

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายและการวางแผน¹

วิถีการดำรงชีวิตของประชาชนในทุกสังคมล้วนได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐทั้งสิ้น อาทิเช่น นโยบายการศึกษาภาคบังคับ นโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม นโยบายการรักษาความสงบภายในประเทศ นโยบายปฏิรูปที่ดิน นโยบายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นโยบายเหล่านี้ล้วนเป็นนโยบายที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและการเสริมสร้างความอยู่ดีกินดีแก่ประชาชนโดยทั่วไป

ในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติเป็นจริง อาจจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก เป็นการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถปฏิบัติได้ทันทีโดยไม่ต้องจัดทำแผนหรือการวางแผนรองรับ เช่น การประกาศนโยบายลดหย่อนภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยและสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษ นโยบายนี้กรมสรรพสามิตสามารถออกประกาศให้ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายสินค้านั้นปฏิบัติตามได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการวางแผนรองรับแต่อย่างใด

ลักษณะที่สอง เป็นการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องทำการวางแผนรองรับ อาจจะเป็นแผนระยะยาว เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยกำหนดให้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา แผนดังกล่าวจะต้องส่งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ทำการแปลงแผนเป็นแผนประจำปี อาจเป็นแผนงานหรือโครงการ แล้วแต่ความเหมาะสมของภารกิจของแต่ละหน่วยงาน

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า นโยบายสำคัญที่ต้องใช้เวลาในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ล้วนมีความจำเป็นที่จะต้องทำการวางแผนรองรับ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ และแผนคือ ธุรกรรมของนโยบายที่ประกอบด้วยมาตรการและกิจกรรมต่างๆที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติปรากฏเป็นจริง แลเป็นผลผลิตของการวางแผน เมื่อแผนถูกนำไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจะต้อง

¹ ศ.ดร.สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, "นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ," สำนักพิมพ์เสนาธรรม 2550.

ตรวจสอบว่า มาตรการและกิจกรรมต่างๆที่กำหนดไว้ในแผนนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ หรือก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคใดๆบ้างในการนำไปปฏิบัติ และปัญหาอุปสรรคต่างๆเหล่านั้นสามารถแก้ไขได้หรือไม่ และส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายเพียงใด การประเมินผลการนำแผนไปปฏิบัติจะทำให้ทราบข้อมูลสำคัญเพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงการวางแผนใหม่ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น หรืออาจจำเป็นจะต้องปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมต่อการนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ความสำคัญของการวางแผนสามารถระบุให้เป็นรูปธรรม ได้ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศหรือการองค์การ
- 2) เพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ให้เกิดผลกระทบในทางลบน้อยที่สุด
- 3) เพื่อลดความสูญเสียและความซ้ำซ้อนในองค์การ ทำให้การใช้ทรัพยากรขององค์การเป็นไปอย่างคุ้มค่า
- 4) เพื่อกำหนดมาตรฐานการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการนำแผนไปปฏิบัติอย่างรัดกุม ซึ่งช่วยให้การจัดการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเป็นที่ยึดถือของผู้ปฏิบัติ
- 5) เพื่อกำหนดแนวทางการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 6) เพื่อสร้างความผูกพันในหมู่พนักงานต่อการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน
- 7) เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ
- 8) เพื่อการพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
- 9) เพื่อพัฒนาแนวทางการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม
- 10) เพื่อลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของอนาคต
- 11) เพื่อการบรรลุผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน
- 12) เพื่อการสำรวจและขจัดสิ่งที่ไม่ดีที่ไร้ประสิทธิภาพออกจากองค์การ
- 13) เพื่อการเปรียบเทียบระดับความสำเร็จที่เกิดขึ้นจริงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
- 14) เพื่อเป็นเครื่องมือของผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ในการเพิ่มพูนสมรรถนะในการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
- 15) เป็นเครื่องมือสำคัญในการแข่งขันเพื่อช่วงชิงการนำ

การวางแผนที่ดีประกอบด้วย องค์ประกอบและคุณลักษณะที่สำคัญ ได้แก่

- มีเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

- ประกอบด้วยกลยุทธ์หรือวิธีการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์
- เป็นกระบวนการที่มีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ
- ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง
- เป็นการตัดสินใจสิ่งที่จะต้องกระทำล่วงหน้า
- อาศัยชุดการตัดสินใจที่พึ่งพากัน
- มีความครอบคลุมทุกส่วนขององค์กร
- ประกอบด้วยการประสานกิจกรรมและบูรณาการ และแนวทางปฏิบัติ เป็นหนึ่งเดียวกัน
- เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์ปัจจุบัน และสิ่งที่พึงประสงค์ จะให้เกิดขึ้นในอนาคต
- เชื่อมโยงระหว่างวิธีการและเป้าหมายที่พึงประสงค์
- ระบุเงื่อนไขการกระทำว่า จะทำอะไร เมื่อไร อย่างไร และใครทำ อย่าง ชัดเจน
- ใช้ข้อมูลในการพยากรณ์อนาคตที่มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้
- มีความมุ่งมั่นในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ
- มีองค์กรรับผิดชอบการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล
- มีความสอดคล้องกับความเป็นไปได้ในการปฏิบัติให้ปรากฏขึ้นจริง

กระบวนการวางแผน มีดังนี้

- 1) ศึกษาสภาพปัญหาและพยากรณ์เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม โดยการวิเคราะห์ ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงในอนาคต ทรัพยากรขององค์กร จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดขององค์กร
- 2) กำหนดโครงสร้างของการวางแผน โดยพิจารณานโยบายของรัฐ สภาพของ เศรษฐกิจ และปัจจัยภายนอก
- 3) กำหนดวัตถุประสงค์ โดยให้มีความเป็นไปได้และเฉพาะเจาะจง สามารถวัด ระดับความสำเร็จได้ สามารถทำได้จริง มีเหตุผลและสอดคล้องกับความเป็นจริง และมี กำหนดเวลาที่จะทำให้สำเร็จที่แน่นอน
- 4) วิเคราะห์ทางเลือกและการจัดทำแผน โดยการวิเคราะห์ทางเลือกด้วยข้อมูลที่ ครอบคลุมทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยการมีส่วนร่วมของผู้รับผิดชอบทุกระดับ และจัดทำแผนให้ เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ขององค์กร

5) ปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ โดยจัดตั้งองค์การรับผิดชอบการนำแผนไปปฏิบัติ มอบหมายให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจวัตถุประสงค์ของแผน จัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นให้เหมาะสม และปลูกฝังให้บุคลากรที่จะนำแผนไปปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ

6) ประเมินผลและปรับปรุงแผน โดยการตรวจสอบระดับความสำเร็จ ความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม สมรรถนะขององค์การในการนำแผนไปปฏิบัติ ประเมินผลการปฏิบัติ และนำผลจากการประเมินผลการปฏิบัติไปปรับปรุงแผนให้เหมาะสม

แม้ว่าการวางแผนจะมีความสำคัญต่อการบริหารและการพัฒนาทั้งระดับประเทศ และระดับองค์การสักเพียงใด แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการวางแผนและการนำแผนไปปฏิบัติอยู่อย่างกว้างขวาง ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้บริหารขาดความเชื่อถือความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าของการวางแผน
- 2) การวางแผนต้องใช้ทรัพยากร ทั้งงบประมาณ บุคลากร และเวลา
- 3) การวางแผนต้องใช้ข้อมูลที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้
- 4) การวางแผนแล้วไม่นำไปปฏิบัติ
- 5) ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจคุณค่าและความสำคัญของแผน

2.2 การบริหารโครงการ²

การบริหารโครงการหมายถึง การนำเอาทรัพยากรมาจัดสรรปันส่วน และนำเอาทรัพยากรไปใช้ รวมถึงติดตามการใช้ทรัพยากรนั้นๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง ภายในช่วงเวลาที่กำหนด การบริหารโครงการมุ่งเน้นที่กิจกรรมต่างๆที่เป็นลักษณะเฉพาะตัวของโครงการ ซึ่งลักษณะของโครงการประกอบเป้าหมายหลัก 3 ข้อ ได้แก่ การบรรลุผลในงานที่ได้วางแผนไว้ ในระยะเวลาที่ระบุไว้ในแผนงาน และด้วยทรัพยากรและงบประมาณที่กำหนด

ข้อดีของการบริหารโครงการ คือ สามารถดำเนินงานได้ตามแผนที่วางไว้ ซึ่งช่วยให้แก้ปัญหาและตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว

² ดร.บุษกร วัชรศิริโรจน์, "การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ," สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2549

2.5.1 ขั้นตอนสำคัญของการบริหารโครงการ

1. การวางแผนโครงการ เป็นการกำหนดเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการโดยใช้งบประมาณและระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับโครงการหนึ่ง มีสิ่งใดบ้างที่จะต้องทำ ทำโดยใคร ทำเมื่อใด และทำอย่างไรบ้าง โดยองค์ประกอบของแผนงานโครงการ ประกอบด้วย

- ภาพรวมของโครงการ (Overview)
- วัตถุประสงค์ของโครงการ (Objectives)
- วิธีการในการดำเนินการ (General approach)
- ส่วนของสัญญาต่างๆ (Contractual aspects)
- กำหนดการดำเนินการ (Schedules)
- ทรัพยากรที่ต้องใช้ (Resources)
- บุคลากร (Personnel)
- การประเมินผล (Evaluation methods)
- ปัญหาที่อาจเกิดขึ้น (Potential problems)

2. การแตกโครงสร้างงาน (Work Breakdown Structure) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาการประเมิน มอบหมายงานหรือแต่งตั้งบุคลากร ติดตามความคืบหน้า และแสดงขอบเขตของงานโครงการ การแตกงานส่วนต่างๆของโครงการเป็นงานย่อยๆ โดยแสดงว่างานหลักหนึ่งๆ ประกอบด้วยงานย่อยอะไรบ้าง เมื่อแตกโครงสร้างงานแล้ว ผู้จัดการโครงการจะนำขั้นตอนการดำเนินงานมาจัดทำ Action plan และผู้รับผิดชอบในแต่ละกิจกรรม

3. การกำหนดตัวชี้วัดผลการทำงาน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามความก้าวหน้าของงาน ช่วยกำหนดความเร่งด่วนของเป้าหมาย สร้างแรงกระตุ้นในการทำงาน และช่วยหาจุดที่ต้องการการปรับปรุงแก้ไข

4. การวางแผนกำหนดการทำงาน เป็นกำหนดการในการดำเนินการ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการโครงการเพราะจะแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวเนื่องของงานทั้งหมด บอกถึงเวลาที่ทรัพยากรจะต้องพร้อมเพื่อการดำเนินงานต่อ เป็นเครื่องมือในการสื่อสารในโครงการ แสดงให้เห็นถึงเส้นทางวิกฤติ (Critical path) และทำหน้าที่เป็นเครื่องมือพื้นฐานในการติดตามและควบคุมการดำเนินการของโครงการ

5. การวางแผนสำหรับกรณีฉุกเฉิน (Contingency plan) เพื่อลดโอกาสที่จะเกิดความเสียหายหรืออันตราย (Risk) ที่แฝงอยู่ในแผนและโอกาสที่บางสิ่งบางอย่างจะเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของโครงการ การจัดทำแผนสำหรับกรณีฉุกเฉินมี 5 ขั้นตอนได้แก่

- พิจารณาถึงเหตุการณ์ใดบ้างที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานโครงการ
- เตรียมการสำหรับเหตุการณ์นั้น
- เตรียมเครื่องมือและ/หรือจัดฝึกอบรมที่จำเป็นต่อการดำเนินงานโครงการ
- จัดเตรียมบุคลากรที่จำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการ
- กำหนดสิ่งที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนทำเมื่อเกิดเหตุการณ์

เหตุผลที่ควรมีการวางแผนโครงการ ก็เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางสำหรับทีมงาน ให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ ช่วยลดความเสี่ยงในระดับที่บริหารได้ และเป็นเครื่องมือในการควบคุมดูแลการทำงานตามแผนที่กำหนดไว้

2.3 การบริหารความเสี่ยงของโครงการ (Project Risk Management)³

การบริหารความเสี่ยงของโครงการเป็นเรื่องสำคัญและหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้การตัดสินใจโดยการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) จะช่วยให้มีความมั่นใจในผลสำเร็จว่าจะสามารถจัดความเสี่ยงได้ และจะทำให้โครงการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การดำเนินการตามโครงการก็อาจเกิดความเสี่ยงได้อีกและอาจเกิดผลกระทบกับความสำเร็จของโครงการการบริหารความเสี่ยงด้านงบประมาณความเสี่ยงด้านค่าใช้จ่ายความเสี่ยงด้านกำหนดการ และความเสี่ยงด้านเทคนิคหากไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่วางแผนปฏิบัติการแก้ไข ติดตามประเมินผล ผลเสียหายอย่างร้ายแรงย่อมเกิดขึ้นกับโครงการได้

ผู้จัดการหรือหัวหน้าโครงการจึงต้องให้ความสำคัญเรื่องการบริหารความเสี่ยง โดยนำไปใส่ไว้ในแผนบริหารโครงการ ดำเนินการประเมินความเสี่ยง วิเคราะห์ความเสี่ยง จัดลำดับความสำคัญและควบคุมความเสี่ยง ก็เป็นที่เชื่อแน่ว่าการดำเนินการจะประสบความสำเร็จ

โครงการเป็นชุดของกิจกรรมที่จะดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งในอนาคต โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาดำเนินการให้ประสบความสำเร็จ ภายใต้กรอบเวลาอันจำกัด ซึ่งเป็นกำหนดการปฏิบัติการในอนาคต ความเสี่ยงจึงอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา อันเนื่องมาจากความไม่แน่นอนและความจำกัดของทรัพยากรโครงการ ผู้บริหารโครงการจึงต้องจัดการความเสี่ยงของโครงการ เพื่อให้ปัญหาของโครงการลดน้อยลงและสามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

³ สงวน ช่างจักร, "การบริหารความเสี่ยงของโครงการ," คณะวิทยาจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม, 2547.

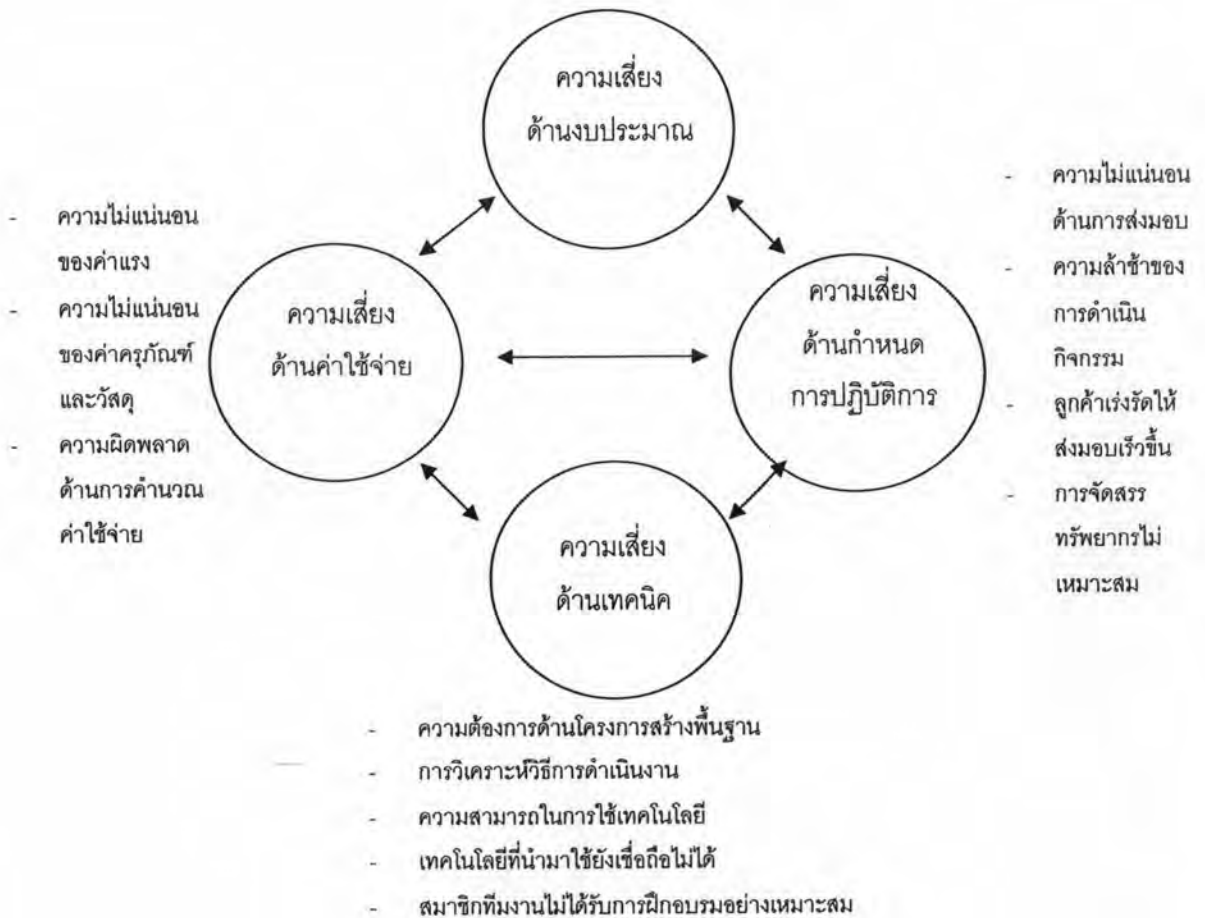
ความหมายของความเสี่ง

ความเสี่ง (Risk) เป็นสิ่งที่เกิดจากการรวมตัวกันของข้อจำกัด (Constraint) และความไม่แน่นอน (Uncertainty) เราต้องการเผชิญข้อจำกัดและความไม่แน่นอนของโครงการ ด้วยการลดความเสี่ยงของโครงการให้ต่ำสุดโดยการขจัดข้อจำกัดหรือลดความไม่แน่นอน ลงให้มากที่สุด

ความเสี่งคือ การวัดการไร้ความสามารถที่จะดำเนินการให้วัตถุประสงค์ของโปรแกรมประสบความสำเร็จ ภายใต้งบประมาณ กำหนดเวลาและข้อจำกัดด้านเทคนิคที่เผชิญอยู่ ดังนั้นความเสี่งจึงประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ โอกาสที่จะไม่สามารถประสบความสำเร็จตามผลลัพธ์ที่ต้องและการจัดการแก้ไขผลที่ตามมาของความล้มเหลว นั้น ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่งมี 4 ด้าน ดังปรากฏในภาพที่ 2.1

