

## ตอนที่ 4 แนวทางการเขียนโครงการพัฒนาการศึกษา

# การบริหารโครงการในมุมมองนักบริหาร

ดร.วันชัย เมฆจันทิก [Ph.D.]

กลุ่มงานนโยบายและแผน กองแผนงาน

การนำการบริหารโครงการ มีการดำเนินงานเป็นที่ยอมรับแพร่หลายในองค์กรและสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้องค์กรและสังคมบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาได้มากยิ่งขึ้นกว่าการใช้การบริหารทั่วไป ซึ่งเป็นการบริหารงานประจำ เนื่องจากการบริหารโครงการเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดที่เมื่อนำมาใช้ดำเนินกิจกรรมที่ซับซ้อนหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีต่าง ๆ จะทำให้องค์กรและสังคมได้รับประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่อย่างจำกัดภายใต้เงื่อนไขด้านเวลา สภาพแวดล้อมภายในองค์กรระหว่างองค์กรและภายนอกองค์กร ดังที่ปรากฏในการดำเนินงานขององค์กรภาคอุตสาหกรรม ภาคเอกชน และภาครัฐ

คำว่า “โครงการ” (Project) เป็นคำที่รู้จักกันแพร่หลายแต่ความเข้าใจในความหมายของ “โครงการ” แตกต่างกันอาจเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้โครงการเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวได้ ประสิทธิ์ คงยิ่งศิริ (๒๕๒๗ : ๑๖) และประชุม รอดประเสริฐ (๒๕๒๙ : ๔-๕) ได้รวบรวมความหมายของ “โครงการ” จากทัศนะของนักวิชาการตะวันตกหลายท่าน เช่น แกดดีส (Gaddis, ๑๙๕๙) โซโลมอน (Solomon, ๑๙๗๐) แอนเดอร์สัน และบอล (Anderson & Ball, ๑๙๗๘) เฮย์ส (Hayes, ๑๙๖๙) มีร์ลีส (Mirrlees, ๑๙๗๔) เฮิร์ชแมน (Hirschman, ๑๙๖๗) และกิทติงเจอร์ (Gittinger, ๑๙๗๒) แล้วทั้งสองท่านได้สรุปความหมายของคำว่า “โครงการ” ดังนี้

ประสิทธิ์ คงยิ่งศิริ (๒๕๒๗: ๑๖-๑๗) ให้คำจำกัดความ “โครงการ” ว่าเป็น “กิจกรรมหรืองานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทน กิจกรรมหรืองานดังกล่าวจะต้องเป็นหน่วยอิสระหน่วยหนึ่งที่สามารถการวิเคราะห์วางแผน และนำไปปฏิบัติพร้อมทั้งมีลักษณะแจ้งชัดถึงจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของการดำเนินงาน โครงการจึงเกี่ยวข้องกับการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร และแผนปฏิบัติอย่างมีระเบียบซึ่งแสดงให้เห็นถึงแหล่งที่ตั้งของโครงการ ช่วงระยะเวลาของโครงการ การผลิต การลงทุน ผลตอบแทน และรวมตลอดถึงการจัดรูปองค์การและการบริหารโครงการ”

ประชุม รอดประเสริฐ (๒๕๒๙: ๕) ได้กล่าวว่า “โครงการเป็นแผนงานที่จัดทำขึ้นอย่างมีระบบ โดยประกอบด้วยกิจกรรมย่อยหลายกิจกรรมที่ต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินงาน และคาดหวังที่จะได้ผลตอบแทนอย่างคุ้มค่า แผนงานนี้จะต้องมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดในการดำเนินงาน มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีพื้นที่ในการดำเนินงานเพื่อให้บริการและสนองความต้องการของกลุ่มบุคคลในพื้นที่นั้น และมีบุคคลหรือหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินงาน”

นอกจากความหมายที่ ประสิทธิ์ คงยิ่งศิริ และประชุม รอดประเสริฐ ได้สรุปมาข้างต้นแล้ว เทอร์เนอร์ (Turner, ๑๙๙๓: ๕) ได้ให้ความหมายของคำว่า “โครงการ” แตกต่างไปว่า หมายถึง “การดำเนินงานด้วยความพยายามอย่างมากเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนดและภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของโครงการเกี่ยวข้องกับคุณภาพ ต้นทุนและเวลาในการดำเนินงานโครงการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสามด้านต้องเกี่ยวข้องกับ

ผู้ปฏิบัติงานในทุกส่วนขององค์กร และเป็นการบริหารจัดการข้ามอำนาจหน้าที่ขององค์กรโครงการ ลักษณะนี้ทำให้การดำเนินงานโครงการแตกต่างจากการบริหารงานทั่วไป”

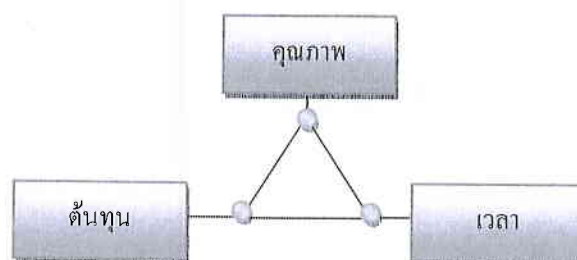
จากความหมายของ “โครงการ” ข้างต้น ในที่นี้สามารถสรุปความหมายของ “โครงการ” ว่าหมายถึง “กลุ่มของกิจกรรมที่สัมพันธ์กัน และจัดทำเป็นพิเศษอย่างเป็นระบบเพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรอย่างฉลาดที่สุดในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ อันได้แก่ผลประโยชน์ตอบแทนหรือผลได้อย่างใดอย่างหนึ่งในอนาคต กิจกรรมดังกล่าวต้องมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด”

ส่วนคำว่า “การบริหาร” (Management) หมายถึง “ภารกิจของผู้ปฏิบัติงานคนหนึ่งหรือหลายคน ที่เข้ามาทำหน้าที่ประสานให้การทำงานของผู้ปฏิบัติงานซึ่งต่างฝ่ายต่างทำแล้วไม่อาจประสบผลสำเร็จจากการแยกกันทำ ให้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ด้วยดี” (Donnelly et al.; ๑๙๗๘: ๑๗)

ดังนั้น คำว่า “การบริหารโครงการ” (Project management) อาจจะหมายถึง กระบวนการในการดำเนินกิจกรรมด้วยวิธีการใหม่ ๆ ที่แตกต่างจากการบริหารงานประจำ/การบริหารทั่วไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ภายใต้กรอบด้านงบประมาณและเวลา วัตถุประสงค์ที่กำหนดอาจจะเป็นผลได้ที่เป็น การเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีลักษณะเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพหรือทั้งสองอย่าง

จากความหมาย “การบริหารโครงการ” ดังกล่าว กระบวนการบริหารโครงการประกอบด้วย องค์ประกอบ ๓ ประการคือ วัตถุประสงค์ของโครงการ กระบวนการบริหาร และระดับการบริหารพื้นฐาน ดังต่อไปนี้ (Turner, ๑๙๙๓: ๑๑-๑๔)

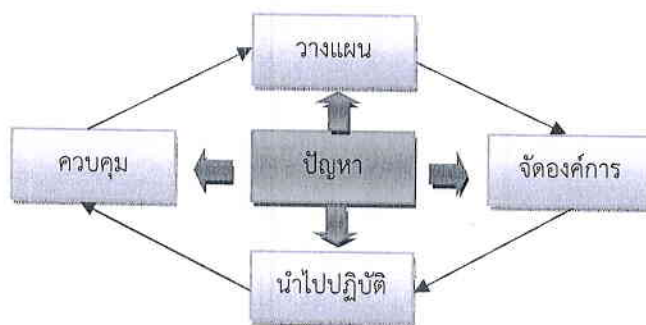
๑. วัตถุประสงค์ของโครงการ (Project objectives) หมายถึง ผลลัพธ์ที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นเมื่อมีการดำเนินงานโครงการจนแล้วเสร็จ ถ้าเป็นการบริหารทั่วไปมักเน้นวัตถุประสงค์ด้านคุณภาพ ต้นทุน และเวลาเท่านั้น ขณะที่การบริหารโครงการสามารถเน้นวัตถุประสงค์ด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว ได้แก่ คุณภาพหรือต้นทุนหรือเวลา เพื่อบรรลุผลลัพธ์ที่ดีที่สุด (Optimum outcome) (ภาพที่ ๑) โดยทั่วไป ผู้บริหารโครงการมักจะเน้นวัตถุประสงค์ด้านเวลา ทั้งนี้เพราะวิธีการควบคุมเวลาโดยใช้โครงข่าย (network) อย่างเป็นระบบเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดนอกจากนี้เวลายังเป็นวัตถุประสงค์ที่มีความชัดเจนมากที่สุด ผู้บริหารจึงควบคุมเวลามากกว่าต้นทุนและคุณภาพ ปรากฏตามภาพที่ ๑ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ ๑ วัตถุประสงค์ของโครงการ : คุณภาพ/ต้นทุน/เวลา

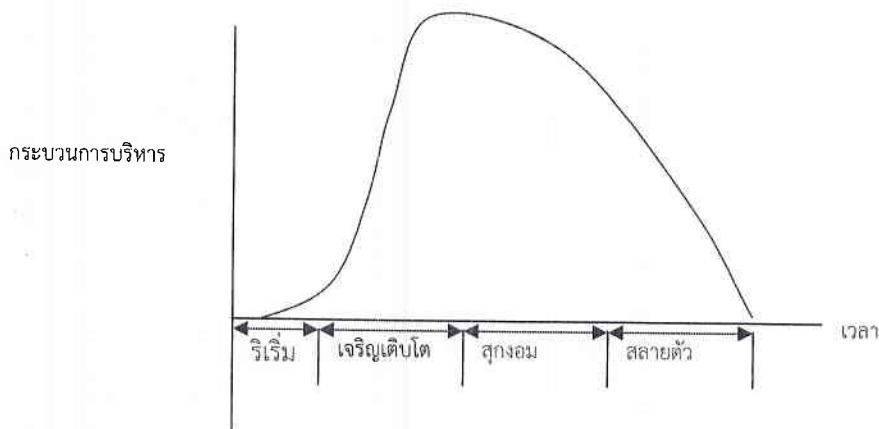
๒. กระบวนการบริหาร (Management process) ในการบรรลุวัตถุประสงค์แต่ละด้านของโครงการ กระบวนการบริหารที่นำมาใช้ต้องสอดคล้องกับโครงการที่มีลักษณะเฉพาะกิจ แนวคิดเกี่ยวกับ กระบวนการบริหารโครงการมีอยู่ ๒ แนว คือ

๒.๑ วงจรการแก้ไขปัญหา (Problem-solving cycle) แนวคิดนี้มีข้อสมมติฐานเบื้องต้นว่า วัตถุประสงค์ของโครงการเกี่ยวข้องกับปัญหาใดปัญหาหนึ่ง แล้วจึงนำกระบวนการบริหารโครงการมาแก้ไขปัญหาที่นั้น กระบวนการบริหารโครงการประกอบด้วย ๔ ขั้นตอน คือ ขั้นวางแผน ขั้นจัดองค์การ ขั้นนำไปปฏิบัติ และขั้นควบคุม ปรากฏตามภาพที่ ๒ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ ๒ วงจรการแก้ไขปัญหา

๒.๒ วงจรการบริหารโครงการ (Project management life cycle) แนวคิดนี้มีข้อสมมติฐานเบื้องต้นว่าโครงการเป็นกิจกรรมชั่วคราว กล่าวคือโครงการซึ่งมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดจะพัฒนาไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ในวงจรการบริหารโครงการกระบวนการบริหารโครงการประกอบด้วย ๔ ขั้นตอน คือ ขั้นริเริ่ม ขั้นเจริญเติบโต ขั้นสูกงอมและขั้นสลายตัว ปรากฏตามภาพที่ ๓ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ ๑-๓ วงจรการบริหารโครงการ

