



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง
ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการ
กองทุนเพื่อการพัฒนา :
กรณีศึกษากองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม
(SIF)

โดย

บัณฑิตวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มีนาคม 2544

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการ กองทุนเพื่อการพัฒนา : กรณีศึกษากองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF)

วันที่	28 ก.ค. 2546
เลขที่	00220
เลขทะเบียน	
เลขเงินหนังสือ	

ผู้วิจัย

สังกัด

นายจตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
100 ถนนพหลโยธิน แขวงจตุจักร กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ : 258-0476
e-mail : info@ntr.or.th
www.ntr.or.th



คำนำ

รายงานการวิจัยเรื่องระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา : ศึกษากรณีกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา ซึ่งมีกรณีศึกษาอยู่ 5 กรณี และกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมเป็นกรณีศึกษาหนึ่งของการวิจัยชุดนี้

เนื้อหาของรายงานการวิจัยฉบับนี้ประกอบด้วย 5 บท คือ บทนำ ประวัติความเป็นมาของกองทุน ระบบและกลไกในการบริหารจัดการกองทุน ชี้วัดความสามารถในการบริหารจัดการทุน บทสรุปและข้อเสนอแนะ และภาคผนวก ซึ่งเป็นสถิติและแบบฟอร์มในการนำเสนอโครงการ และแบบฟอร์มที่ใช้ในการติดตามและประเมินผล

ผู้วิจัยหวังว่าผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นส่วนหนึ่งของการสรุปบทเรียน วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนของการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา เพื่อหารูปแบบและกลไกที่เหมาะสมให้กับสังคมไทยต่อไป

จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	1
กิตติกรรมประกาศ	4
บทที่ 1 บทนำ	5
1.1 ความเป็นมาของการวิจัย	5
1.2 วัตถุประสงค์	6
1.3 ขอบเขตการวิจัย	6
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	6
1.5 นิยามศัพท์	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 ประวัติความเป็นมาของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม	8
2.1 ประวัติความเป็นมา	8
2.2 ปรัชญาการก่อตั้งและวิสัยทัศน์	9
2.3 แหล่งที่มาและจำนวนเงินทุน	12
2.4 วัตถุประสงค์	13
2.5 กลุ่มเป้าหมาย	13
2.6 แนวทางการดำเนินงาน	14
2.7 โครงสร้างองค์กร	16
บทที่ 3 ระบบและกลไกในการบริหารจัดการกองทุน	18
3.1 ระบบและกลไกการพิจารณาโครงการระดับภาค	18
3.2 ระบบและกลไกการพิจารณาโครงการระหว่างระดับ	20
3.3 ระบบและกลไกการตรวจสอบและประเมินผล	21
บทที่ 4 ศึกษาความสามารถในการบริหารจัดการทุน	25
4.1 งบประมาณที่ใช้ในการบริหารจัดการ	25
4.2 ผลการดำเนินงานเชิงปริมาณ	26
4.3 การดำเนินงานเชิงคุณภาพ	32
4.4 จุดแข็ง และจุดอ่อน	35
4.5 ปัญหาและอุปสรรค	36

บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	39
5.1 สรุป	39
5.2 ข้อเสนอแนะ	40
5.2.1 ข้อเสนอแนะต่อกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม	40
5.2.2 ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ	41
5.2.3 ข้อเสนอแนะต่อการจัดระบบและกลไกในการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา	41
5.2.4 ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย	43
บรรณานุกรม	44
ภาคผนวก	46
- แผนที่แสดงพื้นที่โครงการที่ได้รับการสนับสนุนเมนู 1 – 5	
- แบบเสนอโครงการกองทุนชุมชน	
- กรอบวงเงินและวงเงินของโครงการที่ได้รับการสนับสนุนรวมทุกเมนูและทุกภาค	
- แบบรายงานการติดตามและประเมินผลโครงการ (R-1)	
- แบบรายงานการติดตามและประเมินผลโครงการ (R-2)	
- แบบรายงานการติดตามและประเมินผลโครงการ (R-3)	
- แบบรายงานการติดตามและประเมินผลโครงการ (R-4)	

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา : กรณีศึกษากองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบและกลไกในการบริหารจัดการทุนให้กับองค์กรชุมชนของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการทุนของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมกับกองทุนอื่น และเพื่อหารูปแบบการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนาที่เหมาะสมกับสังคมไทย ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในครั้งนี้คือ การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การจัดสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้นำชุมชน การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการกับผู้บริหารกองทุนและผู้ที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 โดยรัฐบาลได้กู้เงินจากธนาคารโลกและมอบหมายให้ธนาคารออมสินดำเนินการจัดสรรทุนให้กับคนยากจน และด้วยโอกาสในสังคมที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในวงเงินรวม 120 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในระยะเวลา 40 เดือน เป้าหมายของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมคือ การฟื้นฟูชุมชนฐานล่าง การเสริมสร้างขีดความสามารถและความเข้มแข็งให้กับชุมชน การกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

ระบบและกลไกในการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมในระยะแรกมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สำนักงานส่วนกลาง ต่อมากองทุนได้ดำเนินการปรับปรุงระบบและสร้างกลไกใหม่ ๆ ในระดับภาคและระดับจังหวัด ทำให้การบริหารจัดการกองทุนมีลักษณะกระจายอำนาจมากขึ้น กลไกใหม่ ๆ ที่สร้างขึ้นได้แก่ การจัดตั้งสำนักงานระดับภาค รวมทั้งสิ้น 11 สำนักงาน ให้มีหน้าที่ในการดูแลการดำเนินงานของกองทุนในระดับภาค การจัดตั้งคณะกรรมการภาค (Reginal Committee : RC) ให้มีหน้าที่ในการกลั่นกรองและอนุมัติโครงการในภาคของตน การจัดตั้งคณะทำงานจังหวัด (Provincial Committee : PC) ให้มีบทบาทในการกลั่นกรองและอนุมัติโครงการระดับจังหวัด จัดตั้งบุคคลหรือองค์กรในท้องถิ่น (Local External Supervisors) สนับสนุนองค์กรชุมชนที่เสนอโครงการ ขยายขอบข่ายการสนับสนุนโดยเพิ่มโครงการประเภทที่ 5 (Menu 5) เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ยากไร้อย่างเร่งด่วน จัดเวทีให้เกิดการเชื่อมโยงองค์กรชุมชนภายในภาคและระหว่างภาค จัดการสัมมนาสรุปบทเรียนและกำหนดยุทธศาสตร์ในการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน ฯลฯ

นับตั้งแต่เดือนกันยายน 2541 – ปัจจุบัน (ธันวาคม 2543) มีโครงการที่ได้รับการสนับสนุนแล้วทั้งสิ้นมีโครงการได้รับการสนับสนุนไปแล้วทั้งสิ้น 3,383 โครงการ งบประมาณ 2,978.71 ล้านบาท

บาท ครอบคลุม 76 จังหวัด พื้นที่ที่มีจำนวนโครงการได้รับการสนับสนุนมากที่สุดคือ ภาคอีสานตอนล่าง รองลงมาคือ ภาคอีสานตอนกลาง

จำนวนโครงการที่ได้รับการสนับสนุนมากที่สุดเป็นโครงการที่เสนอโดยองค์กรชุมชน และเป็นประเภทโครงการการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจ รองลงมาคือโครงการสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพของชุมชน ซึ่งเป็นการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และความเข้มแข็งของชุมชนในระยะยาว อีกทั้งยังเป็นการตอบสนองความต้องการในกลุ่มคนยากจนด้วยโอกาสในชุมชนเพื่อบรรเทาวิกฤตเศรษฐกิจสังคม

สำหรับงบประมาณที่ได้ให้การสนับสนุนไปแล้วจำนวน 2,978.71 ล้านบาท ได้มีการเบิกจ่ายงบประมาณไปแล้วจำนวน 2,163.38 ล้านบาท และมีโครงการที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว 1,318 โครงการ งบประมาณ 564.38 ล้านบาท ส่วนโครงการที่อยู่ระหว่างการดำเนินโครงการมีจำนวน 1,734 โครงการ (ข้อมูล ณ วันที่ 4 ธันวาคม 2543)

จากการศึกษาเจาะลึกระบบและกลไกต่าง ๆ พบว่า จุดแข็งของกองทุนฯ คือ เป็นกองทุนที่กำเนิดขึ้นจากปัญหาและความต้องการของผู้ด้อยโอกาสในสังคม ปรัชญาและวิสัยทัศน์ของกองทุนสอดคล้องกับกระบวนการพัฒนาแบบใหม่ที่เน้นการสร้างชุมชนฐานล่างให้เข้มแข็ง จำนวนเงินทุนเป็นเงินก้อนใหญ่ ผู้บริหารกองทุนจึงไม่ต้องมีภาระในการระดมทุนเพิ่ม เป้าหมายที่กว้างขวางยาวไกลทำให้ทำงานได้หลากหลาย กลุ่มเป้าหมายที่ไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มที่มีสถานภาพที่เป็นนิติบุคคลทำให้ครอบคลุมองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งเป็นส่วนใหญ่ แนวทางการบริหารทุนเป็นแบบกระจายอำนาจ ทำให้คล่องตัวและเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น การมีระบบการตรวจสอบประเมินผล ทั้งภายในและภายนอกควบคู่กัน ทำให้การตรวจสอบและประเมินผลมีความรอบด้าน และถ่วงดุลซึ่งกันและกัน นอกจากนี้การมีผู้บริหารกองทุนที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล การมีบุคลากรที่ทุ่มเทให้กับการทำงานอย่างหนัก การมีระบบข่าวสารข้อมูล (MIS) ที่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันกองทุนฯ ก็มีจุดอ่อนบางประการควบคู่กันไป คือ ระบบและกลไกมีความซับซ้อนและมีหลักเกณฑ์ที่ทำให้ผู้ด้อยโอกาสและยากจนแต่ไม่เข้มแข็งไม่สามารถเข้าถึงกองทุนได้ ภาพลักษณ์ของแหล่งทุน (ธนาคารโลก) ไม่เป็นที่ยอมรับในกลุ่มบุคคลและองค์กรบางส่วน จำนวนบุคลากรไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่ต้องดำเนินการ แนวคิดของคณะทำงานจังหวัด และคณะกรรมการภาคบางคนยังยึดติดกับผลประโยชน์เฉพาะส่วน นอกจากนี้การใช้ยุทธศาสตร์ในการบริหารเชิงรุก ซึ่งทำให้ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสับสน จุดอ่อนเหล่านี้หากปรับปรุงแก้ไขได้จะทำให้การบริหารจัดการกองทุนมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อการสร้างระบบและกลไกในการบริหารทุนเพื่อการพัฒนาที่เหมาะสมว่า รัฐควรจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสนับสนุนกองทุนอย่างต่อเนื่อง ขนาดของทุนไม่ควรน้อยเกินไป ควรเป็นกองทุนที่เป็นการพัฒนาศักยภาพของชุมชน ควรสร้างกลไกให้

ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมบริหารทุนและตรวจสอบ กลุ่มเป้าหมายในการจัดสรรทุนควรเป็นองค์กร
ภาคประชาคม รูปแบบการจัดสรรทุนควรเป็นแบบให้เปล่า เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ และเงินทุนหมุน
เวียน ระบบการตรวจสอบประเมินผลควรมีการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกองค์กร รัฐบาล
ควรออกกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพชุมชนและควรทำการศึกษาวิจัยกองทุนต่าง ๆ ที่มี
อยู่ในหน่วยราชการว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยนี้สำเร็จได้โดยการช่วยเหลือและให้คำแนะนำของบุคคลหลายฝ่าย ได้แก่ รศ.ดร. อมรา พงศาพิชญ์ หัวหน้าโครงการวิจัย ผศ.บัณฑิต อ่อนดำ และดร.อุทัย ดุลยเกษม นักวิชาการประจำโครงการวิจัย และเพื่อนร่วมทีมวิจัย ได้แก่ คุณเบญจมาศ ศิริภัทร คุณนาถฤดี นาครวาจา คุณสังคม คุณคณากรสกุล และคุณประภาส แสนสิงห์

นอกจากนี้ผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมอีกหลายท่านที่อำนวยความสะดวกด้านข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ยิ่ง ได้แก่ คุณเอนก นาคะบุตร คุณอรจิต บำรุงสกุลสวัสดิ์ คุณวีรบูรณ์ วิสารทสกุล ดร.ประเสริฐ กิติรัตน์ตรการ คุณอนุ สง่าเรืองฤทธิ์ คุณสถาพร อัมเอบสุข คุณประกิต รุ่งกลิ่น คุณสุภัทรา ชัยชิตาทร รวมทั้งผู้นำชุมชนอีกเป็นจำนวนมากที่มีอาจเอ่ยนามได้ทั้งหมดในที่นี้

สุดท้ายผู้วิจัยขอขอบคุณคุณวรรณธนา งามฉาย ผู้ประสานงานทีมติดตามและประเมินผล ภาคตะวันออก ที่ช่วยพิมพ์รายงานฉบับนี้ด้วยความมานะอดทนจนสำเร็จเป็นรูปเล่มอย่างสวยงาม

จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร

ธันวาคม 2543

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาของการวิจัย

ผลของการพัฒนาชุมชนทั้งในเมืองและชนบทของภาครัฐในระยะเวลากว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ประจักษ์ชัดว่าไม่บรรลุผลสำเร็จตามที่คาดหวัง ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความล้มเหลวดังกล่าวคือ ชุมชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา

ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ได้เกิดปรากฏการณ์ใหม่ที่น่าเป็นความพยายามหนึ่งเพื่อปิดช่องว่างความล้มเหลวข้างต้น คือการพัฒนาชุมชนในรูปแบบ "กองทุน" ด้วยมีความเชื่อมั่นว่าชุมชนมีศักยภาพสามารถบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ สามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ตรงตามความจำเป็น (Responsiveness to local needs) ในขณะเดียวกันเป็นการเปิดมิติในบริบทการมีส่วนร่วมของชุมชนไปโดยปริยาย ทั้งนี้เนื่องจากว่าการบริหารงานพัฒนาในรูปแบบกองทุนนั้นเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนให้มีการสร้าง "กลไกพัฒนาท้องถิ่น" ขึ้น ดังจะเห็นได้จากองค์กรพัฒนาบางแห่งประสบความสำเร็จในการใช้รูปแบบกองทุนเพื่อการพัฒนา เช่น สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ซึ่งเคยได้รับเงินสนับสนุนแบบให้เปล่า (Grant fund) จาก CIDA และให้คนในท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการภาค (Project Review Committee) ตัดสินใจบริหารทรัพยากรกันเอง หรือที่สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองได้จัดระบบและกลไกพิจารณาและติดตามโครงการพัฒนาในรูปแบบของคณะกรรมการท้องถิ่น (Local Project Committee) เพื่อบริหารเงินที่ได้รับการสนับสนุนจาก DANCED เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้ในเวลาต่อมาได้กลายเป็นกลไกพัฒนาท้องถิ่น โดยมีลักษณะการทำงานด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมเรียนรู้ร่วมกันของชาวบ้านเพื่อจัดการแก้ไขปัญหา กำหนดทิศทางของตนเอง และบริหารทรัพยากรของตนเอง จึงเกิดความยั่งยืนขึ้นในกระบวนการของการพัฒนาชุมชน

กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมเป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่เมื่อปี 2540 เป้าหมายและกระบวนการดำเนินงานของกองทุนเน้นเรื่องการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และการให้ประชาคมระดับต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกองทุน ถึงแม้ว่ากองทุนจะมีระยะเวลาดำเนินงานเพียง 40 เดือน นับตั้งแต่ก่อตั้ง แต่ระบบการบริหารจัดการกองทุนที่เริ่มต้นจากการบริหารจัดการที่ส่วนกลางในระยะแรก และปรับเปลี่ยนไปสู่การกระจายอำนาจและการสร้างกลไกต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นประเด็นที่ควรทำการศึกษาวิจัยว่า ระบบการบริหารจัดการเช่นนี้มีประสิทธิภาพและส่งผลกระทบไปสู่การสร้างขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรชุมชนให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นหรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาระบบและกลไกในการบริหารจัดการทุนให้กับองค์กรชุมชน
- 2) เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการทุนของกองทุนเพื่อการลงทุนสังคมกับกองทุนอื่น ๆ
- 3) เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการทุนที่เหมาะสมกับสังคมไทย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยชุด "ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา" ขอบเขตของการวิจัยจะวิจัยเฉพาะกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม โดยมีประเด็นการวิจัยดังนี้

- 1) บริบท เงื่อนไข ความจำเป็นที่ทำให้เกิดกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม
- 2) ภาพรวมของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ได้แก่ แหล่งที่มาและจำนวนเงินทุน วัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมายของกองทุน แนวทางการดำเนินงาน โครงสร้างองค์กร กลไกในการบริหารกองทุน และระบบการตรวจสอบติดตามและประเมินผล
- 3) ผลการดำเนินงานและผลกระทบต่อชุมชนในภาพรวม
- 4) ผลกระทบต่อการเสริมสร้างกลไกพัฒนาท้องถิ่น หรือการสร้างการมีส่วนร่วมของคนท้องถิ่น
- 5) รูปแบบและกลไกการบริหารจัดการกองทุนที่นำไปสู่กระบวนการบริหารจัดการกองทุนที่ยั่งยืน และเหมาะสมกับสังคมไทย

