



ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ค้นคว้า วิจัยเกี่ยวกับองค์ความรู้
ของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อการประยุกต์ใช้
ในภาคส่วนต่าง ๆ และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินชีวิต
ของประชาชนในทุกระดับ ให้เน้นการดำเนินชีวิตที่เน้นทางสายกลาง
ได้แก่ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกัน
นอกจากนั้น การดำเนินชีวิตตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงยังเน้น
ความรอบรู้ รอบคอบ และการยึดหลักคุณธรรมเป็นสำคัญ

การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ เพื่อความพอเพียง



ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240
โทรศัพท์ 0 2727 3606 โทรสาร 0 2727 3605
<http://cse.nida.ac.th>

ISBN 978-974-231-804-8

รองศาสตราจารย์ ดร.อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา

การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเพื่อความพอเพียง

รองศาสตราจารย์ ดร.อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา

คำนำ

ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้จัดทำเอกสารวิชาการขึ้น เพื่อเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการต่อผู้ที่สนใจในหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งรวมถึงเอกสารวิจัย ตำราเพื่อใช้สำหรับการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา และเอกสารเพื่อเผยแพร่ให้กับประชาชนโดยทั่วไป สำหรับเอกสารวิชาการชุดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงตัวอย่างการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในด้านต่าง ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่าแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับการบริหารงานในหลากหลายด้านด้วยกัน โดยตัวอย่างการประยุกต์หลักเศรษฐกิจพอเพียงในเอกสารทางวิชาการชุดนี้ประกอบด้วยผลงานทางวิชาการรวม 5 เล่มด้วยกัน ได้แก่

- แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อความพอเพียง
โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐพงศ์ ทองภักดี
- เศรษฐกิจพอเพียงในองค์กรธุรกิจ เพื่อความยั่งยืน
โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุชสรรค์ กันตะบุตร
- การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร เพื่อความพอเพียง
โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ กุสุมาวลี
- การบริหารการเงินบุคคล เพื่อความพอเพียง
โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณดา จันทร์สม
- การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ เพื่อความพอเพียง
โดย รองศาสตราจารย์ ดร.อดิศักดิ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา

ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียงหวังว่าเอกสารวิชาการชุดนี้จะเป็นประโยชน์กับนักศึกษาและประชาชนทั่วไปที่ประสงค์จะเรียนรู้และเข้าใจปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจากตัวอย่างต่าง ๆ และสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปทดลองปรับใช้กับสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อการปรับเปลี่ยนการดำเนินชีวิตที่เน้นทางสายกลางมากขึ้น และทำให้หน่วยงานหรือองค์กรเกิดความสมดุลและยั่งยืนพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

รองศาสตราจารย์ ดร.อดิศักดิ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา

ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สารบัญ

บทที่ 1	บทนำ	1
บทที่ 2	การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการทางเศรษฐศาสตร์	10
บทที่ 3	หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ	16
	- ความหมายของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง	17
	- ความซื่อสัตย์สุจริต	22
	- ความรอบรู้	27
	- ความมีเหตุผล	30
	- ความพอประมาณ	33
	- การมีภูมิคุ้มกัน	38
บทที่ 4	หลักการทรงงานกับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ	41
	- หลักการทรงงานที่ 1 : การศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบ	43
	- หลักการทรงงานที่ 2 : ภูมิสังคม	46
	- หลักการทรงงานที่ 3 : องค์รวม	49
	- หลักการทรงงานที่ 4 : ไม่ติดตำรา	52
	- หลักการทรงงานที่ 5 : ประหยัด เรียบง่าย ได้ประโยชน์สูงสุด	55
	- หลักการทรงงานที่ 6 : การมีส่วนร่วม	58
	- หลักการทรงงานที่ 7 : ประโยชน์ส่วนรวม	61
	- หลักการทรงงานที่ 8 : ขาดทุนกำไร	66
	- หลักการทรงงานที่ 9 : การพึ่งตนเอง	69
บทที่ 5	บทส่งท้าย	72

บทที่ 1

บทนำ

หนังสือการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ เพื่อความพอเพียง เป็นเอกสารทางวิชาการที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงตัวอย่างการประยุกต์แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง สำหรับการนำไปใช้ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการจัดทำโครงการต่างๆ ทั้งโครงการของภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้ นักวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการสามารถยกระดับคุณภาพการวิเคราะห์ให้มีความรอบคอบและแม่นยำมากขึ้น แต่ที่สำคัญไปกว่านั้น เพื่อให้การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมากขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมอย่างแท้จริง

ในการจัดทำหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนได้อัญเชิญหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เป็นพื้นฐานทางความคิดในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์กับนักวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ เช่น ข้าราชการที่ปรึกษา นักวิชาการ หรือนักศึกษา ในการเพิ่มความลุ่มลึกให้กับงานการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ โดยการนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นพื้นฐานทางความคิดในการวิเคราะห์ ทั้งนี้เพื่อให้ผลการวิเคราะห์บังเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและส่วนรวมมากยิ่งขึ้นต่อไป

การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการสามารถแบ่งได้เป็นการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงิน (Financial Cost Benefit Analysis) และการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Cost Benefit Analysis) โดยหนังสือเล่มนี้เป็นการนำเสนอหลักการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์เท่านั้น เพราะการวิเคราะห์จะเน้นศึกษาผลกระทบโดยรวมว่าการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ นั้น



สังคมโดยรวมได้ประโยชน์อะไรบ้าง และเสียประโยชน์อะไรบ้าง และใครบ้างที่เป็นผู้ที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์

ในอดีตการศึกษาในลักษณะดังกล่าวมีข้อบกพร่องหลายประการที่นักวิเคราะห์ควรให้ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อให้ผลการวิเคราะห์มีความแม่นยำและที่สำคัญคือเป็นการวิเคราะห์ที่มีความเป็นกลางมากขึ้น วิธีการหนึ่งที่จะช่วยยกระดับ “คุณภาพ” ของงานวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการทางเศรษฐศาสตร์ คือ การให้นักวิเคราะห์ยึดหลักแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงในขณะที่ทำการการศึกษาการที่นักวิเคราะห์สามารถประยุกต์หลักแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงในขณะที่ทำการศึกษาความคุ้มค่าของโครงการจะช่วยทำให้ผลการวิเคราะห์มีความรอบคอบมากขึ้น มีความแม่นยำมากขึ้น และที่สำคัญจะเกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมมากยิ่งขึ้น และเมื่อหากมีการนำผลการวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าวมาใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจลงทุนหรือดำเนินโครงการไม่ว่าจะเป็นการลงทุนของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือการลงทุนของภาคเอกชน จะทำให้การลงทุนนั้น ๆ มีความคุ้มค่าอย่างแท้จริง สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสังคมโดยรวมและสร้างความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ในการนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการนั้น เริ่มต้นโดยการอัญเชิญแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามคำนิยามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในนิยามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนี้สามารถสรุปได้เป็นหลักการสำคัญ ๆ ตามกรอบสามห่วง ประกอบด้วย ความพอประมาณ ความมีเหตุมีผล และการมีภูมิคุ้มกัน และอีกสองเงื่อนไข ประกอบด้วย การใช้ความรอบรู้รอบคอบ และการมีหลักคุณธรรม นอกจากการนำหลักเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในขั้นตอนการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการแล้ว หนังสือนี้ยังได้เสนอหลักการทรงงานบางประการเพื่อเป็นตัวอย่างในการนำมาใช้ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการด้วย



การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการทางเศรษฐศาสตร์ตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงนี้ประกอบด้วย บทที่ 1 บทนำ บทที่ 2 การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการทางเศรษฐศาสตร์ บทที่ 3 หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ บทที่ 4 หลักการทรงงานกับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ และบทที่ 5 บทส่งท้าย ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

บทที่ 2 เป็นการนำเสนอหลักการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ โดยเป็นการนำเสนอภาพรวมของการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการที่ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือ เพื่อการตัดสินใจอนุมัติโครงการที่นำไปสู่การเพิ่มสวัสดิการสังคม (Welfare Improvement) และการพิจารณาความเหมาะสมด้านการกระจายประโยชน์ มีการอธิบายถึงการใช้ตัวชี้วัดความคุ้มค่าของโครงการ เช่น มูลค่าปัจจุบันของโครงการ (Net Present Value: NPV) และการนำเสนอ 9 ขั้นตอนในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ

บทที่ 3 เป็นการนำเสนอหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ โดยเป็นการลำดับแนวคิดของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ความเป็นมาของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง นิยามของเศรษฐกิจพอเพียง และหลักการสามห่วงสองเงื่อนไข โดยเชื่อมโยงให้เห็นว่าหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้นสามารถทำหน้าที่เป็นพื้นฐานที่ดีในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการอย่างไรในกรอบสามห่วงสองเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

ในมิติของ**ความมีเหตุผล** เป็นการเสนอว่าการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการนั้น เป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งเท่านั้นที่สามารถนำมาใช้ในการตัดสินใจดำเนินโครงการ การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการที่ดีควรเริ่มต้นที่การพิจารณาถึงความสมเหตุสมผลของการมีโครงการเสียก่อน เช่น การพิจารณาถึงที่มาของโครงการว่า โครงการนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้สามารถบรรลุเป้าหมาย



ได้หรือไม่ โครงการที่กำลังพิจารณานั้นเป็นองค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์รวมขององค์กรหรือไม่ โครงการมีความเหมาะสมในเชิงกฎหมายหรือมีความเหมาะสมกับสภาพวัฒนธรรมของสังคมอย่างไร

ในมิติของความพอประมาณ เป็นการเสนอให้เห็นว่าหลักความพอประมาณเป็นวิธีหนึ่งในการออกแบบโครงการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม บางโครงการที่มีผลการวิเคราะห์ที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน อาจมีสาเหตุมาจากการที่โครงการมีขนาดใหญ่เกินไป ดังนั้นการปรับลดขนาดของโครงการลงให้มีความเหมาะสมและพอประมาณ จะทำให้โครงการมีความคุ้มค่าได้ ความสำเร็จของโครงการมีความเกี่ยวข้องกับจำนวนโครงการในระดับที่พอประมาณ หรือในระดับที่สังคมยอมรับได้ โดยส่วนใหญ่เมื่อโครงการขาดความคุ้มค่าต่อการลงทุนหมายความว่าสังคมมีโครงการชนิดนี้เกินความพอดีพอควร ดังนั้นจึงไม่ควรมีการอนุมัติโครงการเพิ่มเติมอีก

ในมิติของการมีภูมิคุ้มกัน เป็นการเสนอให้เห็นว่าโครงการที่ดีควรมีความสามารถในการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากปัจจัยทั้งภายนอกและภายใน ดังนั้นการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการจึงควรทำการทดสอบความสามารถของโครงการในการรองรับความแปรปรวนจากปัจจัยต่าง ๆ ด้วย หรือที่เรียกว่า Sensitivity Analysis การสร้างภูมิคุ้มกันให้กับโครงการสามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น การผลิตปัจจัยการผลิตบางส่วนเองเพื่อลดความไม่แน่นอน หากต้องพึ่งพาปัจจัยภายนอกหรือต้องนำเข้าปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศ การกระจายตลาดเพื่อลดความเสี่ยงหรือการใช้เครื่องมือบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น

ในมิติของความรอบรู้รอบคอบ เป็นการเสนอแนวคิดว่าการมีความรู้ความเข้าใจถึงข้อมูลและผลกระทบของโครงการอย่างเป็นระบบ การเข้าถึงถึงที่มา



ของโครงการ หรือความสามารถในการใช้หลักวิชาการเพื่อประมาณขนาดของผลกระทบได้อย่างแม่นยำ เป็นสิ่งสำคัญในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ และนำไปสู่การตัดสินใจในการอนุมัติโครงการอย่างถูกต้อง นอกจากความรอบรู้ในส่วน of ผลกระทบของโครงการแล้ว การมีความรอบรู้ในทางทฤษฎี หลักคิด และขั้นตอนการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการก็เป็นสิ่งจำเป็นเช่นกัน

ในมิติของหลักคุณธรรม เป็นการนำเสนอความสำคัญของการยึดหลักคุณธรรม เพื่อทำหน้าที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ โดยโครงการที่มีความจำเป็นต่อสังคมอาจไม่ต้องผ่านหลักความคุ้มค่าของโครงการเสมอไป เช่น โครงการพัฒนาศูนย์ฝึกอาชีพเพื่อผู้มีรายได้น้อย อาจเป็นโครงการที่ขาดทุนแต่ก็ควรอนุมัติให้มีการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคม นอกจากนั้นการยึดหลักคุณธรรมที่ดียังจะนำไปสู่การจัดทำรูปแบบการกระจายประโยชน์ของโครงการที่สมเหตุสมผล ทำให้โครงการเป็นที่ยอมรับ

บทที่ 4 เป็นการนำหลักการทรงงานบางประการมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ โดยจะนำเสนอหลักการทรงงาน 9 หลักการ ได้แก่ 1) การศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบ 2) ภูมิสังคม 3) องค์กรรวม 4) ไม่ติดตำรา 5) ประหยัด เรียบง่าย ได้ประโยชน์สูงสุด 6) การมีส่วนร่วม 7) ประโยชน์ส่วนรวม 8) ขาดทุนกำไร และ 9) การพึ่งตนเอง โดยแต่ละหลักการทรงงานให้หลักคิดที่เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ ดังนี้

การศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบ เป็นหลักการที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ การศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบจะทำให้เข้าใจถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นทั้งทางด้านบวกและด้านลบ ทำให้ทราบขนาดของผลกระทบต่าง ๆ ทำให้เข้าใจถึงกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้รับประโยชน์และกลุ่มบุคคล

ที่ เป็นผู้เสียประโยชน์ ทั้งนี้เพื่อนำมาสู่การวางแผนด้านการจ่ายค่าชดเชย หรือการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม การศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบยังมีส่วนช่วยในการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับโครงการ เพราะจะทำให้เจ้าของโครงการได้ทราบข้อมูลที่ครบถ้วน

ภูมิสังคม การตระหนักถึงปัจจัยทางภูมิสังคมเป็นสิ่งจำเป็นในการดำเนินโครงการ เพราะในแต่ละพื้นที่ ๆ ซึ่งเป็นที่ตั้งโครงการจะมีคุณสมบัติทางภูมิศาสตร์และบริบททางสังคมที่แตกต่างกัน เช่น โครงการที่มีความเหมาะสมในภาคเหนือ อาจไม่มีความเหมาะสมในภาคกลางก็เป็นได้ ดังนั้นการออกแบบโครงการและการบริหารโครงการ จึงควรมีการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางภูมิศาสตร์และปัจจัยทางสังคมของแต่ละพื้นที่ เพื่อให้โครงการสามารถสร้างคุณค่าให้กับสังคมตามศักยภาพ ด้วยเหตุนี้ เจ้าของโครงการจึงควรใช้ความรู้ในภูมิสังคมของพื้นที่นั้น ๆ ในการออกแบบโครงการโดยไม่ยึดติดกับตำรามากเกินไป

องค์รวม ในการริเริ่มโครงการ หรือการออกแบบโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการควรนำประเด็นสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการทั้งหมดมาพิจารณาเป็นองค์รวม และไม่พยายามพิจารณาโครงการเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น เช่น การสร้างเขื่อนกั้นน้ำไม่ควรพิจารณาเพียงแต่ในมิติของการมีน้ำกินน้ำใช้เท่านั้น แต่ต้องพิจารณาในมิติความคุ้มค่าทางการเงิน มิติความเหมาะสมทางสังคม มิติทางวัฒนธรรม หรือในมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย การขาดการวิเคราะห์เชิงองค์รวมจะทำให้เกิดความเสี่ยงในประเด็นที่มีได้นำมาพิจารณา และอาจนำไปสู่ปัญหาในอนาคตได้

ไม่ติดตำรา การไม่ติดกับตำราแสดงให้เห็นว่า ในการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการต่าง ๆ นั้น เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป การนำประสบการณ์จากโครงการหนึ่งมาใช้กับอีกโครงการหนึ่ง เป็นสิ่งที่สามารถกระทำ



ได้แต่ต้องกระทำอย่างรอบคอบ เพราะโครงการต่าง ๆ ถึงแม้จะมีความคล้ายคลึงกัน แต่ก็มี ความแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับบริบทของภูมิสังคมที่แตกต่างกัน ดังนั้น นักวิเคราะห์จึงไม่ควรยึดติดกับตำราเพียงอย่างเดียว แต่ควรมีทักษะความสามารถ ในการใช้หลักความมีเหตุผลผลที่ถูกต้องตามหลักวิชาในการศึกษาความคุ้มค่าของ โครงการด้วย

ประหยัด เรียบง่าย ได้ประโยชน์สูงสุด ถือว่าเป็นตัวอย่างการประยุกต์ หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในด้านการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ อย่างแท้จริง หลักการทรงงานนี้ชี้ชัดถึงความจำเป็นของการดำเนินการใด ๆ ที่จะ ทำให้เกิดต้นทุนต่ำ (ประหยัด เรียบง่าย) แต่ยังเน้นการเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่ง เป็นการเน้นการสร้างคุณค่าหรือมูลค่าเพิ่มสูงสุดให้กับโครงการนั่นเอง ตัวอย่างเช่น การปลูกป่าโดยไม่ต้องปลูก การใช้ธรรมชาติช่วยธรรมชาติ หรือธรรมชาติบำบัด เป็นต้น

การมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของชุมชนหรือสังคม ในการจัดเตรียม ออกแบบโครงการ การกำหนดทางเลือก การตัดสินใจโครงการ การบริหารโครงการ หรือการติดตามประเมินผลโครงการล้วนเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จของโครงการ การมีประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วม ทำให้เกิดความรู้สึกของความเป็นเจ้าของ โครงการ ทำให้เกิดการออกแบบโครงการที่ตรงความต้องการที่แท้จริง ทำให้ สามารถรับทราบข้อมูลต่าง ๆ ในพื้นที่ที่จะเป็นประโยชน์ในการออกแบบโครงการ เป็นการรับทราบลักษณะของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นว่าใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์หรือ ผู้เสียประโยชน์ และเป็นเงื่อนไขของการมีระบบธรรมาภิบาลที่ดีในการบริหาร จัดการและการติดตามโครงการด้วย

ประโยชน์ส่วนรวม ในการวิเคราะห์โครงการของภาครัฐจำเป็นต้องที่ นักวิเคราะห์ต้องปรับกระบวนทัศน์ในการคิดใหม่ จากเดิมที่นิยมใช้ผลผลิตของ



โครงการเพื่อแสดงถึงประโยชน์ของโครงการ มาเป็นการใช้ผลประโยชน์ที่สังคมส่วนรวมได้รับในการแสดงถึงประโยชน์ของโครงการ หากนักวิเคราะห์ที่ใช้ผลผลิตของโครงการเป็นประโยชน์ของโครงการจะทำให้เกิดความผิดพลาดได้ และอาจทำให้โครงการมีผลตอบแทนที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นคำถามที่สำคัญในการศึกษาวิเคราะห์โครงการ คือ การตั้งคำถามว่า “การดำเนินโครงการดังกล่าวสังคมส่วนรวมได้รับประโยชน์อะไรและเสียประโยชน์อะไร” ไม่ใช่เป็นการถามคำถามว่า “โครงการดังกล่าวมีผลผลิตอะไรบ้าง”

ขาดทุนกำไร เรื่องขาดทุนกำไร นี่เป็นหลักการทรงงานที่สะท้อนหลักการคลังสาธารณะในเรื่องของการที่รัฐต้องยอมใช้งบประมาณส่วนกลางเพื่อสร้างความเจริญในส่วนอื่น ๆ ของสังคมที่สมควรได้รับการพิจารณา ตามหลักการคลังสาธารณะที่ดี การดำเนินโครงการบางประเภท โครงการอาจประสบปัญหาขาดทุนแต่รัฐก็ต้องให้การสนับสนุนเพื่อให้สังคมโดยรวมมีการพัฒนาขึ้น ตัวอย่างเช่น โครงการช่วยเหลือคนชรา โครงการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส หรือโครงการช่วยเหลือผู้ป่วยที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ที่ถึงแม้การดำเนินโครงการเหล่านี้อาจประสบปัญหาขาดทุนแต่เป็นการทำให้สังคมโดยรวมได้รับประโยชน์ที่มากกว่า เป็นต้น

การพึ่งตนเอง ตามที่กล่าวไปแล้วว่า การพึ่งตนเองเป็นหลักการทรงงานอย่างหนึ่งในการสร้างความมั่นคงหรือลดความเสี่ยงที่มีต่อโครงการ การพึ่งตนเองตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนี้มีได้หมายความว่า เราจะต้องทำอะไรเองทุกอย่างและปฏิเสธการค้าขายกับภายนอกเสมอไป การพึ่งตนเองต้องกระทำในกิจกรรมที่เราสามารถทำได้เอง เพื่อจะนำไปสู่การประหยัด การเรียนรู้กระบวนการออกแบบโครงการที่ดีขึ้น และช่วยลดความเสี่ยง ตัวอย่างเช่น พระองค์ทรงรับสั่งเมื่อธันวาคม พ.ศ. 2550 ว่า “กองทัพเรือควรต่อเรือ ต. เอง ในขณะที่กองทัพอากาศควรสั่งซื้อเครื่องบินจากต่างชาติ”



บทส่งท้าย เป็นการสรุปภาพรวมเพื่อให้ผู้อ่านเห็นว่า การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการนั้น นักวิเคราะห์สามารถเพิ่มพูนความลุ่มลึกด้วยการอัญเชิญปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เป็นพื้นฐานการประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ และเพื่อให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้น จึงได้นำหลักการทรงงานที่เกี่ยวข้องมาเป็นตัวอย่งการประยุกต์ใช้ด้วย การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการที่ดี จึงมิใช่เพียงแต่การทราบทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่ตัวนักวิเคราะห์เองก็ต้องมีพื้นฐานทางความคิดที่ดีด้วย



