

สัญญาเลขที่ RDG4/0027/2543

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการ กองทุนเพื่อการพัฒนา : กรณีศึกษาสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

วันที่.....	28 ก.ค. 2546
เลขทะเบียน.....	L 00219
เลขเรียกหนังสือ.....	R16 43 4 0027

ผู้วิจัย

นายประภาส แสนสิงห์

สังกัด

สถาบันวิจัยสังคม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว)
เลขที่ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน
เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทร 298-0455 โทรสาร 298-0476
Home page : <http://www.trf.or.th>
E-mail : trf-info@trf.or.th



สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาของการวิจัย	1
1.2 วัตถุประสงค์	1
1.3 ขอบเขตการศึกษา	2
1.4 ประเด็นการวิจัย	2
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
1.6 ข้อจำกัดในการศึกษา	3
1.7 คำศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษา	3

บทที่ 2 สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

2.1 “กองทุนชุมชนเมือง” ก่อนการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง	5
2.2 การก่อตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง	6
2.3 วิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และแนวทางการดำเนินงานขององค์กร	11
2.3.1 วัตถุประสงค์	11
2.3.2 หลักการ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการดำเนินการ	11
2.4 แหล่งที่มาและจำนวนเงินทุน	13
2.5 ขอบเขตและแนวทางการดำเนินงาน	14

บทที่ 3 โครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการกองทุน

3.1 โครงสร้างการดำเนินงาน	18
3.1.1 คณะกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมือง	18
3.1.2 สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง	19
1. โครงสร้างการบริหารองค์กร	20
2. โครงสร้างการทำงานพื้นที่	21
3.2 ระบบและกลไกการจัดการกองทุน	23
3.2.1 ระบบวางแผนและงบประมาณ	23
3.2.2 ระบบการพิจารณาสนับสนุนการพัฒนาและสินเชื่อ	23
3.3 ระบบการประสานการทำงานภายในและภายนอกองค์กร	32
3.4 ระบบการรายงาน ตรวจสอบ ติดตามประเมินผล	34
3.4.1 ระบบการรายงานการปฏิบัติงาน	34
3.4.2 ระบบการตรวจสอบ	34
3.4.3 ระบบการติดตามประเมินผล	35

บทที่ 4 ผลการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

4.1 ผลงานด้านการพัฒนา	37
-----------------------	----

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.2 ผลงานด้านสินเชื่อ	40
4.3 ผลงานด้านการบริหาร	41
4.4 จุดอ่อน/ข้อจำกัดในการดำเนินงานและการแก้ไข	42
 บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุปผลการศึกษา	44
5.2 ปัจจัยที่เป็นปัญหา/อุปสรรคในการดำเนินงาน	46
5.3 ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของ พชม.	47
บรรณานุกรม	48
 ภาคผนวก	
ก. สถิติผลการดำเนินงานสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง	51
ข. สรุปเชิงบริหารการประเมินผลโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาชุมชน	55
ค. บทสรุปเชิงบริหารการจัดการสินเชื่อหมุนเวียนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินและวิกฤตของชุมชนโดยเครือข่ายองค์กรชุมชนเมือง	60
ง. การสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เจาะลึก	63

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาของการวิจัย

จากการพัฒนาชุมชนทั้งในเมืองและในชนบทของภาครัฐในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ในลักษณะกระบวนการจากบนลงล่าง เพื่อกระจายทรัพยากรให้ทั่วถึงนั้น ประจักษ์ชัดว่าไม่บรรลุผลสำเร็จตามที่คาดหวัง สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในหลายขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา

ปรากฏการณ์ใหม่ที่นับเป็นความพยายามหนึ่ง เพื่อปิดช่องว่างความล้มเหลวข้างต้นคือ การพัฒนาชุมชนในรูปแบบ“กองทุน” ด้วยมีความเชื่อมั่นว่าชุมชนมีศักยภาพ สามารถบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ สามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ ตรงตามความจำเป็น (Responsiveness to local needs) ในขณะเดียวกันเป็นการเปิดมิติในบริบทการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยปริยายทั้งนี้เนื่องจากการบริหารงานพัฒนาในรูปแบบกองทุนนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนให้มีการสร้าง “กลไกการพัฒนาท้องถิ่น” ขึ้น ดังจะเห็นได้จากองค์กรพัฒนาบางแห่งที่ประสบความสำเร็จในการใช้รูปแบบกองทุนเพื่อการพัฒนา เช่น สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ซึ่งเคยได้รับเงินสนับสนุนแบบให้เปล่า (Grant fund) จาก CIDA และให้คนในท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการภาค (Project Review Committee) ตัดสินใจบริหารทรัพยากรกันเอง และที่สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองได้จัดระบบและกลไกพิจารณาและติดตามโครงการพัฒนาในรูปแบบของคณะกรรมการท้องถิ่น (Project Committee) เพื่อบริหารเงินที่ได้รับการสนับสนุนจาก DANCED เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้ในเวลาต่อมาได้กลายเป็นกลไกการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีลักษณะการทำงานด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม เรียนรู้ร่วมกันของชาวบ้านเพื่อจัดการแก้ปัญหา กำหนดทิศทางของตนเอง และบริหารทรัพยากรของตนเอง จึงเกิดความยั่งยืนขึ้นในกระบวนการพัฒนาชุมชน

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาระบบกลไกและแนวทางในการบริหารจัดการทุน เพื่อสร้างความยั่งยืนสำหรับชุมชน ที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการจัดการกิจการสาธารณะของท้องถิ่น โดยท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่นได้อย่างจริงจัง
2. เพื่อเปรียบเทียบ และประเมินรูปแบบการจัดการทุนเพื่องานพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน
3. เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการ บริหารกองทุนที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย
4. เพื่อพัฒนาบุคลากรขององค์กรที่ศึกษา ให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และกระบวนการทำวิจัยอย่างเป็นระบบ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยชุด“ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา” ขอบเขตการวิจัยเฉพาะกรณีศึกษาสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ซึ่งเป็นแหล่งทุนจากรัฐบาลบริหารโดยหน่วยงานในกำกับของรัฐบาล งานวิจัยนี้เป็นการประเมินเชิงสังเคราะห์ และเสนอแนะระบบและกลไกการบริหารจัดการทุนเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งมีขอบเขตการวิจัยดังนี้

1. ทุนเพื่อการพัฒนา ครอบคลุมถึงทุนที่มาจากงบประมาณแผ่นดิน และทุนที่มาจากแหล่งอื่นๆ โดยเน้นทุนที่เป็นการจัดสรรเพื่อให้เกิดโครงการภาคประชาชน ไม่ใช่โครงการที่ดำเนินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ดำเนินโครงการอาจเป็นชาวบ้าน นักพัฒนาเอกชน ประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนโครงการในนามหน่วยงานรัฐ

2. ขอบเขตของการบริหารจัดการทุน ครอบคลุมถึงการได้มา การดูแล การจัดสรรทุน และระบบการติดตามประเมินผล

1.4 ประเด็นการวิจัย

1. ศึกษาบริบท เงื่อนไข และความจำเป็นที่ทำให้เกิดองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารทุนเพื่อการพัฒนาชุมชน เพื่อปิดช่องว่างหรือแก้ปัญหาต่างๆ รวมถึงประวัติศาสตร์การพัฒนาการจัดการกองทุน การแยกตัว การขยายผล ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ

2. ศึกษาภาพรวมขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรทุนเพื่อการพัฒนาได้แก่ แหล่งที่มา จำนวนเงินทุนและวิธีการได้มา เป้าหมาย วัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน โครงสร้างองค์กร ผลการดำเนินงาน ผลกระทบต่อชุมชนในภาพรวม ผลกระทบต่อการเสริมสร้างกลไกการพัฒนาท้องถิ่น หรือการสร้างการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในกิจการสาธารณะประโยชน์

3. ศึกษาเปรียบเทียบและสังเคราะห์รูปแบบการจัดการกองทุนเพื่อนำเสนอระบบและกลไกการบริหารจัดการที่นำไปสู่กระบวนการบริหารจัดการกองทุนที่ยั่งยืน และเหมาะสมกับสังคมไทย

1.4.1 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเพื่อหาความชัดเจนในระบบกลไกและแนวทางในการบริหารจัดการกองทุน จึงเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพในแนวลึก โดยมีระเบียบวิธีวิจัยดังนี้

1. ศึกษาเอกสาร (Review Literature) ที่เกี่ยวข้อง

2. จัดทำ Focus group discussion และสัมภาษณ์เชิงลึกกับชุมชนและผู้นำ เพื่อค้นหาผลกระทบของกองทุนในระดับต่างๆ

3. การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ(Workshop)เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจในประเด็น วิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ของกองทุน วิธีคิด แนวทางในการบริหารทุนเพื่อพัฒนาองค์กร และกลไกการพิจารณาในระดับต่างๆ

1.4.2 ระยะเวลาในการวิจัย

ระหว่าง 1 เมษายน ถึง 31 ธันวาคม 2543

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงแนวคิดและแนวทางการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง
2. ทราบถึงระบบและกลไกในการดำเนินงาน และปัญหาอุปสรรคในระดับต่างๆ
3. ได้แนวทางในการปรับปรุงระบบและกลไกให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย

1.6 ข้อจำกัดในการศึกษา

มีระยะเวลาในการศึกษาสั้นเพียง 9 เดือน ซึ่งต้องครอบคลุมเนื้อหากว้างขวาง ในขณะเดียวกันสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษ มีการทำงานทั้งด้านพัฒนาและด้านการให้สินเชื่อแก่องค์กรชุมชน รวมทั้งพื้นที่การดำเนินงานขยายออกไปครอบคลุมชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพฯ ปริมณฑล และเขตเมืองในภูมิภาคต่างๆของประเทศ

1.7 คำศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษา

โครงการ หมายถึง โครงการพัฒนาคนจนในเมือง

สำนักงาน หมายถึง สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

คณะกรรมการ หมายถึง คณะกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมือง

คนจนในเมือง หมายถึง บุคคลที่มีรายได้น้อย ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดหรือผู้มีรายได้น้อยอื่นๆในเมือง

ชุมชนแออัด หมายถึง บริเวณพื้นที่ที่ส่วนใหญ่มีการอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น ไร้ระเบียบ และขาดทฤษฎีธรรม ประชาชนอยู่กันอย่างแออัด หรือที่อาศัยอยู่ร่วมกันโดยมีความสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งมีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยของผู้อยู่

อาศัย และมีปัญหาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงในการอยู่อาศัย

กลุ่ม หมายถึง องค์การชุมชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์การการเงินชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์
ธนาคารหมู่บ้าน ฯลฯ

เครือข่ายองค์การชุมชน หมายถึง กลุ่มองค์การชุมชนที่มีการรวมตัวกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่
จะทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ขององค์การชุมชนในกลุ่มนั้น ซึ่งการรวมตัวกันอาจมีมิติ
ของพื้นที่เดียวกัน กิจกรรมการพัฒนา/ปัญหาร่วมกัน

บทที่ 2

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

2.1 “กองทุนชุมชนเมือง” ก่อนการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในอดีตที่ผ่านมา (ก่อนปี 2525) มักจะเป็นการมองปัญหาจากบนลงล่างโดยหน่วยงานภาครัฐมีแนวทาง แผนงาน งบประมาณ และเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหา และ “พัฒนา” ตามภารกิจและแนวทางของแต่ละหน่วยงาน เช่น กรุงเทพมหานครเน้นการให้บริการด้านการศึกษา สาธารณสุข และการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนขึ้นมาดูแลการพัฒนาชุมชน ส่วนการเคหะแห่งชาติมีภารกิจในเรื่องที่อยู่อาศัย แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัดด้วยการสร้างแฟลต เคหะชุมชน ปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม พัฒนาสาธารณูปโภค และการย้ายชุมชนไปที่ใหม่ องค์การพัฒนาเอกชนมีทั้งที่ทำงานด้านการให้บริการการศึกษา สาธารณสุข สงเคราะห์กับองค์กรที่ทำงานด้านการพัฒนาชุมชนทั่วไป แก้ปัญหาพื้นฐานทะเบียนบ้าน น้ำ ไฟ การศึกษา บางองค์กรเริ่มงานด้านสิทธิชุมชน/องค์กรชุมชน

ตั้งแต่ช่วงปี 2525 – 2530 ได้เริ่มเกิดกระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนในรูปแบบใหม่ การรวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์มีการระดมการออมหรือกองทุน เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ในลักษณะโครงการที่ชาวบ้านเป็นผู้คิดและบริหารจัดการด้วยตัวเอง ได้แก่ สหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนหลังบ้านมนังคศิลา สหกรณ์เคหสถานชุมชนแข่งกี ชุมชนอ่อนนุช ฯลฯ นอกจากเงินออมของชาวบ้านเงินทุนสนับสนุนการดำเนินการมาจากต่างประเทศ คือ ชุมชนหลังบ้านมนังคศิลา (cebemoney-เยอรมัน) ชุมชนแข่งกี (ISH-เนเธอร์แลนด์) ชุมชนกองขยะอ่อนนุช (LDAP-แคนาดา) ฯลฯ ในช่วงนี้ องค์การพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย มูลนิธิดวงประทีป องค์การนานาชาติเพื่อร่วมกันพัฒนา ฯลฯ ได้เริ่มส่งเสริมให้ชาวชุมชนแออัดจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อรวมตัวกันแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย

จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ในเมืองมากขึ้น ประกอบกับปัญหาอื่นๆ เช่น น้ำท่วมกรุงเทพฯ ปี 2526 ส่งผลให้ชุมชนถูกไล่ที่อีกหลายแห่ง ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่ใกล้ชิดเรื่องนี้เริ่มคิดเรื่อง “กองทุนกลาง” เพื่อนำมาแก้ปัญหาเมื่อชาวบ้านถูกไล่ที่ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นรูปธรรมมากขึ้น เมื่อการสัมมนาข่างกองทุน 119.5 ล้านบาท เพื่อเป็นกองทุนหมุนเวียนในการแก้ปัญหาชาวบ้านที่ถูกไล่ที่ให้สามารถกู้ยืมไปใช้ในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย โดยที่ชาวบ้านเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งกองทุนดังกล่าวก็ได้รับอนุมัติ แต่ก็กลายเป็นงบประมาณสำหรับการเคหะแห่งชาติที่นำไปจัดซื้อที่ดินเพื่อรองรับชาวบ้านที่ถูกไล่ที่ ไม่สามารถนำไปใช้เป็นกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยตามที่ชาวบ้านเสนอ