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเพื่อหาความชัดเจนของระบบกลไกและแนวทางในการบริหารจัดการกองทุน จึงเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพในแนวลึก โดยมีระเบียบวิธีวิจัยดังนี้

- 1) ศึกษาเอกสาร (Review Literature) ที่เกี่ยวข้อง
- 2) จัดทำ focus group discussion และสัมภาษณ์เชิงลึกกับชุมชนและผู้นำชุมชน เพื่อค้นหาผลกระทบของกองทุนในระดับต่าง ๆ
- 3) จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจในประเด็นวิสัยทัศน์ และวัตถุประสงค์ของกองทุน วิธีคิด และแนวทางการบริหาร กลไกการพิจารณาในระดับภาค/ท้องถิ่น ระบบการประสานงานระหว่างกลไกระดับต่าง ๆ ระบบตรวจสอบประเมินผล ผลงานและผลกระทบต่อความเข้มแข็งของชุมชน ปัจจัยและอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้ระบบและกลไกทำงานได้ดีหรือล้มเหลว ขาดประสิทธิภาพ

ภาพ และแนวทางการปรับปรุงให้เกิดการพัฒนาระบบหรือกลไกให้มีประสิทธิภาพ
เหมาะสมกับสังคมไทย

1.5 นิยามศัพท์

การบริหารจัดการทุน หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งทุนในการดำเนินงาน
การดูแล การจัดสรรทุน และการติดตามประเมินผล

องค์กรชุมชน หมายถึง องค์กรที่เป็นนิติบุคคล และไม่เป็นนิติบุคคลที่รวมตัวกันอยู่แล้ว
และมีกิจกรรมพัฒนาร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

องค์กรเครือข่าย หมายถึง องค์กรชุมชนที่รวมตัวกันตามพื้นที่เดียวกัน หรือตามกิจ
กรรมที่พัฒนาร่วมกัน

คณะทำงานจังหวัด หมายถึง กลุ่มคนในจังหวัดที่มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานเพื่อท้องถิ่น
ของตน และได้รับการแต่งตั้งจากกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมให้ทำหน้าที่กลั่นกรองและอนุมัติ
โครงการในจังหวัด

คณะกรรมการภาค หมายถึง กลุ่มคนที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะทำงานจังหวัดให้
มาทำหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองและอนุมัติโครงการในระดับภาค

ผู้สนับสนุนงานท้องถิ่น หมายถึง บุคคลหรือองค์กรในท้องถิ่นที่สำนักงานกองทุนเพื่อ
การลงทุนทางสังคมจัดจ้างให้ทำหน้าที่สนับสนุนองค์กรชุมชนและจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน
โครงการในแต่ละงวดก่อนเบิกจ่ายเงินงวดให้แก่องค์กรชุมชน

ผู้ประเมินโครงการ หมายถึง บุคคลหรือหน่วยงานที่สำนักงานกองทุนเพื่อการลงทุน
ทางสังคมจัดจ้างให้ทำหน้าที่ประเมินโครงการก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะทำงานจังหวัด

ผู้ได้รับประโยชน์ หมายถึง กลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการ ซึ่งสำนัก
งานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมมุ่งเน้นกลุ่มคนจน และผู้ด้อยโอกาสในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ
จากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ปัจจุบันบุคคลไม่ถือเป็นผู้ได้รับประโยชน์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้ทราบถึงวิธีคิดและแนวทางการบริหารจัดการ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของ
กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม
- 2) ได้ทราบถึงระบบและกลไกการดำเนินงานในระดับต่าง ๆ และปัญหาอุปสรรคที่ส่งผล
ต่อระบบและกลไกต่าง ๆ
- 3) ได้แนวทางในการปรับปรุงระบบบริหารจัดการและกลไกต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและ
เหมาะสมกับสังคมไทยมากขึ้น

บทที่ 2

ประวัติความเป็นมาของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม

2.1 ประวัติความเป็นมา

กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมก่อตั้งขึ้นหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทยในช่วงครึ่งหลังของปี 2540 วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้เป็นเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงมากที่สุดนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา และเป็นตัวกระตุ้นให้ปัญหาทางสังคมที่มีอยู่เดิมทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เอกสารเรื่องยุทธศาสตร์เพื่อฟื้นฟูการพัฒนาชนบทของประเทศไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจของธนาคารโลก ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจทำให้สัดส่วนคนจนเพิ่มขึ้นร้อยละ 13 ในไตรมาสที่ 1 และ 2 ของปี 2541 หรือประมาณ 7.6 – 7.9 ล้านคน ช่องว่างของรายได้ขยายตัวมากขึ้น ประชากรกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 ต้น ๆ มีสัดส่วนรายได้ประมาณร้อยละ 5.6 ของรายได้ทั้งหมด โดยเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปี 2539 ในขณะที่ประชากร กลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 ท้ายสุด มีสัดส่วนรายได้เท่าเดิมคือ ร้อยละ 4.4 และประชากร กลุ่มที่มีรายได้ระดับปานกลางมีรายได้ลดลง จำนวนผู้ว่างงานในชนบทเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.4 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2540 เป็นร้อยละ 5.3 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2542 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นพื้นที่ที่ยากจนที่สุดได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ มีการว่างงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.1 เป็นร้อยละ 8.1 ในขณะที่รายได้ที่แท้จริงลดลงร้อยละ 25 การอพยพแรงงานกลับสู่ถิ่นฐานเดิมเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจได้เพิ่มแรงกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติ และกระตุ้นการแข่งขันให้มีความรุนแรงขึ้น เพื่อแย่งชิงที่ดินทำการเกษตร และงานนอกไร่ นาที่มีจำกัดอยู่แล้ว งบประมาณใช้จ่ายของภาครัฐในด้านสังคมและพัฒนาชนบทลดลง โดยเฉพาะงบพิเศษสำหรับการบริการสังคมลดลงร้อยละ 32 การศึกษาลดลงร้อยละ 11 และสาธารณสุขลดลงร้อยละ 5 จากงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติไว้เดิมเมื่อต้นปีงบประมาณ 2541 (ธนาคารโลก : 2543 : xi – xiii) โครงสร้างทางสังคมถูกกดดัน จากผลการสำรวจภาวะทางสังคมของหลายสถาบันพบว่า ปัญหาความขัดแย้งในครอบครัว และระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม จำนวนเด็กเร่ร่อนข้างถนน แรงงานเด็ก โสเภณี อาชญากรรม และการฆ่าตัวตายมีอัตราสูงขึ้น

ข้อมูลของธนาคารโลกดังกล่าวสอดคล้องกับการสำรวจผลกระทบทางสังคมอันเนื่องมาจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งทำการสำรวจตั้งแต่ปลายปี 2539 และกลางปี 2541 พบว่าในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เขตเมือง และเขตชนบทในภูมิภาคต่าง ๆ ประชาชนได้รับผลกระทบในเรื่องอาชีพ รายได้ สภาพปัญหาในครอบครัว ปัญหา

ด้านสุขภาพ และปัญหาภาระการศึกษาของบุตร ผลกระทบที่สำคัญเห็นได้ชัดจากจำนวนคนว่างงาน ไร้อาชีพเพิ่มมากขึ้น รายได้ของประชาชนลดลง ครอบครัวที่มีบุตรกำลังเรียนหนังสืออยู่มีปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเรียน นอกจากนี้ยังพบว่ามีการแพร่ระบาดของยาเสพติดในกลุ่มเยาวชนทั้งในเขตเมืองและชนบทมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

2.2 ปรัชญาการก่อตั้งและวิสัยทัศน์

วิกฤตเศรษฐกิจนอกจากส่งผลกระทบเชิงลบดังที่กล่าวมาแล้ว ยังส่งผลกระทบเชิงบวกคือ ทำให้เกิดการคิดค้นถึงทางออกในการแก้ปัญหาของประเทศ ในปัจจุบันความสนใจในระดับชาติได้หันมาเน้นบทบาทของชนบทในการช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในระยะสั้น และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะปานกลาง ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกในรอบหลายปีที่ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นภาคราชการ เอกชน และองค์กรประชาสังคมต่างเห็นเป็นเอกฉันท์ว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องพัฒนาวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ใหม่ในการพัฒนาชนบท โดยต้องทำให้ชุมชนเข้มแข็ง ต้องมีการฟื้นฟูและเสริมสร้างทุนทางสังคม ยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะช่วยนำประเทศให้พ้นจากวิกฤตที่ประสบอยู่ในขณะนี้ พร้อมกับวางรากฐานเพื่อให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสมบูรณ์ต่อไป

แนวคิดเรื่องทุนทางสังคม เป็นแนวคิดที่มีการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม เป็นศัพท์ใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นไม่นาน แต่โดยข้อเท็จจริง ทุนทางสังคมเป็นคุณค่าดั้งเดิมคู่กับสังคมไทย แม้จะมองไม่เห็น แต่เป็นคุณค่าที่ทำให้ชุมชนและสังคมเข้มแข็ง

ศ.นพ.ประเวศ วชิร ได้กล่าวถึง ทุนสังคมไว้ว่า ปี 2540 ประเทศไทยเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงินอย่างรุนแรง หลายธุรกิจปิดตัวลง หลายชีวิตถูกเลิกจ้าง ว่างงาน ความอดอยากยากจนคืบคลานเข้ามา รวากับประเทศไทยได้มาถึงห้วงแห่งการล่มสลาย เรียกว่าเป็นวิกฤตการณ์ทางสังคมอำนาจที่มีอยู่เดิม ไม่ว่าอำนาจการเมือง อำนาจราชการ หรืออำนาจการเงินก็ได้ แต่สิ่งที่มีพลังแก้ปัญหาเรื่องนี้ เรียกว่าพลังทางสังคม หรือบางที่เรียกว่า ทุนทางสังคม คือการที่คนมารวมกัน เอาความดีมารวมกัน เอาความรู้มารวมกัน แล้วจะเกิดพลังทางสังคมหรือ Social Energy แล้วเราจะแก้ปัญหาได้ทุกอย่าง

ศ.ดร.อัมมาร สยามวาลา ให้ความเห็นว่า เมื่อสถาบันต่าง ๆ ในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรืองอยู่ในฐานะที่ย่ำแย่ เราจึงต้องกลับมาหาระบบเศรษฐกิจดั้งเดิมของเรา ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานความสัมพันธ์ของสังคมแบบดั้งเดิมที่เราเคยมีอยู่ เพียงแต่เราได้ละเลยกันไป ซึ่งตรงนี้ถือว่าเป็นทุนรอนของเรา ทุนรอนอันนี้เรียกได้ว่า เป็นทุนทางสังคมที่เราต้องการให้มีมากขึ้นและทำได้โดยการเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม เพราะความสัมพันธ์ทำให้แต่ละคนรวมกันเป็นชุมชนได้

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม กล่าวว่า ทูทางสังคมเป็นนามธรรม ซึ่งหมายถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ความสามัคคีรวมพลัง การมีองค์กร มีหน่วยงานที่จะจัดการระบบต่าง ๆ ในชุมชน มีศิลปวัฒนธรรม มีจิตรวมใจ มีศีลธรรม มีความสมัครสมานรักใคร่กลมเกลียวกัน เหล่านี้เรียกว่าเป็นทูทางสังคม ซึ่งจะเป็นพื้นฐานให้ท้องถิ่นและชุมชนมีการพัฒนาที่เข้มแข็งที่จริงจังและยั่งยืน ทูทางสังคมต่างจากทุนเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นรูปธรรม เป็นตัวเงิน วัตถุ แต่ทูทางสังคมเป็นนามธรรม เป็นจิตใจ เป็นวิญญาณ เป็นความรู้ความสามารถ เป็นพลังทางสังคม ซึ่งช่วยขับเคลื่อนให้สังคมก้าวไปข้างหน้า และเป็นฐานยึดโยงในยามที่ชุมชนและสังคมอาจจะอ่อนไหว ทูทางสังคมเปรียบเสมือนจิตวิญญาณของสังคม จิตวิญญาณมีคุณค่าและเป็นพลังสำคัญแก่บุคคลอันใด ทูทางสังคมก็มีคุณค่าและเป็นพลังสำคัญให้แก่ชุมชนและสังคมอันนั้น

ศ.ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์ กล่าวว่า ทูทางสังคมที่จะเป็นประโยชน์ต่อคนไทยจริง ต้องมาจากสมมติฐานที่ว่าสังคมของเราไม่ได้ว่างเปล่า แต่ที่จริงแล้วมีทูทางสังคมอยู่มาก เพียงแต่ทูทางสังคมเหล่านั้นไม่ได้โอกาสพัฒนาปรับเปลี่ยนให้ก้าวหน้าสมตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเท่านั้น การลงทุนทางสังคมจึงต้องเริ่มต้นจากการมองหาทูทางสังคมที่มีอยู่แล้วในสังคมไทย แล้วหาทางพัฒนาทุนนั้นให้เข้มแข็งขึ้น ซึ่งหมายความว่าพื้นที่ชีวิตใหม่ที่สามารถปรับตัวได้ และการลงทุนทางสังคมที่เริ่มต้นจากการเข้าใจและสนับสนุนทูทางสังคมที่มีอยู่แล้วเหล่านี้ให้เข้มแข็งเป็นการลงทุนที่ไม่ต้องใช้เงินมาก

อานันท์ กาญจนพันธุ์ กล่าวว่า ปัจจุบันนี้มีผู้ตั้งคำถามต่าง ๆ เกี่ยวกับทูทางสังคมกันมาก เพราะนับวันทูทางสังคมจะยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะกับสังคมสมัยใหม่ที่ผู้คนมีความเป็นปัจเจกนิยมสูง และมักแยกกันอยู่แบบตัวใครตัวมัน ในสถานการณ์เช่นนี้ทูทางสังคมจะมีความจำเป็นและมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการพัฒนาสังคม ทั้งในด้านการช่วยสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส การช่วยเพิ่มโอกาสและการเสริมสร้างทางเลือกอันหลากหลายให้สังคมด้วยการสนับสนุนให้กลุ่มชนต่าง ๆ สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดีขึ้น อีกทั้งยังจะนำไปสู่การช่วยพิทักษ์สิทธิและการนำเสนอทิศทางการใหม่ ๆ ในการพัฒนาสังคมในอนาคตด้วย ทูทางสังคมจึงน่าจะเป็นพลังที่เคลื่อนไหวและสร้างสรรค์ของสังคมมากขึ้น แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าสังคมไทยจะระดมทุนทางสังคมด้วยเงื่อนงำและพื้นฐานอะไร

เอนก นาคะบุตร ได้แสดงทัศนะเรื่อง ทูทางสังคมว่า ทูทางสังคม หรือความเข้มแข็งของชุมชน มิใช่เรื่องใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในประเทศไทย หากแต่เป็นคุณค่าเดิมที่สังคมไทยมีอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการมีน้ำใจต่อกัน การแบ่งปันซึ่งกันและกัน ความเอื้ออาทรที่มีต่อกัน การเกาะเกี่ยวกันทางสังคม การรวมกลุ่มกันเป็นองค์กร ทูทางสังคมดังกล่าวนี้นี้ คือ พลังขับเคลื่อนให้ชุมชนต่าง ๆ มีความสามารถในการเพิ่มทุนทางสังคมให้กับชุมชนตัวเองมากขึ้น และมีความสามารถในการจัดการปัญหามากขึ้น

จากคำอธิบายของนักวิชาการและนักคิดดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ทูตทางสังคมมีความเกี่ยวข้องกับขบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนและในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพด้านจิตใจ เป็นปัจจัยหรือพลังภายในที่ก่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชน เมื่อชุมชนเข้มแข็ง คุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของคนในชุมชนก็ดีขึ้นไปด้วย นอกจากนี้ทูตทางสังคมยังเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นสิ่งเชื่อมโยงจิตใจของคนในสังคมให้ร่วมแรงร่วมใจกัน สร้างสำนึกให้คนเกิดความรับผิดชอบต่อชุมชน ต่อท้องถิ่น สร้างระบบการตรวจสอบการทำงานในชุมชนท้องถิ่นให้โปร่งใส เน้นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้มีความสามารถในการบริหารจัดการพึ่งตนเองเป็นหลัก แทนที่จะรอความช่วยเหลือจากรัฐ