บทที่ 2

การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ ทางเศรษฐศาสตร์

การวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ของโครงการมีหน้าที่สำคัญ คือ การเป็นเครื่องมือในการรวบรวม จำแนก และประเมินข้อมูลด้านต้นทุนและประโยชน์ของโครงการ เพื่อช่วยในการตัดสินใจของเจ้าของโครงการว่า การดำเนินโครงการดังกล่าวมีความคุ้มค่าหรือสมควรมีการลงทุนหรือไม่ ดังนั้นการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการจึงจำเป็นต้องดำเนินไปในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งภายใต้กลไกของการตัดสินใจของสังคมประชาธิปไตยเสรีนิยม สังคมไทยอาศัยกลไกในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจสองประการ คือ ประการหนึ่ง กลไกการค้าเสรีที่เน้นบทบาทของภาคเอกชนในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในการสนองความต้องการของประชาชน และประการที่สอง กลไกทางการเมืองตามระบบประชาธิปไตยในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอีกเช่นกัน ดังนั้นการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการจึงต้องตระหนักถึงกลไกการตัดสินใจที่สำคัญ 2 ประการนี้

การตัดสินใจของสังคมตามกลไกการค้าเสรีเน้นกลไกราคา และการแข่งขันในการกำหนดมูลค่าสินค้าและบริการต่าง ๆ โดยมีกำไรเป็นวัตถุประสงค์หลักในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากร ส่วนกลไกของสังคมตามระบบประชาธิปไตยเน้นการใช้เสียงข้างมาก (Majority Rule) ในการเลือกผู้แทน (Representation) เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศตามกระบวนการของระบบรัฐสภาโดยรัฐบาลเสียงข้างมาก ดังนั้นการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการทางเศรษฐศาสตร์จึงเป็นวิธีการศึกษาที่เน้นหลักการการพิจารณาอนุมัติโครงการตามทิศทางความต้องการของสังคมโดยรวมตามครรลองของระบบประชาธิปไตย และ



อาศัยสัญญาณทางราคาที่กำหนดโดยประชาชนอีกเช่นกัน ตามกลไกการค้าเสรีในการประเมินต้นทุนค่าเสียโอกาสและประโยชน์ของโครงการนั้น ๆ

การประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ของโครงการเป็นวิธีการหนึ่ง ที่นิยมใช้ เพื่อเป็นเกณฑ์ตัดสินว่าโครงการพัฒนาที่มีการเสนอให้ดำเนินการนั้น ๆ สมควรได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการหรือไม่ โดยทั่วไปการประเมินความคุ้มค่าของโครงการจะทำการประเมินมูลค่าของโครงการด้านประโยชน์และด้านต้นทุนค่าเสียโอกาส แล้วนำมาเปรียบเทียบกันว่า โครงการดังกล่าวให้ประโยชน์ต่อสังคมคุ้มค่ากับต้นทุนค่าเสียโอกาสของโครงการหรือไม่ ในระยะต่อมาได้มีการพิจารณาวิธีการประเมินความคุ้มค่าของโครงการให้ครอบคลุมผลกระทบของโครงการด้านสิ่งแวดล้อมด้วย (Extended CBA) โดยการประยุกต์วิธีการทางเศรษฐศาสตร์และเครื่องมือทางสถิติเพื่อประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และนำมูลค่าของผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้ไปรวมกับข้อมูลด้านประโยชน์หรือต้นทุนของโครงการต่อไป

หลักการของการประเมินความคุ้มค่าของโครงการมีความสอดคล้องกับกลไกการค้าเสรี และหลักการพิจารณาโครงการด้วยกลไกทางการเมือง เพราะหลักการทั้งสองยึดเอาประชาชนเป็นที่ตั้งว่าประชาชนมีความรู้สึกรายการกับโครงการพัฒนานั้น ๆ กระบวนการทางการเมืองโดยระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชน โดยให้ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิ์ที่จะแสดงออกเท่า ๆ กัน (หนึ่งคนหนึ่งเสียง) แต่การวิเคราะห์โครงการอนุญาตให้ประชาชนแต่ละคนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการในระดับที่แตกต่างกันได้ ดังแสดงออกมาเป็นมูลค่าของประโยชน์ของโครงการ (หรือต้นทุนค่าเสียโอกาสของโครงการ) ที่อาจแตกต่างกันไประหว่างบุคคลต่าง ๆ แต่ท้ายสุดเมื่อนำมูลค่าประโยชน์และต้นทุนของโครงการมาเปรียบเทียบกันก็จะทำให้ทราบว่า ประชาชนมีความเห็นว่า โครงการดังกล่าวมีประโยชน์หรือมีคุณค่าน้อยเพียงใด และสมควรได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนหรือไม่



สำหรับประเทศไทย ได้มีการนำหลักการพิจารณาโครงการด้วยการประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการพิจารณาอนุมัติโครงการขนาดใหญ่ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งโครงการพัฒนาดังกล่าวเป็นโครงการเงินกู้จากต่างประเทศหรือโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับโครงการพัฒนาทั่ว ๆ ไปของหน่วยงานราชการ ยังมิได้มีการกำหนดให้ต้องทำการประเมินความคุ้มค่าการลงทุน ดังนั้นจึงทำให้การตัดสินใจอนุมัติโครงการ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อโครงการต่าง ๆ กระทำไปโดยผ่านหลักการทางการเมืองหรือหลักการของระบบราชการเป็นหลัก

ในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์มีหลักการและขั้นตอนในการศึกษา แบ่งได้เป็น 9 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 พิจารณาว่าใครเป็นผู้ที่จะได้รับประโยชน์และผู้ที่เสียประโยชน์จากโครงการ ในการดำเนินโครงการอาจส่งผลกระทบในรูปของความขัดแย้งเพื่อแย่งการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ เพราะพื้นที่ดังกล่าวสามารถใช้ประโยชน์ได้หลายทาง เช่น โครงการสร้างถนนที่ต้องมีการตัดป่าไม้บางส่วน หรือการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้จะต้องระบุให้ได้ว่า ใครเสียประโยชน์ ใครได้รับผลประโยชน์ จากโครงการดังกล่าว การกำหนดกลุ่มผู้เสียประโยชน์ และกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการคำนวณมูลค่าประโยชน์และต้นทุนของโครงการ

ขั้นตอนที่ 2 วิเคราะห์และทำความเข้าใจรายละเอียดโครงการที่ต้องการประเมิน เป็นการพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างผลตอบแทนของโครงการกรณีที่มีการลงทุนกับไม่มีการลงทุน (With and Without Project) หรือเปรียบเทียบระหว่างขนาดของโครงการ ทั้งนี้แล้วแต่วัตถุประสงค์ของการประเมินโครงการตัวอย่างเช่น



- การบริหารจัดการผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากโรงงานอุตสาหกรรม อาจเปรียบเทียบระหว่างการลงทุนสร้างกับการไม่สร้างระบบบำบัดน้ำเสีย
- โครงการสร้างถนน เปรียบเทียบระหว่างถนนหนา 50 เซนติเมตร กับถนนหนา 1 เมตร
- การตัดสินใจลงทุนเปรียบเทียบกับจะเริ่มลงทุนโครงการใหม่ขณะนี้กับการชะลอไว้ก่อนอีก 2 ปีจึงจะลงทุน

ขั้นตอนที่ 3 กำหนด Input และ Output ของโครงการรวมทั้งผลกระทบของโครงการ ในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการจำเป็นที่จะต้องระบุผลประโยชน์ที่ได้รับ (Benefits) และต้นทุนค่าเสียโอกาสที่เกิดขึ้น (Cost) ขั้นตอนในการศึกษา คือ การจัดทำรายงานผลกระทบทั้งหมดที่คาดว่าจะเกิดขึ้นโดยทั่วไปแล้วผู้ทำการศึกษาจำเป็นต้องทำการค้นคว้าหารายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อให้เข้าใจหลักวิชาการที่เป็นเรื่องสหวิทยาการของการลงทุนนั้น ๆ เพราะมีประเด็นทางเทคนิคเฉพาะทางที่ต้องทำความเข้าใจ โดยเฉพาะถ้าโครงการลงทุนมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่โครงการตั้งอยู่

ขั้นตอนที่ 4 การประเมินผลกระทบเชิงปริมาณ ขั้นตอนนี้เป็นการวัดสิ่งต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในขั้นตอนที่ 3 ให้ออกมาเป็นปริมาณ ขนาดของผลกระทบจากโครงการ คำนวณผลกระทบของโครงการในอนาคตตลอดอายุโครงการ โดยประมาณค่าเป็นตัวเลขและมีหน่วยวัดที่ชัดเจน (เช่น ต้นต่อคนต่อปี) รายการใดวัดเป็นปริมาณไม่ได้ก็ให้ระบุไว้ด้วย เพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้ทำการศึกษาพิจารณาครอบคลุมรายการต่าง ๆ ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์หรือไม่ รายการใดจะไม่วัดรวมอยู่ในขอบเขตของการศึกษา ก็ควรชี้แจงไว้พร้อมเหตุผลว่าเหตุใดทำไม่ได้ หรือเหตุใดไม่นำมาพิจารณา เป็นต้น เช่น ในขั้นตอนที่ 3 พบว่าผลกระทบของโครงการลงทุนจะทำให้ชาวบ้านจับปลาและสัตว์น้ำอื่น ๆ ลดลง ในขั้นตอนที่ 4 จะต้อง



ทำการวัดจำนวนปลา และปริมาณสัตว์น้ำชนิดอื่น ๆ ที่ลดลง คิดเป็นน้ำหนัก ก็กิโลกรัมต่อปี เป็นต้น อนึ่ง ความชัดเจนและการทำงานอย่างรอบคอบละเอียดถี่ถ้วนในขั้นตอนที่ 3 และขั้นตอนที่ 4 จะช่วยป้องกันการนับซ้ำที่อาจเกิดขึ้นได้

ขั้นตอนที่ 5 การประเมินมูลค่าเป็นตัวเงินของผลกระทบต่าง ๆ หลังจากที่ได้ประเมินผลกระทบในเชิงปริมาณแล้ว จึงนำค่าที่ได้มาคำนวณมูลค่าเป็นตัวเงินตลอดอายุโครงการ เช่น ถ้าใช้ตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนที่ 3 และขั้นตอนที่ 4 จะทำการประเมินมูลค่าปลาที่ลดลงให้เป็นตัวเงิน ซึ่งอาจมีหน่วยเป็นบาทต่อปี โดยในขั้นตอนนี้อาจแบ่งการประเมินมูลค่าไว้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง มูลค่าประโยชน์และต้นทุนของโครงการที่สามารถใช้ราคาสินค้าทั่ว ๆ ในการประเมินได้ และส่วนที่สอง มูลค่าประโยชน์และต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมที่การประเมินมูลค่ามีความสลับซับซ้อน และจำเป็นต้องใช้วิธีการประเมินเฉพาะทางที่จะกล่าวต่อไปในบทที่ 3

ขั้นตอนที่ 6 ทำการรวมมูลค่าทางด้านประโยชน์และต้นทุน เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องจากขั้นที่ 5 กล่าวคือ ถ้าโครงการลงทุนมีประโยชน์มากกว่า 1 รายการ ก็ให้รวมมูลค่าผลประโยชน์ของทุกรายการเข้าด้วยกัน ทำเช่นเดียวกันกับทางด้านต้นทุนที่เกิดจากโครงการด้วย

ขั้นตอนที่ 7 คำนวณมูลค่าปัจจุบันสุทธิ การคำนวณมูลค่าสุทธิหรือผลตอบแทนสุทธิของโครงการมักจะต้องการรวมตัวเลขต้นทุนและประโยชน์ที่เกิดขึ้นในปีต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประโยชน์ของโครงการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ในการรวมตัวเลขที่เกิดขึ้นในระยะเวลาที่ต่างกันจำเป็นต้องทำการปรับค่าตัวเลขให้เป็นมูลค่าปัจจุบันก่อนที่จะทำการคำนวณผลตอบแทนรวม การคำนวณมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value : NPV) จะใช้สูตรดังต่อไปนี้



$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{(B_t - C_t)}{(1 + r)^t}$$

- โดยที่ NPV คือ มูลค่าปัจจุบันสุทธิของโครงการ
 B_t คือ มูลค่าผลประโยชน์ในปีที่ t
 C_t คือ มูลค่าต้นทุนในปีที่ t
 t คือ งวดเวลามีค่าตั้งแต่ปีที่ 0 ซึ่งเป็นปัจจุบันและสิ้นปีที่ n
 r คือ อัตราคิดลดเพื่อแปลงค่าเงินในอนาคตให้เป็นมูลค่าปัจจุบัน

ขั้นตอนที่ 8 ศึกษาความเสี่ยงของโครงการ (Sensitivity Analysis)

การประเมินความคุ้มค่าของโครงการเป็นสิ่งที่ต้องคาดการณ์ว่าอะไรจะเกิดขึ้นบ้าง ซึ่งการคาดการณ์นี้อาจจะถูกต้องบ้างผิดพลาดบ้าง โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับราคาในอนาคตไม่ว่าจะเป็นราคาของปัจจัยการผลิต และผลผลิต ทางออกที่สามารถกระทำได้คือ การศึกษาความเสี่ยงของโครงการ วิธีนี้จะช่วยลดความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้จากการประเมิน

ขั้นตอนที่ 9 ข้อเสนอแนะและตัดสินใจเลือกโครงการ

หลังจากการศึกษาคือการตอบแทนของทางเลือกต่าง ๆ การศึกษาผลกระทบที่โครงการมีต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการศึกษาความเสี่ยงของโครงการ การวิเคราะห์ควรจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจอนุมัติโครงการต่อไป



บทที่ 3

หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง กับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ

ในหลายโอกาส แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในด้านต่าง ๆ และที่สำคัญคือ ด้านการจัดการกิจกรรมทางการเกษตร ดังตัวอย่างเรื่องทฤษฎีใหม่ ด้านการจัดการทรัพยากรดิน-น้ำ-ป่า หรือการบริหารจัดการในระดับครัวเรือน เช่น การทำบัญชีครัวเรือน เป็นต้น แต่ไม่บ่อยครั้งนักที่หลักเศรษฐกิจพอเพียงจะถูกนำมาพิจารณาในกรอบของการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการจากการสังเกตการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและการศึกษาพระราชดำรัสต่าง ๆ พบว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ใช้หลักของความคุ้มค่าในการตัดสินใจพิจารณาโครงการสำคัญต่าง ๆ มากมาย ดังที่จะสามารถยกเป็นตัวอย่างในบทนี้เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างหลักเศรษฐกิจพอเพียงและการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ ซึ่งจากกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณายกตัวอย่างไว้ กรณีของการสร้างเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ หรือการพิจารณาตัดสินใจในการลงทุนด้านอาวุธของประเทศก็ล้วนแต่แสดงให้เห็นถึงการที่พระองค์ทรงมีหลักคิด ด้านความคุ้มค่าของการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งสิ้น นอกจากนี้ หากกล่าวถึงแนวคิดเรื่องการวิเคราะห์ประสิทธิภาพด้านต้นทุน (Cost Effectiveness) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ได้แสดงให้เห็นถึงหลักคิดของการใช้จ่ายอย่างประหยัดไว้ในหลายกรณีผ่านหลักการทรงงาน เช่น เรื่องการดำเนินงานที่เน้นการประหยัด เรียบง่าย และได้ประโยชน์สูงสุด อธรรมปราบอธรรม หรือหลักการที่พระองค์ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งหลายล้วนเป็นหลักการที่เน้นการประหยัด เช่น เรื่องการปลูกป่าโดยไม่ต้องปลูก หรือการใช้น้ำดีไล่น้ำเสีย เป็นต้น



ความหมายของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ในการอัญเชิญปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการนั้น ได้ใช้นิยามเศรษฐกิจพอเพียงตามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาพระราชทานผ่านสำนักราชเลขาธิการเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 มายังท่านประธานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามหนังสือที่ รล 0003/18888 เป็นคำอธิบายถึงความหมายของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่าถึงแม้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงกล่าวถึงปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมากกว่า 3 ทศวรรษแล้ว ในพระบรมราโชวาทต่าง ๆ แต่คำนิยามของเศรษฐกิจพอเพียงได้ปรากฏชัดเจนในปี พ.ศ. 2542



ที่ รล 0003/18888

สำนักราชเลขาธิการ
พระบรมมหาราชวัง กทม.10200

๔๑ พฤศจิกายน 2542

เรื่อง พระราชทานพระบรมราชานุญาต

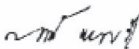
เรียน ประธานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือที่ นร 1001/พ.01 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2542

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำนวนบทความเรื่อง "ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" ที่แก้ไขแล้ว

ตามที่ท่านขอให้ นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรม-
ราชวินิจฉัย บทความเรื่อง "ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา
การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิในทางเศรษฐกิจและสาขาอื่น ๆ มาร่วมกัน
ประมวลและกลั่นกรองพระราชดำรัส เรื่องเศรษฐกิจพอเพียง และขอพระราชทานพระบรม-
ราชานุญาตนำบทความดังกล่าวไปเผยแพร่ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของสำนักงานฯ และทุกฝ่าย
ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป นั้น

ได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรง
พระกรุณาปรับปรุงแก้ไขพระราชทาน และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรม-
ราชานุญาต ตามที่ขอพระมหากรุณา


(หม่อมหลวงทิระพงศ์ เกษมศรี)

ราชเลขาธิการ

กองการในพระองค์

โทร.2253457 - 62 ต่อ 2315, 2316



เศรษฐกิจพอเพียง

“เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดนานกว่า ๒๕ ปี ตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และเมื่อภายหลังได้ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไขเพื่อให้รอดพ้น และสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปใน ทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควร ต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี



จากคำนิยามข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางการดำเนินชีวิตที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในชีวิตได้ทุกด้าน เพื่อทำหน้าที่เป็นแนวทางการปฏิบัติตน ทั้งในหน้าที่การงานและการดำเนินชีวิตส่วนตัว สำหรับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการนั้น พบว่า ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวคิดที่มีความเหมาะสมที่จะมาใช้ควบคู่กับหลักทฤษฎีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ สามารถทำให้การวิเคราะห์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกระบวนการเรียนการสอนวิชาการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการที่ปัจจุบันอาจมีการเน้นหลักการทางทฤษฎี หากนักวิเคราะห์โครงการทั้งหลายสามารถน้อมนำหลักเศรษฐกิจพอเพียงมาผสมผสานจะทำให้ผลการวิเคราะห์มีความถูกต้อง และแม่นยำมากยิ่งขึ้น

“...ความพอเพียงนี้ก็แปลว่า ความพอประมาณและความมีเหตุผล...”

พระราชดำรัส

พระราชทานแก่คณะบุคคลต่าง ๆ ที่เข้าเฝ้าฯ ถวายชัยมงคล

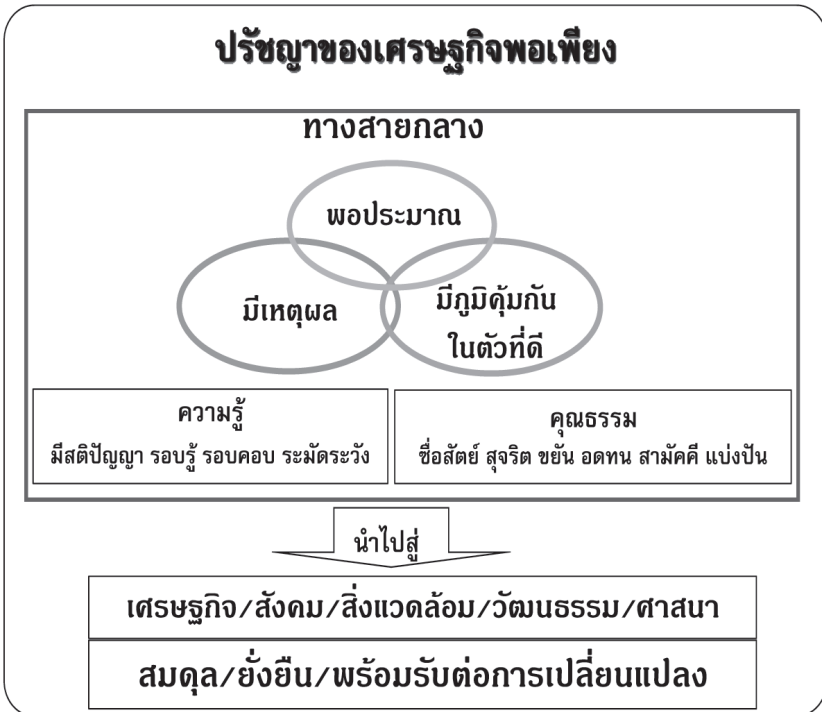
เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา

ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต

วันศุกร์ที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๑



ในทัศนะของผู้เขียน ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมีสาระสำคัญที่สามารถสรุปได้เป็น 5 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ความมีเหตุผล ประการที่สอง ความพอประมาณ ประการที่สาม การมีภูมิคุ้มกัน โดยหลักการทั้งสามนี้ต้องปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขสำคัญสองประการ ได้แก่ ความรอบรู้ และหลักความเป็นธรรม สาระสำคัญทั้ง 5 ประการนี้มักเป็นที่รู้จักในนามว่า “สามห่วง สองเงื่อนไข” โดยหากมีการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์โครงการ จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ความสมดุลและยั่งยืนพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต



จากที่กล่าวมาข้างต้น ขอขยายความปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในแต่ละองค์ประกอบเพื่อแสดงให้เห็นว่านักวิเคราะห์โครงการสามารถนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ประโยชน์ได้อย่างไรบ้าง โดยการลำดับความสำคัญตามความคิดเห็นของผู้เขียนเองดังต่อไปนี้

