



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง
ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการ
กองทุนเพื่อการพัฒนา :
กรณีศึกษาสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

โดย

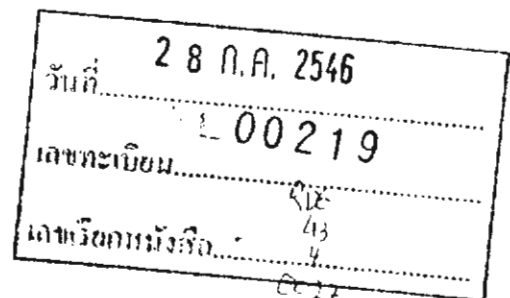
ฉบับวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มีนาคม 2544

สัญญาเลขที่ RDG4/0027/2543

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการ กองทุนเพื่อการพัฒนา : กรณีศึกษาสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง



ผู้วิจัย

นายประภาส แสนสิงห์

สังกัด

สถาบันวิจัยสังคม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ศูนย์วิจัยสังคมและปัญหาชุมชน
เลขที่ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน
เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10400
โทร 2948-0455 โทรสาร 2948-0476
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

ปรากฏการณ์ใหม่ที่น่าจะเป็นความพยายามหนึ่ง เพื่อเปิดช่องว่างความล้มเหลวข้างต้นคือ 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 ที่เชื่อต่อการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการจัดการกิจการสาธารณะของท้องถิ่น 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 จึงเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพในแนวคิด โดยมีระเบียบวิธีวิจัยดังนี้

1. ศึกษาเอกสาร (Review Literature) ที่เกี่ยวข้อง

2. จัดทำ Focus group discussion และสัมภาษณ์เชิงลึกกับชุมชนและผู้นำ เพื่อค้นหาผลกระทบของกองทุนในระดับต่างๆ

3. การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ(Workshop)เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจในประเด็น วิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ของกองทุน วิธิตัด 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 ในขณะเดียวกัน สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง 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 และขาดทรวดทอรวม ประชาชนอยู่กันอย่างแออัด หรือที่อาศัยอยู่รวมกันโดยมีความสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งมีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม 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 กรุงเทพมหานครเน้นการให้บริการ ด้านการศึกษา สาธารณสุข และการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนขึ้นมาดูแลการพัฒนาชุมชน ส่วนการเคหะแห่งชาติมีภารกิจในเรื่องที่อยู่อาศัย แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัดด้วยการสร้างแฟลต เคหะชุมชน ปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม พัฒนาสาธารณูปโภค และการย้ายชุมชนไปที่ใหม่ องค์การพัฒนาเอกชนมีทั้งที่ทำงานด้านการให้บริการการศึกษา สาธารณสุข สงเคราะห์กับองค์กรที่ทำงานด้านการพัฒนาชุมชนทั่วไป แก้ไขปัญหาพื้นฐานทะเบียนบ้าน น้ำ ไฟ การศึกษา บางองค์กรเริ่มงานด้านสิทธิชุมชน/องค์กรชุมชน

ตั้งแต่ช่วงปี 2525 – 2530 ได้เริ่มเกิดกระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนในรูปแบบใหม่ การรวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์มีการระดมการออมหรือกองทุน เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ในลักษณะโครงการที่ชาวบ้านเป็นผู้คิดและบริหารจัดการด้วยตัวเอง ได้แก่ สหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนหลังบ้านมนังคศิลา สหกรณ์เคหสถานชุมชนเชิงกี ชุมชนอ่อนนุช ฯลฯ นอกจากเงินออมของชาวบ้านเงินทุนสนับสนุนการดำเนินการมาจากต่างประเทศ คือ ชุมชนหลังบ้านมนังคศิลา (cebemoneyorman) ชุมชนเชิงกี (ISH-เนเธอร์แลนด์) ชุมชนกองขยะอ่อนนุช (LDAP-แคนาดา) ฯลฯ ในช่วงนี้ องค์การพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย มูลนิธิดวงประทีป องค์การนานาชาติเพื่อร่วมกันพัฒนา ฯลฯ ได้เริ่มส่งเสริมให้ชาวชุมชนแออัดจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อรวมตัวกันแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัย

จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ในเมืองมากขึ้น ประกอบกับปัญหาอื่นๆ เช่น น้ำท่วมกรุงเทพฯ ปี 2526 ส่งผลให้ชุมชนถูกไล่ที่อีกหลายแห่ง ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่ใกล้ชิดเรื่องนี้เริ่มคิดเรื่อง “กองทุนกลาง” เพื่อนำมาแก้ปัญหาเมื่อชาวบ้านถูกไล่ที่ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นรูปธรรมมากขึ้น 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 แต่เนื่องจากกรมประชาสัมพันธ์ไม่มีประสบการณ์การพัฒนาในด้านนี้ ไม่มีความคล่องตัวและเชี่ยวชาญในเรื่องชุมชนและที่อยู่อาศัย ทำให้เงินกองทุนสามารถใช้ในการสนับสนุนการจัดซื้อที่ดินเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนได้เพียง 4 ชุมชน เกิดปัญหาในการจัดการและกลไกการทำงาน จนงานชะงักไป ในที่สุดเงินที่เหลือจากกองทุน 250 ล้าน ก็โอนไปที่การเคหะแห่งชาติ นำไปสู่การแก้ปัญหาแบบเดิม คือ หน่วยงานเป็นผู้ดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของชุมชนแออัดเองก็ได้มีการตื่นตัวในเรื่องนี้ หลายชุมชนมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ อย่างเช่น ชุมชนท้องคึกการนานาชาติเพื่อร่วมกันพัฒนาเข้าไปทำงาน เกิดกลุ่มออมทรัพย์รวมประมาณ 40 กลุ่ม ฯลฯ

2.2 การก่อตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

ในปี 2535 “คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้มีการพิจารณาหาแนวทางใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาและสนับสนุนการพัฒนาชุมชนแออัด ด้วยเห็นการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยเพียงอย่างเดียวไม่สามารถช่วยให้ชาวชุมชนแออัดมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ แม้ว่าการเคหะแห่งชาติได้ช่วยจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้แล้ว แต่ชาวชุมชนยังคงมีปัญหาอาชีพรายได้ ความยากจน ทำให้ไม่สามารถผ่อนชำระค่างวดที่อยู่อาศัยได้ จนทำให้ต้องขายสิทธิที่อยู่อาศัย นอกจากนั้นในระดับนโยบายส่วนหนึ่งของ สศช. มุ่งเน้นการใช้กลไกตลาดเอกชนในการผลิตที่อยู่อาศัย โดยเชื่อว่า “ถ้าคนจนมีรายได้สูงขึ้น ก็จะสามารถซื้อที่อยู่อาศัยในราคาตลาดได้” แนวทางที่จะช่วยให้คนจนมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ก็คือ การพัฒนาอาชีพ รายได้คนจนให้ดีขึ้น จึงได้มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติไปศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศต่างๆ เช่น กรณีกรามีนแบงก์ ประเทศบังกลาเทศ ฯลฯ หลังจากนั้นในเดือนธันวาคม 2533 จึงได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานศึกษาเรื่อง “กองทุนพัฒนาคนจนเมือง” ซึ่งสถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม รับไปศึกษา โดยคุณไพฑูรย์ 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 คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอขอความเห็นชอบในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาคนจนเมืองเมื่อวันที่ 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 นอกจากนี้อาจมีแหล่งเงินทุนอื่นๆ 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 รับผิดชอบรายละเอียดการร่างระเบียบข้อบังคับที่จำเป็นเสนอนายกรัฐมนตรีลงนามต่อไป

คณะบุคคลที่ได้รับมอบหมาย ได้แก่ ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ และผู้แทนหน่วยงานต่างๆได้มีการประชุมและมีมติร่วมกันจัดตั้ง "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 ได้มีนโยบาย มุ่งเน้นให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะธุรกิจก่อสร้าง และธุรกิจบริการ มีแรงงานอพยพเข้ามาทำงานในเมืองมากขึ้น สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายมอง ว่า กลุ่มคนจนในเมืองที่เป็นแรงงานสำคัญในการผลิตและบริการ ควรได้รับการบริการสังคม ตามสมควร และได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานที่จะช่วยเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม การมีกองทุนจะช่วยเสริมการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานของกลุ่มคนในเมืองให้ดีขึ้น สามารถเป็นผู้ประกอบการรายย่อยที่จะช่วยเสริมธุรกิจขนาดใหญ่ ตามนโยบายการพัฒนา เมืองในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7

ในช่วงที่มีการตัดสินใจอนุมัติจัดตั้งกองทุนเป็นช่วงที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นรัฐบาลที่ตั้งขึ้นหลังจากที่ทหารยึดอำนาจ แต่ได้แต่งตั้งพลเรือนเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นรัฐ บาลที่มีการบริหารสมัยใหม่ ในลักษณะเทคโนโลยีการตัดสินใจที่รวดเร็ว มีแนวคิดเกี่ยวกับการ ปฏิรูประบบราชการที่จะให้มีความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น ซึ่งได้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นหลาย อย่าง เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ประกอบกับ ดร.ไพจิตร เอื้อทวีกุล ซึ่งเป็นประธานคณะ อนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย ในช่วงที่มีการศึกษาเรื่องกองทุนพัฒนาคนจนในเมือง และเป็น ประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงเสนอตั้งกองทุน ได้ไปเป็นรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลนายฯ อานันท์ ปันยารชุน ทำให้การรับรู้ เข้าใจ และเห็นความ สำคัญของเรื่องนี้มีความต่อเนื่อง

3. สถานการณ์ปัญหาและนโยบายการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ในช่วงดังกล่าว สถานการณ์ ปัญหาเกี่ยวกับคนจนในเมืองรุนแรงมากขึ้น ชุมชนแออัดถูกไล่รื้อ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เนื่องจาก ความต้องการใช้ที่ดิน เพื่อธุรกิจการค้าของเอกชน และการพัฒนาสาธารณูปโภคของภาครัฐ การแก้ ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติสามารถรองรับได้เพียงบางส่วน . การเคหะแห่งชาติมีแนว ทางการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย โดยการสร้างความมั่นคงในลักษณะโครงการย้ายชุมชนไปอยู่ที่ใหม่ (Relocation) มากขึ้น แต่ชุมชนที่ย้ายไปอยู่ที่ใหม่มีปัญหาเรื่องอาชีพ รายได้ ไม่สามารถผ่อนชำระ ค่าเช่าซื้อได้ การมีกองทุนสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ รายได้ จะเป็นการช่วยเสริมงานของการเคหะ แห่งชาติ ให้สามารถแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาชุมชนแออัด จึงมีความมุ่งมั่นที่จะผลักดัน ให้เกิดกองทุนที่มาช่วยแก้ไขปัญหาคอนจนในเมืองอย่างเต็มที่

4. ประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ก่อนที่จะมีการจัดตั้งกองทุนองค์กร พัฒนาเอกชนได้มีบทบาทในการผลักดันนโยบายรัฐ ให้สนับสนุนการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยที่ชุมชนมี ส่วนร่วม องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรชุมชน ซึ่ง กิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์และกองทุนที่อยู่อาศัยหรือกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยเป็นกิจกรรมสำคัญที่ องค์กรพัฒนาเอกชนสนับสนุนให้ชุมชนจัดตั้งขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทดังกล่าว ได้แก่ มูล

นิคมพัฒนาที่อยู่อาศัย 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 ประเทศบังกลาเทศ 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. องค์การการเงินในชนบท ในภาคชนบทได้เกิดกลุ่มออมทรัพย์รูปแบบต่างๆ ทั้งที่องค์กรพัฒนาเอกชนและกรมการพัฒนาชุมชนส่งเสริมจัดตั้งกว้างขวางมากขึ้น แต่ยังไม่ถึงกับเป็นที่กล่าวถึงอย่างกว้างขวาง ปัญหาเดิมเกี่ยวกับสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้น เพื่อรวมกลุ่มกันกู้เงินธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ โดยไม่ค่อยมีการออมเพิ่มขึ้น ยังคงเป็นภาพใหญ่ขององค์การการเงินในชนบท แต่ในช่วงหลังได้มีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไปส่งเสริมให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มีมากขึ้น เช่น มูลนิธิพัฒนาอีสาน (NET) โครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ (GRID) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) มูลนิธิหมู่บ้าน ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด ฯลฯ ในส่วนขององค์การการเงินที่หน่วยงานรัฐ (กรมการพัฒนาชุมชน) ส่งเสริม คือ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตกสิชายตัว

เพิ่มมากขึ้น ทำให้ขบวนการขององค์กรการเงินในชุมชนชนบทได้แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้น 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 โดยสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองมีระบบการบริหารงาน และคณะกรรมการโครงการที่แยกต่างหากจากระบบงานทั่วไปของการเคหะแห่งชาติ 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 ทั้งในด้านอาชีพรายได้ สวัสดิการ ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม
2. องค์กรชุมชนเข้มแข็ง มีส่วนร่วมและบทบาทในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับชุมชนและสังคมโดยรวม
3. สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองเป็นองค์กรที่มีระบบบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) และเป็นองค์กรเรียนรู้ (Learning Organization) ที่มุ่งประโยชน์เพื่อชุมชน

2.3.2 หลักการ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการดำเนินการ

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

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

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

4. การมีส่วนร่วมของพหุภาคีที่เกี่ยวข้อง และการสร้างกลไกความร่วมมือในระดับพื้นที่ พหม. เชื่อว่าปัญหาของชุมชนเมืองมีความหลากหลายและซับซ้อน ไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียว จำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของชุมชน องค์กรท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ธุรกิจชุมชน สถาบันวิชาการ ฯลฯ การประสานให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมรับรู้ ตระหนักในปัญหาของชุมชนเมือง มาร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาและดำเนินการร่วมกัน ซึ่งดำเนินการในรูปแบบกรรมการร่วม/โครงการความร่วมมือในการพัฒนา เพื่อที่จะผลักดันให้เกิดกลไกการทำงานร่วมกันในด้านอื่นๆต่อไป

5. การวางแผนและการสร้างกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม การกระตุ้นให้ชุมชนเกิดการวางแผนการพัฒนาจากระดับฐานราก เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ชุมชนได้ตระหนักในปัญหาของชุมชน ร่วมกันคิด ร่วมกันกำหนดแผนงาน จัดลำดับความสำคัญของงานที่จะดำเนินการ

2.4 แหล่งที่มาและจำนวนเงินทุน

การเสนอการจัดตั้งกองทุนพัฒนาคนจนเมืองในช่วงแรกได้เสนอใช้เงินยืมจากรัฐบาล แต่ในการอนุมัติโครงการได้อนุมัติเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปจำนวน 1,250 ล้านบาท โดยในช่วงปี 2535 ให้การเคหะแห่งชาติกู้เงินจากธนาคารออมสิน 250 ล้านบาท และให้ตั้งบชดชยดอกเบียภายหลังในปีงบประมาณ 2536 ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 500 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2537 จำนวน 500 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2539 จำนวน 266.12 ล้านบาท (ชดชยดอกเบียเงินกู้ 16.12 ล้านบาท) นอกจากนี้สำนักงานฯ ได้รับโอนเงินทุนคำประกันเงินกู้โครงการส่งเสริมอาชีพในชุมชนแออัด จากการเคหะแห่งชาติ จำนวน 5.5 ล้านบาท รวมเงินทุนประเดิมเป็นเงิน 1,255.5 ล้านบาท นอกจากนี้ในปี 2542 สำนักงานฯ ได้รับมอบหมายให้ดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมืองวงเงิน 250 ล้านบาท และโครงการสวัสดิการผู้สูงอายุวงเงิน 80 ล้านบาท (ซึ่งทั้งสองโครงการเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคนจนในเมืองในภาวะวิกฤตหรือที่เรียกกันว่าโครงการมียาขาว)

นอกจากงบประมาณจากรัฐแล้วสำนักงานฯ ได้มีการประสานงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาจากแหล่งอื่นๆ ได้แก่ โครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลเดนมาร์ก 33 ล้านบาท ในระยะที่ 1 (ปี 2539-2542) และระยะที่สอง 58 ล้านบาท ซึ่งมีการบริหารแยกต่างหากจากเงินกองทุน พชม.

ที่มาของรายได้ รายได้ของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองมาจาก 2 แหล่งที่สำคัญ คือ

1. รายได้จากการให้สินเชื่อ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อ พชม. ในช่วงแรกได้กำหนดในอัตราใกล้เคียงกับอัตราตลาด คือ 7%-11% แต่การหลังชาวชุมชนได้เสนอขอลดอัตราดอกเบี้ย โดยเสนอว่าถ้ากองทุนมีรายได้เฉลี่ย 7% ก็สามารถดำเนินการไปได้ โดยอาจแยกเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ 4% สำรองหนี้มีปัญหา 1% สวัสดิการชุมชน 1% และสำรองกองทุนเติบโต 1% ซึ่งการที่จะได้รายได้เฉลี่ย 7% การให้สินเชื่อต้องเป็นไปตามสัดส่วนเนื่องจากอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อแตกต่างกัน คือ

สินเชื่อหมุนเวียน	สัดส่วน 20%	อัตราดอกเบี้ย	10% ต่อปี
สินเชื่อพัฒนาอาชีพ	สัดส่วน 50%	อัตราดอกเบี้ย	8% ต่อปี
สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย	สัดส่วน 30%	อัตราดอกเบี้ย	3% ต่อปี

แต่เนื่องจากการให้สินเชื่อของ พชม. ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 70 เป็นสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งดอกเบี้ยต่ำ ทำให้อัตราดอกเบี้ยที่รับจริงประมาณร้อยละ 4.5 รายได้จากสินเชื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเพียงร้อยละ 35 (ปี 2542)

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 และพัฒนา กลุ่ม ซึ่งการที่ชุมชนมีกลุ่มออมทรัพย์จะทำให้เกิดการออมที่ต่อเนื่อง มีระบบการบริหารจัดการ และนำไปสู่การขยายกิจกรรมในการพัฒนาชุมชนในด้านอื่นๆที่หลากหลาย เช่น การพัฒนาอาชีพรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อม สวัสดิการ 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 โครงการที่สนับสนุนการพัฒนาอาชีพรายได้และธุรกิจชุมชนเป็นการเฉพาะ เช่น การสนับสนุนการจัดตั้ง/พัฒนา กลุ่มอาชีพ การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรชุมชนและพหุภาคีที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ/ธุรกิจชุมชน การฝึกอบรมทักษะในการบริหารจัดการ การสนับสนุนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจ้างงาน/การตลาด การสนับสนุนเครือข่ายธุรกิจชุมชน

5. การสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม

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

สำรวจข้อมูลเพื่อทำแผนแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัย ส่วนในด้านการสนับสนุนการพัฒนาสิ่งแวดล้อมนั้นได้มี "โครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง" ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลเดนมาร์ก 33 ล้านบาท โดยสนับสนุนให้ชุมชนทำโครงการแก้ไขปัญหสิ่งแวดล้อมในชุมชน แล้วมาพิจารณาร่วมกันที่ระดับเครือข่าย ระดับภาค และคณะกรรมการโครงการฯ ซึ่งมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเป็นคณะกรรมการร่วมกับผู้นำชุมชนในทุกระดับ

6. การสนับสนุนการพัฒนาสวัสดิการชุมชน

โดยสนับสนุนให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายเป็นแกนกลางในการจัดสวัสดิการชุมชนในรูปแบบต่างๆ เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชนเมือง (กชม.) การจัดสวัสดิการแก่ผู้ยากลำบาก ซึ่งกลุ่มและเครือข่ายเป็นแกนกลางในการดำเนินการตั้งแต่การกำหนดหลักเกณฑ์ การสำรวจ/คัดเลือกผู้รับประโยชน์ การวางแผนทางการเงินกองทุน 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. การประสานพหุภาคีให้มีบทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชนตามภาร

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

2. การกิจของ 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/กิจกรรมที่เป็นการริเริ่มจากองค์กรชุมชนจึงต้องใช้งบสนับสนุนจาก 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

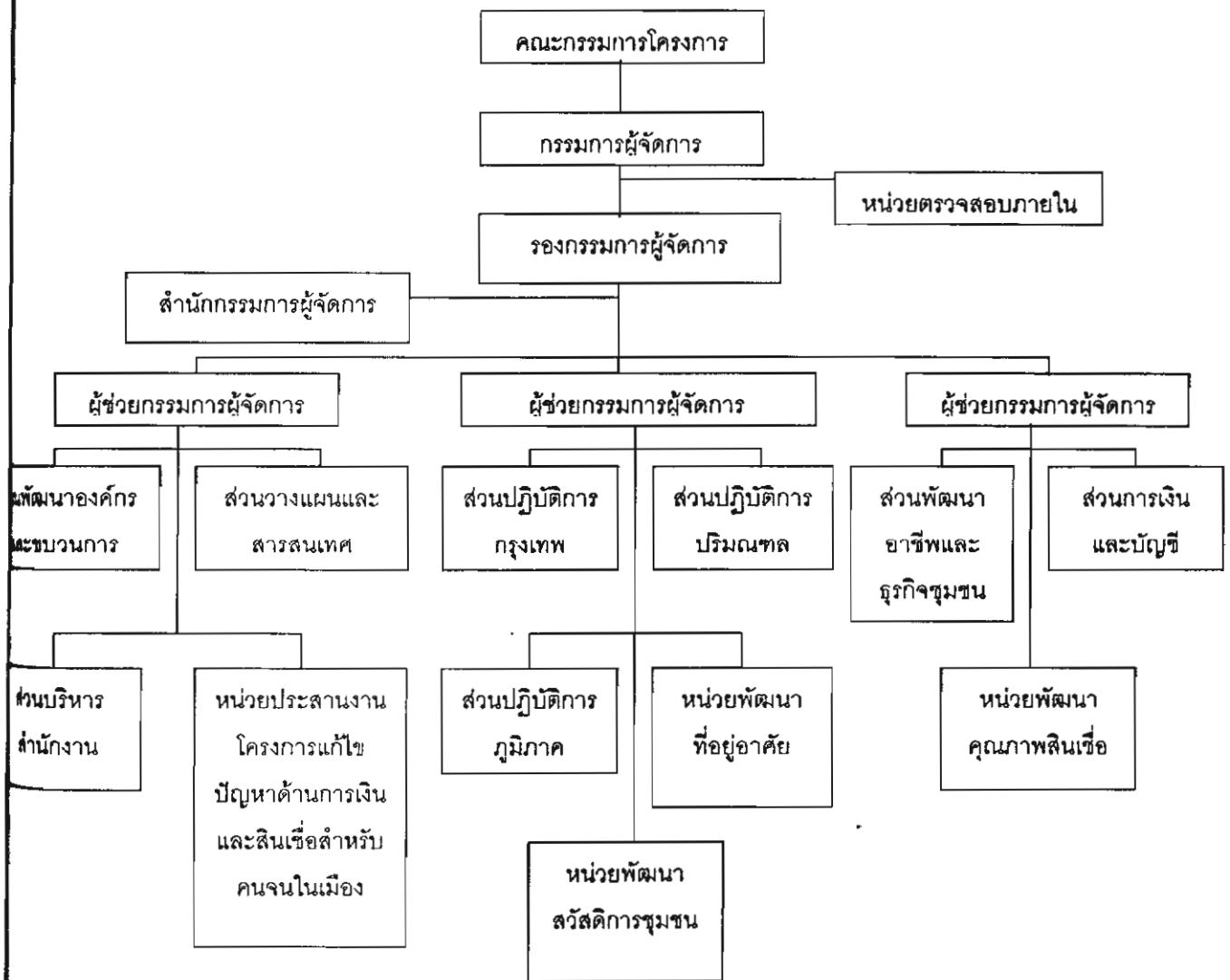
อนึ่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ต่างๆตามที่ได้รับมอบหมายทั้งในด้านที่เป็นภารกิจเฉพาะเรื่องตามนโยบาย คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งตาม (3) เช่น