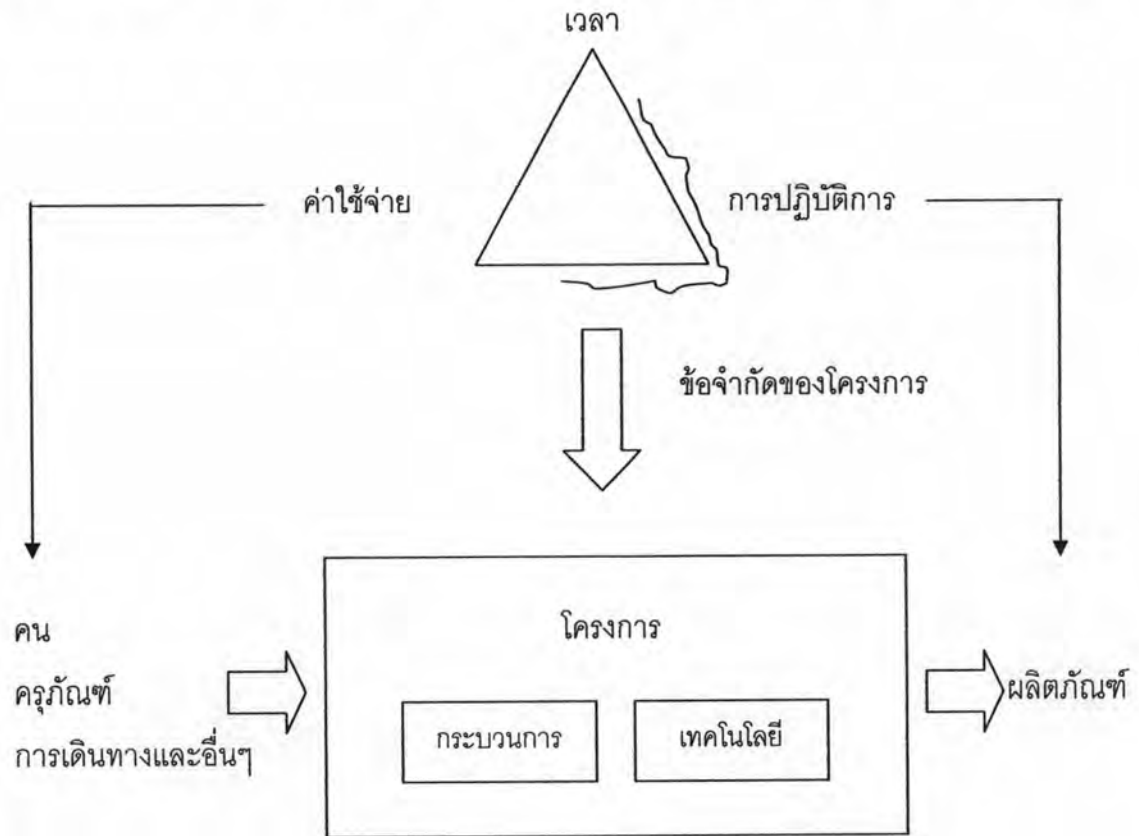
ข้อจำกัดด้านทุน

ความไม่แน่นอนในการสนับสนุนเงินทุน



ภาพที่ 2.1 แผนภูมิปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงของโครงการ

ผู้บริหารโครงการจึงต้องการเห็นอนาคตของโครงการ การเผชิญกับปัญหาที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า และการเข้าไปสอดแทรกการดำเนินการให้ประสบความสำเร็จ โดยศึกษาและทำความเข้าใจระหว่างโครงการกับข้อจำกัดที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงตามภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 แผนภูมิความสัมพันธ์ระหว่างโครงการกับข้อจำกัด

จากแผนภูมิในภาพที่ 2.2 ข้อจำกัดของโครงการได้แก่ ระยะเวลาการดำเนินการที่มีการประเมินความเสี่ยงไว้แล้วก็อาจผิดพลาดได้ เป็นเหตุให้ต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายและยืดระยะเวลาการปฏิบัติการออกไปอีกซึ่งจะทำให้ผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย หรือโครงการประสบความสำเร็จได้

การบริหารความเสี่ยงของโครงการ

การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) เป็นการปฏิบัติการควบคุมความเสี่ยงซึ่งประกอบด้วย การวางแผนความเสี่ยง การประเมินความเสี่ยงด้านต่างๆ การพัฒนาทางเลือกในการบริหารความเสี่ยง การตรวจสอบความเสี่ยงเพื่อหาว่าความเสี่ยงได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และบันทึกการบริหารความเสี่ยงทั้งหมด

การบริหารความเสี่ยงของโครงการ (Project Risk Management) เป็นการปฏิบัติการณ์ที่มีขั้นตอน วิธีการและเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยง มีลักษณะของการตัดสินใจเชิงรุกเพื่อประเมินสิ่งที่อาจเกิดความผิดพลาดอย่างต่อเนื่องหรือประเมินความเสี่ยง ระบุว่าความเสี่ยงที่จะต้องจัดการคืออะไร และใช้ยุทธศาสตร์เพื่อจัดการความเสี่ยงเหล่านั้น

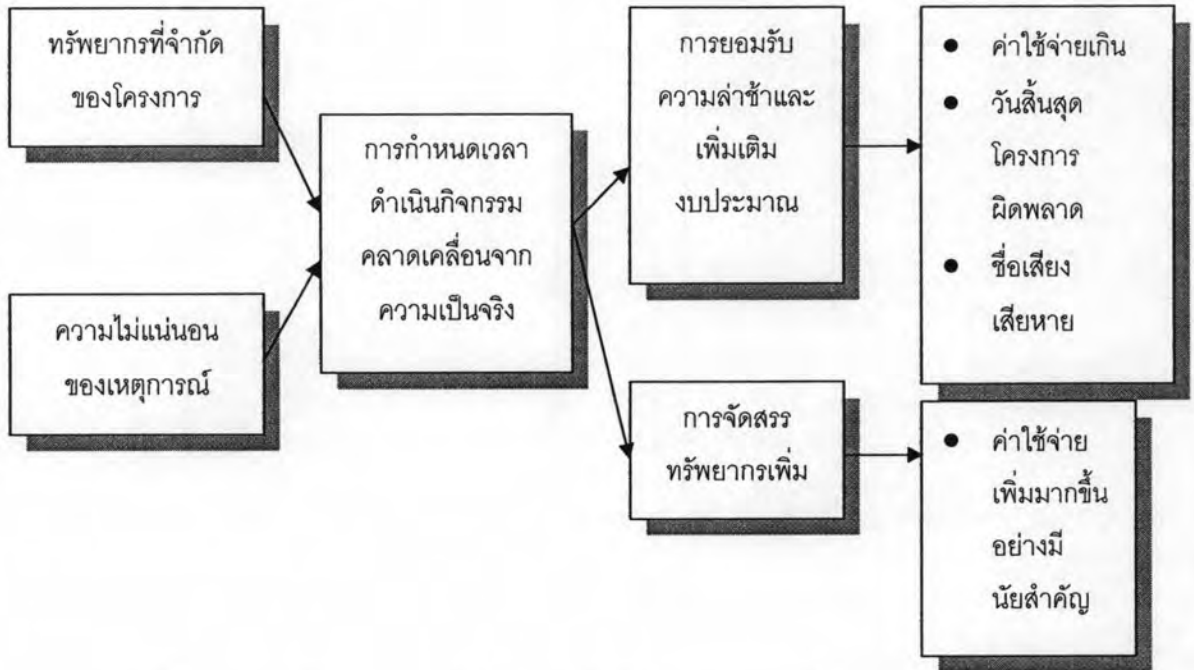
เนื่องจากความไม่แน่นอนของโครงการสมัยใหม่ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาเพิ่มขึ้น สถาบันการบริหารโครงการ (Project Management Institute) จึงได้พัฒนากรอบการบริหารความเสี่ยงขึ้นเรียกว่า **กรอบการบริหารความเสี่ยงของโครงการ** ซึ่งได้รับการยอมรับจากสมาคมการจัดการโครงการอย่างกว้างขวาง **กรอบการบริหารความเสี่ยงของโครงการ** ประกอบด้วย 6 ขั้นตอนคือ

- การวางแผน (Planning)
- การระบุ (Identification)
- ความเสี่ยงการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Quality Analysis)
- การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative Analysis)
- การวางแผนตอบสนองความเสี่ยง (Response Planning)
- การตรวจติดตาม (Monitoring) และการควบคุม (Control)

ทำไมจึงต้องการบริหารความเสี่ยง

การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) เป็นงานด้านหนึ่งของการบริหารโครงการ อันเนื่องมาจากการประสบปัญหาทำให้งานไม่เสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ หรือการใช้จ่ายงบประมาณเกินวงเงินของโครงการ หรือการส่งมอบงานที่ลูกค้าไม่ถึงพอใจจนต้องปรับปรุงแก้ไข การป้องกันความเสี่ยงข้างต้น อาจดำเนินการได้โดยการบริหารความเสี่ยง หรือ การควบคุมไม่ให้ภาวะคุกคามเหล่านั้นเกิดขึ้นกับโครงการ

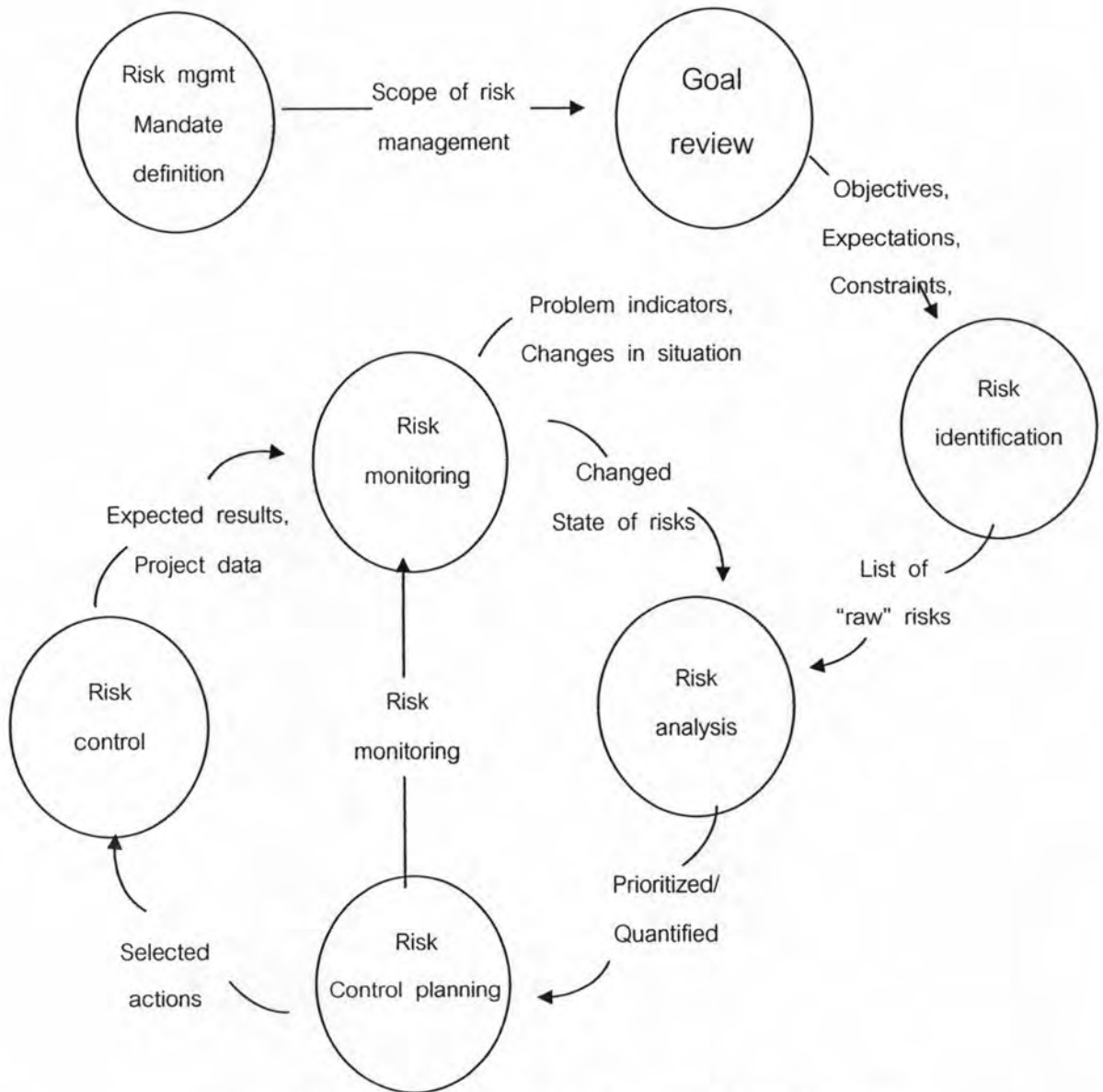
ความเสี่ยงอาจเกิดจากหลายสาเหตุโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อจำกัดของโครงการ และความไม่แน่นอนอันเนื่องมาจากอิทธิพลการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมโครงการ จนเป็นเหตุให้การคำนวณกิจกรรมของโครงการคาดเคลื่อนจากความจริง ผลที่ตามมาที่เห็นได้ชัดเจนคือ หากยอมรับความล่าช้าานั้น ก็ต้องเพิ่มงบประมาณและผลกระทบคือ ค่าใช้จ่ายเกินกว่าที่กำหนดไว้ วันสิ้นสุดของโครงการผิดพลาดและก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของธุรกิจหรือโครงการ ในกรณีที่ต้องจัดสรรทรัพยากรเพิ่มเติมผลก็จะจบลงที่ค่าใช้จ่ายของโครงการเกินวงเงินที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกันดังแสดงในภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 แผนภูมิผลของการกำหนดเวลาในกิจกรรมคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

การบริหารความเสี่ยงจึงเป็นเรื่องสำคัญแม้ความเสี่ยงนั้นจะยังคงไม่หมดสิ้นไป แต่ก็เป็นการควบคุมมิให้ปัญหาการบริหารโครงการเกิดขึ้นในระดับรุนแรงจนยากแก่การแก้ไขหรือเกินความเสียหายต่อองค์การ การบริหารความเสี่ยงมีขั้นตอนสำคัญ 8 ขั้นตอน (ดังแสดงในภาพที่ 2.4) คือ

- 1) การกำหนดโครงสร้างพื้นฐานการจัดการ
- 2) การกำหนดของเขตการบริหารความเสี่ยงของโครงการ
- 3) การวิเคราะห์จุดมุ่งหมายของโครงการ
- 4) การระบุความเสี่ยง
- 5) การวิเคราะห์ความเสี่ยง
- 6) การวางแผนควบคุมความเสี่ยง
- 7) การควบคุมความเสี่ยง
- 8) การตรวจติดตามความเสี่ยง



ภาพที่ 2.4 แผนภูมิกระบวนการบริหารความเสี่ยงของโครงการ

จากแผนภูมิในภาพที่ 2.4 ผู้จัดการโครงการจะต้องทบทวนจุดมุ่งหมายของโครงการ ระบุปัญหาหรือตัวชี้วัดการเปลี่ยนแปลง ระบุความเสี่ยง วิเคราะห์ความเสี่ยง การวางแผนการควบคุมความเสี่ยง เลือกการปฏิบัติการที่เหมาะสม ควบคุมความเสี่ยงและตรวจติดตามผลการดำเนินงาน

ประเภทของความเสี่ยง

1. ความเสี่ยงด้านระบบการจัดการ

ความเสี่ยงประเภทนี้อาจจะเกิดจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ การเมือง การดำเนินการที่ผิดกฎหมายหรือข้อบังคับ การถูกฟ้องร้องเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงในสัญญา ส่วนปัจจัยภายในอาจเป็นเรื่อง ข้อจำกัดด้านบุคลากรและข้อจำกัดด้านการเรียนรู้ โดยทั่วไป

ความเสี่ยงด้านระบบการจัดการจะเป็นปัญหาด้านความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ วัฒนธรรมองค์การและทักษะการจัดการทีมงาน

2. ความเสี่ยงด้านกำหนดเวลาการดำเนินโครงการ

ความเสี่ยงประเภทนี้ คือ การไม่สามารถปฏิบัติงานได้ทันตามเวลาที่กำหนดภายใต้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไว้แล้ว ซึ่งเกี่ยวข้องกับทั้งเวลา คน เงินและวัสดุ ความเสี่ยงประเภทนี้คล้ายกับความเสี่ยงด้านระบบการจัดการแต่มีจุดเน้นมากกว่า เช่น จะร่วมมือกันแก้ปัญหาในขั้นตอนสุดท้ายของกำหนดการปฏิบัติงาน เมื่อสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เกิดขึ้น คือ เวลาและทรัพยากรลดน้อยลงได้อย่างไร

3. ความเสี่ยงด้านค่าใช้จ่าย

ความเสี่ยงประเภทนี้คือ ไม่มีงบประมาณเพื่อทำงานตามที่มอบหมายภายในเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจเกิดจากการประมาณการค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่างๆ ผิดพลาด กำหนดราคาผิดและตัดสินใจผิดพลาด

4. ความเสี่ยงด้านเทคนิค

ความเสี่ยงประเภทนี้เป็นความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการของหน่วยงานผู้ซื้อ ความเกี่ยวข้องกันด้านนี้คือ ระบบงานจะไม่สามารถดำเนินงานได้ตามข้อกำหนดหรือความต้องการของผู้ซื้อ ส่วนในแง่ของหน่วยปฏิบัติการความเกี่ยวข้องกันด้านนี้คือ ระบบงานจะไม่สามารถผลิตตามข้อกำหนดหรือคุณลักษณะเฉพาะตามที่ผู้ซื้อต้องการได้

ความเสี่ยงทั้ง 4 ด้านดังกล่าวแล้วเกิดจากการดำเนินการโครงการภายใต้ข้อจำกัดด้านค่าใช้จ่าย เวลาและการปฏิบัติการซึ่งมีความสำคัญและมีส่วนเกี่ยวข้องกันดังแสดงไว้ในภาพที่ 2.5



ภาพที่ 2.5 แผนภูมิข้อจำกัดของโครงการ

จากแผนภูมิแสดงให้เห็นว่า ข้อจำกัดด้านเวลา ค่าใช้จ่าย และการปฏิบัติมีความสำคัญที่เท่าเทียมกัน หากด้านใดด้านหนึ่งมีปัญหา ก็อาจทำให้โครงการเกิดความเสียหายจนส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวของโครงการได้ เช่น ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเกิน ร้อยละ 20% อันเนื่องมาจากการเลื่อนระยะเวลาส่งมอบออกไปอีก จนค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ คุณภาพของงานไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ลูกค้านำไม่รับการส่งมอบจนต้องปรับปรุงคุณภาพ เป็นต้น

ความเสี่ยงและขนาดของโครงการ

การบริหารโครงการต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงทั้งด้านค่าใช้จ่าย เวลา และการปฏิบัติการตามแผนที่วางไว้ เนื่องจากโครงการมีหลายขนาดและความเสี่ยงยังมีส่วนสัมพันธ์กับขนาดโครงการอีกด้วย ความเสี่ยงในการดำเนินโครงการขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีดังนี้

1. **โครงการขนาดเล็ก (Small Projects)** ส่วนใหญ่มักมีความเสี่ยงไม่มากนัก เพราะมีระยะเวลาดำเนินการสั้น ปัญหาการบริหารโครงการขนาดเล็กที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงมีน้อยตามไปด้วย

