

การบริหารโครงการและการพัฒนาภาครัฐ
The Project Management and Government Development

สมปอง สุวรรณภุมมา¹

Sompong Suwannaphuma¹

Email : Sompongs9198@gmail.com

บทคัดย่อ

การบริหารโครงการพัฒนาภาครัฐที่เน้นผู้รับประโยชน์จากโครงการและให้การบริหารโครงการพัฒนาของภาครัฐเกิดประโยชน์แก่ประชาชนตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและยังสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประชาชนได้ดำเนินการบริหารโครงการของรัฐดำเนินกิจกรรมที่กำหนดขึ้นอย่างมีระเบียบ มีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงในอันที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ภายในระยะเวลาและวงเงินที่กำหนดเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของโครงการต่างๆ ในการบริหารภาครัฐสู่ความอยู่ดี กินดีของประชาชน

คำสำคัญ : การบริหาร; โครงการ; การพัฒนา; ภาครัฐ

ABSTRACT

The management of government development projects that focus on the beneficiaries of the project and the administration of government development projects to benefit the public. Respond to the needs of the people and can also solve various problems of the people have run the state project management carry out organized activities organized have specific objectives in order to meet the needs of the people to achieve their goals efficiently within the specified period and limit to

¹มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ

¹Chaiyaphum Rajabhat University, Thailand.

*ได้รับบทความ: 3 ธันวาคม 2562; แก้ไขบทความ: 1 พฤษภาคม 2563; ตอรับการตีพิมพ์:

5 พฤษภาคม 2563

Received: December 3, 2019; Revised: May 1, 2020; Accepted: May 5, 2020

respond to the various needs of various projects in the administration of the government to well-being eat well of people.

Keywords : Management; Projects; Development; Government

1. บทนำ

การบริหารโครงการภาครัฐ ถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแผนการดำเนินงานโดยทั่วไป องค์การมักจะจัดทำแผนใน 2 ลักษณะ คือ แผนมหภาคและแผนจุลภาค ที่จัดทำขึ้นเพื่อพัฒนาองค์กร ประกอบด้วยกิจกรรมที่เกิดจากโครงการ เพื่อสนับสนุนโครงการ และความคาดหวังที่จะได้ผลตอบแทนให้เกิดความคุ้มค่าในการดำเนินงาน มีวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน และมีหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนงาน เหมาะสมกับเวลาและงบประมาณที่ตั้งไว้ ดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จจึงต้องอาศัยการบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนแผนงานมีรูปแบบการดำเนินงานที่ได้จัดเตรียมไว้อย่างมีระบบการดำเนินงานของโครงการจะต้องได้รับการสนับสนุนเอาใจใส่ดูแลจากผู้เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ และที่สำคัญโครงการจะต้องได้รับการตรวจสอบและการประเมินผลอย่างจริงจังทั้งนี้เพื่อการดำเนินงานของโครงการบรรลุถึงเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินกิจกรรมและการจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีเหตุผล โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ส่วนการบริหารโครงการอาจกล่าวได้ว่าหมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่างๆให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำโครงการ ซึ่งสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และถ้าเป็นโครงการของรัฐก็ต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ (ชูเกียรติ สีสวรรณ์, 2545 : 4) โครงการ หมายถึง กลุ่มของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันมีความเป็นเอกเทศ และแต่ละกิจกรรมจะมีเป้าหมายอันเดียวกันมีลักษณะที่เด่นชัด มีการกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดโครงการและมักจะเป็นงานที่ต่างไปจากงานประจำ โครงการ หมายถึง หน่วยงานแผนงานหรือกลุ่มของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องเพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีลักษณะเด่นชัด และสิ้นสุดแน่นอน โครงการจะประกอบด้วยงาน (Task) และกิจกรรม (Activity) โครงการ หมายถึง การเตรียมการ การเลือก การออกแบบ การตัดสินใจในการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ และกิจกรรมที่สัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นๆ ในอนาคต 1)โครงการเป็นการเตรียมการ เลือก กำหนด ออกแบบและตัดสินใจเพื่ออนาคต 2)โดยเริ่มจากการกำหนดการ หรือตัดสินใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ คือ จุดหมายปลายทาง ends ที่โครงการต้องการบรรลุในอนาคต 3)ต่อด้วยการเตรียมการหรือเลือกหรือออกแบบกิจกรรม ซึ่งก็คือ วิธีทาง means ที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายปลายทางที่กำหนดไว้ตอนต้น 4)ส่วนประกอบที่สำคัญของโครงการ ได้แก่ (1)ส่วนที่เป็นจุดหมายปลายทาง ends หรือวัตถุประสงค์

ของโครงการ (2)ส่วนที่เป็นวิถีทาง means หรือกิจกรรมที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ(ซูเกียร์ติ ลีสุวรรณ, 2545 : 4)