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

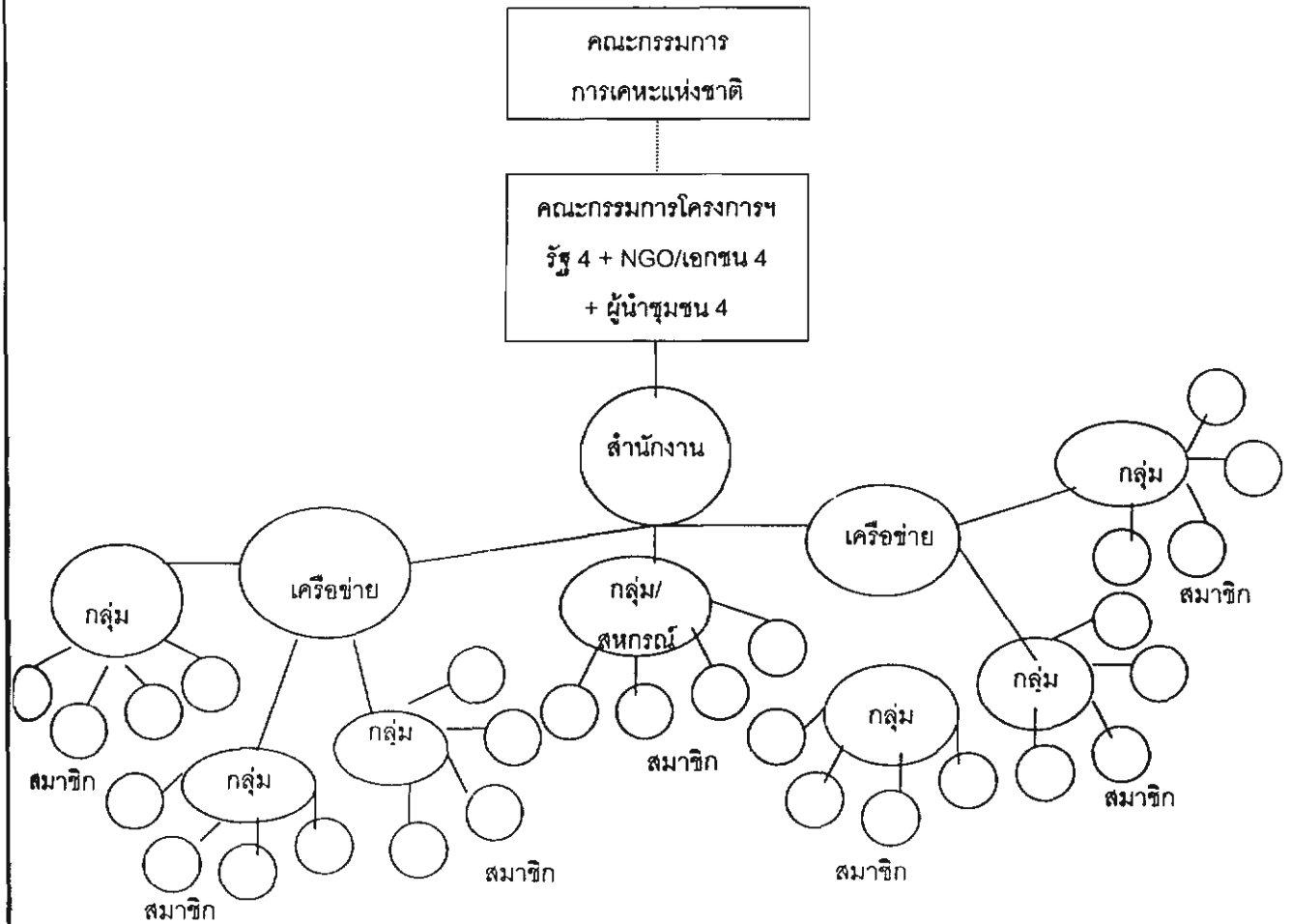
3.1.2 สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

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

1. โครงสร้างการบริหารองค์กร



2. โครงสร้างการทำงานพื้นที่



สาระสำคัญของโครงสร้างและระบบกลไกการบริหารของโครงการพัฒนาคนจนในเมือง และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เป็นดังนี้ คือ

1. การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นในการจัดโครงสร้าง และกลไกการดำเนินงานในทุกระดับ ได้แก่ คณะกรรมการโครงการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนชุมชนในสัดส่วนเท่าๆกัน คณะกรรมการสินเชื่อและคณะกรรมการชุดอื่นๆกับองค์ประกอบของอนุกรรมการจากหลายฝ่ายเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นในช่วงหลัง จะมีผู้แทนชุมชนจากทุกภาค

2. การปรับเปลี่ยนโครงสร้างกลไกการปฏิบัติงาน สามารถทำได้อย่างคล่องตัว กรรมการผู้จัดการ สามารถวางแผน และปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปฏิบัติงานภายในองค์กรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างคล่องตัว เสนอให้คณะกรรมการเห็นชอบ ซึ่งคณะกรรมการไม่เคยเข้ามาแทรกแซงระบบบริหารจัดการสำนักงาน

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

4. การกระจายการตัดสินใจสู่ชุมชนท้องถิ่น โครงสร้างกลไกการทำงานของ พชม. ในช่วงหลังได้มีการกระจายการตัดสินใจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยเริ่มจากโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง ซึ่งมีคณะกรรมการจังหวัด คณะกรรมการภาค และคณะกรรมการกลาง โดยน้ำหนักการตัดสินใจพิจารณาโครงการจะอยู่ที่ท้องถิ่นมากกว่าส่วนกลาง ซึ่งภายหลังโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อ ซึ่งเป็นโครงการหลังสุดของ พชม. ก็มีการจัดกลไกการพิจารณาโครงการในระดับภาคเช่นเดียวกัน แม้ว่าตามข้อบังคับอำนาจการอนุมัติจะอยู่ที่คณะกรรมการโครงการและคณะกรรมการ 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 หลังจากที่คณะกรรมการอนุมัติแผนงบประมาณสำนักงานฯ จะมีการประเมินสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องอีกครั้ง กำหนดแนวทางการทำงานที่สำคัญในช่วงปี กำหนดแผนงานหลัก แผนงานรอง โครงการและตัวชี้วัดหลังจากนั้นจึงให้ส่วนต่าง ๆ ไปจัดทำแผนปฏิบัติการของส่วนงาน โดยในส่วนของส่วนปฏิบัติการพื้นที่จะเข้าไปส่งเสริมให้เกิดการสรุปบทเรียนการทำงาน และการวางแผนที่เครือข่าย และองค์กรชุมชน หลังจากนั้นจึงมาวางแผนการสนับสนุน

3.2.2 ระบบการพิจารณางบสนับสนุนการพัฒนาและสินเชื่อ

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

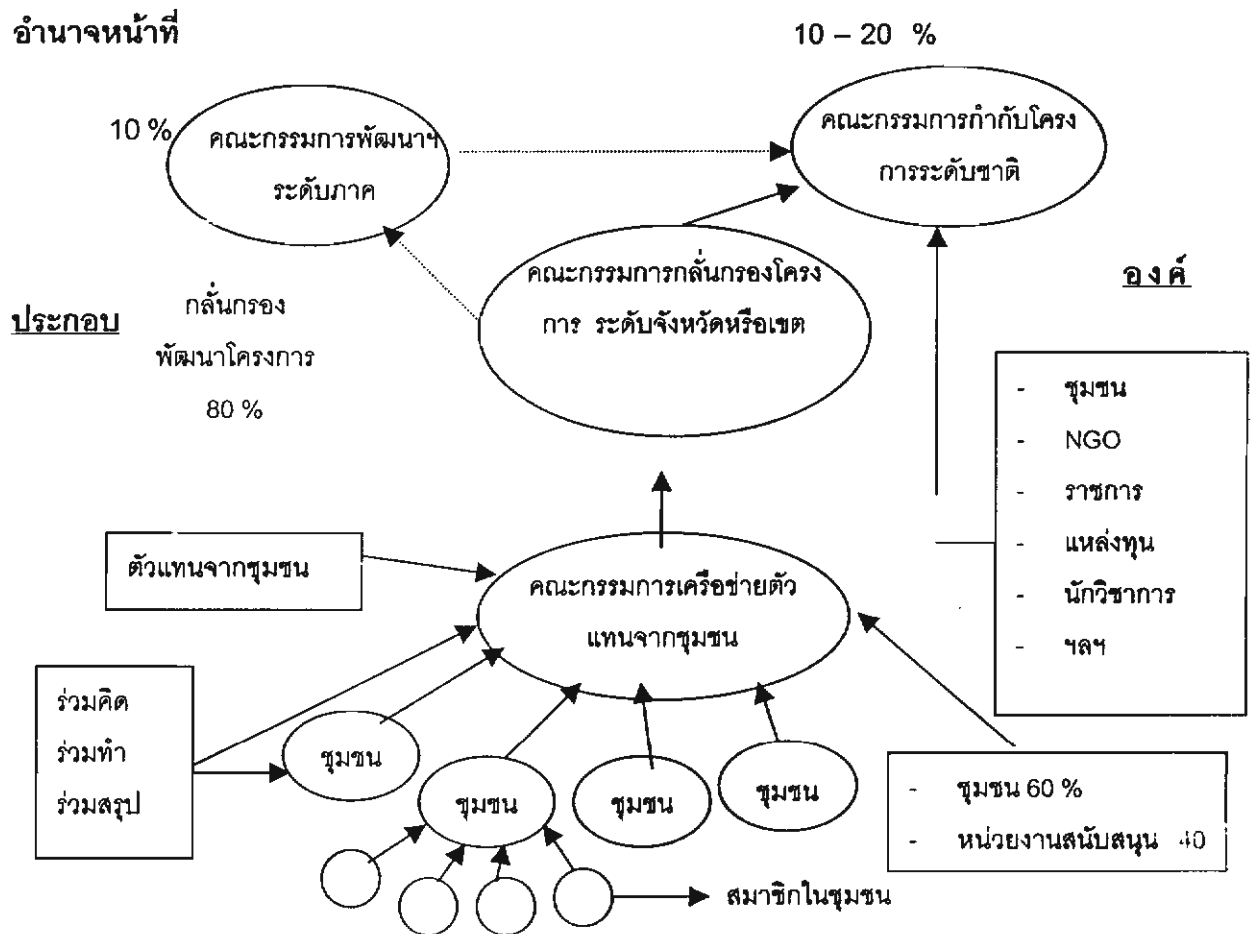
ลักษณะนี้ (ระเบียบสำนักงานฯ ส่วนใหญ่นำมาจากระเบียบของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในกรอบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และ พ.ร.บ.รัฐวิสาหกิจ) จึงพยายามปรับใช้รูปแบบการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ในลักษณะการจ้างทำโครงการวิจัย โดยมีคณะกรรมการพิจารณาจัดจ้าง และคณะกรรมการตรวจรับการจัดจ้าง ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ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

หลังจากนั้นสำนักงานฯ ได้จัดระบบการสนับสนุนการพัฒนาอีกลักษณะหนึ่ง คือ งบประมาณสนับสนุนการพัฒนาขบวนการชุมชนเมือง ซึ่งเป็นแนวคิดเดิมที่วางไว้ตั้งแต่ช่วงแรกที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยเป็นกองทุนเป็นร้อยละ 7 โดยวางไว้ว่าร้อยละ 1 จะเป็นงบสำหรับสนับสนุนการพัฒนาขบวนการชุมชน แต่ยังไม่ได้นำมาดำเนินการ จนกระทั่งขบวนการชุมชนได้นำเสนอเรื่องนี้ มีการจัดกระบวนการหารือร่วมกันหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนได้มีส่วนร่วมกันวางกติกาใช้บ และพิจารณาในคณะกรรมการโครงการฯ ต่อเนื่องหลายครั้ง จนกระทั่งได้ออกเป็นระเบียบว่าด้วยงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชน และเครือข่าย พ.ศ. 2543 โดยแต่ละปีจะกำหนดงบประมาณที่จะสนับสนุนการพัฒนาขบวนการชุมชนเป็นวงเงินที่ชัดเจน เช่นปี 2543 วางกรอบเงินไว้ 20 ล้านบาท การเปิดให้เครือข่ายองค์กรชุมชนเป็นผู้เสนอโครงการ โดยมีคณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นผู้พิจารณาอนุมัติโครงการ แต่ผลการดำเนินงานยังไม่เกิดขึ้นมากนัก เนื่องจากในช่วงปีเดียวกันได้มีโครงการพิเศษ คือ โครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง (เป็นส่วนหนึ่งของโครงการแก้ไขปัญหาคนจนในเมืองในภาวะวิกฤต หรือเรียกกันว่า โครงการมียาขาว) ซึ่งมีงบสำหรับการพัฒนาความเข้มแข็งและความสามารถของเครือข่ายในการบริหารจัดการวงเงิน 10 ล้านบาท โดยเพดานต่อเครือข่ายไม่เกิน 150,000 บาท

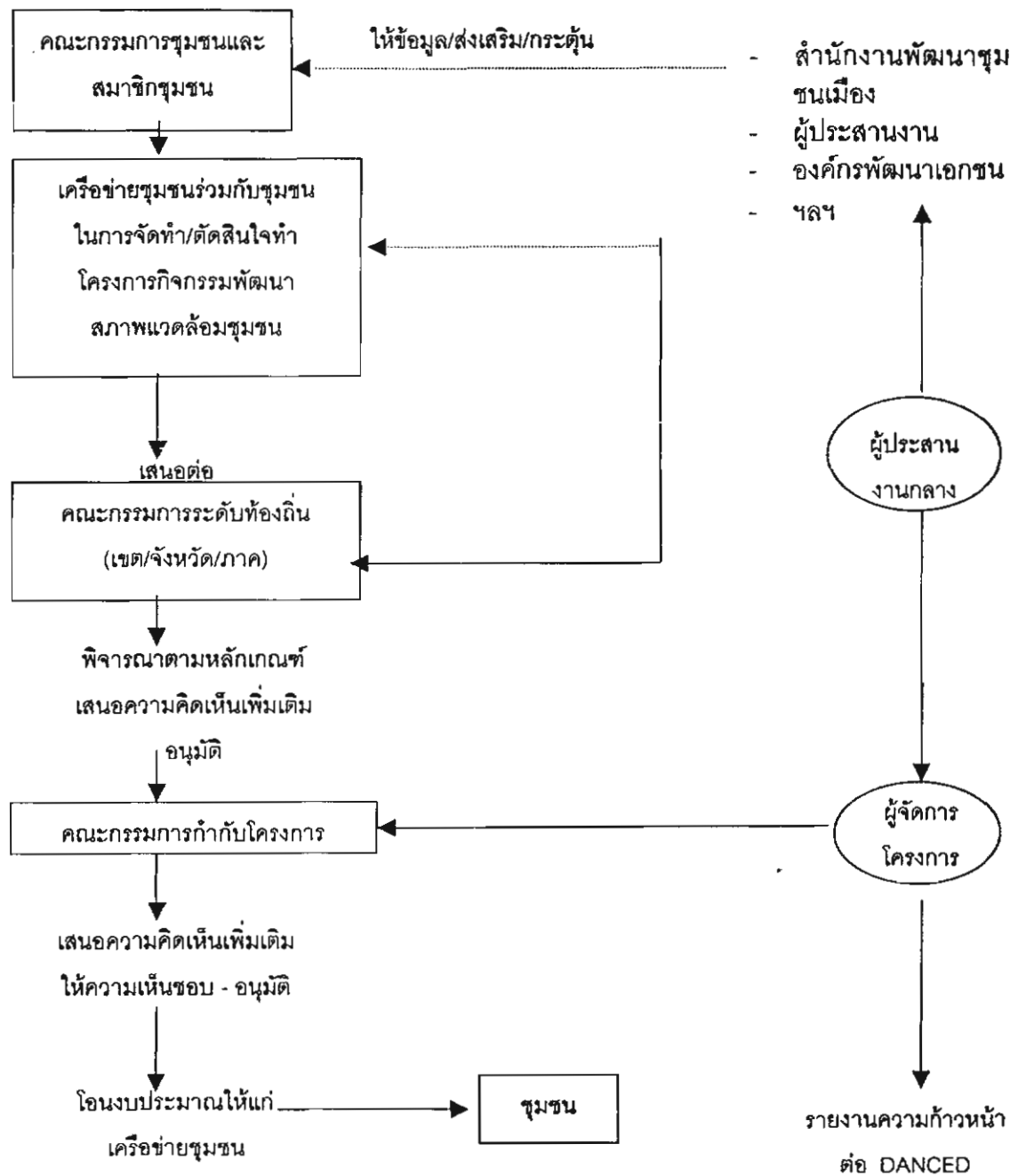
นอกจากการพิจารณาสนับสนุนการพัฒนา โดยใช้เงินจากกองทุน พชม. แล้ว โครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง (DANCED) ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลเดนมาร์กเป็นโครงการที่มีผลต่อการปรับระบบการสนับสนุนเงินทุนเพื่อการพัฒนาอย่างชัดเจนในระยะต่อมา ทั้งในส่วนของการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง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

ระบบและกลไกการพิจารณาโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองให้ความสำคัญกับการพิจารณาโครงการในระดับภาค/ท้องถิ่น โดยมีโครงสร้างการพิจารณาโครงการตามแผนภูมิ

โครงสร้างการจัดการโดยชุมชนเป็นแกนหลัก



**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	อัตราการกู้ : 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

การค้ำประกันเงินกู้ โดยมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงาน คือจะต้องเสนอเรื่องก่อนล่วงหน้า 1 เดือน และมีหลักค้ำประกันโดย กรรมการกลุ่ม หรือกรรมการสหกรณ์ ทั้งชุดต้องค้ำประกันร่วมกัน 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 ได้จัดหน่วยพิเศษภายในสำนักงานที่มีส่วนผสมของ เจ้าหน้าที่ พชม. และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน เป็นแกนหลักร่วมกันทำงาน ขณะที่ผณีกกำลังการทำงานในพื้นที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการและองค์กรพัฒนาในท้องถิ่น ทำให้ใช้ผู้ปฏิบัติงานจำนวนน้อย แต่มีประสิทธิภาพ วิธีการทำงานของหน่วยฯ มีลักษณะเคลื่อนที่เร็ว คล่องตัว ทันต่อความต้องการขององค์กรชุมชนจึงมีการปรับวิธีการทำงานเป็นช่วงๆให้สอดคล้องกับสถานการณ์มากกว่าการปฏิบัติงานปกติ

กลไกการพัฒนาโครงการของชุมชน มุ่งเน้นการเชื่อมโยงจากฐานรากให้มากที่สุดแต่สนับสนุนให้เกิดกลไกการบริหารจัดการด้านการเงินและสินเชื่อในระดับเครือข่ายโดยแต่ละระดับมีบทบาทหน้าที่ คือ

- สมาชิกของกลุ่ม/ร่วมเสนอปัญหาความต้องการของตนเอง การตัดสินใจ เสนอ หรือข้อตกลงของกลุ่มให้ความร่วมมือกับกลุ่มในกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาโครงการและรับผิดชอบดำเนินการตามข้อเสนอที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มในหลายเครือข่ายมีการจัดกลุ่มย่อยของผู้รับผิดชอบร่วมกัน

- คณะกรรมการกลุ่ม/คณะทำงาน ในทางกลุ่มสร้างคณะทำงานใหม่ขึ้นเพื่อรับผิดชอบโครงการโดยเฉพาะเพื่อกระจาย บทบาท ภารกิจ และสร้างผู้นำใหม่ หมายกลุ่มใช้คณะกรรมการเดิมกลุ่มจะประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับสมาชิก สํารวจข้อมูลภาพรวมและปัญหาความต้องการพิจารณาข้อเสนอของสมาชิก เพื่อจัดทำเป็นโครงการของชุมชน ไปพิจารณาร่วมกันในเครือข่ายโดยมีการเลือกผู้แทนของกลุ่มเข้าร่วมในเครือข่ายด้วย

- คณะกรรมการเครือข่าย เป็นกลไกเชิงกลยุทธ์ที่มีความสำคัญโดยเฉพาะเครือข่ายที่เสนอโครงการในนามของเครือข่าย ซึ่งเป็นเงื่อนไขและโอกาสที่เครือข่ายที่รวมกันหลวมๆได้ร่วมกันบริหารจัดการอย่างจริงจัง และรับผิดชอบต่อเนื่อง โดยภาพรวมเครือข่ายจะร่วมพิจารณา กฎ กติกาหลักๆให้กลุ่มต่างๆไปพิจารณาให้เหมาะสมและมีการเข้าไปช่วยกลุ่มพัฒนาโครงการทั้งก่อนและหลังการพิจารณา จึงถือเป็นบทบาทสำคัญที่ไม่ใช่มุ่งอำนาจการพิจารณาตัดสินใจจะให้หรือไม่ให้การสนับสนุน แต่ดูว่าสนับสนุนอย่างไรจะทำให้เกิดผลดีมีประโยชน์กับชุมชนและสมาชิกมากที่สุด นอกจากนี้เครือข่ายจะมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบข้อมูล และแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นด้วย ในทางนิตินัยกรรมการเครือข่ายจะเป็นผู้กู้ยืมเงินและรับผิดชอบต่อการชำระหนี้ และการแก้ปัญหาต่างๆที่อาจเกิดขึ้นเป็นความรับผิดชอบต่อเครือข่าย กลุ่มและสำนักงานด้วย

- เวทีเรียนรู้ระดับภาค เป็นไกด์สุดท้ายก่อนเสนอโครงการให้คณะกรรมการพิจารณา จึงมีผู้แทนจากเครือข่ายต่างๆภายในภาคมาร่วมกันร่างนโยบาย แนวทาง และกติกาหลักๆภายในภาคเพื่อสนับสนุนเครือข่าย และสร้างเวทีเรียนรู้ เพื่อถ่วงดุลโครงการของเครือข่าย ทั้งเรื่องปัญหาความต้องการของเครือข่าย ความเข้มแข็งของเครือข่าย กระบวนการจัดทำโครงการ และความเป็นไปได้ของโครงการที่เสนอเป็นจุดที่จะทำให้เกิดการสอบทานและคานอำนาจกันระหว่างเครือข่ายต่างๆไม่ให้เกิดการเอื้อประโยชน์กันเองในเวทีระดับภาคมีบุคคลภายนอก เช่น องค์กรท้องถิ่น นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมในลักษณะที่หลากหลายด้วย

กระบวนการดำเนินงานตามโครงการนี้ ถือได้ว่าเป็นการปรับกระบวนการทำงานของ พทม. ให้สอดคล้องกับกระบวนการขององค์กรชุมชนที่มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายทั้งในระดับเขต เมือง ภาค เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานเดิม จากความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ พทม. กับกลุ่ม/เครือข่าย เป็นความสัมพันธ์หลายฝ่ายที่มีการช่วยกันดูแล และถ่วงดุลย์กันมากขึ้น

3.3 ระบบการประสานการทำงานภายในและภายนอกองค์กร

หลักการสำคัญในการทำงานของ พทม. ที่วางไว้ตั้งแต่ช่วงแรก คือ เป็นองค์กรที่ขนาดกระทัดรัด คล่องตัว เจ้าหน้าที่ไม่ใช่ผู้ที่ทำงานทุกอย่างเอง เน้นการประสานความร่วมมือ กระจายให้องค์กรชุมชนและพหุภาคีเป็นผู้ดำเนินการ ใช้กลไกกองทุนเป็นเครื่องมือที่คล่องตัวที่จะกระจายกระบวนการพัฒนาออกไปอย่างกว้างขวาง แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานในช่วงแรกไม่สามารถกระจายการทำงานไปสู่ภายนอกให้เป็นผู้ดำเนินการได้มากนัก เนื่องจากองค์กรทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งเครือข่ายองค์กรชุมชนที่มีประสบการณ์งานด้านการใช้กระบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนามีจำนวนน้อยมาก เจ้าหน้าที่ พทม. จึงเป็นผู้ปฏิบัติงานระดับชุมชนเองเป็นส่วนใหญ่ หลังจากเริ่มงานได้ปีกว่าก็ได้เริ่มมีโครงการความร่วมมือในการทำงานพัฒนา ซึ่งมีบุคคล/หน่วยงานที่มีความสนใจหรือมีประสบการณ์บางส่วนเข้าร่วมกระบวนการทำงานมากขึ้น ซึ่งภายหลังก็ได้กระจายไปสู่เครือข่ายองค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเองมากขึ้น

