



ข้อเสนอแนวคิด/วิธีการเพื่อพัฒนาหรือปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การพัฒนาระบบกำกับและติดตามโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก:
กรณีประเทศไทย

นางสาววิรินทร์ ดุยเกษม

นักวิชาการสิ่งแวดล้อมปฏิบัติการ

ตำแหน่งเลขที่ 112 ส่วนความร่วมมือระหว่างประเทศ

สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ

ตำแหน่งเลขที่ 112 ส่วนความร่วมมือระหว่างประเทศ

สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปีงบประมาณ 2560

การพัฒนาระบบกำกับและติดตามโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก:
กรณีประเทศไทย

นางสาววิรินทร์ ดุยเกษม
นักวิชาการสิ่งแวดล้อมปฏิบัติการ
ตำแหน่งเลขที่ 112 ส่วนความร่วมมือระหว่างประเทศ
สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ
ตำแหน่งเลขที่ 112 ส่วนความร่วมมือระหว่างประเทศ
สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ
สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ปีงบประมาณ 2560

ข้อเสนอแนวคิด/วิธีการเพื่อพัฒนางานหรือปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

เรื่อง การพัฒนาระบบกำกับและติดตามโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจาก
กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก: กรณีประเทศไทย

1. หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility: GEF) เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2537 และได้ขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาวิกฤตทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลกอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่รอบการจัดสรรวงเงิน GEF-1 (พ.ศ. 2537-2541) จนถึงรอบ GEF-6 (พ.ศ. 2557-2561) ในปัจจุบัน รวมจำนวนโครงการทั้งสิ้น 76 โครงการ คิดเป็นวงเงิน 507.76 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาประเทศไทยไม่ได้มีการติดตามและจัดทำฐานข้อมูลโครงการที่ขอรับการสนับสนุนอย่างเป็นระบบหรือเป็นรูปธรรม และหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานเชิงปฏิบัติการ (Operational Focal Point: OFP) ซึ่งมีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ไม่ได้รับแจ้งข้อมูลสภาพภาพและรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการจากหน่วยงานบริหารโครงการ (GEF Agency) และหน่วยงานเจ้าของโครงการภายหลังจากที่ได้ออกหนังสือรับรองโครงการแล้ว

ดังนั้น ในปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2558-2559) สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการของหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานเชิงปฏิบัติการ จึงได้ริเริ่มพัฒนาระบบการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก โดยการส่งแบบฟอร์มสอบถามความก้าวหน้าการดำเนินโครงการไปยังหน่วยงานเจ้าของโครงการและหน่วยงานบริหารโครงการ รวมทั้งจัดทำระบบฐานข้อมูลขึ้น จำนวน 2 รอบต่อปี ทำให้ทราบถึงปัญหาและความท้าทายที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินโครงการ อาทิ การยกเลิกโครงการในระหว่างการ

พัฒนาเอกสารโครงการฉบับสมบูรณ์ (Full Project Document: FPD) เนื่องจากปัญหาการเปลี่ยนหน่วยงานเจ้าของโครงการ และปัญหาการเงินสมทบ ซึ่งส่งผลให้เงินส่วนที่ประเทศได้รับการจัดสรรมานั้นสูญเปล่า ปัญหาการเปลี่ยนแปลงพื้นที่การดำเนินงานและผลลัพธ์โครงการ รวมทั้งปัญหาหน่วยงานเจ้าของโครงการยังขาดความเข้าใจในกระบวนการลงนามความตกลงให้เป็นไปตามระเบียบขั้นตอนของประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ การติดตามความก้าวหน้าโครงการยังช่วยส่งเสริมการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที รวมทั้งสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการเจรจาหรือ และประสานความร่วมมือกับสำนักเลขาธิการกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก

ทั้งนี้ เนื่องด้วยข้อเท็จจริงที่ว่าโครงการที่กองทุนสิ่งแวดล้อมโลกให้การสนับสนุน มีความซับซ้อน มีความหลากหลายของสาขาที่ขอรับการสนับสนุน (Focal Area) มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานและดำเนินงานจำนวนมาก ทั้งหน่วยงานบริหารโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการ และหน่วยงานร่วมดำเนินงานอื่น ๆ รวมถึงมีความหลากหลายในประเภทโครงการ ขนาดโครงการ และกระบวนการพิจารณาโครงการ อาทิ โครงการขนาดใหญ่ในระดับภูมิภาค ดังเช่น โครงการ Demonstration of BAT and BEP in Fossil Fuel-fired Utility and Industrial Boilers in Response to the Stockholm Convention on POPs ซึ่งมีประเทศร่วมดำเนินงาน 6 ประเทศ มีองค์การพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Industrial Development Organization: UNIDO) เป็นหน่วยงานบริหารโครงการ และกรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ และโครงการขนาดเล็กเฉพาะพื้นที่ ดังเช่น โครงการ “ลดสารมลพิษตกค้างเพื่อพื้นฟูและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมสงขลาและนครศรีธรรมราช” ซึ่งเครือข่ายความร่วมมือเพื่อความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนจังหวัดสงขลาและนครศรีธรรมราช เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เอง การพัฒนาระบบกำกับและติดตามโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลกให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบรรลุเป้าหมายการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก

2. บทวิเคราะห์/แนวคิด/ข้อเสนอ

บทวิเคราะห์/แนวคิด

โดยหลักการที่ถูกต้องทางวิชาการแล้ว การดำเนินโครงการใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ต้องมีประสิทธิผลนั้น ขั้นตอนในการทำงานควรจะเป็นไปดังนี้

- 1) มีการระบุถึงพื้นที่เป้าหมายหรือกลุ่มประชาชนเป้าหมายที่โครงการต้องการดำเนินโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะถ้าเป้าหมายพื้นที่ไม่ชัดเจนหรือเป้าหมายกลุ่มประชากรไม่ชัดเจน การดำเนินงานจะไม่มีประสิทธิผล
- 2) มีการระบุถึงสาเหตุของปัญหาที่ได้จากการวิเคราะห์มาอย่างละเอียดรอบคอบบนพื้นฐานของข้อมูลที่เชื่อถือได้ การวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาดังกล่าวควรพิจารณาในทุกระดับที่เกี่ยวข้อง
- 3) มีการแสวงหา “ภาคี” ประเภทต่าง ๆ ให้เข้ามาร่วมในการดำเนินงาน โดยที่ “ภาคี” เหล่านี้ อาจเป็น “ภาคีปฏิบัติการ” คือกลุ่มคนหรือหน่วยงานที่จะลงมือปฏิบัติงานด้วยกันตามความสามารถและความถนัดในการแก้ปัญหาที่โครงการต้องการแก้ไข หรือ เป็น “ภาคีสันับสนุน” ซึ่งเป็นหน่วยงานในพื้นที่ที่อาจเข้ามาให้การสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ แต่ไม่อาจจะเข้ามาลงมือปฏิบัติได้มาก และอาจจะเป็น “ภาคินโยบาย” ซึ่งเป็นองค์กรระดับจังหวัดหรือระดับภูมิภาคหรือระดับชาติ เป็นต้น
- 4) มีการจัดทำแผนปฏิบัติการอย่างละเอียดว่า จะทำกิจกรรมอะไร เมื่อไร ใช้เวลานานเท่าไร และใครเป็นผู้รับผิดชอบ และที่สำคัญต้องมีแผนปฏิบัติการด้านการติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) ไว้ด้วยเพื่อจะได้ปรับปรุงการดำเนินงานของโครงการให้มีประสิทธิผลมากที่สุด
- 5) มีการนำเอาแผนปฏิบัติการลงสู่การปฏิบัติจริง และมีการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ด้วยเหตุดังนั้น การดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ที่ประเทศไทยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก ควรจะต้องมีกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินงานดังกล่าว อย่างไรก็ดี จากประสบการณ์ที่ผ่านมา การดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่

ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก ยังขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามกระบวนการและขั้นตอนดังกล่าว เนื่องจากไม่มีกลไกที่จะช่วยสนับสนุนและติดตามอย่างจริงจัง เพราะฉะนั้น ในอนาคตถ้าประเทศไทยมีความคาดหวังที่จะแก้ไขปัญหาการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของสภาพแวดล้อม สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรดำเนินการสร้างกลไกที่สำคัญนี้ขึ้นมาปรับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถ้าการพัฒนาโครงการมีความรอบคอบถูกต้อง โอกาสที่การดำเนินโครงการจะสำเร็จย่อมเป็นไปได้มาก และระบบการกำกับและติดตามยังมีความสำคัญและมีความจำเป็นมากต่อการดำเนินโครงการให้มีประสิทธิผล เพราะเป็นกลไกที่สำคัญสำหรับผู้บริหาร