ปี 2528 ได้เกิดเหตุการณ์การไล่รื้อชุมชนรุนแรง โดยใช้กฎหมายและกำลังเข้ารื้อถอนชุมชนพร้อมใจ ทำให้ชาวบ้านได้รวมตัวกันผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาโดยการเดินขบวนประท้วง ส่งผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายบรรหาร ศิลปอาชา) ไปดูพื้นที่/เจรจากับเจ้าของที่ดิน แต่ไม่ประสบผล จากกรณีความรุนแรงที่เกิดขึ้นที่ชุมชนพร้อมใจ ส่งผลให้สังคมได้รับรู้ปัญหาชุมชนแออัดกว้างขวางขึ้น จนกระทั่งรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งกองทุนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขปัญหาคนจนเมือง หรือกองทุน 250 ล้าน ขึ้นในปี 2532 โดยช่วงแรกให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหาร แต่ยังไม่ทันได้ดำเนินการก็เปลี่ยนไปอยู่ที่กรมประชาสัมพันธ์ โดยที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายชุมชน คือ ดร.สุเมธ ชุมสาย และ อาจารย์ประภาภัทร นิยม พยายามหาทางให้กองทุนเข้าถึงคนจนและมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ซึ่งได้มีการตั้งคณะกรรมการจากหลายฝ่ายขึ้นมรดุแลกองทุน แต่เนื่องจากกรมประชาสัมพันธ์ไม่มีประสบการณ์การพัฒนาด้านนี้ ไม่มีความคล่องตัวและเชี่ยวชาญในเรื่องชุมชนและที่อยู่อาศัย ทำให้เงินกองทุนสามารถใช้ในการสนับสนุนการจัดซื้อที่ดินเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนได้เพียง 4 ชุมชน เกิดปัญหาในการจัดการและกลไกการทำงาน จนงานชะงักไป ในที่สุดเงินที่เหลือจากกองทุน 250 ล้าน ก็โอนไปที่การเคหะแห่งชาติ นำไปสู่การแก้ปัญหาแบบเดิม คือ หน่วยงานเป็นผู้ดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของชุมชนแออัดเองก็ได้มีการตื่นตัวในเรื่องนี้ หลายชุมชนมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ อย่างเช่น ชุมชนที่องค์การนานาชาติเพื่อร่วมกันพัฒนาเข้าไปทำงาน เกิดกลุ่มออมทรัพย์รวมประมาณ 40 กลุ่ม ฯลฯ

2.2 การก่อตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

ในปี 2533 “คณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้มีการพิจารณานหาแนวทางใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาและสนับสนุนการพัฒนาชาวชุมชนแออัด ด้วยเห็นการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยเพียงอย่างเดียวไม่สามารถช่วยให้ชาวชุมชนแออัดมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ แม้ว่าการเคหะแห่งชาติได้ช่วยจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้แล้ว แต่ชาวชุมชนยังคงมีปัญหาค่าเช่าแพงได้ ความยากจน ทำให้ไม่สามารถผ่อนชำระค่างวดที่อยู่อาศัยได้ จนทำให้ต้องขายสิทธิที่อยู่อาศัย นอกจากนั้นในระดับนโยบายส่วนหนึ่งของ สศช. มุ่งเน้นการใช้กลไกตลาดเอกชนในการผลิตที่อยู่อาศัย โดยเชื่อว่า “ถ้าคนจนมีรายได้สูงขึ้น ก็จะสามารถซื้อที่อยู่อาศัยในราคาตลาดได้” แนวทางที่จะช่วยให้คนจนมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ก็คือ การพัฒนาอาชีพ รายได้คนจนให้ดีขึ้น จึงได้มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติไปศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าเช่าแพงของประเทศต่างๆ เช่น กรณีกรามีนแบงก์ ประเทศบังกลาเทศ ฯลฯ หลังจากนั้นในเดือนธันวาคม 2533 จึงได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานศึกษาเรื่อง “กองทุนพัฒนาคนจนเมือง” ซึ่งสถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม รับไปศึกษา โดยคุณไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม เป็นหัวหน้าคณะศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง “กองทุนพัฒนาคนจนเมือง” ได้มีการระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำชุมชน นักวิชาการ ฯลฯ อย่างกว้างขวาง ซึ่งเห็นความคาดหวัง

ต่อกองทุนของแต่ละกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน โดยในส่วนของชาวบ้านและองค์กรพัฒนาเอกชนตั้งใจที่จะให้เป็นกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยเป็นหลัก ในขณะที่ในส่วนของภาครัฐเห็นว่าการเคหะแห่งชาติทำหน้าที่แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยอยู่แล้ว กองทุนน่าจะใช้สำหรับการพัฒนาอาชีพรายได้ แก้ปัญหาความยากจน ซึ่งจะเป็นแนวทางในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 การศึกษาซึ่งพยายามประสานความคิดหลายฝ่าย จนกระทั่งได้ข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งกองทุนพัฒนาคนจนเมือง ซึ่งมีลักษณะขององค์กรรูปแบบใหม่ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

1. รูปแบบองค์กร ให้ระยะแรกให้การเคหะแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ เป็นฐานในการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้สามารถดำเนินการจัดตั้งได้สะดวก รวดเร็ว และมอบอำนาจการบริหารกองทุนให้กับคณะกรรมการกองทุน ซึ่งมีองค์ประกอบจาก 3 ฝ่ายในสัดส่วนที่เท่ากัน คือ ผู้แทนภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ/ภาคเอกชน และผู้แทนชุมชน โดยในระยะต่อไปเมื่อหมดความจำเป็นที่จะต้องอาศัยองค์กรของรัฐเป็นฐานจัดตั้งแล้วให้แยกเป็นองค์กรอิสระ ที่มีกฎหมายจัดตั้งต่อไป

2. แนวทางการดำเนินงาน ให้คณะกรรมการกองทุนเป็นผู้กำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินงานและแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของกองทุน โดยมีสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ที่มีกรรมการผู้จัดการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงาน เน้นการจัดการในลักษณะเอื้ออำนวยให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวในการทำงานมากกว่าการควบคุม

หลังจากที่ได้ผลการศึกษาดังกล่าว คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอขอความเห็นชอบในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาคนจนเมือง เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2535 ตามหนังสือที่ นร. 0801/704 ลงนามโดย นายพิสิษฐ์ ภัคเกษม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กองทุนพัฒนาคนจนเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองให้มีความสามารถในการเพิ่มรายได้ สร้างความมั่นคงในรายได้ และมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม โดยมีสิทธิการอยู่อาศัยที่มั่นคง

2. ให้การเคหะแห่งชาติ ออกระเบียบข้อบังคับการตั้งกองทุนเป็นการพิเศษ โดยทำสัญญายืมเงินจากกระทรวงการคลัง มอบอำนาจการบริหารกองทุนให้คณะกรรมการกองทุนมีอิสระไม่ติดขัดกับระบบราชการ และเมื่อดำเนินการไประยะหนึ่ง (10 ปี) หรือเมื่อจ่ายเงินคืนรัฐไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของเงินยืมทั้งหมดอาจแยกตัวเป็นองค์กรอิสระจากการเคหะแห่งชาติหรือในกรณีที่มีความพร้อมอาจแยกเป็นองค์กรอิสระได้โดยไม่ต้องครบเงื่อนไข

3. การบริหารกองทุน ยึดถือหลักการมีส่วนร่วมของบุคคล 3 ฝ่าย คือ ผู้แทนภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรชุมชน มีสำนักงานและกรรมการผู้จัดการที่ทำงานเต็มเวลา เน้นความคล่องตัวมากกว่าการควบคุม

4. เงินทุนในระยะแรกมาจากเงินยืมจากรัฐบาลจำนวน 1,250 ล้านบาท โดยไม่มีดอกเบี้ย และเริ่มใช้คืนในปีที่ 11 นอกจากนี้ยังมีแหล่งเงินทุนอื่นๆ เช่น เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากสถาบันการเงิน และดอกผลของเงินทุนและดอกเบี้ยที่ได้รับจากสินเชื่อ

5. การตั้งเป้าหมายในระยะแรก ภายใน 3 ปี จะมีคนจนในเมืองประมาณ 62,000 ครอบครัว ได้รับสินเชื่อเฉลี่ยประมาณครอบครัวละ 20,000 บาท และภายใน 5 ปี คนจนในเมือง ทั้งในกรุงเทพฯ ปริมณฑล และภูมิภาคประมาณ 100,000 ครอบครัว หรือ 555,000 คน จะได้รับประโยชน์จากการบริการของกองทุน

ในการประชุมของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ได้มีมติให้ความเห็นชอบกับกองทุนที่เสนอ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ให้แก้ไขชื่อ “กองทุนพัฒนาคนจนเมือง” เป็น “โครงการพัฒนาคนจนในเมือง” ให้สำนักงานประมาณจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน 1,250 ล้านบาทเพื่อสนับสนุนโครงการ

2. ให้การเคหะแห่งชาติ ร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ รับไปศึกษารายละเอียดยกร่างระเบียบข้อบังคับที่จำเป็นเสนอนายกรัฐมนตรีลงนามต่อไป

คณะบุคคลที่ได้รับมอบหมาย ได้แก่ ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ และผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ได้มีการประชุมและมีมติร่วมกันจัดตั้ง “สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง” เพื่อดำเนินงานตามโครงการพัฒนาคนจนในเมือง โดยได้นำเสนอ พณฯนายกรัฐมนตรีให้รับทราบผลการดำเนินการ เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2535 ต่อจากนั้นการเคหะแห่งชาติได้มีการออกข้อบังคับการเคหะแห่งชาติ ฉบับที่ 54 ว่าด้วยโครงการพัฒนาคนจนในเมือง ลงนามโดย นายอารีย์ วงศ์อารยะ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานกรรมการการเคหะแห่งชาติเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2535 จัดตั้ง “สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง” ขึ้น

ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการจัดตั้งกองทุนพัฒนาคนจนในเมืองในช่วงดังกล่าวมี ดังนี้

1. ด้านเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศ ในช่วงปี 2530-2533 เป็นช่วงที่เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นสูงมาก อัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยปีละ 7 % ได้มีการปรับราคาประเมินที่ดินเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการทำนิติกรรมใหม่ รัฐสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับในช่วงก่อนที่เศรษฐกิจเติบโตรวดเร็ว (ช่วงปัญหาวิกฤติราคาน้ำมัน) ซึ่งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายการประหยัดค่าใช้จ่ายภาครัฐ ทำให้มีเงินคงคลังสะสม ฐานะการคลังของประเทศดีขึ้น

2. ด้านการเมืองและนโยบายของรัฐ ในช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีนโยบายมุ่งเน้นให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะธุรกิจก่อสร้าง และธุรกิจบริการ มีแรงงานอพยพเข้ามาทำงานในเมืองมากขึ้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายมองว่า กลุ่มคนจนในเมืองที่เป็นแรงงานสำคัญในการผลิตและบริการ ควรได้รับการบริการสังคมตามสมควร และได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานที่จะช่วยเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม การมีกองทุนจะช่วยเสริมการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานของกลุ่มคนในเมืองให้ดีขึ้น สามารถเป็นผู้ประกอบการรายย่อยที่จะช่วยเสริมธุรกิจขนาดใหญ่ ตามนโยบายการพัฒนาเมืองในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7

ในช่วงที่มีการตัดสินใจอนุมัติจัดตั้งกองทุนเป็นช่วงที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นรัฐบาลที่ตั้งขึ้นหลังจากที่ทหารยึดอำนาจ แต่ได้แต่งตั้งพลเรือนเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นรัฐบาลที่มีการบริหารสมัยใหม่ ในลักษณะเทคโนโลยีการตัดสินใจที่รวดเร็ว มีแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่จะให้มีความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น ซึ่งได้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นหลายอย่าง เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ประกอบกับ ดร.ไพจิตร เอื้อทวีกุล ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย ในช่วงที่มีการศึกษาเรื่องกองทุนพัฒนาคนจนในเมือง และเป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงเสนอตั้งกองทุน ได้ไปเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลนายฯ อานันท์ ปันยารชุน ทำให้การรับรู้ เข้าใจ และเห็นความสำคัญของเรื่องนี้มีความต่อเนื่อง

3. สถานการณ์ปัญหาและนโยบายการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ในช่วงดังกล่าว สถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับคนจนในเมืองรุนแรงมากขึ้น ชุมชนแออัดถูกไล่อื้อ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากความต้องการใช้ที่ดิน เพื่อธุรกิจการค้าของเอกชน และการพัฒนาสาธารณูปโภคของภาครัฐ การแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนแห่งชาติสามารถรองรับได้เพียงบางส่วน การเคหะแห่งชาติมีแนวทางการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย โดยการสร้างความมั่นคงในลักษณะโครงการย้ายชุมชนไปอยู่ที่ใหม่ (Relocation) มากขึ้น แต่ชุมชนที่ย้ายไปอยู่ที่ใหม่มีปัญหาเรื่องอาชีพ รายได้ ไม่สามารถผ่อนชำระค่าเช่าซื้อได้ การมีกองทุนสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ รายได้ จะเป็นการช่วยเสริมงานของการเคหะแห่งชาติ ให้สามารถแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยและการพัฒนาชุมชนแออัด จึงมีความมุ่งมั่นที่จะผลักดันให้เกิดกองทุนที่มาช่วยแก้ไขปัญหาคอนจนในเมืองอย่างเต็มที่

4. ประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ก่อนที่จะมีการจัดตั้งกองทุนองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีบทบาทในการผลักดันนโยบายรัฐ ให้สนับสนุนการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยที่ชุมชนมีส่วนร่วม องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรชุมชน ซึ่งกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์และกองทุนที่อยู่อาศัยหรือกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยเป็นกิจกรรมสำคัญที่องค์กรพัฒนาเอกชนสนับสนุนให้ชุมชนจัดตั้งขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทดังกล่าว ได้แก่ มูล

นิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย องค์การนานาชาติเพื่อร่วมกันพัฒนา สมาคมร่วมกันสร้าง กลุ่มเพื่อนร่วมงาน ฯลฯ กรณีตัวอย่างการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดยองค์กรชุมชนเกิดขึ้นหลายแห่ง ซึ่งทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ระหว่างชุมชน ชุมชนเกิดความตื่นตัวและเชื่อมั่นในการแก้ไขปัญหาในแนวทางนี้ แต่ยังคงมีปัญหาเรื่องแหล่งทุนที่จะสนับสนุนการแก้ไขปัญหา จึงได้มีการผลักดันให้มีกองทุนในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย

5. องค์กรชุมชน ในช่วงดังกล่าวได้เกิดองค์กรชุมชนที่มีกลุ่มออมทรัพย์เพิ่มมากขึ้น รวมจำนวนกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนแออัดประมาณ 60 กลุ่ม นอกจากกลุ่มในระดับชุมชนแล้ว หลายกลุ่มได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชน ได้แก่ ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน สหกรณ์ชุมชนพระนครธนบุรี จำกัด สหชุมชนร่วมใจพัฒนา ฯลฯ ซึ่งองค์กรเครือข่ายเหล่านี้ได้มาร่วมกันผลักดันนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย การใช้เงินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดยชุมชนมีส่วนร่วม ซึ่งเริ่มตั้งแต่การผลักดันงบประมาณการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย 119 ล้านบาท (ปี 2531) กองทุนฉุกเฉินเพื่อแก้ปัญหาคนจนเมือง 250 ล้านบาท (ปี 2533) และกองทุนพัฒนาคนจนในเมือง (ปี 2535)

6. ประสบการณ์จากต่างประเทศ ก่อนที่จะมีการศึกษาเรื่องกองทุนพัฒนาคนจนในเมือง ได้มีการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและการแก้ปัญหาความยากจน จากประเทศต่างๆ เช่น Grameen Bank ประเทศบังคลาเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คนจนสามารถออมและชำระคืนได้ กลไกการเงินเป็นเครื่องมือในการพัฒนาที่ยืดหยุ่นและหลากหลาย สามารถทำให้คนจนระดับล่างสามารถเข้าร่วมในขบวนการพัฒนาได้ โครงการ Community Mortgage Program (CMP) ของประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งใช้กลไกการเงินในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ให้กระจายออกไปอย่างกว้างขวาง ฯลฯ

นอกจากนั้นในช่วงเวลาดังกล่าว องค์กรระหว่างประเทศ เช่น ESCAP ได้มีการรวบรวมกรณีตัวอย่างเกี่ยวกับการใช้กลไกการเงินในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย จากประเทศต่างๆ เผยแพร่ (Guideline on Community Bases Housing Finance and Innovative Credit System for Low-income Households) รวมทั้งมีการไปดูงานต่างประเทศของเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่างๆ เช่น การเคหะแห่งชาติ สศช. NGO ฯลฯ

7. องค์กรการเงินในชนบท ในภาคชนบทได้เกิดกลุ่มออมทรัพย์รูปแบบต่างๆ ทั้งที่องค์กรพัฒนาเอกชนและกรมการพัฒนาชุมชนส่งเสริมจัดตั้งกว้างขวางมากขึ้น แต่ยังไม่ถึงกับเป็นที่กล่าวถึงอย่างกว้างขวาง ปัญหาเดิมเกี่ยวกับสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้น เพื่อรวมกลุ่มกันกู้เงินธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ โดยไม่ค่อยมีการออมเพิ่มขึ้น ยังคงเป็นภาพใหญ่ขององค์กรการเงินในชนบท แต่ในช่วงหลังได้มีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไปส่งเสริมให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากขึ้น เช่น มูลนิธิพัฒนาอีสาน (NET) โครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ (GRID) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) มูลนิธิหมู่บ้าน ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด ฯลฯ ในส่วนขององค์กรการเงินที่หน่วยงานรัฐ (กรมการพัฒนาชุมชน) ส่งเสริม คือ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตก็ขายตัว

เพิ่มมากขึ้น ทำให้ขอบข่ายขององค์กรการเงินในชุมชนชนบทได้แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้น ในส่วนของคณะศึกษาเรื่องกองทุนพัฒนาคนจนในเมือง คือ สถาบันการจัดการเพื่อการพัฒนาชนบท มูลนิธิบูรณะชนบทก็เป็นทีมที่มีประสบการณ์จากงานพัฒนาชนบทที่เริ่มใช้เรื่องการเงิน/การจัดการ เพื่อการพัฒนาชนบท

2.3 วิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และแนวทางการดำเนินงานขององค์กร

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) เป็นหน่วยงานพิเศษในสังกัดการเคหะแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานตามโครงการพัฒนาคนจนในเมือง ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 พร้อมเงินทุนประเดิมในวงเงิน 1,250 ล้านบาท โดยการเคหะแห่งชาติได้ออกข้อบังคับการเคหะแห่งชาติ ฉบับที่ 54 (ปัจจุบันแก้ไขเป็นฉบับที่ 731 จัดตั้ง สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เพื่อดำเนินโครงการพัฒนาคนจนในเมือง โดยสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองมีระบบการบริหารงานและคณะกรรมการโครงการที่แยกต่างหากจากระบบงานทั่วไปของการเคหะแห่งชาติ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมือง ซึ่งมีผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติเป็นประธาน กรรมการประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ 4 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน ผู้แทนชุมชน 4 คน และกรรมการผู้จัดการเป็นกรรมการและเลขานุการ

2.3.1 วัตถุประสงค์

เพื่อสนับสนุนชาวชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองให้มีความสามารถในการเพิ่มรายได้ มีความมั่นคงของรายได้ มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและมั่นคง มีชีวิตความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น (ตามวัตถุประสงค์ซึ่งปรับจากโครงการที่เสนอคณะรัฐมนตรี)

ตามแผนปฏิบัติการ ปี 2543 สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุ ดังนี้ คือ

1. ชาวชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในด้านอาชีพรายได้สวัสดิการ ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม
2. องค์กรชุมชนเข้มแข็ง มีส่วนร่วมและบทบาทในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับชุมชนและสังคมโดยรวม
3. สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองเป็นองค์กรที่มีระบบบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) และเป็นองค์กรเรียนรู้ (Learning Organization) ที่มุ่งประโยชน์เพื่อชุมชน

2.3.2 หลักการ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการดำเนินการ

1. ความเชื่อมั่นในศักยภาพของคนจนในเมือง พหุ. ตระหนักและเชื่อมั่นว่าคนเป็นศูนย์กลางหรือจุดมุ่งหมายหลักในการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจนในเมือง หรือชาวชุมชนแออัด ซึ่งมีพื้นฐานความเป็นชุมชนมากกว่าคนกลุ่มอื่นในเมือง สามารถรวมกลุ่ม/จัดองค์กรขึ้นแก้ไขปัญหาพัฒนาชุมชน คุณภาพชีวิต สภาพความเป็นอยู่ของคนในชุมชนให้ดีขึ้นได้ ถ้าได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม

2. ความเชื่อมั่นว่า “องค์กรชุมชน” เป็นแกนหลักในการพัฒนา พหุ. เชื่อมั่นว่าหากคนในชุมชนเกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ร่วมกันจัดกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาสมาชิก มีระบบการจัดการเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน จากกลุ่มกิจกรรมจะนำไปสู่การเป็นองค์กรชุมชนที่สามารถเป็นแกนกลางในการจัด/เชื่อมโยงกิจกรรม สนับสนุนการพัฒนาสมาชิกและชุมชนได้อย่างกว้างขวางและยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมการออม มีการบริหารจัดการด้านการเงิน จะเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้องค์กรชุมชนมีทรัพยากรของตนเอง และสามารถตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่างๆได้ตามความต้องการของชุมชน

3. การสร้างเครือข่าย/ขบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชน การรวมตัวกันในระดับชุมชนจะสามารถแก้ไขปัญหา/ดำเนินกิจกรรมการพัฒนาได้ไม่ครอบคลุมในทุกเรื่อง แต่ถ้าหากองค์กรชุมชนได้มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย จะทำให้องค์กรชุมชนสามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้การทำงาน หนุนช่วยซึ่งกันและกัน รวมทั้งการเป็นกลุ่มที่มีพลังต่อรองที่สามารถร่วมกันแก้ไขปัญหาในระดับที่ยาก/ซับซ้อนขึ้น

4. การมีส่วนร่วมของพหุภาคีที่เกี่ยวข้อง และการสร้างกลไกความร่วมมือในระดับพื้นที่ พหุ. เชื่อว่าปัญหาของชุมชนเมืองมีความหลากหลายและซับซ้อน ไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียว จำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของชุมชน องค์กรท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ธุรกิจชุมชน สถาบันวิชาการ ฯลฯ การประสานให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมรับรู้ ตระหนักในปัญหาของชุมชนเมือง มา ร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาและดำเนินการร่วมกัน ซึ่งดำเนินการในรูปแบบกรรมการร่วม/โครงการความร่วมมือในการพัฒนา เพื่อที่จะผลักดันให้เกิดกลไกการประสานการทำงานร่วมกันในด้านอื่นๆต่อไป

5. การวางแผนและการสร้างกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม การกระตุ้นให้ชุมชนเกิดการวางแผนการพัฒนาจากกระบวนราก เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ชุมชนได้ตระหนักในปัญหาของชุมชน ร่วมกันคิด ร่วมกันกำหนดแผนงาน จัดลำดับความสำคัญของงานที่จะดำเนินการ

2. รายได้จากดอกเบี้ยเงินฝาก ในช่วงที่ผ่านมาอัตราดอกเบี้ยเงินฝากสูง และการให้สินเชื่อของ พชม. ยังไม่ได้กระจายไปกว้างขวางนัก ทำให้มีเงินฝากประมาณ 2 ใน 3 ของเงินกองทุนหรือประมาณ 1,000 ล้านบาท ซึ่งดอกเบี้ยจากเงินฝากส่งผลให้กองทุนเติบโตจากเงินทุนประเดิม 1,255.5 ล้านบาท เป็น 1,707 ล้านบาท ในสิ้นปีงบประมาณ 2543 แต่อย่างไรก็ตามตั้งแต่ช่วงปี 2542 เป็นต้นไปอัตราดอกเบี้ยเงินฝากลดลงเรื่อยๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ต่อเงินกองทุนลดลงจากร้อยละ 9.15 ในปี 2541 เป็นร้อยละ 4.47 ในปี 2543

2.5 ขอบเขตและแนวทางการดำเนินงาน

1. การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์ หรือองค์กรการเงินในรูปแบบอื่น

ทั้งในรูปแบบที่เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองเข้าไปดำเนินการโดยตรง สนับสนุนองค์กรเครือข่าย และโครงการความร่วมมือในการพัฒนาให้มีบทบาทในการเผยแพร่ จัดตั้ง และพัฒนากลุ่ม ซึ่งการที่ชุมชนมีกลุ่มออมทรัพย์จะทำให้เกิดการออมที่ต่อเนื่อง มีระบบการบริหารจัดการ และนำไปสู่การขยายกิจกรรมในการพัฒนาชุมชนในด้านอื่นๆที่หลากหลาย เช่น การพัฒนาอาชีพรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อม สุวีลติการ ฯลฯ

2. การสนับสนุนการพัฒนาเครือข่ายและขบวนการชุมชนเมือง

สนับสนุนให้กลุ่มระดับชุมชนได้รวมตัวกันเป็นเครือข่าย เพื่อให้เกิดการหนุนช่วย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมบางด้าน ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ในระดับชุมชนหรือร่วมกันในระดับเครือข่าย แล้วจะเกิดผลดีกว่าในระดับชุมชน การสนับสนุนเครือข่ายมีทั้งที่เป็นเครือข่ายพื้นที่เขต/เมือง เครือข่ายกิจกรรม และขบวนการพัฒนาชุมชนทั่วประเทศ ซึ่งการที่ชุมชนสามารถรวมตัวกันเป็นเครือข่ายก็จะทำให้กิจกรรมพัฒนาต่างๆ มีความหลากหลายขึ้น เครือข่ายสามารถเป็นแกนกลางในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาด้านต่างๆ เช่น การจัดตั้งและพัฒนาออมทรัพย์ การกลั่นกรองและติดตามการใช้สินเชื่อ การสำรวจข้อมูลชุมชน การพัฒนาอาชีพและรายได้ การจัดสวัสดิการชุมชน การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ฯลฯ

3. การสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการพัฒนา

พชม. สนับสนุนการใช้สินเชื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนา โดยการให้สินเชื่อผ่านกลุ่ม/เครือข่าย เพื่อนำสินเชื่อไปกระจายสู่สมาชิก หรือใช้การทำกิจกรรมพัฒนาโดยกลุ่ม เช่น การทำโครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย โครงการพัฒนาอาชีพ ฯลฯ โดยมีสินเชื่อหลัก 3 ประเภท คือ สินเชื่อหมุนเวียน สินเชื่อพัฒนาอาชีพ และสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยมีรายละเอียดประเภทย่อยระยะเวลาการชำระคืน และอัตราดอกเบี้ยดังนี้ คือ

ประเภทสินเชื่อ	วัตถุประสงค์	อัตราดอกเบี้ย	ระยะเวลาการชำระคืน
สินเชื่อหมุนเวียน	ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนของกลุ่มเพื่อให้สมาชิกกู้ยืมไปตามระเบียบของกลุ่มเพื่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย	ร้อยละ 10 ต่อปี	ภายในเวลาไม่เกิน 3 ปี
สินเชื่อพัฒนาอาชีพ	ลงทุนประกอบอาชีพของสมาชิกเฉพาะราย หรือดำเนินธุรกิจของกลุ่ม	ร้อยละ 8 ต่อปี	ภายในเวลาไม่เกิน 5 ปี
สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เป็นโครงการ	จัดหาโครงการที่อยู่อาศัยให้สมาชิกกรณีเดือดร้อน ซึ่งรวมถึงการจัดซื้อที่ดินพัฒนาที่ดิน/สาธารณูปโภค และจัดสร้างบ้าน โดยกลุ่มหรือสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินโครงการ	- สินเชื่อคงเหลือไม่เกิน 150,000 บาท ร้อยละ 3 ต่อปี - สินเชื่อคงเหลือเกิน 150,000 บาท ร้อยละ 8 ต่อปี	ภายในเวลาไม่เกิน 15 ปี
สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ไม่เป็นโครงการ	ให้สมาชิกกู้ยืมไปซ่อมแซมต่อเติมที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค	ร้อยละ 10 ต่อปี (*กรณีสร้างบ้านในชุมชนใหม่ ร้อยละ 8 ต่อปี)	ภายในเวลาไม่เกิน 15 ปี
สินเชื่อเครือข่าย	เสริมสร้างประสบการณ์แก่เครือข่ายในการสนับสนุนและพัฒนาองค์กรสมาชิก	ร้อยละ 4 ต่อปี	ภายในเวลาไม่เกิน 5 ปี

*อัตราดอกเบี้ยที่ พชม. ให้กับกลุ่ม/สหกรณ์ ซึ่งกลุ่ม/สหกรณ์สามารถบวกดอกเบี้ยเพิ่มกับสมาชิกได้อีกตามความเหมาะสมหรือตามข้อตกลงของกลุ่มเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายและพัฒนากลุ่ม จัดสรรเป็นเงินปันผลและสวัสดิการให้สมาชิก

4. การสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ/รายได้และธุรกิจชุมชน