๓. ระดับการบริหารพื้นฐาน (Fundamental levels) โครงการหนึ่ง ๆ ในองค์การเกี่ยวข้องกับบทบาทและความรับผิดชอบของผู้บริหาร ๓ ระดับดังนี้ ระดับ ๑ คือระดับบูรณาการ (Integrative level) ระดับ ๒ คือ ระดับกลยุทธ์ (Strategic level) และระดับ ๓ คือ ระดับยุทธวิธี (Tactical level) กล่าวคือ ผู้บริหารระดับบูรณาการหรือระดับสูงมีบทบาทในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการให้สอดคล้องกันกับสภาพแวดล้อมขององค์การและโครงการ ผู้บริหารระดับกลยุทธ์หรือระดับกลางรับผิดชอบด้านการ

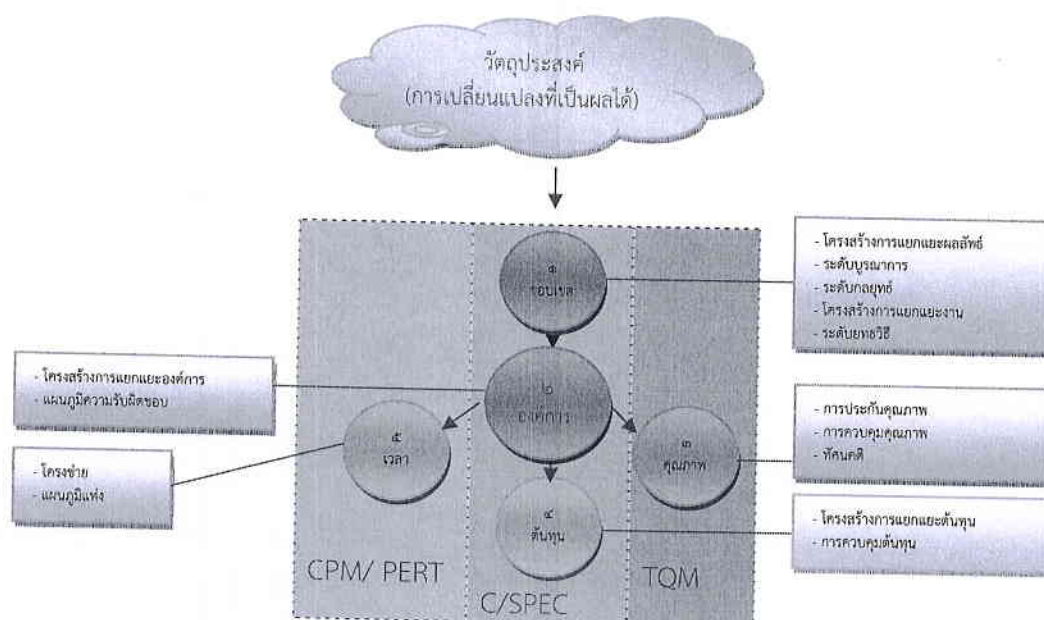
ประสานกิจกรรมของโครงการกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้สามารถดำเนินงานไปได้ ส่วนผู้บริหารระดับยุทธวิธีหรือระดับล่างรับผิดชอบด้านการกำกับควบคุมการปฏิบัติงานเพื่อให้การผลิตผลิตภัณฑ์และการบริการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ระดับการบริหารโครงการทั้งสามที่กล่าวมารับผิดชอบในการจัดการวัตถุประสงค์ของโครงการทั้ง ๓ ด้าน ดังนี้ (Turner, ๑๙๙๓: ๑๕)

๑. การจัดการด้านขอบเขต การบริหารระดับ ๑ กำหนดวิธีการนำโครงการไปปฏิบัติ และจัดสรรปัจจัยทางการบริหารต่าง ๆ ให้แก่โครงการ การบริหารระดับ ๒ กำหนดแผนกลยุทธ์ที่ทำให้วัตถุประสงค์ของโครงการบรรลุผลสำเร็จ และการบริหารระดับ ๓ กำหนดแผนยุทธวิธีขึ้นเพื่อทำให้แผนกลยุทธ์ในแต่ละด้านประสบความสำเร็จ การบริหารทั้ง ๓ ระดับดังกล่าวสัมพันธ์กับโครงสร้างการแยกแยะงาน (Work Breakdown Structure : WBS) และโครงสร้างการแยกแยะผลลัพธ์/ผลงาน/ผลผลิต (Results or Product Breakdown Structure : RBS/PBS) เป็นเครื่องมือในการจัดการ โดยทั่วไปการวางแผนในการบริหารระดับ ๑ และ ๒ มุ่งเน้นผลลัพธ์/ผลงาน ขณะที่ระดับ ๓ มุ่งเน้นงาน
๒. การจัดการด้านองค์การ การบริหารระดับ ๑ กำหนดรูปแบบองค์การโครงการโดยคำนึงถึงความสะดวกคล่องของกิจกรรมโครงการกับสภาพแวดล้อมของโครงการ การบริหารระดับ ๒ รับผิดชอบแปลงวัตถุประสงค์ของโครงการให้เป็นแผนกลยุทธ์ของโครงการ และการบริหารระดับ ๓ นำกลยุทธ์ไปปฏิบัติโดยจัดทำแผนยุทธวิธีขึ้น การบริหารดังกล่าวดำเนินการโดยใช้โครงสร้างการแยกแยะองค์การ (Organization Breakdown Structure : OBS) และแผนภูมิความรับผิดชอบ (Responsibility chart)
๓. การจัดการด้านคุณภาพ ต้นทุนและเวลา ดำเนินการพร้อม ๆ กันไปในการบริหารทั้ง ๓ ระดับ ดังนี้ ระดับ ๑ เน้นคุณภาพ ระดับ ๒ เน้นต้นทุน และระดับ ๓ เน้นเวลา ในระดับ ๑ การจัดการด้านคุณภาพเป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการประกันคุณภาพ การควบคุมคุณภาพและทัศนคติเกี่ยวกับคุณภาพ ในระดับ ๒ การจัดการด้านต้นทุนต้องดำเนินการโดยใช้เครื่องมือสำคัญคือโครงสร้างการแยกแยะต้นทุนและการควบคุมต้นทุน และในระดับ ๓ การจัดการด้านเวลา จะใช้โครงข่ายและแผนภูมิแท่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน

การบริหารทั้ง ๓ ระดับนี้ช่วยให้โครงการมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง กล่าวคือ กลุ่มทีมงานที่รับผิดชอบงานในแต่ละด้านทำงานประสานกันและยังช่วยให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในแนวตั้ง การบริหารระดับสูงกำหนดรูปแบบโครงการให้สอดคล้องเข้ากับสภาพแวดล้อมของโครงการ และการบริหารระดับล่างเตรียมและจัดทำโครงการให้สอดคล้องกับเครื่องมือเครื่องใช้และเทคนิคต่าง ๆ ในการนำโครงการไปปฏิบัติ การบริหารโครงการจึงเกี่ยวข้องกับการจัดการวัตถุประสงค์ด้านขอบเขต องค์การ คุณภาพ ต้นทุนและเวลา โดยผ่านโครงสร้างการบริหารทั้ง ๓ (ภาพ ๑.๔) การบริหารโครงการในลักษณะนี้เรียกว่าแนวทางโครงสร้าง (Structured approach) แนวทางนี้ใช้เทคนิคการบริหารที่เรียกว่า วิธีสายทางวิกฤต/เทคนิคการประเมินผลและทบทวนโครงการหรือซีพีเอ็ม/เพิร์ท (Critical Path Method: CPM/Program Evaluation and Review Technique: PERT or CPM/PERT) วิธีกำหนดรายละเอียด/ราคาหรือซี/เอสพีอีซี (Cost/Specification: C/SPEC) และการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การหรือทีคิวเอ็ม

(Total Quality Management: TQM) ในการบริหารจัดการวัตถุประสงค์ทั้ง ๕ ด้านของโครงการ ปรากฏตามภาพที่ ๔ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ ๔ การบริหารโครงการแนวทางโครงสร้าง

### คิดถึงอะไรก่อนเขียนโครงการ?

ในฐานะหน่วยงานระดับเรือนจำและทัณฑสถาน สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงก่อนการวางแผนเขียนโครงการคือ

๑. คิดถึงตนเอง มีหลักการคิดจำแนกได้ ๒ สถานะ คือ

๑.๑ สถานะของตนเอง พิจารณาใน ๒ มิติ คือ

- มิติความรู้ ตนเอง มีความรู้ความเข้าใจในการเขียน เทคนิควิธีการ แหล่งและประเภทงบประมาณ การกำหนดเป้าหมาย การกำหนดตัวชี้วัดฯ หรือไม่ ถ้ามีเพียงพอหรือไม่ ถ้าไม่มีหรือมีไม่เพียงพอควรหาความรู้ความเข้าใจจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น หนังสือ สื่อออนไลน์ โครงการเก่าที่ผ่านมา สอบถามบุคคลที่มีความรู้
- มิติการทำงาน ตนเอง ปฏิบัติหน้าที่อะไร ขอบเขตหน้าที่เพียงใด เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจเขียนโครงการให้สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่

๑.๒ สถานะของงาน พิจารณา ใน ๒ มิติ คือ

- มิติเพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงาน
- มิติเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงาน

\*\*\* การตัดสินใจว่าเป็นโครงการเพื่อแก้ไขปัญหา หรือโครงการพัฒนาการปฏิบัติงานนั้น พิจารณาได้จากองค์ประกอบ ดังนี้

- ๑) โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงาน เป็นโครงการในลักษณะที่ผู้ต้องการแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในปัจจุบัน-อดีต และเคยก่อให้เกิดความเสียหายหรือส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน
- ๒) โครงการเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงาน เป็นโครงการในลักษณะที่ผู้ต้องการพัฒนาการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นหรือเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตที่จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน

ทั้ง ๒ สถานะ จะทำให้ได้ข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งการปฏิบัติอาจต้องนำไปรวบรวมกับระดับงาน ฝ่าย ส่วน และเรือนจำเพื่อให้สามารถเขียนโครงการได้สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานต้นสังกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะบางโครงการอาจคาบเกี่ยวกับระหว่างงานในฝ่าย หรือระหว่างฝ่ายในส่วน หรือระหว่างส่วนของเรือนจำและทัณฑสถานก็ได้

๒. คิดถึงองค์การ โดยเฉพาะหน่วยงานเรือนจำและทัณฑสถาน ดังนี้

๒.๑ องค์ประกอบพื้นฐานเป็นอย่างไร พร้อมหรือไม่ (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ อาคาร สถานที่)

๒.๒ มีปัญหาอะไรที่ควรแก้ไขตามลำดับความเร่งด่วน

ผู้เขียนใช้ข้อมูลที่เคยผ่านการปฏิบัติหน้าที่ภายในเรือนจำ ประกอบกับการทำหน้าที่อาจารย์ผู้สอน และที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และดุชนิพนธ์ของนักศึกษาในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ การค้นคว้าและผลิตงานเขียนหนังสือวิชาการเรื่องการวิเคราะห์และการบริหารโครงการ หนังสือทฤษฎีองค์การและการจัดการ ซึ่งผู้เขียนใช้เป็นพื้นฐานในการเขียนเอกสารฉบับนี้ จึงหวังอย่างยิ่งว่าจะเกิดประโยชน์ต่อข้าราชการเรือนจำและทัณฑสถาน ในการเขียนและบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

- ประสิทธิ์ คงยิ่งศิริ. (๒๕๒๗). การวิเคราะห์และประเมินโครงการ. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.
- ประชุม รอดประเสริฐ. (๒๕๒๙). การบริหารโครงการ. กรุงเทพฯ : เนติกุลการพิมพ์.
- วันชัย เมฆจันทน์. (๒๕๕๔). การวิเคราะห์และการบริหารโครงการ. เอกสารประกอบการสอนรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. คณะสังคมศาสตร์. มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.
- Turner, J. Rodney. (๑๙๙๓). The Handbook of Project-based Management: Improving the Processes for Achieving Strategic Objectives. London: McGraw-Hill Co.