ข้อเสนอ

การพัฒนาระบบกำกับและติดตาม โครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลกของประเทศไทยถือเป็นกลไกที่สำคัญที่จะช่วยส่งเสริมการทำงานของหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานเชิงปฏิบัติการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และช่วยสนับสนุนการดำเนินโครงการของประเทศภายใต้กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก โดยควรมีการศึกษาาระบบการกำกับและติดตามโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนต่างประเทศอื่น ๆ หรือศึกษาวิธีการกำกับและติดตามโครงการของประเทศอื่น ๆ ที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก เพื่อวิเคราะห์หาแนวทาง/วิธีการที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ มาพัฒนาระบบการกำกับและติดตามโครงการของประเทศไทย เพื่อให้ทราบข้อมูลความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา พร้อมทั้งเป็นข้อมูลสำหรับสนับสนุนการดำเนินงานให้เป็นที่ไปตามเป้าหมาย ทั้งนี้ ข้อเสนอรูปแบบและแนวทางการพัฒนาระบบกำกับและติดตามโครงการ ได้แก่

1. การดำเนินงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการของหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานเชิงปฏิบัติการ

- 1) การเข้าร่วมเป็นกรรมการภายใต้คณะกรรมการกำกับโครงการ (Project Steering Committee) ของทุกโครงการที่ประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก เพื่อให้คำปรึกษา แนะนำ กำกับ แนวทางการดำเนินโครงการให้เป็นไปตามแผนงานและสอดคล้องกับ หลักเกณฑ์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก
- 2) การลงพื้นที่ติดตามการดำเนินโครงการร่วมกับหน่วยงานบริหารโครงการและหน่วยงานเจ้าของโครงการ เพื่อสังเกตการณ์ในสภาพจริง สามารถเห็นถึงปัญหาและความท้าทายที่เกิดขึ้นในพื้นที่
- 3) การกำหนดให้มีการเขียนรายงานความก้าวหน้า (Progress Report) ซึ่งขึ้นอยู่กับธรรมชาติของโครงการ หรือ การให้โครงการนำเสนอผลการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ เช่น ทุก 3 เดือน หรือ 6 เดือน
- 4) การติดตามรวบรวมข้อมูลสถานะโครงการจากเอกสาร Program Management Bulletin และจากระบบสารสนเทศ (Project Management Information System: PMIS) ของกองทุนสิ่งแวดล้อมโลกอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ทราบสถานะปัจจุบันของโครงการที่ประเทศไทยขอรับการสนับสนุน อาทิ เอกสารข้อเสนอโครงการได้รับการอนุมัติจากคณะมนตรีกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (PIF approved by Council) และเอกสารโครงการฉบับสมบูรณ์ได้รับการรับรองจาก GEF CEO (FSP endorsed by CEO) เป็นต้น
- 5) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลการติดตามสถานะโครงการ การทำฐานข้อมูล เผยแพร่บนเว็บไซต์สำหรับการศึกษา ค้นคว้า และอ้างอิงเป็นข้อมูลให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา และภาคประชาชน รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ หรือ GEF Agency สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องได้ รวมถึงสามารถติดตามความก้าวหน้าของโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก

2. การดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก

การรับทราบและติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการที่คณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นชอบในการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินโครงการ เนื่องจากคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยผู้แทนจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน

3. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) การเพิ่มบทบาทและศักยภาพของ OFP ในการกำกับและติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก รวมถึงการเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน
- 2) การทราบข้อมูลความก้าวหน้า ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินโครงการที่เป็นปัจจุบันของ OFP และสามารถให้ข้อเสนอแนะเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหากับหน่วยงานบริหารโครงการและหน่วยงานเจ้าของโครงการ รวมทั้งสามารถเจรจาหรือให้ข้อมูลการดำเนินโครงการของประเทศกับกองทุนสิ่งแวดล้อมโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) ข้อมูลภาพรวมของโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก เพื่อใช้ปรับปรุงและพัฒนากรอบยุทธศาสตร์และแผนการจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมโลกของประเทศไทย (National Portfolio Formulation Document: NPDF) ในรอบต่อ ๆ ไป ให้มีการจัดสรรเงินอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ และไม่มี ความซ้ำซ้อนกับโครงการที่เคยได้รับการสนับสนุน รวมทั้งสามารถบรรลุเป้าหมายการแก้ไขปัญหาลingkunganทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และโลก

- 4) ฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน มีความถูกต้อง และน่าเชื่อถือ สำหรับสืบค้นและอ้างอิง เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสามารถติดตามสถานะการดำเนินโครงการของประเทศไทยที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลกอย่างต่อเนื่อง และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานอื่น ๆ ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

4. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

1) เชิงคุณภาพ

ประเทศไทยมีระบบกำกับและติดตามโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลกที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) เชิงปริมาณ

ประเทศไทยมีระบบฐานข้อมูลการติดตามโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก ซึ่งมีรายละเอียดของโครงการ คิดเป็นร้อยละ 100 ของโครงการทั้งหมด