การบริหารโครงการพัฒนา หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับภารกิจ หรืองานที่เพิ่มมากขึ้นทั้งทางด้านขนาด ความสลับซับซ้อน และความจำเป็นอื่นๆ ที่ออกมาในรูปของโครงการเฉพาะที่ขนานไปกับการบริหารกิจการประจำวันอื่นๆ การบริหารโครงการดังกล่าวนี้ประกอบด้วยสองส่วนด้วยกันคือ 1) การจัดเตรียมการในเรื่องของการจัดการ ซึ่งหมายถึง การเตรียมการประสานงานโดยการจัดองค์การไว้รองรับ2)การเตรียมเทคนิคทางการบริหาร อันได้แก่ การกำหนดประเภทของงานการสำรวจทรัพยากรที่ใช้ การกำหนดตารางเวลาการปฏิบัติงาน และการวัดผลโครงการพัฒนา (W.J.Taylor and T.E., 1979 : 11-12) การบริหารโครงการพัฒนา หมายถึง การใช้เทคนิคทางการบริหาร การกำหนด ปรับปรุงพัฒนาและนำเอานโยบาย แผน แผนงาน โครงการและกิจกรรมการพัฒนาไปปฏิบัติรวม และติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติ (พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ, 2554:251) สมรรตน์ นิรันดร์เกียรติ (2558 : 15) กล่าวว่า ในปัจจุบันการบริหารโครงการมีความสำคัญและถูกนำมาใช้ในการดำเนินงานอย่างแพร่หลายโดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้องค์การและสังคมสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้มากยิ่งขึ้นกว่าการบริหารทั่วไปที่เป็นการบริหารงานที่มีลักษณะของการดำเนินงานอย่างเป็นประจำ เนื่องจากการบริหารโครงการเป็นการดำเนินงานที่มีความแตกต่างออกไปจากการดำเนินงานที่ปฏิบัติอยู่เป็นประจำแต่เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เมื่อถูกนำไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมที่มีความสลับซับซ้อนหรือกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยต่างๆ ซึ่งจะทำให้องค์การและสังคมได้รับประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่อย่างจำกัดภายใต้เงื่อนไขด้านสภาวะแวดล้อมภายในองค์การ สภาวะแวดล้อมภายนอกองค์การ และปัจจัยด้านเวลา โดยทั่วไปองค์การที่มีประสบการณ์จากการบริหารโครงการมาแล้วนั้น จะมีความได้เปรียบและสามารถที่จะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ทำให้ได้เปรียบเหนือกว่าองค์การที่ไม่เคยมีประสบการณ์ในด้านการบริหารโครงการมาก่อน สำหรับโครงการที่มีประโยชน์ต่อสังคมที่ผ่านมานั้นล้วนแล้วแต่ ได้ใช้การบริหารโครงการทั้งสิ้น เช่น โครงการบำบัดน้ำเสีย โครงการลดมลภาวะทางอากาศ และโครงการอื่นๆ อีก เป็นต้น

นอกจากนี้การบริหารโครงการยังได้นำมาใช้เพื่อการประสาน และควบคุมกิจกรรมที่มีความสลับซับซ้อนในการดำเนินงาน ได้แก่โครงการที่เกี่ยวกับการรักษาสภาพแวดล้อมที่พึงประสงค์ในสังคม เช่น โครงการด้านความมั่นคง โครงการความร่วมมือระหว่างภูมิภาคของโลก เป็นต้น โครงการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน เช่น โครงการด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา ด้านการฝึกอบรม ด้านการฟื้นฟูสภาพจิตใจ ด้านการชลประทานเพื่อการอุปโภคบริโภค เป็นต้น การบริหารโครงการในกิจกรรมเหล่านี้ ทำให้ชีวิตของคนในสังคมได้รับความสะดวกสบายและ มีคุณภาพชีวิตที่

สูงขึ้น ดังนั้นการบริหารโครงการจึงมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในสังคมนั้นๆ ด้วย (สมรรัตน์ นิรันดร์เกียรติ, 2558 : 15)

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า เหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำแผน แผนงานและโครงการ พัฒนาก็เพราะทรัพยากรมีจำกัด ถ้ามีการวางแผนการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโตในอัตราที่เหมาะสมและการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมการกำหนดโครงการจะเป็นขั้นตอนแรกของวงจรโครงการ ขั้นตอนนี้ประกอบด้วยภารกิจหลัก 2 ประการ คือ การกำหนดความคิดที่จะมีโครงการ (Identification of Project Ideas) เพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญเร่งด่วน หรือเพื่อสนองความต้องการทางด้านการพัฒนาต่างๆ ของประเทศ แต่ถ้าเป็นภาครัฐก็เอกชนก็จะเน้นการใช้ทรัพยากรเพื่อหวังผลกำไรหลักจากนั้นก็จะมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้เบื้องต้น เพื่อทำการคัดเลือกโครงการเบื้องต้น ก่อนที่จะมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการในขั้นรายละเอียดต่อไป

2. การบริหารโครงการและการพัฒนาภาครัฐ

ความคิดที่จะมีโครงการนั้น อาจจะมีที่มาได้หลายแนวทางด้วยกัน เช่น มาจากการศึกษาวิเคราะห์นโยบายและแนวทางการพัฒนา ในกรณีนี้ การกำหนดโครงการจะมีกระบวนการแปลความหมายหรือแปลแผนพัฒนาต่างๆ ให้เป็นโครงการพัฒนา ซึ่งบางโครงการอาจจะได้มาจากการติดตามและประเมินผล จากคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญและจากแหล่งเงินทุนหรือเงินช่วยเหลือต่างๆ สำหรับในที่นี้จะกล่าวถึงการกำหนดโครงการ 2 วิธีด้วยกัน และทั้ง 2 วิธีมักจะใช้เสริมซึ่งกันและกัน คือ

1. การกำหนดโครงการจะเริ่มต้นด้วยการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานต่างๆ ข้อมูลเหล่านี้นอกจากจะหมายถึง ข้อมูลเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ สถาบันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทรัพยากรมนุษย์ และประสบการณ์ที่ได้จากการพัฒนาต่างๆ ในอดีตแล้ว ยังอาจรวมถึง นโยบายและแนวทางการพัฒนาต่างๆ เช่น นโยบายและแนวทางการพัฒนาส่วนรวม สาขา และภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง จากนั้นก็ทำการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว เพื่อจุดประกายความคิดว่าโครงการจะมีโครงการอะไร เพราะการวิเคราะห์ข้อมูลจะช่วยให้ทราบถึงช่องทาง (Identify gaps) เช่น ถ้าอยู่ในสาขาการก่อสร้าง ก็จะทำให้ทราบถึงปัญหาและความต้องการ โดยเฉพาะความต้องการด้านที่อยู่อาศัย อาคารสำนักงาน และอาคารชุด การวิเคราะห์สภาพปัญหาปัจจุบันและปัญหาดังกล่าว จะทำให้เป็นส่วนสำคัญของการวางแผนจากเบื้องล่าง