เพื่อให้คนในชุมชนมีโอกาสในการพัฒนาอาชีพรายได้ที่มากขึ้น การดำเนินการมีทั้งในส่วนของการสนับสนุนกลุ่มออมทรัพย์ให้จัดกิจกรรมพัฒนาอาชีพรายได้สำหรับสมาชิก โครงการที่สนับสนุนการพัฒนาอาชีพ/รายได้และธุรกิจชุมชนเป็นการเฉพาะ เช่น การสนับสนุนการจัดตั้ง/พัฒนา กลุ่มอาชีพ การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรชุมชนและพหุภาคีที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ/ธุรกิจชุมชน การฝึกอบรมทักษะในการบริหารจัดการ การสนับสนุนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจ้างงาน/การตลาด การสนับสนุนเครือข่ายธุรกิจชุมชน

5. การสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม

พชม. ได้สนับสนุนสินเชื่อสำหรับชุมชนนำไปใช้ในการจัดซื้อที่ดิน ปรับปรุงสาธารณูปโภค และปลูกสร้างบ้านทั้งในชุมชนบริเวณที่ดินเดิม และการสร้างชุมชนใหม่ การสนับสนุนเครือข่าย/ขบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยร่วมกันของชุมชนตามลักษณะเฉพาะของเครือข่าย เช่น เครือข่ายชุมชนที่อยู่ในที่ดินเจ้าของคนเดียวกัน เครือข่ายพื้นที่เขต/เมืองเดียวกัน ฯลฯ การ

สำรวจข้อมูลเพื่อทำแผนแก้ไขปัญหาคืออยู่อาศัย ส่วนในด้านการสนับสนุนการพัฒนาสิ่งแวดล้อมนั้นได้มี "โครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง" ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลเดนมาร์ก 33 ล้านบาท โดยสนับสนุนให้ชุมชนทำโครงการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมในชุมชน แล้วมาพิจารณาร่วมกันที่ระดับเครือข่าย ระดับภาค และคณะกรรมการโครงการฯ ซึ่งมีพหุภาคีที่เกี่ยวข้องมาเป็นคณะกรรมการร่วมกับผู้นำชุมชนในทุกระดับ

6. การสนับสนุนการพัฒนาสวัสดิการชุมชน

โดยสนับสนุนให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายเป็นแกนกลางในการจัดสวัสดิการชุมชนในรูปแบบต่างๆ เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชนเมือง (กชม.) การจัดสวัสดิการแก่ผู้ยากลำบาก ซึ่งกลุ่มและเครือข่ายเป็นแกนกลางในการดำเนินการตั้งแต่การกำหนดหลักเกณฑ์ การสำรวจ/คัดเลือกผู้รับประโยชน์ การวางแผนทางการเงินการบริหารกองทุน ตลอดจนการติดตามตรวจสอบโดยขบวนการองค์กรชุมชน

7. การสนับสนุนการจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วมจากชุมชน

พชม. ได้ใช้กระบวนการสนับสนุนการทำแผนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในลักษณะต่างๆ ได้แก่ การใช้กลไกการสำรวจเป็นเครื่องมือ การจัดกระบวนการวิเคราะห์ปัญหาชุมชนแบบมีส่วนร่วม การจัดกระบวนการสรุปบทเรียน/ประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมา ฯลฯ

8. การสนับสนุนกลไกความร่วมมือในการทำงานพัฒนา

พชม. ได้ส่งเสริมให้เกิดกลไกความร่วมมือในการทำงานพัฒนาในพื้นที่ต่างๆ ในลักษณะโครงการความร่วมมือในการทำงานพัฒนา ซึ่งคณะกรรมการโครงการมาจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องในแต่ละท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรชุมชน เทศบาล องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ พระสงฆ์ นักธุรกิจ สื่อมวลชน ฯลฯ

แนวคิดและแนวทางการดำเนินงานของ พชม. ที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้น โดยสาระสำคัญยังคงยึดหลักการเดิม คือ การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของชุมชน การสนับสนุนให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนาด้านต่างๆ โดยหน่วยงาน/บุคคลที่เกี่ยวข้องอื่นเป็นฝ่ายสนับสนุน การประสานสนับสนุนให้พหุภาคีต่างๆ มีบทบาทในการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน และเกิดความร่วมมือหลายฝ่าย การใช้สินเชื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนา และการบริหารงานให้มีรายรับมากกว่ารายจ่ายตามสมควร การบริหารสภาพคล่องให้เหมาะสม และการรักษาความมั่นคงทางการเงินให้เพียงพอ

แต่อย่างไรก็ตามการแปรแนวคิดไปสู่การปฏิบัติในบางเรื่องยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น

1. การประสานพหุภาคีให้มีบทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชนตามการ

กิจของ พชม. การวางเป้าหมายการดำเนินงานในช่วงแรกได้วางเป้าหมายเชิงปริมาณไว้ค่อนข้างสูง ด้วยคาดว่าจะสามารถประสานพหุภาคี เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานรัฐ ฯลฯ ให้มีบทบาทในการส่งเสริมจัดตั้งและพัฒนาองค์กรชุมชน แต่ในทางปฏิบัติองค์กรที่มีประสบการณ์ด้านการส่งเสริมกองทุนชุมชน องค์กรการเงินชุมชน และการใช้สินเชื่อเพื่อการพัฒนา มีจำนวนน้อย ทำให้ต้องใช้เจ้าหน้าที่ พชม. เป็นผู้ทำงานกับชุมชนแต่ละแห่งโดยตรง แต่ภายหลังได้มีการดำเนินการในลักษณะโครงการความร่วมมือในการพัฒนามากขึ้น โดยมีบุคคล/หน่วยงานในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติงานกับชุมชน และต่อมาหลังจากเกิดเครือข่ายองค์กรชุมชนมากขึ้น เครือข่ายองค์กรชุมชนเป็นผู้ทำโครงการความร่วมมือกับสำนักงานฯ ในการเผยแพร่สนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรการเงิน/องค์กรชุมชนในแต่ละพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตาม งานด้านสินเชื่อยังหาพหุภาคีมาร่วมทำไม่ค่อยได้ ยังคงต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ พชม. เป็นผู้ดำเนินการเป็นส่วนใหญ่

2. **ภารกิจของ พชม. มีทั้งด้านการพัฒนา สินเชื่อ และการบริหารกองทุนให้สามารถดำเนินการไปได้ตามวัตถุประสงค์ โดยไม่ต้องของบประมาณประจำปี** ความคาดหวังของกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องกับ พชม. มีความแตกต่างกัน โดยหน่วยงานภาครัฐเห็นว่า พชม. เป็นกองทุนต้องเลี้ยงตัวเองด้วยรายได้จากการดำเนินงาน คือ การให้สินเชื่อ ในขณะที่ชุมชน/กลุ่มเป้าหมายของ พชม. ซึ่งเป็นคนจนในเมือง และองค์กรพัฒนาเอกชน คาดหวังว่า พชม. ควรมีบทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชนและแผนงานของชุมชนในทุกด้าน และสินเชื่อ พชม. ควรจะเป็นสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ จึงจะเป็นการช่วยเหลือคนจน ในด้านการปฏิบัติในช่วงที่ผ่านมา พชม. มีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาค่อนข้างกว้างขวาง แต่ในด้านสินเชื่อส่วนใหญ่ดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ และเป็นสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำการที่จะให้รายได้จากการให้สินเชื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายเหมือนสถาบันการเงินจึงเป็นไปได้ยาก

3. **โครงสร้างระบบเดิม** แม้ว่า พชม. เป็นองค์กรที่ใช้งบประมาณในรูปแบบกองทุน ซึ่งมีความยืดหยุ่นในการสนับสนุนกระบวนการพัฒนาที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน และดำเนินการ แต่ระบบงบประมาณของหน่วยงานโดยทั่วไปต้องทำล่วงหน้าปีกว่า ทำให้มีข้อจำกัดในการประสานการทำงานร่วมกัน กระบวนการเสริมให้ชุมชนจัดทำแผนพัฒนาของตนเอง โดยหน่วยงานต่างๆ ร่วมสนับสนุนแผนของชุมชนตามภารกิจขององค์กรจึงทำได้ไม่มากนัก งบประมาณสนับสนุนแผนงาน/กิจกรรมที่เป็นการริเริ่มจากองค์กรชุมชนจึงต้องใช้บสนับสนุนจาก พชม. เป็นส่วนใหญ่ แนวทางการดำเนินงานที่จะให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลาง โดยหน่วยงานต่างๆ มีบทบาทสนับสนุนจึงทำได้ไม่มากเท่าที่ควร

บทที่ 3

โครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการกองทุน

3.1 โครงสร้างการดำเนินงาน

การจัดโครงสร้างการบริหารงาน แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับนโยบาย มีคณะกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแล และระดับปฏิบัติ คือ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เป็นหน่วยงานดำเนินงาน โดยมีกรรมการผู้จัดการเป็นผู้บริหารสูงสุด โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

3.1.1 คณะกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมือง

พิจารณาแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ การเคหะแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี ประกอบด้วย

1. ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ
2. ผู้แทนภาครัฐ 4 คน
 - ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ
 - ผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ
 - ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ
 - ผู้แทนการเคหะแห่งชาติ เป็นกรรมการ
3. ผู้ทรงคุณวุฒิ จากผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ 4 คน
 - ด้านการเงิน เป็นกรรมการ
 - ด้านชุมชนแออัด เป็นกรรมการ
 - ด้านสหกรณ์ เป็นกรรมการ
 - ด้านอาชีพและธุรกิจชุมชน เป็นกรรมการ
4. ผู้แทนจากชุมชนแออัด 4 คน เป็นกรรมการ
5. กรรมการผู้จัดการสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมือง มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. กำหนดนโยบาย เป้าหมาย แนวทางและระเบียบของสำนักงานในเรื่องบริหารทั่วไป บริหารบุคคล สินเชื่อ สวัสดิการ และอื่นๆที่เกี่ยวข้อง
2. อนุมัติแผนงาน และงบประมาณ

3. แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา และติดตามผลการดำเนินงาน
4. เสนอแต่งตั้ง กรรมการผู้จัดการต่อคณะกรรมการ การเคหะแห่งชาติ
5. พิจารณาให้ความเห็นชอบ ในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับผู้จัดการฝ่ายขึ้นไป
6. เสนอรายงานผลการดำเนินงานของสำนักงานให้คณะกรรมการ การเคหะแห่งชาติทราบ
7. เสนอแผนงาน โครงการเงินกู้ เพื่อขออนุมัติต่อคณะกรรมการ การเคหะแห่งชาติ

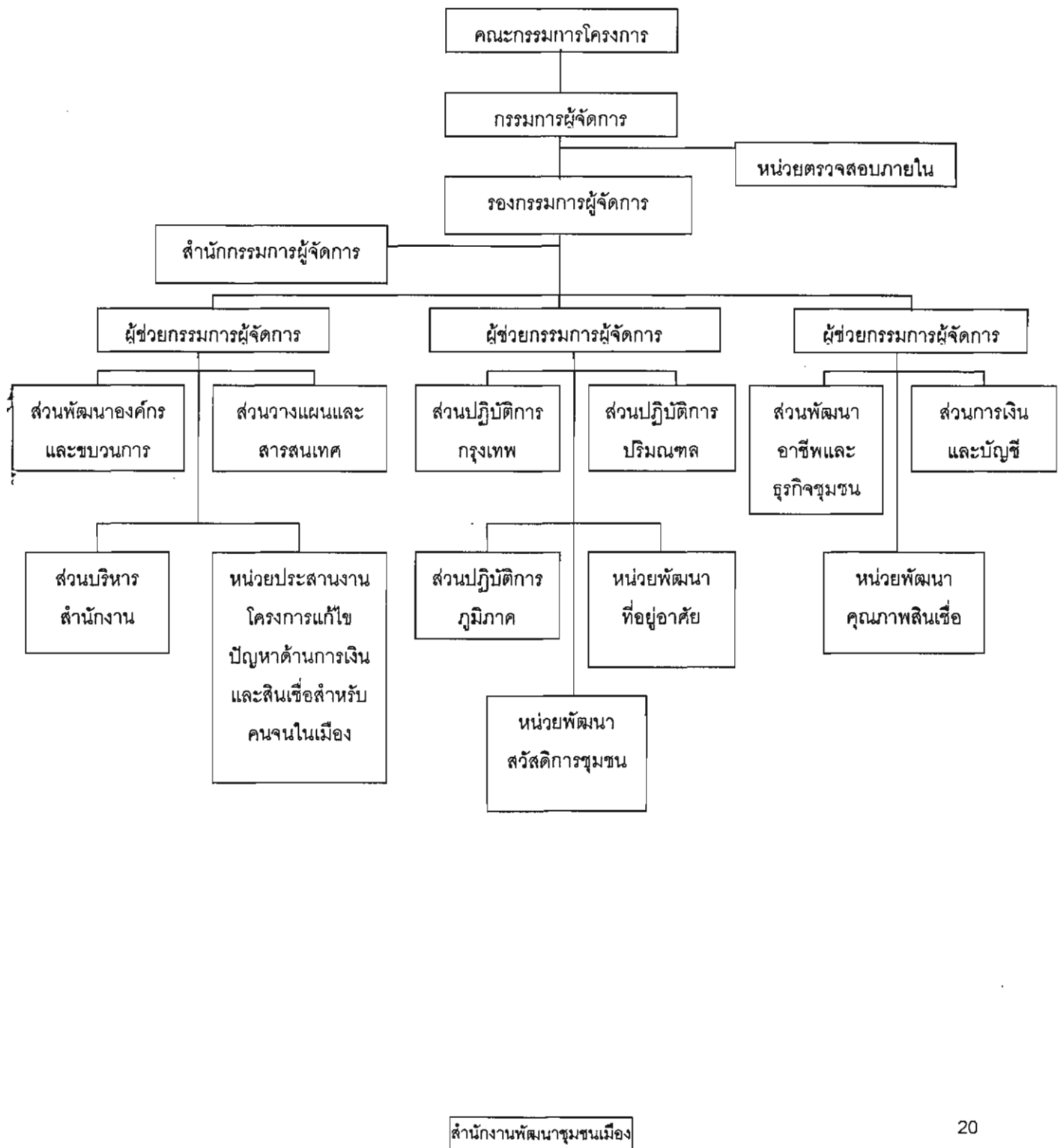
อนึ่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ต่างๆตามที่ได้รับมอบหมายทั้งในด้านที่เป็นภารกิจเฉพาะเรื่องตามนโยบาย คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งตาม (3) เช่น

1. คณะกรรมการสินเชื่อ 9 คน
2. คณะอนุกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน 9 คน
3. คณะอนุกรรมการโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อคนจนในเมือง 7 คน
4. คณะอนุกรรมการประสานงานองค์กรชุมชน การเคหะแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง
5. คณะอนุกรรมการด้านการเงิน พชม.
6. คณะอนุกรรมการสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชนเมือง

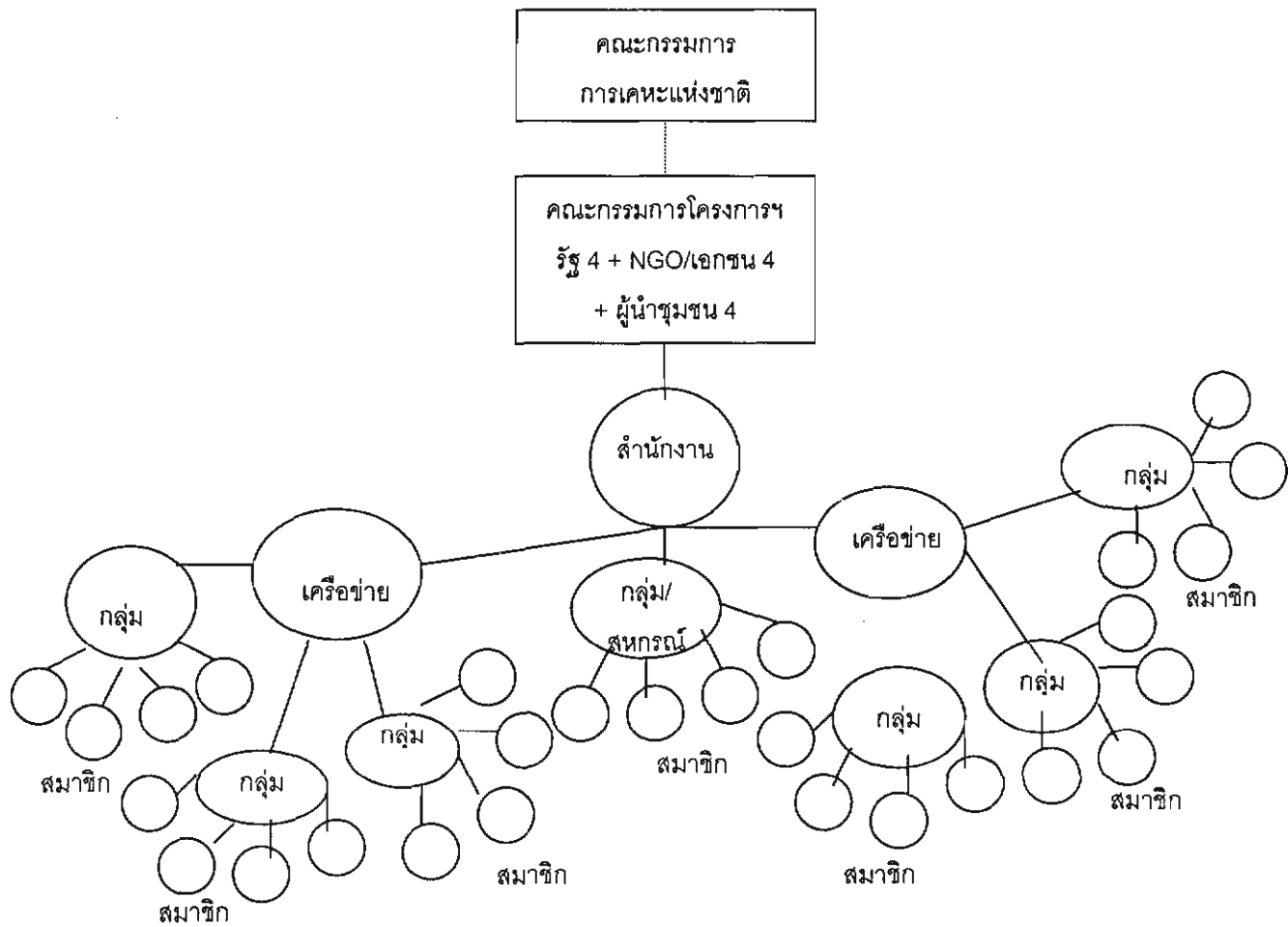
3.1.2 สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2535 มีเจ้าหน้าที่ชุดแรกเข้าปฏิบัติงาน 7 คน จนถึงปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ 135 คน สำนักงานได้มีการปรับโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรหลายครั้ง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โครงสร้างองค์กรหลังสุด (ปี 2542) เป็นดังนี้ คือ

1. โครงสร้างการบริหารองค์กร



2. โครงสร้างการทำงานพื้นที่



สาระสำคัญของโครงสร้างและระบบกลไกการบริหารของโครงการพัฒนาคนจนในเมือง และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เป็นดังนี้ คือ

1. การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นในการจัดโครงสร้าง และกลไกการดำเนินงานในทุกระดับ ได้แก่ คณะกรรมการโครงการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนชุมชนในสัดส่วนเท่าๆกัน คณะกรรมการสินเชื่อและคณะอนุกรรมการชุดอื่นๆกับองค์ประกอบของอนุกรรมการจากหลายฝ่ายเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้นในช่วงหลัง จะมีผู้แทนชุมชนจากทุกภาค

2. การปรับเปลี่ยนโครงสร้างกลไกการปฏิบัติงาน สามารถทำได้อย่างคล่องตัว กรรมการผู้จัดการ สามารถวางแผน และปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปฏิบัติงานภายในองค์กรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างคล่องตัว เสนอให้คณะกรรมการเห็นชอบ ซึ่งคณะกรรมการไม่เคยเข้ามาแทรกแซงระบบบริหารจัดการสำนักงาน

3. การกระจายอำนาจความรับผิดชอบ และการทำงานครบวงจร แม้ว่าลักษณะงานของ พวม. จะมีทั้งงานพัฒนา และงานสินเชื่อ ซึ่งเดิมเคยจัดเป็นฝ่ายที่รับผิดชอบแยกกัน แต่ทำให้เกิดความสับสนกับชุมชนที่ทำงานด้วย และปัญหา รอยต่อ งาน จึงปรับเป็นส่วนปฏิบัติการพื้นที่ที่ทำงานกับชุมชนครบทุกขั้นตอน ซึ่งมีข้อดีที่ทำให้การทำงานกับชุมชนเกิดความต่อเนื่อง แต่การที่จะสรรหาหรือพัฒนาบุคลากรที่จะทำงานทั้งสองด้านได้ดีเท่ากันเป็นเรื่องค่อนข้างยาก แต่อาศัยการจัดปรับทีมงานกับการในส่วน ส่วนการกระจายการตัดสินใจในด้านการอนุมัติงบประมาณนั้น คณะกรรมการโครงการฯ กระจายอำนาจการอนุมัติสินเชื่อให้คณะกรรมการสินเชื่อในวงเงิน 20 ล้านบาท และกรณีที่สินเชื่อไม่เกิน 1 ล้านบาทกรรมการผู้จัดการมีอำนาจอนุมัติ ส่วนอำนาจอนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่ายก็ได้กระจายจากกรรมการผู้จัดการไปสู่รอง/ผู้ช่วย หัวหน้าส่วน ตามวงเงินที่กำหนด ซึ่งมีความคล่องตัวในการดำเนินการ

4. การกระจายการตัดสินใจสู่ชุมชนท้องถิ่น โครงสร้างกลไกการทำงานของ พวม. ในช่วงหลังได้มีการกระจายการตัดสินใจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยเริ่มจากโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง ซึ่งมีคณะกรรมการจังหวัด คณะกรรมการภาค และคณะกรรมการกลาง โดยนำหลักการตัดสินใจพิจารณาโครงการจะอยู่ที่ท้องถิ่นมากกว่าส่วนกลาง ซึ่งภายหลังโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อ ซึ่งเป็นโครงการหลังสุดของ พวม. ก็มีการจัดกลไกการพิจารณาโครงการในระดับภาคเช่นเดียวกัน แม้ว่าตามข้อบังคับอำนาจการอนุมัติจะอยู่ที่คณะกรรมการโครงการและคณะอนุกรรมการ แต่ในทางปฏิบัติได้กระจายไปสู่ท้องถิ่นค่อนข้างมาก

3.2 ระบบและกลไกการจัดการกองทุน

3.2.1 ระบบวางแผนและงบประมาณ

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองได้มีการจัดทำแผนงานแยกได้เป็น 3 ระดับ คือ

1) แผนแม่บท 5 ปี เป็นแผนที่กำหนดทิศทาง วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร โดยแผนแม่บทฉบับแรกปรับจากแผนที่เสนอในช่วงการขออนุมัติโครงการต่อ กรม. ส่วนแผนแม่บทฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2542-2544) มีกระบวนการจัดทำแผนโครงการจัดให้มีการประเมินผลจากหน่วยงานภายนอก การจัดสัมมนาระดมความเห็นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น การสัมมนา “ก้าวต่อไปของการพัฒนาขบวนการชุมชนเมือง : จากประสบการณ์ที่ผ่านมา เราจะก้าวไปข้างหน้าร่วมกันอย่างไร ม.ค. 41”

2) แผนงบประมาณประจำปี สำนักงานฯ จัดทำแผนงบประมาณประจำปี โดยการประเมินสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง ประมาณรายได้-ค่าใช้จ่าย วางเป้าหมายงานเชิงปริมาณและคุณภาพ ทั้งในด้านพัฒนา สินเชื่อ และการบริหารและจัดทำเป็นแผนงบประมาณ โดยงบประมาณของ พชม. จะแบ่งเป็น 4 หมวดหลัก คือ งบทำการ งบทำการโครงการ งบสินเชื่อ และสำรอง และงบลงทุน เสนอให้คณะกรรมการโครงการพิจารณาอนุมัติแล้วนำไปรวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานของการเคหะแห่งชาติ เพื่อเสนอตามระบบงบประมาณของประเทศ โดยไม่ต้องจัดทำรายละเอียดมาก และไปชี้แจงเพื่อของบประมาณประจำปีเหมือนหน่วยงานของรับอื่น ๆ แต่อาจจะมีการชี้แจงเฉพาะที่เกี่ยวกับผลการดำเนินงาน

3) แผนปฏิบัติการประจำปี หลังจากทีคณะกรรมการอนุมัติแผนงบประมาณสำนักงานฯ จะมีการประเมินสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องอีกครั้ง กำหนดแนวทางการทำงานที่สำคัญในช่วงปี กำหนดแผนงานหลัก แผนงานรอง โครงการและตัวชี้วัดหลังจากนั้นจึงให้ส่วนต่าง ๆ ไปจัดทำแผนปฏิบัติการของส่วนงาน โดยในส่วนของการปฏิบัติการพื้นที่จะเข้าไปส่งเสริมให้เกิดการสรุปบทเรียนการทำงาน และการวางแผนที่เครือข่าย และองค์กรชุมชน หลังจากนั้นจึงมาวางแผนการสนับสนุน

3.2.2 ระบบการพิจารณาสนับสนุนการพัฒนาและสินเชื่อ

1) ระบบการพิจารณาสนับสนุนการพัฒนา การใช้งบประมาณสนับสนุนการพัฒนาในช่วงแรกส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ พชม. จะเป็นผู้ดำเนินการเอง การอนุมัติงบประมาณเป็นไปตามขั้นตอนการอนุมัติแผนงานและโครงการภายในสำนักงาน ตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมา ได้เริ่มมีโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาชุมชนเมือง ซึ่งเกิดจากนโยบายที่ต้องการส่งเสริมให้บุคคล/หน่วยงานที่มีประสบการณ์ในงานพัฒนาชุมชนได้ร่วมกันทำงานในพื้นที่ต่างๆ เพื่อให้งานพัฒนาที่ใช้กระบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อเป็นเครื่องมือเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยอย่างยั่งยืนในภูมิภาค สำนักงานฯ จึงได้ค้นหาแนวทางในการสนับสนุนโครงการความร่วมมือในการทำงานพัฒนา ซึ่งยังไม่มีระเบียบรองรับการใช้งบประมาณใน

ลักษณะนี้ (ระเบียบสำนักงานฯ ส่วนใหญ่นำมาจากระเบียบของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในกรอบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และ พ.ร.บ.รัฐวิสาหกิจ) จึงพยายามปรับใช้รูปแบบการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ในลักษณะการจ้างทำโครงการวิจัย โดยมีคณะกรรมการพิจารณาจัดจ้าง และคณะกรรมการตรวจรับการจัดจ้าง ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ มีการจัดระบบการจัดจ้างทั่วไป จากการดำเนินงานในช่วง 4 ปี เกิดโครงการความร่วมมือ 27 โครงการ ในพื้นที่ 17 จังหวัด งบประมาณ 7.4 ล้านบาท ซึ่งถือว่าสามารถกระจายงบประมาณไปสู่ท้องถิ่นในการดำเนินการ และเกิดผลกว้างขวางพอสมควร แต่ยังมีข้อจำกัดในการทำความเข้าใจกับผู้ดำเนินโครงการ และระบบการบริหารจัดการภายในสำนักงานฯ (ตามสรุปเชิงบริหารการประเมินผลโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาชุมชนในภาคผนวก)

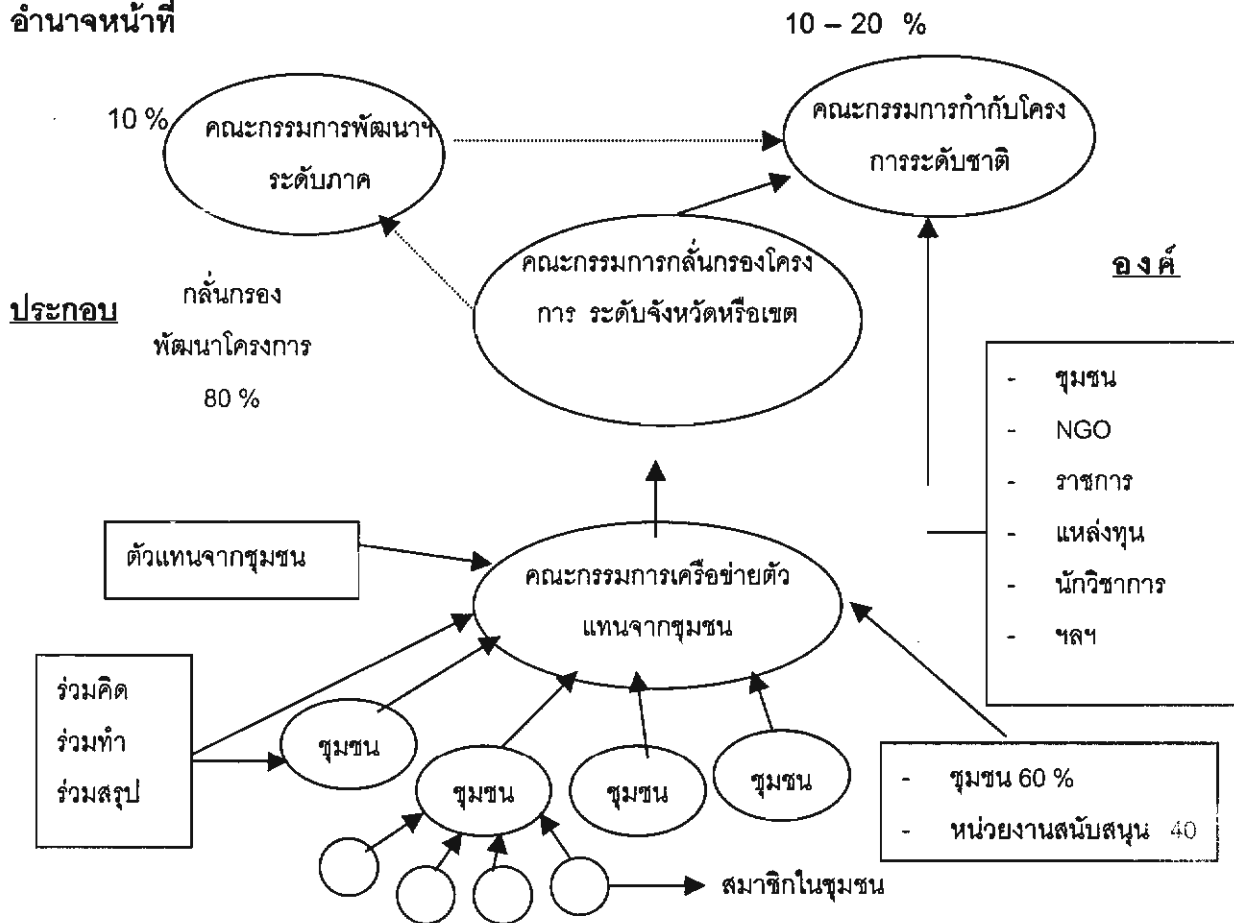
หลังจากนั้นสำนักงานฯ ได้จัดระบบการสนับสนุนการพัฒนาอีกลักษณะหนึ่ง คือ งบประมาณสนับสนุนการพัฒนาชุมชนเมือง ซึ่งเป็นแนวคิดเดิมที่วางไว้ตั้งแต่ช่วงแรกที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยเป็นกองทุนเป็นร้อยละ 7 โดยวางไว้ว่าร้อยละ 1 จะเป็นงบสำหรับสนับสนุนการพัฒนาชุมชน แต่ยังไม่ได้นำมาดำเนินการ จนกระทั่งขบวนการชุมชนได้นำเสนอเรื่องนี้ มีการจัดกระบวนการหารือร่วมกันหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนได้มีส่วนร่วมกันวางกติกาใช้เงิน และพิจารณาในคณะกรรมการโครงการฯ ต่อเนื่องหลายครั้ง จนกระทั่งได้ออกเป็นระเบียบว่าด้วยงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชน และเครือข่าย พ.ศ. 2543 โดยแต่ละปีจะกำหนดงบประมาณที่จะสนับสนุนการพัฒนาชุมชนเป็นวงเงินที่ชัดเจน เช่นปี 2543 วางกรอบเงินไว้ 20 ล้านบาท การเปิดให้เครือข่ายองค์กรชุมชนเป็นผู้เสนอโครงการ โดยมีคณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นผู้พิจารณาอนุมัติโครงการ แต่ผลการดำเนินงานยังไม่เกิดขึ้นมากนัก เนื่องจากในช่วงปีเดียวกันได้มีโครงการพิเศษ คือ โครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง (เป็นส่วนหนึ่งของโครงการแก้ไขปัญหาคนจนในเมืองในภาวะวิกฤตหรือเรียกกันว่า โครงการมียาขาว) ซึ่งมีงบสำหรับการพัฒนาความเข้มแข็งและความสามารถของเครือข่ายในการบริหารจัดการวงเงิน 10 ล้านบาท โดยเพดานต่อเครือข่ายไม่เกิน 150,000 บาท

นอกจากการพิจารณาสนับสนุนการพัฒนา โดยใช้เงินจากกองทุน พชม. แล้ว โครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง (DANCED) ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลเดนมาร์กเป็นโครงการที่มีผลต่อการปรับระบบการสนับสนุนเงินทุนเพื่อการพัฒนาอย่างชัดเจนในระยะต่อมา ทั้งในส่วนของการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง และโครงการจัดสวัสดิการผู้ยากลำบาก (SIF แผนุ 5) ของสำนักงานกองทุนเพื่อสังคมในระยะต่อมา

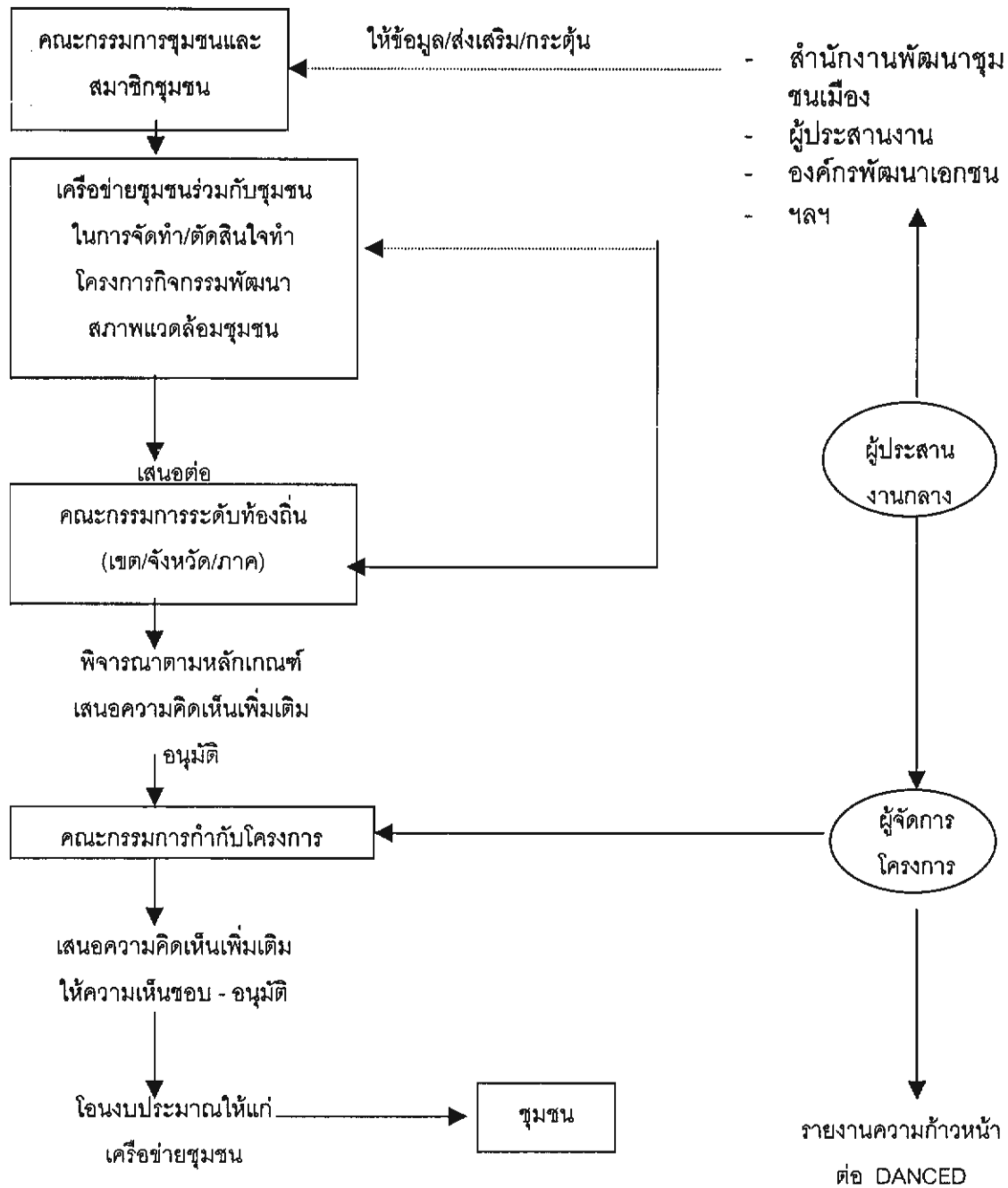
ระบบและกลไกการพิจารณาโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองให้ความสำคัญกับการพิจารณาโครงการในระดับภาค/ท้องถิ่น โดยมีโครงสร้างการพิจารณาโครงการตามกฎหมาย

โครงสร้างการจัดการโดยชุมชนเป็นแกนหลัก

อำนาจหน้าที่



**ผังการพิจารณาโครงการกิจกรรม
พัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชน ที่เสนอจากชุมชน**



2) ระบบการพิจารณาสินเชื่อ

2.1) ระบบการพิจารณาสินเชื่อจากเงินกองทุน พชม.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองใช้สินเชื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคณะกรรมการพิจารณาสินเชื่อ (เป็นคณะกรรมการชุดหนึ่งที่แต่งตั้ง โดยคณะกรรมการโครงการฯ (ประกอบด้วย กรรมการผู้จัด พชม. เป็นประธาน กรรมการประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงิน/สินเชื่อ 2 คน (จากธนาคารอาคารสงเคราะห์ และด้านสหกรณ์) ผู้แทนชุมชน 2 คน ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ การเคหะแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง (ธนาคารกรุงไทย) 2 คน ทำหน้าที่ในการพิจารณาสินเชื่อโดยมีหลักเกณฑ์กับพิจารณาประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์ และความเป็นไปได้ของแผนงานหรือโครงการที่เสนอใช้สินเชื่อ
2. คุณสมบัติขององค์กรสมาชิกผู้ใช้สินเชื่อ
3. ความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรผู้เสนอใช้สินเชื่อ
4. ความสามารถในการชำระคืน

โดยในการพิจารณาสินเชื่อ เน้นกระบวนการพัฒนาที่จะช่วยกันดูในแง่มุมต่าง ๆ ที่จะทำให้โครงการการใช้สินเชื่อมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น มากกว่าเป็นการตัดสินว่าอนุมัติหรือไม่อนุมัติ กรณีโครงการที่ยังไม่สมบูรณ์อาจมีการอนุมัติโดยมีเงื่อนไขหรือให้ประเด็นที่ให้เจ้าหน้าที่ไปช่วยองค์กรชุมชนในการพัฒนาโครงการให้สมบูรณ์ขึ้น

สำหรับวงเงินอนุมัติสินเชื่อ พชม. ในช่วงแรกกำหนดไว้ไม่เกิน 10 เท่าของเงินออมแต่ภายหลัง (ปี 2542) ได้มีการปรับเงื่อนไขวงเงินอนุมัติสินเชื่อแบบขั้นบันได ที่สัมพันธ์กับระยะเวลาการจัดตั้งกลุ่ม ดังนี้คือ

ระยะเวลาการออมทรัพย์	อัตราการใช้ : เงินออมฯ รวมของสมาชิก
1. ไม่เกิน 1 ปี	ไม่เกิน 3 เท่า
2. ระหว่าง 1-3 ปี	ไม่เกิน 5 เท่า
3. ระหว่าง 1-3 ปี	ไม่เกิน 7 เท่า
4. มากกว่า 5 ปี	ไม่เกิน 10 เท่า
	*** สำหรับสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้ง 2 ประเภทกรณีประสบสาธารณภัย กู้ได้ไม่เกิน 10 เท่า

การพิจารณาสินเชื่อประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ

- (1) การเตรียมการเพื่อขอสินเชื่อโดยกลุ่มหรือองค์กรที่ขอู้จัดทำโครงการและเสนอเอกสารต่างๆแก่สำนักงานฯ ซึ่งส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่จะเข้าไปช่วงในการเตรียมโครงการ
- (2) การวิเคราะห์โครงการและการจัดเตรียมเอกสาร โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เพื่อนำเสนอขออนุมัติ
- (3) การพิจารณาอนุมัติจากผู้มีอำนาจโดยแบ่งระดับการอนุมัติออกเป็น 3 ระดับตามวงเงินสินเชื่อ คือ กรรมการผู้จัดการ คณะกรรมการสินเชื่อ และกรรมการโครงการ

ในช่วงหลังที่เครือข่ายมีบทบาทในการช่วยกันกลั่นกรองโครงการสินเชื่อของกลุ่มก่อนที่จะเสนอสำนักงานฯ

การค้าประกันเงินกู้ โดยมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงาน คือจะต้องเสนอเรื่องก่อนล่วงหน้า 1 เดือน และมีหลักค้าประกันโดย กรรมการกลุ่ม หรือกรรมการสหกรณ์ ทั้งชุดต้องค้าประกันร่วมกัน และในกรณีที่เป็นการขออนุมัติสินเชื่อหมุนเวียน สินเชื่อพัฒนาอาชีพ และสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ไม่เป็นโครงการ ต้องมีบัญชีเงินฝากของกลุ่มไม่น้อยกว่า 10% ของเงินกู้มาจำนำไว้กับสำนักงานฯ และหากเป็นสินเชื่อที่อยู่อาศัยประเภทโครงการจะต้องนำโฉนดที่ดินที่จะซื้อหรือบ้านที่จะสร้างมาจดจำนองกับสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

2.2) ระบบการบริหารสินเชื่อตามโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง

ในช่วงปี 2542 สำนักงานฯ ได้ดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงิน และสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคนจนในเมืองในภาวะวิกฤต (มียาขาว) โดยมีงบสินเชื่อ 240 ล้านบาท กระบวนการด้านสินเชื่อได้มีการปรับเปลี่ยนค่อนข้างมาก โดยได้นำประสบการณ์จากการดำเนินโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองมาใช้ กลไกการบริหารโครงการเน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนเป็นอย่างมาก กระจายการทำงานและการเรียนรู้ไปสู่ระดับต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการตัดสินใจ และรับผิดชอบร่วมกันตั้งแต่สมาชิกกลุ่ม ชุมชน เครือข่ายระดับเมือง และเวทีระดับภาค ซึ่งจัดกลไกดังนี้

- คณะอนุกรรมการโครงการ ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถทั้งด้านการพัฒนาและการเงินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ การเคหะแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม และผู้แทนองค์กรชุมชนจากภาคต่าง ๆ คณะอนุกรรมการมีบทบาทในการบริหารโครงการโดยรวมและพิจารณาอนุมัติโครงการ ซึ่งเน้นการใช้โครงการขององค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดการถ่ายทอดประสบการณ์ไปสู่การพัฒนาของเครือข่าย

ต่าง ๆ จึงทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์กรชุมชน เกี่ยวกับองค์การการเงิน และการบริหารจัดการเงินภาคชุมชน โดยเฉพาะการเรียนรู้จากพื้นที่จริง

- **หน่วยประสานงานโครงการ** ได้จัดหน่วยพิเศษภายในสำนักงานที่มีส่วนผสมของเจ้าหน้าที่ พชม. และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน เป็นแกนหลักร่วมกันทำงาน ขณะที่ฝึกกำลังการทำงานในพื้นที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการและองค์กรพัฒนาในท้องถิ่น ทำให้ใช้ผู้ปฏิบัติงานจำนวนน้อย แต่มีประสิทธิภาพ วิธีการทำงานของหน่วยฯ มีลักษณะเคลื่อนที่เร็ว คล่องตัว ทันต่อความต้องการขององค์กรชุมชนจึงมีการปรับวิธีการทำงานเป็นช่วงๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์มากกว่าการปฏิบัติงานปกติ