การวางแผน  
การวิเคราะห์  
และแนวทางใน  
การบริหารโครงการ  
ให้ประสบผลสำเร็จ



ปกรณ์ ปริยากร



คณะรัฐประศาสนศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การวางแผน การวิเคราะห์โครงการ  
และแนวทางในการบริหารและการจัดการโครงการให้ประสบผลสำเร็จ  
ปกรณ์ ปรียากร  
คณะรัฐประศาสนศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## 1. ความนำ

สาระสำคัญของเอกสารฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะนำเสนอแนวความคิดและแนวทางที่เป็นประโยชน์ในเชิงประยุกต์ สำหรับการวางแผน การวิเคราะห์ การบริหารและการจัดการโครงการ โดยครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่สำคัญดังต่อไปนี้

- 1.1 อธิบายความหมาย ความจำเป็น และความสำคัญของโครงการ
- 1.2 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายหรือยุทธศาสตร์ การวางแผนกลยุทธ์ และกระบวนการบริหารโครงการ โดยพิจารณาจากการบริหารและการจัดการตามวงจรโครงการ (Project cycle management) ตั้งแต่จุดเริ่มต้นไปถึงจุดสิ้นสุด
- 1.3 ระบุแนวความคิดและแนวทางในการวางแผนโครงการที่มีมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์
- 1.4 ชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ
- 1.5 อธิบายวิธีการจัดทำข้อเสนอโครงการ โดยใช้กรอบความคิดเชิงเหตุผลสัมพันธ์ (Logical Framework) และการเขียนแผนโครงการเชิงประเพณีนิยม (Conventional method) หรือแบบพรรณนาความ
- 1.6 สังเคราะห์แนวความคิดและแนวทางในการบริหารและการจัดการโครงการให้สำเร็จ โดยในประเด็นต่างๆ นี้ผู้เขียนจะอธิบายสาระสำคัญต่างๆ โดยสังเขปเพื่อประโยชน์การจัดทำโครงการของผู้สนใจในเรื่องนี้ต่อไป

## 2. ความหมายและความสำคัญของโครงการ

ในการบริหารงานขององค์การทุกประเภท โครงการ (Project) จะเป็นงานประเภทหนึ่ง ที่ถูกกำหนดขึ้น ให้สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการบริหารการพัฒนาตามพันธกิจที่สำคัญขององค์การนั้น ทั้งนี้ เพื่อที่จะผลักดันให้เจตนารมณ์ในเชิงกลยุทธ์ (Strategic intent) ของผู้บริหารระดับสูงสามารถนำไปสู่การกำหนดกลวิธีในการจัดการในระดับปฏิบัติการ (Tactical management) อย่างได้ผล ไม่ว่ากลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นนั้นจะเป็นกลยุทธ์ในลักษณะที่เป็นการตั้งรับ (Defensive or reactive) เพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้น

มาแล้ว หรืออาจจะเป็นกลยุทธ์การดำเนินงานในเชิงรุก (Offensive or proactive) เพื่อเป็นการป้องกันปัญหา หรือเสริมสร้างโอกาสในการพัฒนาที่ตาม

มักมีผู้เข้าใจอย่างไม่ค่อยถูกต้องกันว่า การจัดการเชิงกลยุทธ์ไม่จำเป็นต้องกระทำโดยการคิดและดำเนินการในรูปของโครงการ โดยเชื่อว่าการดำเนินงานของหน่วยงานระดับปฏิบัติการตามปกติ น่าจะรับมือกับงานหรือกิจกรรมทุกประเภทได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วมิได้เป็นเช่นนั้น ดังนั้นเพื่อความชัดเจนจึงควรทำความเข้าใจให้กระจ่างว่า โครงการมีลักษณะและขอบเขตอย่างไร อันจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับรู้ถึงความสำคัญของโครงการมากยิ่งขึ้น

## 2.1 ความจำเป็นในการคิดและจัดทำโครงการ

ภาระหน้าที่ของผู้รับผิดชอบในการบริหารงานประจำ (Operations or routine management) มีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์การอย่างมาก แต่ข้อจำกัดก็คือจะต้องทำงานภายใต้เงื่อนไขหรือสภาพแวดล้อมที่ไม่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมากนัก หรือไม่สลับซับซ้อนจนเกินไป ขณะเดียวกันผู้ปฏิบัติงานจะใช้ทักษะแรงงานด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียวในการทำงานให้สำเร็จ อย่างไรก็ตามในงานทุกประเภท ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องจะต้องเผชิญกับสถานการณ์ต่าง ๆ ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้เสมอ

### 2.1.1 สถานการณ์ด้านการบริหารทั่วไป

เป็นเรื่องปกติธรรมดาสำหรับการบริหารงานโดยทั่วไปขององค์การทุกประเภท ผู้บริหารมักจะเผชิญกับสถานการณ์เชิงรับ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- ก. ปัญหาทางการบริหารที่เกิดขึ้นในองค์การอยู่เสมอ มีลักษณะหรือสภาพปัญหาที่สลับซับซ้อนมาก หรือเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก จนเป็นผลให้ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการบริหารงานประจำเพียงหน่วยเดียวไม่อาจที่จะดำเนินการแก้ปัญหาเหล่านั้นได้
- ข. มีการเปลี่ยนแปลงความต้องการของลูกค้า และผู้รับบริการจากเดิมไปสู่ความต้องการใหม่ หรือความต้องการที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น จนเป็นผลให้รูปแบบและวิธีการแบบเดิม ไม่อาจจะตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้อย่างมั่นคงตรงต่อไป
- ค. ทรัพยากรด้านต่าง ๆ มีมูลค่าสูงมากยิ่งขึ้น จนเป็นผลให้เกิดข้อจำกัดเกี่ยวกับกรรมวิธีในการจัดสรร การกระจาย และหรือการจัดการทรัพยากรที่ดีเพียงพอ ซึ่งถ้าไม่ดำเนินการแก้ไขย่อมจะส่งผลให้ประสิทธิภาพในการจัดการลดลง
- ง. การใช้เทคโนโลยีก้าวหน้ามีความจำเป็น และมีความสำคัญต่อการบริหารงานโดยทั่วไปของกิจการมากขึ้น หากไม่ดำเนินการอย่างใด

อย่างหนึ่ง เช่น ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ ย่อมจะเป็นผลให้กิจการมีข้อเสียเปรียบในเชิงเปรียบเทียบกับกิจการอื่น

### 2.1.2 สถานการณ์ด้านการพัฒนาและการแข่งขัน

แม้ว่ากิจการจะมีการคิดโครงการด้านต่างๆ เพื่อรองรับสถานการณ์ที่กล่าวแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา แต่ยังมีสถานการณ์อีกประเภทหนึ่ง ที่ถือเป็นสถานการณ์เชิงรุก ที่กิจการทั้งหลายมักจะใช้ความคิดสร้างสรรค์และการมองการณ์ไกล เพื่อป้องกันปัญหา หรือสร้างโอกาสในการพัฒนา ทั้งนี้ เพื่อรักษาความได้เปรียบหรือพัฒนาองค์การอย่างยั่งยืนต่อไป สถานการณ์ที่น่าสนใจประกอบด้วย

- ก. การเพิ่มความรวดเร็ว ความถูกต้อง และความมั่นคงในการให้บริการลูกค้า ทั้งนี้เพื่อรักษาความได้เปรียบในการสร้างความพึงพอใจอย่างถาวรต่อกลุ่มลูกค้าเก่า การแสวงหาหรือตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการรายใหม่
- ข. การพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการ ให้มีมาตรฐานสูงกว่า หรือดีกว่าเดิม
- ค. การเสนอสินค้าหรือบริการใหม่ (New products) ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้รับบริการมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการสร้างโอกาสใหม่ในรูปของการเสริมสร้างคุณค่า (Value creation) ในระยะยาวให้แก่ผู้รับบริการ
- ง. การเตรียมความพร้อมในอันที่จะเผชิญกับภาวะวิกฤต และความเสี่ยงทั้งหลาย อันถือเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก ด้วยการศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลอง หรือบุกเบิกงานด้านต่างๆ ที่เป็นการคาดหมายล่วงหน้าว่าจะลดทอนความสูญเสียลง ถ้าหากเหตุการณ์เหล่านั้นเกิดขึ้นจริง

ผู้เขียนมีความเชื่อว่า ในการที่จะเตรียมตัวรับมือกับสถานการณ์ทั้งสองกรณีดังกล่าวนี้ นักบริหารทุกคนควรที่จะเตรียม “คิดและทำงานเป็นโครงการ (Projectization)” ไว้ล่วงหน้าซึ่งหมายความว่า นักบริหารจะกำหนดและพัฒนาแนวคิดโครงการประเภทต่างๆ ขึ้นเพื่อใช้เป็นกลวิธีในการแก้ไขสถานการณ์ทั้งหลายที่ได้นำเสนอไว้แล้ว

## 2.2 ประเภทของโครงการ

โครงการมีลักษณะที่หลากหลายทั้งในเรื่องของขนาด ขอบข่าย เวลา กลุ่มลูกค้า หรือผู้รับบริการ รวมทั้งอายุการใช้งานโครงการ (Project life) การแบ่งประเภทโครงการจึงเป็นเรื่องยาก แต่เพื่อให้ง่ายในการทำความเข้าใจ ในที่นี้ผู้เขียนจะแบ่งประเภทของโครงการ ตามลักษณะของสถานการณ์ที่จะเผชิญรวมสามประเภทคือ

- 2.2.1 โครงการปรับปรุงหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว (Improvement project) ซึ่งในที่นี้ หมายความว่ารวมถึง โครงการปรับสมรรถนะด้านต่างๆขององค์การ (Competency improvement) เพื่อนำไปสู่การทำงานที่กระตือรือร้นมากยิ่งขึ้นด้วย
- 2.2.2 โครงการริเริ่มหรือพัฒนานวัตกรรม (Innovative project) ด้านต่างๆทั้งใน ส่วนของทุน อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักร เทคโนโลยี ความรู้ วิทยาการ และปัญญาประดิษฐ์ทั้งหลายที่มีคุณค่าอย่างสูงยิ่งต่อองค์การ
- 2.2.3 โครงการวิจัยและพัฒนา (research and development project) ทั้งนี้เพื่อ ทุ่มเทหรืออุทิศให้กับการค้นคว้า การทำการทดลอง การฝึกปฏิบัติ การ บุกเบิกหรือนำร่อง (Pilot) ในพื้นที่หรือกลุ่มคน เพื่อหาข้อสรุปที่เหมาะสม และเป็นประโยชน์ต่อการจัดการในระยะยาว

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในบางสถานการณ์ โครงการทั้งสามประเภทอาจจะแยกขาดจากกัน อย่างเป็นอิสระได้ ในขณะที่บางสถานการณ์ ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องอาจจะคิดโครงการทั้งสาม ประเภทที่มีความสัมพันธ์กันก็ได้ ในอีกนัยหนึ่ง การคิดโครงการเพียงโครงการเดียว ที่สามารถ รับมือกับสถานการณ์ต่างๆมากกว่าหนึ่งสถานการณ์ ย่อมจะบังเกิดผลดี เปรียบได้กับวลีที่ว่า “ยิง ปืนนัดเดียวได้นกหลายตัว” ในขณะที่บางสถานการณ์ที่มีความสลับซับซ้อนสูง อาจจะต้องคิด โครงการหลายโครงการ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นก็ได้

### 2.3 ลักษณะสำคัญของโครงการ

โครงการที่ผู้บริหารกำหนดขึ้นไม่ว่าจะเป็นประเภทใด จะมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ คล้ายคลึงกันดังต่อไปนี้

- 2.3.1 ขอบข่ายของงานโครงการ (Project scope) อันหมายถึงกิจกรรมต่างๆของ โครงการ (Project activity packages) มีลักษณะเป็นเอกเทศ หรือมี ลักษณะเฉพาะ (unique) ที่แตกต่างไปจากงานประจำบ้างไม่มากนักน้อย หรืออาจจะเป็นกิจกรรมใหม่ทั้งหมดก็ได้
- 2.3.2 มีหน่วยงานหรือองค์กรโครงการ (Project organization) ที่รับผิดชอบใน การจัดการโดยเฉพาะ (หรืออาจจะเรียกว่าเป็นองค์กรเจ้าภาพ) โดย องค์กรดังกล่าวนี้ จะทำหน้าที่เป็นการชั่วคราว (Temporary unit)
- 2.3.3 มีวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ (outcomes or results) ของโครงการที่มี ตัวชี้วัดชัดเจน (Key indicators) มีคุณค่าและคุณประโยชน์อย่างสำคัญต่อ กลุ่มคน หรือพื้นที่เป้าหมายได้เป็นอย่างดี