แนวคิดทูตทางสังคมดังกล่าวเป็นที่มาและเป็นรากฐานของการก่อตั้งกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่งจัดทำกรอบแนวคิดของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม คณะทำงานซึ่งประกอบด้วยผู้ที่มีบทบาทในองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนหนึ่ง และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองอีกส่วนหนึ่งได้ร่วมกับผู้อำนวยการธนาคารออมสิน (นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม) ระดมความคิดเห็นและมีข้อสรุปร่วมกันในเบื้องต้นว่า วิฤตการณ์คราวนี้น่าจะใช้เวลาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนทั้งหลายที่มีการรวมตัวกันอยู่แล้วเป็นโอกาสในการเริ่มต้น การจัดตั้งกองทุนและการจัดสรรทุนควรให้สอดคล้องกับความคิดริเริ่มที่มาจากฐานล่าง ซึ่งจะต้องไม่ใช่กลไกแบบปกติ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหากลไกใหม่ในการจัดสรรทุน ซึ่งสอดคล้องกับประสบการณ์ของธนาคารโลกที่มีมากกว่า 20 ประเทศ ที่อยากจะให้มีการริเริ่มจากชุมชนฐานล่าง ในที่สุดก็มีข้อสรุปตรงกันว่าจำเป็นต้องมีสำนักงานพิเศษที่มีการจัดการในระบบที่ตอบสนองต่อประชาชนฐานล่าง เอาชุมชนเป็นฐาน เอาการริเริ่มจากข้างล่างเป็นตัวตั้ง จัดระบบและกลไกการจัดสรรทุน และมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกที่เป็นอิสระจากทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการ และฝ่ายอื่น ๆ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังเห็นว่าธนาคารออมสินซึ่งเป็นธนาคารที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง น่าจะเป็นโครงสร้างที่สามารถทำงานนี้ได้ด้วยการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาภายใต้การดูแลของธนาคารออมสิน เพื่อจะประสานงานกับเครือข่ายของธนาคารออมสิน 563 สาขาทั่วประเทศ ซึ่งทำงานในลักษณะนี้อยู่แล้ว ควบคู่กับการตั้งสำนักงานใหม่ มีทีมงานขึ้นมาจำนวนหนึ่ง ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานราชการ ประสานกับโครงสร้างของธนาคารออมสิน ในที่สุดจึงจัดตั้งสำนักงานกองทุนเพื่อสังคมขึ้นมา โดยให้เป็นหน่วยงานพิเศษที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารออมสิน

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม (เอนก นาคะบุตร) ได้กล่าวถึงการฟื้นฟูสังคมฐานล่างว่าจะต้องทำด้วยทุนทางสังคมที่สังคมไทยมีอยู่จริง คือการรวมตัวกันขององค์กรชุมชนที่มีอยู่แล้ว ยุทธศาสตร์ที่สำคัญก็คือ การเข้าไปร่วมมือกับความแข็งแรงที่มีอยู่แล้ว ภายใต้องค์กรที่มีอยู่หลายรูปแบบ ภายใต้การผนึกกำลังของท้องถิ่นที่เรียกว่าประชาคมอำเภอ ประชาคมจังหวัด

ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ขณะเดียวกันก็ต้องผนึกกำลังภาครัฐ ภาคธุรกิจ ให้เข้าไปสนับสนุนภาคประชาชน และสุดท้ายก็คือการเร่งสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบท (บทสัมภาษณ์เอนก นาคะบุตร 19 มิถุนายน 2541)

จากปรัชญาในการก่อตั้งและยุทธศาสตร์ดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า วิสัยทัศน์ของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมคือ ความเข้มแข็งของชุมชนฐานล่าง การผนึกกำลังของประชาคมระดับต่าง ๆ เพื่อหนุนเสริมชุมชนให้เข้มแข็ง และความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบทที่เสมอภาคและเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นการฟื้นฟูและพัฒนาทุนทางสังคมที่มีอยู่

2.3 แหล่งที่มาและจำนวนเงินทุน

สืบเนื่องจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจดังที่กล่าวมา รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย จึงได้เจรจาขอกู้เงินจากธนาคารโลก 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งประเทศไทย 93.29 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และได้รับเงินช่วยเหลือให้เปล่ากับเงินบาทสมทบอีกจำนวนหนึ่งรวมทั้งสิ้น 482 ล้านดอลลาร์สหรัฐ วงเงินทั้งหมดรัฐบาลตั้งให้เป็นงบประมาณของ "โครงการลงทุนเพื่อสังคม" (Social Investment Project หรือ SIP) โดยแบ่งการดำเนินงานเป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 มอบให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ ดำเนินการจำนวน 79 โครงการ อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงอุตสาหกรรม กรุงเทพมหานคร เป็นต้น วงเงิน 13,284 ล้านบาท เพื่อการจ้างงาน สร้างรายได้ และบริการทางสวัสดิการแก่ผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาสและผู้ว่างงาน โดยเน้นการแก้ปัญหาระยะสั้น

แนวทางที่ 2 จำนวนเงิน 150 ล้านดอลลาร์ รัฐบาลได้มอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นหน่วยงานรับผิดชอบจัดการและบริหาร ซึ่งได้แยกการจัดการออกเป็น 2 กองทุน ได้แก่ 1. กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund หรือ RUDF) จำนวน 30 ล้านดอลลาร์ และ 2. กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund หรือ SIF) จำนวน 120 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 4,800 ล้านบาท (ณ อัตราแลกเปลี่ยน 40 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ)

จำนวนเงิน 120 ล้านดอลลาร์ ซึ่งรัฐบาลไทยกู้มาจากธนาคารโลกนั้น ตามสัญญาเงินกู้ระบุว่าต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 7 และต้องนำไปจัดสรรแบบให้เปล่า (Grant) แก่องค์กรชุมชนภายในระยะเวลา 40 เดือน นับจากวันที่ 9 พฤศจิกายน 2541 ซึ่งเป็นวันที่สัญญาเงินกู้ (Loan Agreement) ระหว่างธนาคารโลกและรัฐบาลไทย มีผลบังคับใช้ และได้กลายเป็นข้อจำกัดในการจัดสรรทุนได้เพียงรูปแบบเดียวในระยะแรก รวมทั้งไม่สามารถบริหารจัดการให้กองทุนมีความยั่งยืนนานไปกว่า 40 เดือนได้

2.4 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ซึ่งระบุไว้ในคู่มือการปฏิบัติงาน ฉบับที่ 2 ปี พ.ศ. 2542 มี 6 ประการ คือ

(1) เพื่อให้มีการฟื้นฟูสังคมฐานล่าง ให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง ด้วยกระบวนการกระจายอำนาจ โดยเน้นที่ชุมชนฐานล่างและองค์กรชุมชน ที่มีการรวมตัวกันมาก่อน และมีศักยภาพในการจัดการ เพื่อให้เกิดกระบวนการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับประโยชน์และร่วมตรวจสอบระหว่างองค์กรชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและภาคีต่าง ๆ ในท้องถิ่น

(2) เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรชุมชนและองค์กรท้องถิ่น ให้สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว และสามารถขยายเครือข่ายไปทั่วประเทศเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เป็นขบวนการที่เข้มแข็ง มีกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

(3) เพื่อสนับสนุนให้เกิดระบบเศรษฐกิจพอเพียง และเศรษฐกิจชุมชนที่เข้มแข็ง โดยจัดตั้งองค์กรธุรกิจของชุมชน ระดับท้องถิ่น ที่ชุมชนร่วมกันเป็นเจ้าของธุรกิจชุมชน บริหารจัดการและเป็นภูมิคุ้มกันระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียงของท้องถิ่น

(4) เพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน

(5) เพื่อกระตุ้นให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมพัฒนาสังคมอย่างกว้างขวาง โดยสนับสนุนให้เกิดประชาสังคมและธรรมรัฐในระยะยาว โดยการร่วมมือเป็นพหุภาคีระหว่างองค์กรชุมชน หน่วยงานภาครัฐในสงนกลางและส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชนและสถาบันวิชาการ

(6) เพื่อสนับสนุนการลงทุนในด้านทรัพยากรชุมชน โดยสนับสนุนการดำเนินการโครงการด้านโครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจของชุมชน โดยการพัฒนาทรัพยากรท้องถิ่น ซึ่งรวมทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติ และทุนทางสังคม

2.5 กลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมายของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมประกอบด้วย 4 กลุ่ม คือ

(1) องค์กรชุมชนที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคลที่รวมตัวกันอยู่แล้ว และมีกิจกรรมพัฒนาร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสตรี กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชน เป็นต้น

(2) เครือข่ายองค์กรชุมชนที่รวมตัวกันตามพื้นที่เดียวกันหรือตามกิจกรรมที่พัฒนาร่วมกัน เช่น เครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก เครือข่ายสิ่งแวดล้อมชุมชน เครือข่ายโรงเรียนชุมชน เป็นต้น

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกิจกรรมพัฒนาชุมชนร่วมกับท้องถิ่น

- (4) สถาบันในชุมชน ที่มีกิจกรรมพัฒนาชุมชนร่วมกับท้องถิ่น เช่น วัด โบสถ์ มัสยิด

2.6 แนวทางการดำเนินงาน

กองทุนเพื่อสังคมได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ชัดเจนว่า จะไม่ทำงานโดยลำพังเพียงผู้เดียว หากแต่จะร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งส่วนราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายประชาคมกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นองค์กรความร่วมมือ (Strategic partner) ที่กองทุนเพื่อสังคมมีอยู่ เช่น ธนาคารออมสิน 563 สาขาทั่วประเทศ กรมพัฒนาชุมชน กรมการปกครอง สถาบันวิชาการในท้องถิ่น และเครือข่ายประชาคมท้องถิ่นทั่วประเทศ

2.6.1 แนวทางในการสนับสนุนองค์กรชุมชน กองทุนเพื่อสังคมได้ตั้งหลักเกณฑ์ไว้ 9 ข้อ คือ

- (1) องค์กรท้องถิ่นที่เสนอโครงการ ต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการดำเนินโครงการ และสามารถเชื่อมโยงร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานและฝ่ายต่าง ๆ
- (2) เป็นโครงการของชุมชนท้องถิ่น ที่เน้นให้องค์กรท้องถิ่น (องค์กรชุมชนหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และสถาบันในชุมชน) เป็นผู้จัดทำกิจกรรมพัฒนา
- (3) เป็นโครงการลงทุนทางสังคมของชุมชน ที่มุ่งเน้นการเรียนรู้ และการพัฒนาความสามารถของชุมชนและไม่ใช่เป็นการหาผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจ
- (4) เป็นโครงการที่ส่งเสริมบทบาทของเครือข่าย และกลุ่มประชาคมในระดับต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และพัฒนาโครงการอย่างต่อเนื่องร่วมกัน
- (5) เป็นโครงการขนาดเล็กที่ใช้งบประมาณไม่เกิน 10 ล้านบาท ใช้เทคโนโลยีที่เรียบง่ายและเหมาะสม เน้นการใช้แรงงานในชุมชน
- (6) เป็นโครงการที่มีความต่อเนื่องและยั่งยืน ส่งผลประโยชน์ต่อชุมชนโดยรวม และสามารถคืนทุนให้แก่สังคมในหลายหลายรูปแบบ
- (7) สมาชิกของชุมชนที่เสนอโครงการ ต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดวางแผนและดำเนินโครงการ
- (8) องค์กรท้องถิ่นที่เสนอโครงการ ต้องร่วมสมทบงบประมาณอย่างน้อยร้อยละ 10 ทั้งในรูปตัวเงิน วัสดุ อุปกรณ์หรือแรงงาน
- (9) งบประมาณที่ขอสำหรับกิจกรรมเดียวกัน ต้องไม่ซ้ำซ้อนกับแหล่งทุนอื่น

2.6.2 ประเภทโครงการที่อยู่ในข่ายได้รับการสนับสนุน มี 5 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 โครงการพัฒนาความสามารถและการเรียนรู้ในการพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน เช่น ศูนย์สาธิตธุรกิจชุมชน ศูนย์สาธิตการเกษตร ร้านค้าชุมชน เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น

- ประเภทที่ 2 โครงการด้านสวัสดิการและความปลอดภัยของชุมชน เช่น ศูนย์สุขภาพผู้สูงอายุ บ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ติดเชื้อ ศูนย์สมุนไพรเพื่อการพึ่งตนเอง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น
- ประเภทที่ 3 โครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูและจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เช่น การปลูกป่า ดูแลป่า ป้องกันไฟป่า การป้องกันน้ำท่วม และระบายน้ำ การจัดการน้ำเสียและขยะ พิพิธภัณฑสถานพื้นบ้าน เป็นต้น
- ประเภทที่ 4 โครงการพัฒนาเสริมสร้างความสามารถของกลุ่มและเครือข่าย เช่น การพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์พื้นบ้าน ศูนย์ข้อมูลชุมชน เป็นต้น
- ประเภทที่ 5 โครงการจัดสวัสดิการชุมชนเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบาก เช่น สวัสดิการด้านการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส สวัสดิการผู้สูงอายุ สวัสดิการผู้ติดเชื้อ เป็นต้น

อนึ่งโครงการประเภทที่ 5 เป็นโครงการที่เกิดขึ้นเมื่อกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมดำเนินการมาเป็นเวลา 8 เดือน (กันยายน 2541 – เมษายน 2542) สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมพบว่ายังมีกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้เดือดร้อนที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนอีกจำนวนมาก ยังไม่สามารถเข้าถึงโครงการ 4 ประเภทได้ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมโดยความเห็นชอบของธนาคารโลกและกระทรวงการคลังจึงจัดโครงการสวัสดิการเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบาก (เมนู 5) และจัดทำแผนที่กลุ่มเป้าหมาย (targeting map) จำแนกวงเงินตามรายจังหวัดในวงเงินรวม 2,070 ล้านบาท จากงบประมาณกองทุนที่มีอยู่เดิม สำหรับการพิจารณาสนับสนุนโครงการประเภทที่ 5 กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมได้จัดตั้ง “คณะกรรมการร่วม” ขึ้น เพื่อพิจารณาให้การสนับสนุนโครงการเมนู 5 เป็นการเฉพาะอีก 5 ชุด คือ

- (1) คณะกรรมการร่วมเครือข่ายชุมชนเมือง
- (2) คณะกรรมการร่วมเครือข่ายภูมิปัญญาไท
- (3) คณะกรรมการร่วมเครือข่ายภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- (4) คณะกรรมการร่วมเครือข่าย AIDS ภาคเหนือตอนล่าง และภาคกลาง
- (5) คณะกรรมการร่วมภาคอีสานและภาคใต้

2.6.3 การกำหนดวงเงินเพื่อการจัดสรรทุน

เพื่อให้การจัดสรรทุน เป็นไปอย่างยุติธรรมและโปร่งใส คณะกรรมการบริหาร กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ได้จัดทำแผนที่กลุ่มเป้าหมาย (targeting map) โดยใช้เกณฑ์ 4 ประการ ในการจัดสรรวงเงินให้แก่แต่ละจังหวัด คือ

- (1) จำนวนประชากร ให้น้ำหนัก 25%
- (2) ว่างานนอกฤดูกาล ให้น้ำหนัก 25%
- (3) ความยากจน ให้น้ำหนัก 40%
- (4) ว่างานรอกฤดูกาล ให้น้ำหนัก 10%

จากเกณฑ์ทั้ง 4 ประการดังกล่าว ทำให้วงเงินของแต่ละจังหวัดไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของปัญหาที่แต่ละจังหวัดเผชิญอยู่

2.7 โครงสร้างองค์กร

กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมมีการจัดโครงสร้างการดำเนินงานแบบรวมศูนย์ในระยะแรก โดยมีคณะกรรมการบริหารเป็นกลไกที่มีอำนาจสูงสุดในการอนุมัติโครงการ และมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ รวมศูนย์กันอยู่ในสำนักงานกลาง การประเมินโครงการดำเนินการอยู่ในสำนักงานกองทุนเพื่อสังคมส่วนกลาง การพิจารณาโครงการพิจารณาจากเอกสารข้อเสนอโครงการ (Proposal) การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวทำให้จำนวนโครงการที่ได้รับการอุดหนุนมีจำนวนน้อยมาก จนกระทั่งกลางปี 2542 จึงมีการปรับปรุงระบบและกลไกในการบริหารกองทุนให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้น โดยมีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนระดับภาคเพิ่มขึ้นอีก 11 แห่ง ให้มีหน้าที่ส่งเสริมและเผยแพร่ประเมินโครงการ ติดตามสนับสนุนงาน เป็นศูนย์ข้อมูลโครงการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการภาคและคณะทำงานจังหวัด สำนักงานทั้ง 11 แห่ง มีดังนี้

- (1) สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมภาคเหนือตอนบน (เชียงใหม่) รับผิดชอบ จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน เชียงราย พะเยา แม่ฮ่องสอน ลำปาง น่าน แพร่ และอุตรดิตถ์
- (2) สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมภาคเหนือตอนล่าง (นครสวรรค์) รับผิดชอบ จังหวัดนครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก กำแพงเพชร ตาก เพชรบูรณ์ สุโขทัย
- (3) สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมภาคกลาง (พระนครศรีอยุธยา) รับผิดชอบ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สระบุรี สิงห์บุรี ลพบุรี ชัยนาท สุพรรณบุรี และอุทัยธานี
- (4) สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอน (อุดรธานี) รับผิดชอบ จังหวัดอุดรธานี เลย หนองบัวลำภู หนองคาย สกลนคร มุกดาหาร และนครพนม
- (5) สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอน (ขอนแก่น) รับผิดชอบ จังหวัดขอนแก่น ยโสธร กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด มหาสารคาม และชัยภูมิ

(6) สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง (นครราชสีมา) รับผิดชอบจังหวัดราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี และอำนาจเจริญ

(7) สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมภาคใต้ตอนบน (สุราษฎร์ธานี) รับผิดชอบจังหวัดสุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช ชุมพร ระนอง กระบี่ พังงา และภูเก็ต

(8) สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมภาคใต้ตอนล่าง (สงขลา) รับผิดชอบจังหวัดสงขลา พัทลุง สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และตรัง

(9) สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมภาคตะวันตก รับผิดชอบราชบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์

(10) สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมภาคตะวันออก รับผิดชอบจังหวัดสระแก้ว ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี ตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี และนครนายก

(11) สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมภาคกรุงเทพฯ และปริมณฑล รับผิดชอบ กรุงเทพฯ นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรสาคร สมุทรปราการ และสมุทรสงคราม

สำนักงานทั้ง 11 แห่ง จะทำงานร่วมกับคณะทำงานจังหวัด คณะกรรมการภาค ผู้ประเมินโครงการภายนอก ผู้ติดตามสนับสนุนงานภายนอก และองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น โดยจะร่วมกันกลั่นกรองโครงการ ประเมินโครงการ และพิจารณาสนับสนุนโครงการในระดับจังหวัดและระดับภาคภายใต้วงเงินที่ได้รับการจัดสรรโดยใช้เกณฑ์การจัดทำแผนที่กลุ่มเป้าหมาย (targeting map) ของแต่ละจังหวัด

การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรในลักษณะกระจายอำนาจให้สำนักงานระดับภาคบริหารจัดการอย่างครบวงจร มีข้อดี คือ ทำให้การประเมินโครงการ และการอนุมัติโครงการรวดเร็วขึ้นกว่าเดิม และกระจายครอบคลุมทุกจังหวัด ไม่กระจุกตัวอยู่เพียงบางจังหวัดเช่นในระยะแรก นอกจากนั้นยังเป็นการสร้างศักยภาพให้กลไกระดับท้องถิ่นในการบริหารจัดการกองทุนในท้องถิ่นของตน ซึ่งเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง แต่ก็มีจุดอ่อนคือ ทำให้คณะกรรมการบริหารต้องถอยห่างจากท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่ามิใช่ระดับท้องถิ่นดูแลอยู่แล้ว

โครงสร้างองค์กรของกองทุนทางสังคม

คณะกรรมการบริหาร

ผอ.สกส.