2. การวิเคราะห์สภาพปัจจุบันทางด้านอุปสงค์และอุปทานของสินค้าและบริการต่างๆ ด้วยการมองย้อนหลังไปในอดีตและแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทางด้านอุปทาน (Supply side) นักวิเคราะห์และวางแผนโครงการอาจจะตั้งคำถามในทำนองว่า สินค้าและวัสดุที่ใช้ในโครงการเป็นอย่างไรอย่างไรก็ดีการวิเคราะห์โครงการภาครัฐโดยเฉพาะโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจไม่ได้มีสูตร

สำเร็จตายตัวในการกำหนดโครงสร้างของการวิเคราะห์โครงการ แต่โดยทั่วไปแล้วจะต้องศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในด้านต่างๆ (ประสิทธิ์ ตงยิ่งศิริ, 2534 : 549) ดังนี้

2.1 การวิเคราะห์ด้านตลาดหรืออุปสงค์ การวิเคราะห์และคาดคะเนอุปสงค์ของผลผลิตออกของโครงการ เป็นสิ่งจำเป็นต่อการวางแผนและวิเคราะห์ของโครงการเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้หากผลผลิตออกมาแล้วไม่เป็นที่ต้องการ หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า ซึ่งทางภาครัฐถ้าเป็นโครงการที่ไม่เน้นผลกำไร ก็คำนึงความต้องการของประชาชน หรือผลประโยชน์จากโครงการ เป็นต้น เช่น โครงการที่กำลังพิจารณาอยู่นั้น จะสนองความต้องการได้หรือไม่ หรือมากน้อยเพียงใด

2.2 การวิเคราะห์ด้านเทคนิค สำหรับการวิเคราะห์ด้านเทคนิคของโครงการนั้น โดยทั่วไปมักจะเริ่มจากการพิจารณาว่า โครงการที่กำลังพิจารณานั้นจะมีความเหมาะสมทางด้านเทคนิคการออกแบบและทางด้านวิศวกรรมหรือไม่เพียงใด ยิ่งถ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่ก็ยิ่งต้องการวิเคราะห์ทางด้านเทคนิค นอกจากนี้ ก็ยังมีการพิจารณาอีกด้วยว่า โครงการที่เสนอนั้นเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์ทางด้านนี้ ก็อาจจะประกอบไปด้วยการวิเคราะห์ในเรื่องต่างๆ ดังนี้ 1)สถานที่ที่ตั้งของโครงการ 2)การออกแบบและวิศวกรรมโครงการ 3)ขนาดของโครงการและการพิจารณาถึงความคาดหวังของโครงการ 4)วัสดุที่ใช้และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ใช้ 5)ปริมาณและคุณภาพของแรงงานที่ต้องการ และ 6)หมายกำหนดการดำเนินงานต่างๆ ของโครงการเฉพาะค่าลงทุนและค่าดำเนินงาน

2.3 การวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจ การวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐกิจเป็นการวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ทางด้านเศรษฐกิจว่า โครงการที่กำลังพิจารณาอยู่นั้นจะให้ผลตอบแทนต่อระบบเศรษฐกิจอย่างไร ผลการวิเคราะห์จะปรากฏออกมาในรูปของผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้สูงหรือต่ำ ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจจึงมีส่วนช่วยอย่างสำคัญต่อการตัดสินใจในการที่จะรับหรือปฏิเสธโครงการ

2.4 การวิเคราะห์ด้านสภาพแวดล้อมของโครงการ โครงการที่จะลงทุนและสภาพสิ่งแวดล้อมมักมีความสัมพันธ์ต่อกัน โดยสภาพแวดล้อมที่กล่าวถึงนี้ก็คือ สิ่งต่างๆ ที่อยู่ภายนอกโครงการ ซึ่งอาจได้แก่ กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิชากิจ พื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า การคมนาคมและการขนส่ง และสภาพแวดล้อมโดยทั่วไป ที่อยู่รอบโครงการ เช่น สภาพอากาศ น้ำ เสียง เป็นต้น

นอกจากนี้ โครงการลงทุนที่เสนอก็มีผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อม ทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่ สภาพอากาศ น้ำ ดิน และสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีหรือไม่ดี และเมื่อสภาวะสิ่งแวดล้อมหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นไปในทางที่ดีขึ้นหรือเลวลงก็ตาม ก็จะมีผลกระทบไปยังผู้รับต่างๆ ซึ่งได้แก่ คน สัตว์ พืช และวัสดุสิ่งของ ดังนั้น ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม จึงต้องมีการวิเคราะห์ถึงผลกระทบในส่วนนี้ด้วย