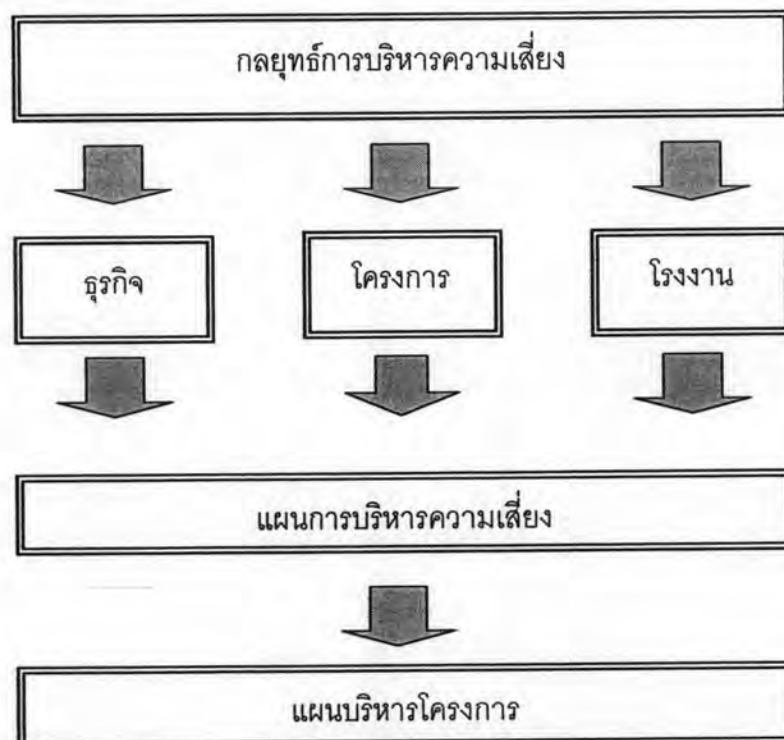
2. **โครงการขนาดกลาง (Medium Projects)** ความเสี่ยงจะมีเพิ่มมากกว่าโครงการขนาดเล็ก เมื่อดำเนินโครงการจึงจำเป็นต้องประเมินความเสี่ยงของโครงการ ระบุระดับความเสี่ยงว่าอยู่ระดับใด ซึ่งส่วนมากจะแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ สูง กลาง และต่ำ จัดทำแผนการบริหารความเสี่ยงที่อยู่ในระดับสูงว่าจะดำเนินการอย่างไร จะละเลย ตรวจสอบ หลีกเลี่ยง มอบหมายให้บุคคลที่สามหรือจะดำเนินการจัดให้เบาบางลง (Mitigation) การจัดทำแผนการบริหารความเสี่ยงที่อยู่ในระดับกลาง หากตรวจพบว่ามีผลกระทบรุนแรงกับโครงการและตรวจสอบความเสี่ยงระดับต่ำว่ามีศักยภาพที่จะสร้างปัญหาให้กับโครงการหรือไม่ อย่างไรก็ตามเนื่องจากความเสี่ยงอยู่ในระดับต่ำ จึงน่าสรุปได้ว่าเงื่อนไขจะไม่เกิดขึ้น ผู้จัดการโครงการจะต้องนำแผนการบริหารความเสี่ยงไปใส่ไว้ในแผนบริหารโครงการด้วย ซึ่งจะช่วยให้มีการตรวจสอบความสำเร็จของการบริหารความเสี่ยงต่อไป

3. **โครงการขนาดใหญ่ (Large Projects)** กระบวนการบริหารความเสี่ยงจะเหมือนกับการบริหารความเสี่ยงของโครงการขนาดกลาง แต่จะต้องใช้เทคนิคการวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงปริมาณ และการวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงคุณภาพเข้ามาช่วยและจัดทำแผนเพื่อเหลือเผื่อขาด (Contingency Plan) หรือแผนการบริหารความเสี่ยงเป็นกรณีหรือแผนการบริหารความเสี่ยงตามความไม่แน่นอนด้วย

การบริหารความเสี่ยงกับการตัดสินใจ

การบริหารความเสี่ยงช่วยให้สามารถตัดสินใจได้ใน 3 ระดับ คือ

1. การตัดสินใจทางกลยุทธ์ทางธุรกิจ (Strategic Business Decisions) ว่ากำลังดำเนินธุรกิจได้ถูกต้องหรือไม่ จะดำเนินโครงการอะไร ผลตอบแทนการลงทุนพอเพียงหรือไม่มีความเป็นไปได้ในการจำกัดการลดขนาดขององค์กรหรือไม่ กลยุทธ์ทางเลือกที่ดีที่สุดของโครงการคืออะไร
2. การตัดสินใจโครงการ (Project Decision) ความเสี่ยงที่สำคัญที่สุดของโครงการคืออะไร การดำเนินโครงการจะประสบความสำเร็จตามงบประมาณและระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ จะตรวจสอบและจัดการความเสี่ยงอย่างต่อเนื่องได้อย่างไร
3. การตัดสินใจด้านโรงงานหรือกระบวนการ (Plant or Process Decisions) อันตรายจากการดำเนินการตามขั้นตอนคืออะไร จะจัดการปัญหาด้านสภาพแวดล้อมและความปลอดภัยในโรงงานอย่างไร เราจะแน่ใจได้อย่างไรว่าการกำหนดมาตรการด้านความปลอดภัยจะมีค่าใช้จ่ายต่ำสุด การบริหารโครงการจึงต้องมีกลยุทธ์การบริหารความเสี่ยงเพื่อตัดสินใจด้านธุรกิจ โรงงานและโครงการ ซึ่งจะต้องนำไปจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนบริหารโครงการ ดังแสดงในภาพที่ 2.6



ภาพที่ 2.6 แผนภูมิความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์การบริหารความเสี่ยง , การตัดสินใจแผนจัดการความเสี่ยง และแผนบริหารโครงการ

การวิเคราะห์และการบริหารความเสี่ยง

การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) เป็นเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารโครงการและผู้เกี่ยวข้องในโครงการทุกคน เนื่องจากสามารถช่วยระบุสิ่งกีดขวางที่ทำให้โครงการไม่สำเร็จตามเป้าหมายได้ทั้งความผิดพลาดด้านกำหนดการ ค่าใช้จ่าย และการยุติโครงการ การวิเคราะห์ความเสี่ยงก่อให้เกิดการสืบสวนและประเมินปัญหาแต่เริ่มต้น การปรับปรุงการปฏิบัติตามแผนอย่างเหมาะสม รวมทั้งการตรวจติดตามผลการบริหารความเสี่ยง การวิเคราะห์ความเสี่ยงและการบริหารโครงการเป็นกระบวนการที่สามารถวิเคราะห์ และจัดการความเสี่ยงซึ่งสัมพันธ์กับโครงการนั้น ดังนั้นการดำเนินการอย่างเหมาะสมจะช่วยเพิ่มพูนความสำเร็จของโครงการได้อย่างสมบูรณ์แบบทั้งด้านค่าใช้จ่าย เวลาและการปฏิบัติการให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ อาจกล่าวได้ว่า การวิเคราะห์ความเสี่ยงและการบริหารโครงการเป็นกระบวนการที่ออกแบบให้สามารถเคลื่อนย้ายหรือลดความเสี่ยงที่คุกคามความสำเร็จของโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

ประโยชน์ของการวิเคราะห์การบริหารความเสี่ยง

- การวิเคราะห์และการบริหารความเสี่ยงนอกจากเกิดประโยชน์กับโครงการแล้วยังส่งผลถึงองค์การและลูกค้าที่มาใช้หรือขอรับบริการอีกด้วย ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้
1. สามารถสร้างเสริมความเข้าใจโครงการและจัดทำแผนที่ใกล้เคียงความเป็นจริงมากขึ้นในแง่การประมาณการค่าใช้จ่าย และระยะเวลาดำเนินการ
 2. เพิ่มพูนความเข้าใจความเสี่ยงในโครงการมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่จะเกิดกับโครงการหากจัดการความเสี่ยงไม่เหมาะสมหรือละเลยการบริหารความเสี่ยงนั้น
 3. มีอิสระในการพิจารณาความเสี่ยงของโครงการซึ่งจะช่วยให้การตัดสินใจจัดการความเสี่ยงให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากขึ้น
 4. ทำให้ยอมรับความเสี่ยงได้มากขึ้น และสามารถได้ประโยชน์จากการยอมรับความเสี่ยงนั้นได้มากขึ้นด้วย

เทคนิคการวิเคราะห์ความเสี่ยง

การวิเคราะห์ความเสี่ยงสามารถนำไปใช้ได้กับโครงการทุกประเภท แต่จะใช้ได้ดีและมีประโยชน์มากหากโครงการนั้นเป็นโครงการที่ต้องใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ต้องการเงินทุนสูงและดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความรวดเร็ว โครงการนั้นมีปัญหาด้านสถานะแวดล้อมและมีความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และการเงิน เทคนิคการวิเคราะห์ความเสี่ยงแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงคุณภาพ (Qualitative Risk Analysis) มีการดำเนินการ **ขั้นตอนแรก** คือ การระบุความเสี่ยงซึ่งเป็นการพิจารณาองค์ประกอบของกระบวนการต่างๆ ความสำเร็จของการระบุความเสี่ยงอาจเกิดจากการสัมภาษณ์สมาชิกทีมงานโครงการ การประชุมระดมความคิดของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและใช้ประสบการณ์ส่วนบุคคลในการวิเคราะห์ และ ทบทวนประสบการณ์ที่เคยเกิดขึ้นในอดีต **ขั้นตอนที่สอง** คือ การประเมินความเสี่ยงที่สามารถจัดหมวดหมู่ความเสี่ยงว่าโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงนั้นอยู่ในระดับใด ระดับสูง ระดับกลาง หรือระดับต่ำ ขณะเดียวกันก็สามารถระบุผลกระทบต่อโครงการได้ **ประการที่สาม** เตรียมการตอบสนองต่อความเสี่ยงที่ระบุไว้ในแต่ละด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการระบุว่าความเสี่ยงนั้น จะต้องให้ความสนใจและจัดการอย่างเร่งด่วน **ประการที่สี่** คือการประเมินผลการบริหารความเสี่ยงเพื่อพิจารณาสามารถจัดการความเสี่ยงได้ผลมากน้อยเพียงใด และเกิดความเสี่ยงที่ตามมาจากการบริหารความเสี่ยงแรกอย่างไร ซึ่งอาจทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จได้

2. การวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงปริมาณ (Quantitative Risk Analysis) มีขั้นตอนการดำเนินการคือ การระบุความเสี่ยงทั้งหมดและวิเคราะห์เชิงลึกในด้านปริมาณ ทำให้สามารถระบุผลกระทบต่อโครงการในเชิงปริมาณได้ โดยพิจารณาจากเกณฑ์การประเมินความสำเร็จของโครงการ 3 ประการ ได้แก่ ค่าใช้จ่าย (Cost) เวลา (Time) และการปฏิบัติการ (Performance)

3. การวิเคราะห์โอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (Probabilistic Analysis) เป็นการวิเคราะห์โอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงแต่ละตัว แล้วพิจารณาผลของความเสี่ยงภาพรวม โดยการใช้เทคนิคการสุ่ม (Sampling Techniques) ซึ่งปกติจะอ้างอิง Monte Carlo Simulation ที่เข้าใจอย่างง่ายคือ การใช้การคาดคะเน 3 ลักษณะ คือ การใช้เวลาน้อยที่สุด หรือการมองในแง่ดี (Minimum or Optimistic) ค่าเฉลี่ย (Mean หรือ Most likely time) และมากที่สุดหรือมองในแง่ร้าย (Maximum or Pessimistic) ดังนั้นการคำนวณเวลาการดำเนินโครงการจึงเป็นผลรวมของค่าที่เลือกจากความเสี่ยงของแต่ละตัวหรือแต่ละกิจกรรม เรารู้จักการคิดแบบนี้ในลักษณะ Critical Path Method หรือ เส้นทางสายวิกฤตที่ใช้คำนวณระยะเวลาการดำเนินกิจกรรมของโครงการว่าจะแล้วเสร็จในระยะเวลาอันเท่าใด กิจกรรมของโครงการต้องมีค่าใช้จ่าย หากกิจกรรมของโครงการล่าช้าก็อาจกระทบค่าใช้จ่ายของโครงการได้

4. ต้นไม้การตัดสินใจ (Decision Trees) เป็นวิธีการสร้างรูปแบบทางกราฟิกเพื่อให้ข้อมูลที่จำเป็นต่อการตัดสินใจ และแสดงให้เห็นการปฏิบัติที่เป็นไปได้ในปัจจุบัน และผลลัพธ์ทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การวิเคราะห์ความเสี่ยงแบบนี้มักใช้ในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของโครงการ

กระบวนการบริหารความเสี่ยงของ Rodrigues

Rodrigues ได้เสนอเอกสารกรอบการบริหารความเสี่ยงของโครงการ "The Fourth European Project Management Conference" ที่กรุงลอนดอนประเทศสหราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ 6 – 7 มิถุนายน 2001 เพื่อการบริหารความเสี่ยงประกอบด้วย 6 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผนการบริหารความเสี่ยง (Risk Management Planning) เป็นการนำระบบพลวัต (System Dynamics) มาใช้ในการวางแผนการบริหารความเสี่ยงและการจัดกิจกรรมการบริหารความเสี่ยง นอกจากนั้นยังนำ System Dynamic มาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาภาพในอนาคตจึงเกิดขึ้นและสะท้อนให้เห็นระดับโครงสร้างที่หลากหลายโดยผลสะท้อนกลับของโครงการ

2. การระบุความเสี่ยง (Risk Identification) การใช้ระบบพลวัตสนับสนุนให้สามารถระบุความเสี่ยงได้ 2 ทางคือ การระบุคุณภาพได้จากการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับ และการระบุระดับปริมาณจากสารสนเทศของโครงการ การใช้ระบบพลวัตทำให้ผู้จัดการสามารถตรวจสอบผลสะท้อนกลับในระยะแรกกว่า ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะกระทบต่อโครงการหรือไม่ ด้วยวิธีการข้างต้นทำให้สามารถจัดความเสี่ยงที่ไม่เกี่ยวข้องออกไปได้ นอกจากนั้นการตรวจสอบด้วยระบบพลวัตยังช่วยให้ค้นพบสารสนเทศด้านเชิงปริมาณทั้งสถานภาพของโครงการและอดีตที่ผ่านมา

3. การวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงคุณภาพ (Qualitative Risk Analysis) เป็นการประเมินโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงและผลกระทบผ่านการวิเคราะห์วงจรของผลสะท้อนกลับ แต่ละวงจรจะทำให้มองเห็นพลังผลักดันให้เกิดผลผลิตของโครงการ

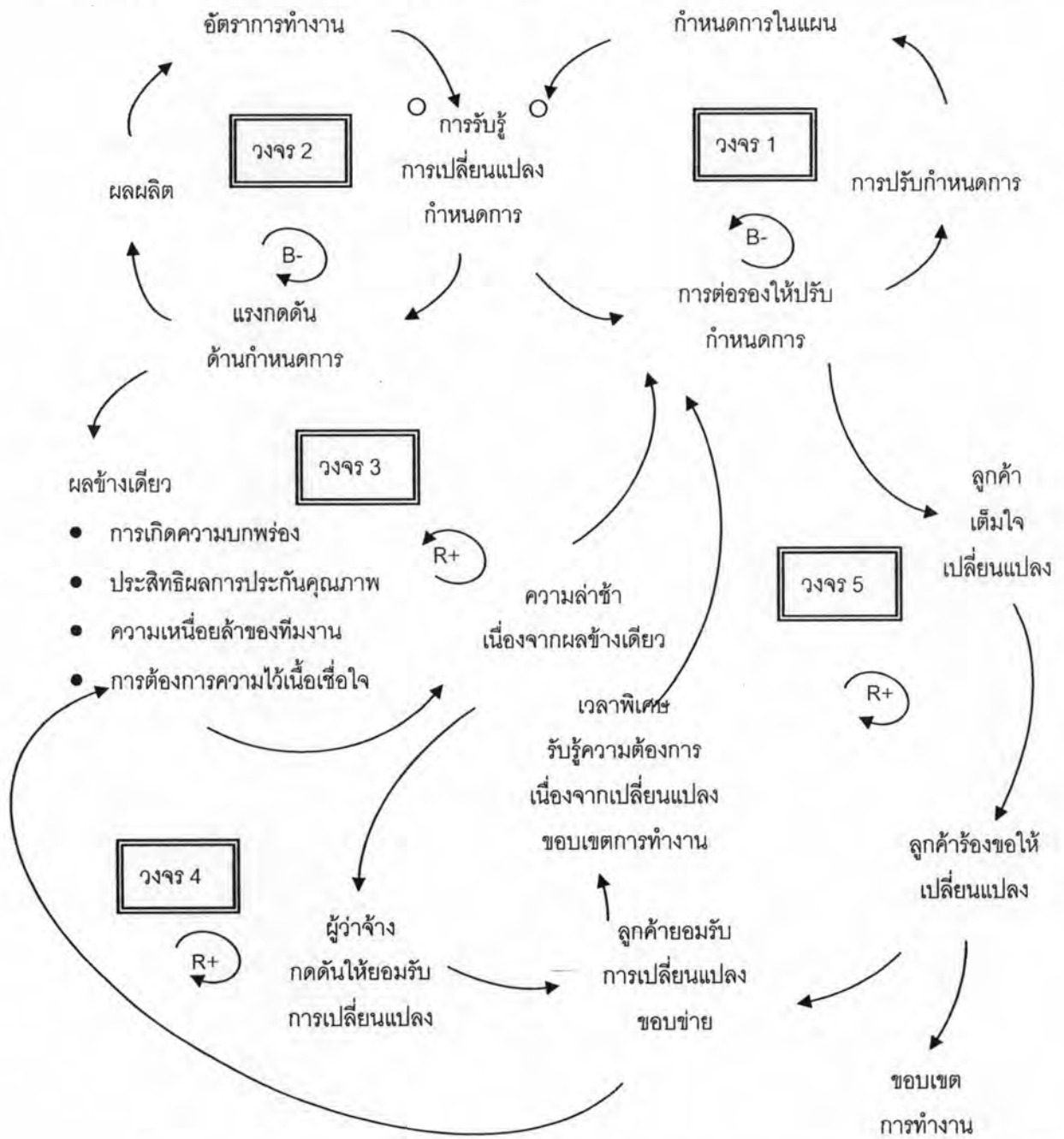
4. การวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงปริมาณ (Quantitative Risk Analysis) ในการกำหนดความเสี่ยงเชิงปริมาณจากระบบพลวัตก่อให้เกิดประโยชน์สำคัญ 2 ประการคือ เกิดการคาดการณ์ในแนวกว้าง และการคาดการณ์นั้นจะสะท้อนให้เห็นผลกระทบของความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม

5. การวางแผนตอบสนองความเสี่ยง (Response Planning) สถานการณ์จำลองจากระบบพลวัตเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังสามารถตอบสนองความเสี่ยงอย่างได้ผลประโยชน์สำคัญของระบบพลวัตคือ ช่วยสนับสนุนการทดสอบ การตอบสนองต่อความเสี่ยงที่ยุ่ยากซับซ้อน ได้ผลตอบสนองที่สามารถระบุโอกาสการตอบสนองความเสี่ยง เป็นการวิเคราะห์ที่มีประสิทธิภาพทำให้เข้าใจสาเหตุของความเสี่ยงและนำไปสู่การวางแผนจัดการความเสี่ยงหรือการแก้ไข

6. การตรวจติดตามและควบคุมความเสี่ยง (Risk Monitoring and Control) ระบบพลวัตยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจติดตามความเสี่ยงและการควบคุม ช่วยให้

สามารถระบุสัญญาณความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น การบริหารความเสี่ยงยังสามารถตรวจติดตามและประเมินประสิทธิผลการดำเนินงานได้

เนื่องจากความเสี่ยงเป็นเรื่องของพลวัตคือ ไม่หยุดนิ่งและมีเหตุการณ์ต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ความเสี่ยงของโครงการเกิดขึ้นในโยงใยที่ซับซ้อนของความสัมพันธ์ในเหตุและผล ซึ่งก่อให้เกิดห่วงโซ่ของการสะท้อนกลับในแต่ละวงจร ความเสี่ยงจึงเกิดขึ้นจากวงจรผลสะท้อนกลับหลากหลายที่อยู่ในระบบของโครงการ ดังแสดงในภาพที่ 2.7



ภาพที่ 2.7 วงจรผลสะท้อนกลับของโครงการที่ก่อให้เกิดระบบพลวัตและความเสี่ยง

จากภาพที่ 2.7 แสดงให้เห็นว่า ความเสี่ยงเกิดขึ้นได้ในหลายวงจรภายในระบบ การดำเนินงานของโครงการ ผลสะท้อนกลับทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกับความจริง สามารถอธิบายและปฏิบัติในระบบสังคมที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ความเสี่ยงเกิดจากปัจจัยหลายตัวและการแก้ไขก็ต้องแก้ไขหลายปัจจัยเช่นเดียวกัน ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจการเกิดความเสี่ยง และการหาทางเลือกการแก้ปัญหาจึงต้องมองในภาพรวม วงจรที่มีค่าว่า R^+ คือ ผลจากการเสริมแรง วงจรที่มีค่าว่า B^- คือ สมดุลของผลลัพธ์ ส่วน O หมายถึง เหตุและผลทางตรงเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตรงข้าม เป็นการระบุความสัมพันธ์ของเหตุและผล (Cost – effect relations)

แนวคิดของการวางแผนการบริหารความเสี่ยง

การวางแผนการบริหารความเสี่ยง (Risk Management Planning) ซึ่งได้มีการนำเสนอเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 2000 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ การตัดสินใจเลือกวิธีการและแผนการจัดกิจกรรมการบริหารความเสี่ยงของโครงการ ดังนั้นกิจกรรมหรือกลยุทธ์จึงครอบคลุมกระบวนการทั้งหมด ตลอดจนความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมของโครงการ การบริหารความเสี่ยงจึงกลายเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้โครงการมีความสมบูรณ์มากขึ้น และเพื่อให้เกิดประสิทธิผลจึงต้องมีการวางแผนกิจกรรมการบริหารความเสี่ยง จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ผู้จัดการจะต้องถือว่าการบริหารความเสี่ยงเป็นงานสำคัญอีกงานหนึ่งที่ต้องให้ความเอาใจใส่ และจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้

1. ขอบเขตของการวางแผนการบริหารความเสี่ยง

แผนการบริหารความเสี่ยงเป็นเรื่องการดำเนินงานภายในโครงการใดโครงการหนึ่ง โดยเฉพาะกิจกรรมการดำเนินงานจึงเกี่ยวกับการวิเคราะห์องค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดความเสี่ยง มีการจัดหมวดหมู่ขององค์ประกอบให้ครอบคลุมสภาพแวดล้อมที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงอย่างคร่าวๆ ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) สภาพแวดล้อมของโครงการ (Project Environment) การแบ่งโครงสร้างการทำงานของโครงการ (Project Work Breakdown Structure) และกรอบการดำเนินงานของโครงการ (Project Framework) ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

1.1 ผู้มีส่วนได้เสีย ความเต็มใจในความเสี่ยงของผู้มีส่วนได้เสียมีอิทธิพลต่อขอบข่ายการวางแผน การบริหารความเสี่ยงและความเต็มใจนั้นยังขึ้นอยู่กับความสำคัญของโครงการ วัตถุประสงค์และความคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสียซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ คือ ลูกค้า ผู้บริหารระดับสูง ผู้ลงทุนและสังคม แต่ละกลุ่มจะมีระดับความเต็มใจต่างกันดังจะเห็นได้จากนโยบายหรือการปฏิบัติที่พึงพอใจในผลกำไรและการปฏิบัติการ การวางแผนการบริหารความเสี่ยงจึงถูกกำหนดให้ดำเนินการเมื่อผู้มีส่วนได้เสีย มีความเต็มใจที่จะเสี่ยงในระดับต่ำ ในทางกลับกัน หากความเต็มใจที่จะเสี่ยงอยู่ในระดับสูง การวางแผนการบริหารความเสี่ยงก็จะลดลงอย่างมาก

1.2 สภาพแวดล้อมของโครงการ สภาพแวดล้อมของโครงการ ประกอบด้วยตัวแปรมากมาย ซึ่งรวมทั้ง ตลาด ความหลากหลายทางวัฒนธรรม องค์การและความเสี่ยงระดับโลก ตัวแปรข้างต้นจะเป็นตัวกำหนดว่าจะวางแผนการบริหารความเสี่ยงมากน้อยเพียงใด เช่น ความหลากหลายทางวัฒนธรรมทำให้เกิดความแตกต่างด้านการปฏิบัติและความร่วมมือ

ของบุคคล การวางแผนการบริหารความเสี่ยงจึงอาจต้องมีหลายระดับเพื่อให้ครอบคลุมความหลากหลายดังกล่าวแล้ว

1.3 การแบ่งโครงสร้างการทำงานของโครงการ(WBS)จะเป็นต้องกำหนดขอบเขตการวางแผนการบริหารความเสี่ยง ความซับซ้อนและความสามารถในการจัดการ กล่าวคือ โครงสร้างการทำงานของโครงการมีความซับซ้อนก็ต้องก็วางแผนการบริหารความเสี่ยงมากกว่าโครงสร้างการทำงานแบบง่าย ๆ

1.4 กรอบการดำเนินงานของโครงการ จะมีผลต่อขอบเขตของการบริหารความเสี่ยง ซึ่งโดยปกติกรอบการดำเนินงานของโครงการเกิดจากวัตถุประสงค์ กระบวนการ สมมติฐานและข้อจำกัดของโครงการ เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของโครงการจะช่วยลดขอบเขตของการวางแผน การบริหารความเสี่ยง ขณะเดียวกันความเข้าใจ กระบวนการดำเนินงานของโครงการก็จะช่วยลดความเสี่ยงได้เช่นกัน

2. เกณฑ์การวางแผนการบริหารความเสี่ยง

การวางแผนจะต้องคำนึงถึง การยอมรับความเสี่ยงของผู้มีส่วนได้เสีย การแบ่งโครงสร้างการบริหารความเสี่ยง จะถูกนำไปใช้ในการพิจารณาความซับซ้อนทางเทคนิค ส่วนกรอบการดำเนินงานโครงการจะใช้ระดับความไม่แน่นอนเป็นเกณฑ์การพิจารณา และสภาพแวดล้อมของโครงการพิจารณาจากความอิสระจากโครงการหรือ การสนับสนุนโครงการ เช่น หากการยอมรับความเสี่ยงของลูกค้าอยู่ในระดับต่ำการวางแผน จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ และทำให้ลูกค้ามั่นใจว่าโครงการจะประสบความสำเร็จ ในทำนองเดียวกันหากความซับซ้อนทางเทคนิคอยู่ในระดับต่ำหรือมีทรัพยากรอยู่ในระดับการวางแผน การบริหารความเสี่ยงก็จะน้อยลงตามไปด้วย

3. การระบุค่าใช้จ่ายของแผน

การระบุค่าใช้จ่ายในขั้นตอนการบริหารความเสี่ยงให้ถูกต้อง เป็นเรื่องจำเป็น และเมื่อนำไปจัดทำแผนเพื่อจัดการความเสี่ยงแล้วก็จะง่ายต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหารว่าจะยอมรับได้มากน้อยเพียงใด ในกรณีอนุมัติแผนการบริหารความเสี่ยงจะหมายถึงการมีเงินพัฒนาและรักษากระบวนการบริหารความเสี่ยงให้ดำรงอยู่ตลอดวงจรชีวิตของโครงการ

4. การเสนอขออนุมัติแผน

อาจกล่าวได้ว่าแผนที่ดีคือแผนที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ และทำให้โครงการประสบความสำเร็จ ดังนั้นนอกจากการจัดทำแผนการบริหารความเสี่ยงให้ดีแล้ว ยังต้องทำให้ผู้มีอำนาจอนุมัติแผนเห็นคุณค่าของการใช้จ่าย และตระหนักว่าการนำแผนไปปฏิบัติจะช่วยให้องค์การประสบความสำเร็จ แผนที่ดีจะควรมี 3 A คือ มีความเหมาะสม (Appropriate) สามารถทำให้บรรลุผลสำเร็จได้ (Achievable) และสามารถจ่ายเงินได้ (Affordable)

5. ความสอดคล้องของแผน

แผนการบริหารความเสี่ยงจะต้องมีความสอดคล้องกับโครงการตลอดช่วงระยะการดำเนินหรือตลอดวงจรชีวิตของโครงการ เพราะแผนการบริหารความเสี่ยงจะต้องสนับสนุนโครงการ ดังนั้นแผนการบริหารความเสี่ยงจึงเป็นส่วนสำคัญของการวางแผนโครงการด้วย

ลักษณะสำคัญของกระบวนการบริหารความเสี่ยงที่มีความรอบคอบ

การบริหารความเสี่ยงของโครงการที่รอบคอบเกิดจากองค์ประกอบหลายประการ คือ วัฒนธรรมองค์กร การจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยง การยึดถือข้อมูลที่มีคุณภาพ ความเป็นมืออาชีพ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขององค์กร และการปรับปรุงคุณภาพให้สูงขึ้น ซึ่งเดวิด ที ฮูลเลท (PMI Wurope 2001 : 1) ได้อธิบายไว้พอสรุปได้ดังนี้

1. วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) การให้ความระมัดระวังกับความเสี่ยงเป็นเรื่องที่องค์กรพึงปฏิบัติ เพื่อให้การบริหารความเสี่ยงประสบความสำเร็จ การเสริมสร้างบรรยากาศเพื่อสื่อสารเรื่องความเป็นไปได้ของความเสี่ยง และรู้สึกปลอดภัยที่จะดำเนินการ

โดยการส่งเสริมการอภิปรายความเสี่ยงของโครงการ จึงเป็นเรื่องที่พึงดำเนินการ

ในวัฒนธรรมองค์กรที่ไม่รอบคอบเรื่องความเสี่ยง ผู้เสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาถูกมองว่าไม่ใช่ผู้ร่วมทีมและอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อโครงการได้ ซึ่งถือว่าเป็นวัฒนธรรมที่ไม่ถูกต้อง ผู้บริหารโครงการจึงต้องสร้างวัฒนธรรมใหม่ทำให้สมาชิกเกิดความผูกพันกับทีมงาน ร่วมกันแก้ปัญหาของตนเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารความเสี่ยง ขณะเดียวกันผู้บริหารระดับสูงจะต้องสนับสนุนการบริหารความเสี่ยง พูดคุยเกี่ยวกับความเสี่ยงและคาดหวังว่าทีมงานจะต้องช่วยกันจัดการความเสี่ยงอย่างซื่อสัตย์ ผู้ปิดบังความเสี่ยงจะถูกลงโทษ พันธกิจขององค์กรจึงควรกำหนดจุดมุ่งหมายให้มีการอภิปรายความเสี่ยงอย่างเปิดเผยด้วย

2. การจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยง (Prioritizing Risk) การดำเนินการให้เกิดการจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยงหมายถึง การกำหนดกิจกรรมการบริหารความเสี่ยงให้มีระดับเท่าเทียมกับ ค่าใช้จ่าย เวลา และขอบเขตของการจัดการ

การส่งเสริมบุคคลที่จัดการความเสี่ยงทำให้บุคคลนั้นต้องการยึดการบริหารความเสี่ยงเป็นอาชีพได้ นอกจากนั้นการเชิญผู้จัดการความเสี่ยงเข้าร่วมประชุมการจัดทำกลยุทธ์ ยังช่วยให้มองเห็นหน้าที่ของการบริหารความเสี่ยงได้ชัดเจนมากขึ้น องค์กรที่มีการบริหารความเสี่ยงไม่รอบคอบ มักมองว่าเป็นเรื่องพิเศษที่อยู่

นอกเหนือความจำเป็น และบุคลากรในองค์กรก็มักไม่คุ้นเคยกับการบริหารความเสี่ยง

3. การผูกมัดอยู่กับข้อมูลเชิงคุณภาพ (Data Quality Commitment)

ข้อมูลเชิงคุณภาพจะถูกนำไปใช้ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการตัดสินใจ การรวบรวมข้อมูลจึงต้องใช้เวลาซึ่งอาจถึง ร้อยละ 90.00 ของเวลาในการวิเคราะห์ความเสี่ยง นอกจากนั้นยังต้องได้รับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้อง เพื่อการสัมภาษณ์หรือการตอบแบบสอบถาม องค์กรที่มีความรอบคอบอาจเก็บข้อมูลโดยระบุปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่มีความเป็นไปได้สูงและมีผลกระทบต่อการทำงานของโครงการ การได้ข้อมูลที่มีคุณภาพผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงก็จะน่าเชื่อถือมากขึ้นและนำไปสู่การปฏิบัติที่ได้ผลอีกด้วย

4. การยึดถือหลักคุณภาพขององค์กร (Organizational Integrity) การ

วิเคราะห์ความเสี่ยงขององค์กรจะต้องให้อำนาจอิสระกับหน่วยงานที่วิเคราะห์ความเสี่ยงเพื่อให้แน่ใจได้ว่าผลการวิเคราะห์จะแม่นยำ และไม่เป็นเพียงการวิเคราะห์เพื่อสนับสนุนโครงการเท่านั้น ดังนั้นในบางกรณีจึงอาจเชิญผู้เชี่ยวชาญภายนอกมาออกกล่าวความจริงที่เกี่ยวกับความเสี่ยงได้ หากมอบหมายให้ผู้จัดการโครงการวิเคราะห์ความเสี่ยงเองผลอาจออกมาในลักษณะการปิดบังข้อเท็จจริงของโครงการเพื่อให้การดำเนินการต่อไปได้จนเกิดผลเสียหายต่อโครงการ

5. ความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) ความเป็นมืออาชีพ หมายถึง การ

ผูกมัดตนเองเพื่อทำสิ่งที่ถูกต้องตามมาตรฐานวิชาชีพ ในองค์กรที่จัดการความเสี่ยงไม่รอบคอบผู้จัดการโครงการมักบอกร่างกำหนดการครอบคลุมเวลาที่สูญเสียไปเพียงเพื่อหลบเกลื่อนส่วนเกิน จากประสบการณ์พบว่าผู้จัดทำกำหนดการน้อยมากที่ปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงตัวเลขเพื่อให้เกิดภาพที่ดีที่รู้แก่ใจว่าไม่เป็นความจริง ดังนั้นบางโครงการจึงจัดทำกำหนดการขึ้นสองชุดคือ ชุดแรกทำขึ้นเพื่อใช้การบริหารภายในโครงการและชุดที่สองมอบให้ลูกค้า

6. การปรับปรุงมาตรฐาน (Benchmarking) องค์กรจะต้องไม่กลัวการ

เปรียบเทียบขั้นตอนการปฏิบัติงานกับหน่วยงานอื่น และควรเต็มใจที่จะเรียนรู้จากองค์กรอื่นๆ ด้วยการดำเนินการให้ดีที่สุดจะเป็นการปรับปรุงมาตรฐานหรือปรับปรุงการบริหารความเสี่ยงได้เป็นอย่างดี การปรับปรุงมาตรฐานอาจดำเนินการทั้งจากภายในและภายนอก (Inside – outside benchmarking) เพื่อหลีกเลี่ยงความเชื่อว่างค์กรของเรามีความแตกต่างจากองค์กรอื่น การ

เชิญผู้เชี่ยวชาญภายนอกมาปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานขององค์การเป็นระยะอาจนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพที่ดีและลดความเชื่อเรื่ององค์การของเราแตกต่างจากองค์การอื่นได้

ตัวอย่างการแบ่งโครงสร้างของความเสี่ยงในการออกแบบการก่อสร้าง

ตารางที่ 2.1 การแบ่งโครงสร้างของความเสี่ยงในการออกแบบการก่อสร้าง

ระดับ 0	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3
ความเสี่ยง ของ โครงการ	สภาพ แวดล้อม	ถูกต้องตาม กฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> • การอนุมัติแผนล่าช้า • การเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย • ข้อจำกัดด้านสภาวะแวดล้อม
	อุตสาหกรรม	ตลาด	<ul style="list-style-type: none"> • การแข่งขันเพิ่มมากขึ้น • ความเปลี่ยนแปลงด้านอุปทาน • ค่าใช้จ่ายด้านวัตถุดิบ
	ลูกค้า	ทีมงานของ ลูกค้า	<ul style="list-style-type: none"> • ผู้แทนของลูกค้าปฏิบัติหน้าที่ล้มเหลว • การกำหนดความรับผิดชอบของทีมงานลูกค้าไม่เหมาะสม
		ทีมบริหาร โครงการ	<ul style="list-style-type: none"> • การควบคุมการจัดการโครงการไม่เพียงพอ • การจัดการให้เกิดสมดุลของทรัพยากรและผู้เชี่ยวชาญไม่ถูกต้อง • การกำหนดความรับผิดชอบของทีมงานบริหารโครงการไม่เหมาะสม
		เป้าหมาย	<ul style="list-style-type: none"> • การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไม่ดี • จุดมุ่งหมายของโครงการเปลี่ยนแปลงไปขณะกำลังออกแบบโครงการ
		ทุน	<ul style="list-style-type: none"> • ข้อกำหนดด้านการประหยัดค่าใช้จ่ายล่าช้า • การให้ทุนของโครงการไม่พอเพียง • เงินไม่เป็นไปตามการคาดคะเน Cashflow
		กลยุทธ์	<ul style="list-style-type: none"> • การเปลี่ยนแปลงไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร • การไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงวิธีควบคุม

ระดับ 0	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3
ความเสี่ยง ของ โครงการ	โครงการ	ทีมงาน	<ul style="list-style-type: none"> ● การติดต่อสื่อสารที่ด้อยประสิทธิภาพ ● การเปลี่ยนแปลงและแกนนำของทีมงาน ● มีสมาชิกทีมงานไม่พอเพียง
		กลยุทธ์	<ul style="list-style-type: none"> ● การควบคุมค่าใช้จ่าย ● การควบคุมเวลา ● การควบคุมคุณภาพ ● การควบคุมการเปลี่ยนแปลง
		งาน	<ul style="list-style-type: none"> ● ที่ตั้งของโครงการ ● การออกแบบ

ที่มา R.J Chapman "The controlling influences on effective risk identification and assessment for construction design manage mint. International Journal of Project Management V.19 (3)

สรุป

การดำเนินงานโครงการ เป็นเรื่องของการจัดกิจกรรมในอนาคตที่จะต้องใช้งบประมาณและเวลาอันจำกัด ความเสี่ยงของโครงการจึงอาจเกิดขึ้นได้จากหลายองค์ประกอบ เช่น ความเสี่ยงด้านค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากการคำนวณค่าใช้จ่ายผิดพลาด การตัดสินใจทางธุรกิจผิดพลาด หรืออาจเกิดจากความเสี่ยงด้านเทคนิคได้แก่เทคโนโลยีที่ใช้อยู่ ยังเชื่อถือไม่ได้ ความไม่เข้าใจเทคโนโลยี การมีข้อจำกัดด้านประสบการณ์การใช้เทคโนโลยี สมาชิกไม่ได้รับการฝึกอบรมในเรื่องที่จำเป็น เป็นต้น

