที่ 4-8 แสดงระยะเวลาในการพิจารณาโครงการก่อนให้การสนับสนุนโครงการขององค์กรเอกชน	45
ตารางที่ 4-9 แสดงระยะเวลาในการดำเนินงานตามที่ระบุไว้ในโครงการ	45
ตารางที่ 4-10 แสดงเหตุผลอย่างเป็นทางการในการขอลอนโครงการจำแนกตามระยะเวลาในการพิจารณา	46
ตารางที่ 4-11 แสดงระยะเวลาที่พิจารณาก่อนองค์กรเอกชนขอลอนโครงการ	47
ตารางที่ 4-12 แสดงวงเงินต่อโครงการที่ขอลอนการรับการสนับสนุน	47
ตารางที่ 4-13 แสดงเหตุผลในการไม่อนุมัติโครงการของกองทุนสิ่งแวดล้อม	48
ตารางที่ 4-14 แสดงระยะเวลาพิจารณาก่อนกองทุนสิ่งแวดล้อมมีมติไม่สนับสนุน	48
ตารางที่ 4-15 แสดงวงเงินต่อโครงการที่กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่ให้การสนับสนุน	49
ตารางที่ 4-16 กิจกรรมที่องค์กรเอกชนมีสิทธิขอรับการสนับสนุนตาม พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 8 เปรียบเทียบกับการสนับสนุนของกองทุนสิ่งแวดล้อม	51
ตารางที่ 4-17 แสดงกิจกรรมในการดำเนินโครงการ	52
ตารางที่ 4-18 แสดงวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานตามที่ระบุไว้ในโครงการ	52
ตารางที่ 4-19 แสดงความต่อเนื่องของโครงการที่ระบุไว้ในโครงการ	53

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

แนวคิดการพัฒนาเริ่มต้นอย่างจริงจังในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือ ประมาณ ปี ค.ศ.1945 เป็นต้นมา โดยในช่วงต้นมีการเสนอตัวแบบการวางแผนพัฒนาโดยใช้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เป็นภาคนำ (ปกรณัม ปรียากร : 2537,2-3) แนวคิดดังกล่าวได้เริ่มต้นใช้ฟื้นฟูประเทศยุโรปตะวันตก (European Recovery Programme) ซึ่งได้ผลเป็นอย่างมาก จึงมีการแผ่ขยายมาใช้ในประเทศด้อยพัฒนาในราว ค.ศ.1950-1960 ในรูปแบบของทฤษฎีภาวะทันสมัย (Modern Theory) ซึ่งจะทำให้ประเทศต่าง ๆ ที่นำแนวทางดังกล่าวไปใช้มีความก้าวหน้าอันเกิดจากสมรรถนะในการดูดซับวิทยาการสมัยใหม่ (Modern Technology) โดยมีจุดหมายปลายทางคือการทำให้เป็นเมือง(Urbanization) มีโครงสร้างพื้นฐานแบบสังคมอุตสาหกรรม(Industrialization)

อีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ทฤษฎีการพัฒนาภาวะทันสมัยแผ่ขยายไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากความหวาดกลัวภัยคอมมิวนิสต์ของกลุ่มประเทศตะวันตกและสหรัฐอเมริกา จึงได้ดำเนินการช่วยเหลือประเทศที่ด้อยพัฒนาผ่านทางกลไกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Money Fund : IMF) และธนาคารโลก (World Bank) ในรูปแบบของการสนับสนุนเงินกู้และผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนพัฒนาประเทศ

ในประเทศไทยได้ถูกรัฐบาลสหรัฐอเมริกา เข้ามามีบทบาทในการชี้แนะการพัฒนาประเทศนับแต่สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (ปี พ.ศ. 2481-2487 และ 2491-2500) และเด่นชัดขึ้นในสมัยรัฐบาลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ปี พ.ศ.2502-2507) โดยใช้บทบาทของธนาคารโลกในการกำหนดเป้าหมายและเค้าโครงหรือกรอบการวางแผน ตลอดจนวางรากฐานการกู้เงินจากต่างประเทศ อาจจะเรียกได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก เกิดขึ้นจากความเห็นพ้องของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ อันเป็นปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกคือการต่อสู้ทางอุดมการณ์ระหว่างเสรีนิยมกับสังคมนิยม นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลสหรัฐ และบทบาทของธนาคารโลกในการสร้างคลื่นการพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตกนิยม (วิวัฒน์ชัย อัดถาการ, 2530 : 1-3)

ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ต่อเนื่องถึงแผนฯ 2 (พ.ศ.2510-2514) ที่ถูกกำหนดโดยผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกได้เน้นการลงทุนของรัฐบาลไทย ด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เน้นการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ช่วงดังกล่าวเป็นรัฐบาลทหารจึงเอื้ออำนวยต่อการมีบทบาทของทุนต่างประเทศได้เป็นอย่างดี เป็นยุคเฟื่องฟูของการช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา (เพ็ญอ้าง : 4)

ถึงแม้ว่า จะทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมและบริการโดยเฉลี่ย
ค่อยๆ สูงขึ้น แต่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม และช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท
เริ่มเป็นปัญหา ประกอบกับบรรยากาศประชาธิปไตยในช่วง 14 ตุลาคม 2516 ในช่วงแผนฯ 3
(พ.ศ.2515-2519) และแผนฯ 4 (พ.ศ.2520-2524) จึงมีการบรรจุวัตถุประสงค์ "การกระจายรายได้ที่
เป็นธรรม" แต่ทิศทางและเป้าหมายยังคงเดิม แต่ความไม่เท่าเทียมกันของการพัฒนาได้เพิ่มพูน
ปัญหามากมายในแผนฯ 5 (พ.ศ.2525-2529) จึงเสนอให้แก้ปัญหามลพิษควบคู่กับการพัฒนาอุตสาหกรรม
(เพ็ญอ้าง : 6)

จะเห็นได้ว่าการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจากฉบับแรก
ถึงฉบับที่ 6 มีฐานคิดบนทฤษฎีการสร้างควมทันสมัยโดยยึดแบบอย่างประเทศตะวันตกคือ

- 1) การเติบโตทางเศรษฐกิจสูง
- 2) รัฐมีบทบาทส่งเสริมระบบเศรษฐกิจเสรี
- 3) เน้นการลงทุนจากต่างประเทศ ทั้งด้านการค้า การลงทุน การซื้อเทคโนโลยี และ
การรับวัฒนธรรมของประเทศที่พัฒนาแล้ว
- 4) เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม
- 5) รัฐมีบทบาทในการรับภาระทางการเงินเพื่อการลงทุน ด้านโครงการพื้นฐานทาง
เศรษฐกิจ

- 6) รัฐแสวงหาทรัพยากรจากต่างประเทศมาใช้ในโครงการพัฒนา

ในช่วงของแผนฯ 6 (พ.ศ.2530-2534) เป็นการให้ความสำคัญกับการกระจายความ
เจริญไปสู่ภูมิภาค มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูงถึงร้อยละ 10 ต่อปี ภายใต้การนำของ
รัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ.2532-2534) ได้ใช้นโยบายเศรษฐกิจนำการเมือง เป็นสนาม
รบเป็นสนามการค้า ก่อผลกระทบที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินในชนบท การกว้าน
ซื้อที่ดินเพื่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม การสร้างบ้านจัดสรรจำนวนมากที่ชานเมือง มีการใช้พลัง
งานเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี (สังคม คุณคณากรสกุล : 2542, 123-124) อย่างไรก็ตาม ผล
กระทบของการพัฒนาที่สะสมมาได้ปรากฏชัดมากขึ้น เช่น การเพิ่มขึ้นของชุมชนแออัด การเพิ่มขึ้น
ของโสเภณี สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมลง

ดังนั้น ในแผนฯ 7 (พ.ศ.2535-2539) จึงต่างจาก 6 ฉบับแรก คือ มุ่งเน้นการแก้
ปัญหาของการพัฒนาที่นำมาสร้างกลไกการพัฒนาเศรษฐกิจที่เปิดโอกาสให้มีการค้ากับนานาชาติ
ได้สะดวก ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ ในแผนฯ 7 ยังได้กำหนดให้ภาคเอกชน ชุมชน ประชาชน
มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จะเห็นได้ว่าการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
การรักษาสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ เช่น พรบ.โรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ.2535 พรบ.รักษาความสะอาด
พ.ศ.2535 พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ฯลฯ ในช่วงดังกล่าวนี้กระแสการ
เรียกร้องจากประชาชนในประเทศ สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรและมีส่วนร่วมในการพัฒนา

สูงขึ้น ในช่วงของการร่างแผนฯ 8 (พ.ศ.2540-2544) จึงได้มีการระดมความร่วมมือจากภาคี ต่าง ๆ โดยพิจารณาประเด็นหลักคือใช้ "คน" เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

จะเห็นได้ว่า ภาพรวมของการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนใหญ่จะกำหนดบทบาทให้หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ดำเนินผ่านกลไกของหน่วยงานราชการ หากพิจารณาจากการจัดงบประมาณรายจ่ายของประเทศ(แผ่นดิน) พบว่ามีเพียงส่วนน้อยที่ให้นิยามงานนอกภาครัฐเป็นผู้ดำเนินงาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานะทางสังคมที่ประชาชนเริ่มต้นตัวมากขึ้น และพร้อมที่จะมีบทบาทในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนา เนื่องจากคนเป็นผู้รับผลจากการพัฒนาโดยตรง ในการดำเนินงานดังกล่าวทางรัฐบาลจึงได้จัดตั้ง "กองทุน" ขึ้น และให้มีคณะกรรมการกองทุนที่มีตัวแทนจากนักวิชาการ ตัวแทนภาคเอกชน เพื่อพิจารณาการจัดสรรกองทุนให้เกิดประโยชน์สูงสุด ที่ผ่านมารัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนขึ้นหลายกองทุน ซึ่งบางกองทุนก็ยังดำเนินงานอยู่อย่างต่อเนื่อง และบางกองทุนก็ได้ปิดตัวลงไปแล้ว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินงานของกองทุนยังมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง

ทั้งนี้การจัดตั้งการดำเนินงานในลักษณะของกองทุนมีดังนี้ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้างประจำ(พ.ศ. 2530) กองทุนสิ่งแวดล้อม(พ.ศ. 2535) กองทุนพัฒนาชุมชนเมือง(พ.ศ.2535) กองทุนเงินทดแทน (พ.ศ.2537) กองทุนประกันสังคม (พ.ศ.2537) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (พ.ศ. 2539) กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (พ.ศ. 2541) กองทุนฟื้นฟูเกษตรกร (พ.ศ. 2542) ฯลฯ จากกองทุนที่มีอยู่มากมายต่างมีลักษณะเฉพาะ และมีการบริหารกองทุนเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้ก่อตั้งขึ้น

ในส่วนของกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่ได้ตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 (หมวด 2 มาตรา 22-31) มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะปัญหามลพิษทางน้ำ อากาศ ของเสียขยะ ของเสียอันตราย โดยสนับสนุนผ่านการดำเนินงานส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และการให้การสนับสนุนยังครอบคลุมถึงองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้เป็นจุดมุ่งเน้นของการวิจัยที่จะศึกษาเฉพาะ การดำเนินงานขององค์กรเอกชนฯ เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของเงินทุนที่กองทุนให้การสนับสนุนกับผลที่เกิดขึ้นต่อประชาชนและสภาพแวดล้อมโดยรวม เพื่อที่ยกระดับการศึกษาให้ครอบคลุมถึงรูปแบบที่เหมาะสมของกองทุนเพื่อการพัฒนา

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาระบบ กลไก และการบริหารจัดการทุนของกองทุนสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรเอกชน

1.2.2 เพื่อประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรเอกชน ที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาครอบคลุมการประเมินเชิงสังเคราะห์ในช่วงการก่อตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมตั้งแต่เริ่มต้น คือ ตั้งแต่จัดตั้งตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ถึง พ.ศ. 2543

1.3.2 ขอบเขตด้านพื้นที่และหน่วยงาน

การศึกษาครั้งนี้จะพิจารณาเฉพาะการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อให้องค์กรเอกชนดำเนินงาน โดยใช้พื้นที่โครงการเป็นตัวอย่างในการศึกษา

1.3.3 ขอบเขตด้านเนื้อหาสาระ (ประเด็นการวิจัย)

- 1) ศึกษาและทบทวนเอกสาร ข้อมูล และผลการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมจากเอกสาร รายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) ศึกษากระบวนการและกลไกการบริหารจัดการทุนของกองทุนสิ่งแวดล้อม
- 3) ศึกษาความก้าวหน้า และผลผลิตของโครงการ (Outputs) ศึกษาผลที่ได้/ผลกระทบ (Outcome / Impact) ที่องค์กรเอกชนดำเนินการ

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.4.1 ทำให้มีการประเมินการดำเนินงานขององค์กรเอกชน เพื่อพัฒนาชุมชนภายใต้การสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมในสภาพปัจจุบัน
- 1.4.2 ทำให้ทราบระบบ กลไกการบริหาร การจัดการกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ที่เหมาะสมกับสังคมไทย
- 1.4.3 ผลการศึกษาจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาระบบและกระบวนการ การจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนาอย่างเหมาะสม

1.5 ข้อจำกัดในการศึกษา

- 1.5.1 มีระยะเวลาในการศึกษาสั้นเพียง 9 เดือน ซึ่งต้องครอบคลุมเนื้อหาอย่างกว้างขวาง
- 1.5.2 ช่วงการเก็บข้อมูลเป็นช่วงขององค์กรเอกชนส่วนใหญ่ที่ได้รับทุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ปิดโครงการไปแล้ว

1.6 แนวคิดและแนวทางการประเมินเชิงสังเคราะห์

การดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมมีขอบข่ายกว้างขวาง ครอบคลุมการตอบสนอง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ถึงแม้การศึกษานี้จะจำกัดขอบข่ายเพียงการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่ได้รับการสนับสนุน ซึ่งการเสนอโครงการของ NGOs มัก

พิจารณาจากความจำเป็นเร่งด่วนของวิกฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อมและสังคม ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งมักจะคาดการณ์ล่วงหน้าค่อนข้างลำบาก การประเมินเชิงสังเคราะห์การพัฒนาดังกล่าวจึงควรเป็นการประเมินผลเชิงกลยุทธ์ (Strategic Evaluation) กล่าวคือ มีใช้เพียงเพื่อทราบความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค และความสำเร็จหรือล้มเหลวของการดำเนินงาน แต่เป็นการประเมินผลที่มุ่งตรวจสอบระบบและกระบวนการที่มีเป้าหมายให้เกิดการปรับเปลี่ยนภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปอย่างมีเงื่อนไขข้อจำกัดด้วย

ดังนั้นการประเมินผลเชิงสังเคราะห์ จึงมีลักษณะดังนี้

1) การประเมินผลในภาพรวม (Summative Evaluation) คือ พิจารณาอย่างครอบคลุมและรอบด้านของทุกส่วนซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อกัน

2) การประเมินผลเชิงระบบ (System Approach) โดยพิจารณาองค์ประกอบทั้งด้าน (1)ปัจจัยนำเข้า(Input) (2) กระบวนการ(Process) และ (3) ปัจจัยส่งออก(Output) ซึ่งรวมถึงผลได้ (Outcome) และผลกระทบ(Impact) ด้วย

3) การประเมินควรนำไปสู่การระบุประเด็นสำคัญในการปรับเปลี่ยน (Strategic Determination) คือสามารถบ่งชี้หรือระบุเงื่อนไขจำเป็นที่เป็นปัญหาอุปสรรคในระบบ กลไก และกระบวนการ

1.7 วิธีการศึกษา

1.7.1 หน่วยวิเคราะห์

ในการประเมินผลเชิงสังเคราะห์นี้ หน่วยวิเคราะห์คือ ตัวระบบกลไกและการจัดการของกองทุนสิ่งแวดล้อม

1.7.2 แหล่งข้อมูล

1) ข้อมูลเอกสาร ได้จากแหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสารทั่วไป พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 กฎกระทรวง ระเบียบคำสั่ง รายงานการประชุม รายงานการประเมินผลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

2) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) จากผู้บริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม ผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชน องค์กรชุมชน และประชาชนที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการดำเนินงาน

3) ข้อมูลจากการศึกษากระบวนการกลุ่ม (Focus Group Interview) เป็นการจัดการพูดคุยแลกเปลี่ยนอย่างมีประเด็น โดยเน้นที่ผู้แทนองค์กรเอกชนและประชาชนที่ได้รับประโยชน์

4) ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ (Observation) เป็นการร่วมประชุมหารือในการพิจารณาโครงการ การปฏิบัติตามโครงการ

1.7.3 ประชากรและตัวอย่างของการศึกษา

1) ประชากรในระดับผู้บริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ผู้บริหารและคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมีจำนวนประมาณ 30 คน โดยจะทำการเลือกตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง(Purposive Sampling)

2) ประชากรของโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ได้แก่ โครงการที่เสนอโดยองค์กรเอกชนมีจำนวนประมาณ 30 โครงการ โดยจะทำการเลือกตัวอย่างแบบกำหนดสัดส่วน(Quota Sampling) โดยเลือกมาภาคละ 1-2 โครงการตามความเหมาะสม

3) ประชากรของประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากโครงการมีจำนวนที่ไม่อาจจแนบได้ โดยจะทำการเลือกตัวอย่างตามคำแนะนำต่อเนื่อง (Snow-ball Sampling) จากองค์กรเอกชนที่รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

1.7.4 การรวบรวมข้อมูล

1) การรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร

2) การรวบรวมข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้อง

3) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เพื่อเป็นการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบ กลไก และกระบวนการจัดการทุนของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด และข้อเสนอ

4)การสังเกตการณ์ (Observation) โดยการติดตามผลการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่โครงการที่เป็นตัวอย่างของการศึกษาในแต่ละภาค

1.7.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ข้อมูลทั้งด้านเอกสาร การสัมภาษณ์ ได้นำมาประมวลวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยจัดกลุ่ม แยกประเภท ให้ความหมาย สรุปความแตกต่าง และเปรียบเทียบตามกรอบและตัวชี้วัดที่กำหนด เพื่อสังเคราะห์เปรียบเทียบกับงานของกองทุนอื่นที่ศึกษาเปรียบเทียบ

1.8 ศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1.8.1 "กองทุนสิ่งแวดล้อม" หมายถึง สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่ตั้งขึ้นโดย พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

1.8.2 "องค์กรเอกชน" หมายถึง องค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

1.8.3 "องค์กรพัฒนาเอกชน" หมายถึง กลุ่มคนที่ดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร โดยไม่จำกัดว่าจะจดทะเบียนกับหน่วยงานราชการใดหรือไม่ แต่การดำเนินงานต้อง

เป็นอิสระ อนึ่งคำว่าองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นคำเรียกแทนตนเองมีความหมายเดียวกับองค์กรเอกชนที่เป็นคำในบัญญัติของตัวบทกฎหมายและหน่วยงานราชการเรียก

1.8.4 "โครงการ" หมายถึง กลุ่มของกิจกรรมที่มีระยะเวลาในการดำเนินการอย่างชัดเจนจากเริ่มต้นถึงสิ้นสุด

บทที่ 2

ภาพรวมของกองทุนสิ่งแวดล้อม

2.1 ที่มาของกองทุนสิ่งแวดล้อม

เดิมทีประเทศไทยไม่เคยมีปัญหาสิ่งแวดล้อมมาก่อน เนื่องจากประชากรมีจำนวนไม่มาก และอาชีพส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรม จนกระทั่งได้มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504) ซึ่งมีสาระสำคัญคือการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่จะมุ่งพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม(New Industry Country : NIC) จึงได้กู้เงินจากต่างประเทศและสร้างโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาได้แก่ ถนน ไฟฟ้า เขื่อน สนามบินพาณิชย์ ฯลฯ ซึ่งสิ่งก่อสร้างได้เพิ่มมากขึ้นพร้อมกับการโตขึ้นของเมืองและโรงงานอุตสาหกรรม และเมื่อเศรษฐกิจได้ดีขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็เริ่มต้นปรากฏขึ้น จึงนำมาสู่การตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ซึ่งในช่วงดังกล่าวสภาพแวดล้อมยังไม่ทรุดโทรมมากนัก จนกระทั่งปัญหาสภาพแวดล้อมได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2525-2535 จึงมีความพยายามเสนอแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมใหม่ และในช่วงเวลาดังกล่าวสภาพการทางการเมืองของประเทศ ได้มีกลุ่มนายทหารชุดหนึ่งที่เรียกตนเองว่า คณะ รสช. ได้ทำการยึดอำนาจการบริหารประเทศจากนายกรัฐมนตรีนายพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และได้เชิญให้นายอานันท์ ปันยารชุนมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งถือว่าเป็นช่วงที่เกิดสภาวะวิกฤตทางการเมือง พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้ถูกนำเสนอในช่วงเวลาดังกล่าว (สังคม คุณคณากร สฤต, 2542 : 130-132)

ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญคือ การแก้ไขปัญหาระบบการธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ปัญหามลพิษ ซึ่งมีรูปแบบและแนวทางหลากหลายวิธี หนึ่งในกระบวนการดังกล่าวให้ความสำคัญกับ "การใช้เงินเป็นเครื่องมือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม" ซึ่งได้ระบุไว้ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยเรื่องของกองทุนสิ่งแวดล้อม (มาตรา 22 - มาตรา 31)

อย่างไรก็ตาม ทุกกองทุนจะต้องมีการจัดตั้ง ในส่วนของกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ระบุไว้ในมาตรา 22 ว่าเป็นกองทุนที่อยู่ในกระทรวงการคลังโดยประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังนี้ (กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2538 : 7-8)

