

บทที่ 2

การวางแผนโครงการและวงจรโครงการ

เค้าโครงเรื่อง

1. การวางแผนโครงการแบบผสมผสานกับวงจรบริหาร (Integrated Project Planning and Management Cycle)

- 1.1 ช่วงที่ 1 : การวางแผน วิเคราะห์ และออกแบบโครงการ
 - 1.1.1 การแจกรูปแบบโครงการหรือการเสาะหาโครงการ
 - 1.1.2 การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ
 - 1.1.3 การออกแบบโครงการ
- 1.2 ช่วงที่ 2 : การเลือกโครงการ เริ่มหรือกระตุ้นโครงการ
- 1.3 ช่วงที่ 3 : การวางแผนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามโครงการ การควบคุมและไอนงาน
- 1.4 ช่วงที่ 4 : การประเมินผลและปรับแผนหรือนโยบาย

2. วงจรโครงการ (project cycle) หรือขั้นตอนของการทำโครงการ

- 2.1 ขั้นตอนกำหนดหลักการโครงการ หรือขั้นกำหนดและระบุโครงการ
- 2.2 ขั้นตอนเตรียมการ หรือขั้นพัฒนาโครงการ
 - 2.2.1 การวิเคราะห์ด้านตลาด
 - 2.2.2 การวิเคราะห์ด้านเทคนิค
 - 2.2.3 การวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจ
 - 2.2.4 การวิเคราะห์ด้านการเงิน
 - 2.2.5 การวิเคราะห์ด้านการบริหาร
 - 2.2.6 การวิเคราะห์ด้านสังคม
- 2.3 ขั้นตอนวิเคราะห์โครงการ
- 2.4 ขั้นตอนการบริหารโครงการหรือขั้นปฏิบัติการ
- 2.5 ขั้นปิดโครงการ

สาระสำคัญ

1. การวางแผนโครงการ คือ การกำหนดแนววิธีหรือกลยุทธ์ในการดำเนินการโครงการ การวางแผนโครงการที่ดีควรจะทำในแบบผสมผสานเป็นวงจรในระหว่างตัวแผนและการปฏิบัติตามแผน (Integrated Project Planning and Management Cycle) ซึ่งอาจจะแบ่งเป็น 4 ช่วงสำคัญ ๆ คือ

- ช่วงที่ 1 เป็นช่วงของการวางแผนโครงการ วิเคราะห์ และออกแบบตัวโครงการ
- ช่วงที่ 2 เป็นช่วงของการเลือกทำโครงการ และผลักดันให้เริ่มการดำเนินการตามแผนโครงการ
- ช่วงที่ 3 เป็นช่วงของการปฏิบัติ การควบคุม กำกับ และติดตามการทำงาน ตลอดจนการโอนงานเมื่อโครงการเสร็จสิ้น
- ช่วงที่ 4 เป็นช่วงของการประเมินผลการทำโครงการ เพื่อสรุปผล เพื่อประเมินความสำเร็จ และเพื่อศึกษาความจำเป็นของการทำโครงการต่อเนื่อง

2. วงจรโครงการ หรือ project cycle เป็นกระบวนการหรือขั้นตอนในการทำโครงการ ทั้งนี้โดยเริ่มตั้งแต่การมีความคิดที่จะทำโครงการ จนกระทั่งมีการดำเนินการตามโครงการจนเสร็จสิ้นหรือหมดอายุโครงการไป ในแต่ละวงจรโครงการจะมีการดำเนินการต่าง ๆ ต่อเนื่องเป็นวงจรและแยกจากกันเด็ดขาดได้ยาก แต่ก็นิยมแบ่งวงจรโครงการเป็นขั้นตอนเพื่อให้เห็นลักษณะงานเด่น ๆ ที่ต้องทำ โดยทั่วไปเราอาจแบ่งขั้นตอนในวงจรโครงการเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

- ขั้นตอนที่ 1 เป็นขั้นการกำหนดหรือระบุโครงการ หรือบางครั้งจะเรียกว่าขั้นการเสาะหาโครงการ
- ขั้นตอนที่ 2 เป็นขั้นการเตรียมการหรือพัฒนาโครงการให้เป็นรูปร่างขึ้น โดยทั่วไปจะประกอบไปด้วยการศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้น ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ในด้านต่าง ๆ ของโครงการ เพื่อดูความเป็นไปได้ในด้านนั้น ๆ เช่น การวิเคราะห์ด้านตลาด ด้านเทคนิค ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเงิน ด้านการบริหาร เป็นต้น

- ขั้นตอนที่ 3 เป็นขั้นของการประเมินค่าโครงการหรือวิเคราะห์โครงการ ในรายละเอียด เพื่อให้ได้ข้อสรุปสำหรับการอนุมัติหรือเลือกทำโครงการ
- ขั้นตอนที่ 4 เป็นขั้นการปฏิบัติหรือบริหารโครงการตามแผน ประกอบด้วย การดำเนินการโครงการ ควบคุม กำกับ ติดตามการทำงาน และศึกษาปัญหาในระหว่างการทำโครงการเพื่อจะได้แก้ไขได้ทันที
- ขั้นตอนที่ 5 เป็นขั้นของการโอนงานหรือปิดโครงการ เมื่อโครงการนั้น ๆ เสร็จสิ้นตามวัตถุประสงค์