ในช่วงแรกการจัดโครงสร้างการทำงานของ พทม. ได้แบ่งงานเป็นฝ่ายพัฒนา ฝ่ายสินเชื่อ และฝ่ายบริหาร ซึ่งบุคลากรแต่ละกลุ่มงานจะต้องมีทักษะเฉพาะในสายงานที่ปฏิบัติ และมีความเข้าใจการพัฒนาแบบองค์รวม เชื่อมโยงในงานพัฒนาที่องค์กรชุมชนเป็นแกนกลาง แต่ในการปฏิบัติงานกับชุมชนจะเป็นงานที่ต่อเนื่องทั้งในด้านการพัฒนาดังแต่การส่งเสริมจัดตั้งกลุ่ม พัฒนากลุ่ม และการอำนวยความสะดวกที่กลุ่มต้องการใช้สินเชื่อ เมื่อมีการแยกเจ้าหน้าที่พัฒนากับเจ้าหน้าที่สินเชื่อ ทำให้มีช่องว่างในการเชื่อมต่อข้อมูลชุมชนเกิดความสับสน ภายหลังจึงได้ปรับให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการพื้นที่ปฏิบัติทั้งสองอย่างโดยใช้ฐานชุมชนพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งนอกจากเจ้าหน้าที่พื้นที่แล้วจะมีเจ้าหน้าที่สนับสนุนในด้านต่าง ๆ ทั้งที่สนับสนุนงานพื้นที่โดยตรง ได้แก่ ด้านธุรกิจชุมชน ที่อยู่อาศัย ฝึกอบรม ข้อมูล ฯลฯ และงานสนับสนุนภายในสำนักงานฯ ได้แก่ วางแผน การเงิน/บัญชี บริหารทั่วไป ฯลฯ เนื่องจากขอบเขตงานปฏิบัติพื้นที่ครอบคลุมทั้งด้านการพัฒนาและสินเชื่อ พทม. จึงต้องการบุคลากรในการปฏิบัติงานที่มีคุณภาวะและความรับผิดชอบสูงมีความเข้าใจงานพัฒนาแบบองค์รวม มีทักษะในงานพัฒนา ได้แก่ การวิเคราะห์เชื่อมโยง การกระตุ้นให้เกิดกลุ่ม การประสานงาน การจัดการความขัดแย้ง ฯลฯ ในขณะที่เดียวกันจำเป็นต้องมีความเข้าใจด้านการเงิน สินเชื่อ บัญชีเบื้องต้น อำนวยสินเชื่อได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการสรรหาบุคลากรที่มีคุณสมบัติครอบคลุมหลายด้านในคนเดียวกันเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก แต่พอจะแก้ปัญหาได้โดยการจัดทีมที่มีเจ้าหน้าที่ทั้งสองลักษณะทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันภายในทีม และจัดกระบวนการพัฒนามูลฐานเสริม รวมทั้งการปรับโครงสร้าง/เปลี่ยนตำแหน่งที่รับผิดชอบ จัดหาบุคลากรที่เชี่ยวชาญด้านเทคนิคมาหนุนเสริมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ เช่น ที่ปรึกษาด้านที่อยู่อาศัย สถาปนิกชุมชน ผู้เชี่ยวชาญด้านธุรกิจชุมชน ฯลฯ

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

วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่มักจะใช้การพูดคุยหารือร่วมกัน โดยองค์ประกอบผู้เข้าร่วมจะมีมากกว่า 3 ฝ่าย เช่น ชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ NGO หน่วยงานรัฐ สำนักงานฯ ฯลฯ โดยเลียงการจัดหาหรือที่มีเฉพาะสำนักงานฯ กับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในลักษณะทวิภาคี การจัดทำข้อมูล และเปิดเผยข้อมูลให้เป็นที่รับรู้ร่วมกัน เพื่อประกอบการตัดสินใจ เช่น กรณีที่ชาวบ้านขอปรับลดอัตราดอกเบี้ย จะมีการทำข้อมูลทั้งในส่วนเกี่ยวกับรายได้-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 สำนักงบประมาณ 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 ที่เครือข่ายองค์กรชุมชนร่วมกับเจ้าหน้าที่ร่วมกันพัฒนาขึ้นจากความเห็นความสำคัญของการพัฒนาที่ต่อเนื่องขององค์กรชุมชนซึ่งต้องมีระบบการบริหารจัดการที่เปิดเผยมุ่งโปร่งใส 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 ในช่วงครึ่งแผนแม่ทอบทที่ 1 ปี 2538 โดย ผศ.สมชัย ศรีสุทธิยากร ซึ่งเป็นการประเมินสถานะผลการดำเนินงานขององค์กร ระดับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ และสร้างข้อเสนอในการปรับปรุงพัฒนางาน

2) การประเมินผลการดำเนินงานสิ้นสุดแผนแม่ทอบทที่ 1 ปี 2540 โดย ผศ.บันทร อ่อนดำ 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 ทำให้เกิดการปรับปรุงการทำงานร่วมกันในระหว่างการประเมินผล

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 และนำผลมาใช้ในการปรับทิศทางสำคัญ 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 ปริมาณพล 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

ก็ได้มีการนำแผนของเครือข่ายไปบรรจุไว้ในแผนของเทศบาล แต่การที่เครือข่ายทำให้องค์กรชุมชนมีความเป็นตัวของตัวเองมากขึ้น บางแห่งก็ส่งผลต่อปัญหาความขัดแย้งกับเทศบาล และทำให้เทศบาลพยายามแทรกแซงการเติบโตของเครือข่าย

3. เกิดกิจกรรมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่องค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ

3.1 การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ชุมชนที่ประสบปัญหาที่อยู่อาศัยได้รวมตัวกันเป็นองค์กรจัดทำโครงการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง โดยใช้เงินเชื่อจาก พทช. ซึ่งมีองค์กรชุมชนที่ทำโครงการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยแล้ว 34 องค์กร 38 โครงการ ผู้รับประโยชน์ 3,766 ครอบครัว (ไม่รวมผู้ที่ใช้เงินเชื่อในการต่อเติมซ่อมแซมบ้าน) ลักษณะโครงการที่อยู่อาศัยที่ดำเนินการโดยองค์กรชุมชนมีความหลากหลาย เช่น การซื้อที่ดิน/ปลูกสร้างบ้านในบริเวณชุมชนเดิม การซื้อที่ดิน/ปลูกสร้างบ้านในชุมชนใหม่ การปลูกสร้างบ้านในที่ดินเช่าซื้อจากการเคหะแห่งชาติ ที่ดินเช่าจากรัฐ/วัด ฯลฯ ซึ่งการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยโดยชุมชนในช่วงหลังได้มีการเชื่อมโยงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกันมากขึ้นจากระดับชุมชนเป็นระดับเขต/เมือง เกิดเชื่อมโยงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนรายได้น้อยกับเมืองน่าอยู่ เกิดการสำรวจข้อมูลชุมชนแออัดทั้งเมือง และวางแผนการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยร่วมกัน

ส่วนด้านการพัฒนาสภาพแวดล้อมนั้น เครือข่ายองค์กรชุมชนได้ทำโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อม 27 เครือข่าย 196 โครงการ โดยใช้งบประมาณโครงการจากรัฐบาลเดนมาร์ก การทำโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมโดยชุมชนทำให้เกิดกิจกรรมการพัฒนาสภาพแวดล้อมที่หลากหลาย ตามสภาพปัญหาและการคิดริเริ่มของชุมชน เป็นโครงการที่ใช้งบลงทุนต่ำ และสามารถระดมการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนได้กว้างขวาง ทำให้เกิดการช่วยกันกลั่นกรองพิจารณา/พัฒนาการทำโครงการร่วมกัน เกิดกลไกการพัฒนาาร่วมกันที่ระดับท้องถิ่น ซึ่งมีองค์ประกอบจากเครือข่ายชุมชน และพหุภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับเมือง ภาค และส่วนกลาง

3.2 การพัฒนาอาชีพ/รายได้และธุรกิจชุมชน เกิดกลุ่มและเครือข่ายที่ร่วมกันทำธุรกิจชุมชน ได้แก่ ร้านค้าชุมชน เครือข่ายค้าข้าวสาร เครือข่ายหัตถกรรม กลุ่มชาเลี้ยงรับซื้อของเก่า เครือข่ายตัดเย็บเสื้อผ้า/ชุดนักเรียน เครือข่ายผู้รับเหมาน้อย ปิมน้ำมันชุมชน ศูนย์กระจายสินค้าชุมชน การพัฒนาด้านการตลาด คุณภาพและบรรจุภัณฑ์สินค้าชุมชน ทำให้ชุมชนมีช่องทางการตลาด สามารถประสานภาคธุรกิจให้มาร่วมสนับสนุน เกิดการรับรองคุณภาพสินค้าชุมชนโดยได้รับ อย. เครือข่ายตัดเย็บเสื้อผ้า และเครือข่ายผู้รับเหมาน้อยสามารถรับงานจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร)

3.3 การพัฒนาสวัสดิการชุมชน องค์กรชุมชนได้ร่วมจัดตั้ง กองทุนสวัสดิการชุมชน (กชม.) ซึ่งมีสมาชิก 51 กลุ่ม 1,287 ราย มีสวัสดิการ 3 ประเภท คือ สวัสดิการฌาปนกิจ สวัสดิการเงินกู้ สวัสดิการเงินสะสม การจัดสวัสดิการผู้ยากลำบากซึ่งเครือข่ายองค์กรชุมชนเมืองได้เริ่มทำโครงการสวัสดิการผู้ยากลำบาก (SIF เมนู 5) ของสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม หลังจากนั้นกระบวนการจัดตั้งสวัสดิ

ติการผู้ยากลำบากได้กระจายไปสู่เครือข่ายต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยมีเครือข่ายที่ได้รับอนุมัติงบประมาณจาก SIF 43 เครือข่าย มีผู้รับประโยชน์ทั้งสิ้น 24,781 ราย จาก 523 ชุมชน วงเงิน 166.74 ล้านบาท แบ่งเป็นกองทุนสวัสดิการฯ 62 ล้านบาท กองทุนสวัสดิการอาชีพ 37.40 ล้านบาท และกองทุนสวัสดิการอื่นๆ 45.54 ล้านบาท ซึ่งการจัดสวัสดิการผู้ยากลำบากมีทั้งเงินที่จ่ายขาดให้ผู้เดือดร้อนมาก และเงินทุนหมุนเวียนสำหรับผู้ที่อยู่ในช่วงที่จะคืนทุนได้ ทำให้องค์กรชุมชนเกิดการบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการที่เพิ่มขึ้นในชุมชน ได้แก่ กองทุนการศึกษา กองทุนพัฒนาอาชีพ กองทุนผู้สูงอายุ เกิดการเชื่อมโยงกับกลุ่มออมทรัพย์เดิมในชุมชน ทำให้เกิดผู้นำใหม่มาร่วมทำงานมากขึ้น รวมทั้งเกิดกลไกการติดตามตรวจสอบร่วมกันของชุมชน

3.4 การจัดทำข้อมูลโดยองค์กรชุมชน องค์กรชุมชนเป็นผู้สำรวจข้อมูลต่างๆที่ใช้ในการทำงานของชุมชน และร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ การสำรวจข้อมูลชุมชนแออัดทั่วประเทศ การสำรวจข้อมูลผลกระทบจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจต่อคนจนในเมือง ซึ่งทำกันอย่างกว้างขวางใน 28 เครือข่าย ครอบคลุมประมาณ 10,000 ครัวเรือน การสำรวจข้อมูลโดยองค์กรชุมชนทำให้ชุมชนได้รับรู้เข้าใจสถานการณ์และปัญหาของชุมชนมากขึ้น ทำให้เกิดการเชื่อมโยงชุมชนใหม่ๆที่ยังไม่ได้เข้าร่วมขบวนการพัฒนาได้มาเข้าร่วม เกิดแผนงานที่แก้ไขปัญหาร่วมกัน เช่น การแก้ปัญหาผลกระทบวิกฤตเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยแบบร่วมกันทั้งเมืองแทนการแก้ปัญหาเป็นรายชุมชน ชุมชนสามารถใช้ข้อมูลให้เป็นประโยชน์ในการประสานงาน ต่อกับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รับรองสถานะของชุมชนที่เทศบาลยังไม่ได้รับรอง

3.5 เกิดกลไกความร่วมมือในการทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาชุมชนเมืองที่ พชม. สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการ ได้ส่งผลให้กลไกความร่วมมือในการทำงานพัฒนา ซึ่งคณะกรรมการโครงการมาจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องในแต่ละท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรชุมชน เทศบาล องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ พระสงฆ์ ฯลฯ ซึ่งกลไกดังกล่าวสามารถขยายขบวนการออมทรัพย์และการพัฒนาที่องค์กรชุมชนเป็นแกนกลาง การเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายในพื้นที่เมืองภูมิภาค 15 เมือง ซึ่งลักษณะกลไกความร่วมมือในพื้นที่ต่างๆมีความหลากหลายตามสภาพท้องถิ่น และมีจุดแข็ง จุดอ่อนที่แตกต่างกัน แต่ทำให้เกิดการสรุปบทเรียนการทำงานร่วมกันในพื้นที่ต่างๆ และส่งผลต่อการพัฒนารูปแบบการสนับสนุนกลไกความร่วมมือในช่วงต่อมา

3.6 เกิดการสื่อสาร สร้างความเข้าใจงานพัฒนาที่องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางสู่สาธารณะ กิจกรรมพัฒนาที่องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการดำเนินการ เช่น การแก้ไขปัญหาหนี้ นอกระบบ การพัฒนาสภาพแวดล้อม การตรวจสอบโดยองค์กรชุมชน ธุรกิจชุมชน ฯลฯ ได้ถ่ายทอดสู่สาธารณะในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ รายการโทรทัศน์ “บ้านเล็กในเมืองใหญ่” บทความหนังสือพิมพ์ ข่าวชุมชน รายการวิทยุที่ชาวชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ วิดีทัศน์ ฯลฯ การสื่อสารผลงานที่เป็นรูปธรรม ซึ่งองค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการดำเนินการ ได้ส่งผลต่อการได้รับการสนับสนุนงบประมาณการดำเนินงานจากรัฐที่นอกเหนือจากเงินกองทุนเดิม เช่น โครงการแก้ไขปัญหาทางการเงิน และสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง วงเงิน 250 ล้านบาท โครงการสวัสดิการผู้สูงอายุ วงเงิน 80 ล้าน

บาท รวมทั้งงบประมาณโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งองค์กรชุมชนเมืองและชนบท วงเงิน 500 ล้านบาท สำหรับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ที่ดำเนินการต่อเนื่องจาก พชม. นอกจากงบประมาณจากรัฐแล้ว ผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองที่ดำเนินการช่วงแรกแล้วปรากฏผลที่เป็นรูปธรรมชัดเจนทำให้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการต่อในระยะที่ 2 วงเงิน 58.21 ล้านบาท รวมทั้งโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศ/องค์กรระหว่างประเทศ เช่น กิจกรรมการจัดกระบวนการและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ดูงานร่วมกับประเทศต่างๆ โครงการศึกษาวิจัย ฯลฯ นอกจากนี้การดำเนินงานของ พชม. ได้รับความสนใจจากหน่วยงานและชุมชนในประเทศต่างๆ ที่เข้ามาศึกษาดูงาน บางประเทศได้นำประสบการณ์จากกรณี พชม. ไปสู่การจัดตั้งกองทุนในลักษณะใกล้เคียงกัน เช่น ประเทศแอฟริกาใต้ กัมพูชา ลาว ฯลฯ

3.7 ผลกระทบต่อนโยบายของรัฐ โครงการพัฒนาคนจนในเมืองได้เริ่มจัดตั้งขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ผลการดำเนินงานตามโครงการที่เกิดขึ้นซึ่งแสดงให้เห็นถึงรูปธรรมการพัฒนาที่องค์กรชุมชนเป็นแกนกลาง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่มุ่งเน้นให้คน ชุมชน เป็นศูนย์กลางการพัฒนา และการมีส่วนร่วมของพหุภาคีที่เกี่ยวข้อง โครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคนจนในเมืองในภาวะวิกฤติ งบประมาณ 1,000 ล้านบาท ซึ่งวางแนวทางการดำเนินงานโดยใช้ประสบการณ์จากการดำเนินงานของสำนักงานฯ เป็นแนวทาง คือ การจัดสรรงบประมาณไปให้องค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินโครงการเอง การมีคณะกรรมการพิจารณาโครงการ โดยมีองค์ประกอบจากหลายฝ่าย การจัดกระบวนการวางแนวทางการดำเนินงานโดยชุมชนมีส่วนร่วม แผนแม่บทการเงินการคลังเพื่อสังคม ซึ่งส่งผลต่อการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล และขอบเขตการดำเนินงานสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชนที่กว้างขวางขึ้นโดยได้รวมกองทุนพัฒนาชนบทไว้ด้วยกันภายใต้องค์การมหาชนใหม่ คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

4.2 ผลงานด้านสินเชื่อ

1. เกิดการกระจายสินเชื่อสู่คนจนในเมืองซึ่งขาดโอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งสินเชื่ออื่นจากการเกิดองค์กรการเงินชุมชนทำให้เกิดการออม และการบริหารการเงินสินเชื่อภายในกลุ่ม เมื่อกลุ่มจำเป็นต้องใช้สินเชื่อ พชม. ได้สนับสนุนสินเชื่อสำหรับกลุ่ม/เครือข่ายที่จะนำไปกระจายสู่สมาชิก หรือทำโครงการร่วมกันในระดับกลุ่มหรือเครือข่าย ซึ่งตั้งแต่เริ่มดำเนินการถึงปัจจุบัน ได้อนุมัติสินเชื่อสำหรับองค์กรการเงินชุมชน (ที่ใช้เงินกองทุน) แล้ว 304 องค์กร วงเงินรวม 934.49 ล้านบาท แยกเป็นสินเชื่อหมุนเวียน 80.49 ล้านบาท สินเชื่อพัฒนาอาชีพ 202.31 ล้านบาท สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยไม่เป็นโครงการ 112.40 ล้านบาท สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เป็นโครงการ 493.16 ล้านบาท และสินเชื่ออื่นๆ 46.04 ล้านบาท มียอดสินเชื่อคงเหลือที่สมาชิก 512.57 ล้านบาท ผู้ได้รับประโยชน์ 47,949 ครอบครัว จาก 491 ชุมชน

นอกจากสินเชื่อจากเงินกองทุนแล้วในปี 2542 ได้มีสินเชื่อตามโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง ซึ่งมีเครือข่ายที่ใช้สินเชื่อตามโครงการดังกล่าว 66 เครือข่าย 70

องค์กร เงินสินเชื่อที่อนุมัติรวม 240 ล้าน ผู้ได้รับประโยชน์รอบแรก 25,995 ราย

2. เกิดการบริหารจัดการสินเชื่อโดยองค์กรชุมชน ผลจากการใช้สินเชื่อต่อความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน ได้แก่ องค์กรชุมชนมีความสามารถและเกิดการพัฒนาทักษะในการบริหารจัดการสินเชื่อ เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการเตรียมโครงการ เกิดการช่วยกันกลั่นกรองพิจารณาและติดตามตรวจสอบการใช้สินเชื่อร่วมกันในระดับเครือข่าย/โซน/ภาค เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ถ่ายทอดประสบการณ์การบริหารจัดการสินเชื่อระหว่างชุมชน ทำให้เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายที่กว้างขวางขึ้น การบริหารจัดการสินเชื่อร่วมกันของเครือข่ายที่เป็นผู้กู้ และบริหารจัดการช่วยเหลือองค์กรสมาชิก จะเป็นการวางพื้นฐานไปสู่การบริหารภายในของภาคประชาชนในระยะต่อไป ในส่วนผลที่เกิดขึ้นกับสมาชิกได้แก่ สมาชิกสามารถนำสินเชื่อไปใช้ในการลงทุนพัฒนาอาชีพรายได้ แก้ไขปัญหานั้นนอก ระบบ สมาชิกมีความมั่นใจในกลุ่มและเครือข่าย ฯลฯ การบริหารจัดการสินเชื่อโดยองค์กรเครือข่ายสามารถทำให้เกิดการหมุนเวียนของเงินสินเชื่อให้กระจายไปสู่สมาชิกรายใหม่ได้อย่างกว้างขวางขึ้น

แต่อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการสินเชื่อในช่วงที่ผ่านมา มีหลายองค์กรที่ประสบปัญหาการชำระคืน โดยมีสินเชื่อที่ผิดนัดกับ พชม. 50 องค์กร อัตราส่วนสินเชื่อที่ผิดนัด 8.18% และอัตราส่วนสินเชื่อผิดนัดต่อสินเชื่อคงเหลือทั้งหมด 16.88% ซึ่งสาเหตุของปัญหาสินเชื่อมีทั้งเกิดจากการบริหารจัดการที่องค์กรการเงินที่ตั้งได้ไม่นานแต่บริหารจัดการสินเชื่อจำนวนที่เกินกำลังในการจัดการ ปัญหาผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ สมาชิกชำระคืนไม่ได้ ซึ่งในกระบวนการแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่ใช้กระบวนการพัฒนาเข้าไปร่วมฟื้นฟูองค์กร ปรับโครงสร้างหนี้ ปรับระบบการจัดการกลุ่มออมทรัพย์ใหม่ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตมากขึ้น เช่น การออม ปล่อยกู้และชำระคืนรายวัน ฯลฯ

3. เกิดกลไกการตรวจสอบโดยองค์กรชุมชน การที่องค์กรชุมชนเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายระดับต่างๆ และการที่มีเงินกองทุนต่างๆเข้าไปสนับสนุนการพัฒนาในด้านต่างๆที่กระจายออกไปอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการบริหารจัดการการเงินในลักษณะกองทุนหลายก้อน ทำให้เครือข่ายองค์กรชุมชนได้ร่วมกันคิดและจัดกระบวนการตรวจสอบที่ไว้วางใจกันระหว่างเครือข่าย/กลุ่ม ซึ่งเป็นลักษณะการตรวจสอบที่มุ่งช่วยกันพัฒนาการบริหารจัดการให้ดีขึ้น

4.3 ผลงานด้านการบริหาร

1. การบริหารองค์กรโดยการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย โครงสร้างการดำเนินงานของ พชม. จะประกอบด้วยองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ฝ่าย ในทุกระดับตั้งแต่คณะกรรมการโครงการฯ คณะกรรมการสินเชื่อ คณะกรรมการโครงการความร่วมมือในระดับท้องถิ่น กลไกการพิจารณาโครงการในระดับจังหวัด/ภาค ทำให้การพิจารณาเรื่องต่างๆมีหลายมิติมุมมอง เกิดถ่วงดุลย์ซึ่งกันและกัน แม้บางครั้งจะมีลักษณะตอรองเผชิญหน้าระหว่างกรรมการจากภาครัฐกับจากชุมชนอยู่บ้าง แต่ก็มีการรวมจากผู้ทรงคุณวุฒิช่วยคลี่คลายจัดสมดุลย์ สามารถลงมติได้โดยไม่ต้องโหวต