- 1)เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
 - 2)เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต
- ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2535

3)เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้

4)เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ

5)เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

6)เงินอื่นจากดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้

7)เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อบริหารการกองทุนนี้

ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการมีความรัดกุม จึงกำหนดให้มีการบริหารเงินในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อม และดำเนินการจ่ายเงินตามมติของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม(มาตรา 31) และให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นผู้จัดการกองทุนในส่วนที่จัดสรรให้กับราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่น(มาตรา29) ในกรณีที่เป็นการกู้ยืมของราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ เอกชน อาจมอบหมายให้สถาบันการเงินของรัฐ หรือบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นผู้จัดการกองทุน (มาตรา 30)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจำนวนเงินภายใต้การรับผิดชอบของกองทุนสิ่งแวดล้อม พบว่าได้มีการโอนเงินเข้าสมทบกองทุนสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ดังนี้

1) เงินงบประมาณปี 2535 ยอดเงินหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมโอนเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมเมื่อ กันยายน 2535 เป็นเงิน 500.00 ล้านบาท

2) เงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โอนเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อม เมื่อ กรกฎาคม 2535 เป็นจำนวน 4,500.00 ล้านบาท

3) ได้รับการจัดสรรงบประมาณปี พ.ศ. 2536 โดยได้โอนเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อม เมื่อ กรกฎาคม 2536 เป็นจำนวน 500 .00 ล้านบาท

4) ได้รับการจัดสรรงบประมาณปี พ.ศ. 2537 โดยได้โอนเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อม เมื่อ กุมภาพันธ์ 2537 เป็นจำนวน 500.00 ล้านบาท

5) ได้รับการจัดสรรงบประมาณปี พ.ศ. 2538 โดยได้โอนเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อม เมื่อ กุมภาพันธ์ 2538 เป็นจำนวน 250.00 ล้านบาท

จะเห็นได้ว่าเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่ได้จากรัฐบาลมีจำนวนทั้งสิ้น 7,250 ล้านบาท และรายได้จากกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีประจำคือ ดอกเบี้ยจากเงินฝากและดอกเบี้ยในส่วนที่ให้กู้ยืม อย่างไรก็ตาม เมื่อเงินจำนวนนี้หมดไป ทางรัฐบาลจะพิจารณาเพิ่มเติมให้เป็นครั้ง ๆ ไป

2.2 วัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในหมวดของกองทุนสิ่งแวดล้อม กำหนดไว้ในมาตรา 23 ให้มีการใช้ประโยชน์จากเงิน ของกองทุนสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน ในกิจการดังนี้ (กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม , 2538:8)

1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

3) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้น เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้

4) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

จากแนวการใช้ประโยชน์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมข้างต้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่า กองทุนฯให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการควบคุมมลพิษในเชิงวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม (มาตรา 23 วงเล็บ 1, 2 และ 3) โดยเฉพาะเรื่องของการให้กู้ยืมเพื่อดำเนินการจัดหาและก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย บำบัดอากาศเสีย กำจัดของเสีย และในส่วนท้ายของวัตถุประสงค์ได้ระบุไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร (มาตรา 23 วงเล็บ 4) และเป็นส่วนที่ทางองค์กรเอกชนได้เข้าไปขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

2.3 การดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

การดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเด่นคือ มีกฎหมายรับรองและยังได้กำหนดวิธีการดำเนินงาน วัตถุประสงค์ ระบบการจัดการเงินทุน และให้มีคณะกรรมการ 2 ชุดโดย คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ที่กำหนดแนวนโยบาย ส่วนคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นคณะกรรมการที่พิจารณากลับกรองและตัดสินใจต่อการให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานผู้ขอรับการสนับสนุน เมื่อพิจารณาจากกฎหมายจะพบองค์ประกอบสำคัญดังนี้

2.3.1 การบริหารงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

การบริหารงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม ได้ถูกกำหนดไว้ใน พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีความสัมพันธ์กันหลายมาตรา ซึ่งอาจจำแนกโดยเทียบความสัมพันธ์เชิงองค์กรหรือหน่วยงาน กับการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีฐานะเป็นสำนักงานเลขานุการ ได้ดังนี้

1) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 12) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง ทำหน้าที่กำกับการจัดการและการบริหารงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

2) คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม (เพ็งอ้าง, มาตรา 24) ซึ่งมีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการ ทำหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ ฯลฯ และพิจารณาจัดสรรเงิน รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

3) กรมบัญชีกลาง ในสังกัดกระทรวงการคลัง (เพ็งอ้าง, มาตรา 30) เป็นผู้จัดการกองทุนในส่วนของเงินอุดหนุน หรือเงินให้เปล่า ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายเงินของโครงการต่าง ๆ ที่กองทุนสิ่งแวดล้อมให้การสนับสนุน

4) ธนาคารกรุงไทย จำกัด เป็นผู้จัดการกองทุนในส่วนเงินกู้ของส่วนราชการท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเอกชน (ยกเว้นโรงงานอุตสาหกรรม)

5) บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (เพ็งอ้าง, มาตรา 30) เป็นผู้จัดการกองทุนในส่วนเงินกู้ของเอกชนที่ดำเนินการด้านโรงงานอุตสาหกรรม

2.3.2 ขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2535 (มาตรา 23) มีขอบเขตการดำเนินงานที่สำคัญดังนี้

- 1) สนับสนุนเงินอุดหนุนและเงินกู้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม
- 2) สนับสนุนเงินกู้แก่รัฐวิสาหกิจ เพื่อการจัดทำระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสีย สำหรับใช้ในกิจการของตนเอง
- 3) สนับสนุนเงินกู้แก่เอกชนที่ประกอบกิจการขนาดเล็กและขนาดกลาง ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดมลพิษ จากการประกอบกิจการของตนเอง และสำหรับเอกชน ซึ่งเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือของเสียรวม
- 4) สนับสนุนเงินอุดหนุนแก่องค์กรเอกชน ที่จดทะเบียนเป็นองค์กรด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 5) สนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

2.3.3 ระเบียบปฏิบัติของกองทุนสิ่งแวดล้อม

นอกจากต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งมีลักษณะเป็นแนวทางกว้าง ๆ ในเชิงหลักการหรือนโยบาย ดังนั้นทางคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ทำการประชุมหารือกันเพื่อกำหนดระบบและกลไกการดำเนินงาน โดยคำนึงถึงว่ามีประสิทธิภาพในการบริหารงาน จึงได้มีมติเป็นระเบียบในการบริหารงานและถือปฏิบัติดังนี้

- 1) ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2536 โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบ และประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2536
- 2) ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการรับเงิน และเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2536 โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบ และประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2536
- 3) ข้อกำหนดคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการพิจารณาโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ประกาศใช้เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2537
- 4) ระบบบัญชีของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางในการเบิกจ่ายเงิน ประกาศเมื่อเดือนสิงหาคม 2536

2.3.4 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาให้การสนับสนุนของกองทุนสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากกองทุนสิ่งแวดล้อม มีเงินที่สามารถให้การอุดหนุนในลักษณะของการให้เปล่าหรือให้การกู้ยืมโดยคิดดอกเบี้ยคั่งนั้น เพื่อป้องกันความสับสนที่จะเกิดขึ้นทางคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม จึงได้ออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2536 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 1/2536 เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2536 (กองทุนสิ่งแวดล้อม, 2542:25) โดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาให้การสนับสนุน โดยจำแนกเป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ

2.3.4.1 หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการพิจารณาให้การสนับสนุน ในกรณีของเงินอุดหนุน

1) โครงการของส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น กรณีโครงการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมจะพิจารณาโครงการที่มีลักษณะดังนี้

1.1) กรณีโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แล้วส่วนหนึ่ง หรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้นได้จัดสรรเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นสมทบด้วยแล้ว

1.2) เป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ และไม่สามารถขอตั้งงบประมาณเพิ่มเติมในปีงบประมาณนั้น หรือสรรหาเงินจากแหล่งอื่นได้

1.3) วงเงินที่จะขอรับการอุดหนุนไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินลงทุนและดำเนินงานในระบบดังกล่าว

2) โครงการขององค์กรเอกชนหรืออื่น ๆ กรณีโครงการขององค์กรเอกชน (ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2536 ข้อ 6.1.2) และ การดำเนินกิจการใด ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (เพ่งอ้าง, ข้อ 6.1.3) ในแต่ละปีงบประมาณ กองทุนสิ่งแวดล้อมจะใช้จ่ายเงินเพื่อการนี้ได้ไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท โดยวงเงินที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม จะให้ความสนับสนุนในแต่ละโครงการจะไม่เกิน 5,000,000 บาท และคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมจะพิจารณาให้ความสนับสนุนโครงการที่มีลักษณะดังนี้

2.1) เป็นโครงการที่มีผลต่อการสนับสนุนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ โดยความร่วมมือของประชาชน

2.2) เป็นโครงการที่มีระยะเวลาแน่นอน และสามารถวัดผลได้อย่างชัดเจน

2.3)เป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจะต้องดำเนินการเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2.4)กรณีโครงการขององค์กรเอกชนต่างประเทศ จะต้องมีการเงินสมทบจากต่างประเทศอย่างน้อยร้อยละ 30 ของวงเงินในการดำเนินโครงการนั้น ๆ

2.3.4.2 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาให้การสนับสนุนในกรณีของเงินกู้

1) โครงการของราชการส่วนท้องถิ่น กรณีโครงการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของราชการส่วนท้องถิ่น (เพ่งอ้าง, ข้อ 6.2.1) และโครงการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียของราชการส่วนท้องถิ่น (เพ่งอ้าง, ข้อ 6.2.2) จะพิจารณาสนับสนุนเงินกู้แก่โครงการที่มีลักษณะดังนี้

1.1) ราชการส่วนท้องถิ่นที่ขอกู้ ต้องมีขีดความสามารถในการใช้คืนเงินกู้ตลอดจนมีความพร้อมในการดำเนินโครงการ ซึ่งได้รับความเห็นชอบแล้วจากกระทรวงมหาดไทย

1.2) อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6.8 ต่อปี โดยมีระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 2 ปี และระยะเวลาการชำระหนี้ รวมระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 10 ปี

2) โครงการของรัฐวิสาหกิจ กรณีโครงการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย ของรัฐวิสาหกิจ (เพ่งอ้าง, ข้อ 6.2.2) สนับสนุนเงินกู้แก่โครงการที่มีลักษณะดังนี้

2.1) เป็นโครงการที่ไม่สามารถหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากแหล่งอื่นได้

2.2) เป็นโครงการที่กระทรวงการคลัง หรือธนาคารพาณิชย์อื่นค้ำประกันอยู่

2.3) อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 8 ต่อปี โดยมีระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 2 ปี และระยะเวลาชำระหนี้ รวมระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 7 ปี

3) โครงการของเอกชน กรณีโครงการของเอกชนที่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียรวม (เพ่งอ้าง, ข้อ 6.2.3) การรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสถานประกอบกิจการของเอกชน (เพ่งอ้าง, ข้อ 6.2.4) และโครงการของผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการ (เพ่งอ้าง, ข้อ 6.2.5) คณะกรรมการกองทุนจะพิจารณาโครงการที่มีลักษณะดังนี้

3.1)โครงการของเอกชนจะต้องเป็นโครงการตามประเภทอุตสาหกรรม หรือการบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่มีลักษณะกิจกรรมและกระบวนการที่อาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่าง ๆ โดยจะมุ่งเฉพาะกิจการขนาดเล็ก และขนาดกลางที่มีเงินลงทุนไม่เกิน 160 ล้านบาท

3.2) วงเงินในการให้กู้ สามารถแยกได้เป็น 3 กรณี

(1) กรณีเอกชนที่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์ควบคุมบำบัดมลพิษ (เพ็งอ้าง, ข้อ 6.2.3) กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถสนับสนุนเงินกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของเงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวรรวม แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินเงินลงทุนของระบบบำบัดหรืออุปกรณ์อื่นใดดังกล่าว

(2) กรณีการรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสถานประกอบการกิจการของเอกชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ไม่เหมาะสม อาทิเช่น การเข้าไปอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม เขตอุตสาหกรรม หรือพื้นที่ที่มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย (เพ็งอ้าง, ข้อ 6.2.4) สามารถกู้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ แต่ต้องไม่เกินวงเงินค่ารื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสถานประกอบการ

(3) กรณีการดำเนินการของผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย กำจัดของเสีย หรือระบบกำจัดของเสียรวม (เพ็งอ้าง, ข้อ 6.2.5) กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถให้การสนับสนุนได้ โดยไม่เกินร้อยละ 60 ของเงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวร เพื่อให้มีการจัดระบบดังกล่าว

3.3) อัตราดอกเบี้ย ในกรณีโครงการที่ใช้ธนาคารค้ำประกันกำหนดไว้ร้อยละ 8 ต่อปี และในกรณีโครงการที่ใช้หลักทรัพย์อื่นค้ำประกันคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 8.5 ต่อปี โดยมีระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 2 ปี และระยะเวลาชำระหนี้รวมระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 7 ปี

อย่างไรก็ดี เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อม ทางคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม จึงมีข้อกำหนดว่าสามารถยกเว้นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสนับสนุนเงินอุดหนุนและเงินกู้ที่กำหนดไว้ ซึ่งหมายความว่าข้อจำกัดเรื่องกรอบการสนับสนุนของกองทุนสิ่งแวดล้อม จะไม่ใช่ประเด็นหลักในการพิจารณา หากแต่จะขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของโครงการ และผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นหลังจากโครงการนั้นได้รับการนำไปปฏิบัติ

2.3.5 การเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

แนวทางการเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุน มีระบบการรับโครงการโดยจำแนกตามลักษณะของหน่วยงาน เช่น การดำเนินการของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน โดยมีระบบการเสนอโครงการดังนี้

- 1) โครงการของราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่จะขอรับเงินอุดหนุน หรือเงินกู้เสนอโครงการผ่านแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด
- 2) โครงการของรัฐวิสาหกิจ ให้เสนอโครงการผ่านกระทรวงเจ้าสังกัด

3) โครงการอื่น ๆ ให้ยื่นคำขอตามแบบคำขอ พร้อมรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2536

4) การขอเงินอุดหนุนและ/หรือ เงินกู้ให้เสนอรายละเอียดโครงการและเอกสารต่าง ๆ ต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรณีเงินกู้ให้ยื่นต่อผู้จัดการกองทุน (ธนาคารกรุงไทย/บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) ด้วย

2.3.6 การพิจารณากลับกรองเพื่อให้การสนับสนุนของกองทุนสิ่งแวดล้อม

การพิจารณากลับกรองโครงการที่หน่วยงานต่าง ๆ จัดทำขึ้นเพื่อขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีจำนวนมาก ดังนั้นก่อนนำเสนอเพื่อให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมพิจารณา จึงกำหนดให้มีหน่วยงานตรวจสอบความถูกต้อง เหมาะสม และวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการเบื้องต้น ดังนี้

1) กรณีโครงการเงินกู้ของเอกชน รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ผู้จัดการกองทุน (ธนาคารกรุงไทย/บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) วิเคราะห์ความเป็นไปได้ ด้านการลงทุนและด้านวิชาการ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม

2) กรณีโครงการขององค์กรเอกชน ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการพิจารณาโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม (มีการเปลี่ยนแปลงแต่ยังไม่ประกาศ)

3) โครงการอื่น ๆ ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมหรือคณะกรรมการกลับกรองงาน/โครงการ ที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนและคณะกรรมการด้านวิชาการพิจารณา เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม (มีการเปลี่ยนแปลงแต่ยังไม่ประกาศ)

2.3.7 การติดตามผลระหว่างการดำเนินโครงการของกองทุนสิ่งแวดล้อม

การติดตามผลการดำเนินงานเป็นมาตรการทางด้านการบริหาร ในการตรวจสอบการดำเนินโครงการว่าได้ดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ และอาจจะพิจารณาไปถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินการ ทั้งนี้หากการดำเนินการมีลักษณะที่ใช้จ่ายงบประมาณผิดวัตถุประสงค์ หรือไม่อาจดำเนินการได้ ทางกองทุนสิ่งแวดล้อมอาจจะยุติการอุดหนุนหรือสนับสนุนเงินกู้ ซึ่งมีระบบและกระบวนการติดตามระหว่างการดำเนินงานดังนี้

2.3.7.1 การรายงานผล

1) หน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุนเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม จะต้องรายงานการใช้จ่ายเงิน ผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการเป็นรายไตรมาส โดยวิธีการปฏิบัติในการควบคุม การรายงาน และการบันทึกบัญชีจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระบบบัญชีที่กระทรวงการคลังกำหนด กรณีโครงการของส่วนราชการจะต้องดำเนินการตามระเบียบการใช้จ่ายเงินของราชการ และให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ ส่วนกรณีโครงการขององค์กรเอกชนได้กำหนดให้มีผู้ดำเนินการตรวจสอบบัญชีของโครงการเป็นการเฉพาะ

2) กรณีโครงการเงินกู้ หน่วยงานที่กู้จะต้องปฏิบัติตามระเบียบของธนาคารกรุงไทย/บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยธนาคารกรุงไทยและบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีฐานะเป็นผู้จัดการกองทุน จะต้องรายงานการรับจ่ายเงิน และรายงานสถานะหนี้ต่อกรมบัญชีกลางเป็นรายไตรมาส

3) การเปลี่ยนแปลงรายการและระยะเวลาดำเนินการไปจากรายละเอียดโครงการที่ได้รับอนุมัติ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมก่อน จึงจะเปลี่ยนแปลงได้ ส่วนดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินที่ได้รับการสนับสนุนจะต้องส่งคืนกองทุนสิ่งแวดล้อม เมื่อสิ้นสุดโครงการแล้ว

2.3.7.2 การตรวจติดตามผล

กองทุนสิ่งแวดล้อม กำหนดให้มีการตรวจสอบและติดตามผลความก้าวหน้าของโครงการในพื้นที่ดำเนินการเป็นประจำ โดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของฝ่ายติดตามและประเมินผล ซึ่งต้องตรวจสอบจากรายงานที่หน่วยงานผู้รับการสนับสนุนจัดทำขึ้น ควบคู่กับการลงพื้นที่เพื่อสำรวจและประเมินผลการดำเนินงานในพื้นที่จริงด้วยตนเอง

2.3.7.3 การสรุปและการรายงานผล

กองทุนสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ต้องสรุปผลการดำเนินงาน ปัญหา และอุปสรรคที่พิจารณาจากรายงานและการติดตามผลในพื้นที่ โดยเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อทราบ และ/หรือให้ข้อคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานในระยะต่อไป ทั้งในด้านการดำเนินโครงการและการติดตามผล

2.3.8 การประเมินผลของกองทุนสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลสำเร็จของโครงการ ที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใดหรือไม่ ทั้งนี้ได้กำหนดกลไกการประเมินผล

ภายหลังจากที่หน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุน ทั้งในรูปของเงินกู้และเงินอุดหนุนดำเนินโครงการเป็นประจำทุกปี โดยใช้วิธีการและหลักเกณฑ์ดังนี้

2.3.8.1 รูปแบบการประเมินผล

1) การออกแบบสอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ โดยฝ่ายติดตามและประเมินผล จะใช้แบบสอบถามเพื่อให้ประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกรอกข้อความและนำมาวิเคราะห์

2) การสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่ เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง แต่จะพิจารณาถึงความพอใจในการดำเนินการเป็นสำคัญ

3) การสำรวจข้อมูลภาคสนาม ในกรณีที่เป็นโครงการด้านวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม อาจจะต้องประสานความร่วมมือกับกรมควบคุมมลพิษ ในการใช้เครื่องมืออุปกรณ์ตรวจสอบสิ่งแวดล้อม

2.3.8.2 เครื่องชี้วัดการประเมินผล

1) ประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการ โดยพิจารณาว่าการดำเนินโครงการได้รับประโยชน์ มากน้อยเพียงใด ซึ่งอาจจะเปรียบเทียบกับก่อนมีโครงการ

2) ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดของการดำเนินโครงการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุน สิ่งแวดล้อม

3) แนวทางที่จะนำไปใช้ปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม ในโอกาสต่อไป

2.4 โครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้กำหนด โครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อม ในลักษณะของคณะกรรมการ 2 ชุด คือสำนักงานเลขานุการ และผู้จัดการกองทุน เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม

2.4.1 องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม

การจัดองค์กรของกองทุนสิ่งแวดล้อม มีลักษณะของการคานอำนาจและค่อนข้าง เกร็งครัดในเรื่องการเบิกจ่ายเงินพอสมควร ในส่วนขององค์กรที่เกี่ยวข้องจะมีบทบาทและหน้าที่แตกต่างกัน โดยใช้กลไกของสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีบุคลากร งบประมาณ เครื่องมือ ซึ่งได้รับการ จัดสรรในลักษณะของหน่วยงานราชการ ดำเนินงานในลักษณะของการประสานงานและผลักดันกิจกรรมในฐานะผู้ปฏิบัติงาน ตามมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม

แวดล้อม และมีกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นกระทรวงเจ้าสังกัด ในส่วนของการรักษาเงินให้แยกเก็บไว้ที่กรมบัญชีกลาง ในสังกัดกระทรวงการคลัง ดังนั้นอาจชี้ได้ว่าการดำเนินการในลักษณะนี้มีความรอบคอบพอสมควร ซึ่งสรุปได้ว่ามีองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสิ่งแวดล้อมดังนี้