จุดประสงค์การเรียนรู้

1. เมื่อศึกษาเรื่องการวางแผนโครงการแล้ว นักศึกษาสามารถอธิบายขั้นตอนการวางแผนโครงการแบบผสมผสานกับวงจรบริหารได้ถูกต้อง
2. เมื่อศึกษาเรื่องวงจรโครงการแล้ว นักศึกษาสามารถ
 - ก. ระบุขั้นตอนสำคัญ ๆ ในวงจรโครงการได้ถูกต้อง ครบถ้วน
 - ข. อธิบายขั้นตอนแต่ละขั้นตอนในวงจรโครงการได้ถูกต้อง และสามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของขั้นตอนต่าง ๆ ในวงจรโครงการได้ถูกต้อง

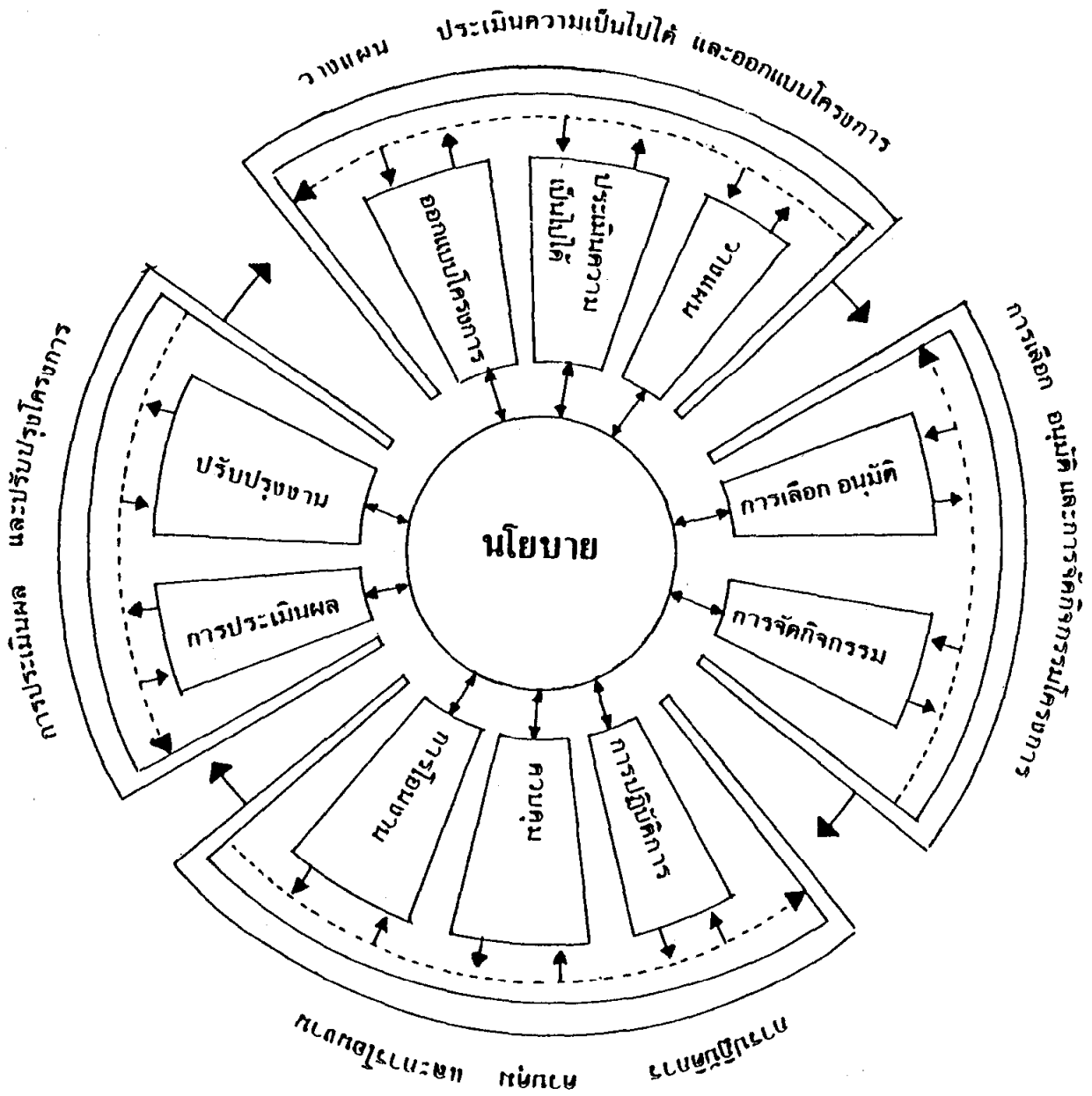
การบริหารงานโดยอาศัยโครงการ มีการขยายตัวและเป็นที่ยอมรับมากขึ้นเรื่อย ๆ เหตุผลสำคัญที่ทำให้โครงการเป็นที่ยอมรับก็คือ ลักษณะพิเศษของโครงการ ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติที่ชัดเจนและประสานสอดคล้องกันอย่างดี เราสามารถพิจารณาล่วงหน้าเกี่ยวกับส่วนประกอบของโครงการ พิจารณากระแสการหมุนเวียนเข้าออกของเงินทุนหรือการใช้ทรัพยากร สามารถพิจารณาการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่เริ่มทำโครงการจนโครงการนั้นเสร็จสิ้น การที่เราสามารถพิจารณาในรายละเอียดเช่นนี้ก่อนทำโครงการ ย่อมรับประกันได้ในระดับหนึ่งว่า เราได้ลงทุนในโครงการที่เหมาะสม ให้ผลประโยชน์คุ้มกับการลงทุน และเมื่อมีการนำแผนโครงการไปปฏิบัติ โครงการจะประสบความสำเร็จได้ตามแผน ซึ่งก็หมายความว่า การจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั่นเอง