นอกจากนี้การกำหนดหลักเกณฑ์กติกาในเรื่องต่างๆ เช่น สัดส่วนสินเชื่อ อัตราดอกเบี้ย งบประมาณสนับสนุนการพัฒนา ฯลฯ ผู้นำชุมชนจะมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือร่วมกับสำนักงานฯ ก่อนเสนอคณะกรรมการโครงการฯ พิจารณา ซึ่งในบางเรื่องอาจใช้ระยะเวลาค่อนข้างมากจึงจะหาข้อยุติร่วมกันได้ การที่หลายฝ่ายมีส่วนร่วมในการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของชุมชนที่มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ

2. การบริหารจัดการกองทุนที่มีการเติบโตต่อเนื่องและสามารถประสานทรัพยากรมาสนับสนุนได้เพิ่มขึ้น จากเงินทุนประเดิมจากรัฐบาล จำนวน 1,250 ล้านบาท ซึ่งได้รับครบในปี 2539 จนกระทั่งเดือนกันยายน 2543 เงินกองทุนได้เติบโตเป็น 1,707.41 ล้านบาท อัตราส่วนรายได้ต่อเงินกองทุนเฉลี่ยร้อยละ 7.38 ต่อปี อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อเงินกองทุนเฉลี่ยร้อยละ 2.8 ต่อปี อัตราส่วนรายได้สุทธิต่อเงินกองทุนเฉลี่ยร้อยละ 4.6 ต่อปี แต่อย่างไรก็ตาม รายได้ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 83 ของสำนักงานฯ เป็นรายได้ที่มาจากดอกเบี้ยเงินฝาก เป็นรายได้จากการให้สินเชื่อประมาณร้อยละ 17 โดยรายได้จากสินเชื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายเฉลี่ยร้อยละ 43 ทั้งนี้สำนักงานฯ ยังคงมีสินทรัพย์สภาพคล่อง (เงินสดและเงินฝาก) ปีล่าสุด 1,172.09 ล้านบาท นอกจากเงินกองทุนแล้ว พทม. ยังได้รับสนับสนุนงบประมาณโครงการเพิ่ม ได้แก่ โครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง 250 ล้านบาท โครงการสวัสดิการผู้สูงอายุ 80 ล้านบาท และงบประมาณสนับสนุนจากต่างประเทศตามโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองระยะแรก 33 ล้านบาท และระยะที่สอง 58 ล้านบาท

4.4 จุดอ่อน/ข้อจำกัดในการดำเนินงานและการแก้ไข

แม้ว่าในกระบวนการทำงานสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชนในช่วงที่ผ่านมาได้ส่งผลทั้งในเชิงปริมาณที่สามารถขยายขอบเขตการพัฒนาชุมชนที่มุ่งในองค์กรชุมชนเป็นแกนกลางได้อย่างกว้างขวาง เกิดกิจกรรมการพัฒนาที่หลากหลาย ได้ค้นพบ และเกิดการเรียนรู้ในหลายอย่างที่ถือได้ว่าเป็นประสบการณ์สำคัญในงานพัฒนา แต่ในกระบวนการทำงานก็มีปัญหาและข้อจำกัดในเรื่องต่างๆ ทั้งนี้ปัญหาบางอย่างที่เกิดขึ้นก็ได้มีการแก้ไข/คลี่คลายควบคู่ไปกับกระบวนการทำงาน ซึ่งเป็นลักษณะของการ "ทำไปเรียนรู้ไป" โดยสรุปจุดอ่อนและข้อจำกัดในการดำเนินงานของ พทม. มีดังนี้คือ

1. ด้านการบริหารจัดการเงิน กองทุนตามกรอบโครงการพัฒนาคนจนในเมืองที่มีเป้าหมายที่จะให้สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินเพื่อพัฒนาแนวทางการดำเนินการผ่านกระบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อ สามารถกระจายสินเชื่อสู่คนจนในเมือง ซึ่งขาดโอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งสินเชื่อในระบบได้อย่างกว้างขวาง และสามารถนำรายได้จากสินเชื่อมาสนับสนุนการพัฒนาชุมชน แต่ในทางปฏิบัติองค์กรการเงินชุมชนที่มีความพร้อมในการที่จะให้สินเชื่อในการพัฒนามีจำนวนไม่มากนัก สำนักงานฯ จึงต้องมีบทบาทในการสนับสนุนการเตรียมความพร้อม/เสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนค่อนข้างมาก รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรชุมชนแกนกลางในด้านพัฒนาด้านต่างๆ โดยสินเชื่อเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกิจกรรมขององค์กรชุมชน การที่จะให้รายได้จากสินเชื่อครอบคลุมค่า

ใช้จ่ายในการดำเนินงานจึงทำได้ยาก การเติบโตของเงินกองทุนส่วนใหญ่ก็มาจากดอกเบี้ยเงินฝาก รายได้จากการดำเนินงานด้านสินเชื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายเพียงประมาณร้อยละ 40 ซึ่งระยะต่อไปที่ดอกเบี้ยเงินฝากลดต่ำลงจำนวนเงินกองทุนก็มีแนวโน้มลดลง

2. การจัดการด้านสินเชื่อและการกระจายสินเชื่อไปสู่กลุ่มเป้าหมาย เมื่อเทียบปริมาณคนจนในเมือง ซึ่งมีจำนวนประมาณ 2,000 ชุมชน 2 ล้านคน หรือ 500,000 ครัวเรือน สินเชื่อพหุ.สามารถกระจายสู่เป้าหมายได้ประมาณ 70,000 ครัวครัว ยอดสินเชื่อคงเหลือที่องค์กรสมาชิก 666.61 ล้านบาท ในขณะที่มีสินทรัพย์สภาพคล่องที่สามารถกระจายสินเชื่อได้อีกประมาณ 1,000 ล้านบาท แต่เนื่องจากไม่สามารถสนับสนุนการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชนให้พร้อมที่จะบริหารจัดการสินเชื่อได้ตามปัญหาความต้องการได้ทั่วถึง รวมทั้งการหาพหุภาคีที่จะร่วมทำงานด้านสินเชื่อเพื่อการพัฒนาได้ยาก นอกจากนี้การให้สินเชื่อจำนวนมากเกินที่องค์กรซึ่งเพิ่งจัดตั้งได้ไม่นานจะสามารถบริหารจัดการได้ ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาการชำระคืนสินเชื่อในระยะต่อมา ซึ่งภายหลังได้มีการปรับวงเงินการให้สินเชื่อตามระยะเวลาการจัดตั้งกลุ่ม ส่วนในด้านการเข้าถึงคนจนฐานล่างในชุมชนก็ยังเป็นประเด็นที่เห็นว่าสินเชื่อ พหุ. ไม่สามารถเข้าถึงคนจนฐานล่างได้ เนื่องจากการให้สินเชื่อสำหรับกลุ่มไปบริหารจัดการบางกลุ่มก็ไม่กล้าปล่อยสินเชื่อให้สมาชิกที่ฐานะยากจนมากเพราะเกรงว่าจะชำระคืนไม่ได้ หรือผู้ที่ฐานะยากจนมากในชุมชนก็ไม่เข้าเป็นสมาชิกกลุ่มตั้งแต่ช่วงแรก เพราะเกรงว่าจะออมหรือกู้ไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีโครงการที่อยู่อาศัย ซึ่งต้องใช้วงเงินสินเชื่อสูงทำให้คนจนต้องหลุดจากโครงการ แต่ในส่วนสำนักงานฯ ได้หาทางแก้ไขปัญหานี้ โดยการแนะนำให้มีการแบ่งแปลงหลายขนาด หรือหาวิธีการออม/ชำระคืนที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตคนจนคือการออมและชำระคืนรายวัน รวมทั้งการส่งเสริมให้องค์กรชุมชนจัดสวัสดิการผู้ยากลำบาก ซึ่งหลังจากนั้นบางกลุ่มได้มีคนจนฐานล่างในชุมชนเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มมากขึ้น

3. ด้านองค์กรชุมชน การเติบโตของกลุ่มและเครือข่ายที่ค่อนข้างรวดเร็ว การมีกองทุนพหุ. เป็นการกระตุ้นให้เกิดกลุ่มออมทรัพย์ และรวมตัวกันเป็นเครือข่ายในช่วงเวลาที่ค่อนข้างจะรวดเร็วและกว้างขวาง ส่วนหนึ่งตั้งขึ้นเพื่อต้องการกู้เงิน โดยขาดพื้นฐานการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เมื่อไม่สามารถเข้าไปเสริมหนุนการพัฒนาความเข้มแข็งได้ทันก็ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในช่วงต่อมา เช่น ไม่มีคนทำงาน ผูกขาดเฉพาะผู้นำ ขาดการติดตามตรวจสอบโดยสมาชิก ปัญหาผู้นำเอาเงินไปใช้ มีปัญหาที่ค้างชำระ กลุ่มยุบเลิก ฯลฯ ซึ่งในช่วงต่อมาบางส่วนก็สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยสนับสนุนให้เครือข่ายเข้าไปหนุนช่วยการพัฒนากลุ่ม เกิดการฟื้นฟูกลุ่มที่ประสบปัญหา

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่องระบบและกลไกบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา : กรณีพัฒนาสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การศึกษาระบบกลไกและแนวทางในการบริหารจัดการกองทุน เพื่อสร้างให้เกิดกลไกการพัฒนาท้องถิ่น โดยในการศึกษาได้ใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์กลุ่ม และสัมภาษณ์เจาะลึกบุคคล/กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ได้แก่ กรรมการโครงการ เจ้าหน้าที่ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติงานผู้นำชุมชน และผู้ที่เกี่ยวข้อง สรุปวิเคราะห์ผลการศึกษาดังนี้คือ

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เป็นหน่วยงานพิเศษ ในสังกัดการเคหะแห่งชาติจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานตามโครงการพัฒนาคนจนในเมือง ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2535 พร้อมเงินทุนประเดิมในวงเงิน 1,250 ล้านบาท โดยการเคหะแห่งชาติได้ออกข้อบังคับการเคหะแห่งชาติ ฉบับที่ 521 (ปรับปรุงแก้ไขเป็นฉบับที่ 73) จัดตั้ง “สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง” ขึ้น โดยสำนักงานฯ มีระบบการบริหารงาน และคณะกรรมการโครงการที่แยกต่างหากจากระบบงานทั่วไปของการเคหะแห่งชาติ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ “คณะกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมือง” ซึ่งมีผู้ว่าการเคหะแห่งชาติเป็นประธาน กรรมการประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ 4 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน ผู้แทนชุมชน 4 คน และกรรมการผู้จัดการเป็นกรรมการและเลขานุการ

สำนักงานฯ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสนับสนุนชาวชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองผ่านกระบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อให้มีความสามารถในการเพิ่มรายได้ มีความมั่นคงของรายได้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและมั่นคง มีชีวิตความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น ซึ่งสำนักงานฯ มีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนากลุ่มออมทรัพย์ การพัฒนาอาชีพและรายได้และธุรกิจชุมชน การพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ดำเนินงานโดยองค์กรชุมชน การจัดการกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชน สนับสนุนการพัฒนาองค์กรและขบวนการชุมชนเมืองให้เข้มแข็งสามารถเป็นแกนกลางในการพัฒนารายได้ให้บริการสินเชื่อผสมผสานแก่ “องค์กรชุมชน” เพื่อนำไปให้บริการสมาชิกอีกต่อเนื่อง ประกอบด้วยสินเชื่อหมุนเวียน สินเชื่อพัฒนาอาชีพและสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย สนับสนุนการทำงานแบบ “พหุภาคี” โดยส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือหลายฝ่าย ได้แก่ องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาครัฐ นักวิชาการ และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในระยะต่อมาได้เกิดเป็นกลไกความร่วมมือในการพัฒนาในระดับท้องถิ่น ที่มีหลายฝ่ายเข้าร่วมในการช่วยกันกลั่นกรอง พัฒนาและพิจารณาโครงการด้านการพัฒนาและสินเชื่อร่วมกัน

ผลงานและผลกระทบจากการดำเนินงานของสำนักงานฯ ที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ เกิดการเติบโตและขบวนการขององค์กรการเงินชุมชน ทำให้เกิดการระดมทุน/ทรัพยากรภายในชุมชนมาใช้ในการพัฒนา กลุ่ม/ชุมชนเกิดการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทำกิจกรรมพัฒนาร่วมกัน หนุนช่วยและติดตามตรวจสอบซึ่งกันและกันจากเครือข่ายในระดับเขต/เมือง เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายระดับจังหวัด ภาค และขบวนการชุมชนเมืองระดับประเทศ เกิดกิจกรรมการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่องค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ ได้แก่ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม เกิดการพัฒนาความสามารถในการจัดการเกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพ/รายได้และธุรกิจชุมชน การพัฒนาสวัสดิการชุมชน การจัดทำข้อมูลโดยองค์กรชุมชนและการวางแผนชุมชน เกิดกลไกความร่วมมือหลายฝ่ายในการทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เกิดการสื่อสารสร้างความเข้าใจงานพัฒนาที่ชุมชนเป็นแกนกลางสู่สาธารณะ ตลอดจนเกิดผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายของรัฐที่เน้นการพัฒนาโดยที่ชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาที่ริเริ่มโดยองค์กรชุมชน

จากผลการดำเนินงานดังกล่าวพบว่าปัจจัยที่ส่งผลให้สำนักงานฯ ทำงานได้ดี เกิดผลต่อการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่น มีดังนี้คือ

1. แหล่งที่มาและลักษณะของกองทุน การที่สำนักงานฯ ได้รับเงินทุนประเดิมจากรัฐจำนวน 1,250 ล้านบาท โดยไม่ได้กำหนดระเบียบเงื่อนไขที่ออกมาพร้อมกับโครงการหรือเป็นเงื่อนไขที่ตายตัว ตั้งแต่ต้นถือได้ว่าเป็นขนาดเงินทุนที่เหมาะสมสำหรับการใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชน โดยไม่ต้องใช้เวลากับการจัดหาเงินทุนเป็นช่วง ๆ หรือเสนอของบประมาณประจำปี คณะกรรมการโครงการฯ สามารถกำหนดแนวทาง/หลักเกณฑ์การใช้เงินกองทุนได้อย่างยืดหยุ่นคล่องตัวพอสมควร

2. องค์กรประกอบคณะกรรมการโครงการฯ ที่มาจากสามฝ่ายในสัดส่วนที่เท่ากัน ทำให้สามารถให้นโยบาย/แนวทางการทำงานที่มาจากหลายมิติมุมมอง มีการถ่วงดุลย์ใช้เหตุผลในการหาข้อสรุปในเรื่องต่างๆ ร่วมกัน

3. ชุมชนที่เกี่ยวข้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของกองทุนและมีส่วนร่วม ชุมชนแออัดส่วนหนึ่งมีส่วนร่วมในการเสนอเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในรูปกองทุนสนับสนุนการแก้ปัญหาชุมชนแออัด มีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการศึกษาเพื่อเตรียมการจัดตั้งองค์กร มีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้แทนองค์กรชุมชนมาเป็นกรรมการโครงการฯ และอนุกรรมการต่าง ๆ ร่วมกำหนดหลักเกณฑ์กติกาการดำเนินงาน

4. วิสัยทัศน์ผู้บริหารองค์กรและการยอมรับเชื่อถือจากภายนอก กรรมการผู้จัดการสำนักงานฯ คนแรก คือ คุณไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม และคนที่สองคือ คุณสมสุข บุญญะบัญชา เป็นบุคคลที่ได้วางรากฐานสำคัญในด้านแนวคิดแนวทางการดำเนินงานขององค์กรไว้อย่างมั่นคง เป็นที่ยอมรับเชื่อถือของทุกฝ่ายทั้งในระดับนโยบาย/ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน ตลอดจนองค์กรต่างประเทศ

บุคลากรปฏิบัติงานของสำนักงานฯ ส่วนใหญ่ทำงานอย่างเต็มที่ใกล้ชิดชุมชน

5. ระดับนโยบายเปิดกว้าง และเกื้อหนุนการดำเนินงาน ลักษณะองค์กรและแนวทางดำเนินงานของ พชม. ถือว่าเป็นการริเริ่มใหม่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 หลังจากนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้มีนโยบายการพัฒนาที่เน้นให้คนและองค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา ตลอดจนมีนโยบายที่ทำให้การทำงานคล่องตัวขึ้นอีกหลายอย่าง เช่น แผนแม่บทการเงินการคลังเพื่อสังคม โครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคนจนในเมืองในภาวะวิกฤต ฯลฯ รวมทั้งรัฐธรรมนูญใหม่ นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ฯลฯ

5.2 ปัจจัยที่เป็นปัญหา/อุปสรรคในการดำเนินงาน

ปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน คือ

1. โครงสร้างระบบเดิม แนวทางการดำเนินงานของ พชม. ที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนท้องถิ่นให้สามารถเป็นแกนกลางในการพัฒนา เน้นการพัฒนาจากล่างสู่บน การมีส่วนร่วม ซึ่งสวนทางกับโครงสร้างระบบเดิมที่ปฏิบัติกันมายาวนาน เช่น ระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างหน่วยงานส่วนท้องถิ่นกับชุมชน ระบบงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับชุมชนไม่เอื้อให้ชุมชนสามารถเข้าถึงและนำมาใช้ในการแก้ปัญหาโดยชุมชนได้มากนัก ทำให้ชุมชนคาดหวังการสนับสนุนจากกองทุนจากกองทุน พชม. เป็นหลัก (ช่วงหลังมีการปรับมากขึ้น) ฯลฯ

2. การแปรแนวคิดไปสู่การปฏิบัติที่จะให้เกิดรูปธรรมทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ แม้ว่าแนวคิดการพัฒนาที่มุ่งให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลาง โดยหน่วยงานภายนอกมีบทบาทในการสนับสนุน จะเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง แต่การทำให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ควบคุมกันยังคงเป็นปัญหาในการปฏิบัติ การทำงานขยายตัวไปกว้างขวางรวดเร็วด้วยกลุ่มเป้าหมายขององค์กรคือคนจนในเมืองทั่วประเทศ แต่ในขณะที่ระดมพลังพหุภาคี การสรรหาและพัฒนาคนทำงานที่จะมาช่วยเสริมกระบวนการได้อย่างมีคุณภาพไม่สามารถทำได้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและทั่วถึง

3. ความคาดหวังที่แตกต่างกันของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อบทบาทของสำนักงานฯ การที่สำนักงานฯ จุดเชื่อมรอยต่อระหว่างระบบที่เป็นทางการของภาครัฐ กับระบบที่ไม่เป็นทางการของชุมชน ซึ่งแต่ละภาคส่วนคาดหวังต่อบทบาทของสำนักงานฯ ที่แตกต่างกัน เช่น บางส่วนมองว่า พชม. ต้องเป็นองค์กรที่อยู่ได้ด้วยตัวเองด้วยเงินกองทุนและกองทุนจะต้องเติบโตต่อเนื่อง อัตราดอกเบี้ยควรเป็นอัตราตลาด บางส่วนเห็นว่า พชม. ตั้งขึ้นเพื่อช่วงเหลือคนจนจะต้องมีงบประมาณการพัฒนาให้มากขึ้น และอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อจะต้องต่ำเพื่อให้คนจนจ่ายคืนได้ การกระจายอำนาจการตัดสินใจการพิจารณาเงินสนับสนุนการพัฒนาต่างๆ ควรไปพิจารณา/ตัดสินใจกันที่ท้องถิ่นระดับภาค/จังหวัดหรือการตัดสินใจประมาณเป็นก้อนให้แต่ละท้องถิ่นบริหารเอง ในขณะที่สำนักงานฯ ต้องมีระเบียบปฏิบัติที่ต้องไปตามกรอบระเบียบของการคณะฯ สำนักนายกรัฐมนตรี เพราะเป็นงบประมาณจากรัฐ รวมทั้งความพร้อมของ

ท้องถิ่นที่จะจัดการเรื่องนี้ยังมีความแตกต่างกัน

ปัจจัยที่เป็นปัญหา/อุปสรรคที่กล่าวมาข้างต้น ส่วนใหญ่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นที่ทำให้เกิด การคิดค้น หาวิธีการจัดการ จัดปรับความสัมพันธ์ มากกว่าเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคที่ไม่สามารถแก้ไขได้ หลายเรื่องได้มีการคลี่คลายลงบางเรื่องที่เป็นปัญหาขึ้นมาใหม่ เป็นกระบวนการเรียนรู้จากปฏิบัติ

5.3 ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของ พชม.

1. การบริหารจัดการเงินกองทุน ด้วยการกิจของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองมีทั้งด้าน การสนับสนุนการพัฒนา ด้านสินเชื่อ และด้านการบริหารจัดการกองทุน ซึ่งจากการประมาณเดิมนักลงทุนจะมีรายได้จากการดำเนินงานเฉลี่ย 7% ต่อปี จึงจะสามารถบริหารกองทุนได้อย่างยั่งยืนและพึ่งตนเองได้ แต่จากการดำเนินการที่ผ่านมากองทุนมีรายได้จากสินเชื่อเฉลี่ยเพียงร้อยละ 4.5 เท่านั้น เนื่องจาก สินเชื่อส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งอัตราดอกเบี้ยต่ำรายได้หลักที่ทำให้กองทุนเติบโตต่อ เนื่อง คือ รายได้จากดอกเบี้ยเงินฝาก แต่ในช่วงสองปีที่ผ่านมารายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากลดลงมาก เหลือประมาณร้อยละ 2.5 ในขณะที่ภารกิจด้านการพัฒนาของ พชม. ได้ขยายออกไปกว้างขวาง และใน ด้านสินเชื่อได้มีแหล่งสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ รวมทั้งงบประมาณที่สนับสนุนแบบให้เปล่าจากหลายส่วน ทำให้แนวโน้มการใช้สินเชื่อในระบบปกติของสำนักงานฯ ลดลง รายได้เงินกองทุนจึงมีแนวโน้มจะลดลงต่อเนื่อง

จากความคาดหวังของชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องการให้ พชม. เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสนับสนุนการพัฒนา มีบทบาทมากกว่าสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา จึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุนการพัฒนาที่นอกเหนือจากเงินกองทุนเดิมที่มีอยู่ หรือยอมให้ เงินกองทุนลดลงได้ ในระดับนโยบายจึงควรมีการทบทวนเรื่องนี้ให้ชัดเจนขึ้น ซึ่งกองทุนที่มีบทบาทเสริมหนุนความเข้มแข็งชุมชนไม่สามารถใช้เรื่องระบบตลาดมาเป็นตัวกำหนดได้

2. งานปฏิบัติการพื้นที่

2.1 ควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้เกิดผู้นำใหม่ และพัฒนาผู้นำในขบวนการชุมชนเมือง ให้สามารถทำงานสนับสนุนการพัฒนาในระดับกลุ่มและเครือข่ายได้ด้วยตนเองมากขึ้น รวมทั้ง การจัดการงบประมาณให้ต่อการเข้าร่วมทำงานของผู้นำชาวบ้านมากขึ้น

2.2 สำนักงานฯ ควรทำหน้าที่เป็นเสมือนกองเลขาของการขบวนการชุมชนเมือง ช่วย ประสานเชื่อมโยงกลุ่ม/เครือข่ายต่างๆ ให้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชุมชนเพิ่มมากขึ้น จัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สนับสนุนให้เกิดกลไกการติดตามตรวจสอบร่วมกันของชาวบ้าน พยายามหาพหุภาคีและ เสริมให้เข้ามาหนุนช่วยขบวนการพัฒนาของชาวบ้านได้มากขึ้น

2.3 การเพิ่มทักษะ พัฒนานุคลากรของสำนักงานฯ และผู้ที่ปฏิบัติงานในขบวนการ

พัฒนาชุมชนเมืองให้มีทักษะในการวิเคราะห์เชื่อมโยง การจัดประชุม เป็นวิทยากรกระบวนการ การใช้
ข้อมูลในการทำงานพัฒนา ให้ทันต่อขบวนการองค์ชุมชนที่เติบโตเคลื่อนตัวไปค่อนข้างรวดเร็ว

บรรณานุกรม

หนังสือ

อดิน รพีพัฒน์. ชุมชนแออัด : องค์ความรู้กับความเป็นจริง. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มกราคม 2542.

