

โดย นางสาววรรณ ทองเจริญศิริกุล

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

สำนักนโยบายอุตสาหกรรมภาค

เทคนิคการจัดทำโครงการอัจฉริยะ (Smart Project)



โครงการเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนแผน/ยุทธศาสตร์/นโยบาย/มาตรการของรัฐบาลและส่วนราชการ ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในระยะเวลาจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์/นโยบายเร่งด่วน ที่ต้องการให้เกิดผลสำเร็จสนองความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) โดยการจัดทำโครงการสามารถจัดทำได้ในลักษณะเชิงรุก ที่คาดว่า ถ้าไม่จัดทำโครงการแล้ว อาจส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางในอนาคต และเชิงรับเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

ความหมายของโครงการ

โครงการ หมายถึง กิจกรรมที่ถูกออกแบบขึ้นและนำไปปฏิบัติหรือทำงานเป็นเฉพาะ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ในการบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมายเฉพาะ และสามารถวัดผลได้ รวมทั้งต้องดำเนินการภายใต้ระยะเวลา งบประมาณ ทรัพยากรบุคคลที่จำกัด

ข้อแตกต่างระหว่างโครงการกับงานประจำ

ประเด็น	โครงการ	งานประจำ
1. บริบท (context)	ยืดหยุ่น ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงได้ (Flexibility)	แน่นอน คงที่ (Static)
2. การเปลี่ยนแปลง (Change)	รวดเร็ว (Revolution)	ค่อยเป็นค่อยไป (Evolution)
3. แนวโน้ม (Trend)	การออกแบบ (Design)	ความสมดุล (Equilibrium)
4. วัตถุประสงค์ (Objective)	เฉพาะเจาะจง เรื่องใดเรื่องหนึ่ง (Specific)	เน้นความเท่าเทียม (Equality)
5. กลุ่มเป้าหมาย (Target)	ชัดเจน เฉพาะ (Specific)	ทั่วไป (General)
6. ขอบเขตการทำงาน	เอกเทศ ลักษณะเฉพาะ	ทำซ้ำ ๆ
7. ผลลัพธ์ (Outcome)	ประสิทธิผล (Effectiveness)	ประสิทธิภาพ (Efficiency)
8. ความเสี่ยง (Risk)	เผชิญความเสี่ยง & ความไม่แน่นอน (Risk & Uncertainty)	ไม่เสี่ยง & แน่นนอน (Not Risk & Certainty)
9. ทรัพยากร (Resource)	จำกัดตามวงเงิน	เพิ่มเติมได้
10. ทีมงาน (Teamwork)	เน้นจุดมุ่งหมาย (Goal)	เน้นบทบาท (Role)
11. กรอบเวลา (Time)	แน่นอน (กำหนดเวลาเริ่มต้น สิ้นสุด)	ไม่สิ้นสุด
12. สไตล์การทำงาน (Style)	กล้าเสี่ยง (Risk)	ใช้ประสบการณ์ (Experience)
13. ลักษณะการทำงาน	บูรณาการระหว่างองค์กร (Agenda Based)	กลุ่มภารกิจ (Functional Based)
14. การประเมินผล	วิเคราะห์ความคุ้มค่า	ติดตามการใช้จ่ายเงิน

องค์ประกอบและหลักในการเขียนโครงการอัจฉริยะ(Smart Project)

องค์ประกอบของโครงการ เกิดจากขั้นตอน ระบบความคิดที่เชื่อมโยง เป็นเหตุ เป็นผลต่อเนื่อง ดังนี้