กลไกการพัฒนาโครงการของชุมชน มุ่งเน้นการเชื่อมโยงจากฐานรากให้มากที่สุดแต่สนับสนุนให้เกิดกลไกการบริหารจัดการด้านการเงินและสินเชื่อในระดับเครือข่ายโดยแต่ละระดับมีบทบาทหน้าที่ คือ

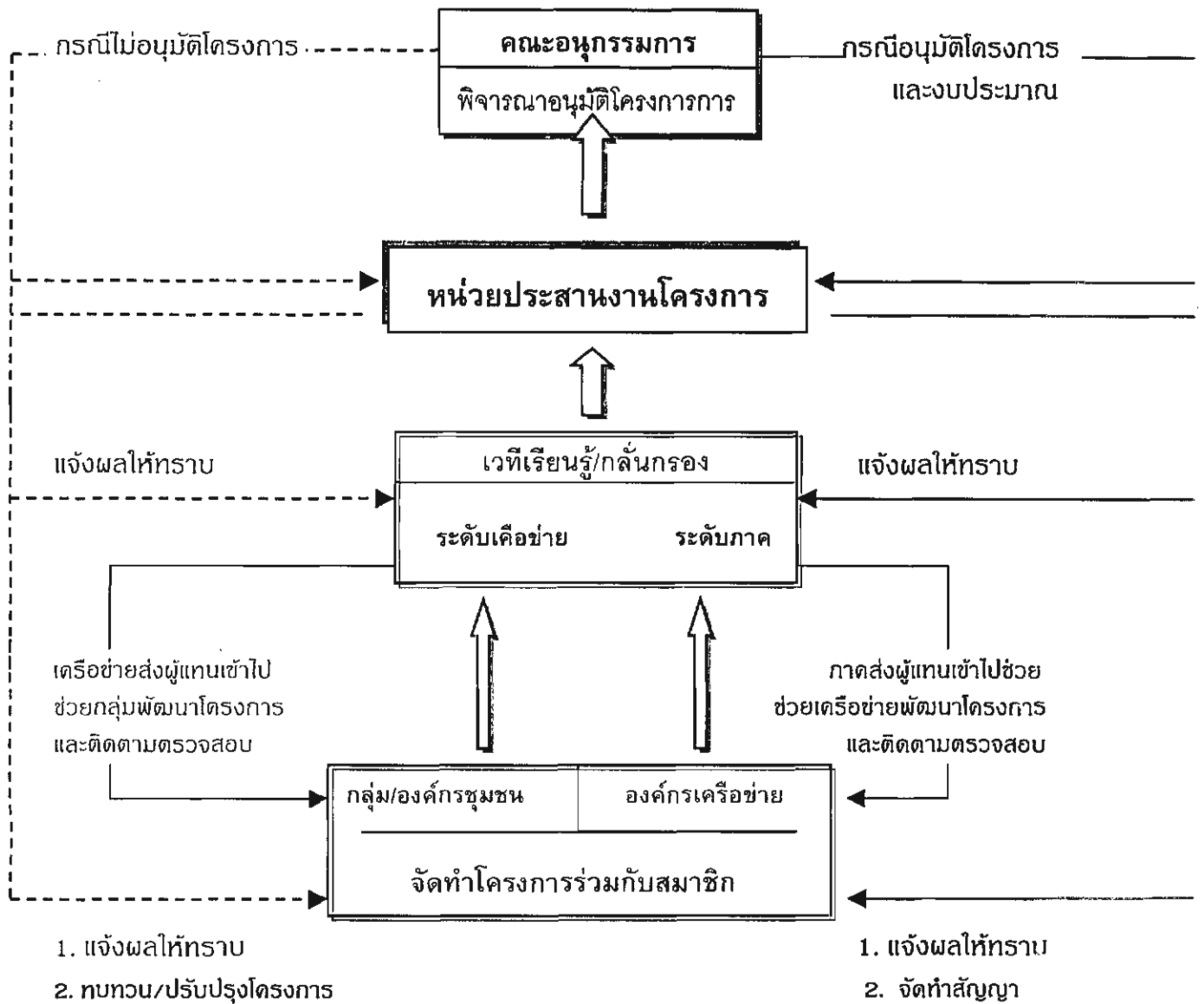
- **สมาชิกของกลุ่ม/ร่วมเสนอปัญหาความต้องการของตนเอง** การตัดสินใจ เสนอ หรือข้อตกลงของกลุ่มให้ความร่วมมือกับกลุ่มในกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาโครงการและรับผิดชอบดำเนินการตามข้อเสนอที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มในหลายเครือข่ายมีการจัดกลุ่มย่อยของผู้รับผิดชอบร่วมกัน

- **คณะกรรมการกลุ่ม/คณะทำงาน** ในทางกลุ่มสร้างคณะทำงานใหม่ขึ้นเพื่อรับผิดชอบโครงการโดยเฉพาะเพื่อกระจาย บทบาท ภารกิจ และสร้างผู้นำใหม่ หมายกลุ่มใช้คณะกรรมการเดิมกลุ่มจะประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับสมาชิก สืบราชข้อมูลภาพรวมและปัญหาความต้องการพิจารณาข้อเสนอของสมาชิก เพื่อจัดทำเป็นโครงการของชุมชน ไปพิจารณาร่วมกันในเครือข่ายโดยมีการเลือกผู้แทนของกลุ่มเข้าร่วมในเครือข่ายด้วย

- **คณะกรรมการเครือข่าย** เป็นกลไกเชิงกลยุทธ์ที่มีความสำคัญโดยเฉพาะเครือข่ายที่เสนอโครงการในนามของเครือข่าย ซึ่งเป็นเงื่อนไขและโอกาสที่เครือข่ายที่รวมกันหลวมๆ ได้ร่วมกันบริหารจัดการอย่างจริงจัง และรับผิดชอบต่อเนื่อง โดยภาพรวมเครือข่ายจะร่วมพิจารณา กฎ กติกาหลักๆ ให้กลุ่มต่างๆ ไปพิจารณาให้เหมาะสมและมีการเข้าไปช่วยกลุ่มพัฒนาโครงการทั้งก่อนและหลังการพิจารณา จึงถือเป็นบทบาทสำคัญที่ไม่ใช่มุ่งอำนาจการพิจารณาตัดสินว่าจะให้หรือไม่ให้การสนับสนุน แต่ดูว่าสนับสนุนอย่างไรจะทำให้เกิดผลดีมีประโยชน์กับชุมชนและสมาชิกมากที่สุด นอกจากนี้เครือข่ายจะมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบข้อมูล และแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วย ในทางนิติบัญญัติกรรมการเครือข่ายจะเป็นผู้กู้ยืมเงินและรับผิดชอบต่อการชำระหนี้ และการแก้ปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นเป็นความรับผิดชอบต่อเครือข่าย กลุ่มและสำนักงานด้วย

- **เวทีเรียนรู้ระดับภาค** เป็นไก้ไก้สุดท้ายก่อนเสนอโครงการให้คณะกรรมการพิจารณา จึงมีผู้แทนจากเครือข่ายต่างๆภายในภาคมาร่วมกันร่างนโยบาย แนวทาง และกติกาหลักๆภายในภาคเพื่อสนับสนุนเครือข่าย และสร้างเวทีเรียนรู้ เพื่อถ่วงถ่วงโครงการของเครือข่าย ทั้งเรื่องปัญหาความต้องการของเครือข่าย ความเข้มแข็งของเครือข่าย กระบวนการจัดทำโครงการ และความเป็นไปได้ของโครงการที่เสนอเป็นจุดที่จะทำให้เกิดการสอบทานและคานอำนาจกันระหว่างเครือข่ายต่างๆไม่ให้เกิดการเอื้อประโยชน์กันเองในเวทีระดับภาคมีบุคคลภายนอก เช่น องค์กรท้องถิ่น นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมในลักษณะที่หลากหลายด้วย

แผนภูมิที่ 1 แสดงกลไกและกระบวนการดำเนินโครงการ



กระบวนการดำเนินงานตามโครงการนี้ ถือได้ว่าเป็นการปรับกระบวนการทำงานของ พชม. ให้สอดคล้องกับกระบวนการขององค์กรชุมชนที่มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายทั้งในระดับเขต เมือง ภาค เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานเดิม จากความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ พชม. กับกลุ่ม/เครือข่าย เป็นความสัมพันธ์หลายฝ่ายที่มีการช่วยกันดู และถ่วงดุลย์กันมากขึ้น

3.3 ระบบการประสานการทำงานภายในและภายนอกองค์กร

หลักการสำคัญในการทำงานของ พชม. ที่วางไว้ตั้งแต่ช่วงแรก คือ เป็นองค์กรที่ขนาดกระทัดรัด คล่องตัว เจ้าหน้าที่ไม่ใช้ผู้ที่ทำงานทุกอย่างเอง เน้นการประสานความร่วมมือ กระจายให้องค์กรชุมชนและพหุภาคีเป็นผู้ดำเนินการ ใช้กลไกกองทุนเป็นเครื่องมือที่คล่องตัวที่จะกระจายกระบวนการพัฒนาออกไปอย่างกว้างขวาง แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานในช่วงแรกไม่สามารถกระจายการทำงานไปสู่ภายนอกให้เป็นผู้ดำเนินการได้มากนัก เนื่องจากองค์กรทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งเครือข่ายองค์กรชุมชนที่มีประสบการณ์ด้านการใช้กระบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนามีจำนวนน้อยมาก เจ้าหน้าที่ พชม. จึงเป็นผู้ปฏิบัติงานระดับชุมชนเองเป็นส่วนใหญ่ หลังจากเริ่มงานได้ปีกว่าก็ได้เริ่มมีโครงการความร่วมมือในการทำงานพัฒนา ซึ่งมีบุคคล/หน่วยงานที่มีความสนใจหรือมีประสบการณ์บางส่วนเข้าร่วมกระบวนการทำงานมากขึ้น ซึ่งภายหลังก็ได้กระจายไปสู่เครือข่ายองค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเองมากขึ้น

ในช่วงแรกการจัดโครงสร้างการทำงานของ พชม. ได้แบ่งงานเป็นฝ่ายพัฒนา ฝ่ายสินเชื่อ และฝ่ายบริหาร ซึ่งบุคลากรแต่ละกลุ่มงานจะต้องมีทักษะเฉพาะในสายงานที่ปฏิบัติ และมีความเข้าใจการพัฒนาแบบองค์รวม เชื่อมโยงในงานพัฒนาที่องค์กรชุมชนเป็นแกนกลาง แต่ในการปฏิบัติงานกับชุมชนจะเป็นงานที่ต่อเนื่องทั้งในด้านการพัฒนาตั้งแต่การส่งเสริมจัดตั้งกลุ่ม พัฒนากลุ่ม และการอำนวยความสะดวกกรณีที่กลุ่มต้องการใช้สินเชื่อ เมื่อมีการแยกเจ้าหน้าที่พัฒนากับเจ้าหน้าที่สินเชื่อ ทำให้มีช่องว่างในการเชื่อมต่อข้อมูลชุมชนเกิดความสับสน ภายหลังจึงได้ปรับให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการพื้นที่ปฏิบัติทั้งสองอย่างโดยใช้ฐานชุมชนพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งนอกจากเจ้าหน้าที่พื้นที่แล้วจะมีเจ้าหน้าที่สนับสนุนในด้านต่าง ๆ ทั้งที่สนับสนุนงานพื้นที่โดยตรง ได้แก่ ด้านธุรกิจชุมชน ที่อยู่อาศัย ผักอบรม ชีวมวล ฯลฯ และงานสนับสนุนภายในสำนักงานฯ ได้แก่ วางแผน การเงิน/บัญชี บริหารทั่วไป ฯลฯ เนื่องจากขอบเขตงานปฏิบัติพื้นที่ครอบคลุมทั้งด้านการพัฒนาและสินเชื่อ พชม. จึงต้องการบุคลากรในการปฏิบัติงานที่มีวุฒิภาวะและความรับผิดชอบสูงมีความเข้าใจงานพัฒนาแบบองค์รวม มีทักษะในงานพัฒนา ได้แก่ การวิเคราะห์เชื่อมโยง การกระตุ้นให้เกิดกลุ่ม การประสานงาน การจัดการความขัดแย้ง ฯลฯ ในขณะที่เดียวกันจำเป็นต้องมีความเข้าใจด้านการเงิน สินเชื่อ บัญชีเบื้องต้น อำนวยสินเชื่อได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการสรรหามูลค่าที่มีคุณสมบัติครอบคลุมหลายด้านในคนเดียวเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก แต่พอจะแก้ปัญหาได้โดยการจัดทีมที่มีเจ้าหน้าที่ทั้งสองลักษณะทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันภายในทีม และจัดกระบวนการพัฒนามูลค่าเสริม รวมทั้งการปรับโครงสร้าง/เปลี่ยนตำแหน่งที่รับผิดชอบ จัดหาบุคลากรที่เชี่ยวชาญด้านเทคนิคมาหนุนเสริมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ เช่น ที่ปรึกษาด้านที่อยู่อาศัย สถาปนิกชุมชน ผู้เชี่ยวชาญด้านธุรกิจชุมชน ฯลฯ

การประสานการทำงานภายใน พทม. เน้นการประสานการทำงานในแนวราบ โครงสร้างการปฏิบัติงานแบ่งตามพื้นที่เป็นหลัก จัดทีมสนับสนุนที่สามารถประสาน/จัดทีมร่วมกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการได้โดยตรง รวมทั้งการจัดให้มีคณะทำงานชุดต่างๆตามประเด็นเรื่องงานที่เป็นกิจกรรมการพัฒนาขององค์กรชุมชน เช่น ด้านที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม ด้านสวัสดิการชุมชน ด้านธุรกิจชุมชน ฯลฯ ซึ่งองค์ประกอบคณะทำงานจะมีทั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการพื้นที่ที่รับผิดชอบงานด้านนั้นๆในทีม เจ้าหน้าที่สนับสนุน ที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก และผู้นำองค์กรชุมชนที่มีประสบการณ์ นอกจากนี้จะมีคณะทำงาน/คณะกรรมการที่รับผิดชอบเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการพัฒนาโครงการความร่วมมือในงานพัฒนาชุมชน คณะทำงานพัฒนาระบบสารสนเทศ ฯลฯ ซึ่งการที่เน้นการประสานงานในแนวราบ การจัดให้มีคณะทำงาน/คณะกรรมการที่หลากหลาย มีข้อดี คือ เป็นกระบวนการที่มีส่วนร่วมทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ติดตามข้อมูลข่าวสารต่างๆได้ทันเกิดการตัดสินใจร่วมกัน เกิดการถ่วงดุลย์ แต่ก็มีจุดอ่อนคือ การใช้เวลาในการประชุมค่อนข้างมากและตัดสินใจได้ล่าช้า