สุภางค์ จันทวานิช. การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2542.

วีรสิทธิ์ สิทธิไตรย์, โยธิน แสงวดี. การสนทนากลุ่ม : เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ. สมาคมวิจัยเชิงคุณภาพแห่งประเทศไทย, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤษภาคม 2536.

เบญจา ยอดดำเนิน - แอ็ดติ๊กซ์. การวิเคราะห์และการเขียนรายงานการวิจัยเชิงคุณภาพ. สมาคมวิจัยเชิงคุณภาพแห่งประเทศไทย, สถาบันวิจัยสังคม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอกสารรายงานขององค์กร

สมชัย ศรีสุทธิยากร. รายงานผลการวิจัย การประเมินผลโครงการพัฒนาคนจนในเมือง. กันยายน 2538.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง การเคหะแห่งชาติ. งานศูนย์ข้อมูล : การติดตามและประเมินผลการใช้สินเชื่อพัฒนาอาชีพ พชม. ตุลาคม 2538.

ส่วนวางแผนและงบประมาณ, สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง การเคหะแห่งชาติ. การติดตามและประเมินผลการใช้สินเชื่อหมุนเวียน พชม. 2539.

บัณฑิต อ่อนดำ และคณะ. รายงานการประเมินผล โครงการพัฒนาคนจนในเมือง. 2540

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, การเคหะแห่งชาติ. รายงานประจำปี 2540.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, การเคหะแห่งชาติ. รายงานประจำปี 2541.

บัณฑิต อ่อนดำ, จรินทร์ บุญมรัย. รายงานการประเมินผล การดำเนินงานโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาชุมชนเมือง. 2541.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, การเคหะแห่งชาติ. รายงานสรุปผลการสัมมนาเรื่องก้าวต่อไปของการพัฒนาขบวนการชุมชนเมือง : จากประสบการณ์ที่ผ่านมาเราจะก้าวไปข้างหน้าร่วมกันอย่างไร. มกราคม 2541.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, การเคหะแห่งชาติ. รายงานผลการสำรวจความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงาน ของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง. ประจำปี 2541.

มูลนิธิชุมชนเมือง. โครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมืองคือพลังร่วมสร้าง. พฤศจิกายน 2542.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, การเคหะแห่งชาติ. คู่มือปฏิบัติตามแผนปี 2542.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, การเคหะแห่งชาติ. รายงานประจำปี 2542.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, การเคหะแห่งชาติ. กระบวนการพัฒนาชุมชนเมืองเชียงใหม่. 2542.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, การเคหะแห่งชาติ. กระบวนการพัฒนาชุมชนเมืองขอนแก่น. 2542.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, การเคหะแห่งชาติ. กระบวนการพัฒนาชุมชนแออัดเมืองสงขลา. 2542.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, การเคหะแห่งชาติ. โครงการศึกษาประสบการณ์การสนับสนุนการจ้างงานชุมชน : กรณีโครงการรับเหมาตัดเย็บเครื่องแบบนักเรียนในเขตกรุงเทพมหานคร.
มกราคม 2543.

ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์ และคณะ. รายงานการศึกษาและประเมินผล โครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง (DANCED).

ส่วนแผนงานและสารสนเทศ. การบริหารการเงิน พชม. เอกสารอัดสำเนา.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, การเคหะแห่งชาติ. คู่มือปฏิบัติตามแผน ปี 2543.

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, ส่วนปฏิบัติการกรุงเทพฯ. สรุปประสบการณ์ : ข้อค้นพบและแนวทางการแก้ไขปัญหาสินเชื่อนิตนด.

สรุปผลการสัมมนา, เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง. บทเรียนและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน. สิงหาคม 2543 ณ อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา
เอกสารการประชุมคณะกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมือง ครั้งที่ 10/2543, 9 ตุลาคม 2543 ณ ห้องประชุมการเคหะแห่งชาติ

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

สถิติผลการดำเนินงานสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

ผลงานด้านการพัฒนา (เป็นยอดสะสม)

ลำดับที่/หัวเรื่อง	ก.ย. 2538	ก.ย. 2539	ก.ย. 2540	ก.ย. 2541	ก.ย. 2542	ก.ย. 2543
1. พื้นที่ที่มีการปฏิบัติงานพัฒนา (จังหวัด/เขต/เมือง)	n.a.	n.a.	29/65	36/86	43/115	52/144
2. จำนวนชุมชน/องค์กรที่มีการปฏิบัติงานพัฒนา	305	426	366	411	594	935
3. จำนวนครั้งที่ได้จัดการฝึกอบรม/สัมมนา	75	126	224	282	345	405
4. จำนวนคนที่ได้ผ่านการฝึกอบรม/สัมมนา	2,626	4,707	8,617	11,122	14,004	16,787
5. จำนวนชุมชน/องค์กรที่เป็นสมาชิก พชม.	470	576	670	759	939	1,275
5.1 จำนวนสมาชิกในเขต กทม.	77	27	30	15	16	447
5.2 จำนวนสมาชิกในเขตปริมณฑล	34	10	22	9	29	104
5.3 จำนวนสมาชิกในภูมิภาค	46	69	42	65	135	388
6. จำนวนสมาชิก พชม.ที่มีกิจกรรม การออมทรัพย์	266	355	448	484	645	916
6.1 กรุงเทพฯ	197	216	248	236	252	271
6.2 ปริมณฑล	14	27	47	55	80	104
6.3 ภูมิภาค	55	112	153	193	313	545
7. จำนวนคนที่สมาชิกขององค์กร สมาชิก พชม. (คน)	38,058	47,959	57,704	65,940	76,334	105,497
8. มูลค่าเงินออมในองค์กรสมาชิก พชม. (ล้านบาท)	264.69	317.27	374.77	444.28	473.29	540.8
9. สินทรัพย์ทั้งสิ้นในองค์กรสมาชิก พชม. (ล้านบาท)	700.57	879.42	1,039.71	1,124.05	1,168.20	1,589.16
10. จำนวนองค์กรที่ส่งรายงานการเงิน (%ของสมาชิกที่มีองค์กรออมทรัพย์)	n.a.	n.a.	197 (44%)	136 (28%)	197 (30%)	212 (23.16%)
11. จำนวนสมาชิกที่เป็นองค์กรเครือข่าย (% ของสมาชิกที่มีองค์กรออม ทรัพย์)	n.a.	n.a.	285	357	457	736
12. จำนวนองค์กรเครือข่าย	n.a.	12	35	44	51	110
13. จำนวนองค์กรที่มีกิจกรรมพัฒนา อาชีพรายได้ (กลุ่ม/สมาชิก)	n.a.	n.a.	-/3,446	70/4,598	123/5,612	133/5,760
14. จำนวนองค์กรที่มีกิจกรรมสวัสดิ- การ (กลุ่ม/สมาชิก)	n.a.	n.a.	38/1,263	48/1,855	51/1,287	357/22,252

ผลงานด้านสินเชื่อ (เป็นยอดสะสม)

ลำดับที่หัวเรื่อง	ก.ย. 2538	ก.ย. 2539	ก.ย. 2540	ก.ย. 2541	ก.ย. 2542	ก.ย. 2543
1. จำนวนองค์กร/โครงการที่ได้รับอนุมัติ	84/192	129/369	174/683	203/373	221/839	304/1,010
2. มูลค่าเงินสินเชื่อที่ได้รับการอนุมัติ (หน่วย : ล้านบาท)	393.64	543.08	683.6	764.05	836.19	1,127.61
2.1 สินเชื่อหมุนเวียน	34.44	45.59	64.85	73.80	78.53	80.79
2.2 สินเชื่อพัฒนาอาชีพ	74.96	109.32	144.72	163.25	190.91	202.31
2.3 สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ไม่เป็นโครงการ	17.83	44.84	87.21	102.99	105.92	112.46
2.4 สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เป็นโครงการ	266.41	343.33	343.33	424.01	454.55	493.16
2.5 สินเชื่อเพื่อเสริมสร้างความสามารถของเครือข่ายฯ					4.7	5.39
2.6 สินเชื่อพิเศษเพื่อการฟื้นฟูกลุ่มในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ					1.49	3.81
2.7 สินเชื่อโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อฯ						192.72
2.8 สินเชื่อเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจชุมชน						36.37
2.9 สินเชื่อค้ำประกัน						0.50
3. มูลค่าสินเชื่อที่ได้รับเงินแล้ว (ล้านบาท)	307.29	486.05	650.16	723.96	788.93	1,015.17
3.1 พรม.						861.12
3.2 มียาชาวา						154.05
4. มูลค่าสินเชื่อที่ได้ชำระคืน (ล้านบาท)	51.95	103.22	164.55	225.85	274.66	348.56
4.1 พรม.						348.55
4.2 มียาชาวา						0.01
5. มูลค่าสินเชื่อคงเหลือ (ล้านบาท)	255.34	382.82	485.61	498.12	514.27	666.11
5.1 สินเชื่อหมุนเวียน	11.00	8.89	17.66	18.83	17.43	12.47
5.2 สินเชื่อพัฒนาอาชีพ	51.96	73.36	86.47	85.4	96.07	67.93
5.3 สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ไม่เป็นโครงการ	13.46	35.76	83.81	72.13	67.44	64.23
5.4 สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เป็นโครงการ	178.92	264.81	317.67	321.76	329.01	352.10
5.5 สินเชื่อเพื่อเสริมสร้างความสามารถของเครือข่ายฯ					2.90	1.41
5.6 สินเชื่อพิเศษเพื่อการฟื้นฟูกลุ่มในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ					1.42	2.71
5.7 สินเชื่อโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อฯ						154.04
5.8 สินเชื่อเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจชุมชน						11.22
6. จำนวนชุมชน/ครอบครัวที่ได้รับประโยชน์ (พรม.)	415/27,433	516/30,498	263/25,272	320/31,172	369/23,820	491/47,949
6.1 ในเขต กทม. และปริมณฑล	142/12,171	171/15,452	218/19,098	257/21,963	293/23,820	301/24,704
6.2 ในต่างจังหวัด	8/617	24/2,177	45/6,174	63/9,209	76/11,034	190/23,245
7. จำนวนชุมชน/ครอบครัวที่ได้รับประโยชน์ (มียาชาวา)						541/31,198
7.1 ในเขต กทม. และปริมณฑล						185/15,026
7.2 ในต่างจังหวัด						356/16,172
8. จำนวนองค์กร/สินเชื่อที่มีปัญหา (% ของสินเชื่อคงเหลือ)	5/1.26	8/1.24	29/1.34	65/4.16	59/6.80	60/8.18
9. อัตราส่วนสินเชื่อคงเหลือที่ผิดนัด : สินเชื่อคงเหลือทั้งหมด				27.08	20.43	16.88
10. ดอกเบี้ยรับ	11.39	25.53	44.96	66.44	88.21	110.00
10.1 พรม.						109.99
10.2 มียาชาวา						0.09

ผลงานด้านบริหาร (สถิติรายปี)

ลำดับที่/หัวเรื่อง	ก.ย. 2538	ก.ย. 2539	ก.ย. 2540	ก.ย. 2541	ก.ย. 2542	ก.ย. 2543
1. จำนวนพนักงาน (คน)	93	106	121	123	126	135
2. งบประมาณ : การใช้ไป (สะสม)	178.21	205.75	220.43	120.27	101.57	116.67
2.1 งบทำการ	15.46	19.24	27.56	27.56	28.71	31.82
2.2 งบทำการโครงการ	2.78	5.84	9.16	9.16	11.73	12.14
2.3 งบสินเชื่อละล้ารอง	157.83	178.76	73.8	73.80	60.3	72.20
2.4 งบลงทุน	2.14	1.91	9.75	9.75	0.83	0.51
3. งบรายได้และค่าใช้จ่าย						
3.1 รายได้	40.33	193.98	124.07	150.60	95.04	76.32
- รายได้จากการให้สินเชื่อ	7.61	14.96	21.42	22.83	20.11	25.75
- รายได้จากดอกเบี้ยเงินฝาก	32.72	179.02	102.65	127.77	74.93	50.57
3.2 ค่าใช้จ่าย	21.69	27.63	46.33	55.12	53.11	53.95
- ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	12.59	15.37	23.23	22.19	19.96	26.37
- ค่าใช้จ่ายด้านบริหารทั่วไป	6.35	8.09	9.73	10.65	8.98	5.38
- ค่าใช้จ่ายบริหารโครงการ (พัฒนา สินเชื่อ)	2.75	4.17	5.20	8.00	11.73	12.19
- ตั้งสำรองหนี้สงสัยจะเรียกคืนไม่ได้	0	0	7.17	14.28	12.44	5.96
- ค่าใช้จ่ายอื่นๆ	0	0	0	0	4.10	4.05
3.3 รายได้สูงกว่า(ต่ำกว่า)ค่าใช้จ่าย	18.64	166.35	77.74	95.48	37.83	22.37
4. งบดุล						
4.1 เงินสดและเงินฝาก (สินทรัพย์สภาพ คล่อง)	252.25	1,042.66	1,004.37	1,092.79	1,142.67	1,172.09
4.2 สินเชื่อคงเหลือ (หักตั้งสำรองหนี้ สงสัยจะเรียกคืนไม่ได้แล้ว)	255.34	382.82	478.44	467.67	480.37	474.67
4.3 สินทรัพย์ทางการเงิน (รายการ 1+2)	507.59	1,425.48	1,482.80	1,569.46	1,623.04	1,646.76
4.4 สินทรัพย์อื่น	548.81	46.94	67.80	18.00	59.13	61.55
4.5 รวมสินทรัพย์ทั้งสิ้น	1,056.40	1,472.42	1,550.60	1,646.53	1,682.17	1,708.31
4.6 เจ้าหนี้	0.59	0.28	0.71	1.16	0.15	0.89
4.7 ทุน	1,005.51	1,255.51	1,255.51	1,255.51	1,255.51	1,255.51
4.8 รายได้สุทธิสะสม	50.29	216.63	294.38	389.86	426.51	451.9
4.9 เงินกองทุน (รายการ 7+8)	1,055.80	1,472.14	1,549.89	1,645.37	1,682.02	1,707.41
4.10 รวมเจ้าหนี้และเงินกองทุน (ราย การ 6+9)	1,056.40	1,472.42	1,550.60	1,646.53	1,682.17	1,7808.30
5. อัตราส่วนรายได้ต่อเงินกองทุน (% ปี)	3.82	13.18	8.01	9.15	5.65	4.47
6. อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อเงินกองทุน (% ปี)	2.05	1.88	2.99	3.35	3.16	3.16
7. อัตราส่วนรายได้สุทธิต่อเงินกองทุน (% ปี)	1.17	11.30	5.02	5.80	2.25	1.31
8. อัตราส่วนรายได้จากการให้สินเชื่อ ต่อค่าใช้จ่าย (%)	35.09	54.14	46.23	41.42	37.86	47.73

ภาคผนวก ข

การสรุปเชิงบริหาร การประเมินผลโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาชุมชน

สรุปเชิงบริหาร การประเมินผลโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาชุมชน

จากการที่สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ได้มีนโยบายและแนวทางในการประสานงานและสนับสนุนการทำงานขององค์กร บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีประสบการณ์ในการพัฒนาชุมชนเมืองทั้งภาครัฐ เอกชน รวมถึงองค์กรประชาชน ในรูปแบบของโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาชุมชนเมือง เพื่อสนับสนุนการทำงานพัฒนากระบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อร่วมกับองค์กรต่างๆ และเสริมสร้างให้เกิดเครือข่ายระหว่างองค์กรที่ทำงานด้านการพัฒนาชุมชนเมือง เพื่อให้งานพัฒนากระบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยสำนักงานฯ ได้จัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการทำงานพัฒนากระบวนการออมทรัพย์ให้แก่องค์กรความร่วมมือ โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2537 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (เมษายน 2541) มีโครงการที่ทำสัญญาความร่วมมือกับ พชม. แล้ว 27 โครงการ ในพื้นที่ 17 จังหวัด ในจำนวนนี้มีโครงการที่สิ้นสุดสัญญาแล้วรวม 16 โครงการ อยู่ระหว่างดำเนินการ 11 โครงการ รวมงบประมาณที่สนับสนุนโครงการทั้งสิ้น 7,406,220 บาท

ดังนั้น เพื่อเป็นการสรุปทบทวนการดำเนินงานโครงการความร่วมมือ และเพื่อแสวงหาแนวทางในการประสานงาน สนับสนุนการทำงานร่วมกับองค์กรความร่วมมือในช่วงต่อไป สำนักงานฯ จึงได้จัดให้มีการประเมินผลโครงการความร่วมมือ คือ (1) เพื่อศึกษาพัฒนาการความเป็นมาของการดำเนินงานโครงการความร่วมมือ (2) เพื่อศึกษาระบบการบริหารจัดการโครงการความร่วมมือภายในสำนักงานและการประสานงานกับองค์กรความร่วมมือ (3) เพื่อทราบถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพผลของการดำเนินงานโครงการ และ (4) เพื่อสร้างข้อเสนอแนะต่อการกำหนดแนวทางในการประสานงานและสนับสนุนการทำงานขององค์กรความร่วมมือในอนาคต

ในการประเมินผลครั้งนี้ ได้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา จำนวน 9 โครงการ กระจายอยู่ในจังหวัดต่างๆ แบ่งเป็น โครงการที่ดำเนินงานร่วมกับหน่วยงาน/องค์กร จำนวน 2 โครงการ โครงการที่ดำเนินงานร่วมกับบุคคล โดยมีคณะกรรมการร่วมในพื้นที่ จำนวน 3 โครงการ โครงการที่ดำเนินงานร่วมกับองค์กรชุมชน จำนวน 3 โครงการ และโครงการที่สำนักงานสนับสนุนเป็นรายกิจกรรม โดยไม่มีการจัดทำสัญญาความร่วมมือ จำนวน 1 โครงการ

ส่วนกระบวนการประเมิน จะใช้ทั้งวิธีการศึกษาข้อมูลจากเอกสารรายงานที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาข้อมูลภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในสำนักงาน รวมถึงจัดเวทีการประชุมแลกเปลี่ยนกับตัวแทนชุมชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ กระบวนการประเมินผลดังกล่าวเป็นลักษณะการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการความร่วมมือได้เข้ามาร่วมกันสรุปทบทวนการดำเนินงานโครงการ ร่วมกันสะท้อนถึงผลลัพธ์/ผลกระทบจากการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาข้อติดขัดที่เกิดขึ้น

การจัดกระบวนการประเมินในครั้งนี้ นอกจากจะทำให้ได้รับบทเรียนการดำเนินงานโครงการความร่วมมือในช่วงที่ผ่านมาจากการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ ยังเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ สร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการโครงการ ชุมชนเป้าหมายที่เป็นพื้นที่ปฏิบัติงานโครงการ ผู้ปฏิบัติงานโครงการ กลไก/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่น ตลอดจนเจ้าหน้าที่ส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องภายในสำนักงาน

ผลจากการประเมินสรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์การสนับสนุนองค์กรความร่วมมือ (Partners) ให้เป็นผู้ดำเนินการส่งเสริมกระบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อในรูปแบบโครงการความร่วมมือ จัดได้ว่าประสบความสำเร็จตามแนวทางและเป้าหมายที่สำนักงานได้กำหนดไว้ ดังจะพิจารณาได้จากผลลัพธ์และผลกระทบจากการดำเนินงาน กล่าวคือ

1. ผลลัพธ์จากการดำเนินงานโครงการ

จากการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานโครงการทั้ง 9 โครงการ พบว่า ส่วนใหญ่สามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในโครงการ ถึงแม้ว่าบางโครงการจะมีปัญหา/ข้อติดขัดในการดำเนินงานอยู่บ้าง แต่ได้มีการจัดปรับกระบวนการดำเนินงานร่วมกันตลอดเวลา ทั้งนี้ สามารถจัดแบ่งรูปแบบการจัดทำโครงการความร่วมมือตามลักษณะของการสนับสนุนเป็น 4 รูปแบบ คือ (1) การจัดทำโครงการกับบุคคลที่มีประสบการณ์ (2) การจัดทำโครงการกับคณะกรรมการโครงการ (3) การจัดทำโครงการกับองค์กรพัฒนาเอกชน และ (4) การจัดทำโครงการกับเครือข่ายองค์กรชุมชน

ผลจากการประเมินพบว่า การจัดทำโครงการความร่วมมือในแต่ละรูปแบบ มีจุดแข็ง-จุดอ่อนที่แตกต่างกันตามพัฒนาการ ภูมิหลัง เป้าหมาย รวมถึงเงื่อนไขของบุคคล/องค์กร ที่พหม. ได้ร่วมมือด้วย ลักษณะดังกล่าวส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการที่แตกต่างกัน ดังนั้นการจัดทำโครงการความร่วมมือในแต่ละรูปแบบ ควรมีการศึกษาพัฒนาการ ความเป็นมา หลักการ/ยุทธศาสตร์ รวมถึงวิเคราะห์ถึงศักยภาพ/ข้อจำกัดของบุคคล/องค์กรที่ พหม. จะร่วมมือด้วย เพื่อที่จะสามารถเชื่อมต่อหรือหนุนเสริมให้เกิดกระบวนการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ผลกระทบจากการดำเนินงานโครงการ

การดำเนินงานโครงการความร่วมมือกับบุคคล/องค์กร ได้ส่งผลต่อการพัฒนากระบวนการออมทรัพย์ให้เป็นไปอย่างแพร่หลายและกว้างขวางมากขึ้น โดยพิจารณาได้จากในระดับกลุ่ม ได้มีการส่งเสริมจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในทุกพื้นที่ที่มีโครงการความร่วมมือ ไม่เพียงแต่การส่งเสริมจัดตั้งกลุ่ม บุคคล/องค์กรความร่วมมือยังได้มีบทบาทสำคัญในการติดตาม ส่งเสริมความเข้มแข็งของกลุ่มในด้านการบริหารจัดการ การทำบัญชีกลุ่ม รวมถึงสนับสนุนให้กลุ่มดำเนินกิจกรรมการพัฒนาในด้านอื่นๆ เช่น การพัฒนาอาชีพ/รายได้ การพัฒนาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้ประเมินมีข้อสังเกตในเรื่องการนิยาม เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ในการสมัครเป็นสมาชิก พหม. ที่ยังขาดความชัดเจน ประกอบกับขาดการพัฒนาทักษะของบุคคล/องค์กรความร่วมมือในการส่งเสริมความเข้มแข็งของกลุ่ม

ผลจากการดำเนินงานนอกจากจะส่งผลต่อการขยายตัวของขบวนการออมทรัพย์ในพื้นที่ แล้ว ยังผลักดันให้เกิดการรวมตัวในระหว่างกลุ่ม เป็นเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ระดับจังหวัด ในเกือบทุกจังหวัดที่มีโครงการความร่วมมือ ซึ่งจากการประเมินพบว่า เครือข่ายที่เกิดขึ้นยังไม่สามารถดำเนินการตามบทบาทที่ได้รับไว้ในโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการติดตามสนับสนุนสมาชิกในระดับกลุ่ม เนื่องจากส่วนใหญ่ได้เข้าไปมีบทบาทในด้านอื่น ผู้ประเมินมีความเห็นว่าควรมีกระบวนการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของเครือข่าย รวมถึงกระตุ้นผู้นำเครือข่ายให้ความสำคัญการพัฒนาในระดับกลุ่มและชุมชนมากขึ้น ควบคู่ไปกับการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของสมาชิกอย่างแท้จริง ทั้งในระดับกลุ่มและเครือข่าย