ความซื่อสัตย์สุจริต

จากการที่ได้มีโอกาสศึกษารายงานการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการต่าง ๆ พบว่า สาเหตุสำคัญที่สุดของความผิดพลาดในการวิเคราะห์โครงการ คือ การขาดความซื่อสัตย์สุจริตในการทำการศึกษาคำนวณความคุ้มค่าของโครงการ ซึ่งหากนักวิเคราะห์โครงการขาดความซื่อสัตย์แล้ว ผลการวิเคราะห์ก็ย่อมลำเอียงเข้าข้างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินโครงการ เช่น ภาคเอกชนอยากให้มีการลงทุนในโครงการรถไฟฟ้า เพราะจะทำให้เกิดรายได้ทั้งจากการก่อสร้างรถไฟฟ้า การจัดซื้อจัดจ้าง การเวนคืนที่ดิน รวมถึงการเก็บค่าโดยสารที่เดินสองข้างทางรถไฟฟ้าด้วย ดังนั้น จึงทำให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเชิงธุรกิจอาจผลักดันให้นักวิเคราะห์ทำการบิดเบือนการทำการศึกษารายงานการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการรถไฟฟ้า เพื่อให้ผลการศึกษาแสดงถึงความคุ้มค่าของการลงทุน ในขณะที่หากมีการวิเคราะห์อย่างตรงไปตรงมาแล้วการลงทุนในโครงการดังกล่าว อาจไม่มีความคุ้มค่าก็เป็นได้ ดังนั้นหากนักวิเคราะห์ทำการศึกษาโดยขาดความซื่อสัตย์สุจริตแล้วถึงแม้วิธีการศึกษาจะลุ่มลึกหรือใช้วิธีการคำนวณที่ทันสมัยเพียงใด ผลการศึกษาก็จะไม่ถูกต้อง เพราะจะลำเอียงเข้าข้างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเสมอ ซึ่งหากโครงการดังกล่าวเป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่าต่อสังคมโดยรวม เมื่อมีการตัดสินใจลงทุนในโครงการเพื่อให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียบางคนได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวก็จะทำให้เกิดการสูญเสียต่อสังคมโดยรวม

ปัญหาการขาดความซื่อสัตย์ในการวิเคราะห์โครงการเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ในหลากหลายรูปแบบและขั้นตอน ดังนั้นผู้ที่ศึกษารายงานการวิเคราะห์จึงต้องให้ความสำคัญกับประเด็นต่าง ๆ ว่า นักวิเคราะห์ได้มีขั้นตอนการศึกษาถูกต้องหรือไม่ การใช้หลักวิธีต่าง ๆ ในการศึกษากระทำด้วยเหตุผลอะไร หรือมี



**“...ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นพื้นฐานของความดีทุกอย่าง
เด็ก ๆ จึงต้องฝึกฝนอบรมให้เกิดมีขึ้นในตนเอง เพื่อ
จักได้เติบโตขึ้นเป็นคนดีมีประโยชน์ และมีชีวิตที่สะอาด
ที่เจริญมั่นคง...”**

พระบรมราโชวาท

พระราชทานเพื่อเชิญลงพิมพ์ในหนังสือวันเด็ก ปีพุทธศักราช ๒๕๓๑

การคำนวณอย่างถูกต้องหรือไม่ ตัวอย่างต่อไปนี้เป็นลักษณะของการศึกษาที่มักเป็นจุดที่ทำให้เกิดการบิดเบือนในการคำนวณเพื่อให้ผลการศึกษาผิดเพี้ยนไปจากที่ควรจะเป็น เพื่อเอื้อประโยชน์กับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการอนุมัติโครงการ ซึ่งโดยส่วนมากแล้วจะเป็นในลักษณะของโครงการที่อาจไม่มีความจำเป็น แต่เพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลจึงทำให้เกิดการทุจริตในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ เพื่อให้โครงการมีขนาดของผลประโยชน์สูงเกินความเป็นจริง และ/หรือมีขนาดของต้นทุนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

การละเลยทางเลือกทำเลที่ตั้งของโครงการ

การศึกษาคำนวณความคุ้มค่าของโครงการควรศึกษาทำเลที่ตั้งเพื่อเป็นทางเลือก 2-3 ทางเลือก เพื่อให้ผู้ตัดสินใจพิจารณาว่า ทำเลที่ตั้งใดมีความเหมาะสมมากที่สุด (Site Selection) ในประเด็นนี้เจ้าของโครงการมักละเลยการเสนอทางเลือกที่ตั้งของโครงการ เพราะผู้ที่หวังได้ผลประโยชน์ได้มีการซื้อหาที่ดินเพื่อเก็งกำไรรอบ ๆ โครงการเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น การวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการจึงมักกำหนดทำเลที่ตั้งของโครงการมาเพียงที่เดียว โดยไม่มีทางเลือกให้ผู้ที่ต้องตัดสินใจเลือกทำเลที่เหมาะสมที่สุดสำหรับสังคม การกระทำเช่นนี้ ถึงแม้ค่า NPV ของโครงการจะเป็นบวก (เช่น มูลค่าปัจจุบันของโครงการคำนวณมาได้ 7,000 ล้านบาท) และทำให้ผู้ตัดสินใจให้ความเห็นชอบ แต่ที่จริงแล้ว สังคมโดยรวมอาจเสียหายจาก



การวิเคราะห์ที่ขาดความซื่อสัตย์เช่นนี้ได้ เพราะถ้าหากมีการนำเสนอทางเลือกอื่น ๆ ทางเลือกที่ถูกกันออกไปจากการศึกษานั้น อาจมีมูลค่าปัจจุบันสูงกว่า 7,000 ล้านบาท ก็เป็นไปได้

การกำหนดรายการประโยชน์ที่มากเกินไปจนเกินความเป็นจริง

การกำหนดรายการประโยชน์ที่มากกว่าที่เป็นจริงเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้เจ้าของโครงการสามารถทำให้โครงการที่ไม่ควรลงทุนกลับเป็นโครงการที่มีคุณค่าได้ ตัวอย่างเช่น โครงการส่งออกแร่ให้ประโยชน์กับประเทศในด้านมูลค่าการส่งออก แต่ในการชี้แจงผลประโยชน์ของโครงการได้มีการนำรายการประโยชน์อื่นมารวมด้วย เช่น สร้างรายได้ให้ชุมชนท้องถิ่น สร้างรายได้ในรูปภาษีให้รัฐบาลท้องถิ่น เกิดการจ้างงาน ฯลฯ ซึ่งรายการเหล่านี้ได้ถูกสะท้อนไว้อยู่ในรายรับจากการส่งออกแร่อยู่แล้ว และไม่ควรเอามานับซ้ำอีก

การคำนวณขนาดของผลตอบแทนของโครงการ

สิ่งที่นักวิเคราะห์ที่ขาดความซื่อสัตย์มักนิยมกระทำคือ การกำหนดสมมติฐานกระแสรายรับที่สูงเกินความเป็นจริง เช่น กรณีการสร้างรถไฟฟ้า อาจมีการคำนวณรายรับจากจำนวนผู้โดยสารโดยสมมติให้รถไฟฟ้าทุกขบวนที่จะสร้างขึ้นมีผู้โดยสารใช้บริการเต็มขบวนทุกขบวนและตลอดเวลาเดินทาง กล่าวคือเป็นการคำนวณรายรับที่สูงที่สุดตามศักยภาพ แต่ในความเป็นจริงพบว่า ผู้โดยสารที่ใช้บริการไม่เต็มขบวนตลอดเวลา ดังนั้นการสมมติให้มีผู้โดยสารเต็มขบวนตลอดเวลา จึงเท่ากับเป็นการจงใจคำนวณที่ให้ประโยชน์ของโครงการสูงกว่าที่เป็นจริง

การละเลยหลักการ With and Without

หลักการ with and without เป็นหลักการสำคัญในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ โดยรวมแล้วหลักการนี้ กำหนดว่าความคุ้มค่าของโครงการนั้นต้องเป็นการเปรียบเทียบผลตอบแทนระหว่างสองสถานการณ์ ได้แก่ รายได้หากมีการดำเนินโครงการ (with project) กับรายได้หากไม่มีการดำเนินโครงการ



(without project) หากการดำเนินโครงการทำให้รายได้ของประชาชนสูงขึ้น เมื่อเทียบกับการไม่ดำเนินโครงการ ส่วนเพิ่มของรายได้ที่เกิดขึ้นนั้นก็คือ มูลค่าจากการดำเนินโครงการนั่นเอง แต่ในทางปฏิบัติพบว่า นักวิเคราะห์ไม่นิยมใช้หลักการ with and without นี้ เพราะทำได้ยากในการพิสูจน์ว่าการดำเนินโครงการจะสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้จริง ดังนั้น นักวิเคราะห์จึงหลีกเลี่ยงด้วยการใช้หลักการ before and after แทน กล่าวคือ การตรวจสอบว่ารายได้หลังการดำเนินโครงการสูงกว่าก่อนมีการดำเนินโครงการหรือไม่ ซึ่งการเปรียบเทียบแบบนี้เป็นการเปรียบเทียบที่ไม่ถูกต้อง เพราะการเปรียบเทียบรายได้ระหว่างสองช่วงเวลานั้น การที่รายได้สูงขึ้นอาจเป็นผลมาจากสาเหตุอื่นได้ โดยไม่เกี่ยวกับการดำเนินโครงการ

การเลือกอัตราคิดลด

การใช้อัตราคิดลดเป็นสิ่งที่นักวิเคราะห์โครงการต้องพิจารณาตามความเหมาะสมว่า โครงการแบบต่าง ๆ สมควรจะใช้อัตราคิดลดอย่างไรดี เช่น โครงการที่ใช้เงินกู้ โครงการที่ใช้เงินภาษีมาลงทุน โครงการที่หวังผลในระยะใกล้ เช่น รถไฟฟ้า หรือโครงการที่หวังผลระยะยาว เช่น โครงการด้านการศึกษา โครงการเหล่านี้จะมีการกำหนดอัตราคิดลดที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละโครงการ แต่ถ้าหากนักวิเคราะห์ขาดความตรงไปตรงมาและเลือกที่จะใช้ช่องทางการกำหนดอัตราคิดลดเพื่อบิดเบือนผลการวิเคราะห์โครงการก็สามารถทำได้ เช่น กรณีโครงการที่มีผลตอบแทนในปัจจุบันมากกว่าในอนาคต หรือเป็นโครงการที่มีต้นทุนในอนาคตมากกว่าในปัจจุบัน การเลือกใช้อัตราคิดลดที่ต่ำก็จะช่วยให้โครงการมีอัตราผลตอบแทนที่สูงได้ ดังนั้นการเลือกใช้อัตราคิดลดก็เป็นอีกวิธีหนึ่งในการบิดเบือนผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ

การไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการในปัจจุบันได้มีการพัฒนาวิธีการประเมินผลกระทบที่ไม่สามารถวัดเป็นตัวเงินได้ (Non-Market Valuation Methods) เช่น ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผลกระทบทางศิลปวัฒนธรรม หรือผล



กระทบอื่น ๆ ทางสังคม ในอดีตการประเมินผลกระทบในลักษณะดังกล่าวให้เป็นตัวเงินไม่สามารถกระทำได้ จึงทำให้โครงการลงทุนในอดีตที่มีผลกระทบทางลบต่อสังคมไม่สามารถวัดมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ และอาจได้รับการอนุมัติให้มีการดำเนินการทั้ง ๆ ที่เป็นโครงการที่ไม่มีความคุ้มค่า เพราะเป็นโครงการที่ส่งผลความเสียหายเชิงสังคมมากกว่าประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ แต่ในปัจจุบันได้มีการพัฒนาเครื่องมือทางสถิติขึ้นมาเพื่อใช้ในการวัดมูลค่าผลกระทบที่มีได้เป็นตัวเงินทำให้การวิเคราะห์สามารถครอบคลุมถึงประเด็นเหล่านี้ด้วย เช่น วิธี Hedonic Price Method ใช้วัดมูลค่าผลกระทบทางเสียง หรือวิธี Travel Cost Method ใช้วัดมูลค่าผลกระทบทางนันทนาการ เป็นต้น ดังนั้นการละเลยการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจึงเป็นข้ออ้างที่ใช้ในการละเลยการคำนวณผลกระทบทางลบของโครงการทำให้โครงการมีอัตราผลตอบแทนที่สูงเกินความเป็นจริง

การละเลยต้นทุนจม (Sunk Cost)

ต้นทุนจม (Sunk Cost) คือ ต้นทุนที่เกิดขึ้นเป็นเวลานานแล้วโดยได้เสียค่าใช้จ่ายไปจำนวนหนึ่ง ขณะที่การลงทุนอาจไม่ได้เกิดขึ้น แต่เมื่อได้มีการพิจารณาการลงทุนใหม่ ต้นทุนที่ได้ซื้อหาไว้แล้วตั้งแต่ในอดีตจะถูกจัดเป็นต้นทุนจมที่มักจะไม่นำมาวิเคราะห์ในการศึกษาความคุ้มค่าของโครงการ (ไม่นับว่าเป็นต้นทุนของโครงการถึงแม้จะเกิดค่าใช้จ่ายแล้ว) ดังนั้น การไม่นับต้นทุนจมจึงทำให้ต้นทุนรวมของโครงการต่ำกว่าที่ควรจะเป็นได้ และทำให้โครงการที่อาจไม่ควรได้รับการอนุมัติให้มีการลงทุนสามารถได้รับการอนุมัติได้ ดังนั้น นักวิเคราะห์ที่ขาดความซื่อสัตย์จะหาวิธีที่จะให้ต้นทุนบางประเภทจัดเป็นต้นทุนจม เพื่อที่จะได้ไม่ต้องถูกนับให้เป็นต้นทุนของโครงการ การกระทำเช่นนี้เช่นวิธีที่มีความถูกต้อง หากนักวิเคราะห์มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่าต้นทุนจมคืออะไร และการได้มาซึ่งต้นทุนจมเป็นไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือมีการนำต้นทุนที่ไม่ใช่ต้นทุนจวมานิยามให้เป็นต้นทุนจม เพื่อที่จะได้ไม่ต้องถูกนำมารวมเป็นต้นทุนของโครงการ เช่น ที่ดินที่ซื้อหามาในอดีตไม่สามารถจัดให้เป็นต้นทุนจมได้



ความรู้รอบรู้

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเน้นการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาของประเทศที่อยู่บนพื้นฐานของการใช้ความรู้ การใช้ข้อมูลที่ถูกต้องในการตัดสินใจ ตัวอย่างเช่น ศูนย์ศึกษาต่าง ๆ ที่พระองค์ได้ทรงพระกรุณาก่อตั้งขึ้นล้วนเป็นศูนย์ศึกษาเพื่อนำความรู้ต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อให้เป็นที่ประจักษ์อย่างแท้จริงว่าเทคโนโลยีใหม่ ๆ เหล่านั้น สามารถนำมาประยุกต์ใช้และช่วยทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นด้านการสร้างรายได้ การลดปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือการเพิ่มความมั่นคงให้กับผลผลิต เป็นต้น

ในส่วนของการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการก็เช่นกัน เป็นการศึกษาที่เน้นการใช้ความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่เป็นอย่างมาก นักวิเคราะห์ต้องเข้าใจลักษณะของผลกระทบที่เกิดขึ้น ความรุนแรงของผลกระทบแต่ละประเภท และประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ เพื่อให้สามารถนำผลกระทบต่าง ๆ มาประมวลเพื่อให้ทราบว่าโดยรวมแล้วโครงการดังกล่าวให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าหรือไม่ ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการพบว่า ถึงแม้โครงการลงทุนอาจมีลักษณะคล้าย ๆ กัน เช่น โครงการตัดถนนเหมือนกัน หรือโครงการสร้างเขื่อนเหมือนกัน แต่โครงการเหล่านี้อาจมีลักษณะการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน การใช้แนวทางการวิเคราะห์ที่เหมือนกันสำหรับโครงการที่คล้ายคลึงกันเป็นสิ่งที่อันตรายมาก เพราะอาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการวิเคราะห์อย่างมาก



“...เมื่อพูดถึงการสร้างความสำเร็จก้าวหน้าของบ้านเมือง มักจะติดกันถึงงานที่ใหญ่โตมากๆ เช่น การสร้างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เป็นต้น สำหรับประเทศของเรา ข้าพเจ้าใคร่ขอให้นักวิชาการและปฏิบัติการทางเทคโนโลยี หันมาพิจารณาถึงการสร้างสรรค์อีกแบบหนึ่งด้วย คือการใช้หลักวิชาการและความริเริ่มสร้างงานที่อาจดูไม่ใหญ่โตนัก แต่มีประสิทธิภาพสูงและอำนวยความสะดวกโดยตรงได้มาก โดยนำเอาทรัพยากรธรรมชาติ ความรู้ความสามารถ ตลอดจนแรงงานของคนส่วนใหญ่ให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยและให้เกิดความเสียหาย หรือความสูญเสียเปล่านั้นน้อยที่สุด การสร้างความเจริญในลักษณะนี้ จะช่วยสร้างเสริมความเจริญของกิจการส่วนรวมได้แน่นอน เมื่อเราค่อยๆ สร้างความเจริญมันคงให้เพิ่มทวีขึ้นแก่ทุกคนในชาติได้จริง ๆ แล้วความเจริญยิ่งใหญ่ที่ปรารถนาปรารถนา ก็จะเกิดตามมาเองในไม่ช้านัก...”

พระบรมราโชวาท

ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า

จฬ วิทยาเขตเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

วันอังคารที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๒๐



ตัวอย่างเช่น การสร้างเขื่อนเก็บน้ำจะมีลักษณะการวิเคราะห์ที่แตกต่างไปจากการสร้างเขื่อนทดน้ำเป็นอย่างมาก เพราะลักษณะของการใช้ประโยชน์โครงการจะแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยที่การสร้างเขื่อนเก็บน้ำเป็นการตัดสินใจเพื่อกักเก็บน้ำในฤดูฝนเพื่อนำน้ำมาใช้ในฤดูแล้ง ดังนั้นการวิเคราะห์ความคุ้มค่าจึงเป็นการเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ของน้ำในฤดูฝนหรือประโยชน์ของน้ำในฤดูแล้ง ในขณะที่การสร้างเขื่อนทดน้ำเป็นการตัดสินใจกักเก็บน้ำระหว่างพื้นที่เหนือเขื่อนกับพื้นที่ท้ายเขื่อน ดังนั้นการวิเคราะห์ความคุ้มค่าจึงต้องเป็นการเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ของน้ำระหว่างการนำน้ำมาใช้ในพื้นที่ท้ายเขื่อนหรือพื้นที่เหนือเขื่อน ดังนั้นนักวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการจึงไม่ควรทำการศึกษาความคุ้มค่าโดยการ “ท่องจำ” หรือการวิเคราะห์ที่ดำเนินการในลักษณะของการ “ทำตามรายงานในอดีต” เพราะการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการมักไม่มีสูตรสำเร็จ แต่นักวิเคราะห์ต้องแสวงหาความรู้ในแต่ละพื้นที่ ๆ แตกต่างกันไป เพื่อให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงลักษณะทางกายภาพของโครงการที่กำลังพิจารณาอยู่ สภาพภูมิสังคมของพื้นที่นั้น ๆ สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบ (การมีน้ำมากในบางชุมชนอาจเป็นผลเชิงบวก ในขณะที่การมีน้ำมากในบางชุมชนอาจเป็นผลเชิงลบ) ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งโครงการต่าง ๆ จะมีผลกระทบเหล่านี้แตกต่างกันไป

ด้วยเหตุนี้ นักวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการที่ดีจึงไม่สามารถท่องจำว่าโครงการประเภทนี้ โครงการประเภทยานั้น ต้องมีลักษณะการวิเคราะห์อะไรบ้าง รายการด้านประโยชน์มีอะไรบ้าง และรายการด้านต้นทุนมีอะไรบ้าง แต่นักวิเคราะห์ควรมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในหลักวิชาการของการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการและสามารถนำหลักวิชาการของการวิเคราะห์ความคุ้มค่ามาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี องค์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ ได้แก่ ความเข้าใจในหลักการของค่าเสียโอกาส ราคาเงา หลัก with and without การเลือกใช้อัตราคิดลดต่าง ๆ การเลือกใช้



การปรับมูลค่าด้วย conversion factor หรือ shadow exchange rate ความแตกต่างระหว่าง nominal vs. real values หรือ constant price vs. current price ปัญหาการนับซ้ำที่มักเกิดขึ้น โดยผ่านกลไกการปรับตัวของมูลค่าที่ดิน หรือวิธีการประเมินมูลค่าผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ความมีเหตุผล

การนำหลักการของความมีเหตุผลตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์นั้น เป็นสิ่งสำคัญในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการมิได้เป็นเครื่องมือที่สามารถนำมาใช้โดยลำพังเพื่อกำหนดว่าโครงการที่มีอัตราผลตอบแทนที่เป็นบวกนั้น จะต้องได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณให้มีการดำเนินการเสมอ แต่การวิเคราะห์ความคุ้มค่าเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งที่ต้องใช้ประกอบกับเครื่องมืออื่นในการตัดสินใจว่าโครงการนั้น ๆ ควรให้มีการดำเนินการหรือไม่ ดังนั้นการใช้หลักความมีเหตุผลควบคู่ไปกับหลักการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง หลักความมีเหตุผลมีความสำคัญในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการในสามลักษณะได้แก่ 1) การใช้เหตุผลในการกำหนดโครงการ (Project Identification) 2) การใช้เหตุผลในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพด้านต้นทุน และ 3) การใช้เหตุผลและผลในการดำเนินการวิเคราะห์ตามขั้นตอนต่าง ๆ

การใช้เหตุผลในการกำหนดโครงการ (Project Identification)

การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งเท่านั้นในการกำหนดว่าโครงการนั้น ๆ สมควรได้รับการสนับสนุนทางงบประมาณให้มีการดำเนินการหรือไม่ โดยไม่ได้หมายความว่าโครงการใด ๆ ที่มีมูลค่าปัจจุบันสุทธิเป็นบวกจะต้องได้รับการสนับสนุนเสมอไป หรือโครงการใดที่มีมูลค่าปัจจุบันสุทธิเป็นลบจะไม่ได้รับการสนับสนุนเสมอไป ในการกำหนดโครงการที่สมควรจะได้รับการสนับสนุนนั้น ไม่ว่าจะเป็นโครงการของภาครัฐหรือภาคเอกชนจำเป็นต้องมีการ