การบริหารความเสี่ยงของโครงการจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะช่วยลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุลงได้ โครงการสำคัญจำเป็นต้องประเมินความเสี่ยง โดยผู้จัดการจะต้องวางแผนการบริหารความเสี่ยงเพื่อระบุและควบคุมการปฏิบัติงาน ค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงด้านการดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา การบริหารความเสี่ยงของโครงการควรให้ครอบคลุม 4 ด้าน คือการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร การควบคุมและการติดตามผลหรืออาจกำหนดมาตรฐานการบริหารความเสี่ยงและคู่มือการบริหารความเสี่ยงเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป

2.4 แนวความคิด ทฤษฎีการประเมินโครงการ

2.4.1 ความหมายของการประเมินโครงการ⁴

การประเมินโครงการเป็น "ศาสตร์ประยุกต์ (Applied Science)" หรือเป็น "วิทยาการประยุกต์" ที่เกิดจากการผสมผสานของศาสตร์หลายแขนง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีแนวคิดและวิธีการที่ผูกพันกับวิชาการสาขาเศรษฐศาสตร์เป็นอย่างมาก

"การประเมิน" หรือ "การประเมินผล" มีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "Evaluation" ซึ่งหมายถึง กระบวนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจดำเนินการสิ่งใดสิ่งหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีความหมายเกี่ยวเนื่องกับคำอื่น ๆ อีกหลายคำ เช่น การวิจัย (Research) การวัดผล (Measurement) การตรวจสอบรายงานผล (Appraisal) การควบคุมดูแล (Monitoring) การประมาณการ (Assessment) และการพิจารณาตัดสิน (Judgment) เป็นต้น ซึ่งคำดังกล่าวแล้วอาจสรุปเป็นความหมายหรือคำจำกัดความร่วมกันได้ว่าเป็นการประมาณค่าหรือการประมาณผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโดยอาศัยข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมด้วยวิธีการสอบถาม ทดสอบ สังเกต และวิธีการอื่น ๆ แล้วทำการวิเคราะห์เพื่อตัดสินว่าการดำเนินงานนั้นมีคุณค่าหรือบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานนั้นมากน้อยเพียงใด

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้คำจำกัดความของ "โครงการ" ว่าหมายถึง แผนหรือเค้าโครงการที่กำหนดไว้ โครงการเป็นศัพท์ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "Project" ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งหรือระดับหนึ่งของแผนงาน (Plan) และในบางตำราถือว่ามีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า "Program" ซึ่งหมายถึงแผนงานที่มีรายละเอียดในการปฏิบัติงานชัดเจน ฉะนั้นจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าโครงการคือ Project หรือ Program ในภาษาอังกฤษนั่นเอง ความหมายของโครงการ และรายการปฏิบัติงาน ได้กล่าวไว้อย่างละเอียดแล้วในตอนที่ 1

โดยคำว่า "การประเมิน" หรือ "การประเมินผล" รวมกับคำว่า "โครงการ" จึงเป็นคำศัพท์ทางวิชาการโดยเฉพาะว่า การประเมินโครงการ (Project or Program Evaluation) ซึ่งมีความหมายดังต่อไปนี้

การประเมินโครงการ หมายถึง การตรวจสอบวัตถุประสงค์ของโครงการว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ และบรรลุถึงเป้าหมายนั้นด้วยต้นทุนมากน้อยเพียงใด

⁴ ประชุม รอดประเสริฐ, "การบริหารโครงการ, "มหาวิทยาลัยบูรพา, 2539.

การประเมินโครงการ เป็นกระบวนการในการพิจารณาวิเคราะห์ถึงคุณลักษณะ และคุณภาพของโครงการ

การประเมินโครงการ หมายถึง กระบวนการทางวิทยาศาสตร์หรือการใช้วิธีการ วิจัยเพื่อหาข้อมูลที่เป็นจริงและมีความเชื่อถือได้ของโครงการ แล้วพิจารณาตัดสินว่าโครงการนั้น บรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือไม่และด้วยคุณภาพของความสำเร็งนั้นเป็นเช่นใด

การประเมินโครงการ หมายถึง การประมาณค่าการดำเนินงานของกิจกรรมใด ๆ อย่างมีระบบเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานนั้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

จากความหมายดังกล่าวแล้วอาจสรุปได้ว่า การประเมินโครงการหมายถึง กระบวนการในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลของการดำเนินโครงการ และพิจารณาংশให้ ทราบถึงจุดเด่นหรือจุดด้อยของโครงการนั้นอย่างมีระบบแล้วตัดสินใจว่าจะปรับปรุงแก้ไขโครงการ นั้นเพื่อการดำเนินงานต่อไปหรือจะยุติการดำเนินงานโครงการนั้นเสีย

2.4.2 ความสำคัญของการประเมินโครงการ

โครงการอันมากมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การเกษตร การสาธารณสุข ความมั่นคงปลอดภัย และอื่น ๆ เพื่อพัฒนาความเจริญดังกล่าวแล้วต้องใช้ทรัพยากรเป็น จำนวนมากทั้งที่เป็นเงิน วัสดุอุปกรณ์และกำลังคน โครงการบางโครงการมีประโยชน์มากและเห็น คุณค่าอย่างชัดเจน โครงการบางชนิดเมื่อกระทำไปแล้วไม่เกิดประโยชน์และคุณค่าแต่ประการใด การที่จะตัดสินใจจะบงลงไปว่าโครงการใดมีประโยชน์มีคุณค่าหรือมีประโยชน์น้อยเพียงใดย่อม จะต้องมีการพิสูจน์วิเคราะห์ โดยเครื่องมือที่ใช้ก็คือศาสตร์ที่ว่าด้วยการประเมินโครงการ

การประเมินโครงการอย่างมีระบบ ย่อมจะมีส่วนช่วยให้ผู้บริหารโครงการได้ ตระหนักถึงคุณภาพของโครงการที่กำหนดขึ้นไว้ว่าจะสามารถตัดสินใจในการดำเนินการ การ ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงโครงการให้มีความถูกต้องเหมาะสม และส่งผลให้โครงการนั้นดำเนินงานอย่างมี ประสิทธิภาพ บรรลุถึงเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ทุกประการ

การประเมินโครงการมีความมุ่งหมายและมีความสำคัญตามความคิดเห็นของ นักวิชาการในหลายแห่งหลายมุมดังต่อไปนี้

มิตเชล กล่าวว่า การประเมินโครงการมีความมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการ

1. เพื่อแสดงผลการพิจารณาถึงคุณค่าของโครงการ
2. เพื่อช่วยให้ผู้ตัดสินใจมีการตัดสินใจที่ถูกต้องขึ้น
3. เพื่อการบริการข้อมูลแก่ฝ่ายการเมืองเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย

คั่นอก กล่าวว่า การประเมินโครงการมีความมุ่งหมายเฉพาะดังต่อไปนี้

1. เพื่อแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่ชัดเจนของโครงการอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการตัดสินใจ ว่าลักษณะใดของโครงการมีความสำคัญมากที่สุด ซึ่งจะต้องทำการประเมินเพื่อหาประสิทธิผลและข้อมูลชนิดใดที่จะต้องเก็บรวบรวมไว้เพื่อการวิเคราะห์
2. เพื่อรวบรวมหลักฐานความเป็นจริงและข้อมูลที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การพิจารณาถึงประสิทธิผลของโครงการ
3. เพื่อการวิเคราะห์ข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การสรุปผลของโครงการ
4. เพื่อการตัดสินใจว่าข้อมูลหรือข้อเท็จจริงใดที่สามารถนำไปใช้ได้
5. เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในการพัฒนาปรับปรุงโครงการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

มอร์ซันด์ กล่าวถึง ความมุ่งหมายของการประเมินโครงการไว้ดังนี้

1. เพื่อที่จะทราบว่าการปฏิบัติงานตามโครงการ บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่
2. เพื่อที่จะทราบว่าเป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้เป็นเป้าหมายที่ปฏิบัติได้จริงหรือไม่ และเป็นเป้าหมายที่มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด

รอสซี และฟรีแมน กล่าวว่า การประเมินโครงการมีความมุ่งหมายตามเหตุผล

ดังต่อไปนี้

1. เพื่อพิจารณาถึงคุณค่าและการคาดคะเนคุณประโยชน์ของโครงการ
2. เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารโครงการ
3. เพื่อเป็นการตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขการดำเนินโครงการ
4. เพื่อเป็นการวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียหรือข้อจำกัดของโครงการ เพื่อการตัดสินใจในการสนับสนุนโครงการ
5. เพื่อการตรวจสอบว่าการดำเนินโครงการบรรลุถึงเป้าหมายมากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ดี การประเมินโครงการมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพิสูจน์หรือตรวจสอบโครงการ แต่เป็นการกระทำเพื่อปรับปรุงแก้ไขส่วนบกพร่องของโครงการเป็นสำคัญดังข้อเขียนของด็ฟเฟิลบีม ที่ว่า

“ความมุ่งหมายที่สำคัญของการประเมินโครงการมิใช่เพื่อการพิสูจน์ แต่เพื่อการปรับปรุง (The most important purpose of program evaluation is not to prove but to improve)”

จากความมุ่งหมายของการประเมินโครงการดังที่ได้กล่าวแล้วจะสามารถกล่าวเป็นข้อสรุปที่แสดงถึงความสำคัญหรือคุณประโยชน์ของการประเมินโครงการได้ ดังนี้

1. การประเมินจะช่วยทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานของการดำเนินงานมีความชัดเจนขึ้นกล่าวคือก่อนที่โครงการจะได้รับการสนับสนุนให้นำไปใช้ย่อมจะได้รับการตรวจสอบอย่างละเอียดจากผู้บริหารและผู้ประเมิน ส่วนใดที่ไม่ชัดเจนเช่นวัตถุประสงค์หรือมาตรฐานในการดำเนินงานหากขาดความแน่นอนแจ่มชัดจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีความถูกต้องชัดเจนเสียก่อน ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการประเมินโครงการมีส่วนช่วยทำให้โครงการมีความชัดเจนและสามารถที่จะนำไปปฏิบัติได้อย่างได้ผล มากกว่าโครงการที่ไม่ได้รับการประเมิน

2. การประเมินโครงการช่วยให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างคุ้มค่าหรือเกิดประโยชน์เต็มที่ ทั้งนี้เพราะการประเมินโครงการจะต้องวิเคราะห์ทุกส่วนของโครงการ ข้อมูลใดหรือปัจจัยใดที่เป็นปัญหาจะได้รับการจัดสรรให้อยู่ในจำนวนหรือปริมาณที่เหมาะสมเพียงพอแก่การดำเนินงาน ทรัพยากรที่ไม่จำเป็นหรือมีมากเกินไปจะได้รับการตัดทอน และทรัพยากรใดที่ขาดก็ จะได้รับการจัดหาเพิ่มเติม ฉะนั้นการประเมินโครงการจึงมีส่วนที่ทำให้การใช้ทรัพยากรของโครงการ เป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

3. การประเมินโครงการช่วยให้แผนงานบรรลุวัตถุประสงค์ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า โครงการเป็นส่วนหนึ่งของแผน ดังนั้นเมื่อโครงการได้รับการตรวจสอบวิเคราะห์ปรับปรุงแก้ไขให้ ดำเนินการไปด้วยดี ย่อมจะทำให้แผนงานดำเนินไปด้วยดีและบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ หากโครงการใดโครงการหนึ่งมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติย่อมกระทบกระเทือนต่อแผนงานทั้งหมด โดยส่วนรวม ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้เช่นเดียวกันว่าหากการประเมินโครงการมีส่วนช่วยให้โครงการ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมหมายถึงการประเมินโครงการมีส่วนช่วยให้แผนงานบรรลุถึง วัตถุประสงค์และดำเนินงานไปด้วยดีเช่นเดียวกัน

4. การประเมินโครงการมีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาอันเกิดจากผลกระทบ ของโครงการและทำให้โครงการมีข้อที่ทำให้เกิดความเสียหายลดน้อยลง ดังตัวอย่างโครงการ เชื้อนน้ำจืดซึ่งในการสร้างถนนเพื่อไปสู่สถานที่สร้างเขื่อนนั้นต้องผ่านป่าไม้ธรรมชาติ ทำให้เกิด การลักลอบตัดไม้ทำลายป่าและสัตว์ป่าหลายชนิดอาจต้องสูญพันธุ์การประเมินโครงการจะช่วยให้ เกิดโครงการป้องกันรักษาป่า และโครงการอนุรักษ์และอพยพสัตว์ป่าขึ้นเพื่อการแก้ปัญหาเป็นต้น ด้วยตัวอย่างและเหตุผลดังกล่าวจึงถือได้ว่าการประเมินโครงการมีส่วนในการช่วยแก้ปัญหาได้

5. การประเมินโครงการมีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการควบคุมคุณภาพของงาน ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การประเมินโครงการเป็นการตรวจสอบและควบคุมชนิดหนึ่งซึ่งดำเนินงาน อย่างมีระบบและมีความเป็นวิทยาศาสตร์อย่างมาก ทุกอย่างของโครงการและปัจจัยทุกชนิดที่ใช้ ในการดำเนินงานจะได้รับการวิเคราะห์อย่างละเอียดกล่าวคือทั้งข้อมูลนำเข้า (Inputs) กระบวนการ (Process) และผลงาน (Outputs) จะได้รับการตรวจสอบประเมินผลทุกขั้นตอน

ส่วนใดที่เป็นปัญหาหรือไม่มีคุณภาพจะได้รับการพิจารณาย้อนกลับ (feedback) เพื่อให้มีการดำเนินงานใหม่จนกว่าจะเป็นไปตามมาตรฐานหรือเป้าหมายที่ต้องการ ดังนั้น จึงถือได้ว่าการประเมินผลเป็นการควบคุมคุณภาพของโครงการ

6. การประเมินโครงการมีส่วนในการสร้างขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติตามโครงการ เพราะการประเมินโครงการมิใช่เป็นการควบคุมบังคับบัญชาหรือสั่งการ แต่เป็นการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปรับปรุงแก้ไขและเสนอแนะวิธีการใหม่ ๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัติโครงการ อันยอมจะนำมาซึ่งผลงานที่ดีเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องทั้งปวง โดยลักษณะเช่นนี้ยอมทำให้ผู้ปฏิบัติมีกำลังใจ มีความพึงพอใจ และมีความตั้งใจกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงานต่อไปและมากขึ้น ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการประเมินโครงการมีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างขวัญ กำลังใจและความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

7. การประเมินโครงการช่วยในการตัดสินใจในการบริหารโครงการกล่าวคือ การประเมินโครงการจะทำให้ผู้บริหารได้ทราบถึงอุปสรรคปัญหาข้อดี ข้อเสีย ความเป็นไปได้ และแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการโครงการ โดยข้อมูลดังกล่าวแล้วจะช่วยทำให้ผู้บริหารตัดสินใจว่าจะดำเนินโครงการนั้นต่อไป หรือจะยุติโครงการนั้นเสีย นอกจากนั้นผลของการประเมินโครงการอาจเป็นข้อมูลอย่างสำคัญในการวางแผนหรือการกำหนดนโยบายของผู้บริหาร และฝ่ายการเมือง

2.4.3 กระบวนการของการประเมินโครงการ

การประเมินโครงการเป็นกระบวนการของการตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ของโครงการอย่างมีระบบโดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อการปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้น กระบวนการในการประเมินผลโครงการอาจมีขั้นตอนและรายละเอียดของขั้นตอนแตกต่างกันไปตามแนวคิดของนักวิชาการทางการประเมินผลโครงการแต่ละบุคคลหรืออาจมีรายละเอียดที่แตกต่างเพราะรูปแบบหรือประเภทของการประเมินผล หรือประเมินไปตามแต่ละประเภทของโครงการ อย่างไรก็ตามการประเมินผลโครงการนอกจากจะประเมินโครงการทั้งหมดโดยส่วนรวมแล้ว แต่ละส่วนของโครงการจะต้องได้รับการประเมินควบคู่กันไปด้วยเสมอ คือ การประเมินข้อมูลนำเข้า (Inputs) การประเมินตัวกระบวนการ (Processor) และการประเมินผลงาน (Outputs) ซึ่งแต่ละส่วนและโดยทั้งหมดของโครงการจะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

1. การศึกษาและพิจารณาถึงรายละเอียดของวัตถุประสงค์โครงการ ซึ่งเป็นการประเมินเพื่อให้ทราบว่าโครงการที่กำหนดขึ้นนั้นมีวัตถุประสงค์หรือจุดหมายที่สามารถดำเนินการได้หรือไม่ จะมีการปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ให้มีความเฉพาะเจาะจงและปฏิบัติได้โดยลักษณะใด

การประเมินผลโครงการในขั้นตอนนี้ถือได้ว่าเป็นการประเมินก่อนที่จะลงมือปฏิบัติงานจริง เป็นการตรวจสอบและทบทวนความเรียบร้อยวัตถุประสงค์โครงการเป็นสำคัญ