การสนับสนุนงานโครงการความร่วมมือ ไม่เพียงส่งผลต่อการพัฒนาขบวนการออมทรัพย์ในพื้นที่ ยังส่งผลให้เกิดการขยายบทเรียนความร่วมมือและเชื่อมต่อขบวนการไปยังพื้นที่ใกล้เคียง นอกจากนี้ยังเกิดการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆในพื้นที่ ได้แก่ สถาบันการศึกษา องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน เทศบาล เกิดเป็นกลไกพหุภาคีที่จะเข้ามาร่วมมือกันดำเนินงานพัฒนาในท้องถิ่นนั้นๆ

ด้านการบริหารจัดการภายใน พชม. เพื่อสนับสนุนโครงการความร่วมมือ สำนักงานฯได้ปรับใช้ระเบียบเกี่ยวกับการจัดจ้างในลักษณะที่คล้ายกับงานวิจัย มีการตั้งคณะกรรมการจัดจ้างเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ และคณะกรรมการตรวจการจัดจ้าง เพื่อตรวจรับผลการปฏิบัติงานของโครงการ ระบบการบริหารจัดการภายใน พชม. เกี่ยวกับโครงการความร่วมมือ ในช่วงแรกเป็นระบบและขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างกว้างๆ เนื่องจากเป็นแนวทางการสนับสนุนในรูปแบบใหม่ของสำนักงาน ต่อมาจึงได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงเรียนรู้จากปัญหา/ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานร่วมกัน ผลจากการเรียนรู้และปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการภายในตลอดเวลา ช่วยเอื้อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนระหว่าง พชม. กับองค์กรความร่วมมือ

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ยังคงเป็นข้อขัดข้องในการบริหารจัดการภายใน พชม. คือ ปัญหาในเรื่องการสื่อสาร ความเข้าใจที่แตกต่างกันในระหว่างส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องภายใน ช่วงเวลาที่ยังไม่มีการกำหนดชัดเจนในแต่ละขั้นตอนการทำงาน รวมถึงขาดการกำหนดบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ

3. ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการสนับสนุนโครงการความร่วมมือในอนาคต

สำหรับแนวทางการสนับสนุนโครงการความร่วมมือในระยะต่อไป ผู้ประสานมีข้อเสนอแนะต่อส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องดังนี้

(1) การสนับสนุนองค์กรที่ทำความร่วมมือกับ พชม. ควรมีการกำหนดรูปแบบขององค์กรที่จะสนับสนุนให้ชัดเจน ศึกษาภูมิหลัง วิเคราะห์จุดแข็ง ข้อจำกัดของบุคคล/องค์กรความร่วมมือ มีการจัดปรับความคาดหวังและกระบวนการทำงานร่วมกัน

(2) เจ้าหน้าที่ติดตามส่งเสริมองค์กรความร่วมมือ ควรเรียนรู้ประวัติศาสตร์ วิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรความร่วมมือ เพื่อกำหนดบทบาทในการติดตามสนับสนุน รวมถึงจัดทำคู่มือเกี่ยวกับบทบาท ขั้นตอนการทำงานของเจ้าหน้าที่

(3) ระบบการบริหารจัดการภายใน พชม. ควรมีการจัดปรับแนวทางการปฏิบัติงานภายในให้มีความเหมาะสม กำหนดผัง/ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ตลอดจนจัดทำคู่มือเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติงานแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

(4) ยุทธศาสตร์การสนับสนุนโครงการความร่วมมือ ควรกำหนดยุทธศาสตร์การสนับสนุนที่ชัดเจน โดยเฉพาะด้านระยะเวลาการสนับสนุนองค์กรเครือข่าย ยุทธศาสตร์ในการเสริมบทบาทความร่วมมือของพหุภาคี

ภาคผนวก ค

การสรุปเชิงบริหาร

การจัดการสินเชื่อหมุนเวียนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินและวิกฤตของชุมชน
โดยเครือข่ายองค์กรชุมชนเมือง

สรุปเชิงบริหาร
การจัดการสินเชื่อหมุนเวียนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินและวิกฤตของชุมชน
โดยเครือข่ายองค์กรชุมชนเมือง

การดำเนินงานตามโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองเดิม) ได้รับมอบหมายจากการเคหะแห่งชาติ ให้ดำเนินงานตามโครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคนจนในเมืองในภาวะวิกฤต โดยได้จัดสรรงบประมาณจำนวน 250 ล้านบาท แบ่งเป็นโครงการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนและเครือข่าย จำนวน 10 ล้านบาท และโครงการสินเชื่อเพื่อการพัฒนา จำนวน 240 ล้านบาท เงิน 250 ล้านบาทนี้เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการเพิ่มค่าใช้จ่ายของรัฐ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือที่เรียกว่าโครงการมียาชาวา ซึ่งงบประมาณเกือบทั้งหมด 53,000 ล้านบาท เป็นเงินให้เปล่าที่กระจายไปสู่กิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างงานและกระตุ้นเศรษฐกิจ เงิน 250 ล้านบาทเป็นเงินเพียงส่วนน้อยที่ดำเนินการในลักษณะสินเชื่อหมุนเวียน กระจายให้กับเครือข่ายองค์กรชุมชน 85 แห่งทั่วประเทศ บริหารโดยตรงเพื่อแก้วิกฤตของกลุ่มและสมาชิกคนจนในเมือง ทั้งด้านหนี้สินและสร้างอาชีพ โดยการบริหารจัดการร่วมกัน

เงินงบประมาณจำนวนดังกล่าว จัดว่าเป็นเงินจำนวนที่ไม่มากนัก หากเปรียบเทียบกับจำนวนคนจนในเมืองทั่วประเทศ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการกระจายเงินอย่างรวดเร็ว ทั้งถึง และเกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาของคนจนในเมืองในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ การดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนจึงสนับสนุนเครือข่ายองค์กรชุมชน ตลอดจนกลไกต่างๆ ในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานตามโครงการ นับตั้งแต่การจัดทำโครงการการกลั่นกรองโครงการ การพิจารณาอนุมัติโครงการ จนกระทั่งมีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามโครงการ

ผลการดำเนินงานตามโครงการปรากฏว่า โครงการมียาชาวาได้ช่วย“พลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสแก่คนจนในเมือง” ในหลายประการ กล่าวคือ

1. ผลที่เกิดขึ้นกับสมาชิก

1.1 ภายในระยะเวลา 5 ปี เงินสินเชื่อ 240 ล้านบาท ที่หมุนเวียนอยู่ในกลุ่มและเครือข่ายสามารถนำมาหมุนเวียนปล่อยให้สมาชิกกู้ยืมในรอบต่อไป ทำให้มีปริมาณเงินหมุนเวียนภายในชุมชนมากกว่า 700 ล้านบาท ผู้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 70,000 ครอบครัว

1.2 สามารถปลดหนี้ในระบบให้กับสมาชิก ให้พ้นจากวงจรหนี้สินที่โหดร้ายจำนวน 7,100 ครอบครัวในรอบแรก จากวงเงินสินเชื่อที่นำไปปลดหนี้ในระบบจำนวน 110 ล้านบาท โดยใน 1 ปีสามารถหมุนเวียนเงินกลับมาแก้ไขปัญหาให้กับสมาชิกได้มากกว่า 2,000 ครอบครัว และภายใน 5 ปี จะสามารถช่วยสมาชิกเพิ่มขึ้นอย่างน้อย 10,000 ครอบครัว

1.3 ลดภาระดอกเบี้ยเงินกู้ยืมในระบบที่สูงถึงร้อยละ 20 บาทต่อเดือน ให้เหลือเพียง 25 สตางค์ ซึ่งลดไปถึง 80 เท่า ทำให้เงินไม่ไหลออกนอกชุมชนและสามารถนำมาแก้ไขปัญหาคอขวด ทั้งนี้เงินจำนวน 110 ล้านบาทสามารถลดภาระดอกเบี้ยเงินกู้ยืมในระบบได้มากกว่า 260 ล้านบาทในเวลา 1 ปี หรือมากกว่า 1,300 ล้านบาทในเวลา 5 ปี

2. ผลที่เกิดขึ้นกับกลุ่ม/องค์กรชุมชน

2.1 ทำให้กลุ่มออมทรัพย์และองค์กรชุมชนที่ถูกพิษของวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ชีวิตเขาได้พลิกฟื้นขึ้นมาใหม่ เพื่อทำหน้าที่ของสถาบันการเงินของคนยากจนต่อไป อย่างน้อย 150 กลุ่ม จากกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากโครงการจำนวน 700 กลุ่ม

2.2 ช่วยกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มของคนจนที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบได้ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาวิกฤต เกิดกลุ่มออมทรัพย์ใหม่มากกว่า 200 กลุ่ม ในระยะเวลา 1 ปี

2.3 เกิดการเรียนรู้กระบวนการพัฒนาแนวใหม่ที่หลากหลายเพื่อเป็นทางเลือกในการพัฒนากระบวนการชุมชน ผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การเรียนรู้ระหว่างกันอย่างเป็นกระบวนการ เช่น การจัดกองทุนสวัสดิการ การเก็บเงินออม ปล่อยเงินกู้รายวัน เป็นต้น

3. ผลที่เกิดขึ้นกับเครือข่ายและกระบวนการชุมชน

3.1 โครงการพัฒนาความเข้มแข็งได้สร้างโอกาสการเรียนรู้ของภาคประชาชนเอง โดยการศึกษาดูงาน แลกเปลี่ยนประสบการณ์จากชุมชนหนึ่งไปอีกชุมชนหนึ่ง จากภาคหนึ่งไปอีกภาคหนึ่ง จำนวนมากกว่า 70 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมไม่น้อยกว่า 3,000 คน เป็นการเรียนรู้และขยายผลทุนทางสังคมในท้องถิ่นต่างๆ ไปสู่ท้องถิ่นอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและลงทุนน้อย

3.2 เกิดการขยายเครือข่ายจากเดิม เมื่อปี 2542 มีองค์กรเครือข่ายที่เป็นสมาชิกของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองทั่วประเทศจำนวน 60 องค์กร แต่โครงการนี้ได้ช่วยกระตุ้นและเชื่อมโยงชุมชนให้มารวมกัน เรียนรู้และจัดการกันเป็นเครือข่าย ทำให้มีเครือข่ายที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากโครงการ จำนวน 85 เครือข่าย

3.3 องค์กรชุมชนและเครือข่ายได้เรียนรู้และพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการ สามารถเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาและการบริหารสินเชื่อ มีการพัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบระหว่างองค์กรชุมชนกันเองเพื่อสร้างความเปิดเผยโปร่งใสในกระบวนการ

3.4 ผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารการเงินและการจัดการเรียนรู้ร่วมกัน ได้ส่งผลต่อการพัฒนาการแก้ไขปัญหาเรื่องอื่นๆร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น การพัฒนารัฐกิจชุมชนของเครือข่าย การพัฒนาสิ่งแวดล้อมชุมชน การจัดกระบวนการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมืองในโครงการเมืองน่าอยู่ เป็นต้น

ภาคผนวก ง

การสนทนากลุ่ม
และ
การสัมภาษณ์เจาะลึก

กรณีศึกษาสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

รายชื่อกลุ่มและบุคคลที่ให้สัมภาษณ์

การจัดสนทนากลุ่มผู้นำชุมชน ครั้งที่ 1

องค์กร เครือข่ายชุมชนสหกรณ์เคหะสถานชุมชนเมืองแห่งประเทศไทย จำกัด

รายชื่อ ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม

- | | |
|-----------------------------|---------------------------|
| 1. นางอัมพร ศิริรัตน์พเกล้า | สหกรณ์เคหะสถานร่วมใจพัฒนา |
| 2. นางประมาญ มิ่งขวัญ | สหกรณ์เคหะสถานร่วมใจพัฒนา |
| 3. นางไพจิตร เรืองศรีมัน | ชุมชนข้างธานินทร์ |
| 4. นางอรวรรณ จำรัสฉาย | เคหะชุมชนทุ่งสองห้อง |
| 5. นางบุญล้น สงเคราะห์ | ชุมชนริมคลองบางซื่อ |
| 6. นายคำพอง มีชัย | ชุมชนสามัคคีพัฒนา |
| 7. นายมนัส ศิริรัตน์พเกล้า | เคหะชุมชนทุ่งสองห้อง |
| 8. นายวสันต์ หรีสมวงศ์ | เจ้าหน้าที่โครงการสหกรณ์ |

วัน / เวลา วันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2543 เวลา 13.00 - 17.00 น.

สถานที่ สำนักงานสมาคมร่วมกันสร้าง กรุงเทพมหานคร

การจัดสนทนากลุ่มผู้นำชุมชน ครั้งที่ 2

องค์กร เครือข่ายองค์กรชุมชนเมืองเชียงใหม่ (คช.ชม.)

รายชื่อ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม

- | | |
|-----------------------------|------------------|
| 1. นางสาวเพลินพิศ ทิพย์โสภา | ชุมชนศรีเมืองปิง |
| 2. นางสาวอุไร ชัยคำวัง | ชุมชนป่าพร้าวนอก |
| 3. นางสาวศิริมาศ จำจิต | ชุมชนแก่งหัวลิน |
| 4. นางฟองแก้ว ต้อยยศ | ชุมชนศรีเมืองปิง |
| 5. นางไผทอง ชัยพานิช | ชุมชนรถไฟฯ |
| 6. นางปิยะธิดา หล้าจักรสิน | ชุมชนป่าพร้าวนอก |
| 7. นางเล็ก เอี่ยมปุ่น | ชุมชนอินทนิล |
| 8. นางสุดารัตน์ ชัยรังสี | ชุมชนระแกง |

วัน / เวลา วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เวลา 09.00 - 16.00 น.

สถานที่ สำนักงานกลุ่มเพื่อนร่วมงาน จังหวัดเชียงใหม่

การจัดสนทนากลุ่มผู้นำชุมชน ครั้งที่ 3

องค์กร เครือข่ายศูนย์ประสานงานชุมชนเมืองเชียงใหม่ (ศป.ชม.)

รายชื่อ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม

- | | |
|--------------------------|--------------------|
| 1. นางจันทร์แก้วอุ้นเล้ง | 8. นายอำนาจ สุขผืน |
|--------------------------|--------------------|

- | | |
|-------------------------|----------------------------|
| 2. นางโชติกา วรรณวงศ์ | 9. นายจรัสกร อุ่นแสง |
| 3. นางสาวทอง สมฤทธิ์ | 10. นายสุรพล วิริยะพันธ์ |
| 4. นางนิรันดร์ เวียงชัย | 11. นายปฐม ประทุมทอง |
| 5. นางประไพ อมรศักดิ์ | 12. นายภาณุพงษ์ บุรณะศิลป์ |
| 6. นางวรรณนา ชัยมงคล | 13. นายอาทิตย์ ต๊ะพงศ์ |
| 7. นายสรศักดิ์ สวีสด | 14. นายนพ แชนว่อง |

วัน / เวลา วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เวลา 13.00 – 17.00 น.

สถานที่ สำนักงานศูนย์ประสานงานชุมชนเมืองเชียงใหม่ ชุมชนเมืองกาย จังหวัดเชียงใหม่

การจัดสนทนากลุ่มผู้นำชุมชน ครั้งที่ 4

องค์กร เครือข่ายสลัม 4 ภาค

รายชื่อ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม

- | | |
|---------------------------|-------------------------------------|
| 1. นายฉลาด ยงพุกษา | ประธานเครือข่าย สลัม 4ภาค |
| 2. นายโอภาส เจริญพจน์ | ผู้ประสานงานเขต จ.อุบลราชธานี |
| 3. นายพงษ์อนันต์ ช่างธรรม | ผู้ประสานงานศูนย์รวมพัฒนาชุมชน กทม. |
| 4. นางใจดี สว่างอารมณ์ | ประธานเครือข่ายสลัมภาคใต้ |
| 5. นางไพศิษฐ์ พรหมแก้ว | เครือข่ายสลัม 4 ภาค |
| 6. นางหนูเกณท์อินทจันทร์ | สมาชิกสลัม 4 ภาค |
| 7.นางสมใจ สุขใส | สมาชิกสลัม 4ภาค |

วัน / เวลา วันที่ 18 ตุลาคม 2543 เวลา 13.00 – 17.00น.

สถานที่ สำนักงานมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย กรุงเทพมหานคร

การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-dept Interview)

1) สัมภาษณ์ นางพันทิพย์ บุตรตราด อาชีพรับจ้าง

ตำแหน่ง ประธานชุมชนทรัพย์บุญ

อดีตกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมือง (ผู้แทนชุมชน)

กรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

วัน / เวลา วันที่ 1 พฤศจิกายน 2543 เวลา 10.00 – 15.00 น.

สถานที่ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง กรุงเทพมหานคร

2) สัมภาษณ์ นางสาวสมศรี สายทอง อาชีพค้าขาย

ตำแหน่ง อดีตประธานชุมชนบัวหลวง

กรรมการเครือข่ายสิ่งแวดล้อมเขตยานนาวา

อดีตกรรมการโครงการพัฒนาคนจนเมือง (ผู้แทนชุมชน)

วัน / เวลา สถานที่	วันที่ 2 พฤศจิกายน 2543 สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง กรุงเทพมหานคร	เวลา 09.00 - 12.00 น.
3) สัมภาษณ์ ตำแหน่ง	นายประเสริฐ ทิพย์สมบัติ อาชีพรับจ้าง ประธานกลุ่มออมทรัพย์ ชุมชนพื้นนครร่วมเกล้า ไชน7 ประธานเครือข่ายร่วมเกล้า - ลาดกระบัง อนุกรรมการ ประสานงานการพัฒนาชุมชน	
วัน / เวลา สถานที่	วันที่ 5 พฤศจิกายน 2543 ที่ทำการกลุ่มออมทรัพย์ ชุมชนพื้นนครร่วมเกล้า ไชน7 กรุงเทพมหานคร	เวลา 09.00 - 12.00น.
4) สัมภาษณ์ ตำแหน่ง	นายสังเวียน นุชเทียน อาชีพรับจ้างทั่วไป อดีตประธานกรรมการชุมชนบางนา อดีตประธานสหกรณ์เคหะสถานเมืองใหม่พัฒนา อดีตกรรมการบริหาร เครือข่ายสลัม 4 ภาค	
วัน / เวลา สถานที่	วันที่ 28 ตุลาคม 2543 ที่ทำการศูนย์รวมพัฒนาชุมชน ชุมชนโรงปูน กรุงเทพมหานคร	เวลา 09.00 - 12.00 น.
5) สัมภาษณ์ ตำแหน่ง	นายณรินทร์ จำรัสฉาย อาชีพพนักงานรัฐวิสาหกิจ กรรมการกลุ่มออมทรัพย์เคหะชุมชนทุ่งสองห้อง อดีตกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมือง (ผู้แทนชุมชน)	
วันสัมภาษณ์ สถานที่	วันที่ 26 กันยายน 2543 เครือข่ายผู้หญิงชุมชนอ้อด กรุงเทพมหานคร	เวลา 18.00 - 20.00 น.
6) สัมภาษณ์ ตำแหน่ง	นายอารักษ์ หาญฤทธิ์ อาชีพรับราชการ ประธานกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนเมืองเชียงใหม่ อดีตกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมือง (ผู้แทนชุมชน)	
วันสัมภาษณ์ สถานที่	8 ตุลาคม 2543 ชุมชนเมืองกาย จังหวัดเชียงใหม่	เวลา 17.00 -19.00 น.
7) สัมภาษณ์ ตำแหน่ง	นางสาวปนัดดา ทศศิริ อาชีพรับจ้าง ผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์เคหะสถาน ชุมชนนครธนบุรีจำกัด ผู้ประสานงานเครือข่ายชมรมรักษาสีงแวดล้อมบางขุนเทียน	
วัน / เวลา สถานที่	วันที่ 6 พฤศจิกายน 2543 สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง กรุงเทพมหานคร	เวลา 09.00 - 12.00 น.

ประเด็นสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม

1. สถานการณ์และประวัติความเป็นมาของกองทุน 1,250 ล้านบาท
2. แนวคิด ปรัชญา วิสัยทัศน์ การก่อตั้ง
3. แนวทางการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง
4. ผลการดำเนินงาน
5. ผลกระทบ
6. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

สรุปเนื้อหาสำคัญ

การสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้นำชุมชน

1) สถานการณ์สลัมก่อนมีกองทุน 1,250 ล้านบาท

เกิดจากการสั่งสมการแก้ปัญหาชุมชนแออัด ซึ่งชาวบ้านมีส่วนในการเรียกร้องให้มีกองทุนกลางมาแก้ปัญหา เคยมีงบ 119.5 ล้านบาทอยู่ที่การเคหะแห่งชาติชาวบ้านไม่ได้ใช้ แต่เป็นฝ่ายให้ข้อมูลไม่สามารถตรวจสอบได้ และงบ 250 ล้านบาท ของกระทรวงมหาดไทยมอบให้กรมประชาสงเคราะห์รับผิดชอบช่วงที่มีการไล่รื้อชุมชนรุนแรง ในที่สุดถูกโอนมาให้การเคหะฯเป็นผู้ดูแล แนวทางการแก้ปัญหาสลัมจึงเป็นเรื่องของหน่วยงานภาครัฐยังเน้นเรื่องเคหะสถาน ซึ่งชาวบ้านที่ยากจนไม่สามารถเข้าถึง จากการถูกไล่ที่ ต้องเข้าโครงการของการเคหะฯ ซึ่งชาวบ้านไม่มีแหล่งทุน เข้าระบบตลาดไม่ได้เพราะไม่มีเงินที่ดินเป็นของตนเอง องค์การชาวบ้านมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อให้มีกองทุนกลางสำหรับแก้ปัญหา ได้ศึกษาประสบการณ์องค์การการเงินของกามินแบงก์ ในต่างประเทศ ซึ่งมีนักพัฒนา นักวิชาการลงทำงานในชุมชนที่หลากหลาย บางชุมชนมีกิจกรรมด้านออมทรัพย์ และสหกรณ์ เช่น ชุมชนเซ่งกิ ศูนย์รวมน้ำใจ ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน เป็นต้น

เมื่อมีการไล่ที่ด้วยวิธีรุนแรง (การใช้กฎหมายและกำลังเข้ารื้อถอน) ทั้งที่ดินของรัฐและเอกชน เช่น ชุมชนพร้อมใจ ชาวบ้านได้รวมตัวเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการนำงบของรัฐเข้ามาแก้ปัญหา โดยไม่ให้นำมาในรูปแบบเดิมคือผ่านกลไกของรัฐ น่าจะมีหน่วยงานอิสระในการบริหาร ระหว่างนั้นได้มีการหารือแนวทางกับหลายฝ่าย ถ้ารูปแบบของชาวบ้านอย่างเดียวบริหารเงินของรัฐไม่สามารถทำได้ คณะอนุกรรมการที่อยู่อาศัย สภาพัฒนาฯ จึงได้ตั้งคณะทำงาน มีการศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสม ในที่สุดได้เสนอโครงการพัฒนาคนจนในเมืองต่อคณะรัฐมนตรี

ขั้นตอนการจัดตั้งกองทุนเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐได้แก่การเคหะแห่งชาติ และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนชาวบ้านได้เคลื่อนไหวคู่ขนานมาตลอดใช้เวลานานพอสมควร เช่น วังการกุศลธรรมรังค์ การเชิญนายกรัฐมนตรีฯ พณฯนายอานันท์ ปันยารชุน ลงมาเยี่ยมชุมชน เป็นต้น ในที่สุดได้มีการเสนอโครงการไปยังคณะรัฐมนตรี และได้รับอนุมัติในที่สุด

ในขณะที่ชาวบ้านเป็นฝ่ายคิดว่ากองทุนเพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของชุมชนแออัด ภาครัฐคิดแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจให้มีอาชีพรายได้ ในที่สุดแนวคิดทั้ง 2 ก็รวมกันได้ ด้วยเงื่อนไขการมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารที่มีสัดส่วนมาจากชาวบ้าน และสำรองเรื่องอัตราดอกเบี้ยประเภทที่อยู่อาศัย 3% มีการเรียกร้องไม่ให้เอาไว้ที่การเคหะฯเป็นผู้บริหาร เดิมชาวบ้านอยากให้กองทุนลงมาที่ชาวบ้านโดยตรงแต่รัฐทำไม่ได้ต้องมีหน่วยงานของรัฐมารองรับ