2.5 การวิเคราะห์ด้านการจัดองค์การและการบริหารโครงการ ถึงแม้ว่าจะได้วิเคราะห์ด้านต่างๆ มาแล้ว และปรากฏว่าโครงการที่เสนอมานั้นเป็นโครงการที่ดี แต่เมื่อโครงการนั้นได้รับการอนุมัติและมีการดำเนินงานแล้ว อาจประสบกับความล้มเหลวและขาดทุนได้เช่นกัน ถ้าหากว่าการจัดการหรือการบริหารโครงการไม่ดีไม่มีประสิทธิภาพ ความสามารถในการบริหารจัดการเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ทางด้านนี้ด้วย เพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะไม่มีปัญหาทางด้านนี้แต่ประการใด เมื่อมีการนำโครงการไปปฏิบัติและดำเนินการ โดยทั่วไปการวิเคราะห์ทางด้านนี้จะประกอบไปด้วย 1)การกำหนดโครงสร้างองค์การ ให้เหมาะสมที่สุดต่อการปฏิบัติตามโครงการ 2)การกำหนดปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ต้องการ 3)การกำหนดรูปแบบและวิธีการตรวจสอบและควบคุมภายใน และ 4)การกำหนดว่าต้องมีผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกมาช่วยงานด้วยหรือไม่

2.6 การวิเคราะห์ด้านการเงิน การวิเคราะห์ทางการเงินเป็นการวิเคราะห์ถึงการลงทุนและผลตอบแทนของโครงการ ในแง่ของเอกชนจะเน้นผลกำไรทางการเงินเป็นสำคัญ การวิเคราะห์การวางแผนทางการเงินที่เหมาะสมกับโครงการ เพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจว่า ถ้ามีโครงการนี้แล้ว จะไม่มีปัญหาทางการเงินใดๆ ในทุกขั้นตอนของโครงการ โดยทั่วไปการวิเคราะห์ทางการเงินของโครงการมักจะประกอบไปด้วยการวิเคราะห์ในเรื่องต่างๆ ดังนี้ 1)การคาดคะเนค่าใช้จ่ายของโครงการ 2)การคาดคะเนผลประโยชน์ตอบแทนของโครงการ 3)การประเมินผลตอบแทนทางการเงินของโครงการ 4) การพิจารณาแหล่งที่มาของเงินทุน

นอกจากนี้ การศึกษาวิเคราะห์การบริหารโครงการพัฒนาไม่เพียงแต่จะต้องพิจารณา ลักษณะทางเทคนิคภายในกระบวนการบริหารโครงการพัฒนาแต่เพียงอย่างเดียว ควรพิจารณาการบริหารโครงการในฐานะที่เป็นกระบวนการทางการเมืองด้วย เพื่อที่จะได้เข้าใจในรายละเอียดว่า กิจกรรมต่างๆ ภายในกระบวนการบริหารโครงการพัฒนาได้รับอิทธิพลจากปัจจัยอะไรบ้าง ปัจจัยอิทธิพลนี้แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ (อนงค์ทิพย์ วสันนท์, 2552 : 141-143) ปัจจัยแรก เนื้อหาสาระของนโยบายที่ครอบคลุมโครงการ ประกอบด้วย 1)ผลประโยชน์ของส่วนบุคคลและกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ 2)ประเภทของผลประโยชน์ 3)ขอบข่ายของการเปลี่ยนแปลงที่คาดคะเนไว้ 4)การวินิจฉัยสั่งการ 5)ผู้ดำเนินโครงการหรือผู้บริหารโครงการ และ 6)การจัดสรรทรัพยากรการบริหารต่างๆ ปัจจัยที่สอง สถานการณ์ของการดำเนินงาน ประกอบด้วย 1)อำนาจผลประโยชน์และกลยุทธ์ของกลุ่มที่เกี่ยวข้องต่างๆ 2)ลักษณะของรัฐบาลและสถาบันหรือความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3)ความคล้อยตามและการตอบสนอง

การพิจารณาองค์ประกอบต่างๆ ที่อยู่ภายนอกกระบวนการบริหารโครงการ แต่มีความสัมพันธ์กับโครงการโดยตรงโดยอ้อม อาจจะไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจพลวัตของการบริหารโครงการ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาต่างๆ ที่เป็นผลผลิตของความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

หรือโครงการลงทุนจากต่างประเทศ หรือโครงการที่แฝงจุดมุ่งหมายทางการเมืองอย่างหนึ่ง แต่ระบุโครงการจุดมุ่งหมายของโครงการอีกอย่างหนึ่ง จึงต้องอาศัยตัวแบบการวิเคราะห์ที่ค่อนข้างละเอียด ประกอบด้วยตัวแปรจำนวนมากที่นักวิเคราะห์สามารถสร้างสรรค์ความสัมพันธ์ของตัวแปรเหล่านี้ และคาดการณ์ผลกระทบของโครงการในเชิงการเมืองออกมาให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าดำเนินการตามโครงการดังกล่าวไปแล้ว บุคคล กลุ่มบุคคลไหนจะได้รับผลประโยชน์จากโครงการนั้นๆ หรือถ้าดำเนินการตามโครงการดังกล่าวไปได้ จะก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองหรือการจัดสรรผลประโยชน์กันอย่างไร

การกำหนดโครงการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวงจรในการบริหารโครงการ ขั้นตอนแรกของการจัดการโครงการ หลักจากที่มีการกำหนดโครงการเป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้น ต้องมีการวิเคราะห์โครงการทุกโครงการจะต้องมีการวิเคราะห์โครงการ เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ของโครงการและรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวแล้วข้างต้น