หน่วยสารสนเทศ
หน่วยประสานงาน และเลขานุการ
หน่วยกฎหมาย

ผช.สกส.(ส)

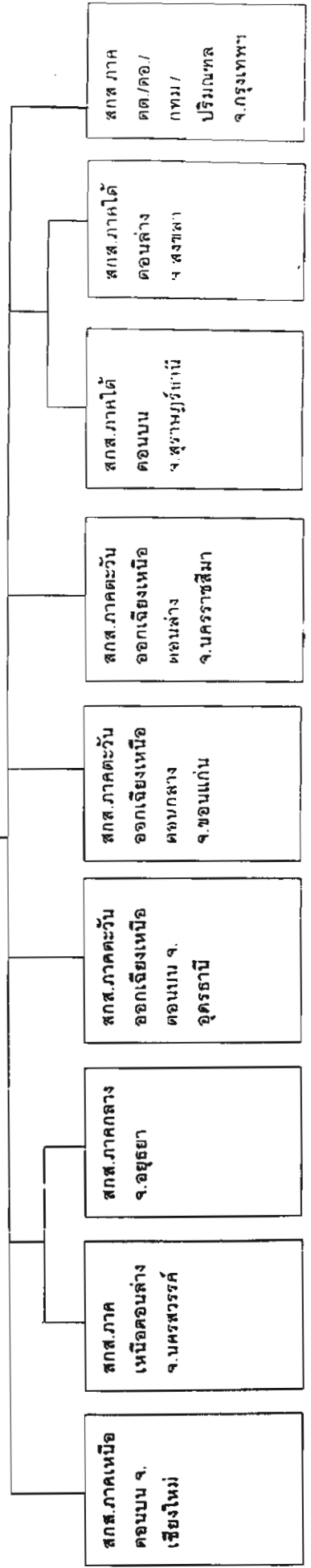
ฝ่ายบุคคลและบริหารสำนักงาน
ฝ่ายการเงินและบัญชี

ผช.สกส.(บ)

หน่วยตรวจสอบภายใน

หน่วยติดตามและประเมินผล

คณะกรรมการภาค
คณะทำงานจังหวัด



บทที่ 3

ระบบและกลไกในการบริหารจัดการทุน

3.1 ระบบและกลไกการพิจารณาโครงการระดับภาค

ด้วยความเชื่อที่ว่าภาคประชาสังคม (Civil Society) มีศักยภาพและควรเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมจึงจัดระบบและกลไกในการบริหารจัดการทุนของกองทุนโดยใช้หลักการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้บุคคลและองค์กรในภูมิภาคและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้นจึงมีการจัดตั้งกลไก 2 ระดับคือระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น คณะทำงานจังหวัด (PC) เป็นกลไกระดับท้องถิ่น และคณะกรรมการภาค (RC) เป็นกลไกระดับภาค เพื่อให้เกิดความร่วมมือและการถ่วงดุลซึ่งกันและกันในแต่ละท้องถิ่นและในแต่ละภาค

(1) คณะทำงานจังหวัด (PC) คือ กลุ่มอาสาสมัครในจังหวัดที่มีความมุ่งมั่นเสียสละที่จะทำงานเพื่อท้องถิ่นของตนเอง ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย หลายหน่วยงาน หลายอาชีพการงาน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีจุดที่เห็นร่วมกันว่า ในวิกฤตของบ้านเมืองเช่นนี้ ภารกิจของการฟื้นฟูสังคมอยู่ที่การสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนฐานล่างในท้องถิ่นของตนเอง สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมได้รวบรวมรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าว และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบว่าบุคคลเหล่านี้เป็นคณะทำงานจังหวัดของกองทุนเพื่อสังคม โดยให้มีบทบาทหลักในการพิจารณากลับกรองและประเมินโครงการระดับจังหวัด

(2) คณะกรรมการภาค (RC) มาจากคณะทำงานจังหวัด ๆ ละ 3 คน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสับสนุนโครงการที่ผ่านการพิจารณาระดับจังหวัดมาแล้ว เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการบริหารกองทุน (EC) พิจารณานุมัติในขั้นสุดท้ายต่อไป

เนื่องจากกลไกทั้ง 2 ระดับเป็นกลไกที่อยู่นอกกระบวนการ แต่มีบุคคลที่เป็นข้าราชการร่วมอยู่ในกลไกด้วย จึงมีปัญหาในการขออนุญาตหน่วยงานต้นสังกัดในการเข้าร่วมประชุมหรือร่วมกลั่นกรองโครงการ สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมจึงได้ทำหนังสือขอความร่วมมือจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้แจ้งไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่อยู่ในกลไกทั้ง 2 ระดับให้มาทำงานช่วยเหลือชุมชนได้ โดยให้ถือเป็นการทำงานราชการได้ด้วย

สำหรับระบบในการพิจารณาโครงการระดับภาค เริ่มจากองค์กรทั่วประเทศจัดทำโครงการที่จัดเตรียมโดยชุมชน ตามแบบเสนอโครงการของกองทุน แล้วส่งที่สาขาของธนาคารออมสินหรือคณะทำงานจังหวัด หรือสำนักงานกองทุนในภาค จากนั้นสำนักงานกองทุนจะลงทะเบียนโดยเอกสารโครงการจะรวบรวมไว้ที่ธนาคารออมสินสาขาจังหวัด และจะส่งโครงการไปยังคณะทำงานจังหวัด จากนั้นคณะทำงานจังหวัดซึ่งเป็นคณะบุคคลจากหลากหลายสาขาอาชีพ จะช่วยกันอ่าน

เอกสารโครงการเพื่อประเมินขั้นต้นว่าโครงการใดมีความเหมาะสมที่จะลงประเมินรายละเอียดโครงการในพื้นที่หรือไม่

สำหรับการประเมินโครงการในระดับพื้นที่ ผู้ประเมินภายนอก (EA) จะร่วมกับตัวแทนของคณะทำงานจังหวัดเข้าร่วมประเมินในพื้นที่เป็นรายโครงการ โครงการที่ได้รับการประเมินในพื้นที่จะได้รับการให้คะแนนตามเกณฑ์ตัวชี้วัดของการประเมินโครงการ หลังจากนั้นจะนำโครงการที่ได้ลงประเมินพื้นที่ทั้งหมดเสนอต่อคณะทำงานจังหวัดและคณะกรรมการภาคตามลำดับคณะกรรมการภาคซึ่งประกอบด้วยตัวแทนคณะทำงานจังหวัด ๗ ละ 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะทำงานจังหวัดเห็นควรเชิญเข้าร่วม และตัวแทนของคณะกรรมการบริหารกองทุนอีก 2-3 คน คณะกรรมการภาคจะทำหน้าที่พิจารณาให้การสนับสนุนโครงการก่อนที่จะเสนอคณะกรรมการบริหารกองทุนเห็นชอบขั้นสุดท้าย สำหรับโครงการที่ไม่ผ่านการ กลั่นกรองโครงการ การประเมินโครงการ คณะทำงานจังหวัดร่วมกับสำนักงานกองทุนจะจัดให้มีการพัฒนาโครงการเพื่อเสนอขอรับการสนับสนุนใหม่ในครั้งต่อไป

ในระยะแรกของการจัดกลไกแบบกระจายอำนาจ คณะทำงานจังหวัดและคณะกรรมการภาค ยังมีแผนงานที่ไม่ชัดเจนนัก ขีดจำกัดที่มีอยู่ในระยะแรกคือ เงื่อนไขเฉพาะตัวของคณะทำงานจังหวัดและคณะกรรมการภาคบางคน ที่มาจากหลายอาชีพ หลายหน่วยงาน ทำให้การนัดหมายประชุมอย่างพร้อมเพรียงกันทำได้ยาก บางคนไม่เคยเข้าร่วมประชุมคณะทำงานจังหวัดเลย ทำให้ต้องออกไปในที่สุด ปัจจุบันนี้คณะทำงานจังหวัดที่เหลืออยู่จึงเป็นผู้ที่มีความเสียสละสูง ทำให้แผนงานของคณะทำงานจังหวัดชัดเจนมากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงขีดความสามารถในการบริหารทรัพยากร พบว่า กลไกระดับภาคแต่ละภาคมีขีดความสามารถแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับกลไกระดับพื้นฐานที่สุดคือ คณะทำงานจังหวัด และสภาพความเป็นจริงขององค์กรชุมชนในแต่ละจังหวัด หากคณะทำงานจังหวัดและองค์กรชุมชนเข้มแข็งประกอบกับมีโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้งบประมาณมาก การจัดสรรหรือการกระจายทุนจะเป็นไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่บางภาคยังมีวงเงินเหลืออยู่มาก เพราะโครงการในภาคนั้นเป็นโครงการขนาดเล็ก ใช้งบประมาณไม่มาก

ปัญหา/ อุปสรรคของกลไกระดับภาคที่สำคัญในระยะแรกของการมีกลไกภาคมี 2 ประการคือ

ประการแรก การสื่อสารระหว่างสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม กับหน่วยงานต้นสังกัดของคณะทำงานจังหวัด และคณะกรรมการภาคบางคนที่เป็นข้าราชการ ยังไม่ชัดเจน ทำให้บางคนไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมได้อย่างสม่ำเสมอ

ต่อมาได้รับการแก้ไขโดยการแจ้งรายชื่อคณะทำงานจังหวัดและคณะกรรมการภาคให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับทราบ เพื่อให้มีการแจ้งไปยังหน่วยงานต้นสังกัด โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูง ทำให้ปัญหานี้คลี่คลายลง ทั้งนี้เกิดจากความช่วยเหลือ

ห้องสมุด
ศูนย์วิจัยและพัฒนา
เอกสาร
ศูนย์วิจัยและพัฒนา

ของคณะกรรมการนโยบายสังคมที่มีมติให้ขอความร่วมมือจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ถือว่าการ
ทำงานให้กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมเป็นการปฏิบัติราชการด้วย

ประการที่สอง ความไม่เข้าใจของคณะทำงานจังหวัดและคณะกรรมการภาคต่อปรัชญา
และเป้าหมายของกองทุนเพื่อสังคม ทำให้การพิจารณากลับกรองและอนุมัติโครงการค่อนข้าง
ซบเซาในช่วงแรก ทำให้เจ้าหน้าที่ของกองทุนระดับภาคต้องแสดงบทบาทเป็นที่เลี้ยงค่อนข้าง
มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประเมินโครงการภายนอก (EA) และผู้สนับสนุนงานในท้องถิ่น (LES)
ซึ่งเป็นผู้ที่รู้ข้อมูลในพื้นที่มาก ต้องทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลแก่คณะทำงานจังหวัดและคณะ
กรรมการภาค แต่ปัญหานี้ได้คลี่คลายลง เมื่อคณะทำงานจังหวัดและคณะกรรมการภาคมี
ประสบการณ์มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า บุคลากรของกองทุนจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในช่วง
ที่มีการพิจารณาโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าสำนักงานและเจ้าหน้าที่ประจำอยู่กับสำนัก
งานกองทุนระดับภาค เพราะเป็นบุคลากรที่อยู่ใกล้ชิดกับกลไกสำคัญ คือ คณะทำงานจังหวัดและ
คณะกรรมการภาค ที่มีบทบาทในการกลั่นกรองและอนุมัติโครงการเบื้องต้น บุคลากรส่วนนี้หาก
เป็นผู้เข้าใจและยึดมั่นในปรัชญาและเป้าหมายของกองทุนอย่างดีจะทำให้กระบวนการและหลัก
เกณฑ์ในการกลั่นกรองและอนุมัติโครงการมีคุณภาพที่ดี จากการสังเกตของผู้วิจัยในการเข้าร่วม
ประชุมคณะกรรมการภาคหลายครั้ง พบว่า หากเจ้าหน้าที่ของกองทุนระดับภาคยึดหยุ่นมากจน
เกินไป หรือปล่อยให้คณะกรรมการภาคอภิปรายโต้แย้งกันเอง หรือปล่อยให้ผู้ใดผู้หนึ่งครอบงำที่
ประชุม ทำให้มติของที่ประชุมไม่ชัดเจน หรือเป็นข้อสรุปของผู้ที่ครอบงำที่ประชุม ก็ทำให้เกิด
ปัญหาขึ้นมาในภายหลังได้

3.2 ระบบและกลไกการพิจารณาโครงการระหว่างระดับ

การพิจารณากลับกรองและอนุมัติโครงการในขั้นสุดท้ายเป็นอำนาจและหน้าที่
ของคณะกรรมการบริหารกองทุนส่วนกลาง (EC) ซึ่งคณะกรรมการธนาคารออมสินแต่งตั้งขึ้นให้
ทำหน้าที่กำกับดูแลการใช้จ่ายเงินของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยข้อมูลที่นำมา
พิจารณานั้น เป็นข้อมูลที่มาจากกลไกระดับจังหวัดและระดับภาค ดังนั้นโครงการที่ผ่านการ
พิจารณาระดับภาคมาแล้ว ส่วนใหญ่จึงได้รับการอนุมัติโดยคณะกรรมการบริหารกองทุน มีเพียง
ไม่กี่โครงการที่คณะกรรมการบริหารใช้อำนาจยับยั้ง เนื่องจากความไม่ชัดเจน หรือไม่อยู่ในหลัก
เกณฑ์ที่กองทุนสามารถสนับสนุนได้

คณะกรรมการบริหารส่วนกลาง (EC) จะมีการประชุมพิจารณาอนุมัติโครงการทุกเดือน
โดยผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการ นำมติที่ประชุมคณะกรรมการภาค
ต่าง ๆ เสนอต่อที่ประชุมและให้คณะกรรมการบริหารลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่ โครงการที่คณะ

กรรมการบริหารกองทุนเห็นชอบแล้วจะมีการเซ็นสัญญาร่วมกัน ระหว่างสำนักงานกองทุน องค์กรท้องถิ่น และผู้ดำเนินการโครงการ โดยสำนักงานกองทุนเป็นผู้จ่ายเงินให้กับองค์กรท้องถิ่นโดยตรง หลังจากนั้นจะมีผู้สนับสนุนงานท้องถิ่น (LES) ทำหน้าที่สนับสนุนองค์กรชุมชนและจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของโครงการในแต่ละงวดก่อนเบิกจ่ายเงินงวดให้แก่องค์กรชุมชน

3.3 ระบบและกลไกการตรวจสอบและประเมินผล

3.3.1 การตรวจสอบและประเมินผลภายในองค์กร

การตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานภายในสำนักงานกองทุนเอง มีกลไกและกระบวนการ ดังนี้

- (1) มีระบบข้อมูลสารสนเทศ (Management Information System) ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลความคืบหน้าการดำเนินงานของกองทุนอย่างสม่ำเสมอ
- (2) มีหน่วยตรวจสอบภายใน ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของในรายละเอียด เพื่อให้เกิดความถูกต้องสอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินเพื่อให้เกิดความโปร่งใส
- (3) มีคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ทำหน้าที่ติดตามความคืบหน้าในการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงิน โดยคณะกรรมการจะมีการประชุมอย่างต่อเนื่องประมาณเดือนละ 2 ครั้ง
- (4) มีคณะกรรมการธนาการออมสินคอยติดตามความคืบหน้าของกองทุน และจะรายงานผลการปฏิบัติงานให้คณะกรรมการธนาการออมสินทราบอย่างต่อเนื่อง