ปัญหาสภาพคล่องทางการเงินในปัจจุบันก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การบริหารแบบโครงการเป็นที่ยอมรับมากขึ้นทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน เพราะทั้งรัฐบาลและเอกชนต่างก็สนใจที่จะทราบล่วงหน้าถึงความคล่องตัวทางการเงินเมื่อมีการทำโครงการ การบริหารงานแบบโครงการ ยังมีความสำคัญในแง่ของการกู้เงินมาลงทุน หน่วยงานให้กู้ทั้งที่เป็นบริษัทเอกชนหรือองค์การระหว่างประเทศที่ให้กู้หรืออุดหนุนการลงทุนในโครงการต่าง ๆ มักต้องการทราบถึงความสามารถของโครงการที่จะประสบความสำเร็จ รวมทั้งความสามารถในทางการเงินของโครงการ สถาบันเหล่านี้จะให้กู้เฉพาะโครงการที่มีหลักการดี มีทางสำเร็จ มีความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ และเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจนั้น ๆ จริง ซึ่งการพิจารณาก็จะพิจารณาจากโครงการที่เสนอขอเข้ามาเป็นหลัก การวางแผนโครงการยังช่วยให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างได้ผลในการบรรลุจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ ที่จริงแล้วการใช้ระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน (Planning - Programing - Budgeting System = PPBS) ^{1/} ของประเทศไทยก็ต้องอาศัยการวางแผนโครงการเป็นหลักสำคัญ การงบประมาณในระบบนี้จะเน้นการกำหนดวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่ดำเนินการ เพื่อจัดสรรงบประมาณซึ่งจะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ดังนั้นการวางแผนโครงการอย่างดีจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณได้ผลคือ จะช่วยให้ทราบว่า การจัดสรรทรัพยากรช่วยให้ประเทศบรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนาได้แค่ไหน ทั้งนี้เพราะโดยหลักการเราสามารถแบ่งขั้นตอนในระบบงบประมาณแบบ PPBS เป็น 5 ชั้นสำคัญ ๆ

- ชั้นที่ 1 คือการระบุจุดมุ่งหมายของชาติ (national goals)
- ชั้นที่ 2 คือการจัดอันดับความสำคัญของจุดมุ่งหมายเหล่านี้
- ชั้นที่ 3 คือชั้นของการคำนวณต้นทุนของโครงการหรือโครงการในทางเลือก
- ชั้นที่ 4 คือการคำนวณผลประโยชน์ของโครงการทางเลือกเหล่านั้น
- ชั้นที่ 5 ก็คือชั้นของการเลือกโครงการและโครงการที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายที่เลือกไว้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดหรือเสียต้นทุนต่ำสุด

1. การวางแผนโครงการแบบผสมผสานกับวงจรบริหาร (Integrated Project Planning and Management Cycle)

การวางแผนโครงการ เป็นเรื่องของการกำหนดแนววิธีกอกลยุทธ์ในการดำเนินงานโครงการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมีโครงการนั้น ๆ การวางแผนโครงการที่ดีควรจะทำในรูปของแผนที่มีลักษณะผสมผสานกันเป็นวงจร ระหว่างแผนโครงการและการบริหารงานตามโครงการ (Integrated Project Planning and Management Cycle) ^{2/} ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 4 ช่วง ดังรูป



การวางแผนโครงการแบบผสมผสานกับวงจรบริหาร
 Integrated Project Planning and Management Cycle

1.1 ช่วงที่ 1 : การวางแผน วิเคราะห์ และออกแบบโครงการ

ช่วงที่ 1 นี้ประกอบไปด้วยงานสำคัญ 3 ชั้น

1.1.1 การแจกแจงรูปแบบของโครงการหรือการระบุโครงการ (identification and formulation)

ชั้นนี้เป็นชั้นของการเลือกประเภทโครงการ กำหนดขนาด ขอบเขต และเวลาทำโครงการ โดยทั่วไปงานในชั้นนี้ประกอบด้วย

- ก. การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพข้อเท็จจริงของเศรษฐกิจ สังคม
- ข. วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดปัญหาคือ ศึกษาว่าสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นเป็นปัญหาหรือไม่ หรือดูว่าตามข้อเท็จจริงนั้นมีช่องทางที่จะทำโครงการเพื่อให้เกิดการพัฒนาดีขึ้นของสังคมในด้านนั้น ๆ หรือไม่
- ค. วางวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ชั้นกับว่า การทำโครงการนั้นต้องการทำเพื่อป้องกันไม่ให้มีปัญหาก่อเกิดขึ้น เป็นการทำโครงการเพื่อแก้ปัญหา หรือเป็นการทำโครงการเพื่อพัฒนาด้านใดด้านหนึ่ง
- ง. วางโครงการ ซึ่งก็คือ การกำหนดแนวทางดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