3. การจัดการโครงการและการพัฒนาภาครัฐ

การบริหารโครงการพัฒนาของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย จะต้องมีการจัดทำแผนโครงการพัฒนาเพื่อแสดงรายละเอียดที่สำคัญๆ ของโครงการ อันได้แก่ จุดมุ่งหมาย ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ ค่าใช้จ่าย วิธีการดำเนินงาน สถานที่ตั้ง และเรื่องอื่นๆ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของโครงการพัฒนา ซึ่งได้ศึกษารายละเอียดมาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า แม้จะมีการจัดเตรียมโครงการพัฒนามาเป็นอย่างดี และผ่านขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินงานตามแผนโครงการได้ ก็ยังประสบปัญหาต่างๆ ติดตามมาเสมอ ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารโครงการหรือการจัดการโครงการนั้น มีผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางด้านการลงทุนทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ตอบแทนทางสังคมด้วย ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 การวางแผนโครงการ ก่อนดำเนินโครงการใดๆ จำเป็นจะต้องมีการวางแผนโครงการ ซึ่งเริ่มตั้งแต่มีความคิดที่จะมีโครงการจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ การวางแผนโครงการจะต้องดำเนินการตามวงจรโครงการ (Project cycle) หรือขั้นตอนของโครงการ การวางแผนโครงการจะแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดและคัดเลือกโครงการ (Project identification and selection) กระทำโดยการเลือกจะทำอะไร เมื่อเลือกได้แล้ว ก็คิดต่อไปว่าจะทำอย่างไร และจะทำเมื่อใด ขนาดหรือขอบเขตการดำเนินงานอย่างไร

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์และประเมินโครงการ (Project appraisal) เป็นการวิเคราะห์และประเมินดูว่าโครงการที่กำลังพิจารณาอยู่นั้น เป็นโครงการที่ดีหรือไม่ โดยการพิจารณาว่าโครงการใดเป็นโครงการที่ดีหรือโครงการใดเป็นโครงการที่ไม่ดีนั้น พิจารณาจากโครงการที่ดี คือ โครงการที่

สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วจะให้ผลตอบแทนคุ้มค่าหรือบรรลุจุดมุ่งหมายตามที่ได้กำหนดไว้

ขั้นตอนที่ 3 การดำเนินงานตามโครงการ เป็นการติดตามดูว่าโครงการที่ผ่านความเห็นชอบไปแล้ว ได้ปฏิบัติตามแผนงานที่วางไว้หรือไม่ เช่น การทำสัญญา การก่อสร้าง การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ หลังจากนั้นจะมีการประเมินผลงานและรายงานผลการปฏิบัติงาน

นอกจากการวางแผนโครงการตามหลักดังกล่าวแล้ว องค์การสหประชาชาติได้มีการแบ่งวงจรของการวางแผนโครงการออกเป็น 8 ขั้นตอน (สุภาสินี ตันติศรีสุข, 2547 : 339-340) 1) ขั้นตอนก่อรูปแนวคิด (Conception) 2) ขั้นตอนกำหนดโครงการ (Formulation) 3) ขั้นตอนการวิเคราะห์และประเมินโครงการ (Analysis and evaluation) 4) ขั้นตอนอนุมัติโครงการ (Approval) 5) ขั้นตอนปฏิบัติการ (Implementation) 6) ขั้นตอนติดตามและรายงานผลการปฏิบัติงาน (Reporting and feedback) 7) ขั้นตอนการเปลี่ยนเป็นงานบริหารตามปกติ (Transition to normal administration) 8) ขั้นตอนประเมินผลงาน (Evaluation of results)

ตามกระบวนการวางแผนโครงการ บางขั้นตอนอาจมีการดำเนินงานพร้อมๆ กัน ซึ่งพอจะสรุปขั้นตอนการวางแผนโครงการที่สำคัญมี 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 การกำหนดโครงการและศึกษาโครงการก่อนการลงทุน ทั้งนี้เป็นการหาช่องทางการลงทุน เริ่มด้วยความคิดเห็นว่าจะทำอะไร โดยทั่วไปที่มาของโครงการต่างๆ มาจากหลายทาง เช่น หน่วยงานวางแผนพัฒนา หน่วยปฏิบัติ (กระทรวง กรม) หน่วยงานอิสระ (รัฐวิสาหกิจ นโยบายทางการเมือง) และองค์การหรือสถาบันต่างประเทศ

ขั้นที่ 2 การเตรียมโครงการและพัฒนาโครงการ เมื่อแสวงหาโครงการได้แล้ว ขั้นต่อมาก็คือ เตรียมและร่างโครงการ ซึ่งจะต้องวิเคราะห์โครงการโดยละเอียด โดยโครงการที่รับหลักการดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในด้านต่างๆ เช่น ด้านการเงิน ด้านเทคนิคหรือวิศวกรรม ด้านการบริหาร ด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น โดยจัดทำในรูปรายงานการศึกษา หรือแผนโครงการ

ขั้นที่ 3 การประเมินและอนุมัติโครงการ ทั้งนี้เป็นการนำรายงานการศึกษาหรือแผนโครงการ เสนอต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการประเมินและอนุมัติโครงการ เช่น เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี เพื่อประเมินว่าโครงการนั้นเป็นโครงการที่ดีที่สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายของการพัฒนาตามที่กำหนดไว้หรือไม่ เมื่อประเมินแล้วหากเกิดข้อสงสัยประการใด ก็อาจพิจารณาให้มีการปรับปรุงแก้ไขตามความจำเป็น แต่ถ้าไม่มีข้อสงสัยโครงการนั้นก็จะผ่านความเห็นชอบ หลังจากนั้นผู้มีอำนาจหน้าที่ก็จะอนุมัติ

ขั้นที่ 4 การบริหารโครงการ ขั้นนี้จะเป็นการจัดกิจกรรมของโครงการและจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินงานได้ นั่นคือ การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานของโครงการ ต่อมา ก็จะเป็นการดำเนินงานตามแผนโครงการที่วางไว้

นอกจากนี้การบริหารโครงการมีความเกี่ยวข้องกับการให้คำแนะนำและติดตามความก้าวหน้าของงานได้ทุกระยะ เพื่อให้งานเสร็จตามกำหนดเวลา เทคนิคที่ใช้ในการบริหารและติดตามงานอาจใช้แผนภูมิ Gantt chart หรือ Bar chart การวิเคราะห์โครงข่าย (Networking analysis)