3.3.2 การตรวจสอบและประเมินผลจากหน่วยงานภายนอก

หน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ประกอบด้วย

- 1) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของกองทุนให้ถูกต้องตามระเบียบและขั้นตอน และรับรองงบการเงินทุกสิ้นปีงบประมาณ
- 2) สำนักตรวจราชการ จะเป็นผู้ตรวจสอบความคืบหน้าในโครงการที่ได้รับการอนุมัติ เพื่อรายงานกับสำนักนายกรัฐมนตรี
- 3) หน่วยประสานการดำเนินโครงการ (Project Coordination Unit-PCU) ของกระทรวงการคลังจะติดตามตรวจสอบการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงิน โดย

กองทุนจะต้องรายงานการใช้จ่ายเงิน และการอนุมัติโครงการที่เสนอขอรับการสนับสนุนให้ PCU ทราบทุกเดือนและทุกไตรมาส

- 4) ธนาคารโลก จะตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของสำนักงานกองทุนทุกงวดของการเบิกจ่ายเงินและทุกไตรมาส และจะมีการติดตามผลการดำเนินงานโครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนเป็นระยะ ๆ
- 5) สถาบันวิชาการที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานกองทุน จะทำการติดตามและประเมินผลโครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุน โดยจะมีการดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ตามโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุนรวมทั้งสิ้น 12 ทีม ดังนี้

- (1) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รับผิดชอบติดตามประเมินผลโครงการในกรุงเทพฯ และภาพรวม
- (2) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ติดตามประเมินผลโครงการในภาคกลาง
- (3) มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ติดตามประเมินผลโครงการในภาคตะวันออก
- (4) คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ติดตามประเมินผลโครงการในภาคตะวันตก
- (5) สถาบันราชภัฏสกลนคร ติดตามประเมินผลโครงการในภาคอีสานตอนบน
- (6) สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ติดตามประเมินผลโครงการในภาคอีสานตอนกลาง
- (7) สถาบันราชภัฏสุรินทร์ ติดตามประเมินผลโครงการในภาคอีสานตอนล่าง
- (8) คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ติดตามประเมินผลโครงการในภาคเหนือตอนบน
- (9) คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยนเรศวร ติดตามประเมินผลโครงการในภาคเหนือตอนล่าง
- (10) สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ติดตามประเมินผลโครงการในภาคใต้ตอนบน ในช่วงปีแรก และเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ในช่วงปีที่สอง

(11) คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขต
หาดใหญ่ ติดตามประเมินผลโครงการในภาคใต้ตอนล่าง (1)

(12) สำนักส่งเสริมและการศึกษาต่อเนื่อง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
วิทยาเขตปัตตานี ติดตามประเมินผลโครงการในภาคใต้ตอนล่าง (2)

เครื่องมือที่ทีมติดตามและประเมินผลใช้ในการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงาน
ขององค์กรชุมชนประกอบด้วย

แบบฟอร์ม R-1 เป็นการรายงานความก้าวหน้าของทีมติดตามและประเมินผลดำเนินการ
ในช่วง 3 เดือนที่ผ่านมา เช่น วัน เวลา ในการติดตามโครงการในพื้นที่ การเข้าร่วมประชุมคณะ
ทำงานจังหวัด และคณะกรรมการภาค และข้อสังเกตที่มีต่อการประชุม ปัญหาและอุปสรรคที่พบ
ในการดำเนินงาน และรายงานการเงินในช่วง 3 เดือน รวมทั้งข้อเสนอแนะต่อสำนักงานกองทุน
เพื่อการลงทุนทางสังคม

แบบฟอร์ม R-2 เป็นการรายงานผลการประเมินโครงการที่ได้ดำเนินการมาแล้ว 6 เดือน
โดยใช้ตัวชี้วัดร่วม และตัวชี้วัดตามประเภทโครงการ

แบบฟอร์ม R-3 เป็นการรายงานการจัดลำดับโครงการที่ประสบความสำเร็จ 3 ลำดับ
แรก และโครงการที่ประสบความสำเร็จล้มเหลว 3 ลำดับสุดท้าย รวมทั้งการวิเคราะห์ปัจจัยที่หนุนเสริม
ความสำเร็จ และปัจจัยที่ทำให้ล้มเหลว ข้อเสนอแนะต่อโครงการที่มีปัญหา ข้อเสนอแนะในการ
ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารโครงการ และขบวนการทำงานขององค์กรชุมชนให้ไปสู่เป้าหมายชุม
ชนที่เข้มแข็ง การดำเนินต่อเองด้วยตนเองของโครงการ การจัดการกับประโยชน์ที่เกิดขึ้นอัน
เป็นผลของโครงการให้มีความต่อเนื่อง การขยายงานไปสู่ชุมชนอื่นและสังคมวงกว้าง

แบบฟอร์ม R-4 เป็นแบบฟอร์มที่ใช้สำหรับติดตามและประเมินผลโครงการหลังจากปิด
โครงการอย่างเป็นทางการแล้วอย่างน้อย 2 เดือน รายงานประกอบด้วยกิจกรรมที่ดำเนินงานตาม
แผนงาน งานมีส่วนร่วมของคณะกรรมการและสมาชิกในแต่ละช่วงของการดำเนินงาน จำนวนผู้
ใช้ประโยชน์จากอาคารและสิ่งก่อสร้าง การจ้างงาน การได้ประโยชน์จากการฝึกอบรม ผลสำเร็จ
ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ การดูแลรักษาสิ่งก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์ กลุ่มบุคคลที่รับจ้างใน
โครงการ กิจกรรมหลังจากการอบรม การคืนทุน ข้อเสนอแนะสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพและ
ประสิทธิผล และการเชื่อมโยงกับองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น

3.3.3 ระบบข้อมูลป้อนกลับ (Feedback)

ระบบข้อมูลป้อนกลับของกองทุน มาจากการตรวจสอบโดยกลไกภายในและภาย
นอก กลไกภายในที่มีบทบาทในการส่งข้อมูลป้อนกลับ คือ หน่วยติดตามและประเมินผล จะทำ
หน้าที่รวบรวมรายงานความก้าวหน้าโครงการย่อยและภาพรวมระดับประเทศ ส่วนกลไกภายนอก

คือ สถาบันวิชาการที่ได้รับการมอบหมายให้ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลโครงการทั้งระดับภาคและระดับประเทศ

ทุก ๆ เดือนที่ติดตามและประเมินผลภาค จะประชุมร่วมกันสรุปผลการติดตาม และทุก ๆ 3 เดือนที่ติดตามและประเมินผลส่วนกลาง จะจัดประชุมที่ติดตามและประเมินผลทุกภาค เพื่อวิเคราะห์และสรุปผลการติดตาม และจัดส่งรายงาน R-1 – R-4 พร้อมกับรายงานภาพรวมซึ่งเป็นการสังเคราะห์การติดตามและประเมินผลให้กับสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ซึ่งในรายงานดังกล่าวจะมีข้อสังเกตต่อการดำเนินงานของกลไกระดับต่าง ๆ รวมทั้งมีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไข

ระบบข้อมูลย้อนกลับมีผลต่อการปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบโครงการที่กำลังดำเนินงานอยู่ และมีแนวโน้มว่าไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือดำเนินการนอกเหนือไปจากสิ่งที่ระบุไว้ในสัญญา สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมจะให้ความสนใจเป็นพิเศษ โดยการลงไปตรวจสอบและจัดเวทีชาวบ้านให้เข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบโครงการ

บทที่ 4

ขีดความสามารถในการบริหารจัดการทุน

4.1 งบประมาณที่ใช้ในการบริหารจัดการ

ในการบริหารจัดการกองทุน ธนาคารโลกซึ่งเป็นผู้ให้กู้เงินได้กำหนดให้ใช้เงินกู้ 95% ในการสนับสนุนองค์กรชุมชน และให้ใช้ 5% ในการบริหารจัดการ ซึ่งนับเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก ในขณะที่การบริหารจัดการมีขอบเขตที่กว้างขวางครอบคลุมถึงการจัดจ้างผู้สนับสนุนงานในท้องถิ่น (LES) การจัดจ้างคณะติดตามและประเมินผลภายนอก (ME) ทั้งส่วนกลางและภาคต่าง ๆ สำหรับโครงการประเภทที่ 1 – ประเภทที่ 4 การติดตามและประเมินผลโครงการประเภทที่ 5

ในทางปฏิบัติ สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมจึงแบ่งเงิน 2% จาก 95% ที่จะสนับสนุนองค์กรชุมชนไปจัดจ้าง LES และอีก 2% ไปจัดจ้าง ME ภาคต่าง ๆ ส่วนงบประมาณ 5% ที่ใช้ในการบริหารจัดการของสำนักงานถูกแบ่งมาจัดจ้างทีม ME กลางในการออกแบบการประเมินผล และสังเคราะห์รายงานของทีม ME ภาคต่าง ๆ ให้เป็นภาพรวม รายงานต่อสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม นอกจากนี้งบประมาณ 5% ยังถูกใช้ไปในการจัดเวทีทั้งในส่วนกลางและในภาคต่าง ๆ เพื่อทำให้โครงการที่ได้รับการสนับสนุนได้รับการตรวจสอบจากชุมชนและสาธารณชน อันเป็นส่วนหนึ่งของการทำให้เกิดความโปร่งใสและการพัฒนาให้โครงการมีคุณภาพยิ่งขึ้น

ผลจากการจัดงบประมาณตามสัดส่วนดังกล่าวไม่กระทบต่อการสนับสนุนองค์กรชุมชนมากนัก แต่ค่อนข้างกระทบงบประมาณของสำนักงานกองทุนเอง ทำให้ต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัด ไม่สามารถจัดจ้างบุคลากรได้มากนัก เมื่อมีบุคลากรบางคนลาออกไปก็ไม่ได้มีการจัดจ้างบุคคลอื่นมาทดแทน ทำให้บุคลากรที่มีอยู่ต้องทำงานหนักเกินปกติ

การบริหารจัดการในลักษณะนี้อาจวิเคราะห์ได้เป็น 2 ด้าน คือ ด้านแรกนับได้ว่ากองทุนเพื่อสังคมใช้บริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก สามารถใช้เงิน 5% อย่างคุ้มค่าในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์และจำเป็นในการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็งอย่างครบถ้วน แต่อีกด้านหนึ่งการบริหารจัดการในลักษณะเช่นนี้ไม่ใช่สิ่งที่ควรเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณในการสนับสนุนหรือพัฒนาโครงการทั้งก่อนและหลังการอนุมัติงบประมาณสนับสนุนองค์กรชุมชนแล้วควรเป็นงบประมาณอีกส่วนหนึ่งที่ควรจัดสรรไว้ตั้งแต่แรก และควรอยู่ในงบลงทุนผันแปร (variable cost) มิควรเบียดบังงบคงที่ (fixed cost) ที่ใช้ในการบริหารจัดการสำนักงานและการจัดจ้างบุคลากรให้สอดคล้องกับปริมาณงานเพื่อการนี้

4.2 ผลการดำเนินงานเชิงปริมาณ

นับตั้งแต่เริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนกันยายน 2541 – ปัจจุบัน (ธันวาคม 2543) มีความคืบหน้าในการดำเนินงาน ดังนี้

4.2.1 ด้านการสนับสนุนโครงการ จากการเปิดรับโครงการตั้งแต่เดือนกันยายน 2541 – ธันวาคม 2543 มีโครงการได้รับการสนับสนุนไปแล้วทั้งสิ้น 3,383 โครงการ งบประมาณ 2,978.71 ล้านบาท ครอบคลุม 76 จังหวัด พื้นที่ที่มีจำนวนโครงการได้รับการสนับสนุนมากที่สุด คือ ภาคอีสานตอนล่าง รองลงมาคือ ภาคอีสานตอนกลาง

จำนวนโครงการที่ได้รับการสนับสนุนมากที่สุดเป็นโครงการที่เสนอโดยองค์กรชุมชน และเป็นประเภทโครงการการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจ รองลงมาคือ โครงการสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพของชุมชน ซึ่งเป็นการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และความเข้มแข็งของชุมชนในระยะยาว อีกทั้งยังเป็นการตอบสนองความต้องการในกลุ่มคนยากจน ด้อยโอกาสในชุมชนเพื่อบรรเทาวิกฤตเศรษฐกิจสังคม

สำหรับงบประมาณที่ได้ให้การสนับสนุนไปแล้วจำนวน 2,978.71 ล้านบาท ได้มีการเบิกจ่ายงบประมาณไปแล้วจำนวน 2,163.38 ล้านบาท และมีโครงการที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว 1,318 โครงการ งบประมาณ 564.38 ล้านบาท ส่วนโครงการที่อยู่ระหว่างการดำเนินโครงการมีจำนวน 1,734 โครงการ (ข้อมูล ณ วันที่ 4 ธันวาคม 2543)

4.2.2 ด้านการขอรับการสนับสนุน จากการเปิดรับโครงการในเดือนกันยายน 2541 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน มีโครงการที่เสนอขอรับการสนับสนุนถึงกว่า 11,000 โครงการ ซึ่งโครงการเหล่านี้ได้รับการกลั่นกรองและประเมินโครงการโดยคณะทำงานจังหวัดร่วมกับสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ซึ่งโครงการจำนวนมากได้ถูกส่งกลับไปให้องค์กรที่เสนอโครงการเพื่อทำการปรับปรุงพัฒนาโครงการใหม่ เนื่องจากสาเหตุหลายประการคือ องค์กรไม่อยู่ในข่ายเสนอโครงการ กิจกรรมที่เสนอเน้นการก่อสร้างโดยไม่มีกิจกรรมเรียนรู้ หรือการมีส่วนร่วมจากชุมชน รายละเอียดโครงการไม่ชัดเจนไม่ครบถ้วน และผลประโยชน์โครงการตกเฉพาะแก่กลุ่ม/องค์กรที่เสนอโดยไม่กระจายไปสู่สังคมโดยรวม

โครงการที่เสนอในรอบเดือนธันวาคม 2543 กำลังอยู่ในระหว่างการกลั่นกรอง และประเมินโครงการ โดยเวทีคณะทำงานจังหวัดต่าง ๆ เพื่อนำเสนอสู่เวทีคณะกรรมการพิจารณาโครงการระดับภาคและเสนอคณะกรรมการบริหารกองทุนพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไปในเดือนมกราคม 2544

4.2.3 การเบิกจ่ายเงินจากธนาคารโลก จากงบประมาณของกองทุนชุมชน จำนวน 120 ล้านดอลลาร์สหรัฐหรือ 4,560 ล้านบาท (ประมาณ 1 ดอลลาร์สหรัฐต่อ 38 บาท) ได้มีการเบิกจ่ายจากธนาคารโลกแล้วถึง 10 พ.ย. 43 จำนวน 68.84 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ

2,615.92 ล้านบาท เพื่อใช้สำหรับการจ่ายเงินงวดโครงการขององค์กรชุมชนที่ได้รับการสนับสนุน และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม

สรุปความคืบหน้าการดำเนินงานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม

ข้อมูล ณ วันที่ 4 ธ.ค. 2543

ประเภทโครงการ	ระยะเวลา						ก.ย.41- ปัจจุบัน (โครงการ)	งบประมาณ รวม (ล้านบาท)
	ต.ค. 43 *		พ.ย.43		ธ.ค.43			
	โครงการ	งบประมาณ	โครงการ	งบประมาณ	โครงการ	งบประมาณ		
1.1จำนวนโครงการที่ได้รับการสนับสนุน	-	-	265	82.41	237	69.92	3,383	2,978.71
(1) จำนวนโครงการประเภทที่ 1	-	-	159	35.38	141	33.24	1,468	423.12
(2) จำนวนโครงการประเภทที่ 2	-	-	60	16.09	53	10.86	726	229.35
(3) จำนวนโครงการประเภทที่ 3	-	-	25	7.67	15	3.80	270	88.52
(4) จำนวนโครงการประเภทที่ 4	-	-	21	23.27	28	22.01	462	219.40
(5) จำนวนโครงการประเภทที่ 5	-	-	-	-	-	-	457	2,018.32
(6) จำนวนผู้รับประโยชน์ (คน) (ประเภทที่ 1 - 5)	-	-	207,859	-	529,416	-	8,038,887	-
1.2 จำนวนโครงการที่ทำสัญญาแล้ว และอยู่ระหว่างการดำเนินการ	187		101		-		1,734	2,276.26
1.3 จำนวนโครงการที่อยู่ระหว่างการ ประสานงานเพื่อเตรียมทำสัญญา	93		94		-		320	-
1.4 จำนวนโครงการที่แล้วเสร็จ	123		116		8		1,318	564.38
1.5 จำนวนโครงการที่ชุมชนขอยกเลิก การสนับสนุน	-		1		1		11	-
1.7 งบประมาณที่เบิกจ่ายแล้ว (ล้านบาท)	87.56		101.72		4.84		2,163.38	-
1.8 จำนวนโครงการที่เสนอขอรับการ สนับสนุน	308		216		-		11,146	-
1.9 จำนวนโครงการที่ได้รับกลั่นกรอง	308		216		-		9,355	-
1.10 จำนวนโครงการที่เสนอเพื่อ พิจารณา	-		306		240		4,611	-