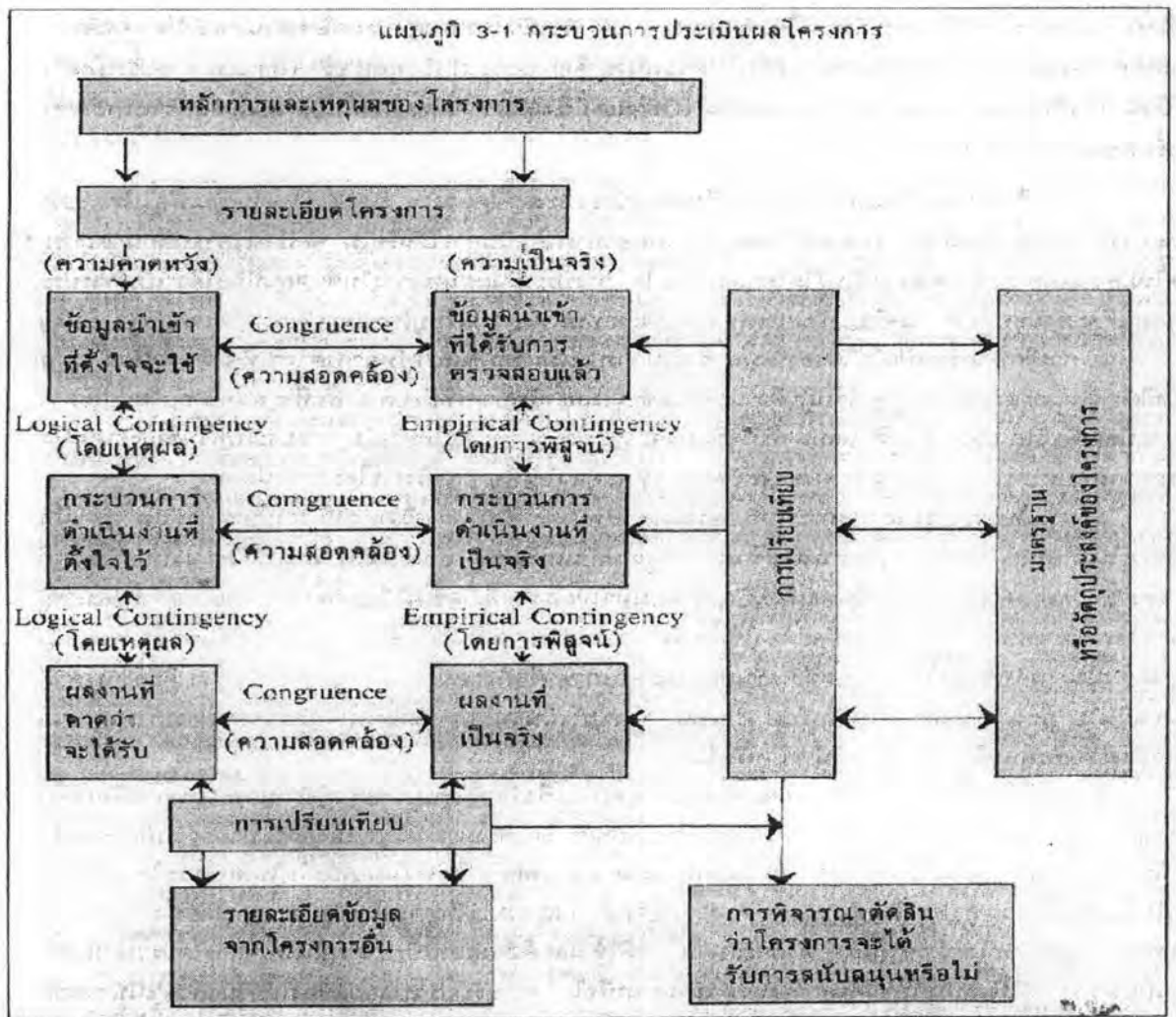
2. การศึกษาความเป็นไปได้ของข้อมูล ซึ่งเป็นการประเมินข้อมูลและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ดำเนินการว่ายังมีความเหมาะสมเพียงพอที่จะใช้ปฏิบัติงานหรือไม่ ข้อมูลและทรัพยากรที่มีอยู่สามารถที่จะสนองตอบวัตถุประสงค์ได้มากน้อยเพียงใด และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นยังจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ได้หรือไม่ การประเมินในขั้นตอนนี้เป็นการตรวจสอบทบทวนความเหมาะสมของทรัพยากรที่จะต้องใช้เพื่อการบริหารโครงการนั่นเอง

3. การเก็บรวบรวมและการกระทำกับข้อมูลและทรัพยากร เป็นการวิเคราะห์ถึงกระบวนการในการดำเนินโครงการในลักษณะเป็นการเก็บรวบรวม และจำแนกข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ เป็นสัดส่วน และให้มีความเป็นจริงมากที่สุด เพราะหากการดำเนินงานในขั้นตอนนี้มีปัญหาย่อมทำให้ผลงานที่เกิดขึ้นมีปัญหาตามไปด้วย กล่าวคือ แม้ว่าผู้บริหารโครงการจะทราบถึงทรัพยากรที่จะต้องใช้ทั้งปริมาณและคุณภาพเป็นอย่างดีแล้ว แต่ในขั้นตอนของการรวบรวมและจัดดำเนินการกับข้อมูลไม่ดีพอ ผลที่เกิดขึ้นย่อมไม่มีคุณภาพหรือด้อยคุณภาพ ตัวอย่าง เนื้ออย่าง ดีอย่างกับเตาที่ไฟแรงเกินไป ย่อมได้เนื้อย่างที่ไหม้เกรียม เป็นต้น การประเมินในขั้นตอนนี้เป็นการตรวจสอบกระบวนการว่าเหมาะสมกับข้อมูลหรือทรัพยากรที่นำเข้าหรือไม่

4. การวิเคราะห์ การแปลความหมาย และการสรุปผลซึ่งเป็นขั้นตอนที่ข้อมูลได้ผ่านกระบวนการเรียบร้อยแล้ว และผู้ประเมินจะต้องทำการวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นว่าเป็นเช่นใด ตรงตามวัตถุประสงค์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ จะมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ดียิ่งขึ้นในลักษณะใด และผลที่เกิดขึ้นจะมีแนวโน้มไปในลักษณะใด การประเมินในขั้นตอนนี้เป็นการประเมินผลงานของโครงการที่เกิดขึ้น และรวมไปถึงการประเมินโครงการโดยทั้งหมดด้วยว่า ทรัพยากรหรือข้อมูลนำเข้าที่มีอยู่ ด้วนกระบวนการที่ใช้ และด้วยผลงานที่ปรากฏนั้นโครงการโดยรวมเป็นเช่นใด เป็นโครงการที่ให้ผลประโยชน์คุ้มค่ากับการดำเนินงานหรือไม่ ควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นแล้วดำเนินงานต่อไป หรือจะล้มเลิกยุติโครงการนี้เสีย

โดยกระบวนการที่กล่าวแล้วเป็นกระบวนการทั่วไปของการประเมินโครงการหรือประเมินการปฏิบัติงานทุกชนิด และในการประเมินโครงการแต่ละโครงการนั้นปัจจัยอีกปัจจัยหนึ่งที่จะต้องเกี่ยวข้องและมีส่วนสำคัญในการพิจารณาเพื่อการประเมินผลโครงการด้วย คือ ระยะเวลา (Timing periods) ของการดำเนินงานโครงการ นอกจากนี้ในการประเมินผลโครงการจะต้องอาศัยสิ่งสำคัญหรือข้อคิดที่สำคัญอีกหลายชนิด เช่น ข้อเท็จจริง ผลประโยชน์ ข้อผูกพัน ความเป็นไปได้ มาตรฐาน และอื่น ๆ เพื่อประกอบในการพิจารณา ข้อคิดดังกล่าวแล้วจะได้กล่าวต่อไป

อนึ่ง เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงกระบวนการในการประเมินผลโครงการที่ชัดเจน และเป็นระบบขึ้น ภาพที่ 2.8 แผนภูมิแสดงรายละเอียดและขั้นตอนการประเมินผลโครงการได้พอสังเขป ดังนี้



ภาพที่ 2.8 แผนภูมิแสดงรายละเอียดและขั้นตอนการประเมินผลโครงการ

2.4.4 การดำเนินงานการประเมินโครงการ

เมื่อคณะกรรมการประเมินโครงการได้รับการแต่งตั้งแล้ว การวางแผนเพื่อการดำเนินงานเป็นหน้าที่และภารกิจที่คณะกรรมการจะต้องจัดทำ การวางแผนเพื่อการประเมินโครงการสามารถทำได้ด้วยหลายวิธีการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ เช่น ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของคณะกรรมการ ลักษณะของโครงการ และองค์ประกอบอื่น ๆ อย่างไรก็ตามการประเมินโครงการมีขั้นตอนและแผนงานที่คณะกรรมการจะต้องจัดทำดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 : กำหนดความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการประเมิน

คณะกรรมการประเมินโครงการจะต้องกำหนดความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ การประเมินเป็นลำดับแรกเพราะวัตถุประสงค์เป็นทิศทางในการดำเนินงาน วัตถุประสงค์จะต้อง เขียนอย่างชัดเจนและมีความเฉพาะเจาะจงมากที่สุด โดยจะต้องมีทั้งวัตถุประสงค์ระยะสั้น และ วัตถุประสงค์ระยะยาวในการดำเนินงาน การดำเนินงานขั้นตอนแรกนี้คณะกรรมการจะต้อง สามารถตอบคำถามดังต่อไปนี้

- อะไร คือ ความมุ่งหมายของการประเมินโครงการนี้
- วัตถุประสงค์ในการประเมินมีอะไรบ้าง
- ทำไม จึงต้องประเมินโครงการนี้

ขั้นที่ 2 : การหาความต้องการในการประเมิน

หลังจากตอบคำถามในขั้นตอนแรกแล้ว คณะผู้ประเมินจะต้องทำความเข้าใจเป็น ในการประเมินและสามารถลำดับความจำเป็นก่อนหลังในการประเมิน และการจัดลำดับ ความสำคัญก่อนหลังของสิ่งที่จะต้องประเมินเป็นการประหยัดทั้งเวลา เงิน วัสดุอุปกรณ์ และ แรงงาน

ในขั้นตอนนี้ คณะกรรมการจะต้องมีความเข้าใจในจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ ของการประเมินอย่างแจ่มชัดและที่สำคัญ คือ จะต้องมีการทบทวนหรือเจตนาที่ดีต่อสิ่งที่ต้อง ประเมิน จึงจะสามารถทำให้การประเมินและผลของการประเมินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ขั้นที่ 3 : การหาเครื่องมือและการรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือ (Instruments) เป็นสิ่งที่สำคัญในการประเมินโครงการ คณะกรรมการ จะต้องสร้างหรือเลือกหาเครื่องมือที่สอดคล้องมากที่สุดกับวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่ต้องการประเมิน ในการสร้างหรือเลือกเครื่องมือนี้คณะกรรมการควรให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้รับรู้และถ้าเป็นไปได้ จะต้องยอมรับเครื่องมือที่จะนำไปใช้นั้น หรือเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นและสร้าง เครื่องมือร่วมกัน

เมื่อได้เครื่องมือที่ต้องการแล้วคณะผู้ประเมินจะต้องกำหนดเวลา (schedule) ในการนำเครื่องมือไปรวบรวมข้อมูลกำหนดเวลาควรต้องประกอบด้วย การจัดเตรียมข้อมูล และ การรวบรวมข้อมูล เป็นต้น

การรวบรวมข้อมูลเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่ง เพราะหากรวบรวมข้อมูลเป็นไปอย่าง ไม่มีประสิทธิภาพแล้วย่อมมีผลกระทบต่อผลการประเมิน ฉะนั้นในการวางแผนเพื่อ การรวบรวมข้อมูล คณะผู้ประเมินควรพิจารณาตามหัวข้อ ดังนี้

- กำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน

- ข้อมูลใดที่ต้องการเก็บรวบรวม
- จะเก็บข้อมูลเหล่านั้นอย่างไร
- จะเก็บข้อมูลเหล่านั้นเมื่อใด
- ใครจะเป็นผู้เก็บข้อมูลเหล่านั้น

ขั้นที่ 4 : การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อข้อมูลได้รับการรวบรวมเป็นไปตามวิธีการและได้จำนวนที่ต้องการแล้ว

คณะกรรมการประเมินโครงการจะต้องตรวจสอบข้อมูลอย่างละเอียด และจำแนกข้อมูลตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจะต้องสอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์และรูปแบบ ของการประเมินที่ได้กำหนดไว้

การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งของการประเมินโครงการ ข้อมูลที่ได้รับอาจประกอบด้วยข้อมูลหลายประเภท รวมถึงความสมบูรณ์ของข้อมูลที่ได้ หากการวิเคราะห์เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ขาดหลักการในการวิเคราะห์ย่อมมีผลเสียหายต่อผลการประเมิน ฉะนั้นในการวิเคราะห์ข้อมูลคณะผู้ประเมินจะต้องคำนึงถึง

- ประเภทและชนิดของข้อมูลที่จะรวบรวมต้องเป็นที่ตกลงและเห็นพ้องต้องกัน
- เครื่องมือที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะต้องได้รับการตรวจสอบ

อย่างละเอียดและรอบคอบ

- ข้อมูลที่ได้รับจะต้องจำแนกเป็นหมวดหมู่ และระบุได้ว่าเป็นข้อมูลที่เสริม หรือ เป็นข้อมูลที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน

- วิธีการในการวิเคราะห์ข้อมูลจะต้องถูกกำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้า

ขั้นที่ 5 : การรายงานข้อมูลและการรายงานผล

เมื่อข้อมูลได้รับการวิเคราะห์แล้ว คณะกรรมการจะนำเสนอข้อมูลนั้นซึ่งถือว่าเป็นผลการประเมินโครงการนั่นเอง การกระทำเช่นนี้คณะผู้ประเมินจะต้องวางแผนในการนำเสนอข้อมูลซึ่งมีเนื้อหาที่สำคัญจะต้องรายงาน คือ วัตถุประสงค์ (objectives) ในการประเมิน วิธีการ (Procedures) ในการประเมินผล ผล (Results) ของการประเมินและการนำผลการประเมินไปใช้ (Implications) ให้เกิดประโยชน์ การนำผลการประเมินไปใช้นั้นจะต้องชี้ให้เห็นถึงจุดเด่น (Strength) และจุดด้อย (Weakness) ของผลเหล่านั้นและจะต้องชี้ให้เห็นด้วยว่าจะแก้ไขจุดด้อยได้อย่างไร และทำอย่างไรจึงจะทำให้จุดเด่นนั้น คงสภาพที่เป็นจุดเด่นอยู่เสมอ นอกจากนั้นการรายงานผลการดำเนินงานโครงการควรต้องแสดงถึงข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงการ บุคลากรและทรัพยากรที่ต้องใช้ ตลอดจนข้อมูลเพิ่มเติมที่ต้องการรวบรวมทั้งความผูกพันด้านการงบประมาณและการเงิน

การรายงานผลการประเมินโครงการมีเป้าหมายที่สำคัญอย่างหนึ่งคือจะต้องให้ผู้ประเมินระดับสูงของหน่วยงานมีความเข้าใจและทราบโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจอย่างทันท่วงที การรายงานผลต่อผู้บริหารควรเป็นภาษาที่เข้าใจง่ายและกระชับรัด ควรหลีกเลี่ยงภาษาสถิติหรือภาษาทางวิชาการที่ไม่จำเป็น

ขั้นที่ 6 : การติดตามผล

เมื่อผลการประเมินได้นำไปใช้ จุดเด่นและจุดด้อยของผลงานได้รับการส่งเสริมและปรับปรุงเพื่อการดำเนินงานโครงการแล้ว โครงการอาจจะได้รับการพิจารณาให้ดำเนินงานต่อไป และการดำเนินงานควรปฏิบัติในรูปแบบเดิมโดยการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องที่เป็นอยู่และเปลี่ยนแปลงตามความจำเป็น แล้วทำการประเมินซ้ำอีกครั้งหนึ่งหากผลการประเมินเป็นที่พอใจและเป็นไปตามวัตถุประสงค์แล้ว โครงการนั้นย่อมถือได้ว่าเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จ

จากขั้นตอนที่ 6 ในการประเมินโครงการของคณะกรรมการประเมินโครงการ ดังที่กล่าวแล้ว อาจสรุปได้ว่าเป็นแผนการประเมินที่ผู้ประเมินใช้เป็นทิศทางในการดำเนินงานโดยจะต้องตอบคำถามเป็นลำดับขั้นดังต่อไปนี้

- ประเมินอะไร
- ประเมินไปทำไม
- ประเมินอย่างไร
- ประเมินเมื่อใด
- ประเมินโดยใคร
- เก็บรวบรวมข้อมูลอย่างไร
- วิเคราะห์ข้อมูลอย่างไร
- นำเสนอข้อมูลอย่างไร
- รายงานผลการประเมินโดยใคร
- ผลการประเมินจะใช้ประโยชน์หรือมีประโยชน์อะไร

การประเมินโครงการมีความสำคัญต่อการกำหนดแผนงานหรือโครงการต่อเนื่องของหน่วยงาน ถ้าโครงการได้รับการประเมินผลอย่างมีระบบและเป็นไปตามขั้นตอนย่อมมีส่วนอันสำคัญต่อความถูกต้องและความเที่ยงตรงของผลการดำเนินงานโครงการซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้บริหารหน่วยงานว่าภารกิจหรือการดำเนินงานของหน่วยงานควรจะมีการปรับปรุงแก้ไข

และพัฒนาไปในทิศทางใด อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความอยู่รอดขององค์การ คือการประเมินผลโครงการอย่างเป็นระบบและผลของการประเมินโครงการมีความถูกต้อง

2.4.5 การกำหนดประเด็นในการประเมินโครงการ⁵

การกำหนดประเด็นในการประเมินโครงการ สามารถกำหนดได้ดังนี้

1. การพิจารณาวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยการนำวัตถุประสงค์มากำหนดเป็นประเด็นในการประเมิน หากขั้นตอนการจัดทำนโยบายและแผนเป็นไปตามขั้นตอน การประเมินสามารถที่จะกำหนดประเด็นในการประเมินได้ตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และจุดมุ่งหมาย ทำให้การติดตามนโยบายจากระดับบนลงมายังระดับล่างมีความเป็นรูปธรรม

2. การพิจารณาจากความต้องการของผู้ใช้ผลการประเมิน ซึ่งได้แก่ ผู้มีหน้าที่จัดทำนโยบาย ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ปัญหาที่พบคือ ผู้ใช้แต่ละระดับจะมีคำถามหรือประเด็นที่แตกต่างกันไปตามภาระหน้าที่ของตนทำให้สับสนเป้าหมายที่แท้จริง และหากมีผู้ใช้ข้อมูลจากการประเมินหลายฝ่ายทำให้การประเมินประนีประนอมทำได้ยากและการประเมินทีละประเด็นเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ เนื่องจากโครงการมีระยะเวลาการทำงานที่แน่นอน การประเมินทุกประเด็นในคราวเดียวกันจะเหมาะสมมากกว่า เพราะผู้ประเมินสามารถวางแผนและออกแบบการประเมินให้สอดคล้องกัน

3. การพิจารณาจากประสบการณ์ของผู้ประเมิน หากผู้ประเมินมีประสบการณ์ด้านการประเมินมาก จะทำให้ระบุประเด็นได้ด้วยตนเองโดยได้รับความเห็นชอบจากผู้ให้ผลประเมิน แต่ปัญหาคือ ผู้ประเมินต้องเป็นคนที่มีความรู้ลักษณะของภาพงานในลักษณะทั้งระบบซึ่งมีประโยชน์มากในการประเมินโครงการใหญ่ๆ และส่วนใหญ่แล้วการกำหนดประเด็นจะเป็นไปตามสาขาที่ผู้ประเมินศึกษามาหรือตามภาระหน้าที่ ทำให้ขาดการพิจารณาประเด็นที่สำคัญอื่นๆ

4. การอาศัยแบบจำลองและแนวคิด แบบจำลองที่ใช้กันอยู่แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือแบบจำลองที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นการบรรยาย (Descriptive Model) อธิบายลักษณะของสิ่งต่างๆและอาจมีส่วนที่แสดงสิ่งที่คาดหวังในแบบจำลองนั้นอีกด้วย และ แบบจำลองที่สร้างขึ้นโดยมีลักษณะเป็นกฎ หรือแนวทางไปสู่การปฏิบัติ (Prescriptive Model) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิด เป็นวิธีการในการดำเนินการ

5. การพิจารณาจากสิ่งที่เกี่ยวข้องทั้งหมดโดยจะเริ่มต้นจากการระบุสิ่งที่เกี่ยวข้องก่อน จากนั้นจึงกำหนดประเด็นที่ต้องการคำตอบ การพิจารณาจากสิ่งที่เกี่ยวข้องต้องอาศัยความรู้

⁵ ผศ.ดร.สุวิมล ตีรพานันท์, "การประเมินโครงการ: แนวทางสู่การปฏิบัติ," 2543.