ทั้งนี้ อาจจะมีการระบุถึงการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์โดยตรง (Intended benefit) ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือก่อให้เกิดผลประโยชน์ (Interest) อย่างใดอย่างหนึ่ง ที่สามารถวัดได้ (Measurable) หรือสามารถชี้ให้เห็นถึงผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในเชิงบวก (Positive consequences) หลังจากการดำเนินงานโครงการแล้วเสร็จได้ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพการณ์ ที่ปราศจากโครงการ (Without project) แล้ว ถือว่าการมีโครงการ (With project) ก่อให้เกิดประโยชน์โดยแท้จริง

- 2.3.4 ในการจัดการโครงการ ผู้บริหารและทีมงานโครงการ ต้องพร้อมที่จะเผชิญกับความไม่แน่นอนและความเสี่ยง (Uncertainty and risk) ด้านต่าง ๆ เสมอ ดังนั้นในการวางแผนและเตรียมการโครงการ ควรที่จะมีการศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ และประเมินความเสี่ยงล่วงหน้า เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาช่องทางในการบริหารและจัดการความเสี่ยง (Risk management) ไว้ล่วงหน้า
- 2.3.5 ในการบริหารและการจัดการโครงการ จำเป็นต้องเน้นถึงความสำคัญของการเชื่อมโยงหรือบูรณาการ (Interfacing or integration) ระหว่างองค์กรที่เป็นเจ้าของโครงการ (Project owner) กับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการโครงการ (Project organization) ทั้งนี้ เป็นที่ชัดเจนว่าผู้จัดการโครงการ จะต้องปฏิบัติงานตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดโครงการ (Terms of reference) ที่เจ้าของโครงการกำหนดไว้
- 2.3.6 ในการจัดการโครงการ ผู้บริหารโครงการและผู้จัดการโครงการ ต้องคำนึงถึง ข้อจำกัดด้านเวลา (time) ค่าใช้จ่าย (cost) และคุณภาพ (quality) ตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของโครงการเสมอ

ในบรรดาลักษณะสำคัญเหล่านี้ Project Management Institute (PMI) ซึ่งเป็นองค์กรทางวิชาชีพของสหรัฐอเมริกา พิจารณาว่าถือว่าสิ่งสำคัญที่สุดของคุณลักษณะที่สำคัญที่สุดมีอยู่สองเรื่อง คือ

#### ก. ลักษณะงานเป็นเอกเทศ หรือลักษณะพิเศษ (Unique)

ในเรื่องนี้คำว่าเอกเทศหรือลักษณะพิเศษมีความหมายว่า ผลผลิตหรือบริการที่เป็นผลงานของโครงการ มีความแตกต่างในบางด้านจากผลผลิตหรือบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม (Unique means that the product or service is different in some distinguish way from all similar products or services.)

## ข. ลักษณะชั่วคราว (Temporary)

ลักษณะชั่วคราว มีความหมายว่า โครงการทุกโครงการมีระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดที่แน่นอน (Temporary means that every project has a definite beginning and a definite end) ดังนั้น ความสำคัญของการกำหนดเวลาที่ดี ทั้งในส่วนที่ต้องตอบคำถามหลักที่ว่า โครงการควรจะเริ่มเมื่อใด ควรจะเสร็จเมื่อใด ควรใช้เวลาในการดำเนินงานเท่าไร จึงจะสอดคล้องกับความจำเป็น เหมาะสมกับเนื้อหาเชิงเทคนิค (Technical aspect) และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ที่จะใช้ประโยชน์จากโครงการอย่างถูกต้อง แม่นตรง และทันกาล

จากลักษณะต่างๆ ดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าโครงการกับงานประจำหรือการปฏิบัติงานภาวะปกติ แม้จะมีความคาบเกี่ยวข้องต่อเนื่องกันคือ เมื่องานประจำมีปัญหาหรือไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการต่างๆ ได้ ก็จะใช้โครงการเป็นกลไกในการแก้ไข และเมื่องานโครงการสิ้นสุดลง ก็จะถ่ายโอน (Transfer) ผลงานขั้นสุดท้ายของโครงการ (Final outputs) นำไปสู่การดำเนินงานของฝ่ายประจำหรือฝ่ายปฏิบัติการ (Operations) ต่อไป

เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนมากขึ้น ผู้เขียนขอสรุปสาระสำคัญในเชิงเปรียบเทียบระหว่างโครงการกับงานประจำดังตารางต่อไปนี้

| ประเด็นพิจารณา    | งานโครงการ (Project)               | งานประจำ (Operations)   |
|-------------------|------------------------------------|-------------------------|
| ขอบข่ายงานโครงการ | มีลักษณะเฉพาะ                      | ต่อเนื่องไม่สิ้นสุด     |
| เวลา              | เริ่มต้นแล้วเสร็จแน่นอน            | ค่อยเป็นค่อยไป          |
| การเปลี่ยนแปลง    | รวดเร็ว                            | คำนึงถึงความสมดุล       |
| แนวโน้ม           | ไม่คำนึงถึงความสมดุล               | เน้นที่ความเท่าเทียมกัน |
| วัตถุประสงค์      | เน้นไปที่เรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยตรง | เพิ่มเติมได้ถ้าจำเป็น   |
| ทรัพยากร          | จำกัดตามวงเงินที่กำหนด             | คงที่                   |
| บริบท             | ยืดหยุ่น                           | สร้างประสิทธิภาพ        |
| ผลลัพธ์           | เน้นที่ประสิทธิผล                  | ประสานกันด้วยบทบาท      |
| ทีมงาน            | ประสานกันด้วยจุดมุ่งหมาย           | ใช้ประสบการณ์           |
| สไตล์การทำงาน     | กล้าเสี่ยง                         |                         |

### 3. วงจรโครงการ (The Project Cycle)

โครงการมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดเป็นวงจร เปรียบได้เช่นเดียวกับวงจรชีวิตของคนหรือกิจการ ทั้งนี้ในแต่ละขั้นหรือวาระของวงจรจะใช้ทักษะในการทำงานแตกต่างกัน เพื่อความเข้าใจในเรื่องนี้ จะขออธิบายโดยแยกแยะให้เห็น ทั้งวงจรโครงการขององค์การภาคเอกชน และองค์การภาครัฐ เพื่อเปรียบเทียบกันดังนี้

#### 3.1 วงจรโครงการขององค์การภาคเอกชน

แบ่งวงจรออกเป็น 4 ขั้นตอนต่อเนื่องกันคือ

##### 3.1.1 ขั้นตอนการกำหนดแนวคิดโครงการ (Conceptualization or initiate project ideas)

ปกติจะเป็นการกำหนดแนวคิดโครงการ โดยเจ้าของกิจการหรือผู้บริหารระดับสูงที่ได้รับมอบหมาย แนวคิดนี้เปรียบเสมือนจุดศูนย์กลางของวงจร แนวคิดโครงการเช่นว่านี้ ควรที่จะกำหนดให้ชัดเจน โดยระบุเป็นเงื่อนไขหรือข้อกำหนดโครงการ (Terms of reference or TOR)

##### 3.1.2 ขั้นตอนการวางแผนโครงการ (Project planning)

เป็นการนำแนวคิดที่กำหนด หรือ TOR ที่วางไว้ ไปวางแผนโครงการเบื้องต้น ติดตามด้วยการดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการด้านต่างๆ หลังจากนั้นจึงเสนอผลการประเมินโครงการให้ผู้บริหารตัดสินใจว่าควรลงทุนในโครงการต่อไป

##### 3.1.3 ขั้นตอนการดำเนินงานโครงการ (Project implementation)

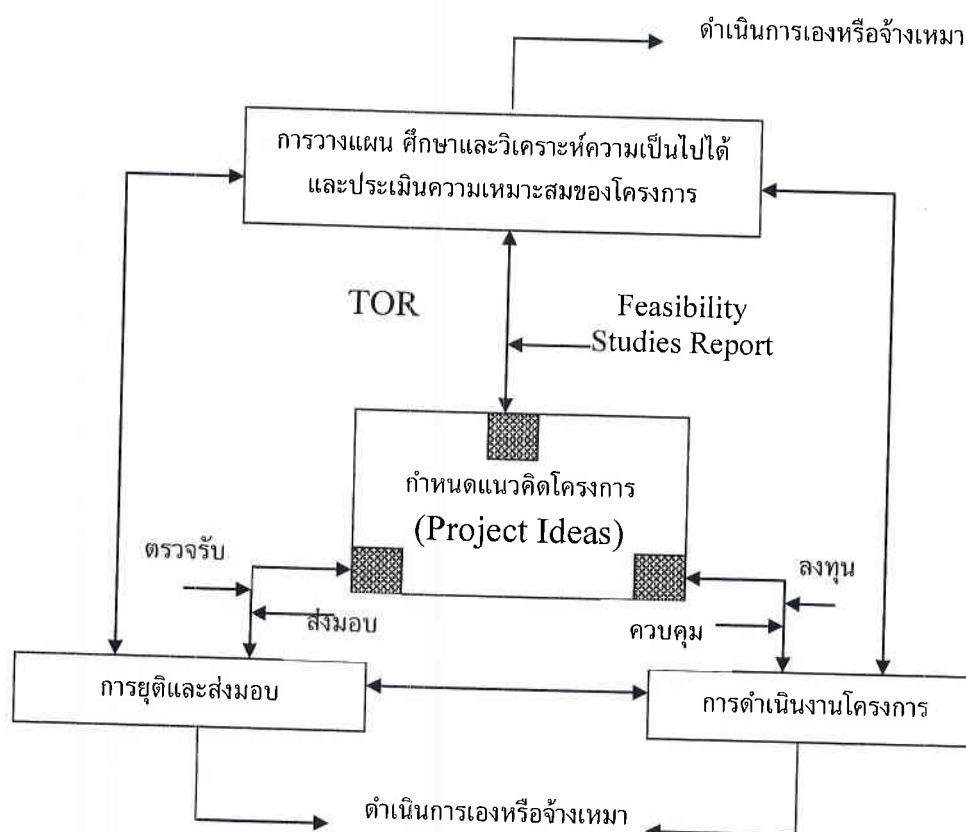
เป็นการมอบหมายให้องค์กรโครงการ ไปดำเนินงานเพื่อการจัดการโครงการ ให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไขที่ผู้บริหารกำหนด ทั้งนี้ โดยมีผู้จัดการโครงการ (Project manager) เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานร่วมกับทีมงาน

##### 3.1.4 ขั้นตอนการยุติโครงการ (Project termination)

เป็นการสรุปงานขั้นสุดท้าย ตรวจสอบความเรียบร้อยหรือความสมบูรณ์ จากนั้นจึงดำเนินการยุติโครงการ พร้อมกับการส่งมอบและถ่ายโอนโครงการ (Project completion & handover) ให้กับหน่วยงานที่จะดำเนินงานในภาวะปกติ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นประโยชน์ต่อผู้รับบริการต่อไป

เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจ ขอให้พิจารณาความสัมพันธ์ของขั้นตอนต่างๆ จากแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 : แสดงวงจรองค์การภาคเอกชน



### 3.2 วงจรโครงการขององค์การภาครัฐ

วงจรโครงการขององค์การภาครัฐค่อนข้างสลับซับซ้อนกว่า วงจรของภาคเอกชน คือ แนวคิดโครงการ (Project ideas) มีได้มาจากผู้บริหารระดับสูง แต่เป็นข้อกำหนดที่ได้จากนโยบายของรัฐบาลในด้านการบริหารรัฐกิจและการบริหารการพัฒนาเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์รัฐบาลและกลยุทธ์ของหน่วยงานของรัฐ ถือเป็นจุดศูนย์กลางของวงจรโครงการ จากนั้นจึงมีการดำเนินงานตามวาระหรือขั้นตอนดังต่อไปนี้