- 1) กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นกระทรวงเจ้าสังกัดของสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม
- 2) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่ กำกับและดูแลการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม
- 3) คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
- 4) สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม
- 5) สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการ ของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมได้แต่งตั้งขึ้น
- 6) กรมบัญชีกลาง สังกัดกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการกองทุนในวงเงินงบประมาณส่วนที่จัดสรรให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเก็บรักษาเงิน ของกองทุนสิ่งแวดล้อม
- 7) ธนาคารกรุงไทย จำกัด ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการกองทุนในวงเงินงบประมาณส่วนที่กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่กู้ยืม ยกเว้นกิจกรรมของโรงงานอุตสาหกรรม
- 8) บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการกองทุนในวงเงินงบประมาณส่วนที่กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่กู้ยืม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรงงานอุตสาหกรรม

2.4.2 โครงสร้างการบริหารงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

การบริหารงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้เป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มตัดสินใจได้แก่ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และกลุ่มนำเสนอเรื่องตลอดจนปฏิบัติการตามมติของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมได้แก่ สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมแต่งตั้ง ดังรายละเอียดดังนี้

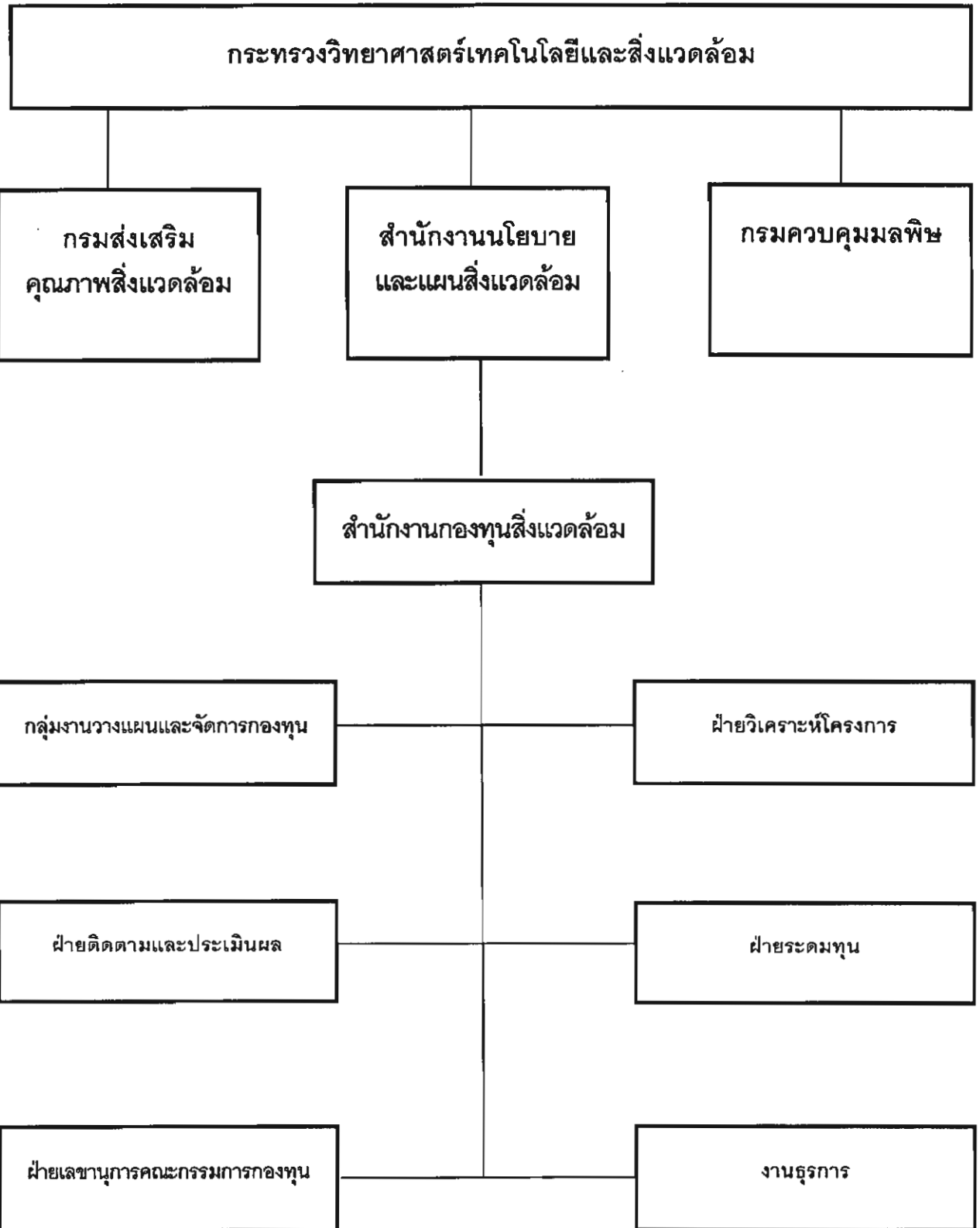
2.4.2.1 คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้า คน ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ และเลขาธิการสำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 24) โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ในการกิจการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 (มาตรา 23)
- 2) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบและวิธีการจัดสรรหรือขอกู้ยืมเงินกองทุน
- 3) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน ตลอดจนวิธีการประสานงานระหว่างคณะกรรมการกองทุนฯ กรมบัญชีกลาง และผู้จัดการกองทุน (เพ็งอ้าง, มาตรา 29-30)
- 4) วางระเบียบการรับเงินและเบิกจ่ายเงินกองทุน
- 5) กำหนดระยะเวลาชำระเงินที่กู้ยืมจากกองทุน รวมทั้งอัตราดอกเบี้ย และหลักประกันตามความจำเป็นและเหมาะสม
- 6) กำหนดอัตราส่วนและหลักเกณฑ์สำหรับการหักเงินค่าบริการ และค่าปรับส่งเข้ากองทุน
- 7) จัดทำรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุน เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- 8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

2.4.2.2 สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม

ภายใต้พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ประกาศเมื่อ 30 มีนาคม พ.ศ. 2535 ได้จัดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 5 (8) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้ (กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, 2538 : 45-46)



- 1) เสนอแนะนโยบายและแนวทางการบริหารและจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม
- 2) จัดทำแผนการจัดสรรกองทุนสิ่งแวดล้อม
- 3) เสนอแนะหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบ และวิธีการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม
- 4) จัดลำดับความสำคัญ และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการสนับสนุนเงินอุดหนุนให้แก่ส่วนราชการ และราชการส่วนท้องถิ่น
- 5) จัดลำดับความสำคัญและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนเงินกู้ให้แก่ส่วนราชการท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเอกชน
- 6) ประสานงานเพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการ ทั้งด้านการลงทุน และวิชาการ สำหรับโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนในลักษณะของเงินอุดหนุนและโครงการเงินกู้
- 7) พิจารณาและจัดหาแหล่งเงินทุน
- 8) ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลโครงการที่ให้การจัดสรรและให้เงินกู้ยืม
- 9) เสนอรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม
- 10) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมแต่งตั้ง
- 11) ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

2.4.2.3 คณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม

เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 25 จึงได้ให้อำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้ตามความเหมาะสม ซึ่งโดยปกติจะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการโดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 1 ปี และล่าสุดได้มีมติคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 3/2543 เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2543 ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 2 ชุดดังนี้

1) คณะอนุกรรมการพิจารณาความเหมาะสมด้านเทคนิค และกลั่นกรองโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และระบบบำบัดอากาศเสีย ที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยมีนายสุรินทร์ เศรษฐมานิต เป็นประธาน และมีอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบดังนี้ (คำสั่งคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่ 2/2543 ลงนามแต่งตั้ง 7 มิถุนายน 2543)

1.1) พิจารณาความเหมาะสมด้านเทคนิค วิชาการ ของโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม ระบบบำบัดน้ำเสีย หรืออากาศเสีย และระบบกำจัด

ของเสียของส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ที่เสนอขอรับการสนับสนุนจากกองทุน สิ่งแวดล้อม รวมทั้งเสนอข้อคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม

1.2) กลั่นกรองและจัดทำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสนับสนุน โครงการ โดยคำนึงถึงการเตรียมแผนบริหารและแผนจัดเก็บค่าบริการ

1.3) แต่งตั้งคณะทำงานได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

1.4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมอบหมาย

2) คณะอนุกรรมการพิจารณากลั่นกรองโครงการ ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยมีนางรศยา จันทระเกียรติ เป็น ประธาน และมีอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบดังนี้ (คำสั่งคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่ 3/2543 ลงนามแต่งตั้ง 7 มิถุนายน 2543)

2.1) จัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสนับสนุน โครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ

2.2) พิจารณากลั่นกรองโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน สิ่งแวดล้อม

2.3) พิจารณากลั่นกรองโครงการขององค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

2.4) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม

2.5 การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเอกชน

ภารกิจส่วนหนึ่งของกองทุนสิ่งแวดล้อม คือสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเอกชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 8 ซึ่งมีสิทธิขอรับการช่วยเหลือจากหน่วยงานราชการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การประชาสัมพันธ์ การวิจัย และดำเนินกิจกรรมการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, 2538 : 3-4) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสิ่งแวดล้อม จะพิจารณา

ประเด็นใหญ่คือ ระเบียบและแนวปฏิบัติเดิม(พ.ศ.2536) ซึ่งใช้เป็นแนวสำหรับการพิจารณาสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเอกชน (พ.ศ.2537-2543) ทั้งนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบบางส่วนภายใต้มติคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 4-2543 ซึ่งยังไม่มีผลใช้ดำเนินการ จึงยังไม่กล่าวถึงแต่นำไปเปรียบเทียบในบทถัดไป

2.5.1 ระเบียบและแนวปฏิบัติในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเอกชน

ในส่วนของระเบียบและแนวปฏิบัติ ในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเอกชน ทางคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดแนวทางการขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม สำหรับองค์กรเอกชนเป็นการเฉพาะ โดยมีแนวทางดังนี้ (ฝ่ายความร่วมมือภาคเอกชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2537:1-5)

1) ผู้มีสิทธิรับการสนับสนุน ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ได้รับการจดทะเบียนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

2) ลักษณะของโครงการที่จะได้รับการสนับสนุน

2.1) เป็นโครงการที่มีผลต่อการสนับสนุนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ที่ดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน โดยเน้นการสร้างกระบวนการกระจายบทบาทความรับผิดชอบไปสู่ประชาชนและชุมชนในพื้นที่

2.2) เป็นโครงการที่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีต่อประชาชนและชุมชน

2.3) เป็นโครงการที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2.4) ลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม คณะอนุกรรมการความร่วมมือภาคเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม คณะทำงานพิจารณากลั่นกรองโครงการขององค์กรเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อม จะหารือร่วมกับองค์กรเอกชน เพื่อกำหนดหัวข้อเรื่อง พื้นที่ และลำดับความสำคัญของกิจกรรมเป็นปี ๆ สำหรับกิจกรรมที่ขอรับความสนับสนุน อาทิ เรื่องเกี่ยวกับน้ำ ป่าไม้ และมลพิษ เป็นต้น

2.5) เป็นโครงการที่มีขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติการแน่นอน แต่ไม่ควรเกิน 3 ปี สามารถวัดผลได้ชัดเจน และสามารถนำไปเผยแพร่ได้ หากเป็นโครงการระยะยาว ควรกำหนดเป็นช่วงการประเมินผลงานของการดำเนินกิจกรรมโดยรวม

2.6) วงเงินสนับสนุนแต่ละโครงการไม่เกินโครงการละ 5 ล้านบาท ทั้งนี้ให้รวมงบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับว่าจ้างบริษัทผู้สอบบัญชีที่ได้รับอนุญาต หรือผู้สอบบัญชีที่ได้รับอนุญาต ทำการตรวจสอบบัญชีไว้ในการดำเนิน โครงการที่ขอรับการสนับสนุนด้วย

2.7) ควรมีการใช้ทรัพยากรบุคคล วัสดุ ครุภัณฑ์ หรือแหล่งทุนอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วยในการดำเนินโครงการ

2.8) โครงการขององค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ ที่จะขอรับการสนับสนุนจะต้องมีงบประมาณสมทบอย่างน้อย 30% ของวงเงินในการดำเนินโครงการนั้น ๆ

3) เอกสารและหลักฐาน

องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีความประสงค์จะขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ยื่นคำขอตามแบบคำขอเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดต่อประธานคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม พร้อมด้วยเอกสารหลักฐาน ต่อไปนี้

3.1) แบบคำขอเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ลงนามโดยผู้มีอำนาจทำนิติกรรมแทนนิติบุคคล หรือผู้มีหนังสือมอบอำนาจการเป็นตัวแทนของมูลนิธิหรือสมาคม ซึ่งปิดอากรแสตมป์ตามกฎหมายแล้ว

3.2) สำเนาหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (แบบ กส.2) พร้อมทั้งรับรองสำเนาถูกต้องโดยผู้มีอำนาจทำนิติกรรมแทนนิติบุคคล และประทับตรา

3.3) เอกสารข้อเสนอโครงการ จำนวน 30 ชุด (ตามแบบที่กำหนด) ซึ่งอย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย

- (1) วัตถุประสงค์และเป้าหมาย
- (2) รายละเอียดของโครงการ เป็นโครงการใหม่ หรือโครงการต่อเนื่อง ถ้าเป็นโครงการต่อเนื่องให้ส่งรายงานผลโครงการที่ผ่านมาแล้วด้วย
- (3) แผนการดำเนินงานและระยะเวลา พร้อมขั้นตอนการรายงานผล
- (4) แผนการใช้เงินที่จะขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุน และระบุรายละเอียดว่าได้รับเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นหรือไม่
- (5) ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินงานตามโครงการ
- (6) หลักฐานหรือเอกสารอื่น ๆ ที่สำนักงานกองทุนกำหนด

4) ขั้นตอนการขอรับการสนับสนุน

4.1) การยื่นแบบคำขอรับการสนับสนุน

(1) องค์กรเอกชนที่ประสงค์จะขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม สามารถขอรับแบบคำขอเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ขอคำแนะนำ และรายละเอียดต่าง ๆ ได้ที่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) กรอกรูปแบบขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนตามแบบฟอร์มที่กำหนด

(3) ยื่นเอกสารโครงการและแบบขอรับการสนับสนุนต่อประธานกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ระหว่างวันที่ 1-30 เมษายน และวันที่ 1-31 ตุลาคม ของทุกปี

4.2) การพิจารณาและอนุมัติโครงการ

(1) เมื่อเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในนามเลขาธิการกองทุนสิ่งแวดล้อม รับเรื่องแล้ว จะส่งเรื่องให้กับประธานอนุกรรมการความร่วมมือภาคเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คณะทำงานพิจารณากลั่นกรองโครงการขององค์กรเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อม ศึกษา วิเคราะห์ และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกลั่นกรองโครงการที่เสนอขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุน และจัดทำผลการพิจารณาพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะอนุกรรมการความร่วมมือภาคเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณานำเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการที่ขอรับการสนับสนุนต่อไป

(2) โครงการที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมีมติให้ความเห็นชอบและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แล้ว เลขาธิการกองทุนจะแจ้งให้กรมบัญชีกลางและผู้จัดการกองทุนทราบ และแจ้งให้องค์กรเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุนทราบเพื่อประสานกับกรมบัญชีกลาง (ผู้จัดการกองทุน) ในการเบิก-จ่าย และดำเนินการต่าง ๆ ตามระเบียบและขั้นตอนที่กำหนด

กรณีที่ไม่อนุมัติโครงการที่ขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุน จะแจ้งให้องค์กรเอกชนทราบโดยเร็ว

5) การเบิกจ่ายเงิน

5.1) องค์กรเอกชนยื่นหนังสือขอเบิกเงินกับอธิบดีกรมบัญชีกลาง (ผู้จัดการกองทุน) พร้อมเอกสารประกอบการขอเบิก ดังต่อไปนี้

(1) มติคณะกรรมการพร้อมรายละเอียดโครงการ

(2) แผนการใช้จ่ายเงิน

(3) เลขที่บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ของโครงการ

(4) สัญญาจัดซื้อ จัดจ้าง ตามแบบในระเบียบพัสดุของทางราชการ โดยอนุโลม (ถ้ามี)

(5) อื่น ๆ ที่อธิบดีกรมบัญชีกลาง (ผู้จัดการกองทุน) กำหนด

5.2) องค์กรเอกชน เปิดบัญชีเงินฝากประเภทออมทรัพย์กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ชื่อบัญชี "กองทุนสิ่งแวดล้อม โครงการ....." โดยแยกเป็นรายโครงการ และแจ้งเลขที่บัญชีเงินฝากดังกล่าวให้กรมบัญชีกลาง (ผู้จัดการกองทุน) ทราบ เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีให้ต่อไป

6) การบริหารโครงการและการจัดการด้านการเงิน

6.1) การเปลี่ยนแปลงรายการ ระยะเวลาดำเนินการ ที่ต่างไปจากรายละเอียดโครงการที่ได้รับความเห็นชอบ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมก่อน จึงจะเปลี่ยนแปลงได้

6.2) โครงการที่มีได้ดำเนินการตามแผนงานที่กำหนดไว้ ให้ส่งเงินคืนกองทุนภายใน 60 วัน นับจากวันที่ได้รับเงิน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เก็บไว้ใช้ต่อ เป็นกรณีพิเศษ

6.3) ให้จัดทำรายงานการรับจ่ายเงินของโครงการ เสนออธิบดีกรมบัญชีกลาง (ผู้จัดการกองทุน) เป็นรายไตรมาส ตามปีงบประมาณจนกว่าจะเสร็จสิ้นโครงการ

6.4) เมื่อโครงการสิ้นสุดแล้ว ให้ปิดบัญชีเงินฝากธนาคาร และส่งเงินคงเหลือพร้อมดอกเบี้ยทั้งหมดคืนกองทุน (ผู้จัดการกองทุน) ภายใน 15 วัน นับจากวันสิ้นสุดโครงการ

6.5) วิธีการเก็บรักษาเงิน การเบิกจ่ายเงินและการพัสดุ (ของส่วนราชการที่ได้รับจัดสรรเงินในส่วนที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีการรับเงิน และเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2536 ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยอนุโลม) สำหรับองค์กรอื่น ๆ ให้ปฏิบัติตามระเบียบขององค์กรนั้น ๆ

7) การรายงานผล ให้มีการรายงานผลตามที่เสนอไว้ในเอกสาร รายละเอียดโครงการ

บทที่ 3

ระบบและกลไกการบริหารของ กองทุนสิ่งแวดล้อม

3.1 วิสัยทัศน์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

หากพิจารณาจาก พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 จะไม่พบข้อความใด ๆ ที่ระบุถึง "วิสัยทัศน์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม" ดังนั้นวิสัยทัศน์จึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารกองทุนคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และหน่วยเหนือที่กำกับดูแลกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ดีการไม่ระบุอย่างชัดเจนในกฎหมาย แม้จะมีนัยยะของความไม่ชัดเจน แต่อีกมิติหนึ่งได้เพิ่มดุลยพินิจให้กับผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคณะผู้บริหารกองทุนสามารถทำการกำหนดวิสัยทัศน์ด้วยตนเอง ซึ่งจะมีความยืดหยุ่นในระดับสูง มีศักยภาพในการปรับปรุง เพื่อสอดคล้องกับภาวะสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ในขณะนั้น และมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

นางจินตนา ทวีมา ซึ่งเป็นผู้อำนวยการกองทุนสิ่งแวดล้อม (สัมภาษณ์ 11 ก.ค.2543) ได้ชี้ว่า วิสัยทัศน์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมมีลักษณะดังนี้

"การที่กฎหมายได้กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่หนุนช่วยภาครัฐและเอกชนในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเงินให้กู้ยืม และอีกส่วนหนึ่งเป็นเงินให้การอุดหนุน ที่ผ่านมามีส่วนใหญ่นำมาใช้ในการใช้เงินให้เปล่าหรือเงินสมทบจากกองทุนสิ่งแวดล้อมค่อนข้างมาก ถ้าเป็นเช่นนั้นเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมก็จะหมดไป และรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาเพิ่มเติม หรือต้องไปกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ ซึ่งก็ต้องเสียดอกเบี้ยพร้อมเงินต้นให้กับแหล่งเงินที่กู้ยืม ดังนั้นเพื่อเป็นการรักษาสภาพแวดล้อมในระยะยาว กองทุนสิ่งแวดล้อมอาจจะต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทในการให้กู้ยืมมากขึ้น และมีระบบในการติดตามเงินกู้ยืม เพื่อนำทุนเวียนกลับมาให้หน่วยงานอื่น ๆ ได้กู้ยืมไปใช้อีก ซึ่งถ้าบริหารได้ดีเงินกองทุนจะไม่ลดลงและคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะดีขึ้นในระยะยาว"

จะเห็นได้ว่า วิสัยทัศน์ของผู้บริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมคนปัจจุบัน (นางจินตนา ทวีมา) มองว่าในระยะยาวหากการดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อม จะมีความยั่งยืนอยู่ได้โดยที่รัฐบาลไม่ต้องสมทบเงินอุดหนุนในแต่ละปี จะต้องมีการหมุนเวียนให้คืนกลับสู่กองทุนสิ่งแวดล้อม

3.2 ระบบและกลไกการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ได้มีการออกระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการให้การสนับสนุนงบประมาณดังนี้ 1) ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2536 2) ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยวิธีการรับเงินและเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2536 3) ข้อกำหนดคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม 4) มติคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง

จากการที่กองทุนสิ่งแวดล้อม ได้ใช้ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2536 (กองทุนสิ่งแวดล้อม,2542:25) โดยมีลักษณะการสนับสนุนการอุดหนุน การให้กู้ยืม โดยไม่ได้จำแนกเรื่องเป็นการเฉพาะ และมีขอบเขตค่อนข้างกว้างขวาง ซึ่งที่ผ่านมา ในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีการกำหนดแนวทางการขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมสำหรับองค์กรเอกชน (พ.ศ.2536) ซึ่งได้ใช้เกณฑ์ดังกล่าวนี้ในการสนับสนุนทุนเป็นจำนวน 22 โครงการ เป็นจำนวนเงิน 106 ล้านบาท และในปี พ.ศ.2543 ได้มีการปรับเปลี่ยนกรอบการสนับสนุนงบประมาณ โดยได้จัดทำ "แนวทางการพิจารณาการให้กาสสนับสนุนเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรเอกชนที่จดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม" (เอกสารแนบการประชุมคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 4/2543) ซึ่งเมื่อทำการเปรียบเทียบกับ แนวทางของเดิมจะพบประเด็นสำคัญในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงดังนี้

3.2.1 องค์กรเอกชนที่มีสิทธิรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

การกำหนดสิทธิขององค์กรเอกชน ที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ดังนั้นจึงกำหนดให้ องค์กรเอกชน ที่จะขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ต้องได้รับการจดทะเบียนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ดังตารางที่ 3-1 ตารางที่ 3-1 แสดงองค์กรที่มีสิทธิรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

แนวทาง ปี พ.ศ.2543 (ของใหม่)	แนวทางปี พ.ศ.2536 (ยกเลิก)	ประเด็นเปรียบเทียบ
องค์กรเอกชนที่ได้รับการจดทะเบียนจาก กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	องค์กรเอกชนที่ได้รับการจดทะเบียนจาก กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	เหมือนกันทุกประการ

3.2.2 เอกสารประกอบการขอสนับสนุนเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

เอกสารประกอบการขอรับการสนับสนุน ที่องค์กรเอกชนจะต้องจัดทำเพื่อเสนอต่อ ประธานคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อขอรับการสนับสนุน ยังคงไม่แตกต่างกันยกเว้นจำนวน เอกสารที่เสนอขอ ได้ลดลงจาก 30 ชุดเหลือ 5 ชุดดังตารางที่ 3-2

ตารางที่ 3-2 แสดงการเปรียบเทียบเอกสารที่ขอรับการสนับสนุน

แนวทาง ปี พ.ศ.2543 (ของใหม่)	แนวทางปี พ.ศ.2536 (ยกเลิก)	ประเด็นเปรียบเทียบ
1) แบบคำขอเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2536 : ผู้มีอำนาจทำนิติกรรม แทนนิติบุคคล หรือผู้มีหนังสือมอบอำนาจการเป็นตัวแทนของมูลนิธิหรือสมาคม ซึ่งปิดอากรแสตมป์ตามกฎหมายแล้ว 2) สำเนาหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (แบบ คส.2) พร้อมทั้งรับรองสำเนาถูกต้องโดยผู้มีอำนาจทำนิติกรรมแทนนิติบุคคล และประทับตรา 3) เอกสารโครงการจำนวน 5 ชุด โดยจัดทำรายละเอียดข้อเสนอโครงการตามแบบที่กำหนด	1) แบบคำขอเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ลงนามโดยผู้มีอำนาจทำนิติกรรมแทนนิติบุคคล หรือผู้มีหนังสือมอบอำนาจการเป็นตัวแทนของมูลนิธิหรือสมาคม ซึ่งปิดอากรแสตมป์ตามกฎหมายแล้ว 2) สำเนาหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (แบบ คส.2) พร้อมทั้งรับรองสำเนาถูกต้องโดยผู้มีอำนาจทำนิติกรรมแทนนิติบุคคล และประทับตรา 3) เอกสารข้อเสนอโครงการ จำนวน 30 ชุด (ตามแบบที่กำหนด) ซึ่งอย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย (1) วัตถุประสงค์และเป้าหมาย (2) รายละเอียดของโครงการ เป็นโครงการใหม่ หรือโครงการต่อเนื่อง ถ้าเป็นโครงการต่อเนื่องให้ส่งรายงานผลโครงการที่ผ่านมาแล้วด้วย (3) แผนการดำเนินงานและระยะเวลาพร้อมขั้นตอนการรายงาน	1) ในส่วนของแบบคำขอเงินอุดหนุนจะใช้ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2536 เป็นสำคัญ 2) จำนวนเอกสารที่เสนอ ลดลงจากเดิม 30 ชุดเป็น 5 ชุด

	ผล (4) แผนการใช้เงินที่จะขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุน และระบุนายละเอียดว่าได้รับเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นหรือไม่ (5) ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินงานตามโครงการ (6) หลักฐานหรือเอกสารอื่น ๆ ที่สำนักงานกองทุนกำหนด	
--	---	--

3.2.3 โครงการที่อยู่ในข่ายการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรเอกชน

โครงการที่อยู่ในข่ายการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยส่วนใหญ่ไม่แตกต่างกัน แต่กรอบของปี พ.ศ.2543 ได้เพิ่มเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งคือ "การดำเนินกิจกรรมที่มีส่วนส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐ รวมทั้งต้องไม่ผิดหรือขัดกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง" เกณฑ์ดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อมท่านหนึ่งระบุว่า สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่องค์กรพัฒนาเอกชนแห่งหนึ่งได้จัดพิมพ์เอกสารเรื่อง "มาตรการอำพรางบนเส้นทางการอนุรักษ์" (มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ, 2541) ซึ่งเนื้อหาส่วนหนึ่งได้กล่าวโจมตี กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้ระบุว่า กองทุนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการจัดพิมพ์ ซึ่งเป็นข้อกังวลใจของกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่อาจทำให้หน่วยงานราชการ 2 แห่งเกิดความรู้สึกที่ไม่ดีต่อกัน ประกอบกับกองทุนสิ่งแวดล้อมก็ไม่มีนโยบายที่จะขัดแย้งกับหน่วยงานราชการด้วยกัน (จินตนา ทวีมา สัมภาษณ์ 11 ก.ค.2543) ดังนั้นในเกณฑ์การสนับสนุนของใหม่ (พ.ศ.2543) จึงมีการระบุเพิ่มขึ้น ดังตารางที่ 3-3

ตารางที่ 3-3 แสดงโครงการที่อยู่ในข่ายรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

แนวทางปี พ.ศ.2543 (ของใหม่)	แนวทางปี พ.ศ.2536 (ยกเลิก)	ประเด็นเปรียบเทียบ
1) โครงการมีผลต่อการสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อม	1) เป็นโครงการที่มีผลต่อการสนับสนุนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ที่ดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน โดยเน้นการสร้างกระบวนการ	1) ลักษณะของโครงการคล้ายคลึงกัน แต่เน้นความรับผิดชอบอยู่ที่ชุมชนหรือชาวบ้านในท้องถิ่นมากกว่า องค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินการเอง

โทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ โดยกระบวนการความร่วมมือของประชาชน ซึ่งถือเป็นการสร้างกระบวนการกระจายบทบาทและความรับผิดชอบไปสู่ประชาชนและชุมชนในพื้นที่ 2) โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจะต้องดำเนินการเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีต่อชุมชนและประชาชน 3) โครงการมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 4) โครงการมีระยะเวลาแน่นอนและสามารถวัดผลได้ชัดเจน 5) โครงการมีการดำเนินกิจกรรมที่มีส่วนช่วยส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐ รวมทั้งต้องไม่ผิดหรือขัดกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	กระจายบทบาทความรับผิดชอบไปสู่ประชาชนและชุมชนในพื้นที่ 2) เป็นโครงการที่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะมีต่อประชาชนและชุมชน 3) เป็นโครงการที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 4) ลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม คณะอนุกรรมการความร่วมมือภาคเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม คณะทำงานพิจารณาถ่วงดุลโครงการขององค์กรเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อม จะหารือร่วมกับองค์กรเอกชนเพื่อกำหนดหัวข้อเรื่อง พื้นที่ และลำดับความสำคัญ ของกิจกรรมเป็นปี ๆ สำหรับกิจกรรมที่ขอรับความสนับสนุน อาทิ เรื่องเกี่ยวกับน้ำ ป่าไม้และมลพิษ เป็นต้น	2)แนวทาง ปี พ.ศ.2543 เพิ่มระยะเวลาในการวัดผลที่ชัดเจน 3)แนวทาง ปี พ.ศ.2553 ระบุอย่างชัดเจนว่า การดำเนินการต้องไม่ผิดหรือขัดต่อกฎหมายใด ๆ
--	---	--

3.2.4 ระยะเวลาการดำเนินโครงการ

การดำเนินโครงการหมายถึงกิจกรรมที่มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดตามของเกณฑ์การสนับสนุนทุน ดังนั้นจึงต้องกำหนดเวลาที่จะต้องสิ้นสุดโครงการซึ่งพบว่าไม่มีความแตกต่างกันคือกำหนดระยะเวลาดำเนินไว้ไม่เกิน 3 ปี ดังตารางที่ 3-4

ตารางที่ 3-4 แสดงการเปรียบเทียบระยะเวลาในการดำเนินงาน

แนวทาง ปี พ.ศ.2543 (ของใหม่)	แนวทางปี พ.ศ.2536 (ยกเลิก)	ประเด็นเปรียบเทียบ
1) ระยะเวลาดำเนินโครงการ โครงการที่มีขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติการที่แน่นอน แต่ไม่ควรเกิน 3 ปี	1) เป็นโครงการที่มีขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติการแน่นอน แต่ไม่ควรเกิน 3 ปี สามารถวัดผลได้ชัดเจน และสามารถนำไปเผยแพร่ได้ หากเป็นโครงการระยะยาว ควรกำหนดเป็นช่วงการประเมินผลงานของการดำเนินกิจกรรมโดยรวม	เหมือนกัน

3.2.5 พื้นที่โครงการที่ให้การสนับสนุน

พื้นที่โครงการเดิมที่(พ.ศ.2536) ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนแต่กำหนดไว้กว้าง ๆ ว่าหากเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ในการดูแลของหน่วยงานใด ให้ทำเรื่องขออนุญาตจากหน่วยงานดังกล่าว แต่เกณฑ์ด้านพื้นที่ดำเนินโครงการของปี พ.ศ.2543 ได้ทำการระบุอย่างชัดเจนในกระบวนการประสานงานและขออนุญาตจากหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ รวมถึงการให้หน่วยงานราชการในพื้นที่เข้ามาเป็นกรรมการบริหารโครงการ ดังตารางที่ 3-5

ตารางที่ 3-5 แสดงการเปรียบเทียบพื้นที่โครงการที่ขอรับการสนับสนุน

แนวทาง ปี พ.ศ.2543 (ของใหม่)	แนวทางปี พ.ศ.2536 (ยกเลิก)	ประเด็นเปรียบเทียบ
1) พื้นที่ดำเนินโครงการจะพิจารณาถึงความเป็นไปได้ ในการใช้พื้นที่ หากเป็นพื้นที่อนุรักษ์ หรืออยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมาย ต้องแจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับทราบและ/หรือพิจารณาการสนับสนุนการใช้พื้นที่ กรณีเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) ให้ใช้สำเนารายงานการประชุม อบต. ซึ่งอนุญาตการใช้พื้นที่โดยระบุขนาดพื้นที่และระยะเวลาการใช้ประโยชน์ เพื่อเป็นหลักฐานการรับรองการดำเนินโครงการไว้ด้วย	ไม่มีระบุ	1)ระเบียบ ปี พ.ศ.2543 จะเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของการต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และการแจ้งต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่นั้น ๆ เช่นกรมป่าไม้ องค์การบริหารส่วนตำบล 2)การดำเนินโครงการให้มี คณะกรรมการรับผิดชอบ โดย องค์การพัฒนาเอกชนจะต้องจัดคณะกรรมการบริหารโครงการ ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญคือ เจ้าหน้าที่จากฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น

2)การบริหาร โครงการและการ ประสานงานในพื้นที่ กำหนดให้องค์ การบริหารโครงการโดยมีหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องในพื้นที่มีส่วนร่วมในการ ดำเนิน โครงการและกำหนดกลไก การประสานงานระหว่างองค์กรใน พื้นที่		
--	--	--

3.2.6 การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงาน

การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการ ตามเกณฑ์ใหม่ (พ.ศ.2543) ได้มีรายละเอียดค่อนข้างมากและมีความรัดกุมมากกว่าเดิม (พ.ศ.2543) ซึ่งมีลักษณะระบุไว้กว้าง ๆ แต่หลักใหญ่ยังคงคล้ายกันเช่นวงเงินสนับสนุน 5 ล้านบาทเท่าเดิม ดังตารางที่ 3-6

ตารางที่ 3-6 แสดงวงเงินงบประมาณที่ให้การสนับสนุน

แนวทางปี พ.ศ.2543 (ของใหม่)	แนวทางปี พ.ศ.2536 (ยกเลิก)	ประเด็นเปรียบเทียบ
1)วงเงินงบประมาณที่สนับสนุน แต่ ละโครงการไม่เกิน 5 ล้านบาท 2)รายละเอียดงบประมาณจำแนก ออกเป็น 2 ส่วนคือ 2.1)ผู้ประสานงาน โครงการ ให้อัตราจำนวน 1 คนที่มีการ ศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี โดยให้ได้ ค่าจ้างตามวุฒิการศึกษาและประส บการณ์การทำงานสูงสุดไม่เกิน 10 ปี 2.2)เจ้าหน้าที่ธุรการ/บัญชี เป็นผู้ปฏิบัติงานเต็มเวลาจำนวน 1 คน โดยมีวุฒิ ปวช.ปวส. และให้รับ ค่าจ้างชั่วคราว ในอัตราเช่นเดียวกับ ข้าราชการตามวุฒิการศึกษา 3)งบประมาณดำเนินโครงการ 3.1)หมวดค่าจ้างชั่วคราว ให้รับค่าจ้างอัตราเดียวกับข้าราชการ	1)วงเงินสนับสนุนแต่ละโครงการไม่ เกินโครงการละ 5 ล้านบาท ทั้งนี้ให้ รวมงบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับว่า จ้างบริษัทผู้สอบบัญชีที่ได้รับ อนุญาต หรือผู้สอบบัญชีที่ได้รับ อนุญาต ทำการตรวจสอบบัญชีไว้ใน การ ดำเนินโครงการที่ขอรับการ สนับสนุนด้วย 2) ควรมีการใช้ทรัพยากรบุคคล วัสดุ ครุภัณฑ์ หรือแหล่งทุนอื่น ๆ ควบคู่ ไปด้วยในการดำเนินโครงการ 3) โครงการขององค์กรเอกชนที่จัด ทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ต่างประเทศ ที่จะขอรับการ สนับสนุนจะต้องมีงบประมาณสม ทบอย่างน้อย 30% ของวงเงินในการ ดำเนินโครงการนั้น ๆ	1)จำนวนวงเงินเท่าเดิม 2)ระเบียบใหม่กำหนดอัตราค่าจ้าง คนดำเนินโครงการที่ชัดเจน โดย พิจารณาจากวุฒิการศึกษาและ ประสบการณ์ในการทำงาน 3)ระบุนกิจกรรมที่ไม่สนับสนุนเช่น การจ้างคนต่างชาติ การตั้งกองทุน การรักษาพยาบาล 4)วงเงินสมทบขององค์กรเอกชนต่าง ประเทศ กำหนดไว้อัตราเดิมคือร้อย ละ 30 5)การตัดระบบการหักเงินกินเปล่า คือ ห้ามการหักงบประมาณจากกอง ทุนสิ่งแวดล้อม ให้กับ องค์กรเอกชน ต้นสังกัด

ตามวุฒิการศึกษา 3.2)หมวดค่าตอบแทน ใช้ สอยวัสดุสำหรับงานสนามและการ ดำเนินงานสนามเท่าที่จำเป็นและ เหมาะสม 3.3)หมวดครุภัณฑ์ ในหลัก การจะให้การสนับสนุนน้อยที่สุด โดยพิจารณาตามความจำเป็น 3.4)หมวดค่าสาธารณูป โภคได้แก่ ค่าใช้จ่ายการกาฝึกอบรม ให้เบิกจ่ายตามจริง ตามความจำเป็น และเหมาะสม ค่าตรวจสอบบัญชีจะ ต้องไม่เกินร้อยละ 1 ของงบโครงการ 4)โครงการขององค์กรเอกชนที่จัด ทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ต่างประเทศ จะต้องมีงบประมาณ สนับสนุนอย่างน้อยร้อยละ 30 5)กองทุนสิ่งแวดล้อม ไม่สนับสนุน งบประมาณต่อไปนี้ 5.1)ค่าจ้างหรือค่าตอบแทน ชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานประจำ องค์กร 5.2)การจัดตั้งกองทุน หรือ กิจกรรมสนับสนุนการจัดตั้งกองทุน หมุนเวียนของโครงการ 5.3)ค่ารักษาพยาบาล และ ค่าประกันสุขภาพของเจ้าหน้าที่โครง การ 6)องค์กรเอกชนควรมีการจัดสรร ทรัพยากรบุคคล วัสดุ ครุภัณฑ์ หรือ แหล่งทุนอื่น ๆ ควบคุมการดำเนิน โครงการ 7)องค์กรเอกชน/สถาบันต้นสังกัด จะ หักจากกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ได้รับ		
---	--	--

การสนับสนุนโครงการเข้าเป็นราย ได้ขององค์กรเอกชน/สถาบันต้น สังกัดไม่ได้		
--	--	--

3.3 ขั้นตอนการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเอกชน

ที่ผ่านมาการสนับสนุนของกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่กำหนดจุดเน้น (Priority) ว่าจะสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการใดเป็นพิเศษ เพียงแต่เปิดเผยต่อสาธารณะว่ามีเงินจำนวนหนึ่ง ที่อาจให้การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเอกชนได้ ทั้งนี้ในฐานะผู้ที่จำดำเนินการ จึงมีหน้าที่ต้องจัดทำโครงการตามกรอบและเกณฑ์ที่กองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ และให้กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้พิจารณา ซึ่งมีขั้นตอนการสนับสนุนดังนี้

3.3.1 การเปิดรับโครงการจากองค์กรเอกชน

เดิมที่กองทุนสิ่งแวดล้อม ได้เปิดรับโครงการเป็น 2 ช่วงคือระหว่างวันที่ 1-30 เมษายน และ 1-31 ตุลาคม ของทุกปี(แนวทางปี พ.ศ.2536) ต่อมาได้เปลี่ยนไปในแนวปฏิบัติคือเปิดรับโครงการตลอดปี และล่าสุดได้มีการปรับเปลี่ยนใหม่ จากการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 4-2543 ได้มีมติดังนี้

- 1) การกำหนดระยะเวลาการรับข้อเสนอโครงการเป็น 2 ช่วง โดยช่วงที่ 1 เปิดรับระหว่าง 1 กรกฎาคม - 31 สิงหาคม และช่วงที่ 2 เปิดรับระหว่าง 1 มกราคม - 29 กุมภาพันธ์ ของทุกปี
- 2) เอกสารข้อเสนอโครงการจะต้องเสนอต่อ ประธานคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

3.3.2 การพิจารณาโครงการ

การพิจารณาให้การสนับสนุนเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ภายใต้กระบวนการจัดการของกองทุนสิ่งแวดล้อม มี 3 ระดับด้วยกันประกอบ

- 1)สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม ภายใต้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในฐานะ เลขานุการคณะกรรมการพิจารณากลับกรองโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม สำหรับพิจารณาโครงการสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม จะมีหน้าที่ดังนี้

1.1) พิจารณาคุณสมบัติขององค์กรเอกชน ว่าเป็นองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงจะมีสิทธิขอรับการสนับสนุน

1.2) วิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการในเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์การขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

1.3) ประสานงานกับองค์กรเอกชนในการปรับแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดโครงการให้มีความชัดเจน

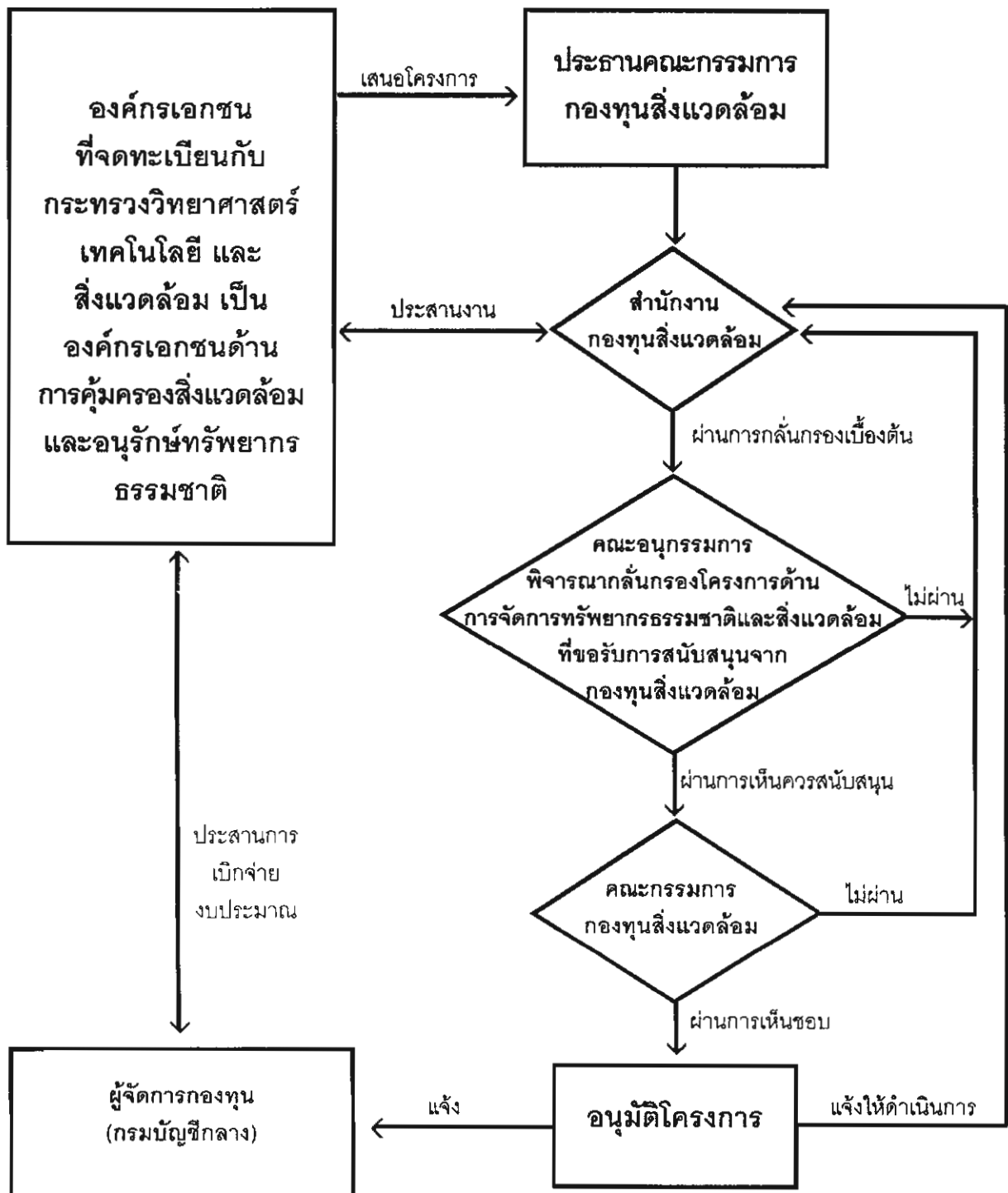
1.4) นำเสนอโครงการดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาลั่นกรองโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

2) คณะกรรมการพิจารณาลั่นกรองโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ภายใต้ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม จะทำหน้าที่พิจารณาลั่นกรองโครงการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมต่อไป

3) คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม จะทำหน้าที่พิจารณาและอนุมัติการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม

เมื่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม มีมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติ แล้วเรียกได้ว่ากระบวนการพิจารณาทั้งหมดถือว่าสิ้นสุดลง และเป็นขั้นตอนของการปฏิบัติตามโครงการที่นำเสนอตามแผนภูมิที่ 3-1

แผนภูมิที่ 3-1 แสดงขั้นตอนการพิจารณาให้การสนับสนุนการดำเนินงานให้องค์กรเอกชน ของกองทุน
สิ่งแวดล้อม



3.3.4 การปฏิบัติงานตามโครงการ

เมื่อองค์กรเอกชนได้รับอนุมัติให้ดำเนินการ จากกองทุนสิ่งแวดล้อม จะต้อง มีพื้นที่ จำต้องดำเนินการดังนี้

1) สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม จะดำเนินการแจ้งให้ กรมบัญชีกลาง ในฐานะผู้จัดการกองทุน รวมถึงแจ้งให้กับองค์กรเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุน เพื่อประสานในการเบิกจ่าย เงิน และดำเนินการตามระเบียบและขั้นตอนที่กำหนด

2) การรายงานผล กำหนดให้องค์กรเอกชนจะต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นรายไตรมาส (ทุก 3 เดือน) เพื่อใช้ในการสรุปผลการดำเนินงานของโครงการ ซึ่งต้องเสนอต่อ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีการจัดทำโครงการ

3.3.5 การปิดโครงการ

เมื่อการดำเนินโครงการเป็นไปตามแผนและสิ้นสุดโครงการ ทางองค์กรเอกชนมี ภาระที่จะต้องดำเนินการ

1) จัดทำป้ายและสื่อประชาสัมพันธ์ตามแผนงานกิจกรรมโดยระบุข้อความการ สนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

2) ทำการส่งมอบสื่อดังกล่าวให้กับท้องถิ่น และชุมชนเพื่อใช้ประโยชน์ต่อไป

บทที่ 4

ผลการดำเนินงานด้านการสนับสนุนการพัฒนาของ กองทุนสิ่งแวดล้อม

4.1 การสนับสนุนองค์กรเอกชนของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ภารกิจหนึ่งของกองทุนสิ่งแวดล้อมคือการสนับสนุนองค์กรเอกชน ดังที่ระบุไว้ใน พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 7 ที่ระบุว่า "เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าวมีสิทธิจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง" (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม,2537:3) จะเห็นได้ว่าภายใต้มาตราดังกล่าว การสนับสนุนจะมุ่งเน้นเฉพาะองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ ซึ่งในปี พ.ศ.2543 มีองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนรวม 113 องค์กร หรือประมาณร้อยละ 0.66 เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนกับ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ซึ่งได้เริ่มจดทะเบียนรับรององค์กรเอกชนตั้งแต่ปี พ.ศ.2485 มีองค์กรเอกชนที่ขึ้นทะเบียนไว้ 17,000 กว่าแห่ง (สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ,2540:คำนำ)

การจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จะได้สิทธิ ตาม พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 8 ที่ระบุไว้โดยสรุปคือ การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การจัดโครงการให้กับประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง การริเริ่มโครงการ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับอันตรายจากมลพิษ จะเห็นได้ว่าสิทธิขององค์กรเอกชนที่จดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์จะมากกว่า องค์กรเอกชนทั่วไป รวมถึงสิทธิในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อม (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม,2537:3-4)

4.1.1 องค์กรเอกชนที่มีสิทธิรับการสนับสนุนทุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

ดังที่ได้กล่าวไว้ว่า องค์กรเอกชนที่จะมีสิทธิขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องจดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมี 113 องค์กร แต่องค์กรเอกชนดังกล่าวส่วนใหญ่ 40 องค์กร (ร้อยละ 61.95) ไม่ได้ขอรับการสนับสนุนจาก กองทุนสิ่งแวดล้อม มีเพียงองค์กรเอกชนประมาณ 2 ใน 5 เท่านั้น (ร้อยละ 38.08) ที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ดังตารางที่ 4-1

ตารางที่ 4-1 แสดงจำนวนองค์กรเอกชนที่มีสิทธิรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

องค์กรเอกชนที่มีสิทธิรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม	จำนวนองค์กร	ร้อยละ
องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนกับกระทรวงวิทย์และขอรับการสนับสนุน	43	38.05
องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนกับกระทรวงวิทย์แต่ไม่ขอรับการสนับสนุน	70	61.95
รวม	113	100.00

4.1.2 องค์กรเอกชนที่ขอรับการสนับสนุนทุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

จากจำนวนองค์กรเอกชน 43 องค์กร ซึ่งนำเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมพบว่า ส่วนน้อยประมาณ 2 ใน 5 (ร้อยละ 39.53) ที่ได้รับการสนับสนุน และถ้าเปรียบเทียบกับจำนวนองค์กรเอกชนที่มีสิทธิรับการสนับสนุนทั้งหมดจะได้รับการสนับสนุนเพียงร้อยละ 15.04 ที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ดังตารางที่ 4-2

ตารางที่ 4-2 แสดงจำนวนองค์กรเอกชนที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

	จำนวนองค์กร	ร้อยละ
องค์กรเอกชนที่ขอรับการสนับสนุนและได้รับการสนับสนุน	17	39.53
องค์กรเอกชนที่ขอรับการสนับสนุนแต่ไม่ได้รับการสนับสนุน	26	60.47
รวม	43	100.00

จะเห็นได้ว่ากระบวนการสนับสนุนของกองทุนสิ่งแวดล้อม ขึ้นอยู่กับการนำเสนอโครงการขององค์กรเอกชน เมื่อพิจารณาจากจำนวนโครงการแรกที่น่าเสนอในปี พ.ศ.2536 ถึงปัจจุบันมีจำนวน 72 โครงการ โดยปีที่มีการเสนอขอรับการสนับสนุนมากที่สุดคือ ปี พ.ศ.2538 มีองค์กรเอกชนเสนอ 16 องค์กรรวม 18 โครงการ ส่วนปีที่พิจารณาให้การสนับสนุนมากที่สุดคือปี พ.ศ.2539 ให้การ

สนับสนุน 7 องค์กรจำนวน 8 โครงการ สำหรับปี พ.ศ.2541 กองทุนสิ่งแวดล้อม ไม่ได้ให้การสนับสนุน องค์กรเอกชนเลยแม้แต่โครงการเดียว ดังตารางที่ 4-3

ตารางที่ 4-3 แสดงจำนวนองค์กรเอกชนและ โครงการที่นำเสนอเพื่อขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เปรียบเทียบกับการสนับสนุนจำแนกเป็นรายปี

ช่วงระยะเวลาดำเนินการ	การขอรับการสนับสนุน		การให้การสนับสนุน	
	องค์กร	โครงการ	องค์กร	โครงการ
ปี พ.ศ.2536	4	4	0	0
ปี พ.ศ.2537	10	16	1	1
ปี พ.ศ.2538	16	18	5	6
ปี พ.ศ.2539	5	5	7	8
ปี พ.ศ.2540	5	5	3	3
ปี พ.ศ.2541	8	8	0	0
ปี พ.ศ.2542	8	10	4	4
ปี พ.ศ.2543	4	4	1	1

4.1.3 ผลการสนับสนุนองค์กรเอกชนของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ในภาพรวมของการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม พบว่าได้ให้การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเอกชนจำนวน 23 โครงการ วงเงินรวม 11.14 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 34.30 ของวงเงินที่ขอรับการสนับสนุนทั้งหมด 324.01 ล้านบาท ดังตารางที่ 4-4

ตารางที่ 4-4 แสดงผลการสนับสนุนองค์กรเอกชนของกองทุนสิ่งแวดล้อม

	โครงการ		วงเงิน	
	จำนวน	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
โครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม	23	31.94	111.14	34.30
โครงการที่กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่สนับสนุน	11	15.27	52.79	16.29
โครงการที่ขอถอนการขอรับการสนับสนุน	23	31.94	90.90	28.05
โครงการที่อยู่ระหว่างการพิจารณา	15	20.83	69.18	21.35
รวม	72	100.00	324.01	100.00

4.2 โครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

ในปี พ.ศ.2539 กองทุนสิ่งแวดล้อมสนับสนุนโครงการองค์กรเอกชนมากที่สุด 8 โครงการ วงเงิน 46.79 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 42.10 ของวงเงินทั้งหมดและค่อย ๆ ลดลงมาในปี พ.ศ.2540 และปี พ.ศ.2541 ไม่มีการสนับสนุน ส่วนปี พ.ศ.2542 สนับสนุน 4 โครงการ เหลือแล้วสามารถให้การสนับสนุนได้เพียงปีละ 15.87 ล้านบาทเมื่อเปรียบเทียบกับเพดานการสนับสนุนสูงสุดที่กำหนดไว้ไม่เกินปีละ 100 ล้านบาท พบว่าต่ำกว่าเพดานการสนับสนุนโดยเฉลี่ยปีละ 84.13 ล้านบาท ดังตารางที่ 4-5

ตารางที่ 4-5 แสดงจำนวนโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมจำแนกตามปี

	จำนวนโครงการ	วงเงิน ล้านบาท	โครงการสะสม (ร้อยละ)	วงเงินสะสม (ล้านบาท)
โครงการปี พ.ศ.2537	1	4.69	1	4.69
โครงการปี พ.ศ.2538	6	21.98	7	26.67
โครงการปี พ.ศ.2539	8	46.79	15	73.46
โครงการปี พ.ศ.2540	3	14.79	18	88.25
โครงการปี พ.ศ.2541	0	0.00	18	88.25
โครงการปี พ.ศ.2542	4	18.06	22	106.51
โครงการปี พ.ศ.2543	1	4.83	23	111.14

เมื่อพิจารณาจากจำนวนโครงการที่ได้รับการสนับสนุน 23 โครงการ แต่มีองค์กรเอกชนดำเนินการ 17 องค์กร โดยมีองค์กรเอกชนจำนวน 2 องค์กรได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมในการดำเนินการมากกว่าโครงการเดียวคือ 3 โครงการ และ 2 โครงการ ดังตารางที่ 4-6

ตารางที่ 4-6 แสดงจำนวนโครงการขององค์กรเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

จำนวนโครงการที่ได้รับการสนับสนุน	จำนวนองค์กร	ร้อยละ
องค์กรเอกชนที่ได้รับการสนับสนุน 1 โครงการ	13	76.47
องค์กรเอกชนที่ได้รับการสนับสนุน 2 โครงการ	2	11.76
องค์กรเอกชนที่ได้รับการสนับสนุน 3 โครงการ	2	11.76
รวม	17	100.00

เมื่อพิจารณาทางด้านพื้นที่ดำเนินโครงการ โดยพิจารณาจากโครงการที่นำเสนอ สามารถแบ่งเป็นพื้นที่ 3 ลักษณะด้วยกันคือพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ในเมือง และพื้นที่ชนบท ซึ่งแต่ละโครงการ

การอาจจะดำเนินการมากกว่าพื้นที่เดียว ในภาพรวมพบว่ามี 11 โครงการดำเนินงานในพื้นที่อนุรักษ์ คิดเป็นร้อยละ 47.82 ลดหลั่นลงมาได้แก่การดำเนินงานในเขตชนบทที่ส่งเสริมกิจกรรมด้านการเกษตร ธรรมชาติจำนวน 10 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 43.48 ดังตารางที่ 4-7

ตารางที่ 4-7 แสดงพื้นที่การดำเนินโครงการ (n=23)

ลักษณะพื้นที่	จำนวน	ร้อยละ
พื้นที่อนุรักษ์ (มีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมอื่นควบคู่)	11	47.82
พื้นที่ในเมือง	6	26.08
พื้นที่ในชนบท	10	43.48

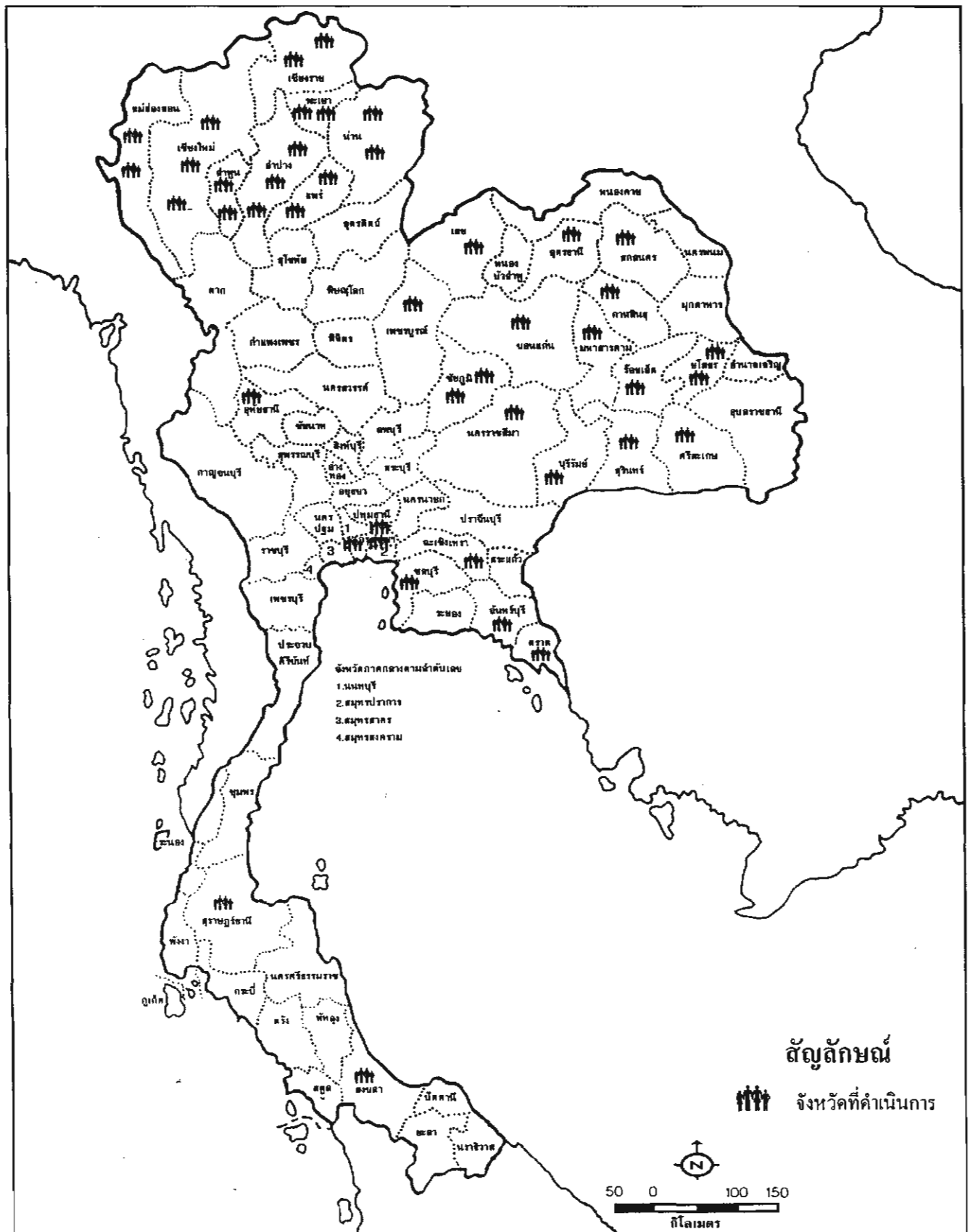
เมื่อพิจารณาด้านจังหวัดที่ดำเนินงาน พบว่ากระจายไปยังจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ 30 จังหวัดโดยที่ กองทุนสิ่งแวดล้อมได้สนับสนุนบางจังหวัดให้ดำเนินการ 3 โครงการมีจำนวน 3 จังหวัดได้แก่ จังหวัดกรุงเทพมหานคร ลำปาง และ เชียงใหม่ สำหรับการดำเนินงานในเขต กรุงเทพมหานครจะเป็นลักษณะของการรณรงค์สร้างจิตสำนึกในระดับทั่วประเทศ เช่นการผลิตเอกสาร การผลิตสื่อเพื่อแจกจ่ายไปยังโรงเรียนหรือหน่วยงานต่าง ๆ

จังหวัดที่ได้รับการสนับสนุน 2 โครงการได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงราย ลำพูน พะเยา น่าน แพร่ ชัยภูมิ ยโสธร จะเห็นได้ว่ากลุ่มจังหวัดในภาคเหนือตอนบนส่วนใหญ่เกือบทั้งหมด จะได้รับการสนับสนุน 2 โครงการขึ้นไป

จังหวัดที่ได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการ 1 โครงการได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ตราด จันทบุรี เพชรบูรณ์ เลย อุดรธานี สกลนคร ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ นครราชสีมา สุรินทร์ บุรีรัมย์ สุราษฎร์ธานี และ สงขลา

ส่วนจังหวัดที่เหลืออีก 46 จังหวัดคิดเป็นร้อยละ 60.53 กองทุนสิ่งแวดล้อมยังไม่ได้ให้การสนับสนุนองค์กรเอกชนเพื่อดำเนินงานดังแผนภูมิที่ 4-1

แผนภูมิที่ 4-1 แสดงพื้นที่ดำเนินการขององค์กรเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม



ทางด้านระยะเวลาในการพิจารณาโครงการ พบว่าก่อนที่จะคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีมติสนับสนุนการดำเนินงานใช้เวลาในการพิจารณาเฉลี่ย 11 เดือน โดยโครงการที่ใช้เวลาพิจารณาสูงสุดนานถึง 27 เดือน ใช้เวลาดำสุด 3 เดือน โดยส่วนใหญ่จะใช้เวลาพิจารณา 7-12 เดือน (ร้อยละ 34.78) ดังตารางที่ 4-8

ตารางที่ 4-8 แสดงระยะเวลาในการพิจารณาโครงการก่อนให้การสนับสนุนโครงการขององค์กรเอกชน

ระยะเวลาที่กองทุนสิ่งแวดล้อมพิจารณา	จำนวน	ร้อยละ	หมายเหตุ
ระยะเวลาพิจารณา 1 - 6 เดือน	6	26.08	ต่ำสุด 3 เดือน
ระยะเวลาพิจารณา 7 - 12 เดือน	8	34.78	สูงสุด 27 เดือน
ระยะเวลาพิจารณา 13 - 18 เดือน	6	26.08	เฉลี่ย 11 เดือน
ระยะเวลาพิจารณา 19 - 24 เดือน	2	8.69	
ระยะเวลาพิจารณา 25 เดือนขึ้นไป	1	4.35	
รวม	23	100.00	

ทางด้านระยะเวลาในการดำเนินงานขององค์กรเอกชน วิเคราะห์จากเอกสารโครงการ พบว่าส่วนใหญ่ราว 4 ใน 5 มีจำนวน 18 โครงการ (ร้อยละ 78.26) ใช้เวลาดำเนินโครงการ 36 เดือนหรือ 3 ปี ตามข้อกำหนดโครงการสูงสุด ดังตารางที่ 4-9

ตารางที่ 4-9 แสดงระยะเวลาในการดำเนินงานตามที่ระบุไว้ในโครงการ

ระยะเวลาในการดำเนินงาน	จำนวน	ร้อยละ	หมายเหตุ
ระยะเวลาดำเนินงาน 12 เดือน	2	8.69	ต่ำสุด 12 เดือน
ระยะเวลาดำเนินงาน 14 เดือน	1	4.34	สูงสุด 36 เดือน
ระยะเวลาดำเนินงาน 24 เดือน	2	8.69	เฉลี่ย 32 เดือน
ระยะเวลาดำเนินงาน 36 เดือน	18	78.26	
รวม	23	100.00	