ในทางปฏิบัติ การเสาะหาโครงการอาจจะทำได้หลายวิธี ตัวอย่างเช่น ธนาคารโลกเสาะหาโครงการหรือเลือกรูปแบบโครงการใหม่ โดยศึกษาว่าควรทำโครงการต่อเนื่องอย่างไรหรือไม่จากโครงการหรือโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ นั่นคือโครงการที่มีอยู่บ้างแล้วโครงการใหม่ ๆ นั้นเอง (รูปแบบโครงการต่อเนื่องแบบนี้ นำมาสู่วิธีพิจารณาความช่วยเหลือด้านเงินทุนแบบเป็นระบบ คือการพิจารณาเงินทุนของโครงการต่อเนื่องทั้งระบบพร้อม ๆ กันที่เรียกว่า piggyback system ^{3/}) องค์การอนามัยโลก เสาะหาโครงการหรือกำหนดรูปแบบโครงการ โดยวิธีวิเคราะห์ปัญหา (problem analysis) ซึ่งจะเริ่มต้นด้วยวิธีการกำหนดปัญหา พิจารณาตัวปัญหาโดยศึกษาส่วนประกอบสำคัญของปัญหา ผลลัพธ์และอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้น กำหนดเป้าหมายที่ต้องการแล้วจึงกำหนดรูปแบบโครงการที่จะบรรลุเป้าหมายนั้น เป็นต้น

1.1.2 การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ (feasibility analysis and appraisal)

เพื่อที่จะวางแผนโครงการให้ดี จะต้องมีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการก่อน โดยนิยามคำว่า feasibility analysis หมายถึงกระบวนการในการพิจารณาความสามารถของหน่วยปฏิบัติแต่ละหน่วย และพิจารณาความสามารถของกิจกรรม หรือ inputs ว่าจะทำให้การปฏิบัติตามโครงการได้ผลเพียงไร ส่วนคำว่า appraisal คือการประเมินความสามารถโดยส่วนรวมของโครงการว่าจะประสบความสำเร็จเพียงไร ดังนั้น feasibility analysis และ project appraisal จึงมักทำไปพร้อมกัน

การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ โดยทั่วไปประกอบด้วย การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเทคนิค ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ ความเป็นไปได้ทางการเงิน และความเป็นไปได้ทางการบริหาร เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าเป็นโครงการที่คุ้มกับการลงทุน สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และจะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และ/หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

1.1.3 การออกแบบโครงการ

เมื่อกำหนดแล้วว่า จะทำโครงการหรือวิเคราะห์แล้วว่ามีความเป็นไปได้ ก็ต้องมีการออกแบบโครงการ การออกแบบโครงการเป็นเรื่องของการกำหนดกิจกรรม และทรัพยากร หรือ input ที่จะต้องใช้ในโครงการ ตั้งแต่บุคลากร ความชำนาญงาน ที่ต้องการ ข้อมูลทางเทคนิค แหล่งเงินทุน ข้อมูลด้านสถานที่ตั้งโครงการ และอื่น ๆ มีการกำหนดรูปแบบการปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ จากนั้นก็จะมีการเตรียมแบบและรายละเอียด เพื่อการก่อสร้างหรือติดตั้งเครื่องจักร เครื่องมือ รวมทั้งแผนการดำเนินงาน หรือตารางการทำงานที่จะปฏิบัติได้จริง เพื่อให้โครงการเป็นรูปร่างขึ้นมา

1.2 ช่วงที่ 2 : การเลือกโครงการ (project selection) เริ่มหรือกระตุ้นโครงการ

ขั้นตอนการเลือกว่าจะทำโครงการหรือไม่ หรือจะทำโครงการใด เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากที่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจ และ/หรือ องค์กร ที่ให้เงินกู้หรือให้เงินทุนยอมรับหลักการหรือตัวโครงการแล้ว ณ จุดนี้ แบบของโครงการ รวมทั้งแผนการปฏิบัติที่เป็นทางการ ได้ตระเตรียมเสร็จแล้ว

การเลือกโครงการโดยปกติจะต้องพิจารณาจากเกณฑ์การตัดสินใจที่ยอมรับได้ (ซึ่งโดยทั่วไปก็คือ การใช้เกณฑ์พิจารณาเกี่ยวกับ ต้นทุน/ผลประโยชน์ ของโครงการ) ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ จะพิจารณาความเป็นไปได้โดยส่วนรวมของโครงการและ ลำดับความสำคัญของโครงการ ถ้าโครงการนั้นสนองต่อความต้องการหรือความจำเป็น ของระบบเศรษฐกิจ หรือมีส่วนในการทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายของชาติโดยส่วนรวม หรือเป้าหมายของสาขาเศรษฐกิจ มีหลักการดี และเป็นโครงการที่เป็นที่ต้องการในแง่ การเมือง โครงการนั้น ๆ ก็มักจะถูกละเลือกเพื่อดำเนินการ

เมื่อเลือกโครงการที่จะทำแล้ว ก็ถึงขั้นการเริ่มงานโครงการหรือกระตุ้นโครงการ การกระตุ้นโครงการ ก็คือการทำงานที่ผู้จัดการโครงการจัดกลุ่มหรือทีมผู้ร่วมงานโครงการ ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ตั้งแต่ต้นทิวทัศน์ในสาขาที่เกี่ยวข้อง ช่างเทคนิค และบุคลากรด้านอื่น ๆ อาจจะมีที่ปรึกษาโครงการจากภายนอก เช่น กลุ่มวิศวกรที่ปรึกษาโครงการ ผู้รับเหมา ฯลฯ จัดวางแผนให้มีการประสานงานระหว่าง กลุ่มหรือฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งการดำเนินการให้มีการรับมอบอำนาจการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ตั้งแต่ด้านบุคลากร การเงิน การจัดองค์การ และการควบคุมบริหารให้เรียบร้อย เพื่อให้สามารถดำเนินงานไปได้