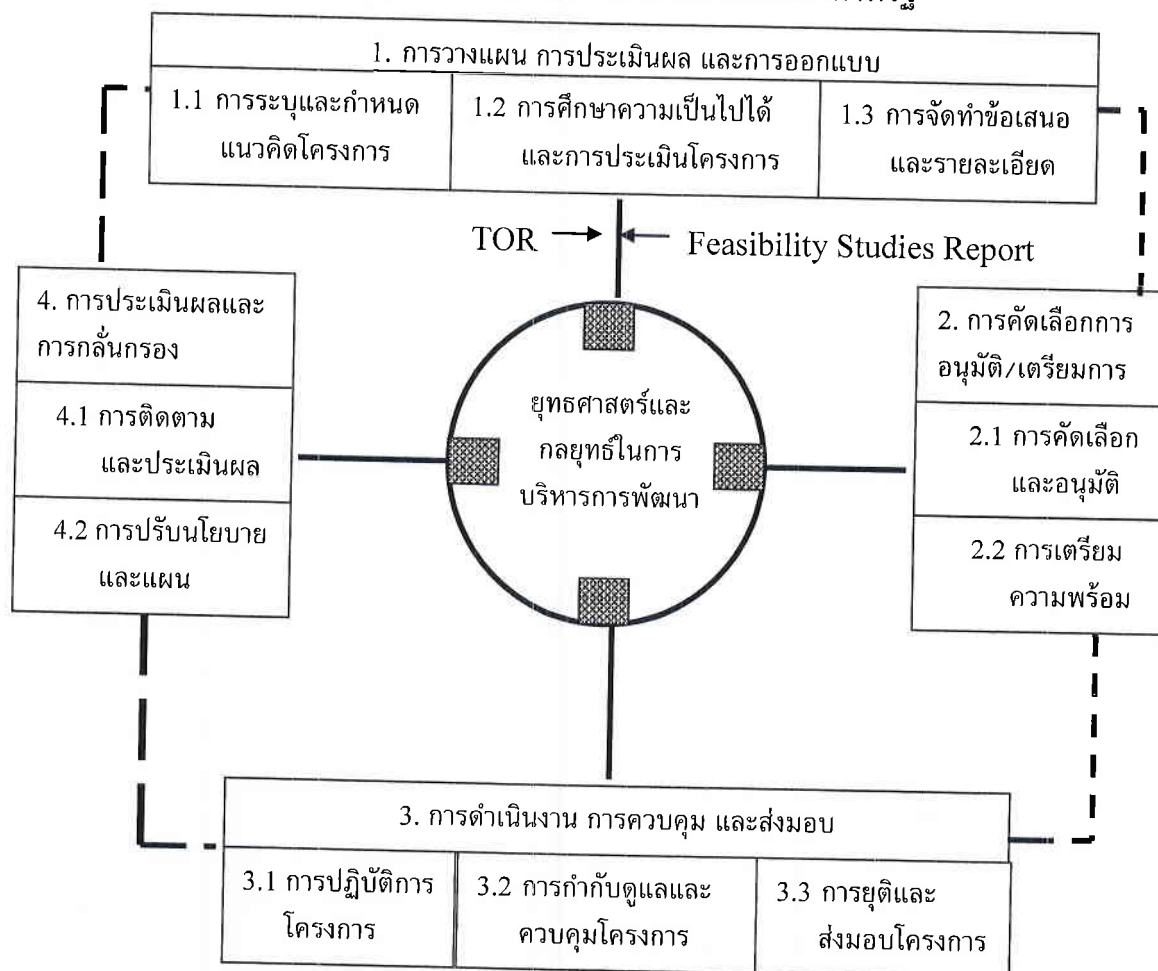
#### 3.2.1 ขั้นตอนการวางแผน การประเมิน และการจัดทำโครงการ (Planning, Appraisal and Design) อันประกอบด้วยขั้นตอนย่อย คือ

- (1) การระบุและกำหนดแนวคิดโครงการ (Project identification and formulation)

- (2) การศึกษาความเป็นไปได้      การวิเคราะห์และการประเมินโครงการ  
(Feasibility studies and appraisal)
  - (3) การออกแบบ      หรือ      การวางแผนในรายละเอียดของโครงการ  
(Project design)
- 3.2.2 ขั้นตอนการคัดเลือก การอนุมัติ และการเตรียมความพร้อมก่อนการดำเนินงาน (Selection, Approval and Activation) อันประกอบด้วยขั้นตอนย่อย คือ
- (1) การคัดเลือกและอนุมัติโครงการ (selection and approval)
  - (2) การเตรียมการหรือการเตรียมความพร้อมก่อนดำเนินงาน (project activation)
- 3.2.3 ขั้นตอนการดำเนินงานโครงการ การควบคุม การยุติและการส่งมอบ (Project operation, Control and Handover) อันประกอบด้วยขั้นตอนย่อย คือ
- (1) การปฏิบัติการ (Implementation)
  - (2) การกำกับดูแลและควบคุม (Supervision and control)
  - (3) การยุติและการส่งมอบโครงการ (Completion and handover)
- 3.2.4 การประเมินผลและการกลั่นกรอง (Evaluation and Refinement) อันประกอบด้วยขั้นตอนย่อย คือ
- (1) การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน (follow-up evaluation)
  - (2) การปรับนโยบายและแผน (refinement of policy and planning)

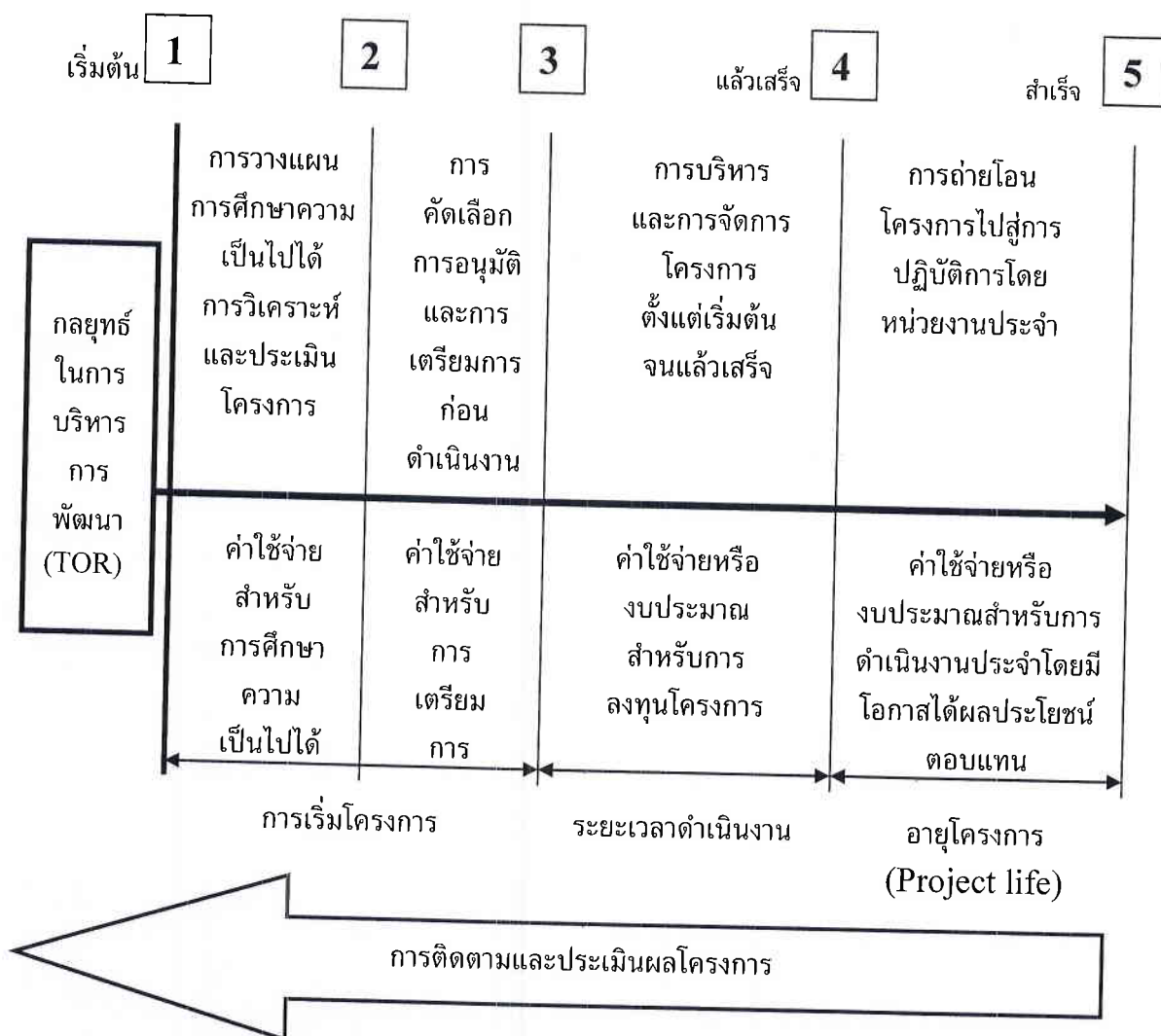
เพื่อความสะดวกในการพิจารณา ขอเสนอวงจรในรูปของแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2 : แสดงวงจรขององค์การภาครัฐ



ในการอธิบายเรื่องการวางแผน การวิเคราะห์และการบริหารโครงการในเอกสารนี้จะให้ความสนใจเฉพาะวงจรโครงการขององค์การภาครัฐ โดยจะเน้นไปที่วงจรในวาระที่หนึ่งถึงวาระที่สามเป็นสำคัญ

อนึ่งเพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของขั้นตอนต่าง ๆ ที่ต่อเนื่องกันตามระยะเวลาของการดำเนินงาน ผู้เขียนจะปรับวงจรดังกล่าวในแผนภาพที่ 2 ให้ดูง่ายขึ้น ในแผนภาพที่สาม โดยใช้เส้นทางเดินของงานโครงการ (Project roadmap) เป็นเครื่องมือช่วยในการระบุถึงงานที่จะต้องดำเนินการในแต่ละลำดับขั้นตอน ซึ่งจะช่วยให้เห็นว่า การบริหารและการจัดการโครงการมีความละเอียดอ่อน ที่จะต้องคำนึงถึงความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างขั้นตอนต่าง ๆ โดยข้อกำหนดหรือเงื่อนไขโครงการต่าง ๆ (Terms of reference) ในขั้นการวางแผน จะเป็นเงื่อนไขต่อเนื่องจากระยะเวลาเริ่มต้นไปถึงระยะเวลาสิ้นสุดโครงการ



แผนภาพที่ 3: แสดงความเชื่อมโยงของขั้นตอนในวงจรโครงการ

จากแผนภาพที่ 3 จะเห็นได้ว่าข้อสังเกตที่น่าสนใจมีอยู่สองด้านคือ ด้านแรก เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขหรือข้อกำหนดโครงการ (Terms of reference) และ ด้านที่สอง เกี่ยวข้องค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณ และผลประโยชน์ตอบแทนตลอดช่วงอายุโครงการ (Project life period) ซึ่งจะขออธิบายดังนี้

ประการแรก เรื่องเงื่อนไขหรือข้อกำหนดโครงการ (Terms of reference) ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของโครงการ กล่าวคือ ถ้าเงื่อนไขดังกล่าวมีข้อกำหนดที่ชัดเจน ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนโครงการที่ดี โดยหลักการทั่วไป การเขียนเงื่อนไขหรือข้อกำหนดโครงการ ควรที่จะมีองค์ประกอบต่างๆ ที่สำคัญได้แก่