ดำเนินการพิจารณาภายใต้กรอบการบริหารงานของโครงสร้างขององค์กรนั้น ๆ เช่น ในภาครัฐ การกำหนดโครงการการลงทุนอาจเริ่มต้นด้วยการพิจารณาว่า รัฐธรรมนูญ นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ กำหนดให้ภาครัฐต้องดำเนินการด้านใดบ้าง การดำเนินโครงการตามแผนงานดังกล่าวจึงเป็นสิ่งสำคัญ แม้ว่าโครงการดังกล่าวอาจมีมูลค่าปัจจุบันสุทธิไม่สูงมากก็ตาม ในขณะเดียวกันโครงการที่มีมูลค่าปัจจุบันสุทธิที่สูง แต่ไม่ได้จัดอยู่ในกรอบแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐ อาจมิได้รับการสนับสนุนก็ได้ ดังนั้น การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการจึงสามารถนำมาใช้ในการจัดลำดับโครงการได้เฉพาะโครงการที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน เช่น ระหว่างโครงการถนนด้วยกัน หรือระหว่างโครงการโรงไฟฟ้าด้วยกัน เป็นต้น

สำหรับการพิจารณาโครงการที่มีมูลค่าปัจจุบันสุทธิที่เป็นลบก็เช่นเดียวกัน หากการวิเคราะห์โครงการพบว่า มีโครงการใดที่มีมูลค่าปัจจุบันสุทธิเป็นลบก็ไม่ได้หมายความว่าโครงการนั้น ๆ จะต้องถูกยกเลิกเสมอไป ตัวอย่างเช่น โครงการสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งหากวิเคราะห์ความคุ้มค่าแล้วอาจเป็นโครงการที่มีผลตอบแทนเป็นลบ แต่ด้วยเหตุผลว่าเป็นการช่วยเหลือด้านความยากจนของผู้ด้อยโอกาส ภาครัฐจึงให้การสนับสนุนด้านงบประมาณกับโครงการดังกล่าว

การใช้เหตุผลในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพด้านต้นทุน

ด้วยสาเหตุว่าในการดำเนินโครงการต่าง ๆ นั้น บางโครงการมีลักษณะเป็นโครงการที่สังคมโดยรวมได้ให้ความเห็นชอบในการดำเนินการแล้ว จึงทำให้โครงการในลักษณะเช่นนี้ไม่จำเป็นต้องศึกษาความคุ้มค่าของโครงการอีก เช่น การลงทุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน การลงทุนในโครงการด้านการให้บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน หรือการลงทุนด้านความมั่นคง เป็นต้น สำหรับการตัดสินใจลงทุนในโครงการที่กลไกภาครัฐได้ให้การอนุมัติโครงการดังกล่าวไปแล้ว ดังนั้น บทบาท



ของการศึกษาวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการจึงไม่ควรเป็นการตอบคำถามว่า โครงการดังกล่าวมีความคุ้มค่าหรือไม่ แต่ควรเป็นการศึกษาว่า หากต้องมีการดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ เจ้าของโครงการมีทางเลือกในการลงทุนอย่างไรบ้าง เพื่อให้สังคมได้รับบริการตามที่ต้องการ แต่เป็นการลงทุนที่ใช้งบประมาณหรือใช้ทรัพยากรของประเทศน้อยที่สุด ตัวอย่างเช่น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่ภาครัฐต้องกำหนดให้มีการดำเนินการอยู่แล้ว การลงทุนด้านการให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงไม่จำเป็นต้องศึกษาความคุ้มค่าของโครงการ แต่ควรมีการศึกษาว่า การบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรให้มีการบริการในรูปแบบใดจึงจะเป็นการให้บริการที่ประหยัดทรัพยากรของสังคมมากที่สุด และนักเรียนได้รับความรู้ตามมาตรฐานที่กำหนด

การใช้เหตุและผลในการดำเนินการวิเคราะห์ตามขั้นตอนต่าง ๆ

ตามที่ได้กล่าวข้างต้นในหัวข้อความซื่อสัตย์สุจริตว่า ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการนั้น เป็นลักษณะการศึกษาที่นักวิเคราะห์ต้องมีความตรงไปตรงมาในการพิจารณาว่า ขั้นตอนต่าง ๆ ของการศึกษานั้น ควรมีการวิเคราะห์อย่างไร โดยนักวิเคราะห์ต้องใช้วิจารณญาณและใช้ความเป็นเหตุและผลประกอบในการตัดสินใจเสมอ เช่น การเลือกใช้อัตราคิดลดสำหรับการศึกษาในแต่ละเรื่อง ควรเลือกใช้อัตราเท่าไรจึงจะเหมาะสมกับโครงการนั้น ๆ ควรปรับให้มีการใช้ค่าเสียโอกาสสำหรับการประเมินต้นทุนต่าง ๆ หรือไม่ หรือการใช้ราคาตลาดสำหรับปัจจัยการผลิตนั้นสะท้อนต้นทุนค่าเสียโอกาสของปัจจัยแล้วหรือยัง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการจึงไม่ใช่การศึกษาที่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนที่สำคัญ ๆ เท่านั้น แต่เป็นการสร้างผลงานทางวิชาการที่อาศัยทั้งความรู้ทางทฤษฎีส่วนหนึ่ง และการใช้วิจารณญาณหรือการให้เหตุผลของนักวิเคราะห์อีกส่วนหนึ่งประกอบกัน ด้วยเหตุนี้ การศึกษาความคุ้มค่าของโครงการที่ดำเนินการโดยนักวิเคราะห์แต่ละคนอาจมีผลการศึกษาที่แตกต่างกันได้ การวิเคราะห์ที่แตกต่างกันนี้ นักวิเคราะห์ต้องสามารถระบุเหตุผลให้ชัดเจนว่าทำไมถึงเลือกให้มีการวิเคราะห์แบบต่าง ๆ ในขั้นตอนต่าง ๆ



ความพอประมาณ

การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการนับได้ว่าเป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับมิติของ “ความพอดี” หรือ “ความพอประมาณ” เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการดำเนินโครงการให้อยู่ในความพอประมาณนั้นเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ หมายความว่า หากการพัฒนาประเทศไม่มีการดำเนินโครงการที่จำเป็นเลย เช่น เชื้อนกักเก็บน้ำ การผลิตไฟฟ้า การสร้างถนน ฯลฯ การพัฒนาก็จะไม่เกิดขึ้นและประชาชนก็ไม่สามารถสร้างรายได้เพื่อนำมาจับจ่ายใช้สอยได้ ในทางตรงกันข้าม การดำเนินโครงการมากเกินไปก็นำมาสู่การใช้ทรัพยากรที่สิ้นเปลือง ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากร โดยผลตอบแทนที่ได้รับไม่คุ้มค่าการลงทุน ดังนั้น การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการจึงนับได้ว่าเป็นวิธีการศึกษาเพื่อตรวจสอบว่า สังคมไทยมีความพอดีในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ แล้วหรือยัง หากยังก็ควรริเริ่มให้มีการพัฒนาเพิ่มเติมในด้านนั้น ๆ หรือหากมีการพัฒนาที่มากพอแล้วก็ควรมีการยับยั้งโครงการไว้ก่อนเพื่อนำงบประมาณไปพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ

นอกจากนั้น หลักความพอประมาณยังสามารถนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์เรื่องความเป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์ของโครงการด้วยว่า โครงการที่สร้างรายได้ขึ้นมานั้น ได้มีการแบ่งสัณปันส่วนผลตอบแทนไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึงและพอประมาณแล้วหรือยัง ดังนั้น ในมิติด้านความพอประมาณ จึงเป็นประเด็นที่มีนัยและมีความสำคัญกับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการในสามลักษณะด้วยกันดังต่อไปนี้



“...มีพ่อค้าคนหนึ่ง เขาบอกว่าเขาทำโรงงาน สำหรับ
ทำสับปะรดกระป๋อง เขาลงทุนเป็นล้าน จำไม่ได้แล้วว่าล้าน
เพื่อสร้างโรงงาน การลงทุนมากอย่างนั้น บอกให้เขา
ทราบว่ามันไม่ค่อยเห็นด้วย เพราะว่าเคยทำโรงงานเล็ก ๆ
ที่ทางภาคเหนือ ใช้เงินสามแสนบาท เพื่อที่จะเอาผลผลิต
ของชาวบ้านชาวเขามาใส่กระป๋อง แล้วขายก็ได้ผล
เป็นโรงงานเล็ก ๆ บอกว่าที่เขาลงทุนเป็นล้าน รู้สึกว่าเสี่ยง
เขาบอกว่าต้องทำอย่างนั้น เขาก็ลงทุน ทำไปทำมา
สับปะรดที่อำเภอบ้านบึง ทางชลบุรีก็มีไม่พอ เมื่อมีไม่พอ
ต้องไปสั่งสับปะรดมาจากปราณบุรี สับปะรดจากปราณบุรี
ต้องขนส่งมา ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ทำไปทำมา
โรงงานก็ล้ม อย่างนี้ก็แสดงให้เห็นว่าทำโครงการอะไร
ก็ต้องนึกถึง ขนาดที่เหมาะสมกับที่เรียกว่าอัตรากำไร หรือ
กับสิ่งแวดล้อม...”

พระราชดำรัส

พระราชทานแก่คณะบุคคลต่าง ๆ ที่เข้าเฝ้าฯ ถวายชัยมงคล

ในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา

ณ ศาลาดุสิตาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต

วันพฤหัสบดีที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐

จำนวนโครงการ

ความพอประมาณในการกำหนดจำนวนโครงการให้มีความเหมาะสม โดยให้มีจำนวนโครงการไม่มากหรือน้อยเกินไป เช่น การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเขื่อนเก็บน้ำจะเป็นการตอบคำถามว่า ประเทศไทยมีเขื่อนเก็บน้ำเพียงพอหรือไม่ หากผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่าสะท้อนว่า โครงการสร้างเขื่อนเก็บน้ำเป็นโครงการที่มีความคุ้มค่าในการลงทุนก็ย่อมหมายความว่า สมควรให้มีการสร้างเขื่อนเก็บน้ำเพิ่มขึ้น ในขณะที่หากผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า การสร้างเขื่อนเก็บน้ำนั้นขาดทุนหรือมีต้นทุนสูงกว่าผลตอบแทนก็ย่อมเป็นการบอกว่าประเทศไทยมีจำนวนเขื่อนเก็บน้ำมากพอแล้ว และไม่ควรรสร้างเพิ่มเติมอีก ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อวัดประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรในประเทศว่า ได้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างพอดีพอควรแล้วหรือยัง ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ความพอประมาณในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ นั้นเอง

ขนาดของโครงการ

ส่วนของการกำหนดขนาดของโครงการนั้น พบว่าในบางกรณีที่ผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการแสดงให้เห็นว่า โครงการดังกล่าวขาดความคุ้มค่า ซึ่งอาจจะเป็นการขาดความคุ้มค่าทางการเงิน หรือการขาดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ในกรณีเหล่านี้ หากสามารถศึกษาไปถึงขนาดของโครงการพบว่า หน่วยงานเจ้าของโครงการได้กำหนดขนาดของโครงการที่ใหญ่เกินไปหรือเล็กเกินไป จึงทำให้โครงการนั้นมีอัตราผลตอบแทนที่ต่ำหรือบางครั้งอาจขาดทุนก็เป็นได้

วิธีการหนึ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าว คือ การกำหนดขนาดของโครงการให้มีความพอดี เพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economy of Scale) เช่น การลดขนาดของโครงการลงเพื่อปรับลดค่าใช้จ่ายบางอย่างที่ไม่จำเป็น หรือการเพิ่มขนาดของโครงการ เพื่อให้สามารถเกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากขึ้น ดังนั้น



การปรับขนาดของโครงการให้มีความเหมาะสม ไม่ใหญ่เกินไปหรือไม่เล็กเกินไป
จึงเป็นอีกมิติหนึ่งของการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ

**“...แต่ข้อสำคัญที่อยากจะพูดถึงคือ ถ้าเราทำ
โครงการที่เหมาะสม ขนาดที่เหมาะสม อาจจะดูไม่หรูหรา
แต่จะไม่ล้ม หรือถ้ามีอันเป็นไป ก็ไม่เสียมาก...”**

พระราชดำรัส

พระราชทานแก่คณะบุคคลต่าง ๆ ที่เข้าเฝ้าฯ ถวายชัยมงคล

เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา

ณ ศาลาดุสิตาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต

วันพฤหัสบดีที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐

การแบ่งปันผลตอบแทนต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Hicks-Kaldor Principle)

ประเด็นเรื่องการแบ่งปันผลตอบแทนของโครงการ (Distribution Objective) แก่ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เป็นมิติที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ต้องเน้นความพอดีในการดำเนินการ การแบ่งปันผลตอบแทน หมายถึง การกระจายผลประโยชน์ของโครงการไปยังบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดค่าเวรคืนที่ดินที่สมเหตุสมผล ทำให้เจ้าของที่ดินที่ต้องสูญเสียที่ดินให้กับโครงการมีค่าชดเชยที่เป็นธรรมหรือสูงกว่าปกติเล็กน้อย เพื่อแสดงให้เห็นว่าประชาชนที่สูญเสียที่ดินในการจัดทำโครงการก็มีส่วนได้จากโครงการนี้ด้วย หรือแบ่งปันผลตอบแทนจากเจ้าของโครงการส่วนหนึ่งมาเพื่อเป็นการจัดตั้งกองทุนการศึกษาให้เยาวชนในพื้นที่โครงการสามารถได้รับการศึกษาจนถึงระดับมหาวิทยาลัย หรือการแบ่งปันผลตอบแทนจากเจ้าของโครงการมาจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจมีต่อสิ่งแวดล้อมหรือสัตว์ป่า เป็นต้น



“...ความจริงใจต่อผู้อื่นเป็นคุณธรรมสำคัญมากสำหรับผู้ที่ต้องการความสำเร็จและความเจริญ เพราะช่วยให้สามารถขจัดปัดเป่าปัญหาได้มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาอันเกิดจากความกินแหนงแคลงใจและเอารัดเอาเปรียบกัน นอกจากนั้น ยังทำให้ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจ และความร่วมมือสนับสนุนจากทุกคนทุกฝ่ายที่เชื่อมั่นในเหตุผลและความดี ผู้มีความจริงใจจะทำการสิ่งใด ก็มักสำเร็จได้โดยราบรื่น...”

พระบรมราโชวาท

ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรแก่นักศึกษาโรงเรียนตำรวจพรหมเทพวิทยาลัย

วันเสาร์ที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕

ในอดีตโครงการเชื่อมปาล์กลดต้นทุนได้แสดงถึง ตัวอย่างของการจ่ายเงินค่าชดเชยให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณเขื่อนเดิมให้เพียงพอ เพื่อให้ประชาชนกลุ่มนี้สามารถมีเงินทุนมากพอที่จะไปเริ่มต้นอาชีพใหม่ได้ ด้วยเหตุนี้โครงการเชื่อมปาล์กลดต้นทุนจึงเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ เพราะมีการกำหนดค่าชดเชยที่เป็นธรรมพอดีพอควร นอกจากนั้น ในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งกองทุนสำหรับชุมชนรอบเขื่อนเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนมีค่าชดเชยที่เพียงพอเช่นกัน

ในทางตรงกันข้าม เนื่องจากประชาชนส่วนหนึ่งจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการพัฒนาต่าง ๆ เหล่านี้ การกำหนดค่าบริการไม่ว่าจะเป็นค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า



หรือค่าสาธารณูปโภคอื่น ๆ ก็ควรให้มีการเรียกเก็บเงินในอัตราที่สูงพอสมควร เพื่อให้มีรายได้เพียงพอสำหรับจ่ายเป็นค่าชดเชยให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือประชาชนที่ต้องถูกเวนคืนที่ดินข้างต้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การมีกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์ของโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนได้รับค่าชดเชยที่เหมาะสม และให้ผู้ที่ได้ประโยชน์จากโครงการต้องมีส่วนร่วมช่วยในการจ่ายค่าใช้จ่ายดังกล่าวอย่างเหมาะสม จึงเป็นหัวใจสำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินโครงการให้ประสบความสำเร็จ การดำเนินโครงการที่ขาดมิติของการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเหมาะสม หรือการที่ผลตอบแทนของโครงการกระจุกตัวอยู่กับเจ้าของโครงการแต่ฝ่ายเดียว มักนำไปสู่ความล้มเหลวในการดำเนินงาน เช่น การไม่ยอมรับหรือการต่อต้านของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

การมีภูมิคุ้มกัน

มิติด้านการมีภูมิคุ้มกันเปรียบได้ว่าเป็นเอกลักษณ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ต้องตระหนักเสมอว่า ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้นให้ความสำคัญกับความผันผวนที่อาจเกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอก เช่น จากกระบวนการของโลกาภิวัตน์ หรือปัจจัยภายใน เช่น ปัญหาความไม่สงบทางการเมือง เป็นต้น ดังนั้น ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจึงเน้นให้เกิดการตัดสินใจอย่างรอบคอบ ไม่ประมาท โดยก่อนมีการตัดสินใจใด ๆ ควรมีการไตร่ตรองปัจจัยเสี่ยงทั้งหลายที่อาจมีผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการ และอาจส่งผลทำให้โครงการพลิกผันจากโครงการที่มีผลตอบแทนที่เป็นบวกเป็นโครงการที่ขาดทุนได้

ในการนี้ หลักวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการจึงได้มีการศึกษาความอ่อนไหวของโครงการ หรือที่เรียกว่า Sensitivity Analysis โดยการศึกษาความอ่อนไหวของโครงการนี้ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การตัดสินใจตามผลการศึกษาความคุ้มค่าของโครงการเป็นการตัดสินใจที่ไม่อยู่บนความไม่แน่นอนที่ไม่สามารถ



บริหารได้ และปัญหาความไม่แน่นอนนี้จะนำมาซึ่งความเสียหายในที่สุด ด้วยเหตุนี้ นักวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการจึงต้องมีการวิเคราะห์ความอ่อนไหว เพื่อเป็นการนำเสนอข้อมูลด้านความไม่แน่นอนของโครงการต่อเจ้าของโครงการ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าของโครงการทราบว่า โครงการที่กำลังมีการตัดสินใจลงทุนนั้น ต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนด้านใดบ้าง ความไม่แน่นอนในแต่ละด้านมีความสำคัญต่อผลตอบแทนของโครงการมากน้อยเพียงใด หรือโครงการมีความสามารถในการรองรับความไม่แน่นอนในแต่ละด้านมากน้อยเพียงใด และจากสภาพความไม่แน่นอนเหล่านี้ เจ้าของโครงการจะสามารถบริหารความไม่แน่นอนนี้ได้เป็นอย่างดี

เครื่องมือที่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของโครงการได้แก่ การสมมติให้มีการเปลี่ยนแปลงในตัวแปรหรือที่มาของความเสียต่าง ๆ เช่น อัตราแลกเปลี่ยน ราคาน้ำมัน และราคาสินค้า ฯลฯ และศึกษาผลกระทบต่ออัตราผลตอบแทนของโครงการ การวิเคราะห์ Switching Value การวิเคราะห์อัตราผลตอบแทน โดยอาศัยความน่าจะเป็น และการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินโครงการที่ต้นั้น จะไม่เป็นเพียงการคัดเลือกโครงการที่มีอัตราผลตอบแทนที่สูงเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ต้องเป็นโครงการที่ไม่มีระดับความไม่แน่นอนที่สูงเกินกว่าความสามารถในการรองรับความไม่แน่นอนดังกล่าวของเจ้าของโครงการ

สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทนี้แสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบสำคัญ ๆ ทั้งห้าองค์ประกอบของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความรอบรู้ ความมีเหตุผล ความพอประมาณ และการมีภูมิคุ้มกัน ล้วนเป็นพื้นฐานสำคัญของการดำเนินชีวิตของประชาชนทั้งสิ้น หนังสือเล่มนี้ได้ประยุกต์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและแสดงให้เห็นว่า ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนี้เปรียบเสมือนรากฐานที่สำคัญในการศึกษาด้านการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ และนักวิเคราะห์ที่ดีจึงควรเป็นบุคคลที่มีทั้งความรู้รอบรู้ และมีหลักการทำงานที่ดีตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงดังตัวอย่างที่เสนอไปในบทนี้ จึงจะทำให้ได้ผลการ



วิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการที่มีความถูกต้องและสมบูรณ์เป็นประโยชน์ใน
การนำไปใช้เพื่อการตัดสินใจต่อไป

**“เศรษฐกิจพอเพียงเป็นเสมือนรากฐานของชีวิต
รากฐานความมั่นคงของแผ่นดิน เปรียบเสมือนเสาเข็ม
ที่ถูกตอกรอรับบ้านเรือนตัวอาคารไว้นั่นเอง
สิ่งก่อสร้าง จะมั่นคงได้ก็อยู่ที่เสาเข็ม แต่คนส่วนมาก
มองไม่เห็นเสาเข็ม และลืมเสาเข็มเสียด้วยซ้ำไป”**

พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

จากวารสารชัยพัฒนา ฉบับประจำเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2542



บทที่ 4

หลักการทรงงาน

กับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีแนวทางการดำเนินชีวิตที่เป็นแบบอย่างที่ดีอย่างยิ่งสำหรับการเรียนรู้เรื่อง “ความคุ้มค่า” พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแยกแยะให้พวกเราเห็นถึงความแตกต่างระหว่าง “ความตระหนี่” หรือที่อาจเรียกเป็นภาษาชาวบ้านว่า “ความขี้เหนียว” กับสิ่งที่เรียกว่า “ความคุ้มค่า” ในขณะที่ความตระหนี่นั้น หมายถึง การใช้สิ่งของแต่เพียงน้อย กินน้อย อยู่น้อย แต่ความคุ้มค่านั้น หมายถึง การใช้สติปัญญาในการไตร่ตรองคิดให้รอบคอบก่อนการซื้อหาสิ่งของหรือการลงทุนใด ๆ เพื่อให้การตัดสินใจนั้นไม่เป็นการตัดสินใจที่เป็นไปตามสัจนิยมเพียงอย่างเดียว แต่เป็นไปตามหลักความสมเหตุสมผล และนำมาสู่การใช้จ่ายหรือการลงทุนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและ/หรือมีค่าใช้จ่ายต่ำสุด ซึ่งก็คือ ความหมายของความคุ้มค่านั่นเอง