1.3 ช่วงที่ 3 : การวางแผนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามโครงการ การควบคุม และโอนงาน (implementation, control and handover)

การนำโครงการไปสู่การปฏิบัติจะรวมถึงการจัดสรรงานให้แก่กลุ่มต่าง ๆ ในองค์การของโครงการ เพื่อให้การปฏิบัติงานตามโครงการเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงาน ที่จัดทำไว้ได้อย่างเป็นระบบ ในขั้นนี้จะมีการทบทวนแบบโครงการและตารางการทำงานที่

วางแผนไว้ รวมทั้งทำการปรับหรือเปลี่ยนสิ่งที่จำเป็นต่าง ๆ ให้เหมาะสมในทางปฏิบัติ นอกจากนี้จะมีการจัดระบบข้อมูลย้อนกลับ (feedback) ซึ่งเป็นการดูการสนองตอบในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการ การติดต่อประสานงาน และการจัดการด้านต่าง ๆ ของโครงการ เพื่อจะได้ปรับปรุงงานให้เหมาะสมและดีขึ้นในระหว่างการดำเนินงานตามโครงการ

ในเรื่องของการควบคุมโครงการ จะรวมถึงแต่การให้การปรึกษา การติดตามกำกับการทำงาน (ซึ่งเรียกว่า monitoring) หรือการประเมินผลในระหว่างทำโครงการ (ซึ่งเรียกว่า on-going evaluation)^{4/} อันเป็นการควบคุมการทำงานให้เป็นไปตามแผน โดยปกติเราควบคุมการทำงานเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาความล่าช้าต่าง ๆ อันจะทำให้ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนของโครงการสูงขึ้น เครื่องมือการควบคุมการทำงานแบบต่าง ๆ จะถูกนำมาใช้ในโครงการ เช่น The Critical Path Method (CPM) ^{5/}, The Program and Evaluation Review Technique (PERT) ^{6/} เป็นต้น กล่าวอย่างย่อ ๆ CPM และ PERT คือวิธีจัดทำตาข่ายงาน (network) หรือแผนการทำโครงการเพื่อควบคุมการทำโครงการให้เสร็จสิ้นตามเวลาที่กำหนดไว้

ในวิธี CPM เราจะระบุว่ากิจกรรมสำคัญ ๆ ของโครงการมีอะไรบ้าง และจะเชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ อย่างไร เพื่อให้เสร็จสิ้นตามกำหนดโดยใช้เวลาน้อยที่สุด โดยทำในรูปของตาข่ายงานแล้วแปลงเป็นตารางเวลาทำงาน

ในวิธี PERT โครงการถูกมองว่าเป็นระบบเดียว เราจะกำหนดเวลาที่จะทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นระบบสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน และมีการกำกับติดตามการทำงาน โดยการทำรายงานความก้าวหน้าของโครงการตลอดเวลา เพื่อควบคุมให้โครงการเสร็จสิ้นตามเวลา ^{7/}

เมื่อเสร็จสิ้นตามโครงการ หรือเมื่อสิ้นสุดอายุโครงการ ก็จะมีการโอนงานไปสู่รูปแบบการบริหารงานแบบอื่น เช่น อาจจะมีการโอนงานไปสู่หน่วยงานประจำ ในการนี้ ก็จะมีการย้ายโอนบุคลากรออกจากโครงการ ลดขนาดขององค์การต่าง ๆ ในโครงการ หรือยุบเลิกองค์การบางองค์การหรือทั้งหมด

1.4 ช่วงที่ 4 : การประเมินผลและปรับแผนหรือนโยบาย

ช่วงสุดท้ายของการวางแผนโครงการแบบผสมผสานกับวงจรบริหารงาน ก็คือการประเมินผลของการทำโครงการเพื่อสรุปปัญหา ปรับแผนหรือนโยบาย หรือพิจารณาทำโครงการต่อเนื่อง การประเมินผลโดยทั่วไปจะรวมถึงการตรวจสอบหลังการทำโครงการ (ex-post examination) ว่าสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้เพียงไร ปัญหาที่เกิดขึ้นมีอะไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อจะสรุปบทเรียนเสนอผู้เกี่ยวข้อง หรือเพื่อการปรับปรุงการทำแผนโครงการหรือการบริหารโครงการในอนาคต หรือเพื่อพิจารณาความจำเป็นของการทำโครงการต่อเนื่อง หรือปรับเปลี่ยนแผนหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อันจะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายสุดท้ายเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้นกว่าเดิม

กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 1

1. การวางแผนโครงการคืออะไร การวางแผนโครงการควรมีลักษณะเช่นไร
2. การเสาะหาโครงการหรือระบุโครงการอาจจะทำได้โดยวิธีใด
3. การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ และการวิเคราะห์ค่าโครงการคืออะไรแตกต่างกันอย่างไร

2. วงจรโครงการ (Project Cycle)

จะเห็นได้ว่า การวางแผนโครงการเป็นการวาดภาพสมมุติของการทำโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้นจนโครงการนั้นเสร็จสิ้น ช่วยให้สามารถมองเห็นภาพภาระงานที่ต้องดำเนินการให้เสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ การประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และความสามารถของโครงการที่จะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เมื่อมีการวางแผนโครงการแบบผสมผสานกับวงจรบริหารงานตามโครงการ ก็ยิ่งทำให้การทำโครงการประสบความสำเร็จได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม การวางแผนโครงการที่กล่าวในข้อ 1 เป็นเพียงรูปแบบ

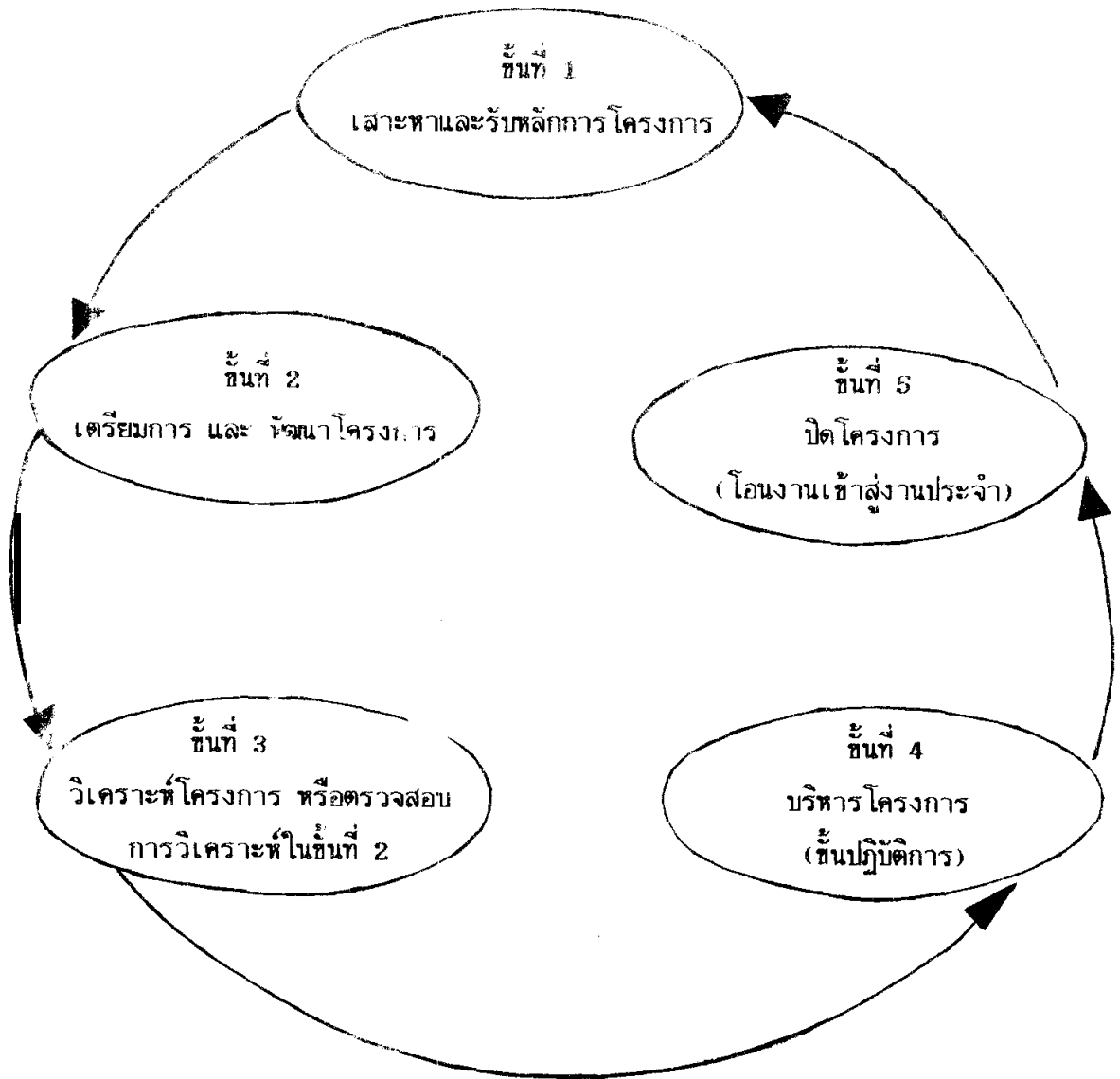
หนึ่งของการวางแผนโครงการเท่านั้น มีผู้เสนอวิธีการวางแผนโครงการที่แตกต่างกันบ้าง ^{๑/}
แต่อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของการวางแผนโครงการมักจะอยู่ที่จำนวนขั้นตอนหรือ
จำนวนช่วงตอนที่แบ่งเท่านั้น สารสำคัญของ การวางแผนจะไม่แตกต่างกันนัก

เมื่อพิจารณากระบวนการในการวางแผนโครงการและการดำเนินงานตาม
โครงการแต่ละโครงการตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลจนกระทั่งดำเนินโครงการนั้นเสร็จสิ้น
จะเห็นว่า มีลักษณะเป็นวงจรที่มีขั้นตอนสำคัญ ๆ เหมือน ๆ กัน โดยทั่วไปจึงมีการเรียก
กระบวนการตั้งแต่การวางแผนโครงการจนกระทั่งถึงจุดสิ้นสุดของการทำโครงการหนึ่ง ๆ
ว่าเป็น 1 วงจรโครงการ (One Project Cycle)