ความสามารถ และประสบการณ์ของผู้ประเมินเข้าร่วมในการกำหนดประเด็น นอกจากนี้ยังสามารถอาศัยแบบจำลองเข้ามาช่วยในการกำหนดประเด็นร่วมกับสิ่งที่เกี่ยวข้องได้เช่นกัน

2.4.6 การพัฒนาตัวชี้วัดและกำหนดเกณฑ์

ตัวชี้วัดที่ดีควรสอดคล้องกับประเด็นที่ต้องการประเมิน เป็นรูปธรรมทำให้สามารถวัดหรือสังเกตได้ และได้รับการยอมรับจากผู้ใช้งานประเมิน การพัฒนาตัวชี้วัดมี 3 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดตัวชี้วัด เป็นการเลือกตัวแปรที่สำคัญจากประเด็นการประเมิน ประเภทของตัวชี้วัดแบ่งได้ตามลักษณะของตัวชี้วัด (ตัวชี้วัดโดยตรง ตัวชี้วัดใกล้เคียง ตัวชี้วัดผสม) แบ่งตามลักษณะของกิจกรรม (ด้านเศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง) แบ่งตามลักษณะของข้อมูล (ทางกายภาพ ด้านความรู้สึกละอารมณ์) และแบ่งตามกระบวนการ (สิ่งนำเข้า กระบวนการ ผลสุดท้ายของโครงการ) ส่วนค่าของตัวชี้วัด แบ่งเป็น 2 ชนิด ได้แก่ ค่าในเชิงปริมาณ เช่น ร้อยละ อัตราส่วน และ ค่าในเชิงคุณลักษณะ เช่น ความสอดคล้อง ความเหมาะสม
2. การวางแผนเก็บข้อมูลเกี่ยวกับตัวชี้วัด เริ่มจากการเลือกใช้ชนิดของข้อมูลว่าเป็นข้อมูลปฐมภูมิหรือทุติยภูมิ ถ้าเป็นข้อมูลปฐมภูมิจะต้องมีการสร้างเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลโดยทั่วไป ได้แก่ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ แบบสังเกต เป็นต้น และจะต้องทำการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือก่อนจะนำไปใช้ในการเก็บข้อมูล ส่วนข้อมูลทุติยภูมิต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลก่อนที่จะนำมาใช้
3. การกำหนดเกณฑ์สำหรับตัวชี้วัด เกณฑ์ที่นิยมใช้ในการประเมินมี 2 ลักษณะ คือ เกณฑ์สมบูรณ์ ซึ่งเป็นการกำหนดระดับที่ควรจะมี ควรจะเป็น หรือควรจะได้จากโครงการ การกำหนดอาจทำโดยผู้จัดทำโครงการ หรือผู้เชี่ยวชาญสาขาที่ประเมิน และ เกณฑ์สัมพัทธ์ ซึ่งเป็นการกำหนดโดยเทียบเคียงจากโครงการที่มีลักษณะใกล้เคียงกันและเป็นโครงการที่จัดว่าประสบความสำเร็จ และได้รับการยอมรับว่ามีคุณภาพเหมาะสมที่จะนำมาเปรียบเทียบ

2.4.7 การออกแบบการประเมิน

การออกแบบการประเมินเป็นขั้นตอนที่เชื่อมโยงประเด็นปัญหาการประเมินไปสู่ขั้นตอนดำเนินการประเมิน ส่วนประกอบที่เกี่ยวข้องจึงประกอบด้วย

- ประเด็นปัญหาของการประเมิน
- การเลือกใช้ชนิดและ รูปแบบการประเมิน ชนิดของการประเมินสามารถแบ่งได้ตามช่วงเวลาของการประเมิน เช่น การประเมินความต้องการ การประเมินความเป็นไปได้ เป็นต้น ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าผู้ประเมินต้องการประเมินโครงการในช่วงเวลาใดของการดำเนินโครงการ ใน

ส่วนของรูปแบบของการประเมินนั้น แบ่งได้เป็น 3 กลุ่มตามระดับการควบคุมตัวแปรแทรกซ้อน คือ แบบการทดลองที่ใช้กับกลุ่มตัวอย่างเดียว แบบการทดลองที่ใช้กลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่มที่ได้รับและไม่ได้รับ treatment และแบบการทดลองที่ใช้การสุ่มตัวอย่างจากประชากรและการสุ่มตัวอย่างเข้ากับ treatment

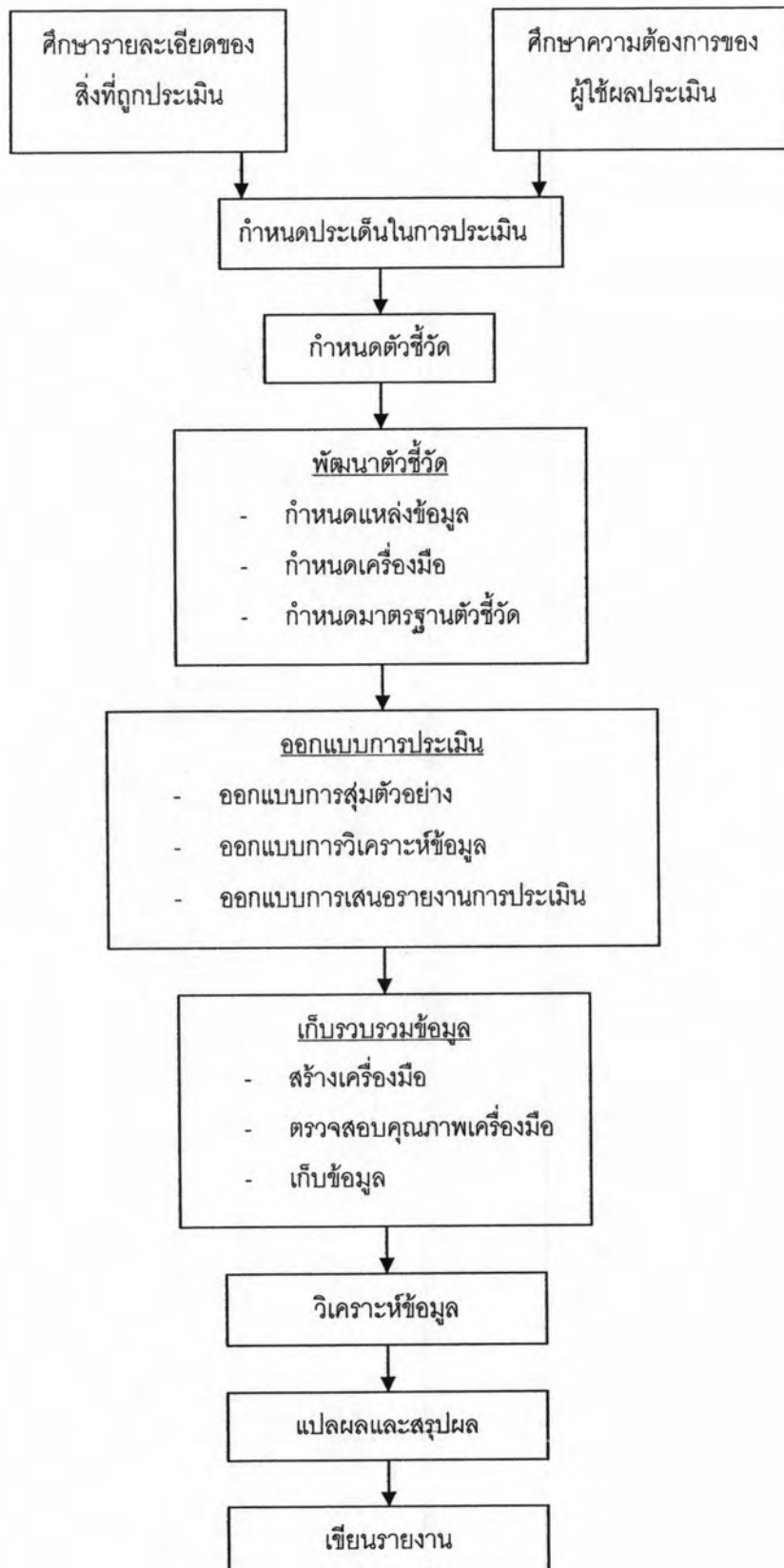
- การกำหนดวิธีการประเมิน ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดสุ่มตัวอย่าง การออกแบบเครื่องมือวัดตัวชี้วัด การกำหนดเกณฑ์ของตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงความสำเร็จของโครงการ การกำหนดแหล่งข้อมูล และการกำหนดวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

2.4.8 เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลจากตัวชี้วัด

การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิมีหลายวิธี ได้แก่ การทดสอบ เครื่องมือที่ใช้เรียกว่า แบบทดสอบ การสัมภาษณ์ เครื่องมือที่ใช้เรียกว่า แบบสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม เครื่องมือที่ใช้เรียกว่า แบบสอบถาม การสังเกต เครื่องมือที่ใช้เรียกว่า แบบสังเกต และการเข้าไปมีส่วนร่วมในชุมชน การเลือกวิธีการเก็บข้อมูลต้องพิจารณาถึง ลักษณะของกลุ่มเป้าหมาย (การศึกษา ประเพณี วัฒนธรรม) ตัวชี้วัดที่ต้องการวัด และระยะเวลาที่ใช้

2.4.9 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็น เชิงปริมาณและเชิงคุณลักษณะ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้ศาสตร์ที่เรียกว่า สถิติช่วยในการบรรยายตัวชี้วัดไปจนถึงการอ้างอิงจากกลุ่มตัวอย่างกลับไปยังประชากร ซึ่งประกอบด้วยสถิติบรรยายและสถิติอนุมาน สถิติบรรยาย ประกอบด้วย การจัดหมวดหมู่ข้อมูลด้วยการแจกแจงความถี่ การจัดตำแหน่งเปรียบเทียบ (ร้อยละ เปอร์เซ็นไทล์) การวัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลาง (ค่าเฉลี่ย) การวัดการกระจาย (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน) และการวัดความสัมพันธ์ (Correlation) ส่วนสถิติอนุมานประกอบด้วย การทดสอบนัยสำคัญของความถี่ ความแตกต่างของค่าเฉลี่ย และ สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ สำหรับวิธีที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณลักษณะ ได้แก่ การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) การเปรียบเทียบรูปแบบ (Pattern Matching) การสร้างกรอบการอธิบาย (Explanation-building) การวิเคราะห์ตามระยะเวลา (Time-series Analysis) และการวิเคราะห์เชิงสาเหตุ (Logical Analysis)



ภาพที่ 2.9 แผนผังขั้นตอนการประเมิน

ในการศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และการทบทวนวรรณกรรม ที่เกี่ยวข้องข้างต้นทำให้ผู้วิจัยได้รับทราบถึง แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการบ้านเอื้ออาทร ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยทั้งในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม และได้ทราบถึงแนวทางปฏิบัติในการประเมินผลโครงการ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัยในการกำหนดวิธีการศึกษา ตัวแปร ที่เกี่ยวข้องในการวิจัย ตลอดจนการวิเคราะห์ สรุปเสนอแนะผลการศึกษา และการนำเสนอข้อมูล

2.4.10 ปัญหาของการประเมินโครงการ⁶

การประเมินโครงการมีลักษณะคล้ายกับการทำการวิจัย กล่าวคือประกอบด้วยกระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำข้อมูลไปใช้ให้เกิดประโยชน์ตามที่ต้องการ ดังนั้นปัญหาของการประเมินโครงการกับปัญหาการวิจัยจึงอาจมีส่วนที่คล้ายคลึงกันอยู่บ้าง อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาในส่วนประกอบของการประเมินโครงการว่าจะประกอบไปด้วยข้อมูลนำเข้า (Inputs) กระบวนการ (Process) และผลงาน (Outputs) แล้ว อาจกล่าวได้ว่าแต่ละส่วนประกอบมีส่วนที่ทำให้เกิดปัญหาได้ และปัญหาที่เกิดขึ้นอาจมีผลทำให้โครงการที่ดำเนินอยู่หยุดชะงัก ล้มเหลว หรือมีผลทำให้โครงการที่สำเร็จแล้วนั้นได้ผลโดยไม่มีที่ยอมรับได้

ปัญหาอันเกิดจากข้อมูลนำเข้า ข้อมูลนำเข้าในการประเมินโครงการมีมากมายทั้งนี้แล้วแต่ลักษณะของโครงการ และลักษณะหรือความซับซ้อนของการประเมิน ข้อมูลนำเข้าที่มีส่วนทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการประเมินอาจแจกแจงได้ดังนี้

1. การขาดแคลนงบประมาณที่จะต้องใช้เพื่อการประเมินโครงการ
2. ความไม่เพียงพอและความไม่เหมาะสมของผู้ที่จะทำหน้าที่ในการประเมินโครงการ
3. การขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการประเมินโครงการ
4. การขาดหลักการในการบริหารและการประเมินโครงการ

ปัญหาอันเกิดจากกระบวนการ กระบวนการประเมินโครงการเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง เพราะเปรียบเสมือนกับเครื่องมือหรือเครื่องจักรที่จะต้องทำหน้าที่กลั่นกรองข้อมูลนำเข้าซึ่งเป็นวัตถุดิบให้เป็นผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ที่มีคุณประโยชน์ต่อสังคมและบุคคลทั่วไป กระบวนการมีส่วนทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการประเมินโครงการได้หลายลักษณะดังเช่น

1. ความไม่ชัดเจนและเหมาะสมในวัตถุประสงค์ของการประเมินโครงการ

⁶ ประชุม รอดประเสริฐ, "การบริหารโครงการ, "มหาวิทยาลัยบูรพา, 2539.

2. การใช้รูปแบบการประเมินที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะของโครงการ

3. ประเมินเฉพาะจุดใดจุดหนึ่งของโครงการเท่านั้น หรือประเมินผลสุดท้าย หรือผลสำเร็จของโครงการเพียงอย่างเดียว จึงทำให้การสรุปผลการประเมินขาดความชัดเจน หรือขาดความถูกต้องเท่าที่ควรจะเป็น

4. ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับโครงการ และการประเมินโครงการหรือระหว่างผู้ประเมินกับผู้ดำเนินงานโครงการ

ปัญหาอันเกิดจากผลงาน การกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด หากได้รับการดำเนินงานจนบรรลุถึงความสำเร็จแล้วแต่ผลของการกระทำนั้นมิได้ถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ย่อมถือได้ว่าเป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่า หรือเป็นการกระทำที่เกิดการสูญเปล่าอย่างสิ้นเชิง ผลของการประเมินโครงการมีลักษณะเช่นเดียวกันหากไม่ได้รับการนำไปใช้ย่อมไม่เกิดประโยชน์อันใดที่จะต้องมีการประเมินโครงการ ปัญหาอันเกิดจากผลงานอาจจำแนกได้ดังนี้

1. ผลงานการประเมินโครงการขาดความน่าเชื่อถือต่อการที่จะต้องนำไปใช้หรือเพื่อการตัดสินใจ

2. ผลการประเมินได้รับการบิดเบือนจากความเป็นจริงครั้งนำไปใช้จึงไม่เกิดผลดีต่อการบริหารโครงการและก่อให้เกิดปัญหาต่อองค์การโดยส่วนรวม

3. ผลของการประเมินมักถูกละเลยจากผู้บริหารที่จะต้องนำไปใช้เพื่อการปรับปรุงงานของตนให้ดีขึ้นคิดเพียงว่าการประเมินเป็นผลงานอย่างหนึ่งที่หน่วยงานของตนน่าจะทำได้เพื่อเป็นผลงานของหน่วยงาน มากกว่าจะคิดว่าการประเมินเป็นการกระทำเพื่อการปรับปรุงและพัฒนาหน่วยงานโดยส่วนรวมให้ดีขึ้น

4. ผลของการประเมินไม่สอดคล้อง หรือเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้มากเกินไป ทำให้การประเมินนั้นสูญเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเป็นจำนวนมาก และการที่จะปรับผลการประเมินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในภายหลังเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก

ปัญหาและอุปสรรคในการประเมินโครงการ ดังที่กล่าวแล้วเป็นเพียงตัวอย่างที่ผู้ประเมินโครงการจะต้องคาดการณ์ พิจารณาอย่างรอบคอบ และจะต้องคำนึงถึงทุกครั้งในการวางแผนประเมินโครงการ การที่ผู้ประเมินโครงการสามารถทราบและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นเสียก่อนเป็นการล่วงหน้า ย่อมทำให้ผลของการประเมินโครงการมีความน่าเชื่อถือ และนำไปสู่การตัดสินใจที่ถูกต้องในที่สุด

2.4.11 ลักษณะโครงการที่ดี

ลักษณะโครงการที่ดี มีดังนี้

1. สนองตอบนโยบาย / แผนงาน หรือ สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็น (ในการแก้ปัญหา, การพิจารณา)

2. ริเริ่ม สร้างสรรค์

3. ดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ

- มีวัตถุประสงค์ชัดเจน
- มีวิธีดำเนินการที่เป็นรูปธรรม
- มีระยะเวลาแน่นอน
- มีผู้รับผิดชอบที่มีศักยภาพ
- มีการจัดสรรสิ่งสนับสนุนที่เหมาะสม

4. ชัดเจน และเชื่อต่อการปฏิบัติ – ติดตาม

5. ตัวโครงการมีความสอดคล้องระหว่าง ชื่อโครงการ หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการผลที่คาดว่าจะได้รับ เกณฑ์ความสำเร็จ และการประเมินการวางแผนโครงการ ดำเนินการโดย

1. พิจารณาแนวคิด/แผนงาน/เป้าหมายหลัก ที่โครงการรองรับ
2. ทำความเข้าใจความต้องการหรือวัตถุประสงค์ของโครงการ
3. พิจารณาคำตอบของคำถาม 4 ประเด็น
 - อะไรเป็นปัจจัยหรือองค์ประกอบสำคัญ ที่จะทำให้โครงการบรรลุ

วัตถุประสงค์

- หน่วยงานหรือปัจจัยใดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับโครงการ หรือ ต้องการใช้

ข้อมูลอะไรบ้างสำหรับโครงการ

- ควรจัดแบ่งหน้าที่รับผิดชอบอย่างไร
 - ทรัพยากรต่าง ๆ ตามโครงสร้างภาระงานมีอะไรบ้าง และหาได้หรือไม่
4. กำหนดงานหรือกิจกรรมของโครงการเป็นรายการภาคปฏิบัติ
 5. จัดโครงสร้างย่อยของงาน
 6. กำหนดเวลา/สถานที่ในการดำเนินการ
 7. จัดบุคลากรและทรัพยากร
 8. จัดตารางเวลา (Schedule) ปฏิบัติกิจกรรมโครงการ
 9. กำหนดแนวทางการประสานงาน การควบคุมและติดตาม

10. กำหนดแผนหรือวิธีประเมินโครงการ

- วัตถุประสงค์การประเมิน
- ประเด็นและตัวบ่งชี้ในการประเมิน
- กำหนดเกณฑ์การประเมิน
- แนวทางการเก็บรวบรวมข้อมูล
- แนวทางวิเคราะห์และสรุปผลการประเมิน

11. พิจารณาทบทวนแผนดำเนินการดำเนินการดำเนินโครงการ

การดำเนินโครงการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการ มีดังนี้

1. ยึดตามแผนการปฏิบัติโครงการ

2. ต้องมีความชัดเจน

- มีกิจกรรมอะไรบ้าง
- สิ่งใด/ใครคือเป้าหมาย (Target Group)
- แต่ละกิจกรรมทำอะไร ทำอย่างไร
- แต่ละกิจกรรมเริ่มเมื่อไร สิ้นสุดเมื่อไร
- ต้องใช้สื่อ อุปกรณ์ ทรัพยากรใดบ้างในแต่ละกิจกรรม