ดังเห็นได้จากตัวอย่างที่พระองค์ท่านได้ทรงแสดงจนเป็นที่ประจักษ์ เช่น ในการซื้อหาทุบทโพรกณ์ของกองทัพ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงรับสั่งเป็นแนวทางมีใจความว่า สำหรับกองทัพเรื่อนั้น ควรให้สร้างเรือตรวจการเอง เพื่อพัฒนาทักษะและความสามารถในการต่อเรือของไทย เพื่อเอาไวใช้งานเอง ซึ่งในอดีตกองทัพเรือไทยก็เคยต่อเรือตรวจการเช่นนี้มาแล้ว เพียงแต่เรือตรวจการในอดีตมีขนาดเล็ก ซึ่งไม่เหมาะสมกับการใช้งานในปัจจุบัน สำหรับการต่อเรือตรวจการครั้งต่อไปนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแนะนำว่า กองทัพเรือควรต่อเรือเองโดยให้มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้งานและเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายอีกด้วย เพราะการสั่งซื้อเรือจากต่างประเทศมีค่าใช้จ่ายสูง แต่ในทางตรงกันข้ามสำหรับกองทัพอากาศที่ประสงค์จะได้เครื่องบินประจำการนั้น พระบาท



สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแนะนำว่า กองทัพอากาศไม่ควรสร้างเครื่องบินเอง แต่ควรซื้อจากต่างประเทศ และเครื่องบินที่จะสั่งซื้อนั้น ควรเลือกที่มีคุณภาพดี ไม่ใช่เลือกของถูก เพราะอาจจะไม่ได้ของที่มีคุณภาพดี ซึ่งจะไม่คุ้มค่าการใช้งาน ดังนั้น กองทัพอากาศจึงควรเลือกซื้อเครื่องบินที่มีคุณภาพดี ถึงแม้ว่าราคาจะสูง แต่ก็จะเป็นการลงทุนที่คุ้มค่ามากกว่า

ตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้แนะนำให้ประชาชนมีวิธีการดำเนินชีวิตแบบคนตระหนี่ ใช้น้อย อยู่น้อย แต่เป็นการดำเนินชีวิตที่เน้นความคุ้มค่า ซึ่งความคื้มนี้นี้เป็นสิ่งที่ทำยากกว่าความตระหนี่ ความตระหนี่ หมายถึง การลดการบริโภคหรือการใช้ของให้น้อยลงซึ่งเป็นสิ่งที่กระทำง่าย ไม่ต้องคิดไตร่ตรองอะไรมาก หากมีใครเสนอสิ่งของมา หรือเสนอโครงการลงทุนมา หลักการของความตระหนี่ก็คือการปฏิเสธหรือการลดขนาดการลงทุนลง หรือไม่ลงทุนเลย แต่ความคื้มนั้นแตกต่างจากความตระหนี่มาก เพราะความคื้มนั้นเน้นการใช้เหตุและผลก่อนการตัดสินใจ เน้นการศึกษาข้อมูลอย่างครบถ้วนก่อนการตัดสินใจ เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างรอบคอบและนำมาสู่ประโยชน์สูงสุด ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างข้างต้น ในบางกรณีความคื้มนำมาสู่การลดขนาดหรือการหลีกเลี่ยงการมีค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น และในทางตรงกันข้ามความคื้มนี้อาจหมายถึง การเพิ่มขนาดการลงทุนหรือการเพิ่มค่าใช้จ่าย เพราะผลที่ได้รับมานั้นมากกว่าค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น

การลงทุนสร้างเขื่อนปาลักชลสิทธิ์ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการลงทุนขนาดใหญ่ที่เน้นความคื้มนี้นะครับ การใช้งบประมาณ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงรับสั่งว่า ถึงแม้การลงทุนสร้างเขื่อนปาลักชลสิทธิ์เป็นการลงทุนขนาดใหญ่ ใช้งบประมาณมาก แต่ประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับจากการที่สามารถป้องกันอุทกภัยได้นั้นมีมากมาย จึงทำให้การลงทุนสร้างเขื่อนปาลักชลสิทธิ์เป็นการลงทุนที่มีความคื้มนี้นะครับ ดังนั้น หลักความคื้มนี้นี้จึงไม่ใช่การตัดลดค่าใช้จ่าย การลด

กิจกรรม หรือการปฏิเสธความเจริญทางเศรษฐกิจ แต่เป็นหลักการของการตัดสินใจบนพื้นฐานของความมีเหตุมีผล เพื่อให้สังคมได้ประโยชน์สูงสุดและมีต้นทุนต่ำสุดนั่นเอง

บทนี้เป็นการเรียนรู้เรื่องหลักความคุ้มค่าของโครงการ โดยการศึกษาผ่านตัวอย่างหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในการศึกษาหลักความคุ้มค่าโดยทั่ว ๆ ไปนั้น มักเป็นการศึกษาถึงหลักทฤษฎีความคุ้มค่าตามแนวคิดของตะวันตก แต่ในการดำเนินโครงการเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าที่แท้จริงนั้น ยังรวมถึงมิติอื่นอีกมากมายที่จะทำให้โครงการมีความคุ้มค่า หลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นตัวอย่างที่ดีอย่างยิ่ง สำหรับผู้ที่สนใจถึงแก่นแท้ของการดำเนินงานหรือการดำเนินโครงการเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า ซึ่งขอัญเชิญหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่สามารถนำมาให้เป็นหลักคิดในการตัดสินใจดำเนินโครงการ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด โดยหลักการทรงงานทั้ง 9 หลักการ ที่เกี่ยวข้องกับความคุ้มค่าของการดำเนินโครงการนี้ ได้แก่ 1) การศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบ 2) ภูมิสังคม 3) องค์รวม 4) ไม่ติดตำรา 5) ประหยัดเรียบง่าย ได้ประโยชน์สูงสุด 6) การมีส่วนร่วม 7) ประโยชน์ส่วนรวม 8) ขาดทุนกำไร และ 9) การพึ่งตนเอง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

หลักการทรงงานที่ 1 : การศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบ

“การที่จะพระราชทานโครงการใดโครงการหนึ่ง จะทรงศึกษาข้อมูลรายละเอียดอย่างเป็นระบบ ทั้งจากข้อมูลเบื้องต้น จากเอกสาร แผนที่ สอบถามจากเจ้าหน้าที่ นักวิชาการ และราษฎรในพื้นที่ ให้ได้รายละเอียดที่ถูกต้อง เพื่อที่จะพระราชทานความช่วยเหลือได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว ตรงตามความต้องการของประชาชน”



การศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบเป็นหลักการที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ ทำให้เข้าใจถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งทางด้านบวกและทางด้านลบว่าโครงการที่กำลังทำการวิเคราะห์นี้มีประโยชน์อย่างไรบ้าง และมีต้นทุนอะไรบ้าง ทำให้ทราบขนาดของผลกระทบต่าง ๆ ทำให้เข้าใจถึงกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้รับประโยชน์และกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้เสียประโยชน์ ทั้งนี้เพื่อนำมาสู่การวางแผนด้านการจ่ายค่าชดเชย หรือการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม การศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบยังมีส่วนช่วยในการวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อโครงการในอนาคตซึ่งจะช่วยในการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของโครงการ (Sensitivity Analysis) ได้เป็นอย่างดี

ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการนั้น เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่นักวิเคราะห์ต้องเข้าใจข้อมูลของโครงการอย่างเป็นระบบว่า โครงการดังกล่าวส่งผลกระทบในภาพรวมอย่างไรบ้าง เช่น โครงการสร้างเขื่อนเหมือนกัน แต่อาจมีผลกระทบต่างกันได้ เขื่อนบางเขื่อนเป็นการเพิ่มปริมาณการกักเก็บน้ำในฤดูแล้งเพื่อการเกษตรกรรม บางเขื่อนอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดสรรน้ำหรือผันน้ำจากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่ง ดังนั้นลักษณะของผลกระทบที่ประชาชนจะได้รับจึงแตกต่างกันออกไป เป็นต้น ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ นักวิเคราะห์จึงไม่ควรอย่างยิ่งที่จะใช้วิธีการ “ท่องจำ” ว่า หากเป็นโครงการสร้างเขื่อนแล้วจะต้องมีผลกระทบเช่นเดียวกันเสมอ โครงการสร้างเขื่อนเหมือนกันอาจมีลักษณะของผลกระทบต่างกันได้ ดังนั้น ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการนั้น นักวิเคราะห์ต้องพิจารณาแต่ละโครงการแตกต่างกันออกไป ด้วยการศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบและทำความเข้าใจถึงผลกระทบของแต่ละโครงการอย่างถ่องแท้

ในส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบทางลบของโครงการก็เช่นกัน พบว่าโครงการที่เหมือนกัน และมีการปล่อยมลพิษเหมือนกัน แต่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันก็ได้ เช่น กรณีโครงการสร้างถนนพบว่า ถนนสองสาย



ที่มีความยาวเท่ากัน มีขนาดเท่ากัน มีปริมาณการจราจรเท่ากัน และปล่อยมลพิษในรูปก๊าซคาร์บอนในปริมาณเท่ากัน แต่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่างกันก็ได้ ด้วยสาเหตุเพราะถนนสายที่หนึ่งเป็นถนนที่สร้างขึ้นใหม่ระหว่างสองจังหวัดที่ไม่เคยมีถนนเชื่อมต่อก่อนจึงทำให้เกิดปริมาณการจราจรเพิ่มขึ้น ผลกระทบที่ได้รับด้านประโยชน์ คือ การมีมูลค่าเชิงเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นจากการค้าขายที่เพิ่มขึ้น ส่วนผลกระทบทางลบอาจเป็นการที่ปริมาณการจราจรที่เพิ่มขึ้นนั้นได้สร้างมลพิษทางอากาศมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนเพิ่มขึ้น

ส่วนถนนสายที่สองที่มีความยาวเท่ากันกับถนนสายแรก มีขนาดเท่ากัน มีปริมาณการจราจรเท่ากัน และปล่อยมลพิษในรูปก๊าซคาร์บอนในปริมาณเท่ากัน แต่กลับมีผลกระทบต่างกันอย่างสิ้นเชิง เพราะถนนสายที่สองนี้เป็นถนนที่สร้างขึ้นเพื่อทดแทนถนนเดิมที่มีอยู่แล้วแต่เป็นถนนที่ชำรุด การเดินทางไม่สะดวก ต้องใช้เวลาในการเดินทางนาน และมีอุบัติเหตุบ่อยครั้ง ดังนั้นผลกระทบของการมีถนนใหม่ก็จะมีใช้การสร้างมูลค่าในรูปของธุรกิจใหม่ที่เพิ่มขึ้น แต่กลับเป็นประโยชน์ในรูปของการประหยัดเวลาในการเดินทางและประโยชน์ในรูปของการลดการสูญเสียด้านอุบัติเหตุ ในส่วนของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมนั้น เนื่องจากถนนสายเก่าใช้เวลาในการเดินทางนาน รถยนต์ไม่สามารถทำความเร็วได้ในอัตราที่เหมาะสม การเดินทางโดยถนนสายเก่าจึงมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนในปริมาณที่มากกว่า แต่เมื่อมีการสร้างถนนใหม่มาแทนที่ ถึงแม้ถนนสายใหม่จะยังมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนอยู่ แต่ก็ยังเป็นปริมาณก๊าซคาร์บอนที่น้อยกว่าเดิม เพราะรถยนต์สามารถเดินทางโดยใช้ความเร็วที่เหมาะสมกว่า ใช้เวลาในการเดินทางน้อยกว่า ดังนั้นในการสร้างถนนสายที่สองนี้ต้องประเมินว่าได้ส่งผลกระทบทางบวกด้านสิ่งแวดล้อม เพราะได้ช่วยลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนลงเมื่อเปรียบเทียบกับถนนสายเดิม

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า หากนักวิเคราะห์ขาดการศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบ ก็จะไม่เข้าใจถึงความแตกต่างของถนนสองสายนี้ เพราะในเชิงกายภาพแล้วถนน



สองสายนี้มีความเหมือนกัน แต่จากการศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบแล้ว จึงพบว่า ถนนสองสายนี้ส่งผลกระทบต่อสังคมที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ นักวิเคราะห์จึงต้องให้ความสำคัญกับการศึกษา ข้อมูลอย่างเป็นระบบ และหลีกเลี่ยงการวิเคราะห์แบบท่องจำว่า โครงการที่เหมือนกันย่อมมีผลกระทบเหมือนกัน ซึ่งจะทำให้ผลการวิเคราะห์ผิดพลาดได้

หลักการทรงงานที่ 2 : ภูมิสังคม

การพัฒนาใด ๆ ต้องคำนึงถึงสภาพภูมิประเทศของบริเวณนั้นว่าเป็นอย่างไร และสังคมวิทยาเกี่ยวกับนิสัยใจคอของคน ตลอดจนวัฒนธรรมประเพณี ในแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ดังพระราชดำรัส ความตอนหนึ่งว่า

“...การพัฒนาจะต้องเป็นไปตามภูมิประเทศทางภูมิศาสตร์ และภูมิประเทศทางสังคมศาสตร์ในสังคมวิทยา คือ นิสัยใจคอของคนเราจะไปบังคับให้คนอื่นคิดอย่างอื่นไม่ได้ เราต้องแนะนำ เราเข้าไปช่วยโดยที่จะคิดให้เขาเข้ากับเราไม่ได้ แต่ถ้าเราเข้าไปแล้ว เราเข้าไปดูว่าเขาต้องการอะไรจริง ๆ แล้วก็อธิบายให้เขาเข้าใจ หลักการของการพัฒนานี้ก็จะเกิดประโยชน์อย่างยิ่ง...”

การตระหนักถึงปัจจัยทางภูมิสังคมเป็นสิ่งจำเป็นในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ เพราะในแต่ละพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งโครงการนั้นจะมีคุณสมบัติทางภูมิศาสตร์และบริบททางสังคมที่แตกต่างกัน เช่น โครงการที่มีความเหมาะสมในภาคเหนือ อาจไม่มีความเหมาะสมในภาคกลางก็เป็นได้ ดังนั้นการออกแบบโครงการและการบริหารโครงการจึงควรมีการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางภูมิศาสตร์และปัจจัยทางสังคมของแต่ละพื้นที่ เพื่อให้โครงการสามารถสร้างคุณค่าให้กับสังคมตามศักยภาพและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการที่มีลักษณะคล้ายกัน แต่มีสถานที่ตั้งที่ต่างกัน อาจมีผลกระทบแตกต่างกันได้อย่างสิ้นเชิง เช่น



โครงการสร้างเขื่อนเก็บน้ำในภาคเหนือ อาจมีผลกระทบที่แตกต่างจากเขื่อนเก็บน้ำในภาคใต้ ทั้ง ๆ ที่เขื่อนทั้งสองมีลักษณะทางกายภาพที่เหมือนกัน

“...การรู้จักประมาณตนนี้ จะทำให้คนเรารู้จักใช้
ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ได้ถูกต้องเหมาะสมกับงาน
และได้ประโยชน์สูงสุดเต็มตามประสิทธิภาพ ทั้งยังทำให้
รู้จักชวนชาวศึกษาหาความรู้ และเพิ่มพูนประสบการณ์
อยู่เสมอ เพื่อปรับปรุงส่งเสริมศักยภาพที่มีอยู่ในตนเอง
ให้ยิ่งสูงขึ้น ส่วนการรู้จักประมาณสถานการณ์นั้น ได้แก่
การรู้จักพิจารณาสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้ทราบชัด
ถึงความเป็นมา และที่เป็นอยู่ รวมทั้งที่คาดว่าจะเป็นไปได้
ในอนาคต การรู้จักประมาณสถานการณ์ได้นี้ จะทำให้
สามารถวางแผนงานและปฏิบัติการได้ถูกต้องตรงกับปัญหา
ทันแก่สถานการณ์และความจำเป็น อันจะทำให้งานที่
ทำได้ประโยชน์ที่สมบูรณ์คุ้มค่า การรู้จักประมาณตนและ
รู้จักประมาณสถานการณ์ จึงเป็นอุปการะอย่างสำคัญ
ที่จะเกื้อกูล ให้บุคคลดำเนินชีวิตและกิจการงานไปได้
อย่างราบรื่นและก้าวหน้า...”

พระบรมราชาโชวาท

พระราชทานเพื่อเชิญไปอ่านในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วันเสาร์ที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๐



ตัวอย่างเช่น การสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำเพื่อการเกษตรและผลิตกระแสไฟฟ้าความจุ 200 ล้านลบ.ม. ในภาคเหนือ อาจเป็นการลงทุนที่ขาดความคุ้มค่า เพราะสภาพภูมิประเทศในภาคเหนือพบว่า ในเชิงกายภาพผลผลิตทางการเกษตรที่ได้รับคือ การขยายพื้นที่ปลูกถั่วเหลือง ซึ่งมีมูลค่าทางเศรษฐกิจต่ำ และการสร้างเขื่อนในภาคเหนือยังเป็นการทำลายระบบนิเวศในพื้นที่ต้นน้ำ จึงทำให้เกิดการสูญเสียด้านความหลากหลายทางชีวภาพและมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสภาพต้นน้ำอย่างมาก ในส่วนของการพัฒนาการท่องเที่ยวพบว่า การสร้างเขื่อนในภาคเหนือไม่ได้นำพื้นที่รอบ ๆ เขื่อนมาพัฒนาเป็นการท่องเที่ยว เนื่องจากสภาพสังคมของประชาชนชาวล้านนา อาจไม่นิยมการพักผ่อนหย่อนใจตามบริเวณรอบๆ อ่างเก็บน้ำ

แต่ในทางตรงกันข้าม การสร้างเขื่อนเก็บน้ำในลักษณะที่เหมือนกันมีความสามารถ ในการกักเก็บ 200 ล้านลบ.ม. เท่ากัน แต่มีตำแหน่งที่ตั้งในภาคใด อาจเป็นการลงทุนที่มีความคุ้มค่าเป็นอย่างยิ่ง เพราะน้ำที่กักเก็บสามารถนำมาใช้เพื่อการขยายพื้นที่เพาะปลูกผลไม้ เช่น มังคุด ที่สามารถส่งออกได้ในราคาสูง ในส่วนของสภาพทางภูมิศาสตร์พบว่า การสร้างเขื่อนในภาคใต้มีได้มีผลกระทบต่อระบบนิเวศ เพราะภาคใต้มีได้มีสภาพเป็นต้นน้ำที่สำคัญของแม่น้ำสายหลัก ดังนั้นการสร้างเขื่อนดังกล่าว จึงมิได้มีต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับการสร้างเขื่อนในภาคเหนือ และประการสุดท้าย ประชาชนในภาคใต้อาจมีรสนิยมที่ชอบการพักผ่อนหย่อนใจรอบๆ เขื่อนกักเก็บน้ำจึงทำให้เกิดการพัฒนาส่วนสาธารณะรอบๆ เขื่อนกักเก็บน้ำ จึงทำให้เกิดประโยชน์อย่างมาก

ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า โครงการพัฒนาต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงสภาพภูมิสังคม ในการประเมินถึงความเหมาะสมหรือความคุ้มค่าของโครงการ โดยโครงการควรมีความเหมาะสมทั้งทางด้านกายภาพ และที่สำคัญเท่าเทียมกัน คือ ความสอดคล้องกับสภาพวัฒนธรรม สังคม การดำเนินชีวิต และวิถีคิดของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ปัญหาที่มักเกิดขึ้น คือ การนำโครงการที่ประสบความสำเร็จในพื้นที่หนึ่งมาดำเนินการในพื้นที่อื่น ๆ ในรูปแบบที่เรียกว่า “เป็นการบุพรมไปก่อน” ที่



หน่วยราชการนิยมให้มีการดำเนินงาน เพราะเป็นวิธีที่ง่าย ใช้งบประมาณมาก มีผลกระทบในวงกว้าง การดำเนินโครงการแบบบูรณาการไปก่อนหน้านี้เป็นการดำเนินโครงการประเภทเดียวกันทั่วทั้งประเทศ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของสภาพภูมิประเทศและสังคม ด้วยเหตุนี้ การดำเนินโครงการประเภทนี้ จึงมักไม่ประสบความสำเร็จ และนำมาสู่การใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่า เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรของประเทศเป็นอย่างยิ่ง

ตัวอย่างของโครงการที่มักนิยมให้มีการดำเนินการในลักษณะที่เหมือน ๆ ทั่วทั้งประเทศ ได้แก่ การสร้างฝายเก็บน้ำที่อาจประสบปัญหาการขาดความเหมาะสมทางกายภาพทำให้ไม่สามารถกักเก็บน้ำได้ การสร้างถนนในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ขาดการศึกษาถึงสภาพทางภูมิศาสตร์จึงทำให้ถนนบางสายได้นำไปสู่ปัญหา เช่น ปัญหาน้ำท่วมเพราะความสูงของถนนทำให้ไม่สามารถระบายน้ำได้ หรือการดำเนินโครงการปลูกป่าซึ่งประสบความสำเร็จในบางพื้นที่ ในขณะที่บางพื้นที่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ

หลักการทรงงานที่ 3 : องค์กรรวม

“ทรงมีวิธีคิดอย่างองค์รวม (Holistic) หรือมองอย่างครบวงจร ในการที่จะพระราชทานพระราชดำริเกี่ยวกับโครงการหนึ่งนี้ จะทรงมองเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นและแนวทางแก้ไขอย่างเชื่อมโยง ดังเช่น กรณีของ “ทฤษฎีใหม่” ที่พระราชทานให้แก่ปวงชนชาวไทย เป็นแนวทางในการประกอบอาชีพ แนวทางหนึ่งที่พระองค์ทรงมองอย่างองค์รวม ตั้งแต่การถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยของประชาชนคนไทย ประมาณ 10-15 ไร่ การบริหารจัดการที่ดินและแหล่งน้ำ อันเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการประกอบอาชีพ เมื่อมีน้ำในการทำเกษตรแล้ว จะส่งผลให้ผลผลิตดีขึ้น และหากมีผลผลิตเพิ่มมากขึ้น เกษตรกรจะต้องรู้จักวิธีการจัดการและการตลาดเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการรวมกลุ่มรวมพลังชุมชนให้มีความเข้มแข็งเพื่อพร้อมที่จะออกสู่การเปลี่ยนแปลงของสังคมภายนอกได้อย่างครบวงจร นั่นคือทฤษฎีใหม่ ขั้นที่ 1, 2 และ 3”



