

บทที่ 1

บทนำ

หลักการและเหตุผล

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ข แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 103 ก. มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 ตุลาคม 2545 กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานแบ่งส่วนราชการในสังกัดดังต่อไปนี้

1. ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่
 - (1) สำนักบริหารกลาง
 - (2) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
 - (3) สำนักตรวจและประเมินผล
 - (4) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
 - (5) สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานแรงงานจังหวัด ทำหน้าที่กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลแผนการปฏิบัติราชการ ดำเนินการเกี่ยวกับงานยุทธศาสตร์ งานนโยบายและแผนงานพัฒนาเป็นศูนย์สารสนเทศด้านแรงงาน ประสานและดำเนินการโครงการพิเศษด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

สำนักงานแรงงานจังหวัดจะทำหน้าที่ประสานงาน อำนวยความสะดวกให้มีการจัดทำแผนงาน/โครงการ การบูรณาการแผนงาน/โครงการ เพื่อเสนอคำขอของงบประมาณประจำปีโดยให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการกระทรวงและแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งประสานความร่วมมือจากส่วนราชการ ภาคเอกชน องค์กรชุมชนและประชาชนทั่วไป เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ระบุไว้ในแผนงาน/โครงการ ซึ่งการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวม จะต้องมีการนำเสนอโครงการเพื่อสนับสนุนแผนงานที่กำหนดขึ้น ซึ่งต้องอาศัยการวางแผน ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมสำคัญและจำเป็นต่อหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะมีขึ้นในอนาคต การจัดทำแผนงาน/โครงการที่ดี ผู้เขียนโครงการต้องมีความรู้พื้นฐาน มีทักษะ เทคนิค วิธีการในการเขียนแผนงาน/โครงการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของสังคมส่วนรวมได้ จึงจะถือว่าแผนงาน/โครงการที่จัดทำขึ้นตามนโยบายของส่วนราชการนั้นเกิดผลสัมฤทธิ์

จากหลักการข้างต้น ผู้จัดทำเอกสารผลงานฉบับนี้ จึงได้ทำการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการวางแผนนโยบาย การเขียนแผนงาน/โครงการ การบริหารโครงการ ทั้งจากเอกสารทางวิชาการ และประสบการณ์จากการปฏิบัติงานด้านการจัดทำและติดตามแผนงาน/โครงการของสำนักงานแรงงานจังหวัด ซึ่งอาจเป็นประโยชน์สำหรับผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการได้ในอนาคต

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาให้ทราบถึงแนวคิดในการวางแผน การจัดทำแผนงาน/โครงการและการบริหารโครงการ
2. เพื่อศึกษากระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การจัดทำแผนงาน/โครงการ และการบริหารโครงการตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการหรือยุติโครงการ
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการบริหารและจัดทำแผนงาน/โครงการที่มีประสิทธิภาพ สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้จริง
4. เพื่อวิเคราะห์และศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการบริหารและจัดทำแผนงาน/โครงการ
5. เพื่อนำผลการศึกษาด้านการวางแผน การเขียนแผนงาน/โครงการ และการบริหารโครงการให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามหลักการ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนด

ขอบเขตของเนื้อหา

เอกสารฉบับนี้ ผู้จัดทำได้นำเสนอความรู้พื้นฐานในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การวางแผนนโยบาย การบริหารโครงการ เทคนิคและขั้นตอนการเขียนแผนงาน/โครงการ ตัวอย่างแผนงาน/โครงการ รวมถึงประโยชน์ของการเขียนแผนงาน/โครงการที่มีประสิทธิภาพ โดยใช้การศึกษาวิเคราะห์และประมวลแนวคิด ทฤษฎีจากเอกสารวิชาการด้านการวางแผน การบริหารโครงการที่สามารถทำความเข้าใจได้ง่าย ประกอบกับประสบการณ์จากการปฏิบัติที่ผ่านมา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถใช้เป็นแนวทางในการศึกษา วิเคราะห์ กระบวนการในการวางแผนโครงการ การจัดทำแผนงาน/โครงการที่สัมพันธ์กับแผนการปฏิบัติงานและงบประมาณ รวมทั้งการบริหารโครงการ
2. เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านแผนงาน/โครงการ สามารถนำเสนอแผนงาน/โครงการที่มีประสิทธิภาพ และเมื่อมีการปฏิบัติตามแผน/โครงการที่กำหนดไว้ จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายได้อย่างถูกต้องและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวม

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและการวางแผน

นโยบาย

ในกระบวนการวางแผนงาน/โครงการของหน่วยงาน สิ่งที่ต้องดำเนินการเป็นอันดับแรก คือ การกำหนดนโยบาย เพื่อเป็นกรอบแนวทางหรือเครื่องชี้นำในการวางแผนการปฏิบัติงาน รวมทั้งการจัดทำโครงการต่าง ๆ ภายใต้แผนงานที่กำหนด ให้สามารถดำเนินไปอย่างถูกต้องทิศทาง และการที่จะทำให้นโยบายบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานได้นั้น หน่วยงานจะต้องแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในรูปของแผน แผนงานและโครงการ ดังนั้น นโยบายจึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับแผนงาน/โครงการ ในแง่ที่ว่า หากหน่วยงานกำหนดนโยบายไว้อย่างชัดเจน ครอบคลุมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานแล้ว ก็จะช่วยให้การจัดทำแผนงาน/โครงการสอดคล้องสัมพันธ์กับนโยบาย และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานด้วย เมื่อนำเสนอแผนงาน/โครงการต่อผู้บริหารเพื่อขออนุมัติดำเนินการ จะทำให้ผู้บริหารเกิดความมั่นใจในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการหรืออนุมัติโครงการได้รวดเร็วขึ้น และเมื่อมีการนำแผนงาน/โครงการไปปฏิบัติ ก็จะช่วยให้การดำเนินงานดำเนินไปอย่างถูกต้องและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดทรัพยากรทั้งงบประมาณ เวลาและบุคลากร ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวม

นโยบาย (Policy) หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติหรือการตัดสินใจเพื่อดำเนินการใด ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระดับของนโยบาย

นโยบายมีระดับต่าง ๆ กัน ซึ่งในแต่ละระดับมีขอบเขตครอบคลุมเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปใช้หรือปฏิบัติ ผู้ที่ได้รับผลการปฏิบัติ และความละเอียดชัดเจนลดหลั่นกันไป ในแต่ละระดับ มีความเกี่ยวเนื่องและสอดคล้องกัน เนื่องจากการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติต้องเกิดจากการวางแผนและมีโครงการรองรับ สามารถจำแนกเพื่อพิจารณาระดับของนโยบายได้ดังนี้

1. กลุ่มนโยบายในการบริหารประเทศ

1.1 นโยบายหลักหรือนโยบายระดับชาติ (National Policy) เป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่ใช้เป็นพื้นฐานหรือกรอบในการกำหนดนโยบายระดับอื่น ๆ ต่อไป เป็นนโยบายที่รัฐบาล คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกำหนดขึ้นโดยแสดงเจตนารมณ์ในการดำเนินการหรือพัฒนาประเทศเพื่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชน และความเจริญก้าวหน้า ความมั่งคั่ง และความมั่นคง หรือความมีเสถียรภาพของประเทศ

1.2 นโยบายการบริหาร (Administrative Policy) เป็นนโยบายระดับกระทรวง ทบวง กรม โดยผู้บริหารระดับปลัดกระทรวง และอธิบดีเป็นผู้กำหนดขึ้นตามกรอบของนโยบายหลัก หรือนโยบายระดับชาติ แต่มีขอบเขตที่แคบลง มีความละเอียดและจำเพาะเจาะจงมากขึ้นตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและภารกิจของหน่วยงานโดยคำนึงถึงทรัพยากรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการ นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

1.3 นโยบายเฉพาะกิจ (Specific Policy) เป็นนโยบายระดับล่างสุดซึ่งกำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับกองหรือระดับฝ่าย โดยยึดถือนโยบายหลักหรือนโยบายระดับชาติ และนโยบายการบริหารเป็นเกณฑ์เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานเป็นไปตามเป้าหมาย หรืออาจเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นอย่างปัจจุบันทันด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เมื่อปัญหาดังกล่าวได้รับการ แก้ไขแล้วนโยบายก็อาจจะสิ้นสุดไปโดยปริยาย นโยบายเฉพาะกิจจะมีขอบเขตรายละเอียดที่ชัดเจน และจำเพาะเจาะจง ซึ่งแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

2. กลุ่มนโยบายการบริหารองค์การ จำแนกตามระดับชั้นของผู้บริหารองค์กร 3 ระดับได้แก่

2.1 นโยบายพื้นฐาน (Basic Policy) เป็นนโยบายระดับบนหรือระดับสูงซึ่ง กำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับสูงเพื่อใช้เป็นกรอบและฐานในการกำหนดนโยบายระดับอื่น ๆ ต่อไป

2.2 นโยบายทั่วไป (General Policy) เป็นนโยบายระดับกลางซึ่งกำหนดขึ้นโดย ผู้บริหารระดับกลาง โดยใช้นโยบายพื้นฐานเป็นกรอบแต่มีความชัดเจนมากขึ้น

2.3 นโยบายเฉพาะแผนงาน (Departmental Policy) เป็นนโยบายระดับล่าง ซึ่งกำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับล่าง ระดับหัวหน้างานในฝ่ายต่าง ๆ ข้อความนโยบายมีความละเอียด จำเพาะเจาะจงเฉพาะเรื่อง เฉพาะกิจกรรม โดยอาศัยนโยบายทั่วไปและนโยบายพื้นฐานเป็นกรอบ และทิศทางในการกำหนด

ความสำคัญของนโยบาย

นโยบายมีความสัมพันธ์กับการบริหารอย่างใกล้ชิดและต่างก็เอื้อหรือสนับสนุนซึ่งกัน และกันอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ การบริหารงานโดยปราศจากนโยบายย่อมก่อให้เกิดความผิดพลาด หรือหลงทาง และในขณะเดียวกันนโยบายจะปรากฏผลในทางปฏิบัติได้ก็โดยอาศัยการบริหารเป็น กลไกหลัก

ในการบริหารงานขององค์การโดยทั่วไปแล้ว นโยบายมีความสำคัญดังนี้

1. นