



เอกสารพลังงาน

การบริหารโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนา
การคุ้มครองทางสังคม ระยะที่ 2

โดย

นางวิมลศรี ปัทมรินทร์

ตำแหน่ง นักวิชาการแรงงาน 70

ผู้รับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน 80
หน่วยงาน / สังกัด กลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผล สำนักตรรกและประเมินผล
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน



12.05.6
16730
2548
จ.1

ห้องสมุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
10569
การบริหารโครงการความ

คำนำ

การศึกษาการบริหารโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม ระยะที่ 2 (Country Development Partnership Social Protection หรือ CDP-SP) ซึ่งผู้ศึกษาได้เลือกมาศึกษาวิเคราะห์ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เนื่องจากเห็นว่า เป็นโครงการความร่วมมือรูปแบบใหม่ระหว่างธนาคารโลก และกระทรวงแรงงาน ที่ธนาคารโลกได้ริเริ่มดำเนินการเป็นครั้งแรกในประเทศไทย และเป็นโครงการที่ดำเนินการต่อเนื่อง จากโครงการระยะที่ 1 เป็นโครงการที่เน้นการปฏิรูปและการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารงานด้านการคุ้มครองทางสังคม โดยการบริหารโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม ระยะที่ 2 นี้ จะเป็นการศึกษาและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมโครงการ ในการปรับปรุง วางแผน ทดลอง อบรม หรือพัฒนาบุคลากรโดยเฉพาะด้านแรงงาน จึงทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะการบริหารโครงการ ปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานโครงการที่ผ่านมา โดยพยายามให้มีเนื้อหาครอบคลุมในทุกด้าน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ CDP-SP และโครงการความร่วมมืออื่น ๆ จากต่างประเทศ ตลอดจนเป็นองค์ความรู้แก่ผู้ที่สนใจที่จะศึกษาค้นคว้าการดำเนินงานในลักษณะนี้ต่อไป

การศึกษาดังกล่าวไม่อาจสำเร็จลงได้ด้วยดี หากไม่ได้รับความอนุเคราะห์จากที่ปรึกษาโครงการ ดร.ไมตรี วสันตวิวงศ์ และเพื่อนร่วมงานหลาย ๆ ท่านที่ให้การสนับสนุนทั้งเอกสาร ข้อมูล และเป็นกำลังใจ ผู้ศึกษาจึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารผลงานทางวิชาการเล่มนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคมไม่มากนัก

วิมลศรี ปัทมินทร์

ธันวาคม 2548

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 วิธีการศึกษา	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	3
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารโครงการ	4
2.1.1 ความหมายของการบริหารโครงการ	4
2.1.2 มโนทัศน์ของการบริหารโครงการ	5
2.1.3 กระบวนการวางแผนโครงการ	7
2.1.4 กระบวนการบริหารโครงการ	9
2.1.5 ระบบการบริหารโครงการ	10
2.1.6 โครงสร้างการบริหารโครงการ	13
2.1.7 การวิเคราะห์โครงการ	14
2.2 แนวคิดการคุ้มครองทางสังคม	17
2.2.1 ความหมายและขอบเขตของการคุ้มครองทางสังคม ของธนาคารโลก	18
2.2.2 การคุ้มครองทางสังคมในบริบทของกระทรวงแรงงาน	24
บทที่ 3 โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม	27
3.1 ความเป็นมาของโครงการ	27
3.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ	29
3.3 ขอบเขตการดำเนินโครงการ	30
3.4 วิธีการบริหารและการดำเนินโครงการ	31
3.5 ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	54
3.6 แหล่งเงินช่วยเหลือ	55
3.7 ข้อตกลงความช่วยเหลือและระเบียบราชการไทยที่เกี่ยวข้อง	55

บทที่ 4	การบริหารโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม	59
4.1	การจัดทำแผนงานโครงการ	59
4.2	การดำเนินกิจกรรมโครงการ	61
4.3	การประสานงานโครงการ	68
4.4	การติดตามประเมินผลและรายงานผล	69
บทที่ 5	ผลความก้าวหน้าการบริหารโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม ระยะที่ 2	72
5.1	ผลความก้าวหน้าของการบริหารงานโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2	72
5.2	การใช้จ่ายเงินช่วยเหลือในการบริหารงานโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2	94
บทที่ 6	วิเคราะห์การบริหารโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม	97
บทที่ 7	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	102
	บรรณานุกรม	
	ภาคผนวก	

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

วิกฤตทางการเงินที่เกิดขึ้นในประเทศไทยปี 2540 มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องสูญเสียรายได้และเสียโอกาสในการทำมาหากินเลี้ยงชีพ รัฐบาลในขณะนั้นได้มีการปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 - 2544) ให้รองรับสถานการณ์ที่เป็นผลกระทบวิกฤตเศรษฐกิจ โดยได้ดำเนินมาตรการเร่งด่วนหลายประการ เช่น โครงการมิยาซาวา (Miyazawa) โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project - SIP) เป็นต้น เพื่อให้ความช่วยเหลือลดผลกระทบของทางเศรษฐกิจที่มีต่อประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่ยากจนและด้อยโอกาส และการพยายามแก้ปัญหาจากวิกฤตดังกล่าวได้ชี้ให้รัฐบาลโดยเฉพาะกระทรวงแรงงานในขณะนั้นเห็นว่า ระบบความคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) ทั้งที่เป็นระบบทางการ (Formal) และไม่เป็นทางการ (Informal) ของประเทศไทยที่มีอยู่นั้น ไม่เพียงพอที่จะปกป้องคุ้มครองและให้การสงเคราะห์ต่อประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ (Shock) ที่มีผลกระทบต่อสวัสดิภาพในการดำเนินชีวิตของประชาชน เช่น เจ็บป่วย ถูกปลดออกจากงาน ภัยธรรมชาติ ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ เป็นต้น ในปี 2543 กระทรวงแรงงาน จึงได้ริเริ่มปรึกษาหารือกับธนาคารโลกในการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบความคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทย ซึ่งธนาคารโลกได้เห็นชอบกับแนวคิดดังกล่าว จึงได้จัดทำความตกลงในการทำโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาประเทศ (Country Development Partnership - CDP) ในด้านความคุ้มครองทางสังคม (Social Protection - SP) โดยเริ่มดำเนินโครงการในระยะที่ 1 ตั้งแต่ตุลาคม 2543 - พฤศจิกายน 2545

โครงการ CDP-SP ระยะที่ 1 เป็นโครงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับระบบความคุ้มครองทางสังคม โดยกระทรวงแรงงานเป็นผู้ดำเนินการ และธนาคารโลกเป็นผู้ให้การสนับสนุนแบบให้เปล่า (Grant Aid) ด้านการเงินและผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ รูปแบบการดำเนินโครงการเป็นในลักษณะหุ้นส่วน หรือเรียกกย่อ ๆ ว่า CDP (Country Development Partnership) ระหว่างส่วนราชการไทยและธนาคารโลก ซึ่งเป็นรูปแบบการดำเนินงานแบบใหม่ที่ธนาคารโลกเริ่มทดลองใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยดำเนินกิจกรรมใน 5 ด้าน ได้แก่ ด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน การบริการจัดหางาน การประกันการว่างงาน การช่วยเหลือทางสังคมและระบบข้อมูลด้านความคุ้มครองทางสังคม และมีผลการดำเนินงานทั้งสิ้น 51 รายการ เป็นการจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา

ปรับปรุงงาน 18 รายการ จัดประชุมสัมมนาและฝึกอบรม 33 รายการ โดยได้รับเงินช่วยเหลือ (ให้เปล่า) จากธนาคารโลก จำนวน 629,568 เหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 26.6 ล้านบาท ซึ่งมาจากเงินทุน Population and Human Resource Development (PHRD) ของรัฐบาลญี่ปุ่น จำนวน 394,215 เหรียญสหรัฐ และเงินกองทุน ASEM Fund จำนวน 235,353 เหรียญสหรัฐ

หลังจากการดำเนินงานโครงการ CDP-SP ระยะที่ 1 สิ้นสุดลง ธนาคารโลกได้สนับสนุนโครงการต่อเนื่องให้กระทรวงแรงงานดำเนินโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2 ต่ออีก โดยได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน ASEM จำนวน 985,000 เหรียญสหรัฐ มีระยะเวลาในการดำเนินงานตั้งแต่ กุมภาพันธ์ 2546 – กุมภาพันธ์ 2549 ซึ่งแผนการดำเนินงานโครงการ CDP-SP ในระยะที่ 2 จะเป็นการศึกษาและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคต่อหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาเพื่อปรับปรุง วางแผน ทดลอง อบรมหรือพัฒนาบุคลากรตามแนวทางข้อมูลที่ได้นำเสนอจากการศึกษาในระยะที่ 1 มีหน่วยงานที่ร่วมโครงการ 4 กระทรวง คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงแรงงาน

การบริหารโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2 จะแตกต่างจากโครงการ CDP-SP ระยะที่ 1 โดยข้อกำหนดของกองทุน ASEM ที่ให้โครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน จะต้องดำเนินการตามข้อกำหนดอัตรามาตรฐานการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือ (Standard Disbursement Percentage-SDP) ที่กำหนดให้รัฐบาลไทยจัดงบประมาณสมทบกิจกรรมการจ้างที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญ ในอัตรา 8 % และกองทุน ASEM สนับสนุน 92% ของค่าจ้างที่ปรึกษา ส่วนกิจกรรมประชุม สัมมนา/ฝึกอบรม กองทุน ASEM สนับสนุนค่าใช้จ่าย 100% การบริหารโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2 จะเป็นการรับเงินสนับสนุนแบบให้เปล่าจากกองทุน ASEM ผ่านธนาคารโลกโดยมุ่งหวังให้มีการดำเนินโครงการแบบธรรมาภิบาล (Good governance) โปร่งใส และตรวจสอบได้ อีกทั้งธนาคารโลกและกองทุน ASEM เองก็มีเงื่อนไขการดำเนินงาน โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างที่แตกต่างไปจากระเบียบราชการไทย ซึ่งนับเป็นเรื่องใหม่และไมคุ้นเคยสำหรับผู้ปฏิบัติงานฝ่ายไทย ในขณะเดียวกันก็กำหนดให้มีการดำเนินการตามระเบียบของแหล่งเงินได้ในบางขั้นตอน ประกอบกับการที่โครงการจะต้องถูกตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของงาน และการบริหารการเงินทั้งจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ธนาคารโลก และกองทุน ASEM ทำให้บทบาทหน้าที่ในการบริหารโครงการและบริหารเงินกองทุน ASEM จำเป็นต้องมีความรอบคอบ และสามารถประยุกต์ทั้งระเบียบราชการไทยและกฎเกณฑ์เงื่อนไขของธนาคารโลกเข้าด้วยกัน ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่น่าเรียนรู้ว่า การบริหารโครงการในลักษณะนี้ มีวิธีการในการบริหารโครงการอย่างไร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร และข้อสรุปจากโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2 จะเป็นแนวทางและเป็นองค์ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจากการดำเนินโครงการความร่วมมือในลักษณะนี้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษารูปแบบลักษณะการบริหารโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม (CDP-SP) ระยะที่ 2

1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ผลสำเร็จ ปัญหา อุปสรรคในการบริหารโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม (CDP-SP) ระยะที่ 2

1.2.3 เพื่อสรุปองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม (CDP-SP) ระยะที่ 2 และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงในการบริหารโครงการในลักษณะนี้

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้จะศึกษาวิเคราะห์รูปแบบ ลักษณะการบริหารโครงการ วิธีการดำเนินงานซึ่งบริหารโครงการโดยกระทรวงแรงงาน ของโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม (CDP-SP) ระยะที่ 2 ในช่วงระหว่างเดือน กุมภาพันธ์ 2546 – ธันวาคม 2548 เท่านั้น

1.4 วิธีการศึกษา

1.4.1 ศึกษาแบบลักษณะการบริหารโครงการ วิธีการดำเนินงานของโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม (CDP-SP) ระยะที่ 2 จากเอกสารวิชาการ เอกสารโครงการและเอกสารอื่น ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

1.4.2 สรุปวิเคราะห์จากประสบการณ์การปฏิบัติงานของผู้ศึกษาเองที่ร่วมปฏิบัติงานในโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1.5.1 ทำให้เข้าใจวิธีการบริหารโครงการ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2

1.5.2 ทำให้เกิดเป็นองค์ความรู้ในการดำเนินโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในลักษณะเดียวกันนี้ อันจะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงานและผู้สนใจที่จะศึกษาค้นคว้าต่อไป

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการบริหารโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม (CDP-SP) ระยะที่ 2 ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาโดยอาศัยแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเข้าใจในการศึกษา ประกอบด้วย

- 2.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารโครงการ (Project Management)
- 2.2 แนวคิดการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection)

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารโครงการ (Project Management)

2.1.1 ความหมายของการบริหารโครงการ

“โครงการ” (Project) เป็นคำที่รู้จักกันแพร่หลาย แต่ความเข้าใจในความหมายของ “โครงการ” แตกต่างกันไป มีนักวิชาการได้ให้ความหมายและคำอธิบายไว้มากมาย คล้ายคลึงกัน ซึ่งจะยกมากล่าวในที่นี้ได้ดังนี้

ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ (2527 : 5) ให้คำจำกัดความ “โครงการ” ว่าเป็น “กิจกรรมหรืองานที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทน กิจกรรมหรืองานดังกล่าวจะต้องเป็นหน่วยงานอิสระหน่วยหนึ่งที่สามารถทำการวิเคราะห์ วางแผน และนำไปปฏิบัติ พร้อมทั้งมีลักษณะแจ้งชัดถึงจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดเมื่อวัตถุประสงค์ที่มุ่งหวังไว้ได้สำเร็จเสร็จสิ้นลง โครงการจึงเกี่ยวข้องกับการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร และแผนปฏิบัติอย่างมีระเบียบ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแหล่งที่ตั้งของโครงการ ช่วงระยะเวลาของโครงการ การผลิต การลงทุน ผลตอบแทน และรวมตลอดถึงการจัดรูปองค์กรและการบริหารโครงการ เป็นต้น”

ประชุม รอดประเสริฐ (2529 : 5) ได้กล่าวว่า “โครงการเป็นแผนงานที่จัดทำขึ้นอย่างมีระบบ โดยประกอบด้วยกิจกรรมย่อยหลายกิจกรรม ที่ต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินงาน และคาดหวังที่จะได้ผลตอบแทนอย่างคุ้มค่า แผนงานนี้จะต้องมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดในการดำเนินงาน จะต้องมียุทธศาสตร์หรือจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจน จะต้องมีส่วนในการดำเนินงานเพื่อให้บริการและสนองความต้องการของกลุ่มบุคคลในพื้นที่นั้น และจะต้องมีบุคคลหรือหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินงาน”

“โครงการเป็นกิจกรรมที่ได้รับการจัดทำขึ้น แล้วนำไปดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของแผนงานที่ได้กำหนดไว้ โครงการทุกโครงการที่กำหนดขึ้นจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนแผนงาน มีรูปแบบการดำเนินงานที่ได้จัดเตรียมไว้อย่างมีระบบ การดำเนินงานของ

โครงการจะต้องเป็นที่ตกลงยอมรับและรับรู้กันทุกฝ่าย โครงการทุกโครงการจะต้องมีผู้รับผิดชอบ สนับสนุนเอาใจใส่ดูแลจากผู้เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ และที่สำคัญโครงการจะต้องได้รับการตรวจสอบและการประเมินผลอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของโครงการบรรลุถึงเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด”

เทอร์เนอร์ (Turner, 1993 : 5) ได้ให้ความหมายของคำว่า “โครงการ” หมายถึง การดำเนินงานด้วยความพยายามที่มีลักษณะพิเศษ เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนด และภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์ ซึ่งวัตถุประสงค์ของโครงการมักมีลักษณะผสมผสานระหว่าง คุณภาพ ต้นทุน และทรัพยากรในการดำเนินงานโครงการ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสามด้าน ต้องเกี่ยวข้องกับปฏิบัติงานในทุกส่วนขององค์การ

สรุปได้ว่า “โครงการ” หมายถึง แผนงานที่จัดทำขึ้นอย่างมีระบบ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ งานแต่ละงานอาจประกอบด้วยโครงการหลายโครงการ และโครงการแต่ละโครงการจะสามารถดำเนินการไปด้วยดีและจะประสบความสำเร็จหรือบรรลุถึงเป้าหมายอย่างมีคุณภาพได้ ย่อมต้องขึ้นอยู่กับการบริหารโครงการอย่างมีคุณภาพ

“การบริหาร” (Management) หมายถึง ภารกิจของผู้ปฏิบัติงานคนใดคนหนึ่งหรือหลายคน que เข้ามาทำหน้าที่ประสานให้การทำงานของผู้ปฏิบัติงานซึ่งต่างฝ่ายต่างทำแล้วไม่อาจประสบผลสำเร็จจากการแยกกันทำ ให้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ด้วยดี (Donnelly, 1987 : 17)

“การบริหารโครงการ” (Project Management) หมายถึง กระบวนการในการดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะพิเศษไม่ซ้ำแบบกัน ด้วยวิธีการใหม่ ๆ ที่แตกต่างจากการบริหารงานประจำ/การบริหารทั่วไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ภายใต้กรอบด้านงบประมาณและเวลา การบริหารโครงการจะประกอบด้วยส่วนที่สำคัญ 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก คือ การเตรียมหรือการวางแผนโครงการ

ส่วนที่สอง คือ การสนับสนุนหรือการนำโครงการไปปฏิบัติหรือนำไปใช้

ส่วนสุดท้าย คือ การตรวจสอบ ควบคุมหรือประเมินผลโครงการ

2.1.2 มโนทัศน์ของการบริหารโครงการ

โครงการมีความสำคัญมากที่สุดในขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัติหรือการนำแผนไปใช้ เพราะโครงการจะแสดงถึงรายละเอียดในการดำเนินงานของแผนอย่างชัดเจน กล่าวคือแสดงถึงเป้าหมาย แสดงถึงกิจกรรมบอกระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติ และแสดงถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินงาน ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า การปฏิบัติตามแผนหมายถึงการแตกแผนเป็นโครงการ

หรือรายละเอียดในการปฏิบัติงาน แล้วนำโครงการเหล่านั้นไปดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของแผนในที่สุด

หลังจากโครงการได้รับการจัดเตรียมและได้รับการพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการได้แล้ว การจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อการบริหารโครงการจะได้รับการกำหนดขึ้น เช่น การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการดำเนินงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับบุคคลและหน่วยงานรวมทั้งขอบเขตของการประสานงานระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกโครงการ

นอกจากนี้การบริหารโครงการยังต้องเกี่ยวข้องกับการนิเทศงาน หรือการให้คำแนะนำปรึกษาในการปฏิบัติงานโครงการ โดยการแต่งตั้งคณะบุคคล ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถทำหน้าที่นี้ ซึ่งผู้นิเทศงานต้องปฏิบัติกรอยู่กับโครงการอย่างใกล้ชิด และตลอดเวลาที่ได ทั้งนี้เพื่อสามารถให้คำแนะนำปรึกษาการปฏิบัติงานโครงการแต่ละบุคคลและแต่ละส่วนได้ทันทีที่ต้องการ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานโครงการเป็นไปโดยราบรื่น เสร็จสิ้นตามกำหนดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย และได้ผลงานตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้

โครงการจะบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใดหรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยของการบริหาร 4 ประเภท คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการหรือหลักการการบริหาร โดยคน เงิน และวัสดุอุปกรณ์จะต้องมีทั้งปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสม ส่วนการบริหารนั้นจะขึ้นอยู่กับคนเป็นสำคัญ กล่าวคือผู้บริหารโครงการ จะต้องมีความรู้และความสามารถในการบริหารงาน โดยจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในศาสตร์ของการบริหาร สามารถใช้ศาสตร์การบริหารอย่างมีศิลป์ และมีเทคนิควิธีการอื่น ๆ ประกอบในการบริหารโครงการอื่น ๆ ประกอบในการบริหารโครงการด้วย จึงจะให้โครงการดำเนินไปตามขั้นตอนอย่างมีระบบ และบรรลุถึงเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพในที่สุด

อย่างไรก็ดีกล่าวได้ว่า โครงการเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้กำลังหรือความพยายามในการกระทำและการบริหารโครงการก็คือ การกระทำกิจกรรมอย่างตั้งใจเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกิจกรรมนั้น โครงการแตกต่างกันทั้งขนาดและความสลับซับซ้อน โครงการบางโครงการมีขนาดใหญ่ ต้องใช้บุคคล ทรัพยากร และปัจจัยอื่นหลายชนิดเพื่อการดำเนินงาน เช่นโครงการส่งจรวดไปยังอวกาศ เป็นต้น โครงการบางโครงการมีขนาดเล็กไม่สลับซับซ้อนในการดำเนินงาน บุคคลเพียงผู้เดียวก็สามารถดำเนินการได้ เช่น การเขียนรายงาน หรือการเขียนภาคินพนธ์ เป็นต้น แม้โครงการจะต่างกันด้วยคุณลักษณะที่กล่าวแล้ว แต่คุณลักษณะอย่างหนึ่งของโครงการที่ไม่แตกต่างกัน คือ การบริหารโครงการ (Project management) ซึ่งจะต้องบริหารโดยวิธีที่มีลักษณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน

2.1.3 กระบวนการวางแผนโครงการ

การที่จะทำโครงการใด ๆ ขึ้น ย่อมจะต้องมีการรวบรวมแนวคิดเพื่อการวางแผน และจัดทำโครงการ กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการดำเนินงาน ทรัพยากรที่จะใช้ และการติดตามประเมินผล เป็นต้น หรือสรุปได้ว่าโครงการทุกโครงการ จะต้องประกอบด้วย ส่วนประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน คือ การวางแผนหรือการจัดเตรียมโครงการ การนำโครงการไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลโครงการ ซึ่งแต่ละส่วนอาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปบ้าง อย่างไรก็ตาม โครงการแต่ละโครงการ จะมีกระบวนการการวางแผนโครงการที่อาจจะสรุปเป็นวงจรโครงการ (Project cycle) โดยมีลำดับขั้นตอน ดังนี้

1. การกำหนดโครงการ (Project Identification)

เป็นขั้นตอนการกำหนดแนวคิดโครงการ การชี้ถึงปัญหา หลักการหรือเหตุผล ตลอดจนชื่อ และวัตถุประสงค์ของโครงการ และแนวทางการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น โดยจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติและของหน่วยงาน

2. การพัฒนาและจัดเตรียมโครงการ (Project Development and Preparation)

เป็นขั้นตอนการรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้วางแผนโครงการและจัดทำร่างโครงการ ซึ่งจะต้องมีกระบวนการในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) การจัดเตรียมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อการดำเนินงาน ตลอดจนการวิเคราะห์คาดคะเนผลประโยชน์ตอบแทนและผลต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการในครั้งนั้น

3. การประเมินค่าและอนุมัติโครงการ (Project Appraisal and Decision)

เป็นขั้นตอนการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงว่าจะรับโครงการนี้ไปปฏิบัติหรือไม่ โดยก่อนที่จะนำเสนอโครงการให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ จะต้องมีการวิเคราะห์และประเมินผลการศึกษาตามขั้นตอนในข้อ 2 อย่างละเอียด ทั้งวัตถุประสงค์ หลักการและวิธีการที่เหมาะสม สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และพันธกิจหรือไม่ หรือให้ผลประโยชน์คุ้มค่าหรือไม่ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อประกอบการตัดสินใจอนุมัติโครงการ หรือเพื่อการปรับปรุงแก้ไขตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อไป

4. การนำโครงการไปปฏิบัติ (Project Implementation)

เป็นขั้นตอนการจัดกิจกรรมโครงการและทรัพยากร การกำหนดอำนาจหน้าที่ และมอบหมายความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงาน การกำหนดบุคลากร และวิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในและนอกองค์กร การนำโครงการไปปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับการนิเทศงาน (Supervision) การติดตาม (Monitoring) การควบคุม (Controlling) การตรวจสอบและเสนอแนะเพื่อมิให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้า หรือเกิดความผิดพลาดเสียหายอย่างรุนแรง สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย เป็นต้น

5. การประเมินผลและปิดโครงการ (Project Evaluation and Termination)

โครงการทุกโครงการย่อมต้องมีการกำหนดวันสิ้นสุดโครงการ ซึ่งหมายความว่า เป็นระยะเวลาที่โครงการได้ดำเนินงานเสร็จสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้ว และเป็นวันที่โครงการนั้นได้ถูกโอนภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบจากหน่วยงานไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง หรือจากการโอนไปสู่งานประจำตามปกติ

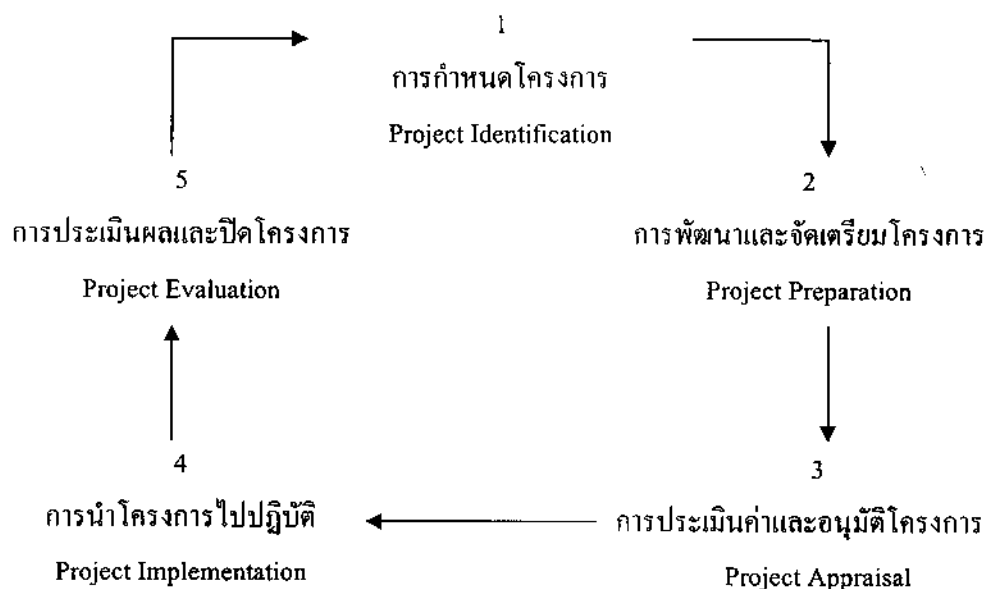
ก่อนที่จะถึงวันที่สิ้นสุดโครงการนั้น จะต้องมีการวางแผนงานล่วงหน้าเพื่อถ่ายโอนงาน ทรัพย์สิน งบประมาณ กำลังคน และการปิดบัญชีโครงการ นอกจากนี้จะต้องมีการจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงาน และการประเมินผลโครงการ

การประเมินผลโครงการ หมายถึง การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือเป้าหมายมากน้อยเพียงใด ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของผลงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงแก้ไขโครงการได้ทันทั่วถึง เพื่อการตัดสินใจว่าจะดำเนินการโครงการบรรลุหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์โครงการหรือไม่

ดังนั้น การประเมินผลโครงการจึงไม่ใช่กระบวนการในขั้นสุดท้าย และอาจประเมินผลได้หลายช่วง ซึ่งอาจจำแนกการประเมินผลออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

- 1) การประเมินผลก่อนที่จะเริ่มทำโครงการ (Pre Evaluation) เช่น การประเมินค่าโครงการ (Project Appraisal)
- 2) การประเมินผลระหว่างดำเนินงานโครงการ (On-going Evaluation หรือ Monitoring)
- 3) การประเมินผลหลังจากจบการดำเนินโครงการ (Post Evaluation)

รูปที่ 2.1
วงจรโครงการ (Project Cycle)



2.1.4 กระบวนการบริหารโครงการ

การบริหารโครงการเป็นงานชนิดหนึ่ง ที่ผู้มีความเกี่ยวข้องทุกคนจะต้องร่วมมือกัน ปฏิบัติงานนั้นให้บรรลุถึงความสำเร็จหรือตามเป้าหมายที่บุคคลเหล่านั้นต้องการ ความสำเร็จจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยกระบวนการในการบริหารงาน ซึ่งประกอบด้วยหลักการที่สำคัญหลาย หลักการด้วยกัน เช่นการวางแผน (Planning) การจัดหน่วยงาน (Organizing) การอำนวยการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) เป็นต้น

การวางแผน (Planning) หมายถึง การดำเนินการในการรวบรวมแนวความคิด และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อการจัดทำหรือร่างเป็นโครงการขึ้น และใช้ร่างโครงการนี้เป็นกรอบในการ ปฏิบัติงานในลักษณะที่ว่า จะทำอะไร ทำไปทำไม ทำเมื่อใด ทำที่ไหน ใครเป็นผู้ทำ และทำ อย่างไร การวางแผนโครงการเป็นขั้นตอนแรกที่จะต้องจัดทำขึ้น จึงจะทำให้การดำเนินงาน หรือการบริหารโครงการเป็นไปด้วยดีและบรรลุถึงเป้าหมายของโครงการ

การจัดหน่วยงาน (Organizing) หมายถึง การจัดรูปแบบในการบริหารโครงการ รวมทั้งการจัดคนให้เข้าทำงานด้วย โดยจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า หน่วยงานใดทำหน้าที่ รับผิดชอบอะไร และประกอบด้วยบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนเท่าใด เครื่องมือและวัสดุ อุปกรณ์ควรมีอะไรบ้าง การจัดหน่วยงานเป็นขั้นตอนที่แสดงถึงขอบข่ายงาน ระยะเวลาที่ต้อง กระทำ การประสานงานกับหน่วยงานอื่น และกลไกในการปฏิบัติงาน อันจะนำมาซึ่ง ประสิทธิภาพของงานหรือของโครงการ

การจัดหน่วยงานเพื่อการบริหารโครงการนั้นมีลักษณะคล้ายกับการจัดองค์การ โดยทั่วไปคือ อาจจัดเป็นแบบการมีสายการบังคับบัญชาเพียงสายเดียว (Line-form of Structure) หรือเป็นแบบสายการบังคับบัญชา และสายงานที่ปรึกษา (Line & Staff form of Structure) หรือเป็นแบบอิสระทางวิชาการ (Collegiate Staff) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนิดและขนาดของ โครงการ เช่น ถ้าเป็นโครงการที่มีขนาดเล็ก ระยะเวลาในการดำเนินงานสั้น อาจใช้การจัด หน่วยงานแบบการมีสายการบังคับบัญชาเพียงสายเดียวจะเหมาะสมกว่าเพราะมีคนไม่มาก และลักษณะของงานไม่สลับซับซ้อน เป็นต้น แต่ถ้าเป็นโครงการฝึกอบรมทางวิชาการ น่าจะมี การจัดหน่วยงานแบบอิสระทางวิชาการจะเหมาะสมกว่า ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้วิทยากรและ ผู้เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นทางวิชาการ และเนื้อหาที่จะใช้ฝึกอบรมได้อย่างเสรี

อนึ่ง การจัดหน่วยงานเพื่อการบริหารโครงการให้มีประสิทธิภาพนั้น ผู้จัดแบ่งสาย งานจะต้องคำนึงถึงหลายด้านด้วยกัน กล่าวคือ จะต้องคำนึงถึงชนิดและขนาดของโครงการ ประเภทของบุคคลที่จะต้องเกี่ยวข้อง วัสดุอุปกรณ์ที่จะต้องใช่ และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความสะดวกสบายในการดำเนินงานจะต้องมีบ้างตามสมควร รวมทั้งสถานที่ ซึ่งจะต้องใช้เป็น ที่ดำเนินงานโครงการด้วย

การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การมอบหมายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินโครงการให้บุคคล กลุ่มบุคคล และหน่วยงาน เพื่อให้ทราบว่ามีขอบเขตในการปฏิบัติภารกิจมากน้อยเพียงใด มีกิจกรรมใดบ้างที่จะต้องกระทำ และอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของผู้ใดหรือหน่วยใด หากมีปัญหาอุปสรรคหรือมีเรื่องที่ต้องการการแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจ บุคคลใดหรือหน่วยงานใดจะเป็นผู้กระทำหน้าที่นั้น นอกจากนี้การอำนวยการ ยังครอบคลุมไปถึงการกำหนดรายละเอียด และการอนุมัติการเบิกจ่ายทรัพยากรต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานโครงการ ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการอำนวยการเป็นกระบวนการที่เน้นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อการบริหารโครงการเป็นสำคัญ

การควบคุม (Controlling) หมายถึง การตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานโครงการแต่ละกิจกรรม หาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ความสำเร็จของโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การควบคุมยังรวมไปถึงการจัดทำรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบ และเป็นการประชาสัมพันธ์หรือเผยแพร่โครงการไปในตัวด้วย

อีกหนึ่งกระบวนการการบริหารโครงการ อาจมีขั้นตอนหรือวิธีการที่มีชื่อเรียกต่างกัน แต่โดยสรุปแล้วจะมีความคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ เช่นในบางโครงการผู้บริหารโครงการอาจใช้กระบวนการที่ประกอบด้วย การวางแผน การจัดหน่วยงาน การจัดคนให้เข้าทำงาน การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุม การรายงาน และการงบประมาณ เป็นต้น ความปลีกย่อยในรายละเอียดของกระบวนการ ดังที่กล่าวแล้ว อาจขึ้นอยู่กับเนื้อหาสาระของงาน ขนาดของโครงการ ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ และความรู้ความสามารถตลอดถึงประสบการณ์ของผู้บริหารโครงการ

2.1.5 ระบบการบริหารโครงการ

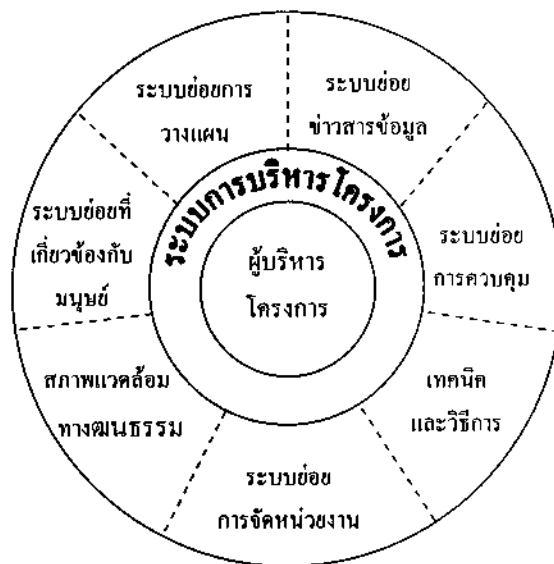
เมื่อโครงการใดโครงการหนึ่งได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการยอมรับให้ดำเนินการได้ การบริหารโครงการก็ย่อมเกิดขึ้น โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง จะต้องพยายามทำให้กิจกรรมทุกกิจกรรมของโครงการบรรลุความสำเร็จ โดยมุ่งถึงความสำเร็จใน 3 ลักษณะ คือ 1) โครงการสำเร็จภายในระยะเวลา (schedule) ที่กำหนดไว้ 2) โครงการสำเร็จภายใต้จำนวนงบประมาณ (budget) ที่จัดสรรให้ และ 3) วัตถุประสงค์โครงการบรรลุตามเป้าหมายที่ต้องการ

การบริหารโครงการจะเป็นไปด้วยดีขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก จะต้องมทรัพยากร (resources) สนับสนุนในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสม ประการที่สอง การดำเนินงานโครงการทั้งการวางแผนและการควบคุมแผนจะต้องทำร่วมกันเป็นกลุ่ม (team) และประการที่สาม ผู้บริหารโครงการ และผู้เกี่ยวข้องกับโครงการ จะต้องมี

ความรู้ความเข้าใจในโครงการที่จะต้องกระทำเป็นอย่างดี โดยแต่ละคนแม้จะมีพื้นฐาน ทางวิชาการ (discipline) ต่างกัน แต่จะต้องเข้าใจโครงการไปในทิศทางเดียวกัน จึงจะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้โครงการบรรลุถึงความสำเร็จด้วยดี

การบริหารโครงการ จะต้องดำเนินการเป็นระบบ (System) ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับระบบย่อย (subsystems) เป็นจำนวนมาก ซึ่ง ผู้บริหารโครงการ (Project Manager) จะต้องพยายามผสมผสานระบบย่อยต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพราะระบบย่อยเหล่านี้ จะเป็นตัวช่วยให้การดำเนินงานโครงการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนด และภายใต้จำนวนงบประมาณที่ได้รับ ระบบการบริหารโครงการมีลักษณะดังแผนภูมิที่ 2.2

แผนภูมิ 2.2 ระบบการบริหารโครงการ



แผนภูมิ 2.2 แสดงให้เห็นว่า การบริหารโครงการเป็นการดำเนินงานเชิงระบบ (System approach) ที่ประกอบด้วยระบบย่อย (Subsystem) หลายระบบ แต่ละระบบย่อยมีลักษณะพอสังเขปดังนี้

ระบบย่อยการจัดหน่วยงาน (Facilitative Organizational Subsystem) เป็นการ จัดโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และสายงานของกลุ่มผู้ดำเนินโครงการ (Team Project) เพื่อให้สามารถดำเนินโครงการให้เป็นไปด้วยดี ตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินการจนกระทั่งโครงการนั้นแล้วเสร็จ

ระบบย่อยการควบคุมโครงการ (Project Control Subsystem) เป็นการเลือกสรรวิธีการดำเนินงานการจัดสรรงบประมาณ และการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินโครงการ ตลอดจนการวิเคราะห์ข้อมูลย้อนกลับ (feedback) เพื่อการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินโครงการ ทั้งนี้เพื่อให้โครงการบรรลุถึงความสำเร็จตามกำหนดเวลา และภายใต้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

ระบบย่อยการบริหารข้อมูลโครงการ (Project Management Information Subsystem) เป็นการรวบรวมและพิจารณาข้อมูล และรายงานต่าง ๆ จากสมาชิกแต่ละคนของกลุ่มผู้ดำเนินโครงการแล้วตัดสินใจร่วมกัน เพื่อการบริหารโครงการให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ

เทคนิคและวิธีการ (Techniques and Methodology) เป็นการใช้เทคนิคเช่น PERT, CPM หรือวิธีการบริหารอื่น ๆ ในการประเมินองค์ประกอบหรือปัจจัยที่ไม่แน่นอน เพื่อการตัดสินใจในการดำเนินงานโครงการ

ระบบย่อยสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรม (Cultural Ambience Subsystem) เป็นการพิจารณาถึงความรู้สึก ความคิดเห็น เจตคติ ค่านิยม ความเชื่อของสังคมหรือบุคคลในสังคมต่อวิธีการดำเนินงานโครงการ สภาพทางวัฒนธรรมของคนในสังคมดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการบริหารโครงการ กล่าวคือหากโครงการที่คิดขึ้นไม่สอดคล้องกับความเชื่อของสังคมย่อมหมายถึงว่า โครงการนั้นจะไม่สามารถดำเนินการได้หรือดำเนินการได้โดยไม่ราบรื่นเป็นต้น

ระบบย่อยการวางแผน (Planning Subsystem) เป็นการทำงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงาน การกำหนดระยะเวลา การจัดสรรงบประมาณ และการจัดสรรทรัพยากรอื่น ๆ เช่น คน วัสดุอุปกรณ์ เพื่อให้การดำเนินงานโครงการบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในลักษณะที่ว่า จะทำอะไร ทำไปทำไม ใครทำอะไร จะใช้อะไรบ้าง ทำเมื่อใด เสร็จสิ้นเมื่อใด และทำได้อย่างไร นั่นเอง

ระบบย่อยที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ (Human Subsystem) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเข้าใจสภาพและความต้องการของคน โดยจะต้องเข้าใจถึงกระบวนการจิตใจคน การอยู่และการกระทำภารกิจร่วมกัน การติดต่อสัมพันธ์ รวมทั้งความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสังคมวิทยา จิตวิทยา มนุษย์วิทยา และอื่น ๆ ในอันจะนำมาซึ่งความเห็นอกเห็นใจ ความสมานสามัคคีในการที่จะดำเนินโครงการร่วมกันโดยให้โครงการนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

อนึ่งเนื่องจากผู้บริหารโครงการเป็นศูนย์กลางของการดำเนินงานโครงการ ฉะนั้นผู้บริหารโครงการจึงมีความจำเป็นที่จะต้องบูรณาการและผสมผสานระบบย่อยต่าง ๆ ของโครงการให้ไปด้วยกัน และเข้ากันได้ดีจึงจะทำให้โครงการบรรลุถึงความสำเร็จตามกำหนดเวลา และภายใต้งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ที่กำหนดให้ โดยปกติแล้วผู้บริหารโครงการจะต้องมีบทบาทที่สำคัญ 3 บทบาทคือ บทบาทการให้คำแนะนำปรึกษาโดยตรง (direct

supervisory) บทบาทการอำนวยความสะดวก (facilitating capacity) ทั้งด้านวิธีการ ระเบียบ กฎหมาย สภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในลักษณะต่าง ๆ และบทบาทความเป็นผู้นำในด้านการให้บริการ (Service) แก่บุคคลซึ่งเป็นคณะทำงาน บทบาททั้ง 3 ประการของผู้บริหารโครงการ จะเป็นเครื่องช่วยอย่างสำคัญในการบริหารโครงการทุกชนิดและทุกประเภท

2.1.6 โครงสร้างการบริหารโครงการ

โครงการเป็นภารกิจหรือเป็นงานที่ต้องกระทำหรือบริหารงานโดยคณะบุคคล โครงการหนึ่ง ๆ จะมีบุคคลหลายฝ่ายและหลายระดับรับผิดชอบ อย่างน้อยที่สุดอาจจำแนกออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับผู้กำหนดนโยบายโครงการ ระดับผู้ประสานงานโครงการ และระดับผู้ปฏิบัติหรือระดับผู้บริหารงานโครงการ เป็นต้น

ระดับผู้กำหนดนโยบายโครงการ หมายถึง องค์คณะบุคคลในระดับสูง ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ระเบียบข้อบังคับ ควบคุม อำนวยการ เร่งรัด ตรวจสอบ ประชาสัมพันธ์ จัดสรรค่าใช้จ่าย ประเมินผล และกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ในการบริหารโครงการโดยส่วนรวมหรือโดยทั่ว ๆ ไป

ระดับผู้ประสานงานโครงการ หมายถึง องค์คณะบุคคล ซึ่งทำหน้าที่ในการนำนโยบาย และแนวคิดในระดับผู้กำหนดนโยบายกำหนดขึ้นไว้ แดกเป็นแผนหรือโครงการเพื่อการปฏิบัติงาน รวมทั้งทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้โครงการบรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ควบคุม ดูแล กำกับ ติดตามและให้คำแนะนำปรึกษาแก่ระดับผู้ปฏิบัติงานด้วย

ระดับผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง องค์คณะบุคคลซึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการ โดยอาจเป็นทั้งผู้เสนอโครงการหรือผู้เขียนโครงการและเป็นผู้ลงมือกระทำโครงการนั้นด้วยตนเอง ทั้งนี้โครงการที่กำหนดขึ้น จะต้องสนองความต้องการหรือเกิดประโยชน์แก่ประชาชนหรือสังคมโดยส่วนรวม โครงการนั้นจึงจะได้รับการพิจารณาเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการจากหน่วยงานระดับประสานงาน และระดับกำหนดนโยบายโครงการ ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับสูงขึ้นไป

อย่างไรก็ดีบุคลากรผู้บริหารโครงการไม่ว่าจะมีกี่ระดับหรือมีจำนวนมากน้อยเพียงใด มิใช่เป็นสิ่งเดียวที่ชี้หรือประกันได้ว่า จะทำให้โครงการนั้นประสบความสำเร็จ ความสำเร็จอย่างมีคุณค่าและมีประสิทธิภาพของโครงการ ขึ้นอยู่กับหลายสิ่งประกอบกัน กล่าวคือโครงการที่กำหนดขึ้น จะต้องมีความชัดเจน และผู้กำหนดโครงการเป็นผู้มีความรู้

ความสามารถ ผู้ประสานงานโครงการจะต้องเป็นคนดี มีความซื่อสัตย์ สุจริต และมุ่งประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ผู้ปฏิบัติงานโครงการจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีความมุ่งมั่นที่จะทำโครงการนั้นให้บรรลุถึงผลสำเร็จ การบริหารโครงการจะประสบกับความล้มเหลว และองค์การจะมีแต่ความหายนะ ถ้าผู้บริหารโครงการทุกระดับขาดความรู้ความสามารถ ไม่ร่วมมือประสานงานซึ่งกันและกัน ขาดความซื่อสัตย์สุจริต และขาดความมุ่งมั่นในการดำเนินงานโครงการอย่างแท้จริง

2.1.7 การวิเคราะห์โครงการ

การวิเคราะห์โครงการ เป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการบริหารโครงการ เพราะหากโครงการไม่ได้รับการพิจารณาหรือวิเคราะห์อย่างดีพอแล้วย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารโครงการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และอาจก่อให้เกิดความชะงักงันของแผนงานโดยส่วนรวมในที่สุด การวิเคราะห์โครงการหมายถึง กระบวนการในการศึกษาโครงการอย่างละเอียด ทั้งนี้เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นประโยชน์ต่อแผนงานขององค์การได้อย่างแท้จริง

ก. การวิเคราะห์โครงการโดยองค์ประกอบ การวิเคราะห์โครงการจะต้องวิเคราะห์ทุกส่วนของโครงการ ซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ส่วนหลักคือ การวิเคราะห์องค์ประกอบภายนอกโครงการ และการวิเคราะห์องค์ประกอบภายในหรือตัวโครงการเอง

องค์ประกอบภายนอกโครงการ หมายถึง สิ่งแวดล้อมซึ่งจะมีผลกระทบต่อโครงการทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง ทางสังคม และกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ตลอดจนรวมไปถึงสภาพของดินฟ้าอากาศ ในขณะที่จะต้องดำเนินงานโครงการนั้นด้วย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมดังกล่าวเป็นสิ่งที่กระทำ แต่ก็เป็นที่ผู้วิเคราะห์โครงการจะต้องกระทำ และจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบเป็นอย่างมาก เพราะส่วนประกอบชนิดนี้มีอิทธิพลเหนือความสามารถที่ผู้บริหารโครงการจะแก้ไขได้ หากมีผลกระทบอย่างรุนแรง อาจทำให้โครงการต้องได้รับการระงับหรือยกเลิกโดยกะทันหัน หรือโครงการที่จะได้รับการลงทุนจากต่างประเทศ ย่อมจะไม่ได้ได้รับความไว้วางใจหรือไม่แน่ใจจากผู้ลงทุน เป็นต้น

องค์ประกอบภายในหรือตัวโครงการ เป็นการวิเคราะห์ส่วนประกอบของตัวโครงการซึ่งจะพิจารณาได้ 3 ลักษณะ หลักของโครงการคือ ความสอดคล้องสมบูรณ์ของโครงการ ความเหมาะสมและประโยชน์ของโครงการ และความเป็นไปได้ของโครงการ

- ในเรื่อง
1. ความสอดคล้องสมบูรณ์ของโครงการ พิจารณาจากส่วนประกอบของโครงการ
 - วัตถุประสงค์และเป้าหมาย
 - วิธีการดำเนินงาน
 - ค่าใช้จ่าย
 2. ความเหมาะสมและประโยชน์ของโครงการ พิจารณาจากส่วนประกอบของโครงการในเรื่อง
 - เหตุผลและความจำเป็น
 - ระยะเวลาการดำเนินงาน
 - ความสมประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจและสังคม
 - ความสอดคล้องระหว่างรายจ่ายกับผลตอบแทน
 3. ความเป็นไปได้ของโครงการ พิจารณาจากส่วนประกอบของโครงการในเรื่อง
 - ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ
 - ฐานะการเงินของโครงการ
 - ความสามารถของผู้ดำเนินงานและหน่วยงาน
 - ความพร้อมทางด้านเทคนิค
 - ข้อจำกัดต่าง ๆ

อึ่งเนื่องจากการจัดทำโครงการหนึ่งโครงการใด ผู้เขียนหรือผู้จัดทำโครงการจะต้องคำนึงถึงคำถาม 6 ประการ อันเป็นที่เข้าใจกันโดยสัญลักษณ์ในกลุ่มผู้จัดทำโครงการว่า W₆H นั้นในฐานะที่เป็นผู้วิเคราะห์โครงการจึงจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ตามคำถามทั้ง 6 ประการดังกล่าวคือ

- | | |
|---------------------------------------|---|
| What (จะทำอะไร) | : จะต้องวิเคราะห์ว่า โครงการนั้นมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายชัดเจนหรือไม่ วัตถุประสงค์มีความสอดคล้องกับนโยบายหลัก มากน้อยเพียงใด |
| Why (ทำไมไปทำไม) | : จะต้องวิเคราะห์ว่า โครงการนั้นมีเหตุผลอย่างที่จะต้องทำ จำเป็นอย่างไรจึงต้องทำโครงการนี้ |
| When (จะทำเมื่อใด) | : จะต้องวิเคราะห์ว่า โครงการนั้นจะเริ่มดำเนินการและสิ้นสุดแล้วเสร็จเมื่อใด ระยะเวลาและช่วงการดำเนินงานเหมาะสมหรือไม่ |
| Where (จะทำที่ไหน) | : จะต้องวิเคราะห์ว่า สถานที่ของการปฏิบัติงานโครงการอยู่ที่ใด เป็นแหล่งหรือสถานที่ที่เหมาะสมหรือไม่ |
| Who, Whom (ใครทำและทำเพื่อใคร) | : จะต้องวิเคราะห์ว่า ใครเป็นผู้ทำโครงการนั้น เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและความเหมาะสมหรือไม่และผู้ที่ได้ผลประโยชน์ |

จากโครงการเป็นผู้ที่เหมาะสมหรือไม่เป็นส่วนใหญ่หรือ
ส่วนน้อยเป็นต้น

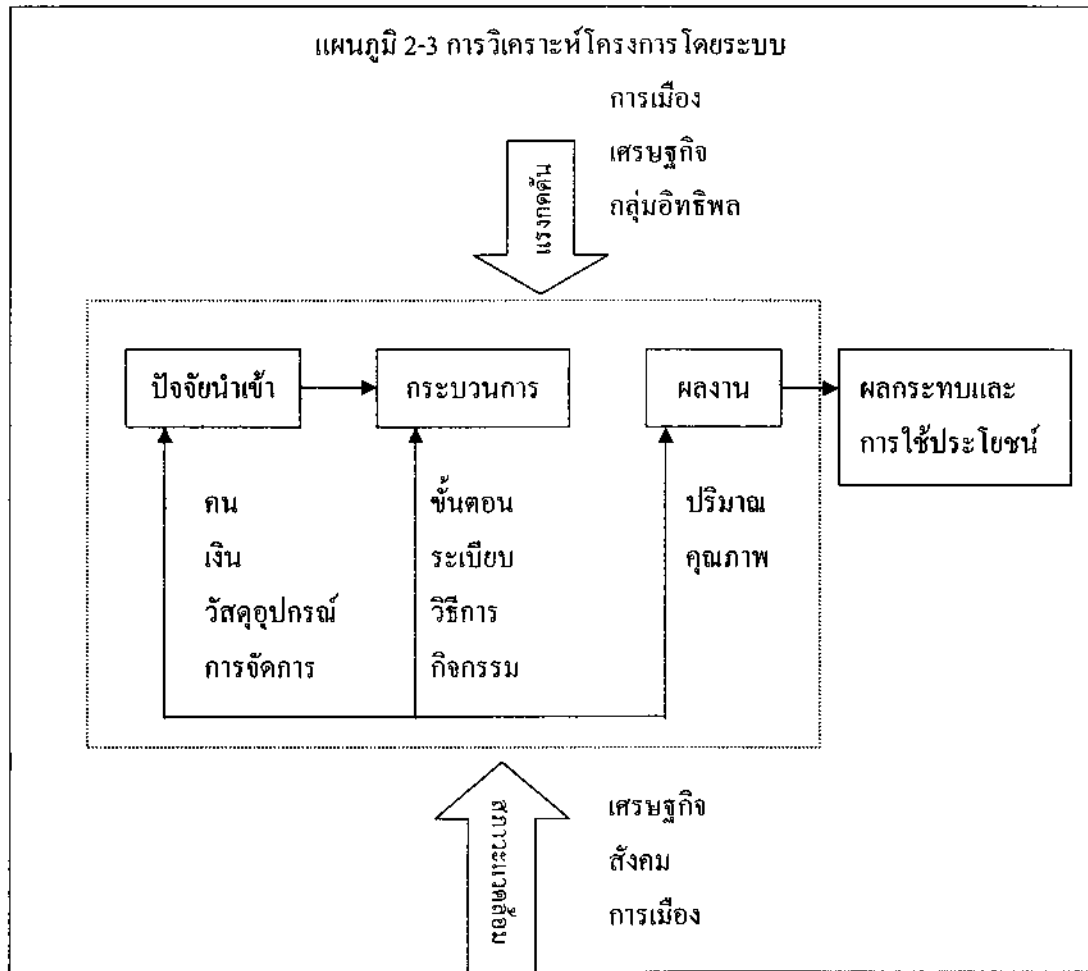
How (ทำอย่างไร) : จะต้องวิเคราะห์ว่า มีวิธีในการดำเนินงานหรือบริหาร
โครงการอย่างไรจึงจะบรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์
ที่ได้กำหนดไว้

การวิเคราะห์แต่ละองค์ประกอบของโครงการ จะต้องดำเนินการอย่างละเอียด
รอบคอบ และจะต้องทำให้แต่ละองค์ประกอบมีจุดเด่นที่เห็นโดยแจ่มชัด ทั้งนี้เพื่อให้โครงการที่
กำหนดขึ้นง่ายต่อการพิจารณา และมีเหตุผลควรแก่การอนุมัติดำเนินการ กล่าวคือ

- วัตถุประสงค์ต้องเฉพาะเจาะจงและชัดเจน
- โครงการต้องมีคุณค่าและให้ประโยชน์ต่อองค์การโดยส่วนรวม
- ช่วงเวลาในการดำเนินงานมีความเหมาะสมเพียงพอ
- มีผู้ที่มีความรู้ความสามารถดำเนินการ และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตรงกับ
กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการอย่างแท้จริง
- มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจนและเข้าใจง่าย

หากผู้วิเคราะห์โครงการสามารถวิเคราะห์คำถามทั้ง 6 ประการอย่างละเอียดและได้
คำตอบทุกคำถามด้วยความพึงพอใจ ย่อมถือได้ว่าโครงการนั้นควรได้รับการพิจารณาว่าเป็น
โครงการที่สามารถดำเนินการได้หรือเป็นโครงการที่ควรสนับสนุน

ข. การวิเคราะห์โครงการโดยระบบ อย่างไรก็ดีเนื่องจากโครงการเป็น ระบบ
ฉะนั้นการวิเคราะห์โครงการจึงต้องวิเคราะห์ทุกส่วนของระบบ คือ วิเคราะห์ **ปัจจัยนำเข้า**
(Inputs) ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ เป็นต้น
วิเคราะห์ **กระบวนการ** (Process) ซึ่งหมายถึงกรรมวิธีในการดำเนินงานโครงการ เช่น
กิจกรรม วิธีการ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และอื่น ๆ เป็นต้น และวิเคราะห์ **ผลงาน** (Outputs)
ซึ่งหมายถึงผลผลิตที่เป็นทั้งปริมาณและคุณภาพเมื่อเทียบกับเป้าหมายหรือเกณฑ์ที่ได้กำหนด
ไว้ นอกจากนั้นจะต้องวิเคราะห์ถึงสภาวะแวดล้อมและแรงกดดันต่าง ๆ ซึ่งอยู่นอกระบบ เช่น
เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และกลุ่มอิทธิพลอื่น ๆ รวมทั้งจะต้องวิเคราะห์ถึงผลกระทบ
(Impact) หรือการใช้ประโยชน์จากผลงาน (Result) ของบุคคลที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการ
นั้นด้วย การวิเคราะห์โครงการโดยระบบอาจสรุปเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



การวิเคราะห์โครงการดังกล่าวแล้ว เมื่อผู้วิเคราะห์โครงการได้ดำเนินการอย่างรอบคอบแล้ว จะต้องนำโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับการวิเคราะห์แล้วมาจัดลำดับความสำคัญ เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจสั่งการคัดเลือกโครงการที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุด บรรจุไว้ในแผนการปฏิบัติการขององค์การหรือของหน่วยงาน โดยมุ่งหวังให้แผนปฏิบัติการเป็นแผนซึ่งมีประสิทธิภาพมากที่สุด

2.2 แนวคิดการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection)

“การคุ้มครองทางสังคม” (Social Protection) ได้มีผู้เชี่ยวชาญและองค์การระหว่างประเทศได้ให้ความหมายไว้ ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกัน ได้แก่

คำนิยามจากผู้เชี่ยวชาญของ ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) ได้ให้ความหมายของการคุ้มครองทางสังคมว่า “หมายถึง การที่สถาบันต่าง ๆ ในสังคมมีเกราะป้องกัน เพื่อให้เกิดความมั่นคงแก่ประชาชนให้กว้างขวางที่สุด ทั้งที่เป็นความมั่นคงส่วนบุคคล และเป็นกลุ่ม ไม่เพียงเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง และการทหาร

เท่านั้น แต่ยังคงเกี่ยวพันไปถึงการคุ้มครองผู้บริโภค การป้องกันอาชญากรรม การป้องกันสิ่งแวดล้อม การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ และความมั่นคงทางสังคม (ในความหมายของการประกันสังคมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง) สถาบันเหล่านี้ครอบคลุมถึงครอบครัว ชุมชน และกลุ่มทางสังคมอื่น ๆ โดยจัดความมั่นคงทั้งในด้านความรู้สึก และตัวตนให้แก่บุคคล โดยคำนึงถึงการยังชีพ และสถานที่ในสังคมด้วย” (Jurado อ้างถึงในรายงานการสัมมนาในระดับภูมิภาคเรื่อง Strengthening Policies and Programmers on Social Safety Net. 2544 : 7)

ขณะที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank – ADB) ได้ให้ความหมายว่า “กลุ่มนโยบายและแผนงานที่จัดทำขึ้นเพื่อลดความยากจน และความอ่อนแอต่อความเสี่ยงต่าง ๆ (Vulnerability) โดยการส่งเสริมขีดความสามารถในการคุ้มครองทางป้องกันตนเองจากอันตรายต่าง ๆ และจากการขาด/สูญเสียรายได้ นโยบายและแนวทางการดำเนินงานการคุ้มครองทางสังคมของ ADB จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลัก 5 ด้าน ได้แก่ นโยบายและแผนงานด้านตลาดแรงงาน แผนงานด้านประกันสังคม ความช่วยเหลือด้านสังคม (หรือการสังคมสงเคราะห์) โครงการเชิงพื้นที่ขนาดเล็ก (Micro and Area-Based Schemes) และการคุ้มครองเด็ก”

สำหรับธนาคารโลก ความหมายของ “การคุ้มครองทางสังคม” มีความสัมพันธ์กับแนวคิดการจัดการความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Management) และด้วยโครงการ CDP-SP เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงาน และธนาคารโลก การศึกษานี้จึงจะขอเน้นทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการคุ้มครองทางสังคมของธนาคารโลกเท่านั้น เนื่องจากเป็นกรอบความคิดในการวิเคราะห์โครงการ CDP-SP ของธนาคารโลก และนำไปสู่การให้ความช่วยเหลือแก่กระทรวงแรงงานในที่สุด

2.2.1 ความหมายและขอบเขตของการคุ้มครองทางสังคมของธนาคารโลก

ธนาคารโลกได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองทางสังคมในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้นกว่าเดิม ซึ่งเดิมงานด้านการคุ้มครองทางสังคมของธนาคารโลก จะประกอบด้วยงานด้านตลาดแรงงาน ระบบบำนาญบำนาญ กองทุนเพื่อสังคม (Social Fund) และโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) เท่านั้น แต่เมื่อระบบคอมมิวนิสต์ล่มสลาย ระบบรัฐสวัสดิการที่รัฐใช้เงินอุดหนุนสร้างหลักประกันทางสังคมแก่ประชาชนตั้งแต่เด็กจนชราไม่อาจดำรงอยู่ได้ต่อไป โลกประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจการเงินอย่างต่อเนื่อง จากละตินอเมริกา และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มาตรการทางด้านสังคมที่มีอยู่ ไม่อาจรองรับปัญหาได้ ธนาคารโลกต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลืออีกทั้งแนวโน้มที่ประชากรสูงอายุในประเทศกำลังพัฒนาขยายตัวสูงขึ้น เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและสภาวะการณ์ของโลก และจากการที่แนวคิดนี้มีการมองปัญหาแบบ

องค์กรรวม ทำให้การวิเคราะห์ปัญหาและการเชื่อมโยงการคุ้มครองทางสังคมกับการแก้ไขปัญหาความยากจนชัดเจนและรอบด้านมากขึ้น

แนวคิดใหม่ของการคุ้มครองทางสังคมของธนาคารโลกนี้ จะเน้นความสำคัญของแนวคิดในการจัดการความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Management) ซึ่งจะประกอบด้วยวิธีการดำเนินนโยบายทางสังคมและการลดความยากจน เป็นกรอบความคิดในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองทางสังคมของธนาคารโลก

ในความหมายของธนาคารโลก “ความคุ้มครองทางสังคม” หมายถึง “การแทรกแซงของรัฐในการช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว และชุมชน ในการจัดการกับความเสียหายให้ดีขึ้น และให้ความช่วยเหลือแก่คนยากจน” ซึ่งธนาคารโลกเห็นว่าการคุ้มครองทางสังคมเป็นเสมือนกระดานหก (Springboard) และตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) แก่คนยากจนที่จะช่วยให้คนยากจนพัฒนาความสามารถให้หลุดพ้นจากความยากจน และช่วยให้มองเห็นถึงสาเหตุของความยากจน ซึ่งจะช่วยให้คนยากจนหลีกเลี่ยงกับดักของความยากจนได้ นับเป็นการลงทุนทางสังคม (Social Investment) และการลงทุนในมนุษย์ (Human Investment) อย่างหนึ่งไม่ใช่เป็นค่าใช้จ่ายทางสังคม (Social costs) ซึ่งจะช่วยให้คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมได้ ช่วยให้สามารถจัดการกับความเสียหายต่าง ๆ ได้ และยังเป็นการยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่าประชากรโลกไม่ถึง 1 ใน 4 ที่ได้รับความช่วยเหลือจากระบบคุ้มครองทางสังคมของทางการ และมีประชากรไม่ถึง 5% ที่สามารถพึ่งพาทรัพย์สินส่วนตัวเพื่อจัดการกับความเสียหายที่ตนเผชิญอยู่ได้ และการจัดช่องว่างความยากจนของประเทศยากจนก็ไม่อาจดำเนินการได้เนื่องจากปัญหาการเงินและงบประมาณของประเทศ (Social Protection Sector Strategy : From Safety Net to Springboard. 2001 : 9) ดังนั้น การจะเข้าใจการคุ้มครองทางสังคม จะต้องเข้าใจเรื่องความเสี่ยง (Risk) และแนวคิดในการจัดการความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Management – SRM) ของธนาคารโลกด้วย

แนวคิดหลักของการจัดการความเสี่ยงทางสังคม คือการที่บุคคล ครอบครัวและชุมชน เผชิญกับความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ และความยากจน และการจัดการกับความเสียหายนั้น ขึ้นกับความสามารถของบุคคล ครอบครัว และชุมชนนั้น ๆ ตลอดจนการที่ภาครัฐเข้าไปช่วยเหลือสนับสนุนให้คนเหล่านั้น สามารถพัฒนาศักยภาพในการแก้ไขและจัดการความเสี่ยงนั้นได้

ระดับความเสี่ยงทางสังคม

ความเสี่ยงทางสังคม (Social Risks) หรือเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อประชาชนที่ธนาคารโลกเรียกว่า Shocks เกิดจากหลายแหล่งทั้งจากธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม และโรคภัยต่าง ๆ หรือที่เกิดจากมนุษย์ เช่น ถูกปลดจากงาน เศรษฐกิจตกต่ำ สภาวะแวดล้อมเสื่อมโทรม รัฐประหาร และสงคราม เป็นต้น ความเสี่ยงยังส่งผลกระทบต่อคนและกลุ่มบุคคลในหลายระดับ ขึ้นกับชนิดและแหล่งของความเสี่ยงนั้น ซึ่งพอจะแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1) ความเสี่ยงที่ต่อระดับบุคคล (Micro) เช่น โรคภัย การบาดเจ็บ ความทุพพลภาพ การตาย อาชญากรรม และความรุนแรง ชุมกิจล้มเหลว หรือการกีดกันทางเชื้อชาติ เป็นต้น

2) ความเสี่ยงมีผลต่อกลุ่มคนหรือครอบครัวในระดับพื้นที่ (Micro) เช่น ฝนตก ดินถล่มภูเขา ไฟระเบิด โรคระบาด การก่อการร้าย การว่างงาน พืชผลเสียหาย การจลาจล มลภาวะหรือการตัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น ซึ่งอาจกลายเป็นปัญหาระดับชาติได้

3) ความเสี่ยงที่มีผลต่อระดับประเทศ (Macro) เช่น แผ่นดินไหว พายุ น้ำท่วม ความแห้งแล้ง วิกฤติเศรษฐกิจ ความวุ่นวายทางการเมือง รัฐประหาร และสงคราม เป็นต้น

ความเสี่ยงดังกล่าว หรือ Shocks มีผลกระทบต่อทุกระดับ โดยเฉพาะคนยากจน อ่อนแอ และกลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ (Vulnerable) ซึ่งจะได้รับผลกระทบมากกว่าคนทั่วไป เนื่องจากมีโอกาสที่จะได้รับการแก้ไขหรือความช่วยเหลือจากบริการของรัฐน้อยกว่าคนทั่วไป ความเสี่ยงจะทำให้คนยากจน อ่อนแอ คนยากจนและกลุ่มเสี่ยง กลายเป็นคนยากจนยิ่งขึ้น และเป็นผู้ยากไร้ตลอดไป (Destitution) หากไม่ได้รับความช่วยเหลือเพิ่มเติม

การจัดการกับความเสี่ยง (Risk Arrangement)

กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากความเสี่ยงต่าง ๆ จะพยายามมหาหนทาง หรือคิดค้นแนวทางแก้ไขปัญหา หรือปกป้องตนเองด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเก็บสะสมทรัพย์สินเงินทองไว้ในกรณีฉุกเฉิน หรือการระดมความช่วยเหลือในระดับชุมชนต่าง ๆ แต่ในบางกรณีความเสี่ยงเหล่านั้นรุนแรงมากจนไม่อาจพึ่งพาแก้ไขได้ด้วยตนเอง รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าให้ความช่วยเหลือ ซึ่งความช่วยเหลือหรือมาตรการจัดการกับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่บุคคล ครอบครัว ชุมชน หรือรัฐได้ดำเนินการนั้น อาจแบ่งเป็นระดับได้ 3 ระดับ เช่นกัน ดังนี้

1) การจัดการความเสี่ยงแบบไม่เป็นทางการ (Informal Arrangement) เป็นการจัดการความเสี่ยงที่มีมาช้านาน และเป็นการจัดการกับความเสี่ยงที่สำคัญของคนส่วนใหญ่ของโลก เป็นการแก้ไขปัญหามาตรับผิดชอบเอง เช่น การขายทรัพย์สินต่าง ๆ (วัว ควาย ที่ดิน ทอง ฯลฯ) การกู้ยืม การปลูกพืชที่มีความเสี่ยงน้อย หรือการเก็บรักษาพืชผลไว้ในยุ้งฉาง เป็นต้น

2) การจัดการความเสี่ยงด้วยกลไกการตลาด (Market - based Arrangement) เป็นการดำเนินการด้วยชุมชน หรือกลไกการตลาดที่มีอยู่ เช่น ธนาคาร บริษัท ประกัน เป็นต้น แต่ก็มีความเสี่ยงเช่นกัน เนื่องจากเป็นระบบที่ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและกลไกการตลาด

3) การจัดการความเสี่ยงโดยภาครัฐ (Public Arrangement) เป็นการจัดการความเสี่ยงโดยรัฐ เช่น การประกันสังคมต่าง ๆ การประกันการเจ็บป่วย อุบัติเหตุ ทุพพลภาพ ชราภาพ และการว่างงาน และโครงการสงเคราะห์ต่าง ๆ เป็นต้น

กลยุทธ์ในการจัดการกับความเสี่ยง (Risk Management Strategies)

นอกจากนี้ การจัดการความเสี่ยงต่าง ๆ นั้น ธนาคารโลกยังได้จำแนกให้เห็นกลยุทธ์ในการจัดการความเสี่ยง (Risk Management Strategies) ที่บุคคล ชุมชน รัฐ กลุ่มและองค์กรอื่น ๆ (Actors) ได้ใช้ดำเนินการ ดังนี้

1) การลดความเสี่ยง (Risk Reduction)

เป็นมาตรการการป้องกันก่อนที่จะเกิดความเสี่ยง โดยการลดปัจจัยที่จะทำให้เกิดความเสี่ยงต่าง ๆ ลง ทำให้ประชาชนเข้มแข็ง และสามารถพึ่งตนเองได้ เช่น การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมดี ประชาชนมีงานทำ มีการศึกษา มีการกำหนดนโยบายตลาดแรงงานที่เหมาะสม กำหนดมาตรฐานแรงงาน และการฝึกอบรม เป็นต้น

2) การบรรเทาความเสี่ยง (Risk Mitigation)

เป็นการลดผลกระทบของความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เป็นการป้องกันไว้ก่อน โดยให้กลุ่มประชากรที่มีปัจจัยหรือทรัพยากรเพียงพอที่จะช่วยตนเองได้ ให้มีหลักประกันในการบรรเทาความเสี่ยงนั้น ๆ โดยการระดม (Pool) ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อเป็นกลไกในการประกันความเสี่ยง เช่น การลงทุนในทรัพยากร การประกันสังคมรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพผลภาพ ว่างาน และชราภาพ เป็นต้น

3) การรองรับความเสี่ยง (Risk Coping)

เป็นมาตรการรองรับเพื่อการจัดการหรือบรรเทาผลกระทบจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นแล้ว เช่น การขายทรัพยากร การกู้ยืม และการช่วยเหลือทางสังคม หรือการสังคมสงเคราะห์ (Social assistance) ของภาครัฐ และองค์กรเอกชน และโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Nets)

จากกรอบแนวความคิดของธนาคารโลกข้างต้น สามารถนำไปเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ความเสี่ยง โดยการพิจารณาจากแหล่ง และลักษณะของความเสี่ยง กลวิธีและการจัดการความเสี่ยง และผู้มีบทบาท (Actor) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความช่วยเหลือ และระดับความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันดังแสดงเป็นตาราง (Matrix) ได้ดังนี้

ตารางที่ 2.2
กลยุทธ์และการดำเนินการเพื่อการจัดการเสี่ยงทางสังคม
(Strategies and Arrangement of Social Risk Management)

การจัดการและกล ยุทธ Arrangement & Strategies	ภาคไม่ทางการ (Informal)	กลไกการตลาด (Market-based)	ภาครัฐ (Public)
การลดความเสี่ยง (Risk Reduction)			
	<ul style="list-style-type: none"> - การผลิตที่มีความเสี่ยงน้อย - การอพยพ - การเลี้ยงดูทารกที่เหมาะสม 	<ul style="list-style-type: none"> - การฝึกอบรมระหว่างประจำการ - การเรียนรู้ตลาดการเงิน - มาตรฐานแรงงานตามกลไกตลาด 	<ul style="list-style-type: none"> - มาตรฐานแรงงาน - การฝึกอบรมก่อน - นโยบายตลาดแรงงาน - มาตรการด้านแรงงานด้านเด็ก - นโยบายต่อคนทุพพลภาพ - นโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ดี - การป้องกัน AIDS และโรคอื่น ๆ - การออกกฎหมายเพื่อขจัดความไม่เท่าเทียมทางเพศในเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน การแต่งงาน และการเข้าสู่ตลาดแรงงาน

การจัดการและกลยุทธ์ Arrangement & Strategies	ภาคไม่ทางการ (Informal)	กลไกการตลาด (Market-based)	ภาครัฐ (Public)
การบรรเทาความเสี่ยง (Risk Mitigation)			
หลักทรัพย์การลงทุน	<ul style="list-style-type: none"> - การทำงานหลายด้าน - การลงทุนในมนุษย์ ทางวัตถุและหลัก ทรัพย์ - การลงทุนในทุนทางสังคม (Social capital) เช่น พิธีกรรม การให้ของขวัญ การแลกเปลี่ยน 	<ul style="list-style-type: none"> - การลงทุนในหลักทรัพย์การเงินต่าง ๆ - กองทุนขนาดเล็ก (Microfinance) 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบบำนาญ บำนาญ - การถ่ายโอนทรัพย์สิน - การคุ้มครองสิทธิของคนยากจน (โดยเฉพาะผู้หญิง) - การขยายตลาดเงินให้แก่คนจน
การประกัน	<ul style="list-style-type: none"> - การแต่งงาน/ครอบครัว - การดำเนินการโดยชุมชน - การถือครองร่วม 	<ul style="list-style-type: none"> - เงินรายได้ผู้สูงอายุ - การประกันสุขภาพ อุบัติเหตุ และอื่น ๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - การประกันการว่างงาน, ชราภาพ, ทุพพลภาพ, ผู้รอดชีวิต, เจ็บป่วย ฯลฯ
การรองรับความเสี่ยง (Risk Coping)	<ul style="list-style-type: none"> - การขายหลักทรัพย์ - การยืมจากเพื่อนบ้าน - การถ่ายโอนภายในชุมชน/การกุศล - การส่งเด็กไปทำงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - การขายหลักทรัพย์การเงิน - การกู้ยืมจากธนาคาร 	<ul style="list-style-type: none"> - การถ่ายโอน/ช่วยเหลือทางสังคม - การอุดหนุนงานสาธารณะ

ที่มา : Social Protection Sector Strategy from Safety Net to Springboard, The World Bank Group

จากกรอบแนวคิดและตารางการวิเคราะห์การจัดการความเสี่ยงทางสังคมดังกล่าว ธนาคารโลกได้ใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ และกำหนดแนวทางในการดำเนินงานของธนาคารโลก ทั้งในด้านเงินกู้ และความช่วยเหลือในกรอบงานการคุ้มครองทางสังคมของภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก โดยได้มีการวิเคราะห์ประเมินสภาพการจัดการความเสี่ยงของประเทศนั้น ๆ ในแต่ละระดับ สถานภาพของการดำเนินงาน ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน เช่น สถานภาพตลาดแรงงาน การประกันสังคม เป็นต้น จากนั้นได้กำหนดบทบาทการให้ความช่วยเหลือ การแทรกแซง (Intervention) ในแต่ละด้านที่ยังขาดอยู่ ซึ่งงานโครงการ CDP-SP ก็มีการวิเคราะห์สภาพการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทยในแนวทางนี้เช่นกัน โดยธนาคารโลกได้จัดกิจกรรมของโครงการ CDP-SP ได้แก่ งานด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน และการบริการจัดหางาน เป็นกลยุทธ์ในการลดความเสี่ยง (Risk Reduction Strategies) งานกองทุนเงินทดแทนแม้จะอยู่ภายใต้งานอาชีวอนามัย แต่ก็จัดเป็นกลยุทธ์การบรรเทาความเสี่ยง (Risk Mitigation Strategies) การประกันการว่างงานจัดเป็นกลยุทธ์การบรรเทาความเสี่ยงเช่นกัน และการช่วยเหลือทางสังคม จัดเป็นกลยุทธ์รองรับความเสี่ยง (Risk Coping Strategies)

2.2.2 การคุ้มครองทางสังคมในบริบทของกระทรวงแรงงาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนทุกหมู่เหล่า ทั้งคนในวัยทำงาน เด็กเยาวชน สตรี คนชรา คนพิการ หรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส โดยให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต ในมาตรา 80 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า “รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชนส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้” อีกทั้งในมาตรา 86 ยังกำหนดว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานให้มีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะการใช้แรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดการพัฒนาคุณภาพคน และการคุ้มครองทางสังคม เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนา 1 ใน 7 ยุทธศาสตร์ “ที่มุ่งพัฒนากระบวนการเรียนรู้ด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทักษะฝีมือให้เอื้อต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมทั้งด้านสุขภาพ สวัสดิการแรงงาน สวัสดิการสังคม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและทั่วถึง เพื่อให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีตลอดช่วงอายุโดยคำนึงถึงการคุ้มครองกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อย

โอกาส ทั้งนี้ เน้นการลงทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพคนควบคู่ไปกับการปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการของระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ ให้มีเอกภาพในการดำเนินงาน ลดความซ้ำซ้อนในการใช้ประโยชน์และรับบริการ รวมทั้งให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด เพื่อให้เกิดการประหยัดทรัพยากรและมีประสิทธิภาพสูงสุด”

ในด้านการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ยังได้ขยายความโดยมุ่งเน้นการปฏิรูประบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง

1. ปฏิรูประบบบริหารจัดการด้านสุขภาพ เพื่อนำไปสู่บริการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และมุ่งเน้นการป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ

2. ปรับปรุงรูปแบบและแนวทางการดำเนินโครงการคุ้มครองกลุ่มคนยากจน และผู้ด้อยโอกาสให้ครอบคลุมอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ โดยเน้นบทบาทครอบครัวและชุมชนเป็นแกนหลักในการดำเนินงาน

3. ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการหลักประกันทางสังคม เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญชราภาพ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ฯลฯ

4. สร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ เช่น แรงงานภาคเกษตร ฯลฯ

5. ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยเน้นบทบาทครอบครัว ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นในการเฝ้าระวังดูแลความปลอดภัยและแก้ปัญหาภายในชุมชนด้วยตนเอง โดยเฉพาะปัญหายาเสพติดและอาชญากรรม

จากยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าระบบการคุ้มครองทางสังคมไทยเกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ของหลายกระทรวง ซึ่งรวมถึงกระทรวงแรงงานมีบทบาทหน้าที่ทั้งในด้านการบริหารแรงงาน สวัสดิการแรงงานและสวัสดิการผู้ด้อยโอกาส สำหรับงานสวัสดิการสังคมนั้น ต่อมาได้แยกไปเป็นภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในด้านของกระทรวงแรงงาน วิสัยทัศน์ ภารกิจ และยุทธศาสตร์ของกระทรวงได้แสดงให้เห็นบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงานในด้านการบริหารแรงงาน การพัฒนาแรงงาน การคุ้มครอง และความมั่นคงของแรงงานที่ตอบสนอง และรองรับต่อนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยเฉพาะด้านการคุ้มครองทางสังคม ดังนี้

1. วิสัยทัศน์ของกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงานเป็นองค์กรหลักในการบริหารแรงงาน พัฒนาประชากรให้มีความก้าวหน้า มีศักยภาพสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขัน มีหลักประกันมั่นคง และคุณภาพชีวิตที่ดี

2. พันธกิจของกระทรวงแรงงาน มี 5 ประการ คือ

- 1) สนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาฝีมือแรงงาน เสริมสร้างศักยภาพองค์ความรู้ และความสามารถของกำลังแรงงาน
- 2) ส่งเสริม ขยายโอกาสและเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพและมิ้งงานทำ ของประชากร รวมทั้งจัดระบบการทำงานของแรงงานต่างด้าวและคุ้มครองคนหางาน
- 3) คุ้มครองดูแลให้แรงงานมีความมั่นคง มีความปลอดภัย ได้รับค่าตอบแทน การทำงานที่เป็นธรรม และมีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดี
- 4) บริหารจัดการให้แรงงานมีหลักประกันการดำรงชีวิตที่มั่นคง
- 5) พัฒนาสมรรถนะการบริหารจัดการด้านแรงงานขององค์กรให้มี ประสิทธิภาพ

3. ยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงานได้กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ของชาติดังนี้

- 1) ยุทธศาสตร์การขยายโอกาสและเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพและ การมิ้งงานทำ เพื่อขจัดความยากจน
- 2) ยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมให้แรงงานมีหลักประกันที่เหมาะสม
- 3) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและดำเนินการพัฒนาศักยภาพแรงงาน
- 4) ยุทธศาสตร์การจัดระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
- 5) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานขององค์กรให้มี ประสิทธิภาพ

โดยสรุป กระทรวงแรงงานมีพันธกิจที่รับผิดชอบกับการคุ้มครองทางสังคม ใน ด้านแรงงานโดยตรง และกิจกรรมที่กระทรวงแรงงานเสนอในโครงการความร่วมมือเพื่อ พัฒนาการคุ้มครองทางสังคม CDP-SP ได้แก่ ด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการ ทำงาน ด้านการบริการจัดหางานและข้อมูลตลาดแรงงาน ด้านการประกันการว่างงาน ด้าน ความช่วยเหลือทางสังคมแรงงานนอกระบบ ด้านประเมินความเสี่ยงทางสังคมและ แนวนโยบายความคุ้มครองทางสังคม และด้านข้อมูลการคุ้มครองทางสังคม นับเป็นงานที่มี ความสำคัญสอดคล้องและสนับสนุนการดำเนินงานของกระทรวง ให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์กระทรวง และเป็นภารกิจที่กระทรวงแรงงานจะต้องรับผิดชอบและ พัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

บทที่ 3

โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม ระยะที่ 2

3.1 ความเป็นมาของโครงการ

วิกฤตทางการเงินที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ปี 2540 มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องสูญเสียแหล่งรายได้ และเสียโอกาสในการทำมาหากิน เลี้ยงชีพ รัฐบาลในขณะนั้นจำเป็นต้องดำเนินมาตรการเร่งด่วนหลายประการ เช่น โครงการมิยาซาวา(Miyazawa) โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project – SIP) เป็นต้น เพื่อให้ความช่วยเหลือลดผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจที่มีต่อประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่ยากจน และด้อยโอกาส

ประสบการณ์จากการพยายามแก้ไขปัญหาจากวิกฤตดังกล่าวได้ชี้ให้รัฐบาล โดยเฉพาะกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในขณะนั้น เห็นว่าระบบความคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) ทั้งที่เป็นระบบทางการ (Formal) และไม่เป็นทางการ (Informal) ของประเทศไทยที่มีอยู่นั้น ไม่เพียงพอที่จะปกป้องคุ้มครองและให้การสงเคราะห์ต่อประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ (Shock) ที่มีผลกระทบต่อสวัสดิภาพในการดำเนินชีวิตประชาชน เช่น เจ็บป่วย ถูกปลดออกจากงาน ภัยธรรมชาติ ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ เป็นต้น ในปี 2543 กระทรวงแรงงานจึงได้ริเริ่มปรึกษาหารือกับธนาคารโลกในการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบความคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทย ซึ่งธนาคารโลกได้เห็นชอบกับแนวคิดดังกล่าว จึงได้จัดทำความตกลงในการทำโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาประเทศ (Country Development Partnership – CDP) ในด้านความคุ้มครองทางสังคม (Social Protection – SP) ในเดือนธันวาคม 2543 และเริ่มดำเนินโครงการตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2544

โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม (Country Development Partnership – Social Protection (CDP – SP)) เป็นโครงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับระบบความคุ้มครองทางสังคม โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นผู้ดำเนินการ และธนาคารโลกเป็นผู้ให้การสนับสนุนแบบให้เปล่า (Grant Aid) ด้านการเงินและผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบความคุ้มครองทางสังคม ให้สามารถรองรับความเสี่ยงทางสังคมได้อย่างเพียงพอ ครบถ้วน และมีประสิทธิภาพ ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่าง ๆ

ในระยะที่ 1 นั้น โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม (CDP-SP) ได้พิจารณาให้การสนับสนุนการดำเนินงานระบบความคุ้มครองทางสังคม ใน 5 ด้าน คือ

1. ด้านความช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) ดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์
2. ด้านบริการจัดหางาน (Employment Service) ดำเนินการโดยกรมการจัดหางาน
3. ด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน (Occupational Safety and Health) ดำเนินการโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคม
4. ด้านการประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) ดำเนินการโดยสำนักงานโครงการประกันการว่างงาน / มืงงานท่า
5. ด้านข้อมูลแรงงาน เศรษฐกิจและสังคม (Social and Economic Data and Information) ดำเนินการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

โครงการ CDP-SP ระยะที่ 1 มีระยะเวลาการดำเนินโครงการตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2544 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2545 มีการจัดทำกิจกรรมทั้งหมด 51 รายการ แบ่งเป็นการจ้างที่ปรึกษา 18 รายการ และสัมมนาหรือประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshops) 33 รายการ โดยได้รับเงินช่วยเหลือ (ให้เปล่า) จากธนาคารโลก จำนวนรวมประมาณ 629,568 เหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 26.6 ล้านบาท ซึ่งมาจากเงินทุน Population and Human Resource Development (PHRD) ของรัฐบาลญี่ปุ่น จำนวน 400,000 เหรียญสหรัฐ และเงินกองทุน ASEM Trust Fund จำนวนประมาณ 235,354 เหรียญสหรัฐ กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการในระยะที่ 1 เป็นการศึกษาสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบคุ้มครองทางสังคมในด้านต่าง ๆ ทั้ง 5 ด้าน โดยมีการเปรียบเทียบกับประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ในสากล และมีการจัดสัมมนาและประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อตรวจสอบข้อมูลและสรรหาความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และเมื่อโครงการ CDP-SP ระยะที่ 1 ได้สิ้นสุดลง ในเดือนพฤศจิกายน 2545 หลังจากพิจารณาความสำเร็จ และความจำเป็นต่อเนื่องของการปฏิรูประบบโครงสร้างงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและธนาคารโลกได้เห็นชอบร่วมกันที่จะดำเนินงานโครงการ CDP-SP ต่อไปในระยะที่ 2 จึงได้เริ่มดำเนินโครงการในระยะที่ 2 ตั้งแต่วันที่ 13 สิงหาคม 2546 ไปจนถึง 31 ธันวาคม 2547 และต่อมาได้มีการขอขยายระยะเวลาในการดำเนินกิจกรรมออกไปถึง 2 ครั้ง จากเดิมสิ้นสุดโครงการเดือนธันวาคม 2547 เป็นเดือนสิงหาคม 2548 และขอขยายไปจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2549

โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม (CDP-SP) ระยะที่ 2 นี้ ได้รับการสนับสนุนเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากกองทุน ASEM Trust Fund ผ่านธนาคารโลก ให้ดำเนินการต่อเนื่องในระยะที่ 2 (พ.ศ. 2546-2549) ภายใต้ข้อเสนอ "Strengthening Social Protection for the Working Population the poor and The Vulnerable in Thailand" ในวงเงิน 985,000 เหรียญสหรัฐ มีหน่วยงานเข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 4 กระทรวง 7 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

กระทรวงการคลัง สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และกรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคม และสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน และมีขอบเขตกิจกรรมการดำเนินงานใน 7 ด้าน คือ ด้านความช่วยเหลือทางสังคม ด้านระบบบำนาญด้านข้อมูลการคุ้มครองทางสังคม ด้านบริการจัดหางาน ด้านอาชีพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ด้านการประกันการว่างงาน และด้านประสานโครงการและเผยแพร่งานโครงการ

รูปแบบการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคของโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2 จะมีเพียง 2 ลักษณะ คือ การจัดจ้างที่ปรึกษา (Consulting Service) และการจัดประชุมสัมมนา (Workshop) โดยค่าใช้จ่ายในการจัดจ้างที่ปรึกษา จะสามารถเบิกได้จากเงินช่วยเหลือ จำนวน 92% ของค่าจ้างที่ปรึกษา ส่วนที่เหลืออีก 8% จะต้องมาจากเงินสมทบของรัฐบาล ส่วนค่าใช้จ่ายในการจัดประชุม สัมมนา สามารถเบิกจากเงินช่วยเหลือได้ 100%

วงเงินช่วยเหลือในแต่ละด้านที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ถือเป็น การประมาณการ ซึ่งสามารถยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็น ส่วนแผนการดำเนินงานของโครงการ จะมีลักษณะเป็น "Rolling Project" กล่าวคือ มีการทำแผนงาน การปฏิบัติงาน ควบคุม และประเมินผล ในระยะสั้น ๆ เป็นรอบ ๆ ไป ทั้งนี้เพื่อให้โครงการมีความยืดหยุ่นสูงสามารถตอบสนองต่อ ปัญหาความจำเป็น และความพร้อมของหน่วยงานที่ร่วมโครงการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม (Country Development Partnership – Social Protection หรือ CDP – SP) ระยะที่ 2 นี้ เป็นโครงการความร่วมมือที่ธนาคารโลกให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแบบให้เปล่า เพื่อสนับสนุนรัฐบาลให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงระบบความคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทย ที่ดำเนินการต่อเนื่องจากโครงการในระยะที่ 1 โดยกำหนดระยะเวลาการดำเนินโครงการตั้งแต่ เดือนสิงหาคม 2546 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2549

3.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

โครงการ CDP-SP ระยะที่ 2 มีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงระบบการให้ความคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทย ให้สามารถรองรับความเสี่ยงทางสังคมได้อย่างพอเพียงครอบคลุม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นต่อเนื่องจากโครงการระยะที่ 1 ทั้งในด้านการมีงานทำ ความมั่นคงในการทำงาน และการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาส โดยการ

- (1) ส่งเสริมการปฏิรูปที่ได้ดำเนินการในโครงการระยะที่ 1 ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- (2) ให้มีการใช้เครื่องมือทางเทคนิคและการวิเคราะห์ที่ได้รับการพัฒนาขึ้น
- (3) จัดทำแผนงานเพื่อดำเนินการปรับปรุงบริการต่าง ๆ

3.3 ขอบเขตการดำเนินโครงการ

โครงการ CDP-SP ระยะที่ 2 มีหลักการในการดำเนินงานโครงการพอสรุปเป็นประเด็น 2 ประการ คือ

1) เป็นโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Assistance)

เป็นโครงการที่เน้นเรื่องความรู้ (Knowledge) การเรียนรู้การดำเนินงานที่ดี (Best Practice) จากผู้เชี่ยวชาญหรือโครงการต่าง ๆ จากของไทยและนานาชาติ ในรูปแบบของการศึกษาวิจัย การประชุม การสัมมนาและการฝึกอบรม และไม่ใช่โครงการช่วยเหลือเพื่อการลงทุนในด้านต่าง ๆ

2) เป็นโครงการในลักษณะหุ้นส่วน (Partnership)

เป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกระทรวงแรงงานและธนาคารโลก โดยกระทรวงแรงงาน จะมีบทบาทนำประเด็นด้านนโยบาย การปฏิรูปหรือการปรับปรุงการคุ้มครองทางสังคม ส่วนธนาคารโลกจะเน้นบทบาทการสนับสนุนการพัฒนากรอบการปฏิรูปในภาพรวม การวิเคราะห์ วิจัยความช่วยเหลือทางวิชาการ การพัฒนาศักยภาพ ระดมการสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญ และการสนับสนุนทางการเงินเป็นระยะ ๆ ตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานในลักษณะที่เรียกว่า Rolling Project และภายใต้หลักการในการดำเนินงานในลักษณะหุ้นส่วนนี้ ธนาคารโลกยังได้ดำเนินงานร่วมมือกับหน่วยงานภาคีให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ในลักษณะสนับสนุนซึ่งกันและกันให้มีซ้ำซ้อนกัน

การดำเนินงานโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2 จะเป็นการดำเนินงานต่อเนื่องจากโครงการในระยะที่ 1 โดยกระทรวงแรงงาน ธนาคารโลกและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมโครงการได้ร่วมกันพิจารณาและกำหนดขอบเขตการดำเนินโครงการใน 7 ด้านดังนี้

1) ด้านการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) ดำเนินการโดย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

2) ด้านการบริการจัดหางาน (Employment Service) ดำเนินการโดย กรมการจัดหางาน

3) ด้านการประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) ดำเนินการโดย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

4) ด้านข้อมูลการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Data) ดำเนินการโดย สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

5) ด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน (Occupational Safety and Health) ดำเนินการโดย กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและสำนักงานประกันสังคม

6) ด้านระบบบำเหน็จบำนาญ (Pension) ดำเนินการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

7) ด้านการประสานโครงการและเผยแพร่ (Coordination and Dissemination) ดำเนินการโดย PCU ซึ่งตั้งขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน

3.4 วิธีการบริหารและการดำเนินโครงการ

โครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประเทศ หรือภาษาอังกฤษที่เรียกว่า Country Development Partnership หรือ CDP เป็นเครื่องมือ (CDP Instrument) หรือรูปแบบการดำเนินงานรูปแบบหนึ่งของธนาคารโลกที่ได้ดำเนินการกับหลาย ๆ โครงการในประเทศไทยโดยการบริหารงานแบบ CDP จะเป็นการดำเนินงาน บนพื้นฐานความรู้ (Knowledge-based Partnership) มีองค์ประกอบที่ผสมผสานระหว่างงานวิจัยและงานปฏิบัติการ เช่น การเสริมสร้างขีดความสามารถในการปรับปรุงหรือปฏิรูปการดำเนินงาน การติดตามและประเมินผลการบริหารงานแบบ CDP ของธนาคารโลกจะเน้นการดำเนินงานที่มีความสำคัญในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศและของหน่วยงานที่มีความมุ่งมั่นที่จะร่วมปฏิบัติงานด้วยกัน โดยเรียนรู้ร่วมกัน นอกจากนี้ จุดเด่นของ CDP อีกประการหนึ่ง คือ ความสมัครใจในการทำงานร่วมกัน ซึ่งทั้งรัฐบาลไทยและธนาคารโลกต่างไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะสั่งการซึ่งกันและกัน และทั้งสองฝ่ายสามารถที่จะยกเลิกแผนงานได้ ถ้าหากอีกฝ่ายไม่สามารถทำงานบรรลุผลตามที่คาดหวังได้ หรือเห็นว่าวัตถุประสงค์ของโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2 ไม่มีความสำคัญอีกต่อไป และการดำเนินงานในลักษณะนี้ยังสะท้อนให้เห็นกระบวนการดำเนินงานที่มีฉันทามติร่วมกันมากขึ้น (Consensual Process) ในการแก้ไขหรือปรับปรุงแผนงานดำเนินงานต่าง ๆ ซึ่งการบริหารงานในรูปแบบ CDP นี้ ธนาคารโลกได้นำมาใช้ดำเนินการกับประเทศไทยเป็นประเทศแรก และโครงการ CDP-SP นับเป็นโครงการที่ดำเนินการแบบ CDP เป็นโครงการที่ 2 ของประเทศ การดำเนินโครงการรูปแบบ CDP นี้ ธนาคารโลกจะพิจารณานำไปเป็นโครงการต้นแบบในการบริหารงานโครงการของธนาคารโลกต่อไป

3.4.1 วิธีการบริหารโครงการ

การบริหารโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2 ได้มีการกำหนดวิธีการบริหารโครงการไว้ในข้อตกลงความช่วยเหลือ (Grant Agreement) ว่าผู้รับความช่วยเหลือจะต้องดำเนินการผ่านคณะกรรมการกำกับนโยบายโครงการ CDP-SP ดังนั้น ในช่วงการจัดเตรียมโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2 จึงได้มีการหารือเกี่ยวกับกรอบและรูปแบบการดำเนินงาน ตลอดจนโครงสร้างการบริหารโครงการ โดยมีหน่วยงานระดับกระทรวงเข้าร่วมดำเนินงานเพิ่มขึ้น รวมเป็น 4 กระทรวง

ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงแรงงาน โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นฝ่ายบริหารโครงการ โครงการ CDP-SP ระยะที่ 2 ได้จัดทำโครงสร้างการบริหารโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2 ให้เป็นรูปคณะกรรมการและหน่วยงานดำเนินการและประสานงานดังนี้

- 1) คณะกรรมการกำกับนโยบายโครงการ (Policy Steering Committee หรือ PSC)
- 2) คณะกรรมการบริหารโครงการ (Project Executive Committee หรือ PEC)
- 3) หน่วยประสานการดำเนินงานโครงการ (Project Coordination Unit หรือ PCU)
- 4) หน่วยดำเนินงานโครงการ (Project Implementation Unit หรือ PIU) ของแต่ละกระทรวง
- 5) คณะทำงานโครงการ (Working Group) ของแต่ละหน่วยงาน

1. คณะกรรมการกำกับนโยบายโครงการ (Policy Steering Committee หรือ PSC)

คณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน มีกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานประมาท สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม โดยมีผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) กำหนดและกำกับนโยบายของโครงการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนงานของกระทรวงแรงงาน และกระทรวงที่เกี่ยวข้อง
- 2) กำกับการดำเนินงานของโครงการด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายและแผนการดำเนินงานที่กำหนดไว้
- 3) อนุมัติกรอบการจัดสรรเงินช่วยเหลือของโครงการ
- 4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ปลัดกระทรวงแรงงานมอบหมาย
(ที่มา : คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 42/2546 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2546)

2. คณะกรรมการบริหารโครงการ (Project Executive Committee)

คณะกรรมการประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน หัวหน้าคณะทำงานโครงการจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานเศรษฐกิจ

การคลัง กระทรวงการคลัง สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ผู้แทนธนาคารโลก กรุงเทพฯ กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม เป็นกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) บริหารโครงการให้เป็นไปตามกรอบและแนวทางที่คณะกรรมการกำกับนโยบายโครงการ CDP-SP กำหนด

2) ให้ความเห็นชอบแผนงาน แผนเงิน ค่าใช้จ่ายกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ

3) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ปลัดกระทรวงแรงงานมอบหมาย

(ที่มา : คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 34/2546 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2546)

3. หน่วยประสานการดำเนินงาน (Project Coordination Unit – PCU)

เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานโครงการเงินกู้ต่างประเทศ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำกับนโยบายโครงการและคณะกรรมการบริหารโครงการ ทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานโครงการ ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการจัดซื้อจัดจ้าง แก่หน่วยงานดำเนินงานโครงการ (PIU) เพื่อให้สามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายและแผนงานของโครงการ รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับที่ปรึกษาโครงการ

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ได้มอบหมายให้สำนักงานโครงการเงินกู้ต่างประเทศ หรือ สกต. ทำหน้าที่เป็น PCU ของโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2

หน่วยประสานการดำเนินงาน (PCU) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) ประสานการดำเนินงานและการจัดทำแผนงาน กิจกรรมกับ PIU และคณะทำงานต่าง ๆ และจัดทำแผนงานรวมของโครงการ

2) ประสานที่ปรึกษาโครงการ เพื่อสนับสนุนทางวิชาการกับ PIU และคณะทำงานต่าง ๆ

3) ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานโครงการ

4) ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ทำสัญญาจ้างที่ปรึกษา ประสานและจัดการประชุมสัมมนาและฝึกอบรมต่าง ๆ ร่วมกับหน่วยงาน ให้เป็นไปตามระเบียบของราชการไทย และตามเงื่อนไขของธนาคารโลก

5) บริหารเงินช่วยเหลือและการจัดทำบัญชีโครงการ ให้เป็นไปตามกฎระเบียบของราชการไทย และธนาคารโลก

6) เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำกับนโยบายโครงการ และคณะกรรมการบริหารโครงการ

7) ประสานงานกับธนาคารโลก และหน่วยงานสนับสนุนของฝ่ายไทย เช่น สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง เป็นต้น

ผู้จัดการโครงการ มีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้

1) กำกับและดูแลการบริหารโครงการทั้งด้านแผนงานและการเงินให้เป็นไปตามนโยบายของโครงการ คณะกรรมการกำกับนโยบายและคณะกรรมการบริหารโครงการ

2) รับผิดชอบประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่ร่วมโครงการ ธนาคารโลก และหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง

3) กำกับการดำเนินงาน PCU ให้เป็นหน่วยประสานและสนับสนุนการดำเนินงานโครงการ CDP-SP

4) ปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการกำกับนโยบายโครงการและคณะกรรมการบริหารโครงการ CDP-SP

5) กำกับดูแลการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของโครงการแก่ผู้บังคับบัญชา คณะกรรมการโครงการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ที่ปรึกษาโครงการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

1) ช่วยเหลือคณะทำงาน ในการกำหนดแผนงานและจัดทำแผนงานด้านการคุ้มครองทางสังคมทั้ง 6 ด้าน

2) ช่วยเหลือคณะทำงาน จัดทำ TOR งานการศึกษา และงานอื่น ๆ ของโครงการ

3) ช่วยเหลือคณะทำงานสรรหาและจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญ เพื่อดำเนินงานศึกษาช่วยวิจัย

4) ช่วยเหลือคณะทำงานให้คำแนะนำกำกับการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญ

5) ช่วยเหลือคณะทำงานในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ สัมมนา การฝึกอบรม

6) ช่วยเหลือคณะทำงานในการประสานกิจกรรมโครงการกับหน่วยงานต่าง ๆ

7) ช่วยเหลือคณะทำงานประเมินผลกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนการติดตามผลที่ได้รับจากการปฏิรูปงานของโครงการ CDP-SP

8) ช่วยเหลือคณะทำงานจัดทำรายงานความก้าวหน้าประจำเดือนทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ เพื่อเสนอต่อกระทรวงแรงงาน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ธนาคารโลก และหน่วยงานความช่วยเหลือต่าง ๆ

(ที่มา : TOR การจ้างที่ปรึกษาโครงการ CDP-SP ระยะที่ 2)

4. หน่วยดำเนินงานโครงการ (Project Implementation Unit หรือ PIU)

เป็นหน่วยงานที่ส่วนราชการที่เข้าร่วมโครงการแต่ละหน่วยได้มอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานโครงการ และติดตามการทำงานของคณะทำงานโครงการของหน่วยงานนั้น ซึ่งประกอบด้วย

- 1) PIU กระทรวงการคลัง
- 2) PIU กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 3) PIU กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- 4) PIU กระทรวงแรงงาน

PIU กระทรวง มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

- 1) ประสานงานระหว่าง PCU และคณะทำงานในด้านต่าง ๆ
- 2) ประสานกับคณะทำงานภายในกระทรวงของตนในการจัดทำแผนงานโครงการ
- 3) ประสานกับคณะทำงานภายในกระทรวงของตนในการจัดทำ TOR การจัดทำที่ปรึกษา การประชุมสัมมนา การฝึกอบรม และกิจกรรมอื่น ๆ
- 4) ประสานการติดตามความก้าวหน้าของโครงการ ของหน่วยงานสำหรับกระทรวงแรงงานนั้นได้มอบให้สำนักงานโครงการเงินกู้ต่างประเทศ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ทำหน้าที่ในฐานะ PIU ด้วย

5. คณะทำงานโครงการ (Working Group)

เป็นคณะทำงานที่หน่วยงานที่ร่วมโครงการได้จัดตั้งขึ้น เพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานกิจกรรมโครงการ CDP-SP โดยมีผู้แทนของหน่วยงานระดับกองที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นคณะทำงานและหน่วยงานระดับกองที่ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานประสานงานโครงการ ทำหน้าที่เลขานุการคณะทำงาน ซึ่งคณะทำงานโครงการมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

- 1) เสนอและกำหนดแผนงานกิจกรรมโครงการที่จะขอรับความช่วยเหลือ
- 2) จัดทำรายละเอียด แผนงาน โครงการ กิจกรรม ตลอดจน TOR การจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อเสนอต่อโครงการ
- 3) ประสาน ดำเนินการและติดตามผลการปฏิบัติงาน ตามแผนงานทั้งการศึกษาวิจัยของผู้เชี่ยวชาญ การจัดประชุมสัมมนา หรือโครงการนำร่องต่าง ๆ เป็นต้น
- 4) รายงานผลการดำเนินงาน และนำเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการศึกษา หรือกิจกรรมต่าง ๆ ต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้เกิดการปรับปรุงระบบการทำงาน