อย่างไรก็ตามระยะเวลาในการดำเนินงาน 3 ปี เจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชนคนหนึ่งโดยส่วนตัว ชูสกุล (สัมภาษณ์ 10 พ.ย.2543) เห็นว่าไม่มากพอที่จะสร้างความยั่งยืนให้กับองค์กรชุมชน สอดคล้องกับ เดชา เปมฤดีเลิศ (สัมภาษณ์ 27 พ.ค.2543) ระบุว่า เวลา 3 ปีน้อยเกินไปที่จะสร้างความต่อเนื่อง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากโครงการที่ให้การสนับสนุนพบว่าส่วนใหญ่จะเสนอการดำเนินงานระยะเวลาสูงสุด กล่าวคืออยู่อยู่ที่ 3 ปี

4.3 โครงการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

โครงการขององค์กรเอกชนที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นกลุ่มของการองค์กรเอกชนที่ขอลอนโครงการ กลุ่มของโครงการที่กองทุนสิ่งแวดล้อมมีมติไม่อนุมัติโครงการ และ โครงการที่ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีประเด็นวิเคราะห์ดังนี้

4.3.1 โครงการที่ขอลอนการรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาเหตุผลขององค์กรเอกชนในการขอลอนโครงการ ที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาจากเอกสารถึงกองทุนสิ่งแวดล้อมที่เป็นทางการ พบว่า 5 โครงการ (ร้อยละ 21.73) ระบุว่าสถานการณ์สิ่งแวดล้อมหรือชุมชนเปลี่ยนแปลงไป ลดหลั่นลงมาเล็กน้อย จำนวน 4 โครงการ (ร้อยละ 17.39) ระบุว่า โครงการไม่พร้อมในการดำเนินงาน นอกนั้นกระจายกันออกไป ดังตารางที่ 4-10

ตารางที่ 4-10 แสดงเหตุผลอย่างเป็นทางการในการขอลอนโครงการจำแนกตามระยะเวลาในการพิจารณา

	จำนวนเดือนที่ใช้ในการพิจารณาโครงการ				รวม
	1-12	13-24	25-36	37-48	
1.สถานการณ์สิ่งแวดล้อม/ชุมชนเปลี่ยนแปลงไป	1	2		2	5
2.โครงการไม่พร้อมดำเนินการ		3		1	4
3.บุคลากรไม่พร้อมดำเนินงาน	2	1			3
4.โครงการได้รับทุนจากแหล่งอื่น		1	1	1	3
5.ขอลอนเพื่อปรับปรุงแก้ไขโครงการใหม่		2		1	3
6.กองทุนสิ่งแวดล้อมใช้เวลาพิจารณานานเกินไป		2			2
7.องค์กรไม่มีเวลาในการดำเนินงาน	1	1			2
8.โครงการที่ดำเนินงานอาจขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐ	1				1
9.โครงการ/หน่วยงานเปลี่ยนแนวคิดการดำเนินงาน		1			1

สำหรับระยะเวลาในการพิจารณาก่อนขอลอนโครงการเกินครึ่ง (12 โครงการร้อยละ 52.17) ใช้เวลา 13-24 เดือน โดยเวลาพิจารณาสูงสุด 27 เดือน ต่ำสุด 3 เดือน โดยเฉลี่ยใช้เวลาพิจารณา 12 เดือน ก่อนที่องค์กรเอกชนจะขอลอนการรับการสนับสนุน ดังตารางที่ 4-11

ตารางที่ 4-11 แสดงระยะเวลาที่กองทุนสิ่งแวดล้อมพิจารณากรองโครงการเอกชนขอถอนโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุน

ระยะเวลาพิจารณาก่อนขอถอนโครงการ	จำนวน	ร้อยละ	หมายเหตุ
ระยะเวลา 1 - 12 เดือน	6	26.08	สูงสุด 27 เดือน
ระยะเวลา 13 - 24 เดือน	12	52.17	ต่ำสุด 3 เดือน
ระยะเวลา 25 - 36 เดือน	1	4.35	เฉลี่ย 11.65 เดือน
ระยะเวลา 37 - 48 เดือน	4	17.39	
รวม	23	100.00	

ทางด้านวงเงินงบประมาณ พบว่า โครงการที่ขอรับการสนับสนุนจำนวน 13 โครงการ (ร้อยละ 56.52) ใช้งบประมาณจำนวน 4,000,001-5,000,000 บาท โดยมีวงเงินที่ขอรับการสนับสนุนสูงสุด 6,150,000 บาท ต่ำสุด 680,000 บาท โดยเฉลี่ยขอรับการสนับสนุนโครงการละ 3,950,000 บาท ดังตารางที่ 4-12

ตารางที่ 4-12 แสดงวงเงินต่อโครงการที่ขอถอนการรับการสนับสนุน

วงเงินที่ใช้ดำเนินการ	จำนวน	ร้อยละ	หมายเหตุ
โครงการที่ใช้งบประมาณต่ำกว่า 2,000,000 บาท	3	13.04	สูงสุด 6.15 ล้านบาท
โครงการที่ใช้งบประมาณ 2,000,001 - 3,000,000 บาท	2	8.69	ต่ำสุด 0.68 ล้านบาท
โครงการที่ใช้งบประมาณ 3,000,001 - 4,000,000 บาท	3	13.04	เฉลี่ย 3.95 ล้านบาท
โครงการที่ใช้งบประมาณ 4,000,001 - 5,000,000 บาท	13	56.52	
โครงการที่ใช้งบประมาณ 5,000,001 บาทขึ้นไป	2	8.69	
	23	100.00	

4.3.2 โครงการที่กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่ให้การสนับสนุน

โครงการที่กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่ให้การสนับสนุนมีจำนวน 11 โครงการ จำนวนองค์กรเอกชน 5 องค์กร สำหรับเหตุผลที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ให้เหตุผลในการไม่สนับสนุนโครงการพบว่า เกือบครึ่ง (ร้อยละ 45.45) เป็นโครงการที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานราชการอื่น ลดหลั่นลงมา ได้แก่โครงการดังกล่าวขาดการสร้างเครือข่ายกับองค์กรประชาชน (ร้อยละ 36.36) ดังตารางที่ 4-13

ตารางที่ 4-13 แสดงเหตุผลในการ ไม่อนุมัติโครงการของกองทุนสิ่งแวดล้อม (n=11)

เหตุผลของกองทุนสิ่งแวดล้อมในการปฏิเสธการสนับสนุน	จำนวนโครงการ	ร้อยละ
โครงการซ้ำซ้อนกับหน่วยงานราชการอื่น	5	45.45
โครงการขาดการสร้างเครือข่ายกับประชาชน	4	36.36
โครงการไม่มีความต่อเนื่อง	3	27.27
โครงการไม่กระจายความรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่น	3	27.27
โครงการไม่สอดคล้องในหลักเกณฑ์/แนวทาง	2	18.18
โครงการไม่ปรับปรุงตามคำแนะนำ	1	9.09
ขนาดของโครงการใหญ่เกินไป	1	9.09
โครงการขาดความต่อเนื่องยั่งยืน	1	9.09
โครงการขาดความจำเป็นเร่งด่วน	1	9.09

ทวีเกียรติ ประเสริฐเจริญสุข (สัมภาษณ์ 6 ธันวาคม 2543) ซึ่งเป็นอดีตคณะกรรมการความร่วมมือภาคเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (โครงสร้างเดิม) ได้ชี้ว่าการไม่อาจสนับสนุนโครงการองค์กรเอกชนบางแห่ง มีสาเหตุสำคัญจาก "โครงการบางแห่งเสนอการดำเนินงานในพื้นที่ความรับผิดชอบของกระทรวงกลาโหม โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า เมื่อทำการตรวจสอบแล้วพบว่า ทางกระทรวงกลาโหม ไม่อนุญาตให้มีการดำเนินการดังกล่าวในพื้นที่นั้น นอกจากนั้นยังมีประเด็นของรูปแบบการทำงานคือเจ้าของโครงการเสนอทำโครงการเพียงคนเดียว โดยจะทำการจ้างเหมาชาวบ้านมาทำงาน ซึ่งขัดต่อหลักการของการมีส่วนร่วม ซึ่งเจ้าของโครงการก็ไม่ค่อยพอใจกองทุนสิ่งแวดล้อมเหมือนกัน"

สำหรับระยะเวลาที่กองทุนสิ่งแวดล้อมใช้ในการพิจารณาก่อนปฏิเสธการสนับสนุนการดำเนินงานโดยส่วนใหญ่ใช้เวลาพิจารณา 13-24 เดือน (ร้อยละ 63.64) โดยมีโครงการที่ใช้เวลาพิจารณานานที่สุด 25 เดือน ใช้เวลาพิจารณาคำที่ต่ำสุด 7 เดือน เมื่อมองในภาพรวมโดยเฉลี่ยใช้เวลาพิจารณา 15 เดือน ดังตารางที่ 4-14

ตารางที่ 4-14 แสดงระยะเวลาพิจารณาโครงการก่อนกองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีมติไม่ให้การสนับสนุน

ระยะเวลาพิจารณา	จำนวน	ร้อยละ	หมายเหตุ
ระยะเวลา 1 - 12 เดือน	3	27.27	สูงสุด 25 เดือน
ระยะเวลา 13 - 24 เดือน	7	63.64	ต่ำสุด 7 เดือน
ระยะเวลา 25 - 36 เดือน	1	9.09	เฉลี่ย 15.27 เดือน
รวม	11	100.00	

สำหรับวงเงินที่ขอรับการสนับสนุนพบว่าราว 3 ใน 4 ของโครงการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมของงบประมาณเพื่อดำเนินงาน 4,000,001-5,000,000 บาท (ร้อยละ 72.72) โดยมี 1 โครงการเสนอขอรับการสนับสนุนเป็นวงเงินสูงสุด 8,300,000 บาท มีวงเงินดำเนินการต่ำที่สุด 1,390,000 บาท เมื่อคำนวณค่าเฉลี่ยพบว่าต้องการงบประมาณดำเนินการ 4,790,000 บาท ดังตารางที่ 4-15

ตารางที่ 4-15 แสดงวงเงินต่อโครงการที่กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่ให้การสนับสนุน

วงเงินงบประมาณในการดำเนินการ	จำนวน	ร้อยละ	หมายเหตุ
โครงการที่ใช้งบประมาณต่ำกว่า 2,000,000 บาท	1	9.09	สูงสุด 8.30 ล้านบาท
โครงการที่ใช้งบประมาณ 2,000,001 - 3,000,000 บาท	0	0.00	ต่ำสุด 1.39 ล้านบาท
โครงการที่ใช้งบประมาณ 3,000,001 - 4,000,000 บาท	1	9.09	เฉลี่ย 4.79 ล้านบาท
โครงการที่ใช้งบประมาณ 4,000,001 - 5,000,000 บาท	8	72.72	
โครงการที่ใช้งบประมาณ 5,000,001 บาทขึ้นไป	1	9.09	
รวม	11	100.00	

4.4 การบรรลุตามวัตถุประสงค์

การประเมินการบรรลุวัตถุประสงค์ ถือเป็นส่วนหนึ่งในการประเมินประสิทธิผลของการดำเนินงาน โดยพิจารณาว่าหน่วยงานหรือองค์กรดำเนินการจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ใด และการดำเนินงานจริงสามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวมากน้อยเพียงใด หรือมีการดำเนินและไม่ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ใดบ้าง อย่างไรก็ตาม เป้าประสงค์ของการประเมินการบรรลุวัตถุประสงค์ให้ความสำคัญ เพราะถือเป็นกรอบทบทวนบทบาทและภารกิจขององค์กร ว่าดำเนินงานเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้เพียงใด

การประเมินการบรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม จึงพิจารณา 2 ด้านหลักด้วยกันคือ การบรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม ในฐานะองค์กรผู้สนับสนุนเพื่อการพัฒนาให้กับองค์กรเอกชน และการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรเอกชน ในฐานะผู้เสนอขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

4.4.1 การบรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

การพิจารณาว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์ใด ผู้วิจัยได้พิจารณาจาก พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เป็นแนวทางหลักสำหรับการประเมิน โดยถือว่า กองทุนสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่และภารกิจต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นจึงวิเคราะห์ในลักษณะของภาพรวม หมายถึงมาตราที่เกี่ยวข้องกับองค์กรเอกชน และมาตราที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยตรง(มาตรา 22 -31) เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินี้แล้วจะพบว่า จะไม่พบวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ หากแต่มีภารกิจระบุไว้ในมาตรา 23 ที่ชี้ถึงกิจการที่สามารถใช้จ่ายเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ซึ่งในมาตรานี้ส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรเอกชนอยู่ในวงเล็บ 4 ระบุไว้ดังนี้

"มาตรา 23 (4) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นควรและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบ"

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า "กองทุนสิ่งแวดล้อม" เป็นเพียงกลไกการดำเนินงานภายใต้การกำกับของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อย่างไรก็ตามเพื่อพิจารณาภารกิจที่ต้องดำเนินการในภาพรวมของ พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 จะพบมาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของการได้รับการช่วยเหลือขององค์กรเอกชน ระบุไว้ในมาตรา 8 ดังนี้

"มาตรา 8 องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้วอาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้..."

ในวรรคแรกกำหนดการให้การช่วยเหลือองค์กรเอกชนไว้ 5 เรื่องด้วยกัน (ตารางที่ 16) และในส่วนของวรรคที่สาม ได้ระบุแนวทางการช่วยเหลือของกองทุนสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

"คณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจพิจารณาเงินอุดหนุน หรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้วเพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร"

จากมาตรา 8 เห็นได้อย่างชัดเจนว่า องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีสิทธิขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ 5 เรื่องด้วยกัน ทั้งในทางปฏิบัติ กองทุนสิ่งแวดล้อม ให้การช่วยเหลือเพียง 2 เรื่องคิดเป็นร้อยละ 40 ของกิจกรรมที่องค์กรเอกชนมีสิทธิขอรับการสนับสนุนตามพระราชบัญญัติ สำหรับกิจกรรมที่ยังไม่มีการสนับสนุนพบว่า สาเหตุสำคัญมาจาก การที่องค์กรเอกชนไม่ได้ขอดำเนินการ ทั้งนี้อาจจะเกิดจากการตีความในข้อของกฎหมายที่แตกต่างกัน และบางอย่างกองทุนสิ่งแวดล้อมพิจารณาว่าซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น จึงไม่ได้ให้การสนับสนุน ดังตารางที่ 16

ตารางที่ 4-16 กิจกรรมที่องค์กรเอกชนมีสิทธิขอรับการสนับสนุนตาม พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 8 เปรียบเทียบกับการสนับสนุนของกองทุนสิ่งแวดล้อม

เรื่องที่ราชการอาจให้การช่วยเหลือตาม มาตรา 8	การดำเนินการของ กองทุนสิ่งแวดล้อม	เหตุผล
1.การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	ไม่มีการสนับสนุน	● กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่กำหนดเป็นแนวทางการสนับสนุน ● องค์กรเอกชนไม่ขอรับการสนับสนุน
2.การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร หรือสร้างจิตสำนึกของสาธารณชน ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	ให้การสนับสนุนแล้ว	● ทุกโครงการที่เสนอขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม มีการผลิตสื่อ หรือประชาสัมพันธ์ในเรื่องดังกล่าว ● กองทุนสิ่งแวดล้อมให้การพิจารณาเร็วกว่ากิจกรรมอื่น
3.การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น	ให้การสนับสนุนแล้ว	● โครงการส่วนใหญ่ที่ให้ออกการสนับสนุนมีกิจกรรมดังกล่าว
4.การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง	ไม่มีการสนับสนุน	● กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่กำหนดเป็นแนวทางการสนับสนุน ● การวิจัยสามารถขอรับการสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ เช่น สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย (สกว.) และอีกหลายแหล่ง
5.การให้การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือเสียหายอันเกิดจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นตัวแทนในคดีฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย	ไม่มีการสนับสนุน	● กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่กำหนดเป็นแนวทางการสนับสนุน ● องค์กรเอกชนไม่ขอรับการสนับสนุน ● กองทุนสิ่งแวดล้อม พยายามหลีกเลี่ยงการจัดแย้งกับหน่วยราชการอื่น

4.4.2 การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรเอกชน

จากการพิจารณาเป้าหมายหลักของการดำเนินงานขององค์กรเอกชน สามารถจำแนกเป็นกลุ่มกิจกรรมได้ 3 ประเภทคือ โครงการที่รณรงค์สร้างจิตสำนึกในระดับกว้าง โครงการที่เกี่ยวกับการจัดตั้งเครือข่ายขององค์กรชุมชนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และ กิจกรรมการส่งเสริมเกษตรกรรมธรรมชาติ เกษตรกรรมปลอดสารพิษ โดยเกือบครึ่งขององค์กรเอกชน นำเสนอโครงการด้านการสร้างเครือข่ายขององค์กรชุมชน (ร้อยละ 47.82) รองลงมาได้แก่การรณรงค์สร้างจิตสำนึก (ร้อยละ 34.78) ดังตารางที่ 4-16

ตารางที่ 4-17 แสดงกิจกรรมในการดำเนินโครงการ

ลักษณะกิจกรรม	จำนวน	ร้อยละ
การรณรงค์สร้างจิตสำนึกในภาพรวมระดับประเทศ และการสร้างจิตสำนึกความระหนัก การจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์แก่ครูและนักเรียนในโรงเรียน	8	34.78
โครงการที่เน้นกิจกรรมให้ความรู้ การจัดตั้งองค์กรระดับชุมชน การจัดตั้งเครือข่ายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	11	47.82
โครงการที่เน้นการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน โดยให้ความรู้งานเกษตรปลอดสารพิษหรือเกษตรธรรมชาติ กลไกตลาด กลไกด้านการเงิน การสร้างเครือข่ายเกษตรกรรมยั่งยืน	5	21.74
รวม	23	100.00

สำหรับวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานโดยพิจารณาจากโครงการที่นำเสนอพบว่า เกินครึ่ง (ร้อยละ 56.52) มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับจัดตั้งเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เกือบครึ่ง(ร้อยละ 47.82) มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมศักยภาพและบทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์ธรรมชาติ ดังตารางที่ 4-18

ตารางที่ 4-18 แสดงวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานตามที่ระบุไว้ในโครงการ (n=23)

	จำนวน	ร้อยละ
การจัดตั้งเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม	13	56.52
การส่งเสริมศักยภาพและบทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์ธรรมชาติ	11	47.82
การส่งเสริมเกษตรกรรมธรรมชาติ วนเกษตร	7	30.43
การสำรวจองค์ความรู้กาสร้างฐานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม	7	30.43
การส่งเสริมการรวมกลุ่มและการจัดตั้งองค์กรชุมชน	5	21.74

ตารางที่ 4-18 แสดงวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานตามที่ระบุไว้ใน โครงการ (n=23)

	จำนวน	ร้อยละ
การผลิตและพัฒนาสื่อเพื่อการณรงค์ให้นุรักษ์สิ่งแวดล้อม	5	21.74
การอบรมและการปลูกฝังจิตสำนึกนักเรียน/ชุมชน/ประชาชนทั่วไป	4	17.39
การประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการอนุรักษ์ธรรมชาติ	3	13.04
การสำรวจและจัดหาพันธุ์ไม้ท้องถิ่นเพื่อเพาะและขยายพันธุ์	3	13.04
การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ	3	13.04
การณรงค์ให้เกิดความรักสิ่งแวดล้อม	3	13.04
การพัฒนาจิตสำนึกและความตระหนักต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม	2	8.69
การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชน	2	8.69
การให้บริการสมาชิก	2	8.69
การสนับสนุนข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม	2	8.69
การกำหนดกฎระเบียบการใช้ระบบนิเวศชุมชน/ป่าชุมชน	2	8.69
การลดมลภาวะและขยะในพื้นที่รณรงค์	2	8.69

สำหรับความต่อเนื่องของโครงการ ที่องค์กรเอกชนนำเสนอไว้ในโครงการพบว่า ส่วนมาก (ร้อยละ 39.13) ระบุว่า ผลของโครงการจะก่อให้เกิดผู้นำองค์กรชุมชน เครือข่ายมีศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมด้วยตนเอง ลดต้นทุนในสัดส่วนใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 30.43) ระบุว่า ผลของการดำเนินโครงการจะผลักดันให้องค์กรชุมชน เครือข่าย เยาวชน เกิดจิตสำนึกรักธรรมชาติ และในลำดับที่ 3 และ 4 ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังตาราง 4-19

ตารางที่ 4-19 แสดงความต่อเนื่องของโครงการที่ระบุไว้ในโครงการ (n=23)

ลักษณะกิจกรรม	จำนวน	ร้อยละ
ผู้นำองค์กรชุมชน/เครือข่ายมีศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมด้วยตนเอง	9	39.13
องค์กรชุมชน/เครือข่าย/เยาวชน เกิดจิตสำนึกรักสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	7	30.43
องค์กรเครือข่ายมีความเข้มแข็ง	5	21.74
ประชาชนมีองค์ความรู้ในการอนุรักษ์ฟื้นฟูธรรมชาติ	5	21.74
เกิดความเข้าใจและการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการกับองค์กรชุมชน	4	17.39
มีระบบฐานข้อมูล ศูนย์ข้อมูลด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ศูนย์ข้อมูลป่าชุมชน	4	17.39
เกิดการถ่ายทอดเกษตรกรรมธรรมชาติอย่างแพร่หลาย	4	17.39
เกิดกลุ่มอาชีพธุรกิจชุมชน	3	13.04
มีการจัดตั้งกองทุนในการดูแลรักษาระบบนิเวศ/ความหลากหลายทางชีวภาพ	3	13.04