ที่มา : สำนักงานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม , 4 ธันวาคม 2543

4.2.4 การเปรียบเทียบผลการจัดสรรกรอบเงินและวงเงินที่สนับสนุน

ในการจัดสรรวงเงินสนับสนุนองค์กรชุมชนต่าง ๆ นั้น กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมได้กำหนดกรอบวงเงินแต่ละจังหวัด (Targeting Map) โดยใช้ตัวชี้วัด 4 ประการ คือ (1) จำนวนประชากร (2) ความยากจน (3) ความแออัด (4) การอพยพแรงงาน นับตั้งแต่เดือน

กันยายน 2541 ถึงธันวาคม 2543 เมื่อเปรียบเทียบเขตงานการจัดสรรวงเงินแต่ละภาคเทียบกับวงเงินสนับสนุน พบว่า ภาคอีสานตอนบนจัดสรรวงเงินสนับสนุนไปแล้ว 57% ภาคอีสานตอนกลางจัดสรรวงเงินสนับสนุนไปแล้ว 80% อีสานตอนล่างจัดสรรวงเงินสนับสนุนไปแล้ว 67% ภาคเหนือตอนบนจัดสรรวงเงินสนับสนุนไปแล้ว 79% ภาคเหนือตอนล่างจัดสรรวงเงินสนับสนุนไปแล้ว 51% ภาคกลางจัดสรรวงเงินสนับสนุนไปแล้ว 59% ภาคตะวันออกจัดสรรวงเงินสนับสนุนไปแล้ว 85% ภาคตะวันตกจัดสรรวงเงินสนับสนุนไปแล้ว 49% กรุงเทพฯและปริมณฑลจัดสรรวงเงินสนับสนุนไปแล้ว 55% ภาคใต้ตอนบนจัดสรรวงเงินสนับสนุนไปแล้ว 92% และภาคใต้ตอนล่างจัดสรรวงเงินสนับสนุนไปแล้ว 92% โดยเฉลี่ยทุกภาคจัดสรรวงเงินไปแล้ว 69% โดยภาพรวมชี้ความสามารถในการจัดสรรวงเงินอยู่ในระดับค่อนข้างเร็ว แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายภาคพบว่า มีบางภาคยังจัดสรรวงเงินได้ค่อนข้างน้อย คือภาคตะวันตกและภาคเหนือตอนล่าง ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดสรรวงเงินค่อนข้างช้าเกิดจากองค์กรชุมชนยังไม่เข้มแข็ง ประกอบกับกลไกในการกลั่นกรองและพิจารณาโครงการยังทำงานได้ไม่เต็มที่

อย่างไรก็ตามเมื่อทำการสุ่มตัวอย่างโครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในบางภาคพบว่า มีโครงการที่ประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง เป็นไปตามเป้าหมายของกองทุน แต่ก็ยังมีบางโครงการที่ไม่ประสบความสำเร็จ อันเกิดจากผู้นำชุมชนมีลักษณะเป็นผู้นำเดี่ยว ชุมชนไม่มีส่วนร่วมกับโครงการ ระบบการบริหารจัดการของโครงการยังขาดประสิทธิภาพ บางโครงการขาดทรัพยากรในท้องถิ่นสนับสนุน ซึ่งเป็นภาพสะท้อนการกลั่นกรองและอนุมัติโครงการยังขาดประสิทธิภาพ (ดูตารางเขตงานการจัดสรรกรอบวงเงินแต่ละจังหวัดเทียบกับวงเงินสนับสนุน)

แผนการจัดการงบประมาณเงินแต่ละจังหวัด (Targeting Map)

เทียบกับ วงเงินสนับสนุน

ข้อมูล ณ วันที่ 4 ธันวาคม 2543

ภาค/จังหวัด	กรอบวงเงิน MENU 1-5	วงเงินสนับสนุน MENU 1-5	ร้อยละ	จำนวน โครงการ	LES / ME (2% + 2%)	ร้อยละ เมนู 5 (3%)	กรอบ เงินสนับสนุน ตามแผนที่ได้ไป	งบเสริมสร้าง ความเข้มแข็ง ชุมชนที่นำไป	คงเหลือ (เมนู 1-5)	โครงการ MENU 5			
										กรอบวงเงิน	วงเงิน สนับสนุน	ร้อยละ	จำนวน โครงการ
ภาคอีสานตอนบน	559,037,020	316,037,862	57	474	3,452,668	6,560,004	12,867,387	4,134,830	228,951,055	208,424,910	228,621,156	86	25
ขอนแก่น	73,676,532	25,443,192	35	55	451,312	404,154	-	812,300	46,563,994	35,375,749	14,145,390	40	3
มหาสารคาม	32,925,130	17,126,703	52	57	416,327	191,958	-	638,600	14,351,341	15,808,195	6,718,538	42	3
สกลนคร	66,632,259	68,065,470	99	26	347,308	1,696,651	-	425,460	-1,901,630	32,954,962	59,382,781	180	2
หนองคาย	137,515,533	55,846,704	41	50	1,334,978	1,334,978	-	276,570	79,692,382	66,028,891	46,724,344	71	6
หนองบัวลำภู	93,396,083	36,431,580	39	88	538,660	657,574	-	941,300	54,828,969	44,844,678	23,015,087	51	2
หนองบัวลำภู	40,935,717	39,895,361	98	72	372,990	876,303	-	342,100	-654,037	19,654,085	30,670,605	156	2
อุดรธานี	111,958,747	73,028,852	65	126	962,574	1,398,986	-	498,300	36,070,035	53,757,650	48,964,511	91	7
ภาคอีสานตอนกลาง	596,277,774	476,443,641	80	482	7,208,741	8,463,575	13,631,221	169,282	103,992,635	286,306,277	296,225,112	103	37
กาฬสินธุ์	126,914,035	71,782,060	57	108	1,354,902	1,083,129	-	-	52,693,944	60,338,520	37,909,515	62	3
ขอนแก่น	94,937,784	132,128,480	140	63	1,059,912	3,046,591	-	-	-42,297,300	45,584,935	106,630,687	234	17
ชัยภูมิ	89,605,923	69,555,305	78	86	1,017,783	1,260,321	-	-	17,772,534	43,024,810	44,111,230	103	5
มหาสารคาม	133,923,048	82,513,730	62	72	1,252,545	1,482,860	-	-	48,874,812	64,258,211	51,200,110	80	7
ยโสธร	84,335,345	71,951,096	85	73	1,161,086	1,226,399	-	28,885	9,971,800	40,495,032	42,923,958	106	3
ร้อยเอ็ด	66,657,040	47,512,970	71	80	1,362,534	384,275	-	140,387	17,265,364	32,005,770	13,449,813	42	2
ภาคอีสานตอนล่าง	926,338,079	617,898,622	67	683	7,493,498	12,297,476	21,487,279	14,795,092	17,402,322	444,788,872	430,361,162	97	55
นครราชสีมา	180,931,920	182,971,517	90	89	1,590,506	3,521,883	-	1,531,480	17,315,644	86,875,477	123,504,871	142	13
บุรีรัมย์	193,504,024	89,281,531	46	124	1,622,833	1,391,877	-	1,996,780	17,315,644	92,912,095	48,715,700	52	4
สุรินทร์	169,883,857	129,797,868	76	82	1,054,915	2,955,000	-	2,148,460	33,689,814	81,570,732	103,424,985	127	14
สุรินทร์	115,848,925	93,688,587	81	137	1,277,444	1,764,361	-	1,840,996	17,377,569	55,625,542	61,758,468	111	14
อำนาจเจริญ	52,746,097	58,132,150	110	93	559,286	1,263,144	-	2,016,790	2,315,263	25,326,349	44,210,008	175	5
อุบลราชธานี	213,423,356	83,786,988	39	128	1,388,714	1,401,408	-	4,963,638	131,802,609	102,476,478	49,049,130	48	5
อุบลราชธานี	385,870,313	303,719,245	79	431	4,541,583	5,464,134	6,945,984	5,289,211	66,876,140	185,181,867	190,176,879	103	47
เลย	79,618,382	87,916,658	85	94	862,684	1,337,227	-	811,300	6,690,813	38,229,334	46,346,551	121	9
เชียงใหม่	107,334,150	94,235,335	92	106	1,266,948	1,915,976	-	1,059,240	4,845,631	51,537,123	66,565,828	129	20
พิจิตร	33,566,908	40,360,317	120	53	486,065	806,215	-	404,820	-8,496,833	16,117,347	28,308,181	175	6
พิจิตร	46,710,368	30,347,399	65	29	251,855	687,154	-	484,850	14,939,130	22,428,267	24,051,020	107	5
แพร่	25,672,900	8,092,069	32	19	182,023	115,500	-	459,640	16,742,609	12,278,978	4,042,500	0	0
แม่ฮ่องสอน	17,265,454	16,116,232	93	34	448,217	140,382	-	541,000	39,582	8,299,712	4,910,856	59	3
ลำปาง	36,415,545	15,412,569	42	50	439,072	126,736	-	585,981	19,681,187	17,485,138	4,435,761	25	0
ลำปาง	15,197,431	15,930,842	105	27	320,390	226,365	-	587,000	-1,087,868	7,297,136	7,220,890	109	3
สุราษฎร์ธานี	23,989,157	11,302,968	47	19	304,307	105,580	-	334,480	11,921,624	11,508,932	3,685,293	32	1

โครงการ MENU 5				
กรบวงเงิน	วงเงิน สนับสนุน	ร้อยละ	จำนวน โครงการ	
149,218,794	126,397,246	85	76	
17,046,811	13,941,830	82	8	
13,781,080	19,316,390	140	12	
31,159,747	18,860,880	61	14	
16,901,724	15,403,560	91	14	
28,208,301	21,618,820	77	6	
23,912,762	22,656,602	95	11	
18,208,369	14,599,164	80	11	
130,080,188	98,181,428	75	61	
10,505,556	8,979,180	85	5	
21,056,124	19,543,165	93	12	
32,929,759	18,206,160	55	12	
16,250,889	12,410,370	76	7	
7,130,854	7,219,183	101	3	
30,835,775	15,019,830	49	11	
3,421,948	8,960,930	291	7	
7,957,302	6,812,610	86	4	
84,387,404	77,818,159	92	16	
8,376,704	10,463,377	125	2	
17,695,834	22,355,442	128	5	
12,786,882	8,306,230	65	2	
4,983,759	9,038,298	181	1	
4,656,823	2,993,760	64	1	
12,743,887	9,191,320	72	2	
10,187,799	5,544,210	54	1	
12,826,736	10,070,525	78	2	
67,182,436	30,836,399	46	35	
17,760,912	5,888,154	33	9	
14,987,447	10,288,010	68	8	
10,080,581	5,947,518	59	8	
4,521,613	494,760	11	1	
11,984,745	6,075,303	51	6	
2,302,259	735,495	32	2	
5,577,876	1,385,160	25	1	

ภาค/จังหวัด	กรบวงเงิน MENU 1-5	วงเงินสนับสนุน MENU 1-5	ร้อยละ	จำนวน โครงการ	LES / ME (2% + 2%)	ค่าเฉลี่ย เมนู 5 (3%)	กรบวง เงินสร้าง ความเข้มแข็ง ชุมชนต่อไป	งบเสริมสร้าง ความเข้มแข็ง ชุมชนต่อไป	คงเหลือ (เมนู 1-5)
ภาคเหนือตอนบน	310,771,567	158,852,081	51	153	1,298,194	3,611,899	7,208,637	1,910,400	145,098,984
กำแพงเพชร	35,502,661	16,576,185	47	15	105,375	398,340	-	260,000	18,182,751
ตาก	28,701,262	22,262,666	78	21	117,851	551,897	-	233,000	5,535,848
นครสวรรค์	64,895,066	23,925,199	37	31	202,573	538,882	-	335,000	39,893,411
พิจิตร	35,200,493	19,912,003	57	28	180,338	440,103	-	183,400	14,484,650
พยุหะคีรี	58,746,216	31,182,585	53	19	382,551	617,998	-	353,000	26,212,082
เพชรบูรณ์	49,802,081	29,734,390	60	25	283,112	647,559	-	276,000	18,861,020
อุทัย	37,921,788	15,239,082	40	14	26,398	417,119	-	270,000	21,948,221
ภาคกลาง	270,912,414	160,799,471	59	228	1,384,659	2,806,632	6,284,067	5,795,438	100,126,213
ชัยนาท	21,879,470	15,564,090	71	24	263,396	258,348	-	160,240	5,835,186
พระนครศรีอยุธยา	42,856,848	24,197,705	55	20	93,081	558,396	-	748,330	16,256,327
สุพรรณบุรี	68,581,394	28,285,190	41	46	201,581	522,192	-	1,018,800	38,533,431
สระบุรี	33,844,986	20,137,540	59	20	154,543	354,582	-	710,200	12,188,181
สิงห์บุรี	14,851,124	8,488,235	64	12	45,381	206,532	-	883,895	6,227,082
สุพรรณบุรี	64,199,517	28,945,711	47	38	299,318	429,136	-	1,542,278	31,745,772
อ่างทอง	7,126,743	18,005,755	253	33	180,897	284,598	-	206,725	11,831,221
อุทัยธานี	16,572,332	15,135,245	91	35	166,453	194,646	-	524,970	33,018
ภาคตะวันออกเฉียง	175,708,264	150,178,612	85	177	2,890,538	2,226,509	4,075,720	2,369,457	162,145,749
อำนาจเจริญ	17,445,801	18,596,392	107	10	325,321	298,157	-	191,400	1,315,489
บึงกาฬ	36,854,352	34,430,874	93	34	483,017	638,727	-	228,141	1,531,733
ชัยภูมิ	26,849,392	20,535,021	77	25	488,952	237,378	-	207,515	2,113,177
ยโสธร	10,379,462	14,388,273	139	9	213,999	258,237	-	169,213	1,531,665
นครราชสีมา	9,698,564	9,759,905	101	13	270,646	85,536	-	317,121	224,613
บุรีรัมย์	26,541,145	16,774,079	63	30	303,310	262,767	-	183,071	9,017,918
ระยอง	21,217,691	17,989,042	85	27	497,783	158,406	-	666,738	1,185,712
สระแก้ว	26,921,957	17,708,025	66	29	307,500	286,301	-	288,258	4,331,272
ภาคตะวันออก	139,917,970	68,407,707	49	90	1,802,802	882,715	3,245,328	1,766,130	87,396,399
กาญจนบุรี	36,989,889	10,415,912	28	16	181,110	168,878	-	276,359	25,447,330
นครปฐม	31,172,058	20,524,850	66	10	409,422	295,031	-	889,240	2,064,177
ประจวบคีรีขันธ์	20,932,739	11,742,374	56	23	230,990	170,501	-	193,096	3,315,879
เพชรบุรี	9,416,969	3,314,829	34	8	108,795	14,136	-	280,735	5,795,874
ราชบุรี	24,960,113	12,917,764	52	20	273,698	173,580	-	77,101	11,517,970
สมุทรสาคร	4,809,395	4,424,107	92	6	147,544	21,014	-	51,600	366,129
สมุทรสาคร	11,616,807	5,168,471	44	7	151,332	39,576	-	-	6,297,428

ภาค/จังหวัด	กรอวงเงิน MENU 1-5	วงเงินสนับสนุน MENU 1-5	ระยะ	จำนวน โครงการ	LES / ME (2% + 2%)	ที่เสีย เมนู 5 (3%)	กรอวง เงินสร้าง ความเข้มแข็ง ชุมชน	งบเสริมสร้าง ความเข้มแข็ง ชุมชนที่นำไป	โครงการ MENU 5		
									กรอวงเงิน	วงเงิน สนับสนุน	ระยะ
กรุงเทพมหานคร	416,893,081	229,195,161	55	141	2,289,914	4,918,253	9,670,225	2,208,041	200,173,683	171,947,302	86
กรุงเทพมหานคร	315,975,508	175,248,650	55	88	1,545,348	3,908,752	-	785,726	151,717,497	136,614,974	90
นนทบุรี	30,523,028	17,278,400	57	12	200,106	350,736	-	476,963	14,655,812	12,275,760	84
ปทุมธานี	20,482,893	18,341,250	90	25	269,134	331,797	-	603,794	9,834,981	11,612,895	118
สมุทรปราการ	49,911,652	18,326,892	37	16	275,329	326,969	-	335,558	23,965,373	11,443,673	48
ภาคใต้ตอนบน	216,650,113	198,320,537	92	254	2,306,015	5,197,541	5,025,402	1,324,550	104,025,825	140,670,171	135
กระบี่	20,839,537	10,600,757	51	9	228,403	139,734	-	126,300	10,006,418	4,890,690	49
ชุมพร	25,899,632	19,923,470	77	76	455,122	244,155	-	240,000	12,435,870	8,545,425	69
นครศรีธรรมราช	106,494,731	109,669,503	103	80	744,113	2,601,905	-	318,250	51,134,071	91,066,689	178
พังงา	19,823,507	11,674,669	59	38	466,987	-	-	161,500	9,518,373	-	-
ภูเก็ต	6,712,492	5,158,585	77	8	98,935	76,720	-	25,000	3,223,042	2,685,202	83
ระนอง	10,833,859	9,975,134	92	22	170,255	1,167,921	-	181,000	5,301,841	5,718,765	110
ราชบุรี	26,045,935	31,318,419	120	21	142,201	987,106	-	278,500	12,506,109	27,763,400	222
ภาคใต้ตอนล่าง	312,923,305	287,799,985	92	259	2,540,928	5,847,579	7,258,549	2,724,480	150,251,964	224,876,775	149
ตรัง	24,391,712	50,947,993	209	19	180,138	1,326,987	-	239,300	11,711,824	48,444,552	397
นราธิวาส	78,167,863	35,432,865	45	30	437,859	700,040	-	302,900	37,532,759	24,501,387	65
ปัตตานี	76,552,107	37,361,895	49	42	489,078	668,401	-	1,009,307	36,756,944	25,134,737	68
สตูล	31,279,095	55,105,138	176	102	712,537	967,511	-	346,400	16,018,841	37,291,703	248
ยะลา	40,028,021	42,071,464	105	25	282,861	924,998	-	339,900	19,219,890	34,999,438	182
สงขลา	53,949,723	55,307,266	103	27	403,873	1,043,086	-	245,600	25,904,378	45,270,435	175
ภูเก็ต	8,554,784	11,513,564	135	14	35,182	315,557	-	241,033	4,107,630	10,034,623	259
รวม	4,311,100,000	2,867,352,934	92	3,372	26,909,631	58,276,914	100,000,000	1,238,811	2,070,000,000	2,016,586,990	87
											455