ระบบความคิด	องค์ประกอบ
1. จัดทำโครงการอะไร	1. ชื่อโครงการ
2. ทำไมจึงจำเป็นต้องจัดทำโครงการ	2. หลักการและเหตุผล
3. ทำเพื่ออะไร	3. วัตถุประสงค์
4. ปริมาณที่จะทำเท่าไร	4. เป้าหมาย
5. ทำอย่างไร	5. วิธีการศึกษา
6. ทำแคไหน	6. ขอบเขตการศึกษา
7. ทำอะไรบ้าง	7. ขั้นตอนการดำเนินงาน (กิจกรรม)
8. ทำที่ไหน	8. พื้นที่ดำเนินการ
9. ทำเมื่อไร นานเท่าใด	9. ระยะเวลาดำเนินการ (วันเริ่มต้น วันสิ้นสุด)
10. ใช้ทรัพยากรเท่าไร และได้มาจากไหน	10. งบประมาณและแหล่งที่มา
11. ใครทำ	11. ผู้รับผิดชอบโครงการ
12. ต้องประสานกับใคร	12. หน่วยงานเครือข่าย หน่วยงานสนับสนุน
13. ผู้สนับสนุนให้สำเร็จ	13. กำหนดปัจจัยชี้วัดความสำเร็จ(Key Success Factor : KSF)
14. เมื่อเสร็จสิ้นโครงการแล้วจะได้อะไร	14. ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
15. จะวัดผลสำเร็จโครงการอย่างไร โครงการคุ้มค่าหรือไม่	15. การประเมินผลตามตัวชี้วัด (Key Performance Indicator : KPI) ผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact)

หลักในการเขียนองค์ประกอบของโครงการ

1. **หลักการและเหตุผล** สำหรับการเขียนหลักการและเหตุผล ให้เขียนเหตุผลเชื่อมโยง แสดงความสำคัญ และความจำเป็นต้องจัดทำโครงการ โดยจะต้องเลือกโครงการที่สำคัญ น่าสนใจ เหมาะสมและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ระดับภารกิจ ยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ นโยบายที่สำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล รวมทั้งมีความเป็นไปได้ทางด้านการตลาด เทคนิค การเงิน เศรษฐศาสตร์ ฯลฯ ตลอดจนสามารถวัดผลได้ ซึ่งโครงการอาจเป็น 1) **ประเภทโครงการเชิงรุก (Proactive Project)** เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ (ผลกระทบ) ที่พึงปรารถนาในอนาคต ซึ่งเป็นผลกระทบเชิงบวก (Positive Impact) ต่อ เศรษฐกิจและสังคม โดยต้องดำเนินการทันที มิฉะนั้นจะไม่ทันการณ์ เช่น การจัดทำโครงการศึกษาผลกระทบจากการเป็น ประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ (ASEAN Community : AC) ในปี พ.ศ. 2558 ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ว่า ประเทศไทยจะแสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างไร และจะลดปัญหาอุปสรรคได้อย่างไร เป็นต้น และ 2) **ประเภทโครงการเชิงรับ (Reactive Problem Project)** เพื่อแก้ปัญหาที่เฉพาะเจาะจง มีความพิเศษของโครงการ คือสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านที่ถูกต้องประเด็นมากที่สุด ซึ่งหากไม่จัดทำโครงการแก้ไขปัญหานี้ จะเกิดผลกระทบ เกิดความสูญเสีย ทั้งจากปัญหานี้และ เชื่อมโยงไปยังปัญหาอื่น ๆ ตามมาก็ได้

หัวใจของการเขียนหลักการและเหตุผล

- 1) ใช้ภาษากระชับ เข้าใจง่าย (ทำให้ผู้อ่านสนใจ อยากติดตามอ่านต่อจนจบ)
- 2) การสื่อความหมายชัดเจน ไม่กำกวม (ทำให้ผู้อ่านเข้าใจมากขึ้น ทำให้ผู้อ่านไม่ตีความเอง)
- 3) การเขียนต้องมีลักษณะโน้มน้าวให้เห็นภาพที่ชัดเจน โดยใช้ข้อมูล (Data) สารสนเทศ (Information) องค์ความรู้ (Knowledge) และภูมิปัญญา (Wisdom) ทั้งที่เป็นเอกสารเผยแพร่ (Explicit Knowledge) และที่ฝังอยู่ในตัวเอง (Tacit Knowledge)
- 4) เขียนเชื่อมโยงประเด็นที่เป็นเหตุผลมากที่สุด (ทำให้ผู้อ่านเข้าใจยิ่งขึ้น และเพิ่มความน่าเชื่อถือ)