2) แนวคิด ปรัชญา วิสัยทัศน์การก่อตั้ง

การเสนอแนวคิดสัดส่วนคณะกรรมการบริหารที่ตัวแทนชาวบ้านมีส่วนร่วมได้แนวคิดมาจากเนื้อหาใน พรบ.ชุมชนแออัด เงินกองทุนเป็นเงินที่มาจากภาษีที่รัฐให้นำมาแก้ปัญหาคนจน น่าจะแก้ได้สอดคล้องเพราะชาวบ้านมีส่วนร่วมมากทุกระดับ ขณะนั้นยังไม่เน้นความเข้มแข็งองค์กรชาวบ้าน

เช่น อบรม สัมมนา ดูงาน แต่เน้นไปที่อยู่อาศัย ด้านเศรษฐกิจของคนจนทั่วประเทศ เป็นกองทุนที่ชาวบ้านมีส่วนร่วมบริหาร เป็นองค์กรของรัฐที่ใกล้ชิดกับชาวบ้านมากที่สุดในขณะนั้น คิดว่าเป็นความหวังใหม่ของคนจนในเมือง และดอกเบี้ยต่ำกว่าการเคหะชาวบ้านคิดว่าเป็นเงินภาษีของทุกคนที่ถูกจัดสรรมาให้คนจนบางส่วนคิดว่าไม่อยากให้เป็นกองทุนให้นำมาแก้ปัญหาชาวบ้าน อยากได้ดอกเบี้ยต่ำ บางส่วนคิดว่าจะต้องทำให้เป็นกองทุนที่ไม่มีวันหมด ชาวบ้านสามารถคืนได้ถ้าดอกเบี้ยไม่สูง เงินจะต้องหมุนกลับ

เงินกองทุนจำนวนนี้คาดหวังว่าเป็นความหวังใหม่ของชาวบ้านน่าจะนำมาแก้ปัญหาของชาวชุมชนแออัดได้จริง และสามารถตรวจสอบได้ แนวคิดเรื่องกองทุน ทุกฝ่ายอยากให้กองทุนเติบโต ฝ่ายองค์กรชาวบ้านอยากให้นำเงินซึ่งเป็นภาษีของทุกคนมาแก้ปัญหาไม่น่าจะเอากำไรมากนัก ส่วนภาครัฐอยากให้กองทุนเติบโต ขณะนั้นบุคคลที่เกี่ยวข้องมีทั้งองค์กรชาวบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน บุคคลในหน่วยงานภาครัฐ และนักวิชาการ

3) ขนาดกองทุน

วงเงิน 1,250 ล้านบาท ขณะนั้นนับว่ามากพอสมควร โดยมีฐานคิดเฉลี่ยปีละ 250 ล้านบาท ภายใน 5 ปี ถ้าเทียบกับจำนวนชุมชนแออัดทั่วประเทศแล้วจะไม่พอ ระยะแรกกำหนดไว้เป็น 3 ประเภท ชาวบ้านต้องรองอัตราดอกเบี้ยโดยเฉพาะเรื่องที่อยู่อาศัย ร้อยละ 3 สัดส่วนจากกองทุนจำนวน 30% ในขณะที่ภาครัฐเน้น 2 ด้านคือ สินเชื่อพัฒนาอาชีพ ร้อยละ 8 สัดส่วน 50% และสินเชื่อหมุนเวียนร้อยละ 10 สัดส่วน 30%

4) วัตถุประสงค์

เขียนไว้แค่ว่าต้องผ่านกระบวนการออมทรัพย์ โดยไม่ให้เครดิตกับกลุ่มประเภทอื่น เรื่องการออมทรัพย์ชาวบ้านบางส่วนมีประสบการณ์มาก่อน การช่วยเหลือคนจนและผู้มีรายได้น้อยผ่านกระบวนการออมทรัพย์ทำให้บางชุมชนที่ไม่เน้นกระบวนการออมฯ แต่ทำกิจกรรมพัฒนาด้านอื่นไม่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุน

5) กลุ่มเป้าหมาย

ได้กำหนดทั่วประเทศ สามารถตีความได้หลากหลาย ทั้งชุมชนแออัด ทั้งคนจนในเมือง ระยะหลังรวมชุมชนเมืองที่เทศบาลจัดตั้งหรือหมู่บ้านจัดสรรบางแห่งที่ทำกลุ่มออมทรัพย์ให้เข้าร่วมกิจกรรมได้ แต่คนจนจริงๆ เข้าไม่ถึง บางคนไม่รู้จัก พหุม. คนจนๆ ที่ไม่มีเครดิตต้องรวมกลุ่มมีกิจกรรม มีกฎระเบียบ

ครอบคลุมกว้างความหมายไม่ชัดเจน เคยมีการหารือในคณะกรรมการบริหาร เกี่ยวกับชุมชนแออัด กับคนจนในเมืองที่หมายถึงคนโดยทั่วไปที่เป็นคนจน ทำให้บทบาทกองทุนเปลี่ยนไป เช่น กลุ่มแท็กซี่ ในกรุงเทพฯ กลุ่มรถสองแถวเชียงใหม่ และสงขลา

ในระยะแรกทุกชุมชนที่มีปัญหาเดือดร้อน ที่มีการรวมกลุ่มทำกิจกรรมตามเงื่อนไข สามารถกู้ได้ ต่อมาก็ได้เฉพาะที่เป็นสมาชิก พหุม. ซึ่งระบุเป็นคุณสมบัติไว้ หรือประเภทโครงการความร่วมมือ

ส่วนชุมชนที่เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยหรือเรื่องปากท้องที่ไม่สามารถเข้าร่วมกลุ่มออมทรัพย์ได้ ไม่มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร นโยบายจากเดิมเน้นที่สลัม ปัจจุบันเปลี่ยนไปมาก บางแห่งเป็นชุมชนหมู่บ้านจัดสรรก็เข้ามาเป็นสมาชิก ดังนั้นความหมายต้องชัดเจน ว่าคนจนคือใคร กลุ่มไหน

6) แนวทางการดำเนินงาน/การบริหารกองทุน

ด้านพัฒนา ในระยะแรกให้มีอาสาสมัครจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์โดยมีค่าตอบแทน 3,000 บาท ต่อชุมชน มีผู้นำรุ่นเก่าหลายคนช่วยทำ มีกลุ่มออมทรัพย์กลุ่มใหม่ๆเกิดขึ้นมาก ในแต่ละส่วนงานจะมีแผนพัฒนาของตนเองเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน เช่น การฝึกอบรม การสัมมนา ฯลฯ ปัจจุบันได้ขยายงานด้านนี้ออกไปอย่างกว้างขวาง รวมทั้งชาวบ้านและเครือข่าย ทำโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง (DANCED) โครงการกองทุนเพื่อสังคม (SIF) และโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง (MIYAZAWA) จนแยกไม่ออกว่าเป็นกองทุนไหน เช่น

(1) โครงการ DANCED เป็นบพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่กองทุน ใช้จ่ายหมดไม่ได้หมุนเวียน ชาวชุมชนสมทบโครงการ 10% ขั้นตอนทำโครงการผ่านกระบวนการพิจารณาของเครือข่ายผ่านผู้ประสานงานไปยังสำนักงาน จากนั้นจะจัดสรรให้ชุมชนต่างๆตามโครงการที่เสนอเงิน DANCED มาเสริมสร้างขบวนชาวบ้านให้ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมแก้ปัญหา เป็นการกระตุ้นชาวบ้านและเปิดประเด็นให้ภาครัฐเห็นศักยภาพชาวบ้านสามารถจัดการได้ซึ่งได้ผลเป็นที่น่าพอใจได้ปริมาณงานมากกว่าจำนวนเงิน

(2) โครงการ SIF เป็นเงินกู้จากต่างประเทศของรัฐทำโครงการเพื่อสังคม ชาวบ้านมีการเสนอเรื่องเงินสวัสดิการ จึงเกิดเมนูที่ 5 ขึ้น เพราะ 4 เมนูแรกมีเงื่อนไขที่ยาก โดยชาวบ้านเสนอรูปแบบกระบวนการจัดการของเครือข่ายเหมือน DANCED ที่เปิดให้ชาวบ้านมีส่วนร่วม

(3) โครงการ MIYAZAWA ต้องผ่านหน่วยงานภาครัฐ และผ่าน พชม. เงินจำนวน 250 ล้านบาทที่ชาวบ้านได้มีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องคือ ในรูปของสินเชื่อฟื้นฟูและสินเชื่อพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กร บางกลุ่มกู้จากโครงการนี้แล้วนำไปใช้หนี้สินเชื่อที่กู้จาก พชม. บางเครือข่ายที่เข้มแข็งมีความสามารถเข้าถึงกองทุนทุกประเภท

ด้านสินเชื่อ พชม.สนับสนุนเฉพาะกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนเพื่อรองรับสินเชื่อ สาเหตุที่ชาวบ้านกู้ยืมเนื่องจากดอกเบี้ยแพงและมีเงื่อนไขมาก กระจายไม่ทั่วถึงกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับการช่วยเหลือ ระยะแรกเน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ ต่อมา มีการส่งเสริมสนับสนุนเครือข่ายให้มีบทบาทมากขึ้นในการพิจารณา กลั่นกรองสมาชิก

ด้านบริหารกองทุนจะอย่างไรให้มีความยั่งยืน เน้นไปที่สินเชื่อด้านอาชีพ สินเชื่อหมุนเวียน ในระยะแรก ส่วนด้านที่อยู่อาศัยไม่ได้เคร่งครัด กติกาไม่แน่นในระยะแรกปล่อยให้กู้มาก ส่งผลให้เกิดหนี้เสียในปัจจุบัน

จากประมาณการรายได้เฉลี่ยประมาณ 7% ต่อปี สัดส่วนรายจ่าย 4% สำหรับบริหาร 1% สำหรับหนี้สูญ 1% สำหรับกองทุนเดบิต 1% พัฒนาความเข้มแข็งองค์กรชุมชน ตรงนี้เป็นที่มาของการเรียกร้องจากเครือข่ายสลัม 4 ภาค ให้นางบพัฒนาความเข้มแข็งสนับสนุนชุมชน ในที่สุดได้มีการอนุมัติและใช้ได้กับทุกเครือข่าย เมื่อปลายปี 2542

7) ระบบและกลไกต่างๆอำนาจการพิจารณา และการประสานงาน

คณะกรรมการบริหารโครงการระยะ 2-3 ปีแรก มีหน้าที่ต่อสู้เรื่องแพ้นะกันสูง ระหว่างฝ่ายตัวแทนชาวบ้านกับตัวแทนภาครัฐ ระยะต่อมามีการปรับเปลี่ยนท่าทีมากขึ้น ฝ่ายชาวบ้านจะให้ข้อมูลภาครัฐปรับเปลี่ยนหลังจากรับรู้ข้อมูล ผู้ทรงคุณวุฒิมีการปรับเปลี่ยนเช่นกัน ตัวแทนชาวบ้านได้เข้าเป็นกรรมการบริหารโดยมีสัดส่วนเท่ากัน

ระบบและกลไกบริหาร ชาวบ้านมีส่วนร่วมสูงเกือบทุกระดับ ระยะแรกเน้นการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์มาก ต่อมานั้นบทบาทที่เครือข่ายหรือเป็นกลไกการทำงานระดับภาค เจ้าหน้าที่มีน้อยต่องานในพื้นที่ แต่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านเข้าร่วมการประชุมและสัมมนาต่างๆ โครงการความร่วมมือเป็นตัวเชื่อมให้ชาวบ้านได้ทำงานแทนเจ้าหน้าที่ เป็นสิ่งดีต่อชาวบ้านที่ได้เรียนรู้และทำงานพัฒนาด้วยเพราะรู้ปัญหาของชุมชน

ระบบการประสานงานระหว่างกลไกต่างๆ กองทุนจุดประกายให้เกิดเครือข่ายแต่ยังไม่มาก เพราะเป็นประเภทสินเชื่อ เมื่อมีโครงการ DANCED สนับสนุนเครือข่ายทำกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม โดยการเอาเครือข่ายพื้นที่เป็นตัวเคลื่อนไหว รวมทั้งการพัฒนาชุมชนให้เครือข่ายมีบทบาทในการพัฒนา และโครงการ SIF กับ MIYAZAWA มาช่วยกระตุ้นกิจกรรมเครือข่าย ทำให้เกิดกระบวนการตรวจสอบโดยแต่ละเครือข่ายมีมากขึ้น

8) พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลง

ด้านพัฒนา งานพัฒนาเจ้าหน้าที่แต่ละส่วนจะเป็นคนคิดโครงการแล้วเสนอเป็นแผนงานในแต่ละปี เช่น ฝ่ายสินเชื่อทำโครงการอบรมด้านบัญชี ชาวบ้านและผู้นำเข้าร่วมกิจกรรมมากโดยเฉพาะพื้นที่ทำงานของเจ้าหน้าที่ พชม. การออมทรัพย์เป็นเรื่องดี ได้ทำกิจกรรมร่วมกันได้มากกว่าเงินและเป็นการสร้างเงื่อนไขให้ชาวบ้านได้รู้จักช่วยตนเอง ทำให้สมาชิกมีส่วนร่วมกระบวนการพัฒนาทำให้ได้เรียนรู้

โครงการความร่วมมือต้องทำตามเงื่อนไข และมีทั้งงบประมาณ ทรัพยากร และวิทยาการของพชม.เอง โครงการความร่วมมือช่วยส่งเสริมการออมทรัพย์ ให้ชาวบ้านตั้งกลุ่มของตนเองได้สามารถเป็นเงินค้ำประกันในการกู้สินเชื่อจากได้ 10 เท่า การออมทรัพย์ทำให้ชาวบ้านได้ช่วยเหลือตนเองเกิดความสามัคคี กองทุนหมุนเวียนภายในกลุ่ม

ชาวบ้านบางส่วนได้ประโยชน์เข้าถึงทรัพยากรของรัฐ ชาวบ้านสามารถคิดโครงการพัฒนาด้วยตัวเองได้ ส่วนโครงการที่เจ้าหน้าที่ทำให้หรือคิดแทนชาวบ้านจะไม่โต ความเข้มแข็งไม่เกิดขึ้นจริง ลำพังกองทุนฯจะแก้ปัญหาไม่ได้ทั้งหมดเพราะติดระเบียบจึงมีกองทุนอื่นมาช่วย เช่น โครงการ

DANCED ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสวนจุดประกายให้เครือข่ายขยายตัว โครงการ SIF กองทุนการศึกษา อาชีพและสวัสดิการ โครงการ MIYAZAWA พัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนเป็นต้น ถ้าไม่มีโครงการพิเศษเหล่านี้ชาวบ้านอาจจะลำบาก กลุ่มเป้าหมายเดิมเน้นไปที่กลุ่มมีปัญหาปัจจุบันได้คลี่คลายปัญหา จึงขยายขอบเขตไปยังกลุ่มอื่น กองทุนจึงมีส่วนทำให้เกิดเครือข่าย และขบวนการชุมชนเมือง จากการได้เห็นประโยชน์

การปรับปรุงโครงสร้างภายในองค์กรส่วนหนึ่งเกิดมาจากบทเรียนการทำงานกับชุมชน ช่วงแรกระดับปฏิบัติงานแบ่งเป็นฝ่ายพัฒนาและฝ่ายสินเชื่อเมื่อมีปัญหา ต่อมาเน้นการพัฒนาองค์กร คือ ทำหน้าที่เบ็ดเสร็จแบ่งตามพื้นที่รับผิดชอบ ระยะเวลาปัจจุบันเมืองนามมากขึ้นให้บทบาทเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมพิจารณาสินเชื่อมากขึ้นมีโครงการของ MIYAZAWA ให้เครือข่ายผู้ผ่านไปรษณีย์อีกต่อหนึ่ง เสริมสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชาวบ้าน แก้ปัญหาได้ตรงจุด เปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้เรียนรู้ นำภูมิปัญญามาใช้จริงชาวบ้านสามารถทำได้ที่ผ่านมาไม่มีองค์กรสนับสนุน หรืออาจทำให้ชาวบ้านไม่รู้จักการต่อรองกับหน่วยงาน

9) การตรวจสอบและประเมินผล

ระยะแรกหลวม เป็นการลองผิดลองถูก ส่งผลให้ชาวบ้านไม่ชำระคืนสินเชื่อ มาเข้มงวดในช่วงหลังกระทบต่อผู้ที่ต้องใช้สินเชื่อ การตรวจสอบภายในมีหลายขั้นตอนตามสายงาน การบังคับบัญชา ชาวบ้านบางส่วนที่รวมกลุ่มเพื่ออยากได้สินเชื่อเห็นช่องทางที่จะได้ดอกเบี้ยเพิ่มก็มี ปัจจุบันทางสำนักงานจะดูแลเข้มขึ้นขึ้น และเครือข่ายมีบทบาทตรวจสอบชาวบ้านมีความรู้สึกเป็นเจ้าของเงินกองทุน

10) ผลกระทบ

เกิดเครือข่ายขึ้นมากแต่บางเครือข่ายไม่ได้เกิดจากกองทุน รูปแบบการพัฒนา ผู้นำหลายคนมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในแง่ดีและไม่ดี ชาวบ้านแย่งผลประโยชน์ กิจกรรมส่วนมากเป็นเรื่องเงิน จึงเป็นเหมือนดาบ 2 คม เงินเป็นเครื่องมือทำให้ผู้นำเปลี่ยนแปลงทั้งทางดีและไม่ดีทำให้ขบวนการเสีย การให้กู้ที่เน้นเชิงปริมาณขาดการจัดระบบทำให้เกิดหนี้เสีย

10) ความคิดและข้อเสนอแนะ

ช่วง 7-8 ปี ที่ผ่านมาชาวบ้านได้ให้ข้อมูลได้มีโอกาสทำให้ภาครัฐปรับเปลี่ยนท่าทีและด้านนโยบาย เงินที่หมุนให้กู้จริงๆราว 500 ล้านบาท จาก 1,250 ล้านบาท เป็นการบริหารเงินอย่างระมัดระวัง 1% จากรายได้ที่จะนำมาพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน พึงจะได้ใช้เมื่อปลายปี 2542 มีสิทธิ์ทุกเครือข่าย เกิดจากการเรียกร้องของชุมชน

สินเชื่อดอกเบี้ยยังสูงถึงแม้ที่กองทุนต่ำ แต่บางสหกรณ์คิดเพิ่มจากสมาชิกสูง โดยเฉพาะโครงการด้านที่อยู่อาศัย บางโครงการสมาชิกไม่เป็นกลุ่มมาจากชุมชนแออัด เป็นเพียงบุคคลมาจากที่ต่างๆก็มีสิทธิ์ ซึ่งไม่เป็นธรรม สินเชื่อดอกเบี้ยยังแพงขณะที่ระบบธนาคารถูก แต่ที่ พชม. ไม่ยอมลดลง ชาวบ้านใช้บริการไม่มากนัก ถ้าไม่มี 3 กองทุนคือ DANCED SIF และ MIYAZAWA มาเสริมเพราะดอกเบี้ยถูก ชาวบ้านอาจไม่เกิดขบวนการมากนัก ชาวบ้านอาจแย่กว่าเดิม ตั้งแต่มีกองทุนได้เปลี่ยน

แนวคิด วิธีการแก้ปัญหาได้หรือชุมชนมาก ชาวบ้านเกิดแนวคิดกู้เงินซื้อที่ดินนอกเมือง มากกว่าที่จะ
เรียกร้องสิทธิ

สัมภาษณ์เจาะลึกเจ้าหน้าที่

- 1) สัมภาษณ์ นายนิพนธ์ กลิ่นวิจิต
 ตำแหน่ง รองกรรมการผู้จัดการสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง
 วัน / เวลา วันที่ 27 ตุลาคม 2543 เวลา 09.00-12.00น.
 สถานที่ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง กรุงเทพมหานคร

- 2) สัมภาษณ์ นายวุฒิพันธ์ รัตนธำรี
 ตำแหน่ง หัวหน้าหน่วยพัฒนาที่อยู่อาศัย สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง
 วัน / เวลา วันที่ 29 ตุลาคม 2543 เวลา 09.30 – 13.00 น.
 สถานที่ สถาบันพัฒนาพื้นฐาน เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร

- 3) สัมภาษณ์ นางปรีดา คงแป้น
 ตำแหน่ง ผู้จัดการมูลนิธิชุมชนเมือง
 วัน / เวลา วันที่ 3 พฤศจิกายน 2543 เวลา 13.00-15.00 น.
 สถานที่ สำนักงานมูลนิธิชุมชนเมือง กรุงเทพมหานคร

รายงานการสัมภาษณ์กลุ่มเจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

รายชื่อผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม

1. นายสิน สือสวน ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการ
2. นายถาวรยศ จงบรรจบ ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการ
3. นางสาวพรรณทิพย์ เพชรมาก หัวหน้าส่วนวางแผนและสารสนเทศ
4. นางสาวอัญชลี แยมพยนต์ หัวหน้าส่วนพัฒนาองค์กรและชุมชน
5. นางสาวกนิษฐา ปรีชาพิชิต หัวหน้าส่วนปฏิบัติการกรุงเทพฯ
6. นายสมทรง มาร์กซ์ เจ้าหน้าที่ส่วนปฏิบัติการภาคกลาง

วัน / เวลา วันที่ 17 พฤศจิกายน 2543 เวลา 13.00 – 16.00 น.
 สถานที่ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง กรุงเทพมหานคร

ประเด็นสนทนากลุ่ม

1. สถานการณ์และความเป็นมาของกองทุน 1,250 ล้านบาท
2. แนวคิด ปรัชญา วิสัยทัศน์การก่อตั้งกองทุน
3. แนวทางการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง
4. ผลการดำเนินงาน
5. ผลกระทบ
6. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

สรุปเนื้อหาการสนทนากลุ่ม

1) ชาวชุมชนมองการแก้ปัญหาชุมชนแออัดในอดีตทำโดยหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะการเคหะแห่งชาติจะเข้าไปมีบทบาทสำคัญ ในระหว่างปีที่อยู่อาศัยสากลได้มีการรณรงค์และเรียกร้องที่สหประชาชาติ ให้มีการแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย และเป็นความพยายามเคลื่อนไหวให้เกิดกองทุน ขณะนั้นมียงบประมาณ 119.5 ล้านบาท อยู่ในการเคหะแห่งชาติซึ่งได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมจากหลายฝ่ายแต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ต่อมาช่วงที่มีการไล่รื้อรุนแรง เช่น กรณีชุมชนพร้อมใจ ทำให้หลายฝ่ายได้ลงพื้นที่ หลังจากนั้นได้มีการอนุมัติโครงการฉุกเฉินงบประมาณ 250 ล้านบาท ของกระทรวงมหาดไทยเน้นไปที่การช่วยเหลือชุมชนแออัด เช่น ไฟไหม้ ไล่อื้อ ซึ่งได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมเช่นกัน มีความต้องการให้งบประมาณนี้อยู่กับหน่วยงานท้องถิ่นคือ กทม. แต่ผู้บริหารขณะนั้นไม่รับ จึงมอบให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้ดูแลโครงการ ในระหว่างนั้นได้อนุมัติโครงการไป 4 ชุมชนคือ ชุมชนไทรทอง ชุมชนสุวรรณประสิทธิ์ 3 ชุมชนหลวงพ่อบัว ชุมชนวัดลาดพร้าว ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองได้เปลี่ยนผู้บริหารประเทศ ในที่สุดโครงการก็กลับมาอยู่ภายใต้การดูแลของการเคหะแห่งชาติ