ตารางที่ 4-19 แสดงความต่อเนื่องของโครงการที่ระบุไว้ในโครงการ (n=23)

ลักษณะกิจกรรม	จำนวน	ร้อยละ
องค์กรชุมชนสามารถอนุรักษ์ระบบนิเวศและความหลากหลายชีวภาพไว้ได้	2	8.69
สภาพแวดล้อมดีขึ้น	2	8.69
เกิดการขยายผลกิจกรรมสู่ชุมชนอื่น	2	8.69
เกิดแบบอย่างในการอนุรักษ์ธรรมชาติ	2	8.69
มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาอาชีพสตรี/ชุมชน/องค์กรชุมชน	2	8.69
มีกฎระเบียบในการใช้ทรัพยากรจากธรรมชาติ	1	4.34
เกิดกองทุนพันธุ์ไม้	1	4.34

สำหรับวิธีการประเมินความสำเร็จของโครงการ เจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชนได้ให้ความเห็นถึงการกำหนดตัวชี้วัดของความสำเร็จของโครงการพอประมวลได้ดังนี้

1) การบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ ถือเป็นพื้นฐานสำคัญของการดำเนินโครงการที่จะต้องบรรลุเบื้องต้นได้เสียก่อน

2) ชุมชนเข้มแข็งมีศักยภาพในการพึ่งตนเอง โดยพิจารณาจากการเติบโตขององค์กรชุมชน ความสามารถในการแก้ปัญหาท้องถิ่น

3) สิ่งแวดล้อมดีขึ้น โดยเฉพาะมลพิษลดน้อยลง ซึ่งอาจจะพิจารณาจาก ความปนเปื้อนสารพิษในสิ่งแวดล้อมที่ลดน้อยลง

4) การมีส่วนร่วมของภาคีต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานราชการ เช่นกรมป่าไม้ กรมประมง สถาบันการศึกษา สถาบันทางศาสนา นักวิชาการ องค์กรท้องถิ่น กลุ่มสตรี เยาวชน ซึ่งจะเป็นแนวร่วม ในการหนุนเสริม รวมทั้งสนับสนุนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างต่อเนื่อง

5) จัดสำนักด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติสูงขึ้น

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาที่ความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ ยังไม่มีกระบวนการตรวจวัดด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ หากแต่ใช้การประเมินเชิงอัตวิสัย (Subjective Judgement) โดยพิจารณาจากความคิดเห็นของประชาชน เจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชน ซึ่งพอสรุปได้เบื้องต้นดังนี้

1) มีการจัดตั้งคณะกรรมการองค์กรชุมชน ในทุกกิจกรรม เพื่อดำเนินงาน

2) มีการแจกจ่ายสื่อรณรงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้และข้อมูลข่าวสารเช่น แผ่นพับ เอกสาร ไปให้กับประชาชนจำนวนมาก และเกิดเครื่องมือในการรณรงค์อย่างต่อเนื่อง

3) เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ระหว่าง องค์กรชุมชน หน่วยงานราชการในพื้นที่ องค์กรเอกชน และ กองทุนสิ่งแวดล้อม

4) เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางด้านการเกษตร จากการทำเกษตรแผนใหม่ที่ใช้ สารเคมีปราบศัตรูพืชซึ่งก่อมลพิษต่อสภาพแวดล้อม มาเป็นเกษตรธรรมชาติ เพื่อปรับปรุงคุณภาพดิน และลดการทำลายสิ่งแวดล้อมจากพิษของสารเคมี

4.5 จุดอ่อนและข้อจำกัดในการรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์จุดอ่อน(Weakness)และข้อจำกัด(Threat) เป็นแนวการวิเคราะห์โดยการ ประเมินจุดอ่อนมักวิเคราะห์ปัญหาภายในหน่วยงาน/องค์กร ส่วนข้อจำกัดมักเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกที่ทำให้กระบวนการดำเนินงานของหน่วยงาน/องค์กรล่าช้าหรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ในส่วนของ การประเมินจุดอ่อนและข้อจำกัดของกองทุนสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยไม่จำแนกเป็นปัญหาจากปัจจัยภายนอก หรือภายใน หากแต่จะพิจารณาเป็นด้าน (Aspect) และเป็นกระบวนการ (Process) ซึ่งจะสอดคล้องกับ ระบบและกลไกการทำงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

4.5.1 ปัญหาด้านกระบวนการของกองทุนสิ่งแวดล้อม

1) กรอบและแนวทางการพิจารณาสนับสนุนเงินทุนแก่องค์กรเอกชน มีลักษณะทั่วไป และกว้าง รวมทั้งขาดความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ ทำให้โครงการขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นโครงการทางด้านสังคมอันเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนใน ชนบท ไม่สามารถปรับและดำเนินการให้สอดคล้องกับกรอบและแนวทางดังกล่าวได้โดยง่าย (ทวี เกียรติ ประเสริฐเจริญสุข และคณะ,2541:145)

2) กฎระเบียบค่อนข้างเข้มงวดและถูกยึดเป็นแนวปฏิบัติที่ตายตัวขาดความยืดหยุ่น (สมเกียรติ ประชุมรัตน์ สัมภาษณ์ 12 มิถุนายน 2543) นอกจากนี้ยังมีความซับซ้อนและยุ่งยากในการนำ เสนอโครงการ (เดชา เปรมฤดีเลิศ สัมภาษณ์,24 พฤษภาคม 2543) แบบฟอร์มในการเขียนโครงการสับ สนเข้าใจยาก (สนั่น ชูสกุล สัมภาษณ์ 10 พฤศจิกายน 2543)

3) องค์กรในการพิจารณาโครงการมีการเปลี่ยนแปลง เช่นคณะอนุกรรมการ ทำให้เกิด ความไม่ต่อเนื่องและล่าช้าในการพิจารณาโครงการ (เพ็งอ้าง,2541:146) รวมถึงเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน กองทุนสิ่งแวดล้อม ที่ต้องมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกัน จึงขาดความต่อเนื่อง ทำให้การประสาน งานไม่ต่อเนื่อง ต้องเริ่มต้นประสานงานกันใหม่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง (สมเกียรติ ประชุมรัตน์ สัมภาษณ์ 12 มิถุนายน 2543)

4) ขาดแผนปฏิบัติการ ในการสนับสนุนองค์กรเอกชนให้สอดคล้องกับปัญหาของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (เพ็งอึ้ง,2541;146)

5) ขีดความสามารถของ ความชำนาญและประสบการณ์ของผู้วิเคราะห์โครงการ คือ เจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นทั้งผู้วิเคราะห์โครงการและประสานงานกับผู้รับผิดชอบโครงการ ในการปรับแก้โครงการเบื้องต้นและปรับแก้ตามมติคณะอนุกรรมการ มติคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ผู้วิเคราะห์โครงการขาดประสบการณ์ในการประสานกับองค์กรเอกชน จะทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ (เพ็งอึ้ง,2541;146) ทั้งนี้ก็สัมพันธ์กับการบรรจุแต่งตั้งและสับเปลี่ยนตำแหน่ง

6) ความล่าช้าในการพิจารณาโครงการ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ให้ความเห็นค่อนข้างตรงกันว่า ระยะเวลาในการพิจารณาโครงการล่าช้า ซึ่งทำให้หลายโครงการต้องขอลอนโครงการ อันเนื่องมาจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อม เปลี่ยนไป ความไม่พร้อมของบุคลากร เห็นได้จาก ระยะเวลาในการพิจารณาโครงการก่อนให้การสนับสนุนใช้เวลาโดยเฉลี่ย 11 เดือนซึ่งเวลาสูงสุดที่ต้องรอการพิจารณาถึง 27 เดือน ระยะเวลาพิจารณาก่อนที่จะปฏิเสธการให้การสนับสนุนเฉลี่ย 15.27 เดือน ส่วนระยะเวลาการพิจารณาก่อนที่จะขอถอนโครงการเฉลี่ย 11.65 เดือน โดยสูงสุดที่คอยการพิจารณา 27 เดือน

4.5.2 ปัญหาด้านการจัดทำโครงการขององค์กรเอกชน

ทางด้านการนำเสนอโครงการ พบว่ามีข้อจำกัดหลายประการทำให้หลายโครงการไม่อาจดำเนินโครงการได้

1) ข้อกำหนดในการทำงานบางพื้นที่ที่ต้องขออนุญาตเจ้าหน้าที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ (เฉชา เปรมฤดีเลิศ สัมภาษณ์,24 พฤษภาคม 2543)

2) องค์กรเอกชนไม่พร้อมดำเนินการอันเนื่องจากขาดบุคลากร (รอนานเกินไปเจ้าหน้าที่ลาออก) จึงขอลอนโครงการ หรือผู้เชี่ยวชาญในโครงการดังกล่าวได้รับงานใหม่ ทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการที่ขอรับการสนับสนุนได้

3) องค์กรเอกชนเขียนโครงการนำเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหลายแหล่ง เมื่อได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งทุนอื่น จึงได้ขอลอนการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

4) ทักษะในการเขียนโครงการของเจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนมีจำกัด ไม่สามารถเขียนโครงการได้สอดคล้อง เป็นเหตุเป็นผลและมีความเป็นไปได้ในทางวิชาการและทางปฏิบัติ ทำให้ต้องมีการปรับปรุงโครงการ เป็นผลต่อการใช้เวลานานปรับปรุงอย่างยาวนาน

4.5.3 ปัญหาด้านเทคนิคและวิธีการทำโครงการ

ทางด้านเทคนิคและวิธีการถือเป็นส่วนหนึ่งของอุปสรรคในการดำเนินโครงการ เพราะจะต้องเป็นไปตามเกณฑ์การสนับสนุน และบางกิจกรรมต้องใช้ความรู้และความเป็นไปได้ในเชิงวิชาการ พอประมวลได้ดังนี้

1) องค์กรเอกชนจำนวนหนึ่ง เสนอโครงการในลักษณะที่ไม่มีความเป็นไปได้ในทางวิชาการและเทคนิค เช่น การปลูกต้นไม้ในกระป๋องน้ำตามพื้นที่ป่า เพื่อให้น้ำขังในกระป๋อง โดยเสนอเป็นโครงการใหญ่ ซึ่งผิดระบบนิเวศวิทยา และเป็นไปได้ยากเพราะกระป๋องบรรจุน้ำถ้าไม่มีการระบายน้ำออกจะทำให้รากเน่าต้นไม้จะตายได้เช่นกัน โดยเทคนิคแล้วยังไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้ในเชิงวิชาการ โครงการลักษณะนี้จึงไม่ได้รับการสนับสนุน

2) โครงการที่นำเสนอซ้ำซ้อนกับหน่วยงานราชการอื่น ดำเนินการอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งหน่วยงานราชการดังกล่าวจะมีความชำนาญมากกว่า เช่น การปลูกป่าในพื้นที่อนุรักษ์ การอนุรักษ์ปะการัง

3) โครงการที่นำเสนอ ขาดแผนการในการระดมความร่วมมือจากภาคประชาชน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของ พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ดังนั้นโครงการที่ขาดกระบวนการนี้ไม่ได้รับการสนับสนุน

4.5.4 ข้อจำกัดด้านกฎหมาย

ในส่วนของข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย ซึ่งได้กำหนดกิจกรรมที่สนับสนุนให้ดำเนินการ และผู้มีสิทธิขอดำเนินการดังนี้

1) ตาม พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 7,8 ระบุให้สิทธิเฉพาะ องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เท่านั้นที่จะมีสิทธิขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้องค์กรเอกชนเล็ก ๆ แต่ทำงานต่อเนื่องเป็นเวลานานไม่อาจขอรับการสนับสนุนการดำเนินการได้

2) สำหรับพระราชบัญญัติดังกล่าว ในมาตรา 8 ระบุกิจกรรมที่ทำได้ 5 ประการ ถึงแม้ว่าที่ผ่านมา กองทุนสิ่งแวดล้อมจะให้ได้เพียง 2 กิจกรรมเท่านั้น แต่นอกเหนือจากกิจกรรมดังกล่าวนี้ไม่

อาจจะใช้งบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ เช่น การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนในชุมชนเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ

3) การกำหนดเพดานวงเงินสนับสนุนที่ไม่เกิน 5 ล้านบาทต่อโครงการ อาจจะไม่เหมาะสม (เสนอที่ วิชัยวงศ์ สัมภาษณ์ 26 พฤษภาคม 2543) อย่างไรก็ตามก็ประเด็นดังกล่าวนี้หากตีความตามกฎหมายจะมีข้อยกเว้นอยู่คือ "...แล้วแต่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร" ในเรื่องของเพดานเงินจึงไม่ใช่ข้อจำกัดตามกฎหมาย เห็นได้จากตัวอย่างรูปธรรมคือโครงการเครือข่ายชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืน จ.บุรีรัมย์ และ จ.นครราชสีมา ที่ได้รับการสนับสนุน 12.40 ล้านบาท (จินตนา ทวีมา สัมภาษณ์ 11 กรกฎาคม 2543)

4.5.5 ข้อจำกัดด้านสถานการณ์

การประเมินสถานการณ์ที่เป็นจริงสามารถกำหนดความเหมาะสมในการดำเนินงาน จะการประมวลพบว่ามีข้อจำกัดดังนี้

1) ปัญหาของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะของความไม่หยุดนิ่ง มีการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นโครงการที่องค์กรเอกชนเขียนขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง ถ้าหากการพิจารณาของกองทุนสิ่งแวดล้อมล่าช้าปัญหาดังกล่าวอาจคลี่คลายไป หรือได้รับการแก้ไขจากหน่วยงานอื่น (เสนอที่ วิชัยวงศ์ สัมภาษณ์ 26 พฤษภาคม 2543)

2) ปัญหาของชุมชนในพื้นที่ซึ่งอาจมีความขัดแย้งกันระหว่างชุมชน และมีแนวโน้มในทางที่จะเกิดความรุนแรงขึ้นในอนาคต เช่น พื้นที่ดำเนินการบางโครงการอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแม่ปืม จังหวัดสุโขทัย ซึ่งอาจจะเกิดความขัดแย้งกับโครงการก่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น ของกรมชลประทาน ดังนั้นเมื่อประเมินถึงสถานการณ์ดังกล่าวที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ทางองค์กรเอกชนที่เสนอขอรับการสนับสนุนดังกล่าวจึงได้ขอถอนโครงการไป

4.6 จุดแข็งและโอกาสการสนับสนุนทุน

การประเมินจุดแข็ง (Straight) มักใช้วิเคราะห์กับหน่วยขององค์กรที่เป็นลักษณะเด่น ส่วนการประเมินโอกาส (Opportunity) เป็นเรื่องของการพิจารณาปัจจัยภายนอก ว่าเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด สำหรับการวิเคราะห์ครั้งนี้จะผนวกปัจจัยภายนอกและภายในเข้าด้วยกัน และจำแนกเป็นด้านของการประเมินดังนี้

4.6.1 จุดแข็งด้านการบริหารของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ทางด้านจุดแข็งของกองทุนสิ่งแวดล้อม มีหลายประเด็นสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กรเอกชน

- 1) การพิจารณาโครงการโดยละเอียด ทำให้เกิดความรอบคอบและค่อนข้างมั่นใจได้ว่าเป็นโครงการที่มีคุณภาพ และสามารถปฏิบัติได้จริงเนื่องจากมีการประเมินหลายฝ่าย
- 2) มีกระบวนการปรับปรุงแก้ไขโครงการ โดยฝ่ายวิเคราะห์โครงการของกองทุนสิ่งแวดล้อม ร่วมกับคณะกรรมการของกองทุนสิ่งแวดล้อมจะช่วยแนะนำการเขียนโครงการขององค์กรเอกชน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และข้อกำหนดของกองทุนสิ่งแวดล้อม
- 3) งบประมาณในการดำเนินงานต่อเนื่อง เพราะเป็นงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งถ้าหมดไปทางรัฐบาลจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม

4.6.2 โอกาสด้านการจัดทำโครงการขององค์กรเอกชน

ทางด้านองค์กรเอกชนซึ่งในปัจจุบันค่อนข้างมีปัญหาในเรื่องของแหล่งทุนจากต่างประเทศที่กำลังย้ายฐานการสนับสนุน และทัศนคติของประชาชน ถ้าหากได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม จะเกิดผลดีต่อการดำเนินงานขององค์กรเอกชน

- 1) เมื่อพิจารณาจะพบว่าแหล่งทุนจากต่างประเทศขององค์กรในประเทศไทย กำลังลดลง ดังนั้นกองทุนสิ่งแวดล้อม จะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งขององค์กรเอกชนในการดำเนินโครงการ
- 2) การรับการสนับสนุนทุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม จะทำให้องค์กรเอกชนสามารถประสานความร่วมมือกับหน่วยงานราชการอื่นได้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น

4.6.3 โอกาสที่ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานขององค์กรเอกชนได้รับการรับรองตามกฎหมาย ซึ่งเอื้ออำนวยความสะดวกต่อการดำเนินงาน อาทิเช่น

- 1) การดำเนินงานขององค์กรเอกชนจะได้รับการยอมรับในกฎหมาย ตาม พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 7 และ 8
- 2) มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่เปิดโอกาสให้กับองค์กรเอกชน สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้

4.6.4 โอกาสด้านสถานการณ์

ทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะมิติของปัญหา ซึ่งในปัจจุบันสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติกำลังเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว และในขณะเดียวกันภาคราชการได้ลดบทบาทลง ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวได้เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์กรเอกชนดังนี้

1) สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมกำลังวิกฤติขึ้น โดยเฉพาะมลพิษทางอากาศ ดิน น้ำ ดังนั้นการผลักดันให้องค์กรเอกชน ดำเนินการจะทำให้ลดภาระหน่วยงานของภาครัฐ และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมได้ดีขึ้น

2) ทักษะ ความเข้าใจและความตระหนักต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของภาคประชาชน องค์กรชุมชน มีสูงขึ้น ทั้งนี้ถ้ามีกระบวนการที่เหมาะสม จะระดมส่วนร่วมได้เป็นอย่างดี

4.7 ผลกระทบจากการดำเนินงาน

การประเมินผลกระทบจากการดำเนินการ สามารถประเมินได้หลายมิติ เช่นการประเมินเชิงระยะเวลามองถึงผลกระทบระยะสั้น หรือระยะยาว หรือประเมินเชิงทิศทางเช่นผลกระทบทางตรง หรือทางอ้อม ในส่วนของการประเมินผลกระทบจากการสนับสนุนองค์กรเอกชน ผู้วิจัยใช้การประเมินจากประโยชน์ที่ได้รับ หรือผู้รับประโยชน์ โดยจำแนกได้ดังนี้

4.7.1 ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม

จากการสนับสนุนจากการดำเนินงาน พบว่าในส่วนของสภาพแวดล้อมอาจจะมองได้ไม่ชัดเจน ไม่อาจกำหนดตัวชี้วัดเป็นตัวเลขได้เนื่องจากผลทางตรงและระยะสั้นอาจจะมองเห็นไม่ชัดเจน จึงทำได้เพียงการประเมินเชิงกระแสความรู้สึก ว่าแนวโน้มทั่วไปดีขึ้นเช่น

1) การลดขยะที่ไม่ย่อยสลาย เช่น โครงการร่วมลดขยะบรรจุภัณฑ์โฟมกับดาวพิเศษ ซึ่งดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานคร ได้รับการตอบรับค่อนข้างกว้างขวาง เช่นการลดการใช้ โฟมเป็นฐานกระถาง ได้รับการยอมรับค่อนข้างมาก ถึงขั้นเป็นประกาศของกรุงเทพมหานครให้เลิกใช้ โฟมเป็นกระถาง สำหรับประเพณีลอยกระทง(มีการเปลี่ยนแปลงให้ใช้โฟมได้สมัยคุณสมภัก สุรินทร์เวช เป็นผู้ว่ากรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ.2543) ซึ่งการลดการใช้ โฟมดังกล่าวลอยลงแม่น้ำลำคลองถือว่า ลดขยะที่ไม่ย่อยสลายลงแม่น้ำลำคลองได้จำนวนมาก

2) การสนับสนุนองค์กรชุมชนการดำเนินการพบว่า ในพื้นที่ภาคเหนือจะมีการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนค่อนข้างมาก เมื่อเทียบกับพื้นที่ภาคอื่น ซึ่งอาจประเมินได้ว่าลดการทำลายสภาพแวดล้อมได้ระดับหนึ่ง

3) หากมองในภาพรวม ยังไม่สามารถกล่าวได้ว่า โครงการขององค์กรเอกชน จะก่อผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมโดยรวมดีขึ้น เนื่องจากพื้นที่ทำงานขององค์กรเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนจาก กองทุนสิ่งแวดล้อมมีเพียง 30 จังหวัด หรือร้อยละ 39.47 ของจังหวัดทั้งหมด และในจังหวัดที่มีการดำเนินการก็ไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ และ บางส่วนก็ไม่อาจดำเนินการได้มีประสิทธิภาพ อันเป็นผลมาจากการขาดความต่อเนื่องของโครงการ

4.7.2 ผลกระทบต่อประชาชน

การที่กองทุนสิ่งแวดล้อมสนับสนุนการดำเนินงานให้กับองค์กรเอกชน ถือได้ว่าสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนในระดับสูง เพราะถือเป็นหน่วยงานราชการ มีผลสำคัญด้านการลดข้อครหาในเรื่องของการรับเงินต่างชาติได้เป็นอย่างดี และยังถือเป็นการระดมส่วนร่วมจากหน่วยงานราชการด้วยกันได้