- ก. การระบุผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ (Expected outcomes) ทั้งในระดับผลลัพธ์อันเป็นผลที่เกิดขึ้น หลังจากการดำเนินงานของโครงการแล้วเสร็จ มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specific outcomes) หรือจะเรียกว่าวัตถุประสงค์ (Objective) ของโครงการ กับอีกระดับหนึ่งคือ ผลลัพธ์สุดท้ายที่ตามมาหลังจากนั้น (Ultimate outcomes) อันเป็นเป้าประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย (Goal) ในระดับแผนงานหรือระดับกลยุทธ์นั่นเอง
- ข. การระบุผลผลิตและกิจกรรมหลัก (Outputs and major activities) ที่จะต้องดำเนินการ เพื่อประโยชน์ในการใช้งานด้านต่างๆ ขององค์กรเจ้าของโครงการ
- ค. การระบุอายุโครงการ (Project life period) ที่สอดคล้องกับปัญหา ความต้องการ หรือความจำเป็นในการดำเนินการ โดยคำนึงถึงหลักการขั้นพื้นฐานในเชิงเทคนิคของงานและความสามารถในการจัดการ
- ง. การระบุกลุ่มผู้รับบริการเป้าหมาย (Target customers) ที่คาดว่าจะหรือมีเจตนาที่จะให้เป็นผู้ใช้ประโยชน์หรือรับประโยชน์ของโครงการ
- จ. การระบุกรอบเงินที่จะใช้ในการลงทุน (Expected investment cost) อันถือเป็นประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าของโครงการ ที่จะเป็นประโยชน์ในการกำหนดวงเงินงบประมาณ
- ฉ. การระบุเงื่อนไขอื่น ๆ ที่สำคัญ (Other important conditions) อันเป็นความต้องการเฉพาะด้านขององค์กรเจ้าของโครงการ ที่จะเป็นประโยชน์ในขั้นการวางแผนโครงการ เช่น การจัดองค์กรโครงการ เงื่อนไขเฉพาะในด้านการบริการ อัตราค่าบริการที่จะคิด หลังจากโครงการแล้วเสร็จ การป้องกันผลกระทบเชิงลบที่อาจจะเกิดขึ้น เป็นต้น

ประการที่สอง ในเรื่องของค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณโครงการ (Expected cost or budget) และผลประโยชน์ตอบแทนที่เกิดขึ้น (Expected return or benefit) นั้น เป็นที่เข้าใจกันโดยชัดเจนว่า โครงการทุกประเภทมีค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ตอบแทน ที่สามารถคำนวณเป็นเงินและที่ไม่อาจคิดเป็นเงิน ดังนั้นในการวางแผนโครงการ การบริหารและการจัดการโครงการ รวมทั้งหลังจากการถ่ายโอนโครงการไปสู่การดำเนินงานในภาวะปกติ จำเป็นต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายทุกประเภทโดยละเอียด ในขณะเดียวกันก็ควรจะคาดการณ์ถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่จะได้รับ เพื่อ พิจารณาว่าเมื่อใดโครงการจึงจะบรรลุจุดคุ้มทุน (Break even point) รวมทั้งการประเมินความคุ้มค่าล่วงหน้าได้

จากแผนภาพที่ 3 มีข้อสังเกตต่างๆที่น่าสนใจดังนี้

- ก. จากจุดเริ่มต้นระหว่างหมายเลขที่ 1 ไปจนถึงหมายเลขที่ 2 เป็นขั้นตอนของการวางแผนและวิเคราะห์โครงการ ในขั้นตอนนี้มีค่าใช้จ่ายในการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้และประเมินความเหมาะสมของโครงการ ในกรณีผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ไม่มีความเป็นไปได้ในการบริหารและการจัดการโครงการให้สำเร็จ ควรที่จะยุติโครงการ ส่วนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นแล้วควรจะชี้ให้ผู้บริหารเห็นว่า เป็นทุนที่ควรจะยอม

สูญเสีย หรือถือเป็นทุนจม (Sunk cost) ที่จำเป็นต้องสูญเสีย เข้าทำนอง “เสียหน่อย เสียยาก เสียมากเสียง่าย” ยกเว้นผู้บริหารยืนยันว่าจะต้องดำเนินการให้ได้ ก็จะต้องไปปรับแก้โครงการ

- ข. จากหมายเลขที่ 2 ถึงหมายเลขที่ 3 เป็นขั้นตอนการคัดเลือกและอนุมัติโครงการ ซึ่งขั้นนี้ โดยเนื้อแท้เป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างแท้จริง และเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ผู้รับผิดชอบโครงการ คือ ผู้จัดการโครงการและทีมงาน จะดำเนินการวางแผนดำเนินงาน ทั้งในส่วนของแผนงาน แผนเงิน และแผนกำลังคน เพื่อเสนอให้เจ้าของโครงการให้ความเห็นชอบ ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้อาจจะมีอยู่บ้างตามความจำเป็น แต่คงจะไม่มาก เพราะโดยส่วนใหญ่เป็นค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงานระดับต่าง ๆ
- ค. ภายหลังจากได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของโครงการแล้ว การบริหารและการจัดการโครงการ จะเริ่มต้นจากหมายเลขที่ 3 และไปยุติที่หมายเลขที่ 4 ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่จะมีการใช้จ่ายเงินของโครงการ ตามงวดงานและงวดเงินที่ตกลงกัน โดยยึดถือเอาวงเงินงบประมาณเป็นกรอบในการบริหารการเงินที่สำคัญ
- ง. โครงการยุติและส่งมอบไปยังองค์กรเจ้าของโครงการที่หมายเลขที่ 4 หลังจากนั้นจะมีการถ่ายโอนไปสู่การดำเนินงานในภาวะปกติ ของหน่วยงานระดับปฏิบัติการ (Operation management) อันถือเป็นขั้นตอนของการใช้ประโยชน์จากการใช้ผลผลิตของโครงการ ให้นำไปสู่ผลลัพธ์ระดับต่างๆ ตลอดอายุการใช้งานโครงการ พึงระลึกเสมอว่า ขั้นนี้จะมีค่าใช้จ่ายต่างๆในการดำเนินงาน แต่ก็มีโอกาสที่จะได้รับผลตอบแทน (Return) ที่อาจจะเป็นรายได้ที่เป็นเงิน (Incomes) หรือผลประโยชน์ (Benefits) ในรูปแบบอื่นๆที่ไม่ใช่ตัวเงินก็ได้
- จ. สำหรับการติดตามและประเมินผลนั้น สามารถที่จะดำเนินการย้อนกลับได้โดยตลอด จากหมายเลข 5 จนถึงหมายเลข 1 หรืออาจจะย้อนไปสู่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ ในระดับกลยุทธ์ก็ได้

#### 4. การวางแผนโครงการ

การอธิบายความในส่วนนี้ ผู้เขียนจะให้ความสนใจในเรื่องแนวความคิดหรือเครื่องมือทางความคิด ที่เป็นประโยชน์สำหรับการวางแผนโครงการทั้งหลายเป็นประเดิม จากนั้นจึงตามด้วยการพิจารณารายละเอียดของการวางแผนโครงการในแต่ละขั้นตอนอีกขั้นหนึ่ง

##### 4.1 แนวความคิดที่ใช้ในการวางแผนโครงการ

ในการวางแผนโครงการจะนำเอาแนวความคิดต่างๆ หรือเครื่องมือทางความคิดต่อไปนี้ไปใช้ให้เป็นประโยชน์ ตามลำดับคือ

#### 4.1.1 กระบวนการแก้ปัญหา (problem solving process)

ให้นักวางแผนใช้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้ และความสามารถต่างๆ ตอบคำถามต่อไปนี้ให้ชัดเจน คือ

4.1.1.1 ปัญหาและความต้องการ หรือความจำเป็น คืออะไร ?

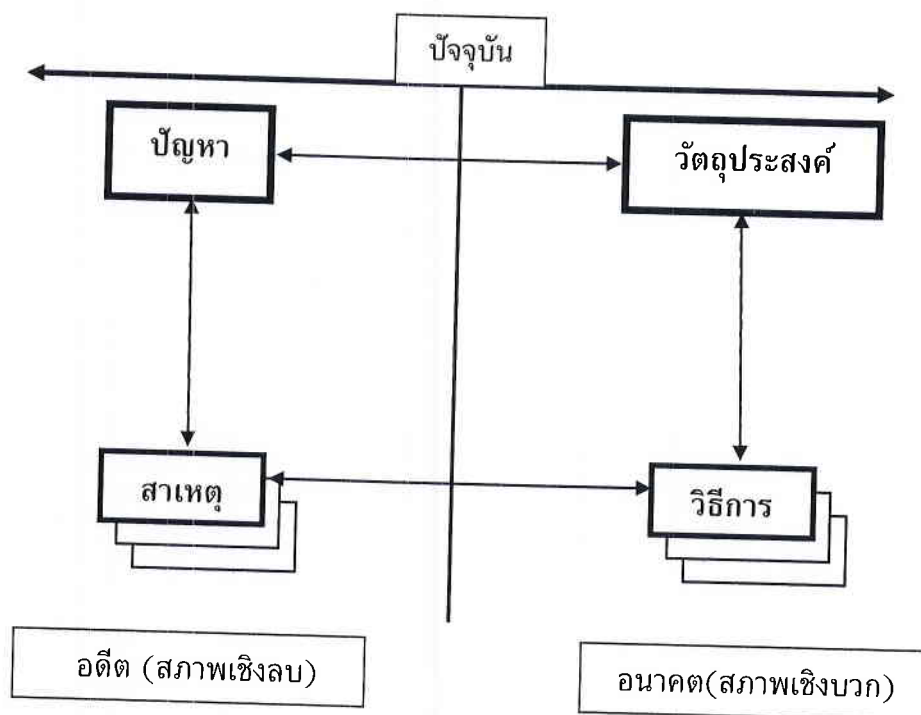
4.1.1.2 ปัญหาและความต้องการ มีสาเหตุมาจากอะไร ?

4.1.1.3 วัตถุประสงค์และเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาคืออะไร ?

4.1.1.4 วิธีการในการแก้ไขปัญหามีอะไรบ้าง ? อย่างไร ?

คำถามทั้งสี่คำถามข้างต้นมีความสัมพันธ์ในเชิงตรรกะ หรือเชิงเหตุผลสัมพันธ์ (Logical relations) ดังแสดงไว้ในแผนภูมิที่ 2 ข้างล่างนี้

แผนภูมิที่ 4 : แสดงความสัมพันธ์เชิงตรรกะของกระบวนการแก้ปัญหา



จากแผนภูมินี้จะเห็นความสัมพันธ์ในเชิงตรรกะรวม 4 ด้าน คือ

**ด้านแรก** เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง ปัญหาและสาเหตุ (Problems and causes) อันเป็น ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงที่รวบรวมได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาหรือปรากฏการณ์ในด้านลบ ที่แสดงถึงช่องว่างระหว่างสภาพที่ต้องการ

หรือที่ควรจะเป็นกับสภาพของความเป็นจริง อันอาจจะเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไข หรือปัญหาที่ต้องป้องกันหรือโอกาสที่ควรริเริ่มหรือพัฒนา

จากนั้นจึงเป็นการวิเคราะห์ว่าปัญหาที่ระบุไว้ มีสาเหตุมาจากอะไรบ้าง ปกติแล้วปัญหาหนึ่งปัญหา มีผลมาจากสาเหตุหลายสาเหตุ หรือในทางกลับกัน สาเหตุเพียงเรื่องเดียว ก็อาจจะนำไปสู่ปัญหาต่างๆ หลายปัญหาก็คได้

**ด้านที่สอง** เป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัญหากับวัตถุประสงค์คือ การเปลี่ยน ปัญหา ซึ่งเป็นภาพในเชิงลบในเวลาปัจจุบันให้เป็น วัตถุประสงค์ (Objectives) คือ สภาพปัญหาจะหมดไปหรือลดลงในอนาคต โดยจะระบุวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ ในเชิงบวกที่ต้องการ รวมทั้งเป้าหมายต่างๆ (Targets) ในรูปของผลงานหรืออัตรา การเปลี่ยนแปลงที่ต้องการจะทำหรือจะให้ เป็น ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพกับ กำกับด้วยกลุ่มคนหรือพื้นที่เป้าหมายที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์ รวมทั้งระบุ เวลาที่ต้องการให้ผลงานเสร็จ

**ด้านที่สาม** เป็นความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์กับวิธีการคือ การคิดค้นวิธีการ หรือทางเลือกต่างๆ (alternatives or means) ที่ควรจะเป็นในการดำเนินการให้ สำเร็จหรือบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

**ด้านที่สี่** เป็นความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการกับสาเหตุ คือ ในการคิดค้นวิธีการ จะต้องคำนึงถึงว่า วิธีการต่างๆต้องสัมพันธ์กับสาเหตุของปัญหาที่ได้วิเคราะห์ ไว้ ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่าทางเลือกในการดำเนินงานที่เป็นจริง จะต้องนำไปสู่การ ลดหรือขจัดสาเหตุต่างๆที่ระบุไว้ล่วงหน้าได้