2) จากปัญหาต่างๆนำไปสู่แนวคิด วิธีการที่หลากหลาย ซึ่งจะต้องแก้ปัญหาเชิงนโยบาย โดยจะต้องมีกองทุนสนับสนุนที่ชัดเจน ได้มีการเชื่อมโยงกระบวนการคิดกับหลายฝ่ายทั้งชาวชุมชน นักวิชาการ นักพัฒนา และฝ่ายราชการได้แก่การเคหะแห่งชาติ และคณะกรรมการที่อยู่อาศัย สภาพัฒนาฯ ต่อมาได้มีการตั้งคณะทำงานขึ้นศึกษาทั้งกรณีของต่างประเทศ เช่น กามีนแบงค์ ของบังคลาเทศ และภายในประเทศเช่นกลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ เครดิตยูเนียน และอื่นๆ โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย และได้นำเสนอโครงการพัฒนาคนจนในเมืองต่อคณะรัฐมนตรีตามขั้นตอน ได้รับการอนุมัติโครงการและงบประมาณสนับสนุนจำนวน 1,250 ล้านบาท ในเวลาต่อมา

จากแนวคิดจะทำอย่างไรให้แหล่งเงินทุนเข้าถึงคนจนได้ เดิมการแก้เรื่องที่อยู่อาศัยอย่างเดียวไม่สามารถแก้ความยากจนได้ซึ่งจะต้องพัฒนาด้านเศรษฐกิจให้มีอาชีพและรายได้ที่มั่นคง ระยะแรกของโครงการเน้นเรื่องเศรษฐกิจ เป็นสินเชื่อด้านสร้างอาชีพ รายได้ ช่วงที่มีการศึกษาวิจัยเปิดการมีส่วนร่วมจึงได้ขยายครอบคลุมสินเชื่อด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นกระแสเรียกร้องของชุมชนขณะนั้น การเสนอโครงการซึ่งวัตถุประสงค์มีลักษณะกว้าง เน้นการกระจายเงินลงสู่คนจน เมื่อมีคณะบริหารได้ปรับปรุงแนวการทำงานเน้นหลักสำคัญโดยคงเนื้อหาชุมชนเป็นแกนกลางของการพัฒนานั้นการมีส่วนร่วมของชุมชน การประสานงานพหุภาคี และการใช้สินเชื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาผ่านกระบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อ

วัตถุประสงค์ตามที่เขียนไว้ในเอกสารไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไรและไม่เป็นปัญหา ซึ่งเขียนไว้กว้าง ครอบคลุมสามารถทำได้ทุกด้าน มีความยืดหยุ่นสูง ปรับได้ตามสภาพปัญหา ซึ่งดีกว่าการวางระบบไว้เคร่งครัด เนื่องจากเป็นงานด้านพัฒนาจึงต้องการให้เป็นกองทุนที่มีความคล่องตัวที่สามารถทำงานได้บรรลุเป้าหมายเน้นทางเศรษฐกิจเพื่อให้คนจนในเมืองมีอาชีพ รายได้เพิ่ม โดยมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ให้หลุดพ้นจากความยากจน มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขณะนั้นยังไม่เน้นเรื่องที่อยู่อาศัยเพราะการเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนี้

กลุ่มเป้าหมายคนจนในเมืองทั่วประเทศ ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติพอสมควรในการนิยาม ว่ากลุ่มคนจนหรือไม่จนจริง คนจนมีหลายลักษณะกรอบการมองปัญหาแบบเก่าต้องให้ชุมชนมีความชัดเจน เช่นการสงเคราะห์ สำหรับการให้สินเชื่อจะต้องดูว่าเป็นชุมชนแบบไหน ในความเป็นจริงชุมชนจะมีปนกันหลายกลุ่มทั้งจนทั้งรวย ถ้าไปแยกแล้วมักจะมีปัญหา

ชุมชนไม่ได้หมายถึงเฉพาะพื้นที่หนึ่งๆ การทำงานเน้นความเป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์กันหรือด้านนอกชุมชนเน้นกระบวนการกลุ่ม ดังนั้นการเขียนไว้กว้างจึงครอบคลุมทั้งหมด รวมทั้งชาวบ้านทั่วไปที่สามารถจัดตั้งกลุ่มก็ได้รับการสนับสนุนทำให้มีพื้นที่ทำงานได้มากขึ้น สำหรับวิธีการเข้าถึงคนจนจริงๆมีหลายทางเช่นผ่านโครงการความร่วมมือ หรือประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ

3) หลักการดำเนินงานและการบริหาร การบริหารกองทุนโดยไม่ให้สูญหาย และเลี้ยงตนเองได้โดยไม่เน้นการเติบโตมาก ซึ่งจะต้องมีกรอบจำกัดค่าใช้จ่ายที่ชัดเจน โดยคาดว่าจะมีรายได้จากกองทุนประมาณ 7% ต่อปี มีสัดส่วนบริหารกองทุนประมาณ 4% ส่วนที่เหลือไว้สำรองกองทุนเติบโตให้สูญ และสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชน ช่วงแรกของการใช้เงินคิดว่าในระยะเวลา 5 ปีจะ 250 ล้านบาท ตามแผนแม่บทของสำนักงาน ซึ่งสอดคล้องกับระยะเวลาของแผน 7 สามารถได้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน ในความเป็นจริงมีรายได้เฉลี่ยประมาณปีละ 4.9%

การบริหารกองทุน ควรอิงบริหารมาจากสัดส่วนร้อยละของกองทุน และควรแยกประเภทให้เปล่า(Grant)หรือสินเชื่อ(Loan)ให้ชัดเจน เช่น พชม. กระจายได้แต่ละปีเป็นตัวตั้ง เพื่อประมาณการรายจ่าย รวมทั้งจัดงบประมาณแบบ Grant โดยไม่ไปเกี่ยวข้องกับเงินกองทุน หรือกรณีได้รับงบประมาณจากโครงการ MIYAZAWA จำนวน 80 ล้านบาท ซึ่งนำมาใช้เป็น Grant ตรงนี้จะต้องมีการระบุการบริหารจัดการไว้ต่างหาก

ยุทธศาสตร์การทำงาน จุดเน้นคืองานพัฒนาด้วยการใช้สินเชื่อแบบผสมผสานเป็นเครื่องมือในการทำงานพัฒนา ระยะแรกเน้นภาพกว้าง ขยายกลุ่ม ขยายขอบวงการให้มาก จะเห็นได้ว่าชาวบ้านยังไม่เข้มแข็ง ยังไม่เน้นอุดมการณ์มากนัก และเจ้าหน้าที่ยังไม่มีการสนทนามากพอ การสนับสนุนสินเชื่อไม่ได้มุ่งไปที่กลุ่มเข้มแข็งเพียงอย่างเดียว กลุ่มที่มีการรวมตัวพอสมควรมีกิจกรรมระดับหนึ่งก็ได้รับการสนับสนุนสำนักงานจะให้ความสำคัญกับกระบวนการให้สินเชื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่เข้มแข็ง ในระยะต่อมาได้เสนอยุทธศาสตร์เสริมความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชน เน้นคุณภาพและให้เครือข่ายมีบทบาทมากขึ้น ในช่วงนี้มีโครงการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง (DANCED) ระยะที่ 1 ประมาณ 32 ล้านบาท เข้ามาเสริมกิจกรรมขบวนเครือข่ายทั่วประเทศ

กลไกการบริหาร และโครงสร้างองค์กร คณะกรรมการบริหารมาจากหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ ชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ด้านต่างๆที่เกี่ยวข้อง ในสัดส่วนที่เท่ากันมีผู้ว่าการคณะฯ เป็นประธาน กรรมการผู้จัดการเป็นเลขานุการและกรรมการ จะทำหน้าที่ดูแลด้านนโยบายภาพรวมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมติที่เสนอคณะรัฐมนตรี แต่การบริหารกองทุนในรายละเอียด เช่นการใช้งบประมาณ การเลือกกลุ่มเป้าหมาย หรืออนุมัติแผนงานประจำปี สามารถดำเนินงานได้อิสระการ

บริหารสำนักงานจะมีกรรมการผู้จัดการเป็นผู้บังคับบัญชา แบ่งการทำงานเป็นฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายปฏิบัติการ ระยะแรกการทำงานจัดเป็น 2 ทีม คือฝ่ายพัฒนาและฝ่ายสินเชื่อ ต่อมาปรับปรุงเป็นกลุ่มปฏิบัติการ รับผิดชอบพื้นที่เป็นเขตหรือโซน ทำงานกันเป็นทีมแบบเบ็ดเสร็จ การปรับเปลี่ยนระบบภายในสามารถทำได้ ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการบริหาร

รูปแบบการทำงานพัฒนา จากเดิมเจ้าหน้าที่จะเป็นฝ่ายกระทำต่อมาชาวบ้านและเครือข่ายมีบทบาทมากขึ้น จึงเน้นการทำงานแบบพหุภาคี ประสานกับทุกหน่วยงานโดยชาวบ้านเป็นศูนย์กลาง การพัฒนา การทำงานมีปัญหามากในระยะแรก ซึ่งได้เรียนรู้จากประสบการณ์และมีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลาและเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

4) การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงถึงแม้กองทุนจะมีข้อจำกัดด้านกฎหมาย แต่การดำเนินงานการกำหนดแผนงานสามารถทำได้โดยคณะกรรมการบริหาร เช่น ด้านสินเชื่อได้กำหนดกรอบไว้ชัดเจน ด้านพัฒนาคือกระบวนการเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน จะนำไปทำด้านอื่นไม่ได้

นับว่าเป็นกองทุนแรกที่เน้นการเสริมให้เกิดขบวนการชาวบ้าน เน้นหลักการมีส่วนร่วมทุกระดับตั้งแต่ชุมชน เครือข่าย และภาค เกิดขบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ทั่วประเทศ โดยไม่เน้นเรื่องเงินกู้อย่างเดียว สามารถคิดงานพัฒนาด้านอื่นๆได้ เช่น ด้านสวัสดิการ ด้านสิ่งแวดล้อม การมีโครงการ DANCED และงบประมาณอื่นๆมาสนับสนุนด้านหนึ่งคือการเอาปัญหาของชาวบ้านเป็นตัวตั้งโดยคิดว่ามีทรัพยากรมาสนับสนุนตรงนี้สามารถทำได้ หรืองบประมาณ 250 ล้านบาทจากโครงการ MIYAZAWA เมื่อการเคหะฯ ให้เขียนแผนเสนอก็สามารถเข้าร่วมโดยเอาฐานของชาวบ้านที่มีอยู่แล้ว ซึ่งมีมากกว่าหลายหน่วยงาน

ในการบริหารกองทุนสามารถทำงานพัฒนาได้เองโดยเจ้าหน้าที่เป็นผู้ทำโครงการ ซึ่งแต่ละส่วนจะนำปัญหามาจากพื้นที่ โดยจะนำไปใช้นอกเหนือจากวัตถุประสงค์คือเสริมสร้างความเข้มแข็งไม่ได้ แต่เวลาลงทำงานปัญหาของชาวบ้านมีมาก เช่นด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเด็ก ฯลฯ ซึ่งเป็นงานเชิงประเด็นที่ชาวบ้านประสบอยู่ทุกวัน ชาวบ้านเสนอโครงการเหล่านี้ขึ้นมาเรื่อยๆ แต่ละชุมชนมีกลุ่มออมทรัพย์ของตนซึ่งเป็นจุดแข็งที่มีอยู่แล้ว การเชื่อมกับแหล่งทุนอื่นส่งผลต่อทุนในชุมชนด้วย ทั้งโครงการ SIF MIYAZAWA และ DANCED ฐานส่วนใหญ่คือกลุ่มที่เราทำงานด้วย ดังนั้น พชม.เลยมาคิดรูปแบบการบริหารโครงการเหล่านี้ไปด้วยเสร็จแล้วกลไกที่จะทำคือ พชม. เพราะใกล้ชิดกับชาวบ้าน

กองทุน มีข้อจำกัดจะเอาไปใช้นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ไม่ได้ ในขณะที่ชาวบ้านมีประเด็นปัญหามาก เมื่อมีแหล่งทุนจากภายนอก พชม.ก็จะบอกชาวบ้าน และดูเงื่อนไขด้วยว่ามีอะไรบ้างจากที่เคยทำงานได้เห็นศักยภาพของชาวบ้านขณะเดียวกันก็เห็นปัญหาควบคู่กัน เลยสามารถปรับเปลี่ยน เช่น กลุ่มที่มีปัญหานี้ผิมนัด ก็เอาเงินนี้ไปเสริม

กระบวนการออมทรัพย์ มีความเข้มแข็ง มีความต่อเนื่อง มีระบบการจัดการ และมีทุน ทำให้ชาวบ้านต้องรับผิดชอบร่วมกันมากขึ้น เป็นการสร้างความเข้มแข็งขององค์กร และองค์กรแบบนี้ที่คิดกระบวนการแก้ปัญหาของชุมชน หลายครั้งพบว่าการที่กลุ่มออมทรัพย์มาร่วมกันคิดและเสนอโครง

การได้ก่อนกลุ่มอื่นเสมอ การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลง ส่วนหนึ่งเกิดจากประสบการณ์ของชุมชน และการทำงานของ พชม. เอง

วิสัยทัศน์ของผู้บริหารกองทุนก็มีส่วนสำคัญ และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างมากเช่นเมื่อกองทุนมีข้อจำกัด ความจำเป็นต้องเอากองทุนใหม่ๆเข้ามาเสริมซึ่งแต่ละกองทุนเกิดจากความต้องการจริงๆ เป็นขบวนการที่ชาวบ้านมีความพร้อม โดยไม่คิดแต่เพียงทำอย่างไรให้กองทุนเติบโต เช่น ถึงแม้จะได้โครงการสิ่งแวดล้อม DANCED มา ถ้าผู้บริหารไม่คิดก็ไม่เกิดขบวนการที่เป็นอยู่ เงินจากภายนอกเป็นตัวขยายงานได้เหมือนกันเพราะเป็นการใช้เงินที่คล่องตัว ทำให้เกิด Model ใหม่ ต่อโครงการ SIF และ MIYAZAWA ด้วย การที่มีกองทุนอื่นมาเสริมนับว่าเป็นโอกาสของชาวบ้าน ขึ้นกับการที่จะปรับเปลี่ยนกองทุนเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์อย่างไร เช่นกรณีโครงการ SIF เราไม่ได้บริหาร แต่เป็นการกระตุ้นให้ชาวบ้านรู้จักคิดและบริหารจัดการ ในขณะเดียวกันสินเชื่อ พชม ก็ลดลงแต่ไม่คิดว่า เป็นปัญหา คิดว่าทุกกองทุนทำอย่างไรจะไปสร้างประโยชน์ให้ชาวบ้านได้ เกิดกระบวนการเรียนรู้ อะไรใหม่ๆ การทำงานพัฒนาไม่ได้หมายถึงจะต้องตรงตามเป้าที่วางไว้ทั้งหมด แต่พอกองทุนอื่นมาทำให้ชาวบ้านเติบโตและพึ่งตนเองได้และไม่มาพึ่งจากพชม.ก็ถือว่าประสบผลสำเร็จ เนื่องจากมองไปที่ตัวชาวบ้านที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ถ้าขบวนการชาวบ้านเกิด เงินก็มาเองโดยธรรมชาติ

งบบริหารไม่ได้แยกก้อนเงินไว้ชัดเจนแต่กำหนดเพดานไว้ มาจากส่วน 4% ของกองทุน มีการปรับสัดส่วนให้ชัดเจนเพื่อให้มั่นใจว่ากองทุนสามารถอยู่ได้ ขณะเดียวกันก็ให้มีบพอสสมัครที่จะทำงานพัฒนาต่อไปได้ กองทุนนี้จะให้เรียกว่าเป็นองค์กรพัฒนาที่มีกองทุน โดยไม่ใช่เป็นแหล่งทุน ดังนั้นถ้าที่ไหนสามารถระดมทุนได้ก็เป็นเป้าหมายของเรา

การตรวจสอบและประเมินผลมีระบบการตรวจสอบการเงินที่รัดกุม เนื่องจากเป็นเงินงบประมาณของรัฐบาลใช้จ่ายต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี การบริหารกองทุนมีระบบการตรวจสอบประเมินผลตามสายงาน เช่น การทำแผนงาน การประชุม การทำรายงาน เป็นต้น การพิจารณาและทำโครงการจากล่างขึ้นบนโดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากชาวบ้านทุกระดับ

กลไกการมีส่วนร่วมมาก ตั้งแต่กระบวนการวางแผน หรือปัญหาอะไรที่คิดว่ากระทบชาวบ้านจะปรึกษาหมด แต่กระบวนการมีส่วนร่วมก็มีข้อจำกัด บางครั้งมีความล่าช้า แต่ถือว่าเป็นพัฒนาการเป็นการเรียนรู้ แต่ได้มีการปรับปรุงเพื่อไม่ให้ล่าช้า เช่น สินเชื่อที่จะผ่านเข้าสู่การพิจารณาของสำนักงานฯ ต้องผ่านเครือข่าย หรือขบวนการเป็นผู้ดูแลในเบื้องต้น

5) ส่งผลต่อขบวนการแก้ปัญหาคนจนในเมืองมาก เกิดการขยายไปยังภูมิภาคต่างๆทั้งในและต่างประเทศ เครือข่ายเข้ามามีบทบาทในการพัฒนามากขึ้น มีเงินออมของสมาชิกเพิ่มมากขึ้น

บทบาทเครือข่าย ปัจจุบันชาวบ้านมีศักยภาพในการพัฒนา แต่ถ้าปล่อยเขาไปเลยอาจจะมีปัญหา ปัจจุบันมีขบวนการขยายไปตามต่างจังหวัดทุกภูมิภาค บางเครือข่ายสามารถพึ่งตนเองได้บางเครือข่ายพอระดับปกครองตัวเองคิดว่าการมีเวทีชุมชนจะช่วยตรงนี้ได้มาก ช่วยกันเป็นพลัง ถ้ามอง

ในเชิง Movement ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน การให้เขาพึ่งตนเองในการบริหารจัดการ การต้องใช้เวลาอีกสักกระยะหนึ่ง โครงการ SIF MIYAZAWA ถือว่าเป็นแบบฝึกหัดในด้านบริหาร แต่เป็นกิจกรรมที่ยังไม่มากนัก การที่จะให้องค์กรเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ในอนาคต คิดว่าต้องมีอีกพอสมควร ต้องมีเทคนิคเข้าไปเสริม ต้องมีองค์ความรู้มากขึ้น ยังต้องการการหนุนเสริม ที่ผ่านมาก็ถือว่าเป็นการทดลองค่อยเรียนรู้กันไป

กระบวนการสร้างความเข้มแข็ง สำนักงานอาจจะไม่ได้ลงลึกกับชุมชนมากนักแต่จะให้การสนับสนุน ใครจะเป็นผู้สร้างก็ได้ทั้ง NGOs องค์กรชุมชนหรือโครงการความร่วมมือ พชม.ถูกมองเป็นองค์กรทุนบ้าง เป็นองค์กรสินเชื่อบ้าง หรือบางแห่งที่มีปัญหาจะเข้ามาปรึกษา

6) กองทุน ควรมีบทบาทเพื่อการพัฒนาให้องค์กรชุมชนมีความเข้มแข็ง การให้สินเชื่อเป็นเพียงปัจจัยสนับสนุน การบริหารเน้นให้ชาวบ้านมีส่วนร่วม ไม่ควรเน้นเอาผลงานทางปริมาณควรทำให้องค์กรค่อยๆโตขึ้น

กองทุนใหม่ควรมีความเป็นอิสระและตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ จัดสัดส่วนงบประมาณให้ชัดเจน เช่น ให้มีงบสนับสนุนการพัฒนาและงบบริหาร โดยไม่คาดหวังที่จะให้ดอกเบียจากสินเชื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมด เพราะกองทุนมีภารกิจสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนา

การเป็นกองทุนจากรัฐที่มีกฎระเบียบควบคุมอยู่ ส่วนหนึ่งขึ้นกับวิสัยทัศน์ผู้บริหาร เช่น โครงการความร่วมมือว่าตรงไหนที่สามารถทำได้ (ใช้ระเบียบงานพัสดุ การจัดจ้าง) และการตั้งงบประมาณมาเป็นกองทุน แต่การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินเป็นไปตามรายการย่อยซึ่งเป็นข้อจำกัด

การกระจายอำนาจให้เครือข่ายมีบทบาทมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นการกระจายการตัดสินใจหรือการกระจายเงิน ไม่ทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่น้อยลงเป็นการขยายงานได้กว้างขึ้นกว่าเดิม มีเครือข่ายหรือโซน ถือเป็นการเปลี่ยนบทบาทการทำงานเมื่อคนน้อยปริมาณงานมากต้องทำหน้าที่เชื่อมประสานให้เกิดการพัฒนาพร้อมกับหน่วยงานอื่น

การกระจายไปท้องถิ่น ต้องดูว่ากระจายอะไรระหว่างเงินกับการตัดสินใจ พชม.ไม่ได้กระจายเงินแต่เป็นการกระจายการตัดสินใจ พยายามให้ท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นส่วนกลางจะตัดสินใจน้อยลง แต่เงินยังอยู่ที่ส่วนกลางเป็นเหตุผลในการบริหารจัดการ จากประสบการณ์ยังมีความไม่พร้อมของท้องถิ่น โดยเจตนาคือการกระจาย แต่เริ่มจากกระบวนการตัดสินใจ ถ้าเงินอยู่ที่ส่วนกลางโอกาสที่ท้องถิ่นจะช่วยกันตรวจสอบช่วยกันพัฒนามีมากกว่า เมื่อเงินลงไปแล้วมีการแบ่งสัดส่วนกัน ทำให้ชาวบ้านไม่เดือดร้อน การตัดสินใจอยู่กับคนกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นประเด็นการพัฒนามุ่งไปที่กระบวนการตัดสินใจ การกำกับดูแลมากกว่าตัวเงิน

การเป็นองค์กรทุนอย่างเดียวคิดแต่เรื่องบริหารเงินทุน ถ้าหากมองย้อนไปเมื่อ 7-8 ปีก่อน หากคิดว่าเงินถูกตัดมาให้อาจจะไม่มาถึงวันนี้อาจจะหมดไปแล้ว ในการบริหารจะพลิกสถานการณ์ได้

อย่างไร ในขณะที่เจ้าหน้าที่ยังไม่มีประสบการณ์มากพอ จริงๆแล้ว พชม.มีประสบการณ์ที่หลากหลาย ทั้งทำเอง และโครงการความร่วมมือ บางแห่งเป็นองค์กรท้องถิ่น บางแห่งเป็นชาวบ้าน บางแห่งเป็นองค์กรพัฒนา ถือว่าเป็นพัฒนาการของการหาทุนให้คนอื่นทำ การทำงานขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายด้วย เช่น ชาวบ้านเขาอยากทำเอง ขึ้นกับธรรมชาติด้วย พชม.ลงไปชวนชาวบ้านคุยปัญหา ชวนทำงานแก้ปัญหา ถ้าหากตรงนี้เป็นงานสร้างฐาน ต่อไปจะให้ใครทำในอนาคต ดังนั้น พชม.จึงเน้นฐานการพัฒนาไปที่ชาวบ้าน องค์กรชาวบ้าน หรือเครือข่าย ขึ้นมาทำเองในขณะเดียวกันไม่ปิดกั้นบาทหน่วยงานอื่น ถ้าจะทำงานให้ครอบคลุมทั่วประเทศคงไม่เป็นคนลงไปทำเอง ซึ่งเป็นทิศทางที่มีจังหวะก้าวของมันไป

ปัจจุบันพัฒนาถึงขั้นต้องการกระจายอำนาจการตัดสินใจสู่ท้องถิ่น เช่น การเป็นสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ถูกเรียกร้องให้ไปจัดการระดับท้องถิ่น โดยให้ชาวบ้านมีส่วนร่วม ซึ่งแต่ละภูมิภาคน่าจะมีกองทุนเป็นของตนเอง