ในการริเริ่มหรือการออกแบบโครงการพัฒนาต่าง ๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบควรนำประเด็นสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการทั้งหมดมาพิจารณาเชิงองค์รวมโดยเอาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมหรือประชาชนเป็นที่ตั้ง ภายหลังที่โครงการเสร็จสิ้นสังคมส่วนรวมหรือประชาชนจึงเป็นผู้ที่จะได้รับประโยชน์โดยมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้นการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ จึงไม่ควรพิจารณาการพัฒนาเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น เช่น การสร้างเขื่อนเก็บน้ำ ควรพิจารณาไม่เพียงแต่ในมิติของการมีน้ำกินน้ำใช้เท่านั้น แต่ต้องพิจารณาในมิติความคุ้มค่าทางการเงิน มิติความเหมาะสมทางสังคม มิติทางวัฒนธรรม หรือในมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย การขาดการวิเคราะห์เชิงองค์รวม จะทำให้เกิดความเสี่ยงในประเด็นที่มีได้นำมาพิจารณา และอาจนำไปสู่ปัญหาในอนาคตได้

ในส่วนของการพัฒนาแบบองค์รวมนี้นับได้ว่าเป็นแนวทางการพัฒนาทั้งทางด้านการปฏิบัติและด้านวิชาการที่มีความเห็นสอดคล้องกันเป็นอย่างยิ่งว่าโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาในอดีตที่ล้มเหลวมีสาเหตุที่สำคัญ คือ การขาดการพัฒนาแบบองค์รวม เช่น การแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรในชนบทภาครัฐอาจเน้นการแจกเมล็ดพันธุ์และปุ๋ยเพื่อเพาะปลูก แต่การพัฒนาดังกล่าวอาจขาดการดำเนินการในด้านอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ จึงทำให้โครงการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เช่น การแก้ปัญหาความยากจน ชนบทต้องมีการดำเนินงานไม่เพียงแต่ด้านการเกษตรเท่านั้น แต่ต้องมีการดำเนินงานด้านเอกสารสิทธิในที่ดิน ด้านการให้ความรู้และเทคโนโลยี การบริหารจัดการน้ำ ด้านการตลาด ด้านสินเชื่อ หรือด้านการเฝ้าระวังผลกระทบสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป ดังนั้น ด้วยเหตุที่หน่วยราชการต่าง ๆ มีการดำเนินงานตามกฎหมายที่ใช้กำกับการทำงานของหน่วยงานนั้น เช่น พระราชบัญญัติการจัดตั้งหน่วยราชการระดับกรมที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนในแง่ของกฎหมายแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่แต่ละหน่วยงานจะต้องพิจารณาความเป็นองค์รวมของผลการดำเนินกิจการต่าง ๆ และการที่ประเทศไทย



ใช้ระบบกฎหมายในการกำหนดภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน จึงทำให้ข้าราชการที่สังกัดแต่ละหน่วยงานจะเลยการวิเคราะห์เชิงองค์รวม และเน้นการดำเนินงานแบบแยกส่วนอย่างที่พบเห็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น กรมชลประทานจะเน้นการเพิ่มพื้นที่ชลประทานเพียงอย่างเดียว โดยไม่คำนึงว่า ฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนจะดีกว่าหรือไม่หากมีการพัฒนาพื้นที่ไปในด้านอื่นแทนการทำเกษตรกรรม เป็นต้น

ถึงแม้ปัจจุบันได้มีการตระหนักถึงความจำเป็นในการนำแนวคิดการพัฒนาเชิงองค์รวมมาประยุกต์ใช้ แต่ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาก็ได้ประสบความสำเร็จมากเท่าที่ควร ดังตัวอย่างการพัฒนาทะเลสาบสงขลาที่ได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อพัฒนาทะเลสาบสงขลา โดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ ประสานงานร่วมกัน แต่ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่าได้ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะถึงแม้ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อให้มีการดำเนินงานร่วมกัน แต่หน่วยงานต่าง ๆ ก็ยังมีการทำงานแบบแยกส่วนถึงแม้จะอยู่ในคณะกรรมการเดียวกันก็ตาม สาเหตุของปัญหาอย่างหนึ่งคือ ข้อจำกัดด้านกฎหมายตามที่กล่าวข้างต้นที่ได้สร้างข้อจำกัดไม่ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการในกิจกรรมที่นอกเหนือไปจากที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานได้รับอนุมัติงบประมาณเพื่อดำเนินกิจกรรมที่กฎหมายมิได้ระบุไว้ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น และหากมีการตรวจสอบโดยนิติกรหรือหน่วยงานตรวจสอบการดำเนินงานของข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ข้าราชการเหล่านี้ก็จะมีคามวิตกทางวินัย และอาจนำมาซึ่งการลงโทษทางวินัย ดังนั้น ในระบบราชการที่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดแบบ “คำต่อคำ” โดยให้กฎหมายหรือระเบียบทางราชการนั้นอยู่เหนือหลักความมีเหตุผลหรือความเหมาะสม จึงทำให้ข้าราชการที่เกี่ยวข้องไม่กล้าที่จะดำเนินการใด ๆ ที่กฎหมายมิได้ระบุไว้ให้กระทำ และมีส่วนทำให้การพัฒนาแบบองค์รวมที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างกัน โดยใช้หลักการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับสังคมส่วนรวมเป็นที่ตั้งมากกว่าการดำเนินงาน ตามภาระหน้าที่ของกรมนั้น ๆ เป็นไปได้ยาก



หลักการทรงงานที่ 4 : ไม่ติดตำรา

การพัฒนาตามแนวพระราชดำริ ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีลักษณะของการพัฒนาที่อนุโลม และรวมชอมกับสภาพธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและสภาพของสังคมจิตวิทยาแห่งชุมชน คือ “ไม่ติดตำรา” ไม่ผูกมัดติดกับวิชาการและเทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมกับสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่แท้จริงของคนไทย

การไม่ติดตำรา แสดงให้เห็นว่าในการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการต่าง ๆ นั้น เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป การนำประสบการณ์จากโครงการหนึ่งมาใช้กับอีกโครงการหนึ่งเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ แต่ต้องกระทำอย่างรอบคอบ เพราะโครงการต่าง ๆ ถึงแม้จะมีความคล้ายคลึงกัน แต่ก็มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทของภูมิสังคมที่แตกต่างกัน ดังนั้น นักวิเคราะห์จึงไม่ควรยึดติดกับตำราเพียงอย่างเดียว แต่ควรมีความสามารถในการใช้หลักความมีเหตุมีผลที่ถูกต้องตามหลักวิชาในการศึกษาความคุ้มค่าของโครงการด้วย ดังตัวอย่างต่อไปนี้

การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการจำเป็นต้องทำการกำหนดอัตราคิดลด (Discount Rate) เพื่อใช้ในการคำนวณมูลค่าปัจจุบันของโครงการ การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการจำเป็นต้องคำนวณมูลค่าปัจจุบัน เพราะมูลค่าของโครงการไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นในปีต่าง ๆ หรือต้นทุนที่เกิดขึ้นในปีต่าง ๆ ในอนาคต จะไม่สามารถนำมาบวกลบกันได้ เพราะมูลค่าต่าง ๆ หากเกิดขึ้นคนละปีจะมีค่าไม่เท่ากันและไม่สามารถนำมาคำนวณรวมกันได้ ดังนั้นมูลค่าเหล่านี้ต้องนำมาถ่วงน้ำหนักด้วยอัตราคิดลด (Discount Weight) เพื่อให้ข้อมูลด้านประโยชน์หรือต้นทุนของแต่ละปี มีสภาพเท่ากันและสามารถนำมาคำนวณรวมกันได้

ในการเลือกอัตราคิดลดของโครงการนั้น ประเด็นหนึ่ง ที่นักวิเคราะห์ควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและไม่ควรเลือกอัตราคิดลดในลักษณะที่



“ติดกับด่ำรา” กล่าวคือ การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการควรพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละโครงการว่า ควรใช้อัตราคิดลดเท่าไร มากกว่าการท่องจำว่าโครงการพัฒนาในอดีตนิยมใช้อัตราคิดลดเท่าไร แล้วจึงใช้อัตราคิดลดนั้น ๆ โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสม การเลือกอัตราคิดลดจำเป็นต้องนำประเด็นสำคัญมาคำนึงด้วยอย่างน้อยสามประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่หนึ่ง ความคาดหวังด้านประโยชน์ของโครงการว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด ประเด็นที่สอง ที่มาของแหล่งเงินทุน และ ประเด็นที่สาม ฐานการคำนวณของการวิเคราะห์ว่าเป็นแบบราคาคงที่ (Constant Price) หรือแบบราคาดาลด (Current Price หรือ Market Price)

ในประเด็นที่หนึ่ง เรื่อง ความคาดหวังด้านประโยชน์ของโครงการว่าจะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้หรือในระยะไกล เป็นปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดอัตราคิดลดของโครงการ ตัวอย่างเช่น หากพิจารณาโครงการรถไฟฟ้าใต้ดิน ซึ่งเป็นโครงการเร่งด่วน เพราะมีวัตถุประสงค์เพื่อรีบแก้ปัญหาการจราจรในกรุงเทพฯ หากโครงการในลักษณะเช่นนี้มีความจำเป็นต้องล่าช้าไป จะทำให้สังคมต้องเผชิญกับความสูญเสียอย่างมากจากปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาการสูญเสียพลังงานจากรถยนต์ส่วนตัว และปัญหามลพิษจากรถยนต์ ดังนั้น สำหรับโครงการในลักษณะเช่นนี้ นักวิเคราะห์ต้องสามารถใช้วิจารณ์ฐานในการพิจารณาได้ว่า อัตราคิดลดที่เหมาะสมนั้น ควรเป็นอัตราคิดลดที่สูง เช่น ประมาณร้อยละ 5-8 (Real Discount Rate) เพื่อทำหน้าที่ปรับลดอัตราผลตอบแทน หากโครงการต้องมีความล่าช้าออกไป แต่ในทางตรงกันข้าม หากเป็นโครงการด้านการศึกษาหรือโครงการด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่เป็นโครงการที่หวังผลตอบแทนในระยะยาว 20-50 ปี มากกว่าผลตอบแทนในระยะสั้น ดังนั้น เมื่อโครงการในลักษณะเช่นนี้ได้ถูกกำหนดให้เกิดขึ้นในอนาคต นักวิเคราะห์จึงต้องตระหนักได้ว่า จะไม่ทำการปรับลดอัตราผลตอบแทนของโครงการ หากประโยชน์ของโครงการจะยังไม่เกิดขึ้นในระยะเวลาอันใกล้ หมายความว่า อัตราคิดลดที่เหมาะสมกับโครงการในลักษณะเช่นนี้คือ อัตราคิดลดที่ต่ำ เช่น ประมาณร้อยละ 0-3 (Real Discount Rate) การใช้อัตราคิดลดที่ร้อยละ 0 เป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ หากนักวิเคราะห์สามารถให้เหตุผลประกอบได้



ประเด็นที่สอง ที่มาของแหล่งเงินทุน นอกเหนือจากการพิจารณาความเหมาะสมด้านลักษณะของโครงการตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว การกำหนดอัตราคิดลดที่เหมาะสมยังต้องพิจารณาด้านแหล่งที่มาของเงินทุนที่ใช้ในการลงทุนด้วยว่า แหล่งเงินแต่ละประเภทนั้นมีค่าเสียโอกาสมากหรือน้อยอย่างไร เช่น หากโครงการลงทุนใช้เงินลงทุนจากการกู้ยืมจากต่างประเทศ จะมีค่าเสียโอกาสต่ำ ดังนั้นอัตราคิดลดก็ควรเป็นอัตราที่ต่ำด้วย แต่ถ้าหากโครงการลงทุนเป็นโครงการที่ใช้เงินรายได้จากรัฐบาลที่เก็บมาจากภาษีอากรของประชาชน ค่าเสียโอกาสของเงินภาษีเหล่านั้นก็คือ การที่ประชาชนต้องมีการบริโภคน้อยลงซึ่งเป็นสิ่งที่มีผลกระทบต่อสวัสดิการมาก ดังนั้น อัตราคิดลดสำหรับโครงการที่ใช้เงินภาษีในการลงทุนควรเป็นอัตราคิดลดที่สูง เป็นต้น

ประเด็นที่สาม ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการนั้น นักวิเคราะห์ต้องทำการพิจารณาถึง ฐานการคำนวณของการวิเคราะห์ว่าเป็นแบบราคาคงที่ (Constant Price) หรือ แบบราคาตลาด (Current Price หรือ Market Price) ซึ่งวิธีทั้งสองนี้ สามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการได้เหมือนกัน และยังให้ผลการคำนวณเท่ากันด้วย ความแตกต่างระหว่างการวิเคราะห์โดยใช้ฐานการคำนวณแบบราคาคงที่ กับแบบราคาตลาด คือ การวิเคราะห์แบบราคาคงที่เป็นการวิเคราะห์ที่มีการปรับสภาวะเงินเฟ้อออกจากการคำนวณแล้ว เพื่อให้ข้อมูลแสดงถึงอำนาจซื้อที่แท้จริง ซึ่งเป็นวิธีที่นิยมใช้ในต่างประเทศ ส่วนการวิเคราะห์แบบราคาตลาดนั้นเป็นการวิเคราะห์โดยที่ข้อมูลยังมีภาวะเงินเฟ้ออยู่ ข้อดีของการวิเคราะห์แบบราคาตลาด คือ หากเจ้าของโครงการต้องการใช้ข้อมูลในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำงบประมาณในอนาคต การวิเคราะห์แบบราคาตลาดก็อาจเป็นวิธีที่เหมาะสมมากกว่า เพราะข้อมูลต่าง ๆ จะสะท้อนภาวะทางการเงินของโครงการในอนาคตได้ใกล้เคียงความเป็นจริงมากกว่าการใช้ราคาคงที่ และสามารถนำข้อมูลจากราคาตลาดมากำหนดงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายในอนาคตได้



ดังนั้นการเลือกใช้อัตราคิดลดสำหรับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการนั้น เป็นสิ่งที่ต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ และไม่จำเป็นที่การวิเคราะห์แต่ละครั้ง หรือแต่ละโครงการต้องใช้อัตราคิดลดที่เหมือนกันตลอดไป นักวิเคราะห์จึงต้องไม่ ยึดติดกับการใช้อัตราคิดลดอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ควรทำการพิจารณาความเหมาะสม ตามที่ได้กล่าวข้างต้น และทำการอธิบายด้วยเหตุผลได้ว่าเหตุใดจึงใช้อัตราคิดลดนั้น ๆ

หลักการทรงงานที่ 5 : ประหยัด เรียบง่าย ได้ประโยชน์สูงสุด

ขณะเดียวกันการพัฒนาและช่วยเหลือราษฎร ทรงใช้หลักในการแก้ไข ปัญหาด้วยความเรียบง่ายและประหยัด ราษฎรสามารถทำได้เอง หาได้ในท้องถิ่น และประยุกต์ใช้สิ่งที่มีอยู่ในภูมิภาคนั้นๆ มาแก้ไขปัญหาโดยไม่ต้องลงทุนสูงหรือใช้ เทคโนโลยีที่ไม่ยุ่งยากนัก ดังพระราชดำรัสความตอนหนึ่งว่า “...ให้ปลูกป่า โดย ไม่ต้องปลูก โดยปล่อยให้ขึ้นเองตามธรรมชาติ จะได้ประหยัดงบประมาณ...”

ประหยัด เรียบง่าย ได้ประโยชน์สูงสุด ถือเป็นตัวอย่างการประยุกต์ หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในด้านการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ อย่างแท้จริง หลักการทรงงานนี้ชี้ชัดถึงความจำเป็นของการดำเนินการใด ๆ ที่จะ ทำให้เกิดต้นทุนต่ำ (ประหยัด เรียบง่าย) แต่ยังเน้นการเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่ง เท่ากับเป็นการเน้นการสร้างคุณค่าหรือมูลค่าเพิ่มสูงสุดให้กับโครงการนั่นเอง ตัวอย่าง เช่น การปลูกป่าโดยไม่ต้องปลูก การใช้ธรรมชาติช่วยธรรมชาติ หรือธรรมชาติช่วยธรรมชาติ เป็นต้น

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแสดงให้เห็นถึง การดำเนินชีวิตที่มีไว้ แค่การเป็นอยู่ที่เรียบง่ายเท่านั้น แต่ยังเป็นการดำเนินชีวิตที่เน้นการได้รับประโยชน์ สูงสุดด้วย การนำหลักการด้านการประหยัด เรียบง่าย แต่ยังคงไว้ซึ่งการแสวงหา ประโยชน์สูงสุด จึงเปรียบได้เสมือนเป็นศิลปะของการดำเนินชีวิตที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพยายามถ่ายทอดให้เป็นตัวอย่างต่อพสกนิกร เพื่อให้นำไปใช้ เป็นแนวทางการดำเนินชีวิตต่อไป



หลักการทรงงาน ประหยัด เรียบง่าย ได้ประโยชน์สูงสุด เป็นหลักการที่ไม่ต้องมีคำอธิบายมากนักเพื่อให้เข้าใจ แต่สิ่งที่พบเห็นในปัจจุบัน บางกรณีไม่เป็นไปตามแนวทางดังกล่าวนี้ ตัวอย่างเช่น มีหลายกรณีที่ได้มีการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ด้วยงบประมาณจำนวนมาก แต่โครงการดังกล่าว กลับมิได้ให้ผลตอบแทนกลับคืนมาเลย เช่น โครงการโฮปเวลล์ रिमถนนวิภาวดี หรือโครงการสร้างสนามบินในบางจังหวัดที่ถูกปล่อยให้เป็นที่รกร้าง มิได้ถูกใช้ประโยชน์ เป็นต้น ตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ในทางปฏิบัติจริงแล้ว การดำเนินชีวิตตามหลักการประหยัด เรียบง่าย ได้ประโยชน์สูงสุดเป็นสิ่งที่กระทำได้ไม่มากนัก เพราะมีปัจจัยอื่นที่สามารถเข้ามาแทรกแซงให้ต้องมีการตัดสินใจที่ผิดพลาดได้ตลอดเวลา ปัจจัยที่สามารถนำมาสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดอาจประกอบด้วย การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวผ่านช่องทางการลงทุนของรัฐ การดำเนินการลงทุนที่มีได้เน้นผลตอบแทนที่แท้จริง แต่กลับเป็นการลงทุนที่เน้นการสร้างภาพพจน์โดยการดำเนินโครงการที่มีขนาดใหญ่เกินความจำเป็น มีความทันสมัยเกินความจำเป็น หรือมีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเกินความจำเป็น เป็นต้น

หลักการประหยัด เรียบง่าย ได้ประโยชน์สูงสุด เป็นหลักการทรงงานที่ทำให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าเพิ่มจากการใช้ทรัพยากรเพียงเล็กน้อย โดยอาศัยความรู้หรือหลักของธรรมชาติบางประการ ซึ่งการสร้างมูลค่าเพิ่มนี้เองเป็นที่มาของการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ ตัวอย่างของการดำเนินชีวิตตามหลักของการประหยัด เรียบง่าย ได้ประโยชน์สูงสุด เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ต่อประชาชนมีหลากหลายกรณีด้วยกัน เช่น กรณีของการปลูกป่าโดยไม่ต้องปลูก กรณีน้ำดีไล่น้ำเสีย กรณีการปลูกหญ้าแฝกเพื่อป้องกันการพังทลายของหน้าดิน หรือกรณีการใช้ผักตบชวาเพื่อบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น



ตัวอย่างกรณีของการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรับสั่งเรื่องการปลูกป่า โดยไม่ต้องปลูกนั้น นับได้ว่าเป็นหลักการที่แสดงให้เห็นถึง การดำเนินโครงการพัฒนาที่เน้นความคุ้มค่าอย่างแท้จริง สืบเนื่องจากการที่ประเทศไทยได้สูญเสียพื้นที่ป่าไปจำนวนมาก จึงทำให้ภาครัฐต้องเร่งดำเนินโครงการปลูกป่าในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งโครงการปลูกป่าส่วนใหญ่เป็นการนำกล้าไม้ชนิดใดชนิดหนึ่งไปปลูกในพื้นที่ ๆ จัดเตรียมไว้ ซึ่งหลังจากที่ได้ทำการปลูกต้นกล้าแล้ว ภาครัฐยังต้องมีค่าใช้จ่ายสำหรับการดูแลต้นไม้เหล่านี้ต่อไปอีกหลายปีกว่า ต้นไม้จะมีความแข็งแรงสามารถอยู่ได้เองตามธรรมชาติ ซึ่งบางครั้งการปลูกป่าเช่นนี้ จะทำให้ได้สิ่งที่เรียกว่า “สวนป่า” มากกว่าระบบนิเวศป่าไม้ตามธรรมชาติ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การปลูกป่าด้วยวิธีการข้างต้นทำให้สังคมต้องมียค่าใช้จ่ายที่สูง และยังทำให้สังคมไม่ได้ป่าไม้ที่มีความสมบูรณ์ตามธรรมชาติ

ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงเล็งเห็นว่า หากมีการพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะพบว่า วิธีการปลูกป่าที่ดีที่สุดคือ “การปลูกป่าโดยไม่ต้องปลูก” กล่าวคือ การคืนสภาพที่ดินกลับสู่ธรรมชาติโดยปล่อยให้พื้นที่ ๆ นั้น ปลอดจากการรบกวนโดยมนุษย์ เมื่อระยะเวลาผ่านไปจะพบว่าพื้นที่นั้น ๆ จะมีพันธุ์ไม้ที่หลากหลายที่เติบโตขึ้นโดยกระบวนการขยายพันธุ์ตามธรรมชาติซึ่งเป็นพันธุ์ไม้ท้องถิ่น ที่มีความเหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศในพื้นที่นั้น เป็นสภาพป่าตามธรรมชาติที่ประกอบด้วยพันธุ์ไม้ขนาดใหญ่ พันธุ์ไม้ขนาดกลาง และพันธุ์ไม้คลุมดินที่รวมกันเป็นระบบนิเวศที่สมบูรณ์ ซึ่งกระบวนการทั้งหมดนี้เกิดขึ้น โดยการที่ปล่อยให้ป่าไม้สามารถฟื้นตัวตามกระบวนการธรรมชาติ และที่สำคัญคือ ต้องปลอดจากการรบกวนโดยมนุษย์ การที่สังคมสามารถได้ระบบนิเวศป่าไม้ที่สมบูรณ์กลับคืนมา โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายไม่ว่าจะเป็นต้นทุนค่ากล้าไม้ ค่าปลูก หรือค่าบำรุงรักษา เป็นตัวอย่างของหลักการ “ประหยัด เรียบง่าย ได้ประโยชน์สูงสุด”



นอกเหนือจากตัวอย่าง เรื่องการปลูกป่าโดยไม่ต้องปลูกแล้ว ตัวอย่างอื่นที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานให้กับประชาชนประกอบด้วย การปลูกหญ้าแฝก ซึ่งเป็นวิธีการป้องกันการพังทลายของหน้าดิน ด้วยวิธีที่เรียบง่าย ประหยัดต้นทุน การแก้ไขปัญหาหน้าท่วม โดยการระบายน้ำออกจากคลองส่งน้ำ โดยการเปิดปิดประตูน้ำตามการขึ้นลงของระดับน้ำทะเลตามธรรมชาติ หรือการใช้ ผักตบชวาในการบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า หลักการทรงงานเรื่อง ประหยัด เรียบง่าย ได้ประโยชน์สูงสุดนั้น เป็นตัวอย่างของการดำเนินงานตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ที่เน้นการใช้ตรรกะความมีเหตุผลในการตัดสินใจ การใช้ความรู้ในการออกแบบโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าใจการทำงานของธรรมชาติ เพื่อให้การออกแบบโครงการและการดำเนินโครงการมีความสอดคล้องกับหลักของธรรมชาติมากที่สุด และนำมาสู่การประหยัดต้นทุน แต่ยังสามารถสร้าง คุณประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ได้

หลักการทรงงานที่ 6 : การมีส่วนร่วม

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นนักประชาธิปไตย จึงทรงนำ “*ประชาธิปไตย*” มาใช้ในการบริหาร เพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชน ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ทุกระดับได้มาร่วมกันแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชน หรือความต้องการของสาธารณชน ดังพระราชดำรัสความตอนหนึ่งว่า

“...สำคัญที่สุดจะต้องหัดทำให้กว้างขวางหนักแน่น รู้จักรับฟังความคิดเห็น แม้กระทั่งความวิพากษ์วิจารณ์จากผู้อื่นอย่างฉลาด เพราะการรู้จักรับฟังอย่างฉลาด นั้นแท้จริง คือ การระดมสติปัญญาและประสบการณ์อันหลากหลาย มาอำนวยความสะดวกปฏิบัติบริหารงานให้ประสบความสำเร็จที่สมบูรณ์นั่นเอง...”