3. อาศัยผู้ปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ

- มีความรู้ ความสามารถ
- มีความมุ่งมั่น ตั้งใจ
- เข้าใจวัตถุประสงค์ในแต่ละกิจกรรม
- ใจกว้าง ทำงานเป็นทีมได้

4. อาศัยการบริหารจัดการที่ดี

- การประสานงานภายในและภายนอก
- การมีส่วนร่วม
- การกำกับดูแลเวลาและติดตามงาน
- การแก้ปัญหา

5. อาศัยปัจจัยสนับสนุน

- ความพอเพียงของทรัพยากร
- ความร่วมมือภายในและนอกองค์กร

2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2550⁷ ได้ทำการติดตามประเมินผลนโยบายและแผนงานที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาล โดยศึกษาโครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชน ที่พัฒนาขึ้นสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั่วไป และโครงการบ้านมั่นคงสำหรับผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด โดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อประเมินแผนงานและควรดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐบาลในการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย วิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ โดยละเอียดให้ครอบคลุมประเด็นต่างๆที่นำไปสู่ความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอน และศึกษาทัศนคติและความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยในโครงการเพื่อวางแผนให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายในอนาคต รวมถึงศึกษาบทเรียนที่ได้รับทั้งในด้านเศรษฐกิจ และสังคม การศึกษาครั้งนี้ การรวบรวมข้อมูลใช้วิธีการทำแบบสัมภาษณ์ เพื่อเก็บข้อมูลด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และความพึงพอใจต่อที่อยู่อาศัยของกลุ่มเป้าหมาย การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการจัดสนทนากลุ่ม เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา และอุปสรรครวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และการปฏิบัติการ และยังอาศัยของมือจากการค้นคว้าเอกสาร และวารสารที่เกี่ยวข้องอีกด้วย แต่เนื่องจากข้อจำกัดในด้านข้อมูลของโครงการบ้านเอื้ออาทร ทางธนาคารได้ยกเลิกโครงการไปแล้ว ทำให้ผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูล เฉพาะโครงการบ้านเอื้ออาทรและบ้านมั่นคง เท่านั้น จากการประเมินแผนงาน และการดำเนินการในเชิงปริมาณโดยดูจากยอดการก่อสร้าง พบว่า ทั้ง 2โครงการ มีการดำเนินการต่ำกว่าเป้าหมายค่อนข้างมาก (ประมาณร้อยละ 9.89 สำหรับบ้านเอื้ออาทร และ ร้อยละ 3.48 สำหรับบ้านมั่นคง) แต่เมื่อพิจารณาด้านการดำเนินการตามแนวนโยบายแล้ว พบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบ สามารถสร้างกระแสเรื่องนโยบายที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ได้รับการตอบรับค่อนข้างดีและมีความพึงพอใจในระดับนโยบายค่อนข้างมาก

สำหรับปัญหาหลักที่พบจากการศึกษาครั้งนี้ ของโครงการบ้านเอื้ออาทร ได้แก่ ความล่าช้าของโครงการที่เกิดจากการบริหารโครงการ ปัญหาผู้ซื้อไม่สามารถกู้เงินธนาคารได้ เพราะลักษณะงานที่ไม่เข้าเกณฑ์ ปัญหาที่อยู่อาศัยเป็นชนชั้นกลางไม่ใช่ผู้มีรายได้น้อยที่แท้จริง ปัญหาทำเลที่ตั้งห่างไกลชุมชนและขาดระบบขนส่งมวลชน ปัญหารูปแบบบ้าน ที่ดิน ไม่

⁷ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. "โครงการติดตามและประเมินผลนโยบายและแผนงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาล." 2550.

เหมาะสม คับแคบ ปัญหาวัฒนธรรมชุมชน จากบางส่วนที่ไม่ใช้คนท้องถิ่นเดียวกัน ทำให้ไม่มีกิจกรรมร่วมกัน

ส่วนปัญหาหลักโครงการบ้านมั่นคง ได้แก่ การก่อสร้างที่มีรูปแบบหลากหลายเกินไป การขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อร่วมกันทำงานในระดับจังหวัดและเมือง การออกแบบและการใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้องตามพรบ. ควบคุมอาคาร และคุณภาพของงานก่อสร้างไม่ได้มาตรฐาน

ในด้านความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยนั้น ทั้งโครงการบ้านเอื้ออาทรและบ้านมั่นคง มีระดับความพึงพอใจที่ดีขึ้นกว่าการอยู่อาศัยในชุมชนเดิม และบทเรียนสำคัญที่ได้รับ คือ ควรมีการทบทวนโครงการทั้งสองนี้ในระดับนโยบาย ในด้านวัตถุประสงค์ของนโยบายว่าต้องการทำเพื่อผู้มีรายได้น้อยจริงหรือไม่

จากข้อสรุปดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะว่า ควรให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น จนถึงสิ้นสุดโครงการ รูปแบบโครงการต้องสอดคล้องกับพื้นที่ มีระยะเวลาสอดคล้องกับความต้องการและกำลังความสามารถในการผลิต มีระบบการเงินเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อย และควรมีระบบตรวจสอบนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยอย่างเข้มงวด เพื่อให้ผลประโยชน์ตกกับผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง

มติชน 2550⁸ ได้นำเสนอผลจากการเสวนา เรื่อง สุข ทุกข์ และทิศทางโครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งมีผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนรวม 122 คน จาก 8 กลุ่ม คือ 1.ผู้อยู่อาศัยในโครงการและผู้คงสิทธิบ้านเอื้ออาทร 2.ผู้ประกอบการ ผู้รับเหมาก่อสร้าง 3.สถาบันการเงิน การธนาคารและกระทรวงการคลัง นักวิชาการ 4.วิชาชีพด้านวิศวกรรม สถาปนิกผังเมือง กฎหมาย 5.ผู้ว่าราชการจังหวัด 6.องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล 7.หน่วยงานด้านสาธารณสุข สาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อม ผังเมืองและที่ดิน และ 8.คณะกรรมการ (บอร์ด) การเคหะแห่งชาติ(กคช.) คณะกรรมการประเมินผลและกระทรวงพัฒนาการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยผลการเสวนาในครั้งนี้ได้มีการแบ่งเป็นหัวข้อทั้งสุข ทุกข์ และข้อเสนอแนะ ซึ่งในเรื่องของความทุกข์คือ ประชาชนมีความมั่นคงในการอยู่อาศัย มีบ้านเป็นของตนเอง เกิดการจ้างงาน ให้โอกาส การวางแผนปรับปรุงภาพลักษณ์ของเมือง การก่อสร้างได้มาตรฐาน แก้ไขปัญหาผู้มีรายได้น้อย ส่วนกรณีของความทุกข์ก็คือ เป็นโครงการที่คิดเร็วและทำเร็วเกินไปจนทำให้เกิดปัญหา เพราะการเคหะแห่งชาติต้องก่อสร้างถึง 600,000 ยูนิต ขณะที่ความสามารถของ กคช.ในแต่ละปี

⁸ มติชน, "อนาคตบ้านเอื้ออาทร อนาคตที่อยู่อาศัยแห่งชาติ," หนังสือพิมพ์มติชน ลงวันพุธที่ 3 มกราคม 2550.

นั้นจะสามารถสร้างได้ไม่กี่หมื่นยูนิตเท่านั้น เพราะในช่วง 30 ปีที่ผ่านมานับจากมีการตั้ง กคช. ขึ้นมา กคช.สามารถสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนไปเพียงกว่า 2 แสนยูนิตเท่านั้น ปัญหาที่ได้ นำเสนอจากการสัมมนาแยกได้ดังนี้

- ปัญหาของรัฐ

มีการระบุว่าโครงการดังกล่าวเป็นภาระทางด้านการเงินงบประมาณของรัฐและ กคช. เพราะมีความเสี่ยงด้านการบริหารการเงินสูง ขณะเดียวกันองค์การบริหารการปกครองส่วน ท้องถิ่น (อปท.) ไม่สามารถรับช่วงการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานและสุขภาพได้อย่างมี ประสิทธิภาพ เช่น การบำบัดน้ำเสียการกำจัดขยะและการบริการคมนาคมขนส่ง ส่งผลให้เกิด ปัญหาการบริหารจัดการเมือง เช่น การจัดทำโครงการในพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่ห่างไกลไม่เหมาะสม สร้างปัญหาสังคมเพราะเป็นชุมชนผู้มีรายได้น้อยขนาดใหญ่ และเป็นการขึ้นนำการพัฒนาที่อยู่ อาศัยที่ไม่พึงประสงค์ในบางพื้นที่

- ปัญหาของผู้ประกอบการ

ภาคผู้ประกอบการระบุว่า โครงการดังกล่าวมีหลักการดี แต่ปฏิบัติได้ยาก เพราะ ใช้ระเบียบราชการแต่มาทำงานแบบเอกชน เลยไม่สอดคล้องกัน นอกจากนี้การให้ข่าวของผู้บริหาร กคช.ทำให้เกิดการติสเครดิทของผู้ประกอบการ ทำให้มีปัญหาเรื่องการจัดหาแหล่งเงินทุน ขณะเดียวกัน กคช.ไม่ได้แบ่งกลุ่มผู้ประกอบการที่ไม่มีศักยภาพ ทำให้กระทบกับผู้ประกอบการ โดยรวม นอกจากนี้นโยบายการดำเนินโครงการไม่มีความชัดเจน ทั้งเรื่องรูปแบบ จำนวนยูนิต ระยะเวลาการดำเนินโครงการ ทำให้ไม่สามารถวางแผนการทำงานได้ และยังมีปัญหาเรื่องต้นทุน การก่อสร้างที่ไม่สะท้อนต้นทุนปัจจุบัน และระยะเวลาก่อสร้างไม่สอดคล้องกับขนาดโครงการ ไม่มี การกำหนดค่าเค ปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนในการพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการที่ค้าง อยู่ทำให้ผู้ประกอบการอยู่ในภาวะยิ่งช้ายิ่งตาย มีปัญหาคอร์รัปชัน เพราะมีผลกระทบต่อต้นทุน เนื่องจากค่าก่อสร้างโครงการมีกำไรน้อย ทำให้ต้องไปทำกำไรในการจัดหาที่ดิน และไม่มีการ พัฒนาและต่อยอดองค์ความรู้จากโครงการบ้านเอื้ออาทร

- ปัญหาของวิชาชีพ

กลุ่มวิชาชีพอิสระไม่ได้รับโอกาส และไม่มีแรงจูงใจให้เข้าร่วมโครงการ รวมทั้งไม่มี ส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายนี้ ตั้งแต่เริ่มโครงการ ทำให้เสียโอกาสในการเกิด โครงการที่ดีและสมบูรณ์แบบ เสียโอกาสด้านความคิดในการริเริ่มระบบการก่อสร้างและการ ออกแบบที่ดี ทั้งที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ เมื่อเทียบกับโครงการอื่น ๆ ของภาครัฐ

- ปัญหาของผู้อยู่อาศัยและผู้ของสิทธิ

เนื่องจากโครงการดำเนินการล่าช้า ทำให้ประชาชนผู้ของสิทธิใช้เวลามากกว่า 2 ปี จึงจะได้อยู่อาศัย นอกจากนี้มีปัญหามาจากกรก่อสร้างที่ไม่ดี เพราะมีน้ำรั่ว ซึม พื้นทรุด ปัญหาการดูแลชุมชน เช่น ขยะสะสมทำให้เกิดกลิ่นเหม็น ปัญหาการรักษาความปลอดภัย ส่วนบริการชุมชน เช่น ขาดลานกีฬาทำให้เยาวชนมีปัญหามั่วสุม ศูนย์ชุมชนก่อสร้างล่าช้าไม่มีโรงเรียนในบางชุมชนไม่มีสถานที่ให้ประกอบวิชาชีพ ผู้อยู่อาศัยไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ การคมนาคมไม่สะดวก ค่าปรับของธนาคารสูงเกินไป การประสานงานระหว่างชุมชนและหน่วยงานพัฒนาต้องผ่านการขออนุญาตจาก กคช.ทำให้เกิดการล่าช้า การให้สิทธิในการทำประโยชน์ในชุมชนก่อให้เกิดกลุ่มอิทธิพลขึ้นในชุมชน การเช่าช่วงอาคาร ผู้เช่าช่วงก่อปัญหาให้กับชุมชน

นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมเสวนายังมีข้อเสนอแนะในด้านต่างๆสำหรับโครงการบ้านเอื้ออาทร ได้แก่

-ด้านนโยบาย

ควรจัดให้โครงการดังกล่าวเป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งจะต้องมีการวางนโยบายและแผนการดำเนินงานรวมถึงการวางแผนเรื่องวงเงินงบประมาณจากภาครัฐอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ควรกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาค่าที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม เช่น ผู้มีรายได้น้อยไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของบ้านพร้อมที่ดินในเขตชุมชนใจกลางเมือง แต่อาจอยู่ในรูปแบบของการเช่า โดยควรใช้นโยบายเอื้ออาทรในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในเมือง รวมทั้งการใช้กฎหมายการเวนคืนที่ดินตามเขต กฎหมายจัดรูปที่ดิน เพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองใหม่ที่ไม่กระจุกกระจาย และยังคงสภาพพื้นที่เกษตรกรรมไว้ให้ประชาชนรุ่นหลังได้ใช้ต่อไป ซึ่งเป็นการลงทุนที่คุ้มค่ากว่าการขยายสาธารณูปโภคออกไปรองรับโครงการ และต้องขยายเขตโครงการให้ครอบคลุมการพัฒนาที่อยู่อาศัยในชนบทเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ขณะเดียวกันควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร

-ด้านดำเนินงาน

ภาครัฐควรจะทบทวนการจัดทำโครงการส่วนที่เหลือให้ชัดเจน เช่น จำนวนเป้าหมาย หรือแนวทางการยกเลิก การเปิดบิตบอนด์ หรือให้ผู้ประกอบการอาสาสมัครโครงการด้วยความสมัครใจ การขยายเวลาก่อสร้าง รวมทั้งควรกำหนดรูปแบบการดำเนินงาน การออกแบบให้เหมาะสมกับในแต่ละพื้นที่ ตามสภาพเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสังคม โดยควรปรับรูปแบบโครงการให้มีการผสมผสานระหว่างกลุ่มรายได้ต่างๆและจะต้องให้โอกาสให้ผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็กด้วยการเปิดประมูลก่อสร้างในที่ดินของ กคช. นอกจากนี้ ควรปรับให้มีโครงการขนาดเล็ก เพื่อให้ตรงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งจะช่วยให้ท้องถิ่นดำเนินการเองได้

โดยไม่ควรทำโครงการที่มีขนาดใหญ่เกิน 1,000 ยูนิต เพราะจะเป็นภาระในการดูแลค่อนข้างสูง และใช้เทคนิคซับซ้อนเกินกว่าความสามารถที่ อบต. จะรับภาระได้หากมีโครงการเกิดขึ้นแล้ว ควรมีศูนย์ที่ให้คำปรึกษาและดูแลระบบที่เกิดขึ้น

-ด้านการเงิน

ควรมีการทบทวนกลุ่มเป้าหมาย ทั้งเรื่องรายได้ โดยต้องแยกตามท้องถิ่น เช่น ต่ำกว่ารายได้ครัวเรือนเฉลี่ย โดยการใช้ค่ากลาง นำมูลค่าทรัพย์สินมาพิจารณาพร้อมกับรายได้ความสามารถในการจ่าย ส่วนต่างราคาบ้านกับความสามารถในการจ่าย ควรให้การอุดหนุนตามขั้นบันได ในลักษณะของเปอร์เซ็นต์ สมาชิกครัวเรือนมากได้บ้านก่อน โดยอาจใช้วิธีการจับสลากงบประมาณ ควรกระจายสู่ท้องถิ่น ควบคู่ไปกับหน้าที่และความรับผิดชอบ ปัญหาที่น่ากังวล คือ เรื่องการจัดการด้านการเงิน โดยเพราะปัญหาเรื่องเอ็นพีแอล หากเกิดภาวะว่างงาน กคช. ต้องมีการประมาณการขอเพิ่มวงเงินงบประมาณค่าประกันการซื้อคืนจากวงเงิน 300 ล้านบาท ซึ่งในเรื่องนี้ กคช. กำลังหารือกับกระทรวงการคลังเพื่อให้เพิ่มวงเงินโอดี หรือเบิกเงินบัญชีหลังจากที่โครงการจะส่งมอบมากขึ้นจำนวนยูนิตที่ต้องรับซื้อคืนมากขึ้น แม้ว่าเปอร์เซ็นต์การเป็นเอ็นพีแอลไม่เพิ่มก็ตาม นอกจากนี้ยังมีการเสนอแนะให้ให้ขยายเวลาค่าประกันมากกว่า 5 ปี และภาครัฐจัดให้มีการจูงใจแก่เอกชนเพื่อมาทำที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ให้รัฐช่วยสนับสนุนส่วนเกินดอกเบี้ยให้สถาบันการเงินกรณีเกิด

-ด้านการมีส่วนร่วม

ที่ประชุมยังได้เสนอแนะให้มีการเปิดให้ อปท. เสนอขายโครงการให้แก่ กคช. ได้ และที่สำคัญที่สุด กคช. ควรหารือร่วมกับท้องถิ่นและประชาชน โดย กคช. ต้องไปหารือร่วมกับท้องถิ่น สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดพื้นที่ แบบบ้าน และราคาที่เหมาะสม

-ด้านการติดตามประเมินผล

ควรทบทวนการดำเนินงานให้มุ่งเน้นด้านคุณภาพมากกว่าปริมาณ เช่น การหาความต้องการที่อยู่อาศัยที่แท้จริง ให้ตรวจสอบยอดผู้จอง ว่าต้องการอยู่จริงเท่าไร โดยชี้แจงรายละเอียดของโครงการให้ชัดเจน เช่น ราคา แบบบ้าน การเงิน มีการประเมินโครงการเมื่อสร้างเสร็จแล้ว ว่าคนไม่เข้าอยู่เพราะเหตุใด ควรสำรวจ ตีมาณดัชนีพพลาย รายได้และขีดความสามารถในการจ่าย รูปแบบที่อยู่อาศัยที่ผู้อยู่อาศัยพึงประสงค์ เทคโนโลยีการก่อสร้าง ส่งเสริมการจัดตั้งสภาเคหะชุมชน เป็นเครือข่ายชุมชนเชื่อมโยงกับสหกรณ์ จัดให้มีคลินิกบ้านเอื้ออาทร ศึกษาว่าควรจะใช้ชื่อ บ้านเอื้ออาทรต่อไปหรือไม่

-ข้อเสนอแนะอื่นๆ

ควรตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ 3 คณะเพื่อเร่งแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ คือ
1.คณะกรรมการด้านการเงิน 2.คณะกรรมการด้านชุมชน 3.คณะกรรมการแก้ไขและพัฒนา
โครงการในภูมิภาค (ดำเนินการร่วมกับรัฐบาลส่วนกลางและท้องถิ่น) และควรดำเนินการโครงการ
นำร่องโดยท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