* รวมงบประมาณ 7,870,656 บาท ของโครงการเสริมสร้างอาชีพและสร้างรายได้แก่เกษตรกร และโครงการเสริมสร้างอาชีพและสร้างรายได้แก่เกษตรกร

** งบประมาณ 5,308,271 บาท ของโครงการ เสริมสร้างอาชีพและสร้างรายได้แก่เกษตรกร และโครงการเสริมสร้างอาชีพและสร้างรายได้แก่เกษตรกร

** งบประมาณ 1,020,500 บาท ของโครงการ เสริมสร้างอาชีพและสร้างรายได้แก่เกษตรกร และโครงการเสริมสร้างอาชีพและสร้างรายได้แก่เกษตรกร

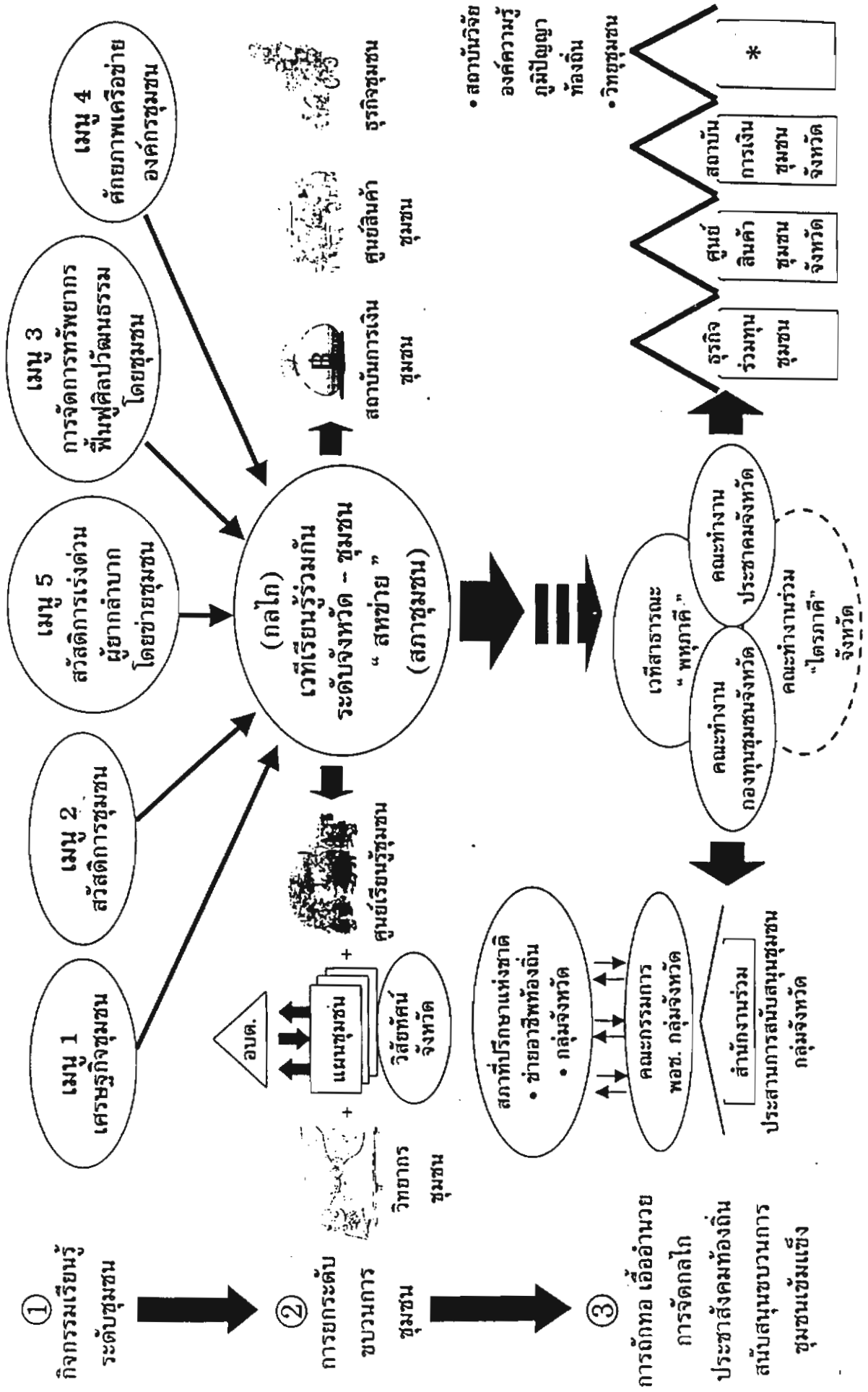
จำนวนภาค/จังหวัด : 1 เขต/จังหวัด 38 ภาค

4.3 ผลการดำเนินงานเชิงคุณภาพ เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานเชิงคุณภาพพบว่า กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมได้มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดผล ดังนี้

- (1) เกิดองค์กรชุมชน / เครือข่ายองค์กรชุมชนที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการ โครงการและชุมชนท้องถิ่นตนเองอย่างมีศักยภาพ
- (2) โครงการระดับชุมชนหลายโครงการ ได้กลายเป็น “ต้นแบบ” และ “ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน” ในเรื่องการพึ่งพาตนเอง รวมทั้งเป็นแหล่งดูงาน เผยแพร่ ในเรื่องชุมชนเข้มแข็งแก่หน่วยงานและชุมชนอื่น ๆ
- (3) เกิดเครือข่ายองค์กรชุมชนที่หลากหลายในการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการกอบกู้วิกฤตเศรษฐกิจและสังคม
- (4) เกิดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่หลากหลายและกว้างขวางในการร่วมกันคิด ร่วมทำกิจกรรม ร่วมติดตามตรวจสอบ และร่วมสรุปบทเรียนของชุมชน
- (5) เกิดกลไกประชาสังคมที่ร่วมมือกับกองทุนชุมชนในกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งและทุนทางสังคมของชุมชนในระดับจังหวัด 76 จังหวัด
- (6) เกิดระบบการจัดสวัสดิการเพื่อผู้ยากลำบากในชุมชน โดยองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนด้วยกันเองที่มีความยั่งยืน
- (7) ผู้ด้อยโอกาส คนยากจนในชุมชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ได้มีอาชีพ รายได้ สวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้น เกิดกองทุนสาธารณะที่ชุมชนบริหารจัดการเองได้
- (8) เกิดกระบวนการจัดทำแผนแม่บทชุมชนทั่วประเทศ ซึ่งเป็นแผนที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นแผนที่กำหนดอนาคตของชุมชนเอง
- (9) เกิดการฉีกกำลังกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และส่งเสริมกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง
- (10) เกิดการฉีกกำลังระหว่างองค์กรชุมชนกับเครือข่ายต่าง ๆ ในการผลักดันเชิงนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 และพระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติป่าชุมชน พระราชบัญญัติชุมชนแออัด พระราชบัญญัติสวัสดิการชุมชน เป็นต้น
- (11) เกิดการปรับวิธีคิด เน้นการพึ่งตนเองเป็นหลัก

กล่าวโดยสรุป กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมได้มีส่วนทำให้ชุมชนมีพัฒนาการอย่างเป็นกระบวนการใน 5 ขั้นตอนคือ (1) กิจกรรมเรียนรู้ระดับชุมชน (2) การยกระดับกระบวนการชุมชน (3) การถักทอเครือข่ายการจัดการกลไกประชาสังคมท้องถิ่น สนับสนุนกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง (4) การฉีกกำลังหน่วยงานส่วนกลาง (5) การผลักดันนโยบายและพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ๆ (ดูแผนภูมิพัฒนาการ + วิสัยทัศน์ ขบวนการชุมชน - กองทุนชุมชน)

①



4.4 จุดแข็ง และจุดอ่อน

กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมมีจุดแข็งและจุดอ่อนจำแนกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

4.4.1 ประวัติความเป็นมา ปรัชญาและวิสัยทัศน์ พบว่า จุดแข็งคือ เป็นกองทุนที่กำเนิดขึ้นจากปัญหาและความต้องการของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมอย่างแท้จริง ปรัชญาและวิสัยทัศน์ของกองทุนที่มุ่งเน้นการฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนฐานล่างที่มีต้นทุนของความเข้มแข็งอยู่แล้วแต่เดิมให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น อันเป็นการเพิ่มทุนทางสังคมนั้นสอดคล้องกับกระบวนการทัศน์แบบใหม่ที่เน้นความเข้มแข็งของชุมชนฐานล่าง จึงได้รับการสนองตอบจากองค์กรชุมชนและภาคีต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างกว้างขวาง ในขณะเดียวกันก็มีจุดอ่อนคือ ในการออกแบบระบบและกลไกในการบริหารจัดการทุน กลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ด้อยโอกาสในสังคมมิได้มีตัวแทนของตนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น ทำให้ระบบและกลไกในการบริหารจัดการทุนมีความซับซ้อนและมีหลักเกณฑ์ที่ทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ยากจนแต่อาจจะไม่เข้มแข็ง ไม่สามารถเข้าถึงกองทุนได้

4.4.2 แหล่งที่มาและจำนวนเงินทุน พบว่า จุดแข็งคือ จำนวนเงินทุนเป็นเงินก้อนใหญ่และมีความแน่นอน ผู้บริหารกองทุนไม่ต้องมีการระดมทุนเพิ่ม ส่วนจุดอ่อน คือ แหล่งเงินทุน (ธนาคารโลก) มีภาพลักษณ์ไม่ดีในกลุ่มของนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ใกล้ชิดกับองค์กรชุมชน ทำให้เกิดการต่อต้านและไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการหนุนช่วย

4.4.3 เป้าหมายและวัตถุประสงค์ พบว่า จุดแข็ง คือ ความกว้างขวางยาวไกลของเป้าหมายทำให้ทำงานได้หลากหลายจุดอ่อน คือ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ซึ่งมีส่วนสำคัญและใกล้ชิดกับองค์กรชุมชนในหลายพื้นที่ไม่สามารถขอรับการสนับสนุนจากกองทุนได้โดยตรง

4.4.4 กลุ่มเป้าหมาย พบว่าจุดแข็ง คือ การไม่ติดยึดอยู่กับองค์กรที่เป็นนิติบุคคล ทำให้มีความครอบคลุมองค์กรชุมชนส่วนใหญ่ที่เข้มแข็งและเป็นแกนนำในชุมชน จุดอ่อน คือ องค์กรชุมชนที่ไม่เข้มแข็งไม่สามารถเข้าถึงกองทุนได้

4.4.5 แนวทางการดำเนินงาน จุดแข็ง คือ การกระจายอำนาจมีความคล่องตัวและเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ อันเป็นการระดมพลังสร้างสรรค์จากชุมชน จุดอ่อน คือ การกระจายอำนาจทำให้ขั้นตอนในการกลั่นกรองและอนุมัติโครงการเพิ่มมากขึ้น

4.4.6 กลไกการพิจารณาต่าง ๆ จุดแข็ง คือ ทำให้โครงการได้รับการพิจารณาอย่างรอบด้านมากขึ้น จุดอ่อน คือ การขาดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของกลไกระดับต่าง ๆ ในระยะแรก ทำให้การพิจารณาโครงการมีความซุกซนลึกลับอยู่บ้าง

4.4.7 ระบบตรวจสอบประเมินผล จุดแข็ง คือ มีระบบการตรวจสอบและประเมินผลทั้งภายในและภายนอกควบคู่กัน ทำให้การตรวจสอบและประเมินผลมีความรอบด้านและถ่วง

ดุลซึ่งกันและกัน จุดอ่อน คือ การติดตามตรวจสอบโครงการระดับจังหวัดยังไม่เข้มแข็ง ทำให้มีปัญหาบ้างในบางจังหวัด จนทำให้ต้องยุติโครงการ

4.4.8 บุคลากร จุดแข็ง คือ มีผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล และทุ่มเทให้กับงาน จุดอ่อนคือ จำนวนบุคลากรในระดับภาคยังไม่เพียงพอ ไม่สอดคล้องกับภาระงาน

4.4.9 ระบบข้อมูล จุดแข็ง คือ มีการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ โดยคอมพิวเตอร์ สามารถปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยได้อย่างรวดเร็ว และตรวจสอบความโปร่งใสได้ จุดอ่อน คือ ข้อมูลที่มีอยู่ยังไม่ถูกนำไปเผยแพร่สาธารณชนอย่างกว้างขวางเท่าที่ควร

4.5 ปัญหาและอุปสรรค

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารกองทุน และการติดตามประเมินผลโครงการของผู้วิจัยตนเอง ผู้วิจัยพบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นดังนี้

4.5.1 ระดับนโยบาย พบว่าในระยะแรกการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานระดับนโยบาย อาทิ ธนาคารโลก หน่วยประสานการดำเนินโครงการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง นั้น ปัญหาและอุปสรรคที่พบส่วนใหญ่คือกฎเกณฑ์ ระเบียบ ที่ได้ทำความตกลงไว้นั้นไม่เอื้อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานของกองทุน และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้เต็มที่ รวมถึงการทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกองทุนต่อคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองต่าง ๆ

4.5.2 ระดับบริหารจัดการ พบปัญหาการประสานการดำเนินงานภายในกองทุนเอง เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนค่อนข้างรวดเร็วเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงกำลังบุคลากรที่จำกัด ทำให้การดำเนินงานแต่ละฝ่ายสามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอ

4.5.3 ระดับปฏิบัติการ ในช่วง 3 เดือนแรก การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของกองทุนไปยังพื้นที่ที่ห่างไกลยังไม่ทั่วถึงนัก ซึ่งทำให้หลายพื้นที่ไม่ทราบข้อมูลและโครงการที่เสนอขอรับการสนับสนุนไม่สมบูรณ์ในรายละเอียด ทำให้โครงการที่เสนอขอรับการสนับสนุนส่วนมากจะยังไม่ได้รับการสนับสนุนเนื่องจากปัญหาดังนี้

(1) ปัญหาด้านองค์กร คือ ในช่วง 3 เดือนแรกหลังจากที่สำนักงานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมเปิดรับโครงการ ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดจากความไม่เข้าใจของผู้เสนอโครงการ เช่น เป็นองค์กรใหม่ที่ตั้งขึ้นในปี 2541 จำนวนสมาชิกไม่ครบเกณฑ์ 15 คน และเป็นองค์กรที่ไม่อยู่ในข่ายมีสิทธิเสนอโครงการ เช่น โรงเรียนองค์กร พัฒนาเอกชน บริษัทเอกชน

(2) ปัญหาด้านกิจกรรม คือ เป็นโครงการที่เน้นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานโดยไม่มีกิจกรรมเสริมสร้างเรียนรู้หรือเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน รวมทั้งกิจกรรมที่เสนอไม่อยู่ใน

เกณฑ์การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม เช่น การเสนอขอรับการสนับสนุนด้านเงินทุนหมุนเวียน

(3) ปัญหาด้านการจัดทำโครงการ คือ ไม่ใช่แบบเสนอโครงการของสำนักงานหรือโครงการขาดรายละเอียดในการดำเนินโครงการไม่ชัดเจนไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะรายละเอียดการใช้งบประมาณของแต่ละกิจกรรม

(4) ปัญหาด้านความไม่ชัดเจนในเรื่องผู้รับผลประโยชน์ คือ โครงการที่เสนอขอรับการสนับสนุนส่วนใหญ่จะเอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่มผู้เสนอขอโดยไม่กระจายไปสู่ชุมชนและสังคมโดยรวม

ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าว สำนักงานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมได้ดำเนินการแก้ไขโดยการจัดทำโครงการสวัสดิการชุมชนเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบาก (เมนู 5) เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในระดับบุคคลและครัวเรือน และสามารถจัดการโดยองค์กรชุมชนในรูปแบบ “ทุนหมุนเวียน” เพื่อสวัสดิการคุณภาพชีวิตและอาชีพในวงเงินประมาณ 2,070 ล้านบาท