ขั้นที่ 5 การปิดโครงการ การปิดโครงการเมื่อวันสิ้นสุดโครงการ วันสิ้นสุดโครงการอาจเป็นวันที่โครงการได้ดำเนินงานมาเสร็จสิ้นสมบูรณ์ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรือเป็นวันที่โครงการนั้นได้ถูกโอนภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง หรือเมื่อโครงการนั้นๆ ได้กลับกลายเป็นโครงการพัฒนาเป็นงานประจำตามปกติ

3.2 การจัดทำโครงการพัฒนา โครงการพัฒนาเป็นโครงการของรัฐ โดยปกติโครงการของรัฐจะแตกต่างจากโครงการของเอกชน กล่าวคือ โครงการเอกชนจะเน้นผลกำไรในรูปตัวเงิน (Money Profit) ที่ได้จากการมีโครงการ แต่การวิเคราะห์โครงการภาครัฐ จะเน้นผลกำไรของสังคมส่วนรวม (Social Profit) การที่โครงการเอกชนแตกต่างจากโครงการภาครัฐดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการวิเคราะห์โครงการด้านเศรษฐกิจ (ของรัฐ) มีการระบุค่าใช้จ่ายและผลตอบแทนของโครงการแตกต่างจากโครงการเอกชนและการตีราคาของโครงการก็มีความแตกต่างกันด้วย กล่าวคือ โครงการเอกชนจะใช้ราคาตลาดมาตีค่า แต่ถ้าเป็นโครงการภาครัฐจะใช้ราคาเงา (Shadow prices) มาตีค่า การจัดทำโครงการพัฒนา มีการดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆ ของการทำโครงการ 5 ขั้นตอน

ขั้นที่ 1 กำหนดและระบุโครงการ เป็นการเสาะหาโครงการ ซึ่งมักจะเป็นโครงการที่จะแก้ปัญหา หรือพัฒนาซึ่งเป็นโครงการที่มีความเร่งด่วน เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน หรือเป็นโครงการพัฒนา

ขั้นที่ 2 ศึกษาทางเลือกในการทำโครงการ ปัญหาการเลือกโครงการจะแตกต่างกันตามประเภท ลักษณะโครงสร้างและสภาพแวดล้อมของเรื่องที่จะเลือก การเลือกใช้เทคนิคที่เหมาะสมกับเรื่องจึงมีความสำคัญ ซึ่งเทคนิคการเลือกมีหลายเทคนิค ได้แก่ 1) เทคนิคการได้อย่างเสียอย่าง (Trade-off) เป็นการเปรียบเทียบโดยซึ่งน้ำหนักรสิ่งที่จะได้กับสิ่งที่ต้องสูญเสีย เช่น ถ้าเราให้ความสำคัญกับปัจจัย A มากกว่า B ก็เลือกโครงการที่ให้ค่า A มากๆ โดยไม่สนใจว่าจะได้ค่าของ B เท่าไหร่จากทางเลือกนั้น 2) เทคนิคด้วยเส้นแห่งความพอใจเท่ากัน (Indifference curve) การใช้เทคนิคนี้ทำได้โดยการใช้เส้นแผนที่เส้นแห่งความพอใจเท่ากัน (Indifference map) แล้วนำค่าตัวแปรของตัวเลือกมาเปรียบเทียบกับบนเส้นแห่งความพอใจเท่ากัน โดยในการเลือกจะเลือกตัวเลือกที่อยู่บนเส้นความพอใจสูงสุด 3) เทคนิคการหาค่าในสมการเป้าหมาย เป็นการกำหนดสมการเป้าหมายหรือฟังก์ชันเป้าหมาย (Objective function) เช่น ความพอใจของสังคมสูงสุด หรือค่าใช้จ่ายต่ำสุด แล้วคำนวณค่าตามฟังก์ชันเป้าหมาย เพื่อพิจารณาว่าตัวเลือกใดมีค่าตามฟังก์ชันเป้าหมายสูงที่สุด หรือต่ำที่สุด 4) เทคนิคการตีค่าเป็นตัวเงิน เป็นการตีค่าตัวแปรทั้งหมดเป็นตัวเงิน 5) เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลตอบแทน เป็นการคำนวณค่าที่เป็นตัวเงินของต้นทุนและผลตอบแทนของโครงการที่เป็นตัวเลือก แล้ว

เปรียบเทียบว่าผลตอบแทนคุ้มค่าต่อการลงทุนหรือไม่ 6)เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิผล เทคนิคนี้จะพิจารณาที่ระดับของการบรรลุวัตถุประสงค์ หรือประสิทธิผลของโครงการ โดยอยู่ภายใต้งบประมาณหรือเงินทุนที่กำหนดมาให้ ในการเลือกจะเลือกโครงการที่บรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดหรือมีประสิทธิภาพที่สุด หรือหากกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้า ก็จะพิจารณาที่ระดับการใช้งบประมาณ หรือเงินทุนที่ต่ำที่สุด หรือประหยัดที่สุด โดยทั่วไปแล้วโครงการพัฒนาซึ่งเป็นโครงการภาครัฐ หากเป็นโครงการทางด้านเศรษฐกิจจะเลือกเทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลตอบแทน (Cost-Benefit Analysis) ถ้าเป็นโครงการทางด้านสังคม จะเลือกใช้เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิผล (Cost-Effectiveness Analysis)