วงจรโครงการ หรือ Project Cycle ก็คือขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำ
โครงการทั้งนี้เริ่มตั้งแต่การมีความคิดที่จะทำโครงการ จนกระทั่งโครงการนั้นเสร็จสิ้นหมด
สภาพของงานโครงการไป ความจริงแล้วเราไม่สามารถแบ่งวงจรโครงการเป็นขั้นตอนที่แยก
จากกันโดยเด็ดขาด เพราะแต่ละขั้นตอน (ถ้าหากแยก) ต้องมีความเกี่ยวกันอยู่บ้าง
อย่างไรก็ตามก็มีความนิยมที่จะแบ่งวงจรโครงการเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ที่ครอบคลุมงานต่าง ๆ
หรืองานสำคัญ ๆ ในวงจรโครงการไว้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าการทำโครงการเป็นเรื่อง
ของกระบวนการ (process) ของการคิด การตัดสินใจ และการดำเนินการที่ต้องกระทำ
อย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาตามอายุโครงการ

เราสามารถแบ่งวงจรโครงการออกเป็น 5 ขั้นตอนที่สำคัญ ๆ ดังนี้

วงจรโครงการ



2.1 ขึ้นกำหนดหลักการโครงการ หรือขึ้นกำหนดและระบุโครงการ (project conception หรือ project identification)

การกำหนดหรือระบุโครงการเป็นกระบวนการขั้นต้น ที่จะกำหนดว่ามีโครงการอะไรบ้างที่ควรจะทำ หรือมีความเร่งด่วนสูง ในทางปฏิบัติการคิดโครงการขึ้นมาหรือการระบุโครงการควรจะสอดคล้องกับแผนในระดับสูงขึ้นไป (ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 1) การเสาะหาโครงการอาจทำได้หลายวิธี เช่น โดยการพิจารณาหาทางแก้ปัญหาภายใต้สภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่หรือหาวิธีพัฒนาสภาพแวดล้อม เราอาจเสาะหาโครงการโดยศึกษาดูว่าในระบบเศรษฐกิจมีอะไรบ้างที่จะพัฒนาให้ดีขึ้นได้ เช่น ความเป็นอยู่ของชุมชนบางแห่ง แม้ประชาชนอยู่ได้โดยไม่เดือดร้อน แต่สภาพความเป็นอยู่นั้นอาจพัฒนาให้ดีขึ้นได้ เราก็อาจเสนอโครงการพัฒนาชุมชนนั้นขึ้นเป็นการยกระดับสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนให้ดีขึ้นในแนวทางที่สังคมต้องการ โครงการอาจมาจากปัญหาข้อขัดข้อง คือในขณะนั้น ๆ เกิดปัญหาแล้ว ถ้าไม่แก้ไขจะเป็นปัญหาหนักขึ้น เช่น ปัญหาความยากจน ซึ่งเราก็อาจเสนอโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน โครงการอาจมาจากการพยายามป้องกันปัญหาที่ยังไม่เกิดขึ้น แต่มีเครื่องชี้ว่าจะเกิดปัญหาในอนาคตถ้าไม่รีบแก้ไข เช่น เราอาจทำโครงการจัดตั้งหน่วยป้องกันภัยต่าง ๆ ในชุมชน หรือเราอาจป้องกันปัญหาการขาดแคลนพลังงานในอนาคต โดยการทำโครงการสำรวจ ชุดเจาะเพื่อหาแหล่งพลังงานใหม่ ๆ

เมื่อได้โครงการต่าง ๆ แล้ว จะต้องมีการศึกษาขั้นต้นว่า ควรจะเลือกโครงการนั้น ๆ หรือไม่ หรือในกรณีที่มีโครงการที่จะทำได้หลายโครงการในการบรรลุวัตถุประสงค์แบบเดียวกัน ก็มี alternatives เราก็ต้องหาข้อมูล เพื่อพิจารณาถ่วงถองทางเลือกต่าง ๆ เหล่านั้น เพื่อให้ได้โครงการที่ดีที่สุดจริง ๆ การทดสอบเบื้องต้นอาจทำได้โดยพิจารณาคร่าว ๆ ในด้านต่อไปนี้

- ก. โครงการนั้นเป็นโครงการที่มีความเร่งด่วนสูงหรือไม่ ทั้งนี้อาจเป็นโครงการที่มีความเร่งด่วนสูงในแง่ของการพัฒนาหรืออาจเป็นโครงการที่มีความเร่งด่วนสูงในแง่ของความต้องการ (ประชาชนต้องการโครงการนั้น ๆ มาก)

- ข. โครงการนั้นมีความเป็นไปได้หรือไม่ คือนอกจากต้องมีหลักการดี มีทางสำเร็จ ยังจะต้องให้ประโยชน์คุ้มกับการลงทุนด้วย
- ค. มีเงินทุนเพียงพอที่จะใช้ในโครงการหรือไม่ มีกำลังคนตลอดจนความรู้ความสามารถที่จะทำให้โครงการประสบความสำเร็จหรือไม่
- ง. โครงการนั้นเป็นโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น รัฐบาลให้ทุน ช่วยค่าประกันการกู้ยืม อำนวยความสะดวกด้วยเครื่องมือหรือกลไกต่าง ๆ ในภาครัฐบาลหรือไม่ เพียงไร

การศึกษาขั้นต้นนี้ ช่วยให้สามารถคัดโครงการในทางเลือกออกมาให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อการศึกษา วิเคราะห์ในขั้นต่อไป โดยทั่วไปแล้วในขั้นนี้มักวิเคราะห์อาจจะระบุได้คร่าว ๆ ว่า โครงการใดอยู่ในเกณฑ์ดี ซึ่งทำให้สามารถจัดโครงการที่ไม่ดีออกไปบ้าง แต่มักจะไม่สามารถหยิบยกโครงการที่ดีเลิศออกมาได้ในขั้นนี้