การมีส่วนร่วมของชุมชนหรือสมาชิกของสังคม ในการจัดเตรียมออกแบบโครงการ การกำหนดทางเลือกต่าง ๆ เช่น ทำเลที่ตั้งของโครงการ การตัดสินใจอนุมัติโครงการ การบริหารโครงการ หรือการติดตามประเมินผลโครงการ ล้วนเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จของโครงการทั้งสิ้น การที่ประชาชนในพื้นที่สามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการเป็นกิจกรรมที่จะทำให้เกิดความรู้สึกรับความเป็นเจ้าของโครงการ ทำให้สามารถรับทราบข้อมูลต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ส่งผลทำให้เกิดการออกแบบโครงการที่ตรงความต้องการที่แท้จริง เป็นการรับทราบถึงลักษณะของผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ใครเป็นผู้ได้ประโยชน์และใครเป็นผู้เสียประโยชน์ และเป็นเงื่อนไขของการมีระบบธรรมาภิบาลที่ดี ในการบริหารจัดการและการติดตามโครงการด้วย

ด้วยเหตุนี้ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินโครงการ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการดำเนินโครงการ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการ พระองค์จึงได้ทรงเน้นย้ำเป็นแนวทางให้กับข้าราชการและได้ทรงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินโครงการทุกครั้งที่ทรงมีโอกาสดำรงงานในพื้นที่ต่าง ๆ

ปัญหาสำคัญที่มักพบเห็นในการดำเนินโครงการที่ผิดพลาด และนำไปสู่การขาดความคุ้มค่า คือ การละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการ ตัวอย่างเช่น การละเลยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกทำเลที่ตั้งของโครงการ เนื่องจากเจ้าของโครงการและพวกพ้องมีวัตถุประสงค์ในการหากำไรจากการค้าขายที่ดินบริเวณรอบ ๆ โครงการ จึงไม่ประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพราะอาจนำมาสู่การตัดสินใจเลือกทำเลอื่นซึ่งจะไปขัดกับการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าของโครงการ เมื่อเป็นเช่นนี้ การดำเนินโครงการจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะที่ตั้งโครงการอาจขาด



ความเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นในรูปของการมีผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมที่สูง เป็นต้น

นอกจากนั้น การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจนำมาสู่การออกแบบโครงการที่ไม่เหมาะสม เช่น มีการออกแบบโครงการโดยเจ้าหน้าที่ระดับกรมจากส่วนกลาง โดยไม่คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งอาจทำให้โครงการลงทุนนั้น ๆ มีขนาดการลงทุนที่ใหญ่เกินไป เกินความสามารถของท้องถิ่นในการดูแลและบริหารจัดการโดยลำพังได้ ขาดรายได้ที่เพียงพอในการจ่ายค่าน้ำค่าไฟฟ้า จึงทำให้ท้ายที่สุดโครงการลงทุนดังกล่าวต้องถูกทิ้งร้างและไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการสูญเสียเงินภาษีของประชาชน

ในบางกรณี การลงทุนก็มิได้ให้ความสำคัญกับผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นกับประชาชน และมิได้จัดให้มีการจ่ายค่าชดเชยอย่างเป็นธรรมกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบทางลบ จึงทำให้การดำเนินโครงการดังกล่าวขาดความเป็นธรรม เพราะเป็นโครงการที่ส่งผลประโยชน์แก่ประชาชนบางส่วนเท่านั้น โดยปล่อยให้ประชาชนอีกบางส่วนต้องรับภาระและไม่ได้รับการชดเชยจากภาครัฐอย่างเป็นธรรม หรือในบางกรณีพบว่าถึงแม้ประชาชนจะได้รับค่าชดเชยแต่ก็ต้องรอคอยค่าชดเชยจากภาครัฐเป็นเวลาหลายสิบปี เช่น การจ่ายค่าชดเชยให้กับยายฮาย เป็นต้น ในบางโครงการการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบโครงการทำให้โครงการนั้น ส่งผลกระทบทางลบต่อประชาชน แต่ภาครัฐมิได้นำประเด็นดังกล่าวมาพิจารณาในการออกแบบโครงการด้วย ซึ่งเมื่อได้มีการก่อสร้างและได้มีการดำเนินโครงการไประยะหนึ่งแล้ว ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจึงได้ร้องเรียนทนายสุวัตรฐบาลจึงต้องสั่งให้มีการรื้อถอนโครงการดังกล่าว ซึ่งเท่ากับเป็นการสูญเสียงบประมาณของรัฐโดยมิเกิดประโยชน์ได้ ๆ เลย



การดำเนินโครงการโดยหน่วยงานของรัฐที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ที่มีตัวอย่างให้เห็นอยู่มากมาย ที่ท้ายสุดได้นำมาสู่การใช้ประโยชน์ที่ไม่คุ้มค่า การออกแบบโครงการที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การเลือกทำเลที่ตั้งที่ไม่เหมาะสม การใช้เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่นั้น การขาดการนำรูปแบบการบริหารงานที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่มาใช้ ล้วนนำมาสู่การดำเนินโครงการที่ขาดความคุ้มค่าหรือการสูญเสียงบประมาณโดยไม่จำเป็น

หลักการทรงงานที่ 7 : ประโยชน์ส่วนรวม

ในการปฏิบัติพระราชกรณียกิจ และการพระราชทานพระราชดำริในการพัฒนาและช่วยเหลือพสกนิกร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงระลึกถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ความตอนหนึ่งว่า

“...ใครต่อใครบอกว่า ขอให้เสียสละส่วนตัวเพื่อส่วนรวม อันนี้ฟังจนเบื่อ อาจรำคาญด้วยซ้ำว่า ใครต่อใครมาก็บอกว่า ขอให้คิดถึงประโยชน์ส่วนรวม อาจมานึกในใจว่า ให้ ๆ อยู่เรื่อย แล้วส่วนตัวจะได้อะไร ขอให้คิดว่าคนที่ให้เพื่อส่วนรมนั้น มิได้ให้ส่วนรวมแต่อย่างเดียว เป็นการให้เพื่อตัวเองสามารถที่จะมีส่วนร่วมที่จะอาศัยได้...”

ในการวิเคราะห์โครงการของภาครัฐจำเป็นต้องนักวิเคราะห์ต้องปรับกระบวนการขั้นตอนการคิดใหม่ จากที่นิยมวัดประโยชน์ของโครงการโดยใช้ผลผลิตของโครงการ มาเป็นการใช้ผลประโยชน์ที่สังคมส่วนรวมได้รับจากการดำเนินโครงการ ในการวิเคราะห์โครงการของภาครัฐนั้น หากนักวิเคราะห์วัดประโยชน์ของโครงการจากผลผลิตของโครงการ จะทำให้เกิดความผิดพลาดในการคำนวณประโยชน์ของโครงการได้เนื่องจากผลกระทบอาจเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้โครงการมีผลตอบแทนที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐิกิ นักวิเคราะห์ควรพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการถามคำถามว่า “โครงการพัฒนาต่าง ๆ



นั้น ให้ผลผลิตอะไรต่อสังคมบ้างและโครงการใช้ต้นทุนอะไรบ้าง” แต่เป็นการตั้งคำถามว่า “การดำเนินโครงการดังกล่าว สังคมส่วนรวมได้ประโยชน์อะไรบ้าง และปัจจัยการผลิตที่ใช้ไปมีค่าเสียโอกาสอะไรบ้าง”

“...ท่านจะต้องทำความคิดและจิตใจให้เปิดกว้าง แต่หนักแน่น มีเหตุผล มีวิจารณ์ญาณ พร้อมกันนั้น ก็ต้องมีความจริงใจ เห็นใจ และเมตตาปรองดองกัน โดยถือประโยชน์ส่วนรวมร่วมกันเป็นวัตถุประสงค์เอก ที่สำคัญอีกข้อหนึ่ง จะต้องพยายามขจัดความดีร้าย ถือตัว ความเห็นแก่ตัว เห็นแก่ประโยชน์ส่วนน้อยออกให้ได้ ไม่ปล่อยให้เข้ามาครอบงำทำลายความคิดจิตใจที่ดีงามของตน แล้วท่านจะสามารถปฏิบัติกรงานทุกอย่างได้ด้วยความราบรื่น เบิกบานใจ อย่างมีประสิทธิภาพ และประสบความสำเร็จตามที่ปรารถนาทุกสิ่งในที่สุด...”

พระบรมราชาโชวาท

ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรแก่บัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วันเสาร์ที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๒๙

ในส่วนของการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการนั้น หากเป็นไปได้การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการควรเน้นการวัดผลกระทบของโครงการที่เป็นผลลัพธ์ (Impact) ที่แท้จริง มากกว่าการวัดผลผลิต (Output) ของโครงการเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ประโยชน์ของการสร้างโรงเรียนเพิ่มขึ้น 1 โรงเรียนในจังหวัดชัยนาท



คือการตั้งคำถามว่า การมีโรงเรียนเพิ่มขึ้น 1 โรงเรียน จังหวัดชัยนาทจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง เช่น จำนวนเยาวชนในจังหวัดชัยนาทที่จะได้รับการศึกษาจะเพิ่มขึ้นเท่าไร มากกว่าการวัดว่าโรงเรียนที่กำลังสร้างขึ้นใหม่นั้นสามารถผลิตนักเรียนได้กี่คนต่อปี หรือการวัดประโยชน์ของเขื่อนเก็บน้ำควรวัดที่ผลลัพธ์ของการดำเนินโครงการว่า พื้นที่ชลประทานได้เพิ่มขึ้นเท่าไรมากกว่าการวัดเพียงผลผลิตของโครงการว่าเขื่อนนั้น ๆ สามารถกักเก็บน้ำได้เท่าไร

การวัดประโยชน์ของโครงการโดยใช้ผลลัพธ์ของโครงการ แทนการใช้ผลผลิตของโครงการเท่ากับเป็นการคำนึงถึงการพัฒนาเชิงองค์รวม เพราะผลลัพธ์ของโครงการแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตของโครงการกับมิติการพัฒนาอื่น ๆ ด้วย สาเหตุที่การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการควรหลีกเลี่ยงการใช้ผลผลิตของโครงการ (Output) เพราะว่าสังคมมักมีการทดแทนกันระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ (Substitution Effect) เช่นในกรณีของการสร้างโรงเรียนใหม่ในจังหวัดชัยนาท ถึงแม้โรงเรียนใหม่อาจมีนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาในแต่ละปีจำนวนมาก แต่จังหวัดชัยนาทอาจไม่ได้รับประโยชน์มากนัก เพราะจำนวนนักเรียนในจังหวัดชัยนาทที่ได้รับการศึกษาอาจไม่เพิ่มขึ้นเลย สาเหตุเป็นเพราะโรงเรียนที่สร้างขึ้นใหม่นั้นมิได้ช่วยให้เด็กที่ขาดการศึกษาสามารถได้รับการศึกษา แต่เป็นนักเรียนที่เรียนหนังสือในโรงเรียนอื่น ๆ อยู่แล้วในจังหวัดชัยนาททำการโยกย้ายมาเรียนในโรงเรียนใหม่ จึงทำให้โรงเรียนใหม่มีการผลิตนักเรียนเพิ่มขึ้น แต่จำนวนนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาในจังหวัดชัยนาทโดยรวมมิได้เพิ่มขึ้นเลย การสร้างโรงเรียนใหม่แห่งนี้กลับนำมาสู่ปัญหาการที่โรงเรียนอื่น ๆ ในจังหวัดชัยนาทต้องเผชิญกับการมีนักเรียนจำนวนน้อยลง (จนบางกรณีอาจประสบปัญหาขาดทุนได้) ดังนั้น จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการวิเคราะห์ประโยชน์ของโครงการ นักวิเคราะห์ควรเน้นการวัดประโยชน์ด้วยการศึกษาถึงผลลัพธ์หรือผลกระทบของโครงการมากกว่าการวัดผลผลิตของโครงการเท่านั้น การวัดประโยชน์โดยใช้ผลผลิตของโครงการมักนิยมทำเฉพาะโครงการลงทุนของภาคเอกชนเท่านั้น



ตัวอย่างของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการละเลยการวัดประโยชน์ อาจพบเห็นได้ในกรณีการสร้างสนามบินในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทยที่มีการดำเนินการไปอย่างมากมาย จนพบว่าในหลายจังหวัดที่มีสนามบิน แต่สนามบินหลายแห่งต้องถูกปิดไป เพราะไม่มีความคุ้มค่าในการให้บริการ ซึ่งกรณีการสร้างสนามบินเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่ขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความคุ้มค่าของการลงทุนของรัฐ และที่สำคัญคือ การขาดการวิเคราะห์ถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากการมีสนามบิน เพราะไปเน้นแต่เพียงว่าสนามบินแห่งใหม่ที่กำลังจะสร้างขึ้นนั้นมีผลผลิตอะไรบ้าง เช่น รองรับผู้โดยสารได้กี่คน แต่ขาดการวิเคราะห์ว่า การมีสนามบินเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งแห่งนั้น สังคมไทยโดยรวมจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง คุ้มค่ากับค่าเสียโอกาสของทรัพยากรต่าง ๆ ที่ต้องนำมาใช้ในการก่อสร้างสนามบินนั้นหรือไม่ แต่ที่สำคัญคือ การสร้างสนามบินแห่งใหม่เป็นการไปแย่งผู้โดยสารมาจากสนามบินอื่นหรือไม่ และมีผลทำให้สนามบินอื่นขาดการใช้ประโยชน์จนต้องปิดการให้บริการหรือไม่

“...การพัฒนานั้นได้เป็นการกิจและนโยบายสำคัญของการปกครองบริหารประเทศของเรามาจนพอสมควรแล้ว แต่กระนั้นก็เป็นที่น่าทราบดีว่า เรายังจะต้องพัฒนาต่อไปอีกมาก ในโอกาสนี้ ข้าพเจ้าจึงใคร่จะปรารภกับทุกท่านว่า การพัฒนาประเทศจะบรรลุผลตามเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยประกอบกันหลายอย่าง อย่างแรกต้องมีคนดี คือมีปัญหา มีความรับผิดชอบ มีความวิริยะอุตสาหะ เป็นผู้ปฏิบัติ อย่างที่สองต้องมีวิทยาการที่ดี เป็นเครื่องใช้ประกอบการ อย่างที่สามต้องมีการวางแผนที่ดี ให้พอเหมาะพอควรกับฐานะเศรษฐกิจ และทรัพยากรที่มีอยู่ โดยคำนึงถึงประโยชน์อันพึงประสงค์ของประเทศและประชาชนเป็นหลักปฏิบัติ...”

พระบรมราโชวาท

ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ณ อาคารจักรพันธ์เพ็ญศิริ

วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๓๙



หลักการทรงงานที่ 8 : ขาดทุนกำไร

“...ขาดทุน คือ กำไร Our loss is our gain ... การเสียคือ การได้ ประเทศชาติก็จะก้าวหน้า และการที่คนอยู่ดีมีสุขนั้น เป็นการนับที่เป็นมูลค่าเงินไม่ได้ ...”

เงินของรัฐบาลหรืออีกนัยหนึ่งคือเงินของประชาชน ถ้าอยากให้ประชาชนอยู่ดี กินดี ก็ต้องลงทุน ต้องสร้างโครงการซึ่งต้องใช้เงินเป็นร้อย พัน หมื่นล้าน ถ้าทำไปเป็นการจ่ายเงินของรัฐบาล แต่ไม่เข้าประชาชนจะได้รับผล ราษฎรอยู่ดี กินดี ราษฎรได้กำไรไป ถ้าราษฎรมีรายได้ รัฐบาลก็เก็บภาษีได้สะดวก

ขาดทุนกำไรเป็นหลักการทรงงานที่สะท้อนหลักการคลังสาธารณะในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อสร้างความเจริญในส่วนอื่น ๆ ของสังคม ที่สมควรได้รับการพิจารณา ตามหลักการคลังสาธารณะที่ดี การดำเนินโครงการบางประเภท โครงการนั้น ๆ อาจประสบปัญหาขาดทุน แต่รัฐก็ต้องให้การสนับสนุนเพื่อให้สังคมโดยรวมมีการพัฒนาขึ้น ดังนั้นจึงเป็นที่มาของหลักการทรงงานว่า “ขาดทุนกำไร” หมายความว่า ถึงแม้ภาครัฐจะต้องขาดทุนในการดำเนินโครงการที่ไม่อาจเรียกเก็บเงินจากผู้ได้รับประโยชน์จากการลงทุนได้ แต่การดำเนินโครงการนั้นได้สร้างประโยชน์ให้กับสังคมในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย

ขาดทุนกำไรแสดงให้เห็นว่า ในการดำเนินโครงการพัฒนาใดนั้น ประเด็นเรื่องการดำเนินการให้มีกำไรโดยเฉพาะกำไรทางการเงินนั้นมีความสำคัญในระดับรอง แต่ประเด็นที่มีความสำคัญมากที่สุดคือ การที่สังคมโดยรวมได้รับประโยชน์จากการดำเนินการของภาครัฐ โดยภาครัฐอาจมีสถานะเป็นผู้ “ขาดทุน” แต่สังคมโดยรวมเป็นผู้ “ได้กำไร” เป็นต้น หลักการทรงงานเรื่องขาดทุนกำไรนี้ แสดงให้เห็นว่าโครงการพัฒนาของรัฐต่างๆ อาจไม่จำเป็นต้องมีรายรับเพียงพอกับค่าใช้จ่ายของโครงการ แต่การพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ควรพิจารณาในภาพรวมว่าสังคมโดยรวมได้ประโยชน์คุ้มค่ากับการลงทุนหรือไม่ ส่วนหน้าที่ภาครัฐต้องเผชิญ



กับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นนั้น ถือได้ว่าเป็นกระบวนการด้านการคลังสาธารณะอย่างหนึ่ง ที่ต้องมีการพิจารณาความเหมาะสมว่า การขาดทุนที่เกิดขึ้นนั้นจะมีการบริหารจัดการอย่างไร เช่น การใช้งบประมาณส่วนกลางจากภาษีของประชาชน หรือจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชนผู้ได้รับบริการส่วนหนึ่งเพื่อนำไปช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น

ตัวอย่างของการดำเนินกิจกรรมตามแนวคิด “ขาดทุนกำไร” อาจประกอบด้วยโครงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย โครงการพัฒนาด้านการศึกษาภาคบังคับ โดยเฉพาะการให้บริการด้านการศึกษากับเยาวชนผู้ด้อยโอกาส โครงการด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน โครงการสำหรับผู้ป่วยที่ด้อยโอกาส โครงการด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับผู้สูงอายุ โครงการด้านการอนุรักษ์ระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงการบำบัดน้ำเสีย โครงการกำจัดขยะ โครงการด้านการทำนุบำรุงและส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม หรือโครงการด้านความมั่นคง เป็นต้น

ตัวอย่างของโครงการพัฒนาเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงลักษณะของโครงการลงทุนที่มักจัดให้อยู่ในความรับผิดชอบของภาครัฐ ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น ซึ่งการให้บริการที่สำคัญเหล่านี้ หากจัดได้ว่าเป็นภาระหน้าที่ขั้นพื้นฐานของรัฐที่จำเป็นต้องให้มีการดำเนินการอยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุผลด้านการดำเนินการตามหลักมนุษยธรรมหรือเป็นเพราะรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก็ตาม แต่หากสามารถระบุได้ว่า กิจกรรมในลักษณะดังกล่าวเป็นสิ่งที่สังคมมีความจำเป็นต้องจัดให้มีการดำเนินการอยู่แล้ว ดังนั้นประเด็นพิจารณาสำหรับการลงทุนเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าอาจไม่ใช่การตั้งคำถามว่า การให้บริการขั้นพื้นฐานเหล่านี้มีความคุ้มค่าในการลงทุนหรือไม่ แต่คำถามที่เหมาะสมมากกว่าคือ การถามคำถามว่าในการดำเนินการด้านการให้บริการขั้นพื้นฐานเหล่านี้ภาครัฐควรมีรูปแบบการให้บริการอย่างไรจึงจะเป็นการประหยัดงบประมาณหรือทรัพยากรของประเทศมากที่สุด การตัดสินใจเลือกรูปแบบการให้บริการที่เป็นการประหยัดทรัพยากรมากที่สุดเป็นการ