2. **วัตถุประสงค์/เป้าหมาย** การเขียนวัตถุประสงค์ จะต้องตั้งคำถามว่า จะทำอะไร เพื่ออะไร ที่จะได้ ผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ที่สามารถวัดผลได้

หัวใจของการเขียนวัตถุประสงค์ ต้องยึดหลัก SMART ดังนี้

- | | |
|-------------------|--------------------------------|
| 1) S = Specific | ต้องชัดเจนและเจาะจงว่าจะทำอะไร |
| 2) M = Measurable | ต้องสามารถวัดผลได้ |
| 3) A = Aims | มีเป้าหมายที่ชัดเจน |
| 4) R = Realistic | อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง |
| 5) T = Time | สำเร็จภายในกรอบเวลาที่กำหนด |

3. **วิธีการศึกษา/วิธีดำเนินการ (Methodology)** ผู้จัดทำโครงการต้องเลือกวิธีการศึกษาว่า เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ หรือการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการเลือกใช้เครื่องมือและโปรแกรมในการประมวลผล ซึ่งเครื่องมืออย่างง่าย ๆ อาจเป็นการหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย(X) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation : SD) หรือสร้างแบบจำลอง (Model) หรือใช้โปรแกรมสำเร็จรูปใด มีการเก็บรวบรวมข้อมูล สุ่มตัวอย่างอย่างไร รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างไร ตลอดจนการแปลผลและประมวลผลอย่างไร ซึ่งจะต้องกำหนดให้ชัดเจน

4. การประเมินความคุ้มค่าตามภารกิจภาครัฐ

- 1) ประสิทธิภาพ เปรียบเทียบผลผลิต (Output) กับ ปัจจัยนำเข้า (Input)
- 2) ประสิทธิผล เปรียบเทียบผลลัพธ์ (Outcome) กับ วัตถุประสงค์/เป้าหมาย (Objective/Target)
- 3) ผลกระทบ (Impact) ผลที่คาดว่าจะได้รับ (Return) เปรียบเทียบผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง กับ ผลกระทบที่ตั้งเป้าหมายไว้

***ประสิทธิภาพ (Efficiency)** คือ การเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลผลิต (Output) ได้แก่การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า ความมีประสิทธิภาพ สามารถวัดได้โดยนำผลผลิตหารด้วยปัจจัยนำเข้าจริง หากได้ค่าที่มากแสดงว่ามีผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นของปัจจัยนำเข้า ซึ่งหมายถึงองค์กรนี้มีประสิทธิภาพ สัดส่วนตัวนี้สามารถทำให้ดีขึ้น โดยการปรับปรุงผลิตภาพ (Productivity) คือการทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นในขณะที่ปัจจัยนำเข้าคงที่ หรือโดยการประหยัด (Economizing) คือ การรักษาระดับผลผลิตให้คงที่แต่จะลดปัจจัยนำเข้าลง

***ประสิทธิผล (Effectiveness)** คือ การเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์กับผลลัพธ์ของโครงการ ซึ่งหมายถึง ระดับของการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ล่วงหน้าของโครงการนั้น ๆ ว่าได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เพียงไร ประสิทธิภาพมีความเกี่ยวข้องกับผลผลิตและผลลัพธ์

***ผลผลิต (Output)** หมายถึง ผลงาน หรือ บริการที่องค์กรนั้นจัดทำขึ้น โดยกิจกรรมที่เกิดขึ้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กร เช่น การออกไปรับรองมาตรฐานสินค้า บริการ (ISO 9000) มาตรฐานสิ่งแวดล้อม (ISO 14000) มาตรฐานความปลอดภัย (มอก.18000) มาตรฐานการจัดการพลังงาน (ISO 50001) แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม มาตรฐานสมรรถนะหรือมาตรฐานอาชีพแรงงานแก่แรงงาน เป็นต้น

***ผลลัพธ์ (Outcome)** หมายถึง ผลกระทบที่เกิดจากผลผลิต หรือ ผลงานที่ได้ทำขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อผู้รับบริการ อันเนื่องจากการดำเนินการ เช่น เมื่อผู้ประกอบการได้รับใบรับรองมาตรฐานต่างๆแล้ว สามารถใช้เป็นหลักประกันทำให้ขายสินค้าได้มากขึ้นส่งผลให้รายได้เพิ่มขึ้น