ขั้นที่ 3 การเตรียมการพัฒนาโครงการทั้งระบบโครงสร้างการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและโครงการอื่นๆ ดังนี้ 1)โครงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ นอกจากจะศึกษาความเป็นไปได้ในตลาดด้านเทคนิค ด้านการเงิน ด้านการบริหาร โครงการพัฒนาภาครัฐ จะต้องวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบของการทำโครงการ ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลตอบแทนในเชิงเศรษฐกิจ 2)โครงการพัฒนาทางด้านสังคม เป็นการวิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิผลของโครงการ ซึ่งจะพิจารณาผลกระทบทางสังคมของการทำโครงการในการเลือกโครงการ ถ้ารัฐบาลมีงบประมาณไม่จำกัด ก็สามารถเลือกโครงการทุกโครงการที่มี $NPV > 0$, $IRR > I$, $BCR > 1$ แต่ถ้างบประมาณมีจำกัด ก็จะเลือกโครงการที่มี NPV สูงสุดและลดหลั่นลงมาตามลำดับ ส่วนโครงการทางสังคมก็จะเลือกโครงการที่มีประสิทธิผลสูงสุด เสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด โครงการทางด้านเศรษฐกิจจะเน้นให้ความสำคัญในเรื่องประสิทธิภาพเชิงสถิติ เชิงพลวัต แต่โครงการทางด้านสังคมจะเน้นทั้ง 3 ประสิทธิภาพ คือ ประสิทธิภาพเชิงสถิติ ประสิทธิภาพเชิงพลวัต และประสิทธิภาพเชิงวิภาค

ขั้นที่ 4 การบริหารโครงการเมื่อเลือกโครงการได้แล้ว จะนำโครงการมาปฏิบัติมีการควบคุมติดตามความก้าวหน้าของโครงการ

ขั้นที่ 5 การปิดโครงการ เมื่อถึงระยะเวลาสิ้นสุดโครงการก็จะประเมินผลของโครงการว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ดีเพียงใด

3.3 การดำเนินโครงการให้บรรลุผลสำเร็จ เมื่อได้ดำเนินการจัดการโครงการและการพัฒนาภาครัฐเรียบร้อยแล้ว ก็ถึงขั้นตอนการประเมินผลโครงการแล้ว ขั้นตอนของการดำเนินโครงการให้บรรลุผลสำเร็จก็จัดว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่มีความสำคัญยิ่งของการบริหารโครงการ ปัญหาต่างที่เกิดขึ้นในขั้นตอนแรก หากไม่มีการแก้ไขและปรับปรุงให้ถูกต้องดีขึ้น ก็จะสะสมมาเรื่อยๆ จนมีผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับการจัดเวลาในการดำเนินกิจกรรม ถ้าการดำเนินกิจกรรมไม่เป็นไปตามกำหนดเวลาตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินโครงการแล้ว การที่จะทำให้โครงการสิ้นสุดลงตามกำหนดเวลาเป็นไปได้ยาก ดังนั้นการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินกิจกรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญมากที่ผู้จัดการโครงการจะต้องเอาใจใส่ และติดตามผลการปฏิบัติงาน

อยู่ตลอดเวลา สำหรับปัญหาอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในตอนนี้ เช่น ปัญหาทางด้านผู้ปฏิบัติงานโครงการ ซึ่งอาจเกิดความบาดหมาง ขัดแย้งกัน ด้วยเหตุผลส่วนตัวและด้วยความตึงเครียดในการปฏิบัติงานก็ตาม ผู้จัดการโครงการควรจะตระหนักถึงปัญหานี้ และคำนึงถึงเหตุผลประการหนึ่ง คือความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลผู้ร่วมงานจะตึงเครียดมากยิ่งขึ้น ถ้าต้องทำงานเหมือนถูกบังคับ เพื่อให้เป็นไปตามกำหนด เวลา งบประมาณ มาตรฐานการปฏิบัติงานและวัตถุประสงค์ เพราะฉะนั้นผู้ปฏิบัติโครงการจะต้องหาวิธีทางประนีประนอมไม่ให้เสียประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ คือ ต้องสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน โดยไม่ให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความรู้สึกสำนึกอยู่ตลอดเวลาว่า เขาต้องทำงานอยู่ภายในขอบเขตหรือภายในกรอบดังกล่าวนี้

4. สรุป

การดำเนินโครงการของรัฐเป็นความพยายามอย่างจริงจังของรัฐบาลที่จะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดแนวปฏิบัติ และควบคุมทรัพยากรที่สำคัญของประเทศภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการและสอดคล้องกับแผนการพัฒนาทุกระดับทุกสาขานับแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายรวมทั้งประเทศที่เกิดใหม่พากันตื่นตัวที่จะทำการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า และยอมรับหลักการวางแผนและดำเนินโครงการพัฒนาในด้านต่างๆ ทั้งนี้เพราะการบริหารโครงการเป็นการลงมือปฏิบัติจริงๆ โดยโครงการจะเป็นฐานหรือเค้าโครงที่สำคัญของแผนพัฒนา และเมื่อนำโครงการที่บรรจุไว้ในแผนปฏิบัติ ก็จะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่กำหนดไว้ เพราะฉะนั้นการนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องของการนำโครงการที่บรรจุไว้ในแผนสู่การปฏิบัติ

การบริหารโครงการของรัฐมีความสำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย โครงการจึงเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินการพัฒนาประเทศ การจัดทำโครงการที่ดีจึงจำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจในจุดมุ่งหมายและแนวทางของการพัฒนาเป็นอย่างดีโดยผู้จัดทำโครงการของรัฐหรือหน่วยงานผู้ปฏิบัติได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาส่วนรวมและสาขาที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เพื่อจะได้จัดทำโครงการให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายและแนวทางการพัฒนา และมีการติดตามประเมินผลกิจกรรมพื้นฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กิจกรรมพื้นฐานที่มีระยะเวลาที่กำหนดไว้ หากไม่สามารถควบคุมการบริหารโครงการให้เสร็จทันตามกำหนดเวลา ก็จะทำให้เกิดความเสียหายด้านงบประมาณและการดำเนินการงานโครงการ ฉะนั้นการบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพ มีผู้รับผิดชอบ และกำหนดระยะเวลาของโครงการให้ชัดเจนและการติดตามประเมินงานด้วย จึงจะทำให้โครงการสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการและเป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดินด้วย เพราะแต่ละ

โครงการจะแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของโครงการที่ภาครัฐกำหนดขึ้นมาเพื่อพัฒนาแต่ละท้องถิ่น

ลักษณะของโครงการภาครัฐหากจะจัดกลุ่มตามการแบ่งระบบเศรษฐกิจออกเป็นสาขาการผลิต จะมี 3 สาขา ได้แก่ การเกษตร อุตสาหกรรม และเหมืองแร่ สาขาบริการขั้นพื้นฐาน ส่วนของสาขาบริการพื้นฐานจะแบ่งออกเป็นบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจนั้น ได้แก่ การขนส่ง การคมนาคม การพลังงานเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญมาก ส่วนบริการพื้นฐานทางสังคมได้แก่การศึกษา สาธารณสุข สาธารณูปโภค สาธารณูปการและการพัฒนาสังคม ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าโครงการภาครัฐส่วนใหญ่จะมีลักษณะของโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และโครงการพื้นฐานทางสังคม เกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการประเมินโครงการจะมี 3 แนวทาง คือ การประเมินด้านการเงิน การประเมินด้านเศรษฐกิจและการประเมินด้านสังคม ซึ่งแต่ละโครงการเมื่อดำเนินการแล้วควรจะมีการติดตามประเมินผลการทำงาน ติดตามผลงานที่ได้ดำเนินการไป และอีกประการหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้ คือการวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชนและสิ่งแวดล้อมที่ตามมาหลังจากภาครัฐได้ดำเนินโครงการไป โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่หรือขนาดย่อม ก็ต้องมีการดำเนินการวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น ประกอบด้วยหลักการวิเคราะห์ ดังนี้ 1)วิเคราะห์ถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของโครงการและความต้องการของประชาชน 2)การกำหนดปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ 3)การกำหนดรูปแบบและวิธีการตรวจสอบและควบคุมภายในและให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมด้วย 4)มีผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐและตัวแทนจากภายนอกหรือตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

หลักการวิเคราะห์โครงการเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและวางแผน จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบดังต่อไปนี้ 1)ลักษณะของสังคม วัฒนธรรม และประชาชนเป็นการวิเคราะห์ทางสังคมอันดับแรกคือ การกำหนดขนาด องค์ประกอบ และโครงสร้างทางสังคม โดยเฉพาะวิถีชีวิตของประชากร เพื่อให้การออกแบบวางแผนโครงการมีความสอดคล้องกับสภาพสังคมท้องถิ่นและประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากโครงการ 2)การจัดองค์กรทางสังคมมีความจำเป็นสำหรับนักวางแผนเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ 3)วัฒนธรรมที่รับได้ คือขีดความสามารถในการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชน รวมไปถึงการแสดงออกถึงความต้องการของประชาชน ประชาชนต้องมีส่วนร่วมรับรู้ เข้าใจ และเห็นด้วยกับลักษณะต่างๆ ของโครงการ และ 4)ส่งเสริมให้ประชาชน เกิดความสำนึกและความผูกพันที่ดีต่อโครงการ และให้การสนับสนุนด้วยดี โครงการจะประสบผลสำเร็จ นอกจากปัจจัยทางสังคมแล้ว ยังต้องมีแนวทางเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีส่วนร่วมพัฒนา ซึ่งข้อเสนอแนะเพื่อการประยุกต์ใช้มี 3 ประเด็นคือ 1)การบริหารโครงการของรัฐบาลมีความสำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย โครงการควรเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินการพัฒนาประเทศเพื่อการก้าวไปข้างหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ 2)การจัดทำโครงการต่างๆ ควรให้ความสำคัญต่อทุกภาคส่วนในการนำเสนอแต่ละโครงการ เพื่อการตอบสนองต่อภาคประชาชน หรือองค์กรต่างๆ

ในการนำไปปฏิบัติ และ 3)หลักการวิเคราะห์โครงการเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและวางแผน จะต้องมีย
องค์ประกอบที่สำคัญในการจัดทำแผนประกอบของแต่ละส่วน เพื่อง่ายต่อการนำไปใช้ในโครงการต่างๆ
อย่างมีประสิทธิภาพ

5. เอกสารอ้างอิง

- ชูเกียรติ ลิสุวรรณ. (2545). การวางแผนและบริหารโครงการ. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
ประสิทธิ์ ตงยิ่งศิริ. (2547). การวิเคราะห์และการประเมินโครงการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
โอเดียนสโตร์.
พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ. (2554). เอกสารประกอบการสอนการบริหารพัฒนา. กรุงเทพมหานคร :
จรัญการพิมพ์.
สมรรัตน์ นิรันดร์เกียติ. (2558). เอกสารประกอบประกอบการเรียนรู้ด้วยตนเอง เรื่อง การบริหาร
โครงการและการติดตามประเมินผล. กรุงเทพมหานคร : จรัญการพิมพ์.
สุภาสินี ตันติศรีสุข. (2547). เอกสารการสอนชุดวิชาการวิเคราะห์โครงการและแผนงาน. นนทบุรี :
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช.
อนงค์ทิพย์ วลีนนท์. (2552). การบริหารโครงการภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
รามคำแหง.
W.J.Taylor and T.E. (1979). **Watling Successful Project Management**. London : T.J. Press. Ltd.