วิเคราะห์ความคุ้มค่าอย่างหนึ่งที่เรียกว่า การวิเคราะห์ประสิทธิภาพด้านต้นทุนหรือ Cost Effectiveness

ความผิดพลาดในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าที่พบมีสองลักษณะคือ ลักษณะที่หนึ่ง คือ การที่โจทย์การวิเคราะห์เป็นโจทย์ที่เน้นความคุ้มค่า โดยการตั้งคำถามว่าโครงการบริหารชั้นพื้นฐานเหล่านี้มีความคุ้มค่าหรือไม่ หรือเป็นโครงการที่มีกำไรหรือไม่ ซึ่งน่าจะเป็นการตั้งคำถามที่ไม่เหมาะสม เพราะหากเมื่อผลการวิเคราะห์แสดงว่าโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ขาดทุนหรือไม่คุ้มค่าการลงทุน แล้วปัญหาที่จะตามมาคือ การดำเนินการต่อไปจะเป็นอะไร จะให้ภาครัฐระงับการให้บริการชั้นพื้นฐานเหล่านี้ แล้วนักเรียนที่ต้องการไปโรงเรียนจะให้ทำอย่างไร หรือผู้ป่วยที่ต้องการรับการรักษา แต่ภาครัฐไม่สามารถจัดบริการชั้นพื้นฐานให้จะทำอย่างไร ดังนั้น เพื่อมิให้ต้องเผชิญกับปัญหาในลักษณะดังกล่าว นักวิเคราะห์ความคุ้มค่าจึงต้องตระหนักถึงการตั้งคำถามที่เหมาะสม ได้แก่ การหลีกเลี่ยงการตั้งคำถามว่า “โครงการดังกล่าวมีความคุ้มค่าหรือไม่” แต่ต้องตั้งคำถามว่า “ในการให้บริการชั้นพื้นฐานเหล่านี้ รัฐบาลควรมีรูปแบบการดำเนินการอย่างไร จึงจะเป็นการใช้ทรัพยากรที่ประหยัดและยังสามารถให้บริการที่มีคุณภาพต่อประชาชนได้”

ปัญหาในลักษณะที่สองคือ ถึงแม้การวิเคราะห์ได้กำหนดโจทย์คำถามได้ถูกต้องแล้ว แต่อาจมีการกำหนดทางเลือกของรูปแบบการให้บริการที่ไม่เหมาะสม ซึ่งจะมีผลทำให้การวิเคราะห์ประสิทธิภาพด้านต้นทุนเป็นการวิเคราะห์ที่ไม่เกิดประโยชน์อะไรต่อการตัดสินใจ ตัวอย่างคือ ในการกำจัดขยะของชุมชนแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นการลงทุนที่ต้องจัดให้มีการดำเนินการอยู่แล้ว โดยไม่ต้องถามคำถามว่าจะคุ้มค่าหรือไม่ ดังนั้นบทบาทของการวิเคราะห์สำหรับการลงทุนด้านระบบการกำจัดขยะชุมชนก็คือ การตั้งคำถามว่า “ชุมชนแห่งนี้ควรมีรูปแบบการจัดการกับขยะนี้อย่างไร จึงจะประหยัดงบประมาณมากที่สุด” ซึ่งทางเลือกที่ควรได้รับการพิจารณา อาจประกอบด้วยการกำจัดขยะโดยใช้เครื่องจักรที่นำเข้าจากต่างประเทศหรือการกำจัดขยะโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งผลการวิเคราะห์จะแสดงว่าวิธีใดเป็นวิธีที่ประหยัด



มากที่สุด การตัดสินใจลงทุนก็จะเป็นไปในทิศทางนั้น แต่บางครั้งจะพบว่า ถึงแม้ทางเลือกที่เหมาะสมจะเป็นการตัดสินใจระหว่างการกำจัดขยะโดยใช้เครื่องจักรที่นำเข้าจากต่างประเทศ หรือการกำจัดขยะโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่นักวิเคราะห์อาจกำหนดทางเลือกผิดพลาด เช่น ไปกำหนดทางเลือกกว่าควรใช้เครื่องจักรที่นำเข้าจากประเทศสหรัฐอเมริกาหรือเครื่องจักรที่นำเข้าจากประเทศจีน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น แนวทางการกำจัดขยะโดยภูมิปัญญาท้องถิ่นจะไม่ถูกนำมาวิเคราะห์เลย ซึ่งหากการกำจัดขยะด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นทางเลือกที่ประหยัดมากกว่าแต่ไม่ถูกนำมาเป็นทางเลือกในการวิเคราะห์ การวิเคราะห์นั้น ๆ ก็จะไม่เป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การตัดสินใจที่ดี

หลักการทรงงานที่ 9 : การพึ่งตนเอง

การพัฒนาตามแนวพระราชดำรัสเพื่อการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นด้วยการแก้ไขเฉพาะหน้า เพื่อให้มีความเข้มแข็งพอที่จะดำรงชีวิตต่อไปได้ แล้วขั้นต่อไปก็คือ การพัฒนาให้ประชาชนสามารถอยู่ในสังคมได้ตามสภาพแวดล้อมและสามารถ “พึ่งตนเองได้” ในที่สุด ดังพระราชดำรัสความตอนหนึ่งว่า

“... การช่วยเหลือสนับสนุนประชาชนในการประกอบอาชีพและตั้งตัวให้มีความพอกินพอใช้ ก่อนอื่นเป็นสิ่งสำคัญยิ่งยวด เพราะผู้มีอาชีพ และฐานะเพียงพอที่จะพึ่งพาตนเองได้ย่อมสามารถสร้างความเจริญในระดับสูงขึ้นต่อไป ...”

หลักการทรงงาน “การพึ่งตนเอง” เป็นหลักการทรงงานที่มีความสำคัญต่อปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นอย่างยิ่ง มีคนจำนวนมากที่เข้าใจแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงโดยให้ความสำคัญกับเรื่องการพึ่งตนเอง และในบางกรณีก็อาจมีการเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับหลักการทรงงานการพึ่งตนเอง เช่น เคยมีการเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่า ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงหรือหลักการทรงงาน เรื่องการพึ่งตนเองนั้น เป็นการที่สังคมไทยจะต้องเปลี่ยนเป็นระบบเศรษฐกิจที่ผลิต



สินค้าทุกอย่างเองและปฏิเสธการค้าขายกับต่างประเทศซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง ระบบเศรษฐกิจที่ปฏิเสธการค้ากับต่างประเทศเป็นระบบเศรษฐกิจแบบ “หลังเขา” ซึ่งไม่ใช่ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงรับสั่งเกี่ยวกับการซื้ออาวุธ ยุทโธปกรณ์ว่า ในกรณีของกองทัพเรือที่ประสงค์จะได้เรือตรวจการนั้น พระองค์ได้ทรงให้คำแนะนำว่า ในกรณีนี้ กองทัพเรืออาจพิจารณาต่อเรือดังกล่าวเอง เพราะกองทัพเรือมีศักยภาพในการต่อเรือได้เอง และในอดีตกองทัพเรือก็เคยต่อเรือตรวจการเองมาแล้ว แต่เรือตรวจการในอดีตนั้นมีขนาดเล็กไม่เหมาะกับการใช้งานในปัจจุบัน ดังนั้นหากจะมีการต่อเรือใหม่ควรให้เป็นเรือที่มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อการใช้งานที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้นและก็จะเป็นการประหยัดงบประมาณด้วย เพราะหากสั่งซื้อเรือดังกล่าวจากต่างประเทศก็จะมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่ามาก แต่เมื่อพระองค์กล่าวถึงกรณีที่กองทัพอากาศประสงค์ซื้อฝูงบิน พระองค์ได้ทรงแนะนำว่า กองทัพอากาศไม่ควรสร้างเครื่องบินเอง แต่ควรสั่งซื้อจากต่างประเทศ เพราะประเทศไทยไม่มีความชำนาญในเรื่องนี้ และเมื่อประเทศต้องสั่งซื้อฝูงบินจากต่างประเทศ พระองค์ก็ทรงแนะนำเพิ่มเติมด้วยว่าควรซื้อฝูงบินที่มีคุณภาพดี ถึงแม้ราคาจะสูง แต่ก็จะมีคุณค่า

ตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่าหลักการทรงงานพืงตนเองนั้น มิได้หมายถึงการปฏิเสธการค้าขายกับโลกภายนอกแต่อย่างไร แต่เป็นการให้ความสำคัญกับการพัฒนาขีดความสามารถ หรือศักยภาพของตนเอง เพื่อนำไปสู่การประหยัด เมื่อเทียบกับการสั่งซื้อจากต่างประเทศ และเมื่อเป็นสิ่งที่เราไม่มีความชำนาญหรือไม่มีศักยภาพในการผลิต การพึ่งพาผู้อื่นหรือนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศก็เป็นสิ่งที่ควรกระทำ ดังนั้นการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศจึงไม่เป็นการผิดหลักการพืงตนเองหรือหลักเศรษฐกิจพอเพียงแต่อย่างไร นอกจากนั้นในกรณีที่ประเทศต้องสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศ พระองค์ยังแสดงให้เห็นว่า หลักเศรษฐกิจพอเพียงมิใช่การ



ลดค่าใช้จ่ายเสมอไป แต่เป็นเรื่องการมีวิธีคิดที่ดี มีการไตร่ตรองอย่างรอบคอบ เพื่อ
นำไปสู่การใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า โดยการเลือกสินค้าที่มีคุณภาพดีถึงแม้ว่าจะมี
ราคาสูงกว่าบ้างก็ตาม

นอกเหนือจากประเด็นเรื่องการประหยัดต้นทุนด้วยการพัฒนาศักยภาพ
ในการผลิตสินค้าเองแล้ว หลักการทรงงานการพึ่งตนเองยังเป็นแนวทางการดำเนิน
ชีวิตที่แสดงถึงการพัฒนาศักยภาพให้กับประชาชนด้วยการพึ่งตนเองให้ได้เสียก่อน ๆ
ที่จะไปดำเนินการอื่นใด คือ การพึ่งตนเองนั้นเป็นการพัฒนาขีดความสามารถของ
ประชาชนในระยะยาว เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ในกระบวนการดำเนินการอย่างถ่องแท้
และจะทำให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาสินค้าต่าง ๆ หรือทำการต่อยอดได้
นอกเหนือจากการประหยัดแล้ว การที่ประเทศมีฐานการผลิตที่มั่นคงและตั้งอยู่บน
ขีดความสามารถของคนไทย ก็เปรียบเสมือนกับเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับ
ภาคการผลิตนั่นเอง ดังนั้น หลักการทรงงานการพึ่งตนเองนั้นจึงเป็นวิถีการดำเนิน
ชีวิตที่จะช่วยในเรื่องการประหยัดงบประมาณ และที่สำคัญคือ การพึ่งตนเองจะช่วย
เสริมสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาชนและสังคมไทยโดยรวม หากมี
ปัญหาผลกระทบใดๆ ทั้งจากปัจจัยภายในหรือปัจจัยภายนอก ประชาชนหรือสังคม
ไทยก็จะยังมีฐานการผลิตที่มั่นคง เพื่อสร้างรายได้ให้กับประเทศต่อไป



บทที่ 5

บทส่งท้าย

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงให้แก่ประชาชน เพื่อให้เป็นแนวทางการดำเนินชีวิตที่ยึดพื้นฐานสำคัญ ได้แก่ การใช้สติปัญญา ความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวัง ควบคู่กับหลักคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต ความเพียร และความอดทน ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเน้นให้ประชาชนดำเนินชีวิตโดยยึดหลัก “ทางสายกลาง” ซึ่งประกอบด้วยการใช้ความมีเหตุมีผลในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ การดำเนินชีวิตด้วยความพอประมาณ พอดีพอควร และการมีภูมิคุ้มกันในตัว เพื่อป้องกันผลกระทบต่าง ๆ ทั้งนี้ จะส่งผลให้ประชาชนและสังคมไทยโดยรวมมีวิถีชีวิตที่สมดุลและยั่งยืน สามารถก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์และดำรงอยู่ได้ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งจากภายนอกและภายใน

จากความหมายของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงข้างต้นที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาพระราชทานให้ประชาชนเมื่อปี พ.ศ. 2542 ประชาชนได้เล็งเห็นว่าเมื่อได้นำปรัชญาดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางการดำเนินชีวิตแล้ว สามารถทำให้วิถีชีวิตมีความสมดุลและยั่งยืนมากขึ้น ไม่ว่าคน ๆ นั้นจะประกอบอาชีพใด หรือมีบทบาทใดในสังคม ประชาชนทุกระดับสามารถนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตในรูปแบบที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นนักเรียนที่ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาหาความรู้ นักธุรกิจที่ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อเป็นแนวทางการลงทุนให้ธุรกิจมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น นักวิชาการที่ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงในการพัฒนาวิชาความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ นักการเมืองที่ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการดำเนินนโยบายสาธารณะที่รอบคอบและเป็นธรรมกับผู้ด้อยโอกาส หรือประชาชนในพื้นที่ห่างไกล



ที่สามารถใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงในการประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรมที่เน้นการใช้ภูมิปัญญา เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ให้มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจึงไม่ใช่การดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือการทำโครงการประเภทใดประเภทหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกๆระดับ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสองค์หนึ่งความว่า

**“เศรษฐกิจพอเพียงเป็นเสมือนรากฐานของชีวิต
รากฐานความมั่นคงของแผ่นดิน เปรียบเสมือนเสาเข็ม
ที่ถูกตอกรอรับบ้านเรือนตัวอาคารไว้นั่นเอง
สิ่งก่อสร้าง จะมั่นคงได้ก็อยู่ที่เสาเข็ม แต่คนส่วนมาก
มองไม่เห็นเสาเข็ม และลืมเสาเข็มเสียด้วยซ้ำไป”**

พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

จากวารสารชัยพัฒนา ฉบับประจำเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2542

ดังนั้นการดำเนินชีวิตตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจึงต้องเกิดจากการเปลี่ยนแปลงจาก “ข้างใน” ของประชาชนแต่ละคนทีละคนทีละคนที่ไม่สามารถมองเห็นได้จากภายนอกดังพระราชดำรัสข้างต้น แต่การเปลี่ยนแปลงจากข้างในนี้เองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาตนเอง การพัฒนาองค์กร และการพัฒนาประเทศ ดังนั้นปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจึงเปรียบได้เสมือนการพัฒนาคนให้เป็นบุคคลที่มีพื้นฐานจิตใจที่ดี เป็นบุคลากรที่มีคุณภาพ และมีคุณค่าต่อตัวเอง ต่อครอบครัว และต่อสังคมโดยรวมนั่นเอง



การดำเนินโครงการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการพัฒนาของภาครัฐ โครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ หรือการดำเนินกิจการของภาคเอกชน หรือแม้แต่ การดำเนินโครงการขนาดเล็กในระดับครอบครัวจำเป็นต้องอาศัยหลักการวิเคราะห์ ความคุ้มค่าของโครงการทั้งสิ้น ซึ่งหลักการที่นักวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ ใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินใจไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่ต้องทำการวิเคราะห์ ความคุ้มค่าของโครงการพัฒนาของภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่ต้อง วิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการลงทุน นักการเมืองที่ต้องริเริ่มโครงการ หรือ ภาคเอกชนที่ต้องตัดสินใจการลงทุนตามหลักความคุ้มค่า หนังสือเล่มนี้ได้ชี้ให้เห็น ถึงตัวอย่างของการดำเนินชีวิตตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของคน ๆ หนึ่งที่มี ความรับผิดชอบในการดำเนินโครงการหรือการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ เพื่อแสดงให้เห็นว่าการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการที่ดีนั้น มิใช่เพียงแต่การมี ความรู้เกี่ยวกับสูตรการคำนวณอัตราผลตอบแทนของโครงการต่าง ๆ เท่านั้น แต่ ต้องอาศัยหลักการสำคัญอื่น ๆ ประกอบด้วย

หนังสือเล่มนี้ได้แสดงให้เห็นว่า หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสามารถ ทำหน้าที่เป็นพื้นฐานทางความคิดที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการที่จะเป็นนักวิเคราะห์ ความคุ้มค่าที่ดี การนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้สำหรับการ วิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการจะทำให้การวิเคราะห์มีความลุ่มลึก มีความแม่นยำ มีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญทำให้การตัดสินใจพิจารณาอนุมัติโครงการ เป็นไปบนพื้นฐานของความเป็นธรรม โดยให้มีการถ่ายโอนผลประโยชน์บางส่วนมา ชดเชยผู้ที่เสียประโยชน์ เป็นต้น

จากประสบการณ์ของผู้เขียนพบว่า ความผิดพลาดในการวิเคราะห์ความ คุ้มค่าของโครงการส่วนหนึ่งมิได้เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจในหลักทฤษฎี การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ แต่เป็นเพราะสาเหตุอื่น ๆ เช่น การขาด ความซื่อสัตย์สุจริต ทำให้นักวิเคราะห์มีเจตนาที่จะทำให้ผลการวิเคราะห์โน้มเอียงไป

ด้านใดด้านหนึ่ง ทำให้การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการขาดความเป็นกลาง และขาดความน่าเชื่อถือ บางกรณีการวิเคราะห์ที่ดำเนินไปโดยขาดความรอบคอบ ขาดการศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบซึ่งทำให้ผลการศึกษาดคลเคลื่อนจากความเป็นจริง และหากต้องมีการใช้ผลการศึกษาในลักษณะดังกล่าวเพื่อการตัดสินใจดำเนิน โครงการก็必将ทำให้เกิดการสูญเสียงบประมาณเป็นอย่างมาก

ดังนั้น สิ่งสำคัญในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ นอกจากต้อง ทราบหลักทฤษฎีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการแล้ว นักวิเคราะห์ยังต้อง เป็นคนดีด้วย ซึ่งปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนี้เองที่สามารถนำมาใช้เปรียบเสมือน “เสาเข็ม” ที่จะทำให้ผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการมีความเที่ยงตรงและ แม่นยำมากยิ่งขึ้น หนังสือเล่มนี้แสดงให้เห็นว่า การใช้หลักความเป็นธรรมจะช่วย ให้โครงการต่างๆ มีการกระจายประโยชน์อย่างทั่วถึงหรือมีการชดเชยประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบทางลบอย่างเป็นธรรม ซึ่งจะทำให้การดำเนินโครงการมีความยั่งยืน นอกจากนี้ การนำความรู้ สติปัญญามาใช้ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของ โครงการจะทำให้มีการใช้ข้อมูลอย่างถูกต้องและทำให้ผลการวิเคราะห์มีความแม่นยำ

หนังสือเล่มนี้ได้ฉายให้เห็นหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นตัวอย่างในการประยุกต์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการวิเคราะห์ ความคุ้มค่าของโครงการโดยได้ยกตัวอย่างหลักการทรงงาน 9 หลักการ ได้แก่ 1) การศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบ 2) ภูมิสังคม 3) องค์รวม 4) ไม่ติดตำรา 5) ประหยัด เรียบง่าย ได้ประโยชน์สูงสุด 6) การมีส่วนร่วม 7) ประโยชน์ส่วนรวม 8) ขาดทุนกำไร และ 9) การพึ่งตนเอง

ท้ายสุด ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อ นักศึกษาที่เรียนวิชาการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการหรือนักวิเคราะห์ความ คุ้มค่าของโครงการให้สามารถมีพื้นฐานการวิเคราะห์ที่ดีตามปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียง และเป็นบุคคลที่มีคุณค่าของสังคมตลอดไป



“...การคิดการปฏิบัติให้ถูกให้ดีนั้น ก็คือการคิดและปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักการ หลักวิชา หลักเหตุผล และหลักสุจริตธรรม ผู้มุ่งหมายจะสร้างสรรค์ประโยชน์และความเจริญ จึงควรพยายามปฏิบัติฝึกฝนตนเองให้มีความคิดจิตใจที่เที่ยงตรง และมั่นคงเป็นกลาง เป็นอิสระจากอคติ ซึ่งมีหลักฝึกหัดที่สำคัญประกอบส่งเสริมกันอยู่สองข้อ ข้อแรก ให้หัดพูดหัดทำหัดคิดด้วยสติรู้ตัวอยู่เสมอ เพื่อหยุดยั้งและป้องกันความประมาทพลาดผิดและอคติต่างๆ มิให้เกิดขึ้น ข้อสอง ให้หัดใช้ปัญญาความฉลาดรู้ เป็นเครื่องวิเคราะห์และวินิจฉัยเรื่องราวปัญหาต่างๆ ทุกอย่างที่จะต้องขบคิดแก้ไข เพื่อช่วยให้เห็นเหตุเห็นสาระได้ชัดและวินิจฉัยได้ถูกต้องเที่ยงตรงว่า ข้อที่เท็จ ที่จริง ที่ถูก ที่ผิด ที่เป็นประโยชน์ ที่มีใช้ประโยชน์ อยู่ตรงไหน สติ และปัญญา ที่ได้ฝึกฝนใช้จนคล่องแคล่วเคยชินแล้ว จะรวมเข้าเป็นสติปัญญา ที่จะส่งเสริมให้บุคคลสามารถคิดอ่านและประพฤติปฏิบัติได้ถูก ได้ดี ให้เกิดประโยชน์ แก่ตนแก่ส่วนรวม ได้สมบูรณ์พร้อมทุกส่วน...”

พระบรมราชาโชวาท

ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล

วันเสาร์ที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๓



การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ เพื่อความพอเพียง



พิมพ์ที่: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2553

โทรศัพท์ 0-2564-3105 ถึง 11 โทรสาร 0-2564-3119

<http://www.tu.ac.th/org/tuprint>