ลักษณะการทำงานของ พทม. ที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานของตนเองอย่างเต็มที่ในการทำงานกับชุมชน และติดต่อประสานงานกับภายนอก ซึ่งมีจุดดี คือ ทำให้เจ้าหน้าที่มีวุฒิภาวะเพิ่มขึ้น มีความเชื่อมั่น และเป็นอิสระ แต่ก็มีจุดอ่อน คือ ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่มีความเข้าใจหรือไม่มีข้อมูลมากพอทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน กรณีการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกบางครั้งทำให้หน่วยงานภายนอกไม่ค่อยยอมรับ เชื่อถือ การที่ พทม. เป็นองค์กรที่มีลักษณะรูปแบบใหม่ คือ เป็นโครงการพิเศษของรัฐ ใช้งบประมาณจากรัฐ แต่ลักษณะการบริหารจัดการมีความยืดหยุ่น คล่องตัว มีการปรับโครงสร้างและวิธีการทำงานค่อนข้างบ่อยตามสถานการณ์ภายนอกโดยเฉพาะในส่วนของชุมชน เป็นองค์กรที่อยู่กลางระหว่างลักษณะที่ไม่เป็นทางการของชุมชนคนจนในเมืองกับระบบของรัฐที่เป็นทางการบางครั้งก็มีปัญหาในการประสานงาน ซึ่งหน่วยงานของรัฐบางส่วนมองว่า พทม. ทำงานแบบองค์กรพัฒนาเอกชน เสริมให้องค์กรชาวบ้านมีพลังต่อรองกับหน่วยงานอื่นที่อยู่ในระบบราชการ ซึ่งต้องปฏิบัติตามกรอบระเบียบของหน่วยงานนั้นๆ ในขณะที่ชาวบ้านและองค์กรพัฒนาเอกชนบางส่วนมองว่ากองทุน พทม. เกิดขึ้นเพราะการเรียกร้องของชาวบ้าน การทำงานของ พทม. ต้องตอบสนองปัญหาความต้องการของชาวบ้านได้ทุกเรื่อง สันเชื่อ พทม. จะต้องเป็นสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ จึงจะสามารถช่วยเหลือคนจนได้จริง จากความคาดหวังของผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก บางครั้งก็ส่งผลให้เกิดปัญหาการประสานการทำงาน ตลอดจนความสัมพันธ์ในการทำงาน

วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่มักจะใช้การพูดคุยหรือร่วมกัน โดยองค์ประกอบผู้เข้าร่วมจะมีมากกว่า 3 ฝ่าย เช่น ชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ NGO หน่วยงานรัฐ สำนักงานฯ ฯลฯ โดยเสี่ยงการจัดหาหรือที่มีเฉพาะสำนักงานฯ กับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในลักษณะทวิภาคี การจัดทำข้อมูล และเปิดเผยข้อมูลให้เป็นที่รับรู้ร่วมกัน เพื่อประกอบการตัดสินใจ เช่น กรณีที่ชาวบ้านขอปรับลดอัตราดอกเบี้ยจะมีการทำข้อมูลทั้งในส่วนเกี่ยวกับรายได้-ค่าใช้จ่าย เงินกองทุน รายได้-รายจ่าย ความสามารถในการชำระคืนของชาวบ้าน ฯลฯ ในส่วนของการประสานงานสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานในระดับนโยบาย

ส่วนใหญ่ใช้การจัดสัมมนานำเสนอผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม โดยเชิญผู้บริหารระดับนโยบายเข้าร่วม รวมทั้งการจัดประชุมสัญจร ฐานพื้นที่เกิดขึ้นจริง โดยเชิญทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม ซึ่งส่งผลให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับงานในลักษณะนี้มากขึ้น ทำให้การประสานงานมีความคล่องตัว สะดวกขึ้น

3.4 ระบบการรายงาน ตรวจสอบ ติดตามประเมินผล

3.4.1 ระบบการรายงานการปฏิบัติงาน

สำนักงานฯ จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน เสนอให้คณะกรรมการโครงการฯ รับทราบ และให้ข้อคิดเห็นทุกเดือน โดยแบ่งผลการดำเนินงานออกเป็นด้านพัฒนา ด้านสินเชื่อ และด้านการบริหาร และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานรวมสามเดือน เสนอคณะกรรมการโครงการฯ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ การเคหะแห่งชาติ รวมทั้งการทำรายงานผลการปฏิบัติงานและฐานะการเงินส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง ฯลฯ

3.4.2 ระบบการตรวจสอบ

ในช่วงแรก สำนักงานฯ ไม่มีหน่วยตรวจสอบภายในที่เป็นของสำนักงานฯ แต่อาศัยหน่วยตรวจสอบภายในของการเคหะแห่งชาติ เป็นผู้ตรวจสอบภายในปีละครั้ง ส่วนด้านสินเชื่อได้จัดให้มีผู้สอบทานสินเชื่อจากภายนอกมาร่วมดำเนินการ แต่หลังจากที่สำนักงานฯ เริ่มเตรียมที่จะแยกเป็นองค์กรใหม่ ได้มีการตั้งคณะกรรมการด้านการเงินและตรวจสอบโดยคณะกรรมการโครงการฯ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนคณะกรรมการโครงการฯ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตรวจสอบจากภายนอก มาให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการตรวจสอบ และภายหลังได้จัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายในขึ้นมา สำหรับการตรวจสอบจากภายนอกนั้น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นผู้ตรวจสอบทุกปี และออกรายงานผลการตรวจสอบผนวกเป็นส่วนหนึ่งของการเคหะแห่งชาติ

ระบบการตรวจสอบที่สำคัญประการหนึ่งของ พชม. คือ การสร้างกลไกการติดตามตรวจสอบโดยองค์กรชุมชน ซึ่งเห็นได้ชัดในกรณีโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง ที่เครือข่ายองค์กรชุมชนร่วมกับเจ้าหน้าที่ร่วมกันพัฒนาขึ้นจากการเห็นความสำคัญของการพัฒนาที่ต่อเนื่องขององค์กรชุมชนซึ่งต้องมีระบบการบริหารจัดการที่เปิดเผยมุ่งโปร่งใส และมีความสามารถ ประกอบกับข้อจำกัดของการตรวจสอบจากภายนอกบางส่วนที่อาจไม่เข้าใจ มิติการพัฒนา ขบวนการของชุมชนได้ชัดเจน และมุ่งเน้นการตรวจสอบด้านการเงินและควบคุม การจัดให้มีกระบวนการตรวจสอบขององค์กรชุมชนกันเองมีหลายรูปแบบ โดยมีทั้งคณะทำงานกลาง การตรวจโดยไขว้กลุ่ม ระบบสลับเครือข่ายกันตรวจสอบ ฯลฯ ทั้งที่เน้นที่การเรียนรู้ และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาแบบกลไก กระบวนการตรวจสอบโดยองค์กรชุมชน ที่จะส่งผลต่อการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนต่อไป

3.4.3 ระบบการติดตามประเมินผล

การดำเนินงานของ พชม. ได้มีการจัดให้มีการติดตามประเมินผลเป็นระยะๆทั้งที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลภายนอก และการจัดประเมินย่อยๆหรือเฉพาะประเด็น ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานภายใน การติดตามประเมินผลที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลภายนอกมีดังนี้ คือ

1) การประเมินผลการดำเนินงาน ในช่วงครึ่งแผนแม่บทฉบับที่ 1 ปี 2538 โดย ผศ.สมชัย ศรีสุทธิยากร ซึ่งเป็นการประเมินสถานะผลการดำเนินงานขององค์กร ระดับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ และสร้างข้อเสนอในการปรับปรุงพัฒนางาน

2) การประเมินผลการดำเนินงานสิ้นสุดแผนแม่บทฉบับที่ 1 ปี 2540 โดย ผศ.บัณฑิต อ่อนคำ และรศ.ปาริชาติ วลัยเสถียร ซึ่งเป็นการประเมินแบบมีส่วนร่วม ใช้การจัดเวทีระดับเครือข่าย การจัดเก็บข้อมูลระดับกลุ่ม และครัวเรือนผู้รับประโยชน์ หลังจากการทำประเมินผลได้มีการจัดเวทีนำเสนอโดยเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องจากทุกฝ่ายมาให้ข้อคิดเห็นและร่วมกันวางทิศทางการดำเนินงานของ พชม. ในช่วงต่อไป (ดูรายละเอียดได้จากรายงานสรุปผลการสัมมนา “ก้าวต่อไปของการพัฒนาขบวนการชุมชนเมือง : จากประสบการณ์ที่ผ่านมา เราจะก้าวไปข้างหน้าร่วมกันอย่างไร ม.ค. 41)

3) การประเมินผลโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาชุมชนเมือง เป็นการจัดให้มีการประเมิน สรุปบทเรียนของโครงการความร่วมมือฯ ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการดำเนินงานของ พชม. ที่มุ่งเน้นการกระจายให้ขบวนการพัฒนาองค์กรชุมชนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยกลไกท้องถิ่น และเครือข่ายองค์กรชุมชนมีบทบาทในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นการประเมินแบบมีส่วนร่วมใช้การจัดเวทีระดับเครือข่าย และเวทีผู้ที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการปรับปรุงการทำงานร่วมกันในระหว่างการทำประเมินผล

ส่วนการติดตามประเมินผลที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภายใน ได้แก่ การประเมินผลการใช้สินเชื่อพัฒนาอาชีพ (2538) การประเมินผลการใช้สินเชื่อหมุนเวียน (2539) การประเมินผลการใช้สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย (2540) รวมทั้งการจัดทำกรณีศึกษากระบวนการทำงานพัฒนาในพื้นที่ต่างๆ เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา

นอกจากการประเมินผลที่ทำในลักษณะโครงการประเมินผลที่ชัดเจนแล้ว พชม. ใช้การจัดประชุม/เวทีต่างๆในการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานฯ เช่น การประชุมองค์กรชุมชนประจำปี เพื่อร่วมกันทบทวนขบวนการที่ผ่านมา และวางทิศทางการทำงานในช่วงต่อไป ซึ่งผลที่ได้ส่วนใหญ่จะนำมาใช้ในการปรับแนวทางการดำเนินงานของสำนักงานฯ และขบวนการขององค์กรชุมชน การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นองค์กรพัฒนาเอกชน การจัดสัมมนาทบทวนกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ภายใน การประเมินผลการทำงานที่ผ่านมา และสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องในระหว่างการทำแผนปฏิบัติการประจำปี ฯลฯ

การทำงานของ พชม. เป็นกระบวนการที่ทำไปเรียนรู้ไป จัดให้มีการประเมินทบทวนกันทุก
ระยะ และนำผลมาใช้ในการปรับทิศทางการสำคัญ แนวทางและโครงสร้างการดำเนินงานของสำนักงานฯ
และขบวนการชุมชนเมืองอย่างต่อเนื่อง

บทที่ 4

ผลการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

4.1 ผลงานด้านการพัฒนา

ผลงานและผลกระทบจากการดำเนินงานของ พชม. ที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังนี้ คือ

1. การเติบโตและขยายตัวขององค์กรการเงินชุมชน การที่ พชม. ใช้เรื่องส่งเสริมจัดตั้งและพัฒนากลุ่มออมทรัพย์ เป็นเครื่องมือในการทำงานกับชุมชนทำให้องค์กรการเงินชุมชนเมืองประมาณ 100 องค์กร และส่วนใหญ่อยู่ในเขต กทม. จนถึงปัจจุบัน (ก.ย.43) ได้เกิดองค์กรการเงินในชุมชนเมืองเพิ่มขึ้นเป็น 916 องค์กร ซึ่งกระจายอยู่ในชุมชนเขตเมือง 144 พื้นที่ (เขต เมือง) ใน 52 จังหวัด แยกเป็น กทม. 271 องค์กร ปริมาณ 100 องค์กร ภูมิภาค 545 องค์กร สมาชิกองค์กรรวมทั้งหมด 105,497 ราย เงินออมรวม 540.82 ล้านบาท และสินทรัพย์รวม 1,589.16 ล้านบาท ซึ่งการที่ชุมชนมีองค์กรการเงินของตนเอง ทำให้เกิดการออมที่ต่อเนื่อง มีทรัพยากรเป็นของตนเอง มีระบบการบริหารจัดการ เกิดผู้นำชุมชน เกิดความเชื่อมั่นในกลุ่ม และนำไปสู่การขยายกิจกรรมการพัฒนาชุมชนด้านอื่นๆ ทำให้เป็นองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมหลากหลาย ในด้านรูปแบบองค์กรการเงินก็มีลักษณะหลากหลายตามขอบวงส่งเสริมในท้องถิ่น รวมทั้งรูปแบบที่ได้มีการให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตคนจนในเมือง เช่น กลุ่มออมรายวัน

2. เกิดเครือข่ายองค์กรชุมชน และขบวนการชุมชนเมือง จากกลุ่ม/องค์กรในระดับชุมชนได้มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย ซึ่งมีทั้งที่เป็นเครือข่ายตามพื้นที่เขต/เมืองเดียวกัน เครือข่ายประเด็นปัญหา และกิจกรรมการพัฒนา เช่น เครือข่ายที่อยู่อาศัย เครือข่ายธุรกิจชุมชน ฯลฯ จนถึงปัจจุบันมีเครือข่ายองค์กรชุมชนเมือง 110 เครือข่าย จำนวนองค์กรชุมชนที่เป็นสมาชิกเครือข่าย 736 องค์กร การเกิดเครือข่ายทำให้เกิดการหนุนร่วมกันเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมการพัฒนาที่ร่วมกันทำระดับเครือข่ายแล้วเกิดผลดีกว่าทำระดับชุมชน เครือข่ายสามารถเป็นแกนกลางในการดำเนินกิจการ การพัฒนาด้านต่างๆ เช่น การจัดตั้งและพัฒนากลุ่มออมทรัพย์ การกลั่นกรองและติดตามการใช้สินเชื่อ การสำรวจข้อมูลชุมชน การทำธุรกิจชุมชน การจัดสวัสดิการชุมชน การพัฒนาที่อยู่อาศัย และสภาพแวดล้อม จากเครือข่ายระดับเขต/เมือง ได้มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายระดับภาค และเป็นขบวนการองค์กรชุมชนทั่วประเทศเกิดเป็น "สภาองค์กรชุมชน"

การที่องค์กรชุมชนสามารถเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองท้องถิ่น จากความสัมพันธ์ในลักษณะการอุปถัมภ์เป็นเชิงการพัฒนา การต่อรองและประสานประโยชน์มากขึ้น องค์กรท้องถิ่นให้การยอมรับเครือข่ายองค์กรชุมชนมากขึ้น บางแห่ง