#### 4.1.2 กระบวนการและเนื้อหาของวิธีการ

เมื่อได้วิธีการดังที่ได้อธิบายมาแล้ว การทำงานในขั้นตอนต่อไปคือ การจัด วางรายละเอียดของวิธีการ ซึ่งแนวทางก็คือ การตอบคำถามที่เรียกรวมกันว่า 4W + 2H (Why, What, When, Who, Whom, How & How much) กล่าวคือ

**4.1.2.1 จะทำไม (WHY)** เป็นการอธิบายถึงหลักการและเหตุผล ตลอดจนความจำเป็น จากการระบุปัญหาและระบุสาเหตุ ในขั้นนี้จะเป็น การระบุวัตถุประสงค์และเป้าหมายให้มีความชัดเจนและเฉพาะเจาะจง เพื่อชี้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นว่าผลลัพธ์และผลงานของโครงการคืออะไร

ในการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ควรใช้หลักที่นัก วางแผนรู้จักกันดี คือ SMART PRINCIPLE ซึ่งมาจากหลักคิดดังนี้

- S = Sensible and Specific = เป็นไปได้และชัดเจน  
M = Measurable = วัดได้ (เชิงปริมาณ/คุณภาพ)  
A = Attainable and Assignable = บรรลุผล (แก้ปัญหาได้) และ  
สามารถทำ (มอบหมาย) ได้  
R = Reasonable and Realistic = อธิบายได้และเป็นจริง  
T = Time Available = กำหนดเวลาที่เหมาะสม

#### 4.1.2.2 จะทำอะไร (WHAT)

เป็นการพิจารณาว่าวิธีการต่างๆ ที่กำหนดไว้นั้น จะต้องมีการ  
กิจกรรมหลักที่สำคัญตั้งแต่จุดเริ่มต้น ไปถึงจุดสุดท้ายอะไรบ้าง

#### 4.1.2.3 จะทำเมื่อไร (WHEN)

เป็นการวางกรอบเวลาในการดำเนินโครงการ ให้สอดคล้องกับ  
เวลาเป้าหมายที่กำหนดไว้ อันเป็นการวางกำหนดการของ กิจกรรมต่างๆ  
การเรียงลำดับกิจกรรมซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ  
ต่อไป

#### 4.1.2.4 จะทำที่ไหน (WHERE)

เป็นการพิจารณาเรื่องของสถานที่ดำเนินการว่าจะใช้สถานที่ใดมี  
ความเกี่ยวข้องกับสภาพทางกายภาพต่างๆ หรือไม่อย่างใด เช่น การใช้  
ประโยชน์จากที่ดิน การจัดการด้านสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องหรือใน  
หลายกรณีอาจจะต้องจัดการด้านการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

#### 4.1.2.5 จะทำโดยใคร (WHO)

เป็นการคาดการณ์ด้านกำลังคนที่ต้องการ ลักษณะหรือประเภท  
ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความ  
รับผิดชอบต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ การกำหนดจำนวน และคุณสมบัติ  
ของบุคลากรและหน่วยงานต่างๆ ที่จะเกี่ยวข้อง

#### 4.1.2.6 จะทำเพื่อใคร (WHOM)

เป็นการพิจารณาถึงกลุ่มบุคคล หรือพื้นที่ที่จะได้รับผลประโยชน์  
ขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาครอบคลุมไปถึงกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบทั้ง  
ในเชิงบวกและลบ

#### 4.1.2.7 จะทำอะไร (HOW)

เป็นงานสำคัญที่สุดด้านหนึ่งในการวางแผน เพราะถ้าตอบคำถามนี้ไม่ชัดเจน แผนที่กำหนดก็จะเป็นเพียงความคาดหวัง หรือความฝันที่ไม่เป็นจริง หรือที่จะเรียกว่าสร้างวิมานในอากาศก็ว่าได้

การตอบคำถามนี้ จึงมีคำถามย่อยตามมาอีกหลายคำถามคือ

- ก. ขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมที่ระบุไว้ใน 4.1.2.2 มีอะไรบ้าง
- ข. แต่ละขั้นตอนจะต้องทำงานตามกฎเกณฑ์ ที่มีอยู่เดิม มีอะไรบ้าง
- ค. จะต้องมีการแก้ไขกฎเกณฑ์เดิมหรือไม่ อะไรบ้าง และต้องเสนอกฎเกณฑ์ใหม่ในเรื่องใดบ้าง จะมีขั้นตอนอย่างไร
- ง. จะต้องใช้ความรู้หรือเทคโนโลยี (technical know how) และความชำนาญในเรื่องใดบ้าง จะแสวงหาการสนับสนุนจากที่ใด
- จ. จะกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน (standard operating procedure) อะไรบ้าง อย่างไร

#### 4.1.2.8 จะจ่ายเท่าไร (HOW MUCH)

เป็นการคำนวณรายละเอียดของค่าใช้จ่าย (cost) ที่ครอบคลุมงบประมาณด้านต่างๆ ทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นงบลงทุน งบดำเนินการและค่าใช้จ่ายทางตรงและทางอ้อมทุกรายการ โดยฐานการคิดค่าใช้จ่าย

#### 4.1.3 การใช้ความคิดสร้างสรรค์

เป็นเรื่องของการใช้ “ความรู้และภูมิปัญญา (Knowledge & Wisdom)” ในการตอบคำถาม ในข้อ 4.1.1 และ 4.1.2 โดยความรู้และภูมิปัญญาเช่นนี้ได้มาจาก

4.1.3.1 ความรู้ที่ประมวลจากประสบการณ์ หรือ สัญชาตญาณในการเรียนรู้ (Intuition) ที่เรียกขานกันในภาษาชาวบ้านว่า “ชั่วโม่งบิน” ของนักบริหาร

4.1.3.2 ความรู้ที่ได้จากการเรียนรู้ในองค์กร (Learning organization) ซึ่งเป็นการเรียนรู้จากข้อเท็จจริงที่องค์กรของตน สามารถ

ค้นพบสิ่งใหม่ (discovery) ที่ทำให้สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น จนสามารถรักษาเสถียรภาพและความได้เปรียบในการแข่งขันได้ตลอดเวลา

**4.1.3.3 การเรียนรู้จากผู้อื่น (learning from others)** หมายถึง ความพยายามที่จะมองออกสู่ภายนอก โดยการศึกษาเปรียบเทียบบทเรียนแห่งความสำเร็จของกิจการอื่นๆ (benchmarks) ของ กิจการอื่นๆ หรือ การศึกษาในสถาบันการศึกษาต่างๆ การศึกษาดูงาน การรับรู้ทฤษฎีหรือผลงานวิจัยต่างๆ การศึกษาแนวทางในการส่งเสริมการลงทุน ของ ภาครัฐบาล การติดตามและทำความเข้าใจ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และกิจการระหว่างประเทศ

**4.1.3.4 ความรู้ในการวิเคราะห์สถานการณ์ (situation analysis)** กรณีนี้เป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างมาก เพราะการวิเคราะห์สถานการณ์แวดล้อม ทั้ง ภายในและภายนอกกิจการ หรือการใช้เครื่องมือที่รู้จักกันว่า SWOT Analysis และ SWOT Matrix จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนในการทำงาน<sup>2</sup>

ความรู้จากแหล่งต่างๆ ที่กล่าวมานี้ จะถูกประมวลรวมกัน เพื่อให้พนักงานแผนใช้เป็นเครื่องมือทางความคิดในการจัดรวบรวบระบบการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่จะใช้เป็นฐาน

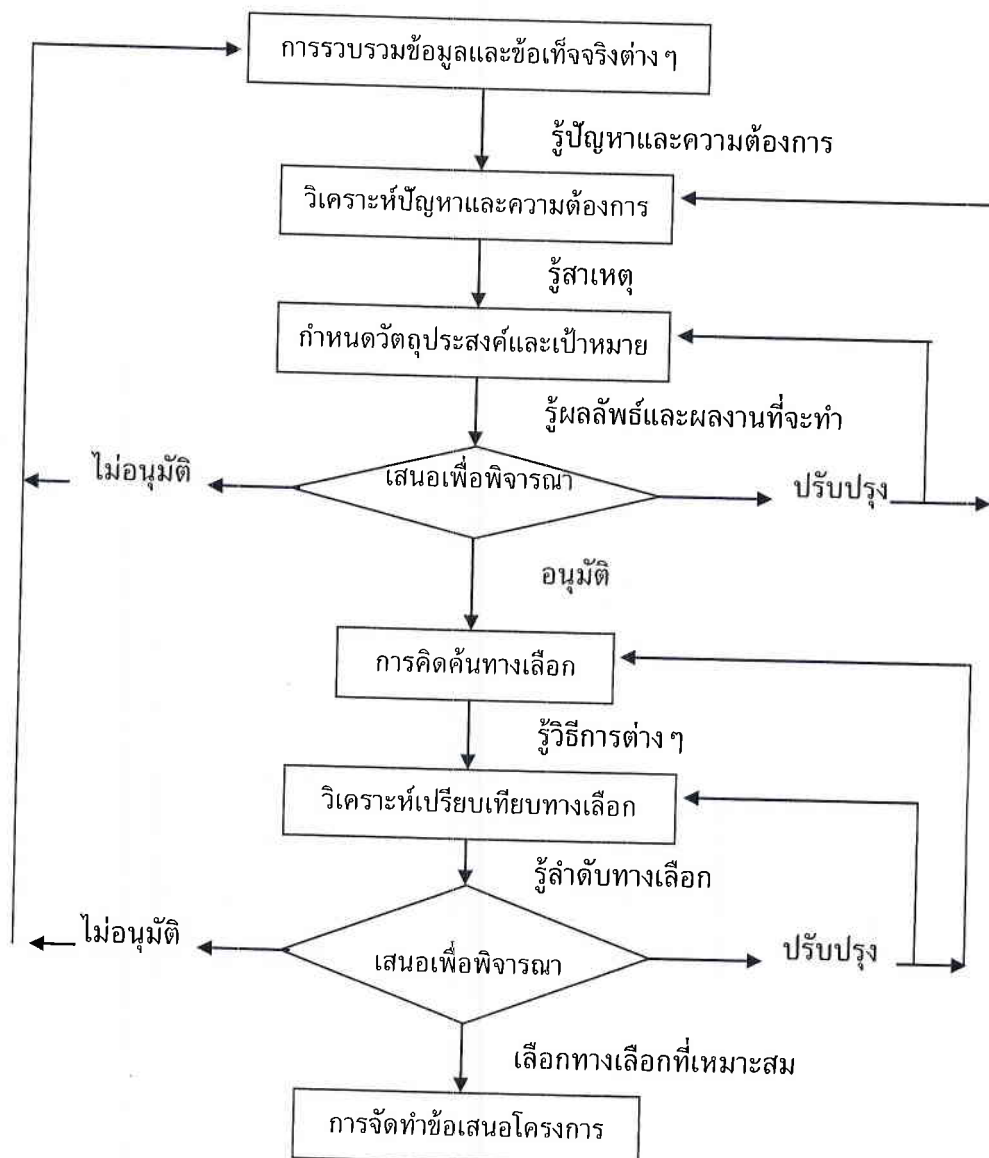
<sup>2</sup> SWOT Analysis เป็นเครื่องมือทางความคิดในการวิเคราะห์สถานการณ์เชิงกลยุทธ์ ที่พัฒนาจากตัวแบบทางความคิดของกลุ่มนักวิชาการสังกัด Harvard Business School แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสองด้าน คือ **ด้านแรก** การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อประเมิน โอกาส (Opportunities) และอุปสรรคหรือข้อจำกัดอันเกิดจากภาวะคุกคาม (Threats) ทั้งนี้ด้วยการใช้ PEST Analysis (การวิเคราะห์สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม กับสภาพทางเทคโนโลยี) ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั่วไป และใช้ตัวแบบห้าพลังที่มีผลต่อการแข่งขัน (Five Forces Model of Competition) ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของงาน ด้านที่สอง การวิเคราะห์สภาพภายในของกิจการ เพื่อประเมิน จุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) ทั้งนี้ด้วยการประเมินความพร้อมและความพอเพียงของทรัพยากร (ระบบคน ระบบทุน และระบบสารสนเทศในการจัดการ) กับวิเคราะห์สมรรถนะในการใช้ทรัพยากร โดยใช้ Balanced Scorecard อันหมายถึงการวัดและประเมินผลการดำเนินงาน โดยพิจารณาจากมุมมองสี่ด้าน (The Four Perspectives) คือ ก. ด้านการเงินหรือประสิทธิผลในการใช้จ่ายงบประมาณ ข. ด้านลูกค้าหรือคุณภาพในการบริการ ค. ด้านกระบวนการภายใน และ ง. ด้านการเรียนรู้และพัฒนา จากนั้นจึงนำผลการวิเคราะห์ทั้งสองด้านมาจัดทำ SWOT Matrix เพื่อกำหนดกลยุทธ์ทั้งในเชิงรุก รับ ปรับตัว และพัฒนาต่อไป