***ผลกระทบ (Impact)** หรือ ผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย (Ultimate Outcome) หมายถึง ผลกระทบที่ต่อเนื่องจากผลลัพธ์ (Outcome) เช่น เมื่อประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น ส่งผลให้สามารถลดช่องว่าง/ความเหลื่อมล้ำของรายได้ สามารถเพิ่มการกระจายรายได้สู่สังคมได้ทางหนึ่ง

การวิเคราะห์ความเสี่ยงของโครงการ (Risk)

การดำเนินโครงการจะพบกับปัจจัยเสี่ยงที่จะกระทบกับความสำเร็จของโครงการ ได้แก่ ความเสี่ยงด้านการเมืองและสังคม ความเสี่ยงด้านการเงินและเศรษฐกิจ ความเสี่ยงด้านกฎหมาย ความเสี่ยงด้านเทคโนโลยี ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม/ภัยธรรมชาติ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ความเสี่ยงของโครงการ โดยมีลำดับความเป็นมา ดังนี้

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2551 และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2552 ให้ส่วนราชการต้องวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลประกอบการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป ซึ่งสำนักงานประมาณได้ปรับปรุงและพัฒนา หลักเกณฑ์การวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของแผนงาน/โครงการที่สำคัญตามนโยบายรัฐบาลซึ่งได้ใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 และ 2555 มาแล้ว เพื่อให้มีความกระชับและลดความซ้ำซ้อน และสามารถใช้ในการดำเนินการสำหรับการจัดทำคำของบประมาณประจำปี พ.ศ. 2556 ต่อไป

หลักเกณฑ์การวิเคราะห์ความเสี่ยงฯ มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้แผนงาน/โครงการมีการจัดทำลักษณะเชิงบูรณาการตามวาระแห่งชาติ (Agenda Based) ที่ครอบคลุมความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ได้รับคัดเลือก มีความเป็นไปได้สูงในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์เชิงผลลัพธ์ (Outcome) โดยพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน มีการวิเคราะห์กำหนดแนวทางการจัดการความเสี่ยง ตลอดจนมีการติดตาม ทบทวนและรายงาน การวิเคราะห์ความเสี่ยงอย่างมีธรรมาภิบาล

ขั้นตอนในการจัดทำ ประกอบด้วย (1) คัดเลือกแผนงาน/โครงการสนองตอบนโยบายหลักตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน/สนองตอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ (2) คัดเลือกแผนงาน/โครงการที่ต้องวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบคำของบประมาณประจำปี 2556 (3) วิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของแผนงาน/โครงการ และ (4) ประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก

สรุป

เทคนิคการจัดทำโครงการ ทั้งโครงการเชิงรุกและเชิงรับ มีความสำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ดังนั้นการจัดทำโครงการจึงต้องกำหนดกรอบแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ ที่สามารถคิดแบบองค์รวม (Holistic) เชิงบูรณาการ (Integration) คิดเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ คิดเชิงบวก ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการจนถึงสิ้นสุดโครงการ โดยเริ่มจากขั้นการกำหนดและออกแบบโครงการ การวิเคราะห์และประเมินโครงการ การปฏิบัติตามโครงการ การปรับปรุงโครงการ เมื่อเผชิญความเสี่ยงจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก เพื่อให้โครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมายที่กำหนด อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญด้วย ทั้งนี้จะต้องกำหนดตัวชี้วัดที่สนองความต้องการของผู้รับผลประโยชน์ ทั้งในระดับผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบ ที่ชัดเจน และสามารถประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการได้ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานการประเมินผล ที่สำคัญกระบวนการจัดทำโครงการ จะต้องสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และดำเนินการร่วมกันอย่างจริงจัง

.....
หมายเหตุ : บทความที่เขียนขึ้นเป็นการประมวลความรู้จากการสังสมประสบการณ์การทำงาน และตกผลึก
กลั่นกรองเป็นภูมิปัญญา