ปัญหาความล่าช้าในการจัดสรรงบประมาณแก้ไขโดยการกระจายอำนาจโดยให้มีคณะกรรมการภาคพิจารณาโครงการเบื้องต้น 11 ภาค เพิ่มเติมจากคณะกรรมการบริหารกองทุนในส่วนกลาง พร้อมกับได้กระจายสำนักงานกองทุนไปอยู่ที่ธนาคารออมสินภาค 11 ภาคทั่วประเทศ โดยให้ร่วมมือกับคณะทำงานจังหวัดเพื่อร่วมกันส่งเสริม สร้างความเข้าใจ พัฒนาโครงการ กลั่นกรองโครงการ และติดตามผลโครงการ

นอกจากนี้ยังมีการทบทวนแก้ไขเกณฑ์การพิจารณา แบบฟอร์มการยื่นเสนอโครงการ ขั้นตอนการพิจารณาโครงการให้ง่ายต่อการเข้าถึงขององค์กรชุมชน รวมทั้งการปรับข้อตกลงกับธนาคารโลกในเรื่องการจัดทำสัญญากับองค์กรชุมชนผู้รับทุน การจ่ายเงินงวดสำหรับให้องค์กรชุมชนสามารถดำเนินงานได้รวดเร็วและคล่องตัว การร่วมมือกับกรมประชาสัมพันธ์และสื่อมวลชน กระจายข้อมูลและโครงการที่กองทุนสนับสนุนเป็นตัวอย่าง และการร่วมมือกับคณะทำงานจังหวัดและหน่วยงานในท้องถิ่นจัดอบรมดูงาน เพื่อพัฒนาโครงการเสนอเข้ามาใหม่ทั่วประเทศ เป็นต้น

แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคไปบ้างแล้วก็ตาม แต่ปัญหายังไม่จบสิ้นลงโดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของโครงการย่อยที่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือมีการดำเนินการในสิ่งที่อยู่นอกเหนือสัญญา แม้ว่าจะมีจำนวนไม่มากนัก แต่ก็ควรมีระบบและกลไกในการช่วยมิให้เกิดปัญหาขึ้น กล่าวคือ ควรมีระบบและกลไกในการช่วยเสริมสร้างศักยภาพ (Capacity Building) ให้กับผู้รับผิดชอบโครงการ โดยให้ทำหน้าที่จัดการฝึกอบรมหรือสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ให้กับผู้บริหารของโครงการย่อยที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนอย่างครบวงจร นับตั้งแต่การพัฒนาข้อเสนอโครงการ (Proposal

Development) การบริหารโครงการ (Project Management) การประเมินผลภายในด้วยตนเอง (Internal Evaluation) และการสร้างเครือข่าย (Network Building) เป็นต้น

นอกจากนี้ในระดับคณะทำงานจังหวัด ยังพบว่ามีความต้องการได้รับการสนับสนุนให้มีความเข้มแข็ง มีทักษะในการติดตามและประเมินผลโครงการในจังหวัดของตนเองได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นในคณะทำงานบางจังหวัดคือ คุณภาพและศักยภาพของบุคคลบางคน ที่ต้องการระบบที่ชัดเจนในการหนุนเสริม มิใช่เพียงการทำงานไป เรียนรู้ไปเท่านั้น

บทที่ 5

สรุปและเสนอแนะ

5.1 สรุป

การวิจัยเรื่องระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา : กรณีศึกษากองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม เป็นการวิจัยเชิงประเมินผลการบริหารจัดการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบและกลไกในการบริหารจัดการทุนให้กับองค์กรชุมชน เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการทุนของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมกับกองทุนอื่น ๆ และเพื่อสังเคราะห์และเสนอแนะระบบและกลไกการบริหารจัดการทุนเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนที่เอื้อต่อการสร้างการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ คือ ศึกษาเอกสาร ที่เกี่ยวข้อง (review literature) จัดสนทนากลุ่ม (focus group discussion) และสัมภาษณ์เชิงลึกกับชุมชนและผู้นำชุมชน เพื่อค้นหาผลกระทบของกองทุนในระดับต่าง ๆ จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop) เพื่อศึกษาวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ขององค์กรในการทำงานพัฒนา วิธีคิดและแนวทางในการบริหารทุน กลไกการพิจารณาในระดับภาค/ท้องถิ่น ระบบการประสานงานระหว่างกลไกระดับต่าง ๆ บทบาทของบุคลากรในแต่ละระดับ ระบบการตรวจสอบประเมินผล ปัจจัยและอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้ระบบและกลไกทำงานได้ดี หรือล้มเหลวขาดประสิทธิภาพ

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมกำเนิดขึ้นท่ามกลางวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกองทุนคือ การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนฐานล่าง การเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการขององค์กรชุมชนและการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกับปัญหาและแนวทางในการพัฒนาแนวใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน

แหล่งที่มาและจำนวนเงินทุน มาจากเงินกู้ ส่วนกองทุนที่รัฐบาลกู้จากธนาคารโลก 120 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีระยะเวลาในการบริหารเงินกู้นี้เพียง 40 เดือนเท่านั้น โดยแนวทางการจัดสรรเงินทุนของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมจัดสรรแบบให้เปล่า (grant) ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ธนาคารโลกกำหนดไว้ในสัญญาเงินกู้

การจัดระบบและกลไกในการกระจายเงินทุนในระยะแรก เป็นระบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สำนักงานส่วนกลาง แต่ในปัจจุบันใช้ระบบการกระจายอำนาจ โดยการจัดตั้งกลไกระดับจังหวัด และระดับภาคช่วยกลั่นกรองและอนุมัติโครงการ ส่วนการตรวจสอบติดตามและประเมินผล มี

ระบบการตรวจสอบที่เข้มข้นและทำควบคู่กันทั้งจากภายในองค์กรและการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก

นับตั้งแต่เริ่มดำเนินการเมื่อเดือนกันยายน 2541 จนถึงปัจจุบัน (ธันวาคม 2543) ในเชิงปริมาณ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมได้ใช้กลไกในระดับท้องถิ่นจัดสรรวงเงินสนับสนุนองค์กรชุมชนไปแล้ว 69% ของเพดานเงินทั้งหมด ชี้ความสามารถในการบริหารจัดการทุนจึงอยู่ในระดับค่อนข้างเร็ว อันเป็นผลจากระบบการกระจายอำนาจ ผลในเชิงคุณภาพได้ก่อให้เกิดกิจกรรมเรียนรู้ระดับชุมชน เกิดการยกระดับขบวนการชุมชน เกิดการถักทอเครือข่ายการจัดการกลไกประชาสังคมท้องถิ่น สนับสนุนขบวนการชุมชนเข้มแข็ง เกิดการฉีกกำลังหน่วยงานของส่วนกลางในการสนับสนุนองค์กรชุมชน และเกิดการผลักดันนโยบาย และพระราชบัญญัติใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชน

จุดแข็งของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม คือ การกำเนิดกองทุนมาจากปัญหาและความต้องการของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม มีปรัชญาและวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับกระบวนการทัศน์การพัฒนาแบบใหม่ มีจำนวนเงินทุนที่เป็นก้อนใหญ่ ผู้บริหารกองทุนไม่ต้องมีการระดมทุนเพิ่ม มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กว้างขวาง ทำให้มีความยืดหยุ่นในการทำงานได้อย่างหลากหลาย มีกลุ่มเป้าหมายที่กว้างขวางและครอบคลุมองค์กรชุมชนเป็นส่วนใหญ่ มีระบบและกลไกในการดำเนินงานแบบกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม และมีระบบตรวจสอบประเมินผลทั้งภายในและภายนอกองค์กรซึ่งทำให้เกิดความรอบคอบในการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างทันกาล

ส่วนจุดอ่อนของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม คือ ในการออกแบบระบบและกลไกในการบริหารจัดการทุนขาดการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมาย แหล่งทุน (ธนาคารโลก) มีภาพลักษณ์ในเชิงลบต่อกลุ่มนักวิชาการ และพัฒนาเอกชนที่ใกล้ชิดกับองค์กรชุมชนและการกำหนดแนวทางในการสนับสนุนที่จะให้ทุนกับชุมชนที่มีองค์กรและต้องมีความเข้มแข็งระดับหนึ่ง ทำให้ชุมชนที่ยากจนแต่ไม่มีองค์กร หรือมีองค์กรแต่ไม่เข้มแข็งไม่สามารถเข้าถึงกองทุนได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผลการวิเคราะห์ข้อดีและข้ออ่อนของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมในแต่ละประเด็น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะต่อกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม

- (1) ควรใช้ระยะเวลาที่เหลืออยู่ในช่วงปีสุดท้ายของการดำเนินงาน ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกในท้องถิ่น (คณะกรรมการภาคและคณะทำงานจังหวัด)

เพื่อให้เป็นแกนในการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งช่วยเหลือและให้ความช่วยเหลือโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมต่อไป

- (2) กิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อสร้างฐานล่างของชุมชนให้เข้มแข็ง เช่น การจัดทำแผนแม่บทชุมชน การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ควรได้รับการสนับสนุนงบประมาณให้ชุมชนได้ดำเนินการตามแผนอย่างเหมาะสมและเป็นรูปธรรม และควรเชื่อมโยงชุมชนต่างๆ ให้เป็นเครือข่ายเพื่อการหนุนช่วยและศึกษาบทเรียนซึ่งกันและกัน
- (3) ควรนำประสบการณ์จากการบริหารกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมถ่ายทอดไปยังสถาบันหรือกองทุนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กองทุนฟื้นฟูเกษตรกร กองทุนหมู่บ้าน 1 ล้านบาท รวมทั้งเชื่อมโยงกลไกต่าง ๆ ที่กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมสร้างไว้ให้รองรับระบบและกลไกที่จะเกิดขึ้นเพื่อให้เกิดความซ้ำซ้อน รวมทั้งให้เกิดการต่อเนื่องในการทำงานของกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว

5.2.2 ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ

- (1) ภาครัฐควรสนับสนุนให้มีหน่วยงานอิสระภายใต้การดูแลของรัฐเช่นเดียวกับกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ในการจัดสรรทุนให้กับชุมชน เพราะการจัดสรรทุนในลักษณะนี้มีความคล่องตัวกว่าการจัดสรรทุนโดยใช้ระบบราชการเต็มรูปแบบอย่างมาก
- (2) ภาครัฐควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic Development Fund) ภาพคนและชุมชนแบบองค์รวมให้มีขีดความสามารถในการพึ่งตนเองได้ในระยะยาว การมีกองทุนในลักษณะนี้ จะทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการสนับสนุนชุมชนที่ครอบคลุมและตอบสนองปัญหาและความต้องการของชุมชน (Responsive) ได้มากกว่ากองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง
- (3) รัฐบาลควรออกพระราชบัญญัติเพื่อรวมกองทุนที่มีอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงและเพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ควรออกพระราชบัญญัติที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาศักยภาพชุมชน เช่น พรบ.ป่าชุมชน พรบ.ชุมชนแออัด พรบ.สวัสดิการชุมชน เป็นต้น

5.2.3 ข้อเสนอต่อการจัดระบบและกลไกในการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา

- (1) การบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนาควรเน้นการสร้างระบบและกลไกเพื่อการกระตุ้นให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเองและชุมชน ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ส่งเสริมและ

สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาที่มีผลกระทบในระดับนโยบาย ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

(2) ระบบและกลไกในการบริหารกองทุน ควรมีแนวทางดังนี้

(2.1) คณะกรรมการ ควรมี 2 ระดับ คือ คณะกรรมการส่วนกลางและคณะกรรมการระดับท้องถิ่น คณะกรรมการส่วนกลางควรมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์หลัก จัดสรรงบประมาณกระจายสู่ท้องถิ่นโดยดูยุทธศาสตร์ ปัญหาและความเดือดร้อนของท้องถิ่น ตลอดจนมีอำนาจในการตัดสินใจในโครงการต่าง ๆ ภายใต้ข้อเสนอของกรรมการส่วนท้องถิ่น สำหรับคณะกรรมการระดับท้องถิ่นควรมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาในระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบริบทและยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่น และสามารถกำหนดแนวทางการบริหารได้ด้วยตนเอง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคล่องตัว รวมถึงมีอิสระการจัดตั้งกองทุน และระดมทุนในระดับท้องถิ่น

(2.2) กลุ่มเป้าหมายในการสนับสนุนไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะองค์กรชุมชน แต่ควรขยายสู่ภาคประชาสังคม (civil society) ได้แก่ องค์กรชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยอาจเป็นองค์กรเดียวหรือองค์กรเครือข่ายก็ได้ แต่กลุ่มเป้าหมายขององค์กรที่ได้รับการจัดสรรวงเงินสนับสนุนต้องเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคม

(2.3) รูปแบบการจัดสรรเงินทุน ควรมี 3 รูปแบบ คือเงินให้เปล่า (grant) เงินกู้ยืมดอกเบี่ยต่ำ (loan) และเงินทุนหมุนเวียน (revolving fund)

การสนับสนุนงบประมาณในแต่ละรูปแบบควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่า โครงการประเภทไหนจะให้การสนับสนุนด้วยรูปแบบใด เช่น ในกรณีการให้เปล่า องค์กรที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการจัดสรรวงเงินสนับสนุนต้องเป็นองค์กรที่ยังไม่มีความมั่นคงทางการเงิน กิจกรรมที่ดำเนินการไม่ก่อให้เกิดรายได้ กรณีให้เป็นเงินกู้ยืมดอกเบี่ยต่ำ องค์กรที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการสนับสนุนควรเป็นองค์กรที่มีความมั่นคงทางการเงินระดับหนึ่ง และกิจกรรมที่ดำเนินการก่อให้เกิดรายได้ เป็นต้น

(2.4) การตรวจสอบและประเมินผล ควรมีระบบการตรวจสอบและประเมินผลด้วยตนเองภายในองค์กร และโดยองค์กรภายนอก ทั้งในส่วนกลางและระดับท้องถิ่น

ระบบการตรวจสอบและประเมินผลภายใน ควรดำเนินการดังนี้

- (1) จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายใน เพื่อติดตามความก้าวหน้าการบรรลุวัตถุประสงค์ คุณภาพของการดำเนินงาน ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล
- (2) จัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จของดำเนินโครงการ
- (3) จัดระบบหมุนเวียนกันตรวจสอบภายในในรูปของคณะกรรมการ

- (4) ตรวจสอบบัญชี และรายงานการเงิน
- (5) การรายงานผลการทำงาน
- (6) การติดตามดูงาน

ระบบการติดตามประเมินผลภายนอก ควรดำเนินการดังนี้

- (1) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจสอบและประเมินผลโครงการ
- (2) สร้างกลไกการตรวจสอบภายนอกโดยขอความร่วมมือสถาบันวิชาการในท้องถิ่น

5.2.4 ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

- (1) ควรจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อขยายผลการวิจัยครั้งนี้โดยการเชิญผู้แทนกองทุนต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อข้อค้นพบและข้อเสนอแนะจากการวิจัย
 - (2) ควรสนับสนุนให้มีการวิจัยกองทุนที่มีอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ว่าเป็นกองทุนประเภทใด มีวัตถุประสงค์อย่างไร มีงบประมาณเท่าใด ระบบการบริหารจัดการเป็นอย่างไร เพื่อเป็นข้อมูลในการรวบกองทุนให้เชื่อมโยงกันและมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ
-

บรรณานุกรม

หนังสือ

ธนาคารโลก. ยุทธศาสตร์เพื่อฟื้นฟูการพัฒนาชนบทของประเทศไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ. เมษายน 2543.

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สรุปผลโครงการสำรวจผลกระทบทางสังคมอันเนื่องมาจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ. วารสารวิจัยสังคม. ปีที่ 19 ฉบับที่ 2 2539 - ปีที่ 21 2541.

สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม. คู่มือการปฏิบัติงานฉบับที่ 2. ตุลาคม 2542.

สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม. เครือข่ายชาวบ้านและคุณค่าดั้งเดิม : พลังรากฐานของการพัฒนาแบบยั่งยืน. มีนาคม 2543

สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม. ชุมชนเข้มแข็งคือพลังกอบกู้สังคมไทย. พฤษภาคม 2543.

สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม. ชุมชนเข้มแข็งทุนทางสังคมของไทย. เมษายน 2542.

สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม. ทุนทางสังคม. มกราคม 2543.

สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม. เอกสารประกอบการแถลงข่าวกองทุนชุมชน (SIF). กุมภาพันธ์ 2543.

รายงาน

คณะติดตามและประเมินผลส่วนกลาง. รายงานการติดตามและประเมินผลโครงการกองทุนเพื่อสังคม (1 เมษายน - 30 มิถุนายน 2542). สิงหาคม 2542.

คณะติดตามและประเมินผลส่วนกลาง. รายงานการติดตามและประเมินผลโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อสังคม เมนู 1-4 (1 เมษายน 2542 - 31 มีนาคม 2543). กรกฎาคม 2543.

สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม. รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2542 กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (กลส.) (กันยายน 2541 - ธันวาคม 2542).

สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม. รายงานผลการดำเนินงานประจำไตรมาส กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (กลส.) (กันยายน - ธันวาคม 2541).