ในการตัดสินใจ เพื่อตอบคำถามที่กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ได้อย่างรอบรู้ รอบคอบ และรอบด้านมากที่สุดเท่าที่จะได้

#### 4.2 ขั้นตอนในการวางแผนโครงการ

จากแนวคิดที่ได้อธิบายมาแล้ว สามารถสรุปรวบรวมเป็นขั้นตอนในการวางแผนโครงการได้ดังต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 5 : แสดงขั้นตอนการวางแผนโครงการ



จากแผนภูมินี้ สามารถอธิบายได้ว่าการจัดทำโครงการควรเรียงลำดับขั้นตอนดังนี้

- ขั้นที่หนึ่ง : การรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อที่จะเป็นตัวบ่งชี้ว่าเกิดอะไรขึ้นบ้างทั้งภายในและภายนอกองค์กร ผลลัพธ์ของขั้นตอนนี้คือ การรับรู้ถึงปัญหาหรือความต้องการต่าง ๆ
- ขั้นที่สอง : การวิเคราะห์ปัญหาหรือความต้องการ เพื่อที่จะพิจารณาว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาหรือความต้องการเช่นนั้นคืออะไรบ้าง มีกี่สาเหตุ
- ขั้นที่สาม : การกำหนดวัตถุประสงค์คือ สภาพของผลลัพธ์ที่ต้องการจะให้เกิดพร้อมกับ การกำหนดเป้าหมายคือ ผลงานที่จะดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ที่กำหนด โดยผลงานนี้จะระบุทั้งปริมาณหรือคุณภาพและเวลา รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ ที่จะประโยชน์ในการวัดความสำเร็จในการดำเนินงาน
- ขั้นที่สี่ : การพิจารณาวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ในขั้นนี้เป็นการปรึกษาหารือขอความเห็นชอบจากผู้บริหาร ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการสุดแล้วแต่กรณี
- ผลจากการปรึกษาหารือ อาจนำไปสู่การปรับปรุง ยกเลิก หรืออนุวัติวัตถุประสงค์และเป้าหมายอันถือเป็นข้อตกลงเบื้องต้นที่สำคัญและนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดวิธีการต่อไป
- ขั้นที่ห้า : การคิดค้นและแสวงหาทางเลือก โดยพิจารณาว่าสาเหตุต่างๆ ที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้ว ควรจะมีวิธีการในการแก้ไขอย่างไร ซึ่งมักจะมีทางเลือกมากกว่าหนึ่งทาง
- จากนั้นในแต่ละทางเลือกจะจัดทำรายละเอียดของวิธีการโดยใช้คำถามตั้งแต่ Why, What, Where, When, Who, Whom, How, How much ดังที่ได้เสนอไว้แล้ว
- ขั้นที่หก : การวิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมาะสมของทางเลือกต่างๆ ด้วยการใช้ข้อมูลจากผลการศึกษาความเป็นไปได้มาใช้ในการพิจารณา สำหรับวิธีการศึกษาความเป็นไปได้จะอธิบายในหัวข้ออื่นต่อไป
- ขั้นที่เจ็ด : การนำข้อมูลในการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมาะสม ของทางเลือกเสนอให้ผู้บริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องพิจารณา เพื่อตัดสินใจว่าจะเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด
- ขั้นที่แปด : นำทางเลือกที่เหมาะสมไปจัดทำข้อเสนอโครงการตามแบบ แผนที่กำหนด ทั้งนี้หมายถึงการจัดทำเอกสาร แผน และส่วนประกอบต่างๆ ซึ่งในแต่ละหน่วยงานอาจมีข้อเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารแผนตามที่เหมาะสม
- สำหรับวิธีการเขียนแผนจะได้อธิบายต่อไป

## 5 การศึกษาความเป็นไปได้และประเมินโครงการ

การเลือกทางเลือกที่เหมาะสมในขั้นตอนของการวางแผน จำเป็นต้องใช้ข้อมูลจากการศึกษาและวิเคราะห์อย่างละเอียด มีเช่นนั้นจะทำให้การเลือกทางเลือกขาดความรอบคอบ ดังนั้นเอกสารในส่วนนี้จะอธิบายถึงแนวคิดและแนวทางในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการโดยสังเขป

### 5.1 เหตุผลที่จำเป็นต้องศึกษาความเป็นไปได้

การหาความเป็นไปได้ของโครงการมีความสำคัญสามประการคือ

- 5.1.1 เพื่อตรวจสอบว่าสิ่งต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในโครงการมีความเป็นไปได้ (Feasible) ที่จะประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่
- 5.1.2 เพื่อประเมิน (Appraisal) ว่าโครงการที่วางไว้ควรลงทุนหรือไม่
- 5.1.3 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางรายละเอียดด้านต่าง ๆ ในขั้นการวางแผนดำเนินงาน

### 5.2 ประเด็นที่ควรศึกษาความเป็นไปได้

ปกติในโครงการพัฒนาของรัฐ จะให้ความสนใจต่อการหาความเป็นไปได้ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- 5.2.1 การศึกษาด้านเทคนิคหรือด้านวิชาการ (Technical study)
- 5.2.2 การศึกษาด้านการจัดการ (Management study)
- 5.2.3 การศึกษาด้านการตลาด (Market studies)
- 5.2.4 การศึกษาด้านการเงิน (Financial study)
- 5.2.5 การศึกษาด้านเศรษฐกิจ (Economic study)
- 5.2.6 การศึกษาด้านสังคมและการเมือง (Social and political study)
- 5.2.7 การศึกษาด้านสภาพแวดล้อมและสภาวะนิเวศน์ (Environmental and ecological study)

### 5.3 การศึกษาด้านเทคนิค

เป็นการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนต่าง ๆ และความจำเป็นในเชิงเทคนิคหรือวิชาความรู้ รวมทั้งวิทยาการแขนงต่าง ๆ (Technical know how) อันจำเป็นต่อการทำงานในแต่ละกิจกรรมให้สมบูรณ์

ประเด็นคำถามที่ใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่

- 5.3.1 ขั้นตอนในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของโครงการ ควรจะเป็นอย่างไร มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร
- 5.3.2 ในการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนจะต้องใช้ความรู้ เทคนิค รวมทั้งเทคโนโลยีที่จำเป็นอะไรบ้าง
- 5.3.3 ประเมินความพร้อม และความเหมาะสมของเทคโนโลยี เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ
- 5.3.4 ประเมินความเพียงพอและการสนับสนุนต่าง ๆ ในกรณีที่ต้องการปรับเทคโนโลยี หรือต้องการการสนับสนุนอุปกรณ์หรืออะไหล่
- 5.3.5 ประเมินเปรียบเทียบกับเทคนิคและเทคโนโลยีของกิจการอื่น
- 5.3.6 ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้วัตถุดิบ จะประเมินถึงแหล่งที่มาและความเพียงพอของวัตถุดิบ
- 5.3.7 ในกรณีที่มีโรงงาน อาคารสำนักงาน ร้านค้า ศูนย์สาธิตให้ประเมินความเหมาะสมของสถานที่ที่ตั้ง รวมทั้งความพร้อมของระบบสาธารณูปโภค พื้นฐานต่าง ๆ
- 5.3.8 ประเมินความต้องการหรือแผนกำลังคน (Manpower planning) แผนการฝึกอบรมและพัฒนาพนักงาน
- 5.3.9 แนวทางและความเป็นไปได้ในการวิจัยและพัฒนาเพื่อประสิทธิภาพ คุณภาพและโอกาสในการแข่งขัน

#### 5.4 การศึกษาด้านการจัดการ

เป็นการศึกษาความเหมาะสมและความพร้อมด้านองค์การและการจัดการ ในประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ

- 5.4.1 ความสำคัญของโครงการ เมื่อพิจารณาถึงความสอดคล้องหรือการสนองตอบของโครงการต่อนโยบายของรัฐบาล
- 5.4.2 การพิจารณากฎเกณฑ์และเงื่อนไขด้านกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ที่กำหนดโดยหน่วยงานภาครัฐและหรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง กับผลที่อาจเกิดขึ้นต่อโครงการทั้งในด้านบวกและลบ
- 5.4.3 การวิเคราะห์ศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันเปรียบเทียบกับคู่แข่ง
- 5.4.4 การวางแผนทางในการจัดองค์กรโครงการที่เหมาะสม ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ระหว่างการจัดการโครงการ โดยหน่วยงานประจำ (Functional organization) หรือ โดยคณะทำงาน (Pure project or task organization) หรือ ด้วยการจัดองค์กรแบบผสมผสานระหว่างหน่วยงาน (Matrix organization)

- 5.4.5 การจัดวางระบบการบริหารงานบุคคล นับตั้งแต่การกำหนดตัวผู้จัดการโครงการ ทีมงานโครงการ เงินเดือนและค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
- 5.4.6 แนวทางในการจัดวางระบบการควบคุม ระบบสารสนเทศ ระบบสื่อสาร และระบบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
- 5.4.7 แนวทางและวิธีการจัดการโครงการในด้านต่างๆ โดยเน้นที่การจัดการในเชิงคุณภาพ (quality management) การบริหารเวลา (time management) และการจัดการด้านการเงิน (financial management)
- 5.4.8 การพิจารณาเรื่องโอกาสในการได้รับการสนับสนุนหรือความช่วยเหลือด้านต่างๆ (เช่น การเงิน วิชาการ เทคโนโลยี) จากรัฐบาล องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรประชาชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ

## 5.5 การศึกษาด้านการตลาด

เป็นการศึกษาความเหมาะสม ในอันที่จะตอบสนองความต้องการของลูกค้าและผู้รับบริการโดยอาศัยหลักการวิเคราะห์ด้านการตลาดมาประยุกต์ สำหรับคำถามที่เป็นประโยชน์ประกอบด้วย

- 5.5.1 การพิจารณาสภาพความต้องการสินค้าหรือบริการโดยรวม และพิจารณาถึงแนวโน้มของการเติบโตด้านความต้องการ
- 5.5.2 การศึกษาสภาพความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย (target groups) ในประเด็นต่อไปนี้
  - (1) สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม
  - (2) จุดมุ่งหมายและความตั้งใจในการใช้สินค้าและบริการ
  - (3) กำลังซื้อ
  - (4) ค่านิยมของลูกค้าที่มีต่อตัวสินค้าและบริการ
  - (5) ค่านิยมด้านราคา
  - (6) ค่านิยมด้านการบริการ
- 5.5.3 รูปแบบทางการตลาดของคู่แข่งเดิม และคู่แข่งรายใหม่ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และที่น่าจะเป็นในอนาคต
- 5.5.4 รูปแบบการจัดจำหน่าย และการจัดส่งสินค้าที่เป็นอยู่ และที่ควรจะเป็น
- 5.5.5 กลไกราคา และสภาพการแข่งขันในตลาด
- 5.5.6 การพิจารณาเรื่องสินค้าและบริการ ที่สามารถทดแทนกันได้
- 5.5.7 โอกาสและข้อจำกัดในการเจาะตลาดใหม่ และรักษาตลาดเดิม
- 5.5.8 ความสัมพันธ์ของกิจการของเรา กับกิจการของ Suppliers