2.2 ขั้นการเตรียมการ หรือขั้นพัฒนาโครงการ

(project preparation หรือ project development)

ขั้นที่ 2 นี้เป็นขั้นของการตระเตรียมความพร้อมหรือศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้น (pre-feasibility study) ในขั้นนี้จะต้องมีการเสาะหาข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลด้านต่าง ๆ เพื่อสร้างรายละเอียดของโครงการขึ้นมา พร้อมทั้งวิเคราะห์ความเป็นไปได้เบื้องต้นของโครงการ ในขั้นนี้จะต้องมีการตัดสินใจด้านเทคนิคที่ใช้ในโครงการ มีการกำหนดวิศวกรรมเบื้องต้นเพื่อออกแบบโครงการให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ต้องมีการประเมินผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจรวมทั้งศึกษาทางด้านการเงิน และการบริหารโครงการด้วย

การพัฒนาโครงการหรือการศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้นของโครงการแต่ละโครงการจะประกอบด้วยงานต่าง ๆ กัน โดยขึ้นกับลักษณะของโครงการ เช่น โครงการลงทุนขนาดใหญ่หรือโครงการซับซ้อนต่าง ๆ อาจจะต้องมีการศึกษาให้ครบถ้วนในรายละเอียดโครงการขนาดเล็กที่ง่าย อาจจะใช้เวลาในขั้นตอนนี้น้อย เพราะอาจจำเป็นต้องหาแต่ข้อมูลบางอย่างหรือวิเคราะห์เฉพาะบางเรื่องก็ทราบว่าเป็นโครงการที่ไม่น่าทำ โดยทั่วไปงานในขั้นนี้จะประกอบด้วยการศึกษาวิเคราะห์ในด้านต่าง ๆ คือ การวิเคราะห์ด้านตลาด การวิเคราะห์ด้านเทคนิค การวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจ การวิเคราะห์ด้านบริหาร และการวิเคราะห์

ด้านสังคม งานในขั้นนี้เกี่ยวข้องกับคนหลายกลุ่ม หลายสาขา ที่จะต้องมาทำงานร่วมกัน หรือ อาจจะต้องขึ้นต่อว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญหรือบริษัทที่ปรึกษามาทำการศึกษาความเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามไม่ว่ากรณีใดก็ตาม โครงการที่ใช้เงินลงทุนน้อยอาจไม่ต้องศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการอย่างละเอียดนัก เพราะอาจจะเป็นการเสียเวลา และเสียค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น สำหรับโครงการใหญ่ ๆ บางโครงการอาจจะต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้ขั้นต้นของโครงการ (pre-feasibility study) ก่อน เมื่อเห็นว่ามีความเป็นไปได้สูง จึงศึกษาความเป็นไปได้ (feasibility study) ในรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เพราะการศึกษความเป็นไปได้ ในรายละเอียดโดยทันทีตั้งแต่แรก ทั้ง ๆ ที่โครงการนั้นอาจจะมีความเป็นไปได้ต่ำ จะทำให้เสียค่าใช้จ่ายสูงโดยไม่จำเป็น การดูความเป็นไปได้ขั้นต้นซึ่งเสียค่าใช้จ่ายต่ำกว่าอาจจะเพียงพอที่จะให้คำตอบว่าโครงการนั้นคุ้มหรือไม่ที่จะลงทุน ดังนั้นโครงการใดโครงการหนึ่ง จะได้รับการพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ ไปตลอดหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับอย่างมากกับขั้นตอนที่หนึ่ง และสองนี้

ในขั้นการพัฒนาโครงการจะต้องมีการวิเคราะห์ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

2.2.1 การวิเคราะห์ด้านตลาด

การวิเคราะห์ด้านตลาดเป็นเรื่องของการวิเคราะห์ขนาดความต้องการหรือขนาดอุปสงค์ (demand) ที่มีต่อผลผลิต (output) ของโครงการ จุดประสงค์หลักเพื่อดูว่าโครงการควรมีขนาดการผลิตขนาดใด การวิเคราะห์ด้านตลาดจะใช้เทคนิคการวิเคราะห์ตามลักษณะของโครงการหรือขึ้นอยู่กับลักษณะผลผลิตจากโครงการ เช่น ในกรณีที่ผลผลิตจากโครงการเป็นสินค้าที่มีราคาหรือซื้อขายได้ในตลาด (tradable goods) การหาขนาดของอุปสงค์หรือขนาดตลาดสามารถใช้ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณการผลิต การนำเข้า การส่งออก จำนวนประชากร รายได้หรือราคา ฯลฯ มาใช้ในการวิเคราะห์ ตัวอย่างเช่น สำหรับโครงการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อใช้ภายในประเทศ เราอาจจะหาขนาดที่ควรผลิตในแต่ละปี โดยดูจากสถิติการผลิตที่มีอยู่เดิม การนำเข้าและการส่งออก น้ำมันเชื้อเพลิง แต่สำหรับบางโครงการเราอาจประมาณค่าของขนาดอุปสงค์ที่มีต่อผลผลิตของโครงการโดยหาค่าแนวโน้มตามเวลา (time trend) ^{๕/} ของความต้องการจากสมการความสัมพันธ์ง่าย ๆ เช่น