นายจันทรี ประทุมภา (สัมภาษณ์ 22 ส.ค.2543) ซึ่งเป็นชาวบ้านที่ร่วม โครงการเครือข่ายชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืน จ.บุรีรัมย์ จ.นครราชสีมา ของ มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ได้กล่าวว่า "การที่โครงการที่รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้สนับสนุน แบบอย่างของการเกษตรธรรมชาติ ให้กับครูบาจังหวัดบุรีรัมย์ ทำให้ผมได้เข้ามาดูงาน เลยได้คิดว่า คนอื่นทำได้ ผมก็น่าจะทำได้เพราะพื้นที่ที่อยู่ใกล้กัน มือเท้าก็มีเท่ากัน เลยทำตาม ซึ่งต้องออกแรงด้วยและได้รับคำแนะนำจากครูบาว่าให้รู้เรา รู้เขา รู้เท่า รู้ทัน รู้กัน รู้แก่ และ รู้ว่าอย่าหาเงินให้หาความสุข เดียวนี้คุณภาพชีวิตจึงดีขึ้นมาก"

นายสากล ภาษี (สัมภาษณ์ 22 ส.ค.2543) ได้กล่าวเสริมในประเด็นเดียวกัน โดยชี้ว่า "โครงการได้จัดทำโรงเรียนชุมชนอีสาน มีปราชญ์ท้องถิ่น 3 ท่านคือ ครูบาผาย สร้อยสระกลาง ครูบาคำเคื่อง ภาษี ครูบาสุทธินันท์ ปรัชญพฤทธิ์ ผู้ชำนาญในเรื่องเกษตรกรรมธรรมชาติ ซึ่งได้เปิดรับลูกศิษย์ ซึ่งเป็นคนมุ่งมั่นทำงานมีตั้งแต่อายุ 17 ปี ถึง 73 ปี มาเรียนตามหัวไร่ คันทนา ตามไร่ ไร่ โดยมีหลักคร่าว ๆ ว่าอยู่ในพื้นที่ของตนเอง โดยมีเป้าหมายคือการไม่พึ่งพาทายนอก ไม่ต้องอาศัยภายนอก ได้รู้พื้นฐานของชีวิตคือ ผืนดิน กองทุนสิ่งแวดล้อม จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยให้ชุมชนสามารถอยู่กับพื้นที่และพัฒนาตนเองได้ดีขึ้น และมีความยั่งยืนมากขึ้น"

นายปิติพงษ์ คีตการเหมาะ (สัมภาษณ์ 12 มิ.ย.2543) เป็นประธานองค์การบริหารส่วนตำบล ต.ท่าอุแท อ.กาญจนดิษฐ์ จ.สุราษฎร์ธานี กล่าวว่า "ชุมชนได้ร่วมโครงการป่าเพื่อชีวิต (โครงการประสานความร่วมมือเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ซึ่งเดิมที่ชาวบ้านจะมีปัญหากับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เพราะในพื้นที่ไม่มีอำนาจ ชาวบ้านจะทำงานลำบาก ปลุกดันไม้ก็ผิด เก็บหินก็ผิด เมื่อได้เริ่มโครงการ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ก็เข้าใจมากขึ้น และได้ให้การสนับสนุนหลายกิจกรรมเช่นการ

จัดทำแนวเขตป่า ป่าปลูกป่าริมคลอง บวชป่า ทำศูนย์ศึกษาธรรมชาติ การปลูกพืชอย่างหลากหลาย การจัดค่ายเด็กสร้างจิตสำนึก ซึ่งเป็นงานรณรงค์สอดคล้องกับกองทุนสิ่งแวดล้อม"

4.7.1 ผลกระทบต่อหน่วยงานราชการ

ผลกระทบจากการสนับสนุนของกองทุนสิ่งแวดล้อม ในด้านลบที่มีต่อหน่วยงานราชการ อาจจะมีไม่มากนัก สืบเนื่องจากกองทุนสิ่งแวดล้อม พยายามหลีกเลี่ยงการสนับสนุนกิจกรรม ที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานราชการ ในขณะที่เดียวกันพยายามส่งเสริมกิจกรรมที่หน่วยงานราชการให้การสนับสนุน

คุณจินตนา ทวีมา (สัมภาษณ์ 11 ก.ค.2543) ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม ได้ชี้ว่า "เมื่อเราให้ทุนไปแล้วจำเป็นต้องมีการติดตามผล เคยมีกรณีที่องค์กรเอกชนได้ใช้งบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อมพิมพ์หนังสือดำนิการทำงานของหน่วยงานราชการแห่งหนึ่ง และระบุได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม จากกรณีนี้เราจึงได้กำหนดแนวทางว่า เราจะไม่ให้การสนับสนุนโครงการที่สร้างความขัดแย้ง สร้างความแตกแยกขึ้น ซึ่งบางแห่งเจ้าของพื้นที่ (กรมป่าไม้ หน่วยงานราชการในท้องถิ่น) เขาไม่ยอม ดังนั้นกองทุนจึงกำหนดว่า ถ้าองค์กรเอกชนจะทำโครงการอะไรจะต้องไปคุยกับเจ้าของพื้นที่ด้วย และทางเราจะช่วยประสานให้ และควรให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการ"

อย่างไรก็ดี เมื่อสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้บางท่าน ให้ความเห็นว่า "ต้องมองแยกส่วนเพราะกิจกรรมขององค์กรเอกชนที่ช่วยเหลืองานของกรมป่าไม้ก็มีมาก เช่น โครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติ ส่วนที่ขัดแย้งกันก็เป็นเรื่องมุมมองที่แตกต่างกัน ซึ่งถ้ากองทุนสิ่งแวดล้อมมีบทบาทดังกล่าวจะทำให้เกิดความเข้าใจมากขึ้น"

4.8 การคาดหวังต่อการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

จากการสัมภาษณ์กลุ่มและการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชน ที่ได้ดำเนินการภายใต้การสนับสนุนของกองทุนสิ่งแวดล้อม สามารถสรุปความคาดหวังของกลุ่มตัวอย่างดังกล่าว ซึ่งความเห็นดังกล่าวเป็นข้อเสนอเพื่อสะดวกต่อการดำเนินงานขององค์กรเอกชนซึ่งประมวลได้ดังนี้

4.8.1 ความคาดหวังต่อวิสัยทัศน์ แผนงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ความคาดหวังดังกล่าวมุ่งชี้ไปที่ทิศทาง แนวทางการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม ภายใต้เงื่อนไขที่สามารถดำเนินงานอย่างแท้จริง สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ควรมีวิสัยทัศน์ในลักษณะของการเป็นองค์กรที่ชั้นนำ ด้านการส่งเสริม ดูแล รักษา และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

2) ควรมีแผนงานสนับสนุนองค์กรเอกชน โดยพิจารณาจากระดับความรุนแรงของปัญหาเป็นสำคัญ อาจกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่จะให้การพิจารณาเป็นพิเศษ เช่นอาจจะประกาศการให้การสนับสนุนกิจกรรมใดในพื้นที่ใด และเปิดให้องค์กรเอกชนเสนอโครงการ และพิจารณาจากโครงการที่เหมาะสม หรือรวมกลุ่มองค์กรเอกชนให้ดำเนินโครงการตามที่ประกาศให้การสนับสนุน

3) ควรกำหนดแนวทางการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน ในการร่วมกันดำเนินการป้องกัน แก้ไข และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4.8.2 ความคาดหวังต่อหลักการและแนวทางของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ความคาดหวังต่อหลักการกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้การสนับสนุนองค์กรเอกชนได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (ทวีเกียรติ ประเสริฐเจริญสุขและคณะ, 2541:192-193) ประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้

1) หลักการของความไว้วางใจ โดยกองทุนสิ่งแวดล้อมควรร่วมเรียนรู้กระบวนการทำงานอย่างไว้วางใจและเข้าใจธรรมชาติขององค์กรเอกชน

2) หลักการมีส่วนร่วม ซึ่งหมายถึงการระดมส่วนร่วมจากองค์กรเอกชนในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานอย่างเหมาะสม นับตั้งแต่การร่วมศึกษาปัญหา การร่วมวิเคราะห์สาเหตุ การร่วมเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา การร่วมตัดสินใจเลือกแนวทางในการแก้ไขปัญหา การร่วมปฏิบัติงาน และการร่วมสนับสนุนกิจกรรม

3) หลักการความโปร่งใส ซึ่งหมายถึงความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรเอกชน ที่ทางกองทุนสิ่งแวดล้อม และผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าตรวจสอบและสังเกตการณ์การดำเนินกิจกรรมได้ตลอดเวลา ความโปร่งใสในทุกขั้นตอนนอกจากเป็นการแสดงความบริสุทธิ์ของตนเองแล้ว ยังเปิดโอกาสให้ผู้อื่น องค์กรเอกชนอื่นได้เรียนรู้กระบวนการต่าง ๆ ด้วย

4) หลักการความยั่งยืน แม้ว่าโครงการคือการใช้ทรัพยากรเพื่อดำเนินกิจกรรมที่มีการเริ่มต้นและการสิ้นสุด แต่สำหรับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่จะยั่งยืนได้ ควรส่งผ่านกระบวนการทำงานไปยังองค์กรชุมชน องค์กรประชาชน ในพื้นที่ซึ่งถือเป็นผู้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

4.8.3 ความคาดหวังต่อกลไกการพิจารณาโครงการของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ทางด้านกลไกการพิจารณาโครงการ ทางเจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนและตัวแทนชุมชนที่รับประโยชน์ จากกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีประสบการณ์ตรงในการจัดทำโครงการได้คาดหวังกลไกการพิจารณาโครงการของกองทุนสิ่งแวดล้อมดังนี้

1) ควรเพิ่มตัวแทนขององค์กรเอกชน เข้าไปในสัดส่วนของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และ คณะอนุกรรมการฯ เพื่อที่จะเป็นตัวแทนในการอธิบายให้คณะกรรมการที่มาจากภาคีอื่นได้เข้าใจบทบาทและแนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชน

2) ควรกำหนดวาระการเปิดรับโครงการ วาระการพิจารณาโครงการ เกณฑ์การพิจารณาโครงการ โดยมีกำหนดการตัดสินใจในระยะเวลาที่แน่นอน เพื่อองค์กรเอกชน ที่เสนอโครงการจะได้รับทราบว่า โครงการจะถูกตัดสินใจเมื่อใด

3) ควรมีกลไกการปรับปรุงโครงการร่วมกัน ระหว่างองค์กรเอกชนกับสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม ก่อนที่จะส่งให้กับคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ตัดสินใจ

บทที่ 5

สรุปและเสนอแนะ

5.1 สรุป

การวิจัยเรื่อง ระบบและกลไกการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา : ศึกษากรณี กองทุนสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ศึกษาระบบ กลไก และการบริหารของกองทุนสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรเอกชน และประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

สำหรับวิธีการศึกษาผู้วิจัยให้ความสำคัญต่อการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) การสัมภาษณ์กลุ่ม (Focus Group Discussion) จากผู้บริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชน ตลอดจนประชาชนผู้รับประโยชน์ ควบคู่กับการวิเคราะห์เอกสารโครงการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

5.1.1 สรุปภาพรวมของกองทุนสิ่งแวดล้อม

กองทุนสิ่งแวดล้อม ก่อตั้งขึ้นตาม พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2535 มีสาระสำคัญคือ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาลพิษ ซึ่งมีรูปแบบและแนวทางหลากหลายวิธี หนึ่งในนั้นคือการใช้เงินเป็นเครื่องมือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยระบุไว้ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยเรื่องของกองทุนสิ่งแวดล้อม (มาตรา 22-31)

กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งเงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน โดยมีเงินเข้ากองทุนจนถึงปัจจุบันเป็นจำนวน 7,250 ล้านบาท ในส่วนของเงินจำนวนดังกล่าว ได้จำแนกวิธีการใช้เป็น 2 ประเภทคือ การปล่อยกู้ (Loan) สำหรับกิจกรรมของภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ ในการรักษาสิ่งแวดล้อม และเงินอุดหนุนให้เปล่า (Grant) สำหรับการอุดหนุนกิจกรรมใด ๆ เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการอุดหนุนที่กำหนดโดยคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม

5.1.2 สรุประบบและกลไกการบริหารของกองทุนสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากกองทุนสิ่งแวดล้อมดำเนินการภายใต้การมีกฎหมายรองรับ จึงไม่ได้กำหนดควิธทัศน์เป็นลายลักษณ์อักษร สำหรับผู้บริหารกองทุนชุดปัจจุบันมองว่าควรเป็น "การใช้ประโยชน์จากกองทุนอย่างยั่งยืนเพื่อให้มีเงินทุนหมุนเวียนกลับ" ส่วนระบบและกลไกการดำเนินงานได้กำหนดเป็นแนวทาง ดังนี้

1) องค์กรเอกชนที่มีสิทธิขอรับการสนับสนุน ต้องจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม

2) การจัดทำโครงการขององค์กรเอกชนที่อยู่ในข่ายการสนับสนุนของกองทุนสิ่งแวดล้อม คือกิจกรรมที่จำเป็นเร่งด่วนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กิจกรรมที่มีกระบวนการระดมความร่วมมือจากประชาชน และเป็นกิจกรรมที่ไม่ขัดหรือขัดกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3) สำหรับวงเงินสนับสนุนได้กำหนดเพดานสูงสุดไว้ว่า กองทุนสิ่งแวดล้อมจะให้การสนับสนุนไม่เกินปีละ 100 ล้านบาท และไม่เกินโครงการละ 5 ล้านบาท

5.1.3 สรุปผลการสนับสนุนการพัฒนาของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ด้านผลการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเอกชนพบว่า มีองค์กรเอกชนที่มีสิทธิขอรับการสนับสนุน 113 องค์กร โดยยื่นโครงการเสนอขอรับการสนับสนุน 43 องค์กร จำนวน 72 โครงการ มีวงเงินรวม 324.01 ล้านบาท และจากปี พ.ศ.2537-2543 ได้ให้การสนับสนุนเงินทุนดำเนินการ 17 องค์กร จำนวน 23 โครงการ เป็นวงเงิน 111.14 ล้านบาท โดยได้มีโครงการกระจายไปยังพื้นที่ 30 จังหวัดทั่วประเทศ สามารถประเมินผลการดำเนินงานโดยสรุปได้ดังนี้

1) การบรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยการเทียบกับ พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 8 พบว่า กองทุนสิ่งแวดล้อมได้ให้การสนับสนุนกิจกรรม 2 ใน 5 เรื่อง และไม่ได้ยึดถือมาตราดังกล่าวเป็นเกณฑ์สนับสนุน แต่มีลักษณะเป็นองค์กรตั้งรับโครงการอันหลากหลายขององค์กรเอกชน

2) ด้านองค์กรเอกชนที่ดำเนินงาน พบว่า ประสบความสำเร็จในหลายพื้นที่ โดยพิจารณาจากการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนในระดับท้องถิ่น มีการแจกจ่ายสื่อเพื่อการรณรงค์สร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง รวมถึงประชาชนในพื้นที่ที่มีความพึงพอใจในการเข้าร่วมกิจกรรม

3) ด้านจุดอ่อนและข้อจำกัดของการสนับสนุนการดำเนินงานในส่วนของกองทุนสิ่งแวดล้อม พบว่า เป็นเรื่องของกฎระเบียบที่เข้มงวด แนวทางการสนับสนุนที่ขาดความยืดหยุ่น และมีระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติโครงการนานเกินไป ส่วนทางด้านองค์กรเอกชนเองก็พบว่า บางส่วนขาดประสิทธิภาพในการเขียนโครงการ ขาดความเข้าใจในการจัดทำโครงการ และไม่ได้เขียนโครงการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การสนับสนุนของกองทุน เช่น ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน เสนอดำเนินงานในพื้นที่ซึ่งหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบอยู่ไม่อนุญาต และบางองค์กรเสนอของบประมาณจากหลายแหล่งจนเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนกัน

4) ด้านจุดแข็งและโอกาสของการสนับสนุนการดำเนินงานที่เด่นชัดคือ กองทุนสิ่งแวดล้อมมีความรอบคอบในการพิจารณาโครงการ มีกระบวนการปรับปรุงแก้ไขโครงการร่วมกับองค์กรเอกชน และงบประมาณสนับสนุนเป็นงบประมาณแผ่นดินจึงมีความต่อเนื่อง

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ควรยึดแนวทางของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ใน "มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน" ซึ่งการดำเนินการในปัจจุบันสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผ่านโครงการขององค์กรเอกชน ทั้งนี้ควรปรับให้มีการสนับสนุนไปถึงประชาชนโดยตรง ทั้งนี้อาจกำหนดเป็นวงเงินที่จำกัดเช่น ไม่เกิน 1 ล้านบาทต่อโครงการ หรือแนวทางการสนับสนุนโดยตรงอื่นใดตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร

5.2.2 ข้อเสนอเชิงการปฏิบัติ

1) ควรกำหนดลำดับความสำคัญและความรุนแรงของพื้นที่ปัญหา(Targeting Map) โดยกำหนดเป็นแนวทางการสนับสนุนงบประมาณเป็นรายปี

2) กองทุนสิ่งแวดล้อมควรประสานความร่วมมือไปยังฝ่ายความร่วมมือองค์กรเอกชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือ สมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อดำเนินการประชุม สัมมนาด้านการจัดทำโครงการ เพื่อรับฟังปัญหาการจัดทำโครงการขององค์กรเอกชน และในขณะเดียวกันก็สร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับองค์กรเอกชนที่เคยรับรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ถ่ายทอดประสบการณ์การจัดทำโครงการ โดยการดำเนินงานดังกล่าวควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

3) วงเงินงบประมาณสนับสนุนจำนวน 5 ล้านบาทต่อองค์กรต่อโครงการ มีความเหมาะสมในกรณีที่เป็นโครงการเดี่ยว ซึ่งหากจะให้เกิดประสิทธิภาพสูงขึ้นควรส่งเสริมให้มีการนำเสนอในลักษณะของชุดโครงการ(Project Package) เช่น การดำเนินการร่วมกันขององค์กรเอกชนหลายองค์กรในลักษณะของภาพรวม และมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการในภาพรวม

5.2.3 ข้อเสนอเพื่อการวิจัย

- 1) ควรมีการวิจัยเพิ่มเติมในเรื่องแนวทางการปรับปรุง พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540
- 2) ควรมีการวิจัยเพิ่มเติมในด้านการจัดทำลำดับความสำคัญของปัญหาและความรุนแรงของพื้นที่ปัญหา(Targeting Map) โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากองค์กรเอกชนและประชาชนในแต่ละพื้นที่

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. การส่งเสริมกิจกรรมสิ่งแวดล้อมศึกษาสำหรับเยาวชน. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, (เอกสารอัดสำเนา)2535
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม,2542
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. ทำเนียบองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม . กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย,2537
- เครือข่ายสิ่งแวดล้อม 36, สิ่งแวดล้อม'36 : ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม, เอกสารประกอบการสัมมนา การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไทยครั้งที่ 4, 18-19 ธันวาคม 2536,กรุงเทพฯ,2536
- เครือข่ายสิ่งแวดล้อม 37, สิ่งแวดล้อม'37 : แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม,เอกสารประกอบการสัมมนา การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไทยครั้งที่ 5, 12-13 พฤศจิกายน 2537,กรุงเทพฯ,2537
- เครือข่ายสิ่งแวดล้อม 38, สิ่งแวดล้อม'38 : ยุทธศาสตร์และมาตรการเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา , เอกสารประกอบการสัมมนา การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไทยครั้งที่ 5, 2-3 ธันวาคม 2538,กรุงเทพฯ,2538
- ดิน ปรัชญพฤทธิ ,ศ.ดร. .ข้าราชการระดับสูงของไทยและความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพฯ:เจริญวิทย์การพิมพ์,2530
- ทวีเกียรติ ประเสริฐเจริญสุข และคณะ. โครงการจัดทำแนวทางการสนับสนุนการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ,2541
- ปกรณ์ ปรียากร, ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ใน อุทัย เล่าหัวเขียร(บก.) การบริหารการพัฒนา. กรุงเทพฯ:มูลนิธิเอเชีย,2537
- ประยงค์ เต็มชาวลา,นพ.ดร..องค์กรระบบราชการกับการพัฒนาชนบทไทย.กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์สามเจริญพาณิชย์,2535
- ฝ่ายความร่วมมือภาคเอกชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการขององค์กรเอกชน . กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม,(เอกสารอัดสำเนา)2537
- รุ่ง แก้วแดง.รีเอ็นจิเนียริงระบบราชการไทย.กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์มติชน,2538

- วรเดช จันทรศร.การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย.กรุงเทพฯ:สมาคม
สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.2534
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. การศึกษาพัฒนาการองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย, งาน
วิจัยเพื่อเสนอ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่ง
แวดล้อม , 2539
- สมัย อากาภิรม และ เขาวนันท์ เชษฐรัตน์. สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย , กรุงเทพฯ:มูลนิธิโลกสีเขียว,2538
- สังคม คุณณณากรสกุล. การดำเนินงานพัฒนาขององค์กรพัฒนาเอกชน: กรณีศึกษาองค์กรพัฒนา
เอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์ , 2542
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ. กรุงเทพฯ:สำนัก
งานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.2539
- สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ. ทำเนียบองค์กรเอกชนทั่วประเทศปี พ.ศ.2540 .
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ,2540
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. กองทุนสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : กองทุนสิ่งแวดล้อม สำนัก
งานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม,2541
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. รายงานคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2537 .กรุงเทพฯ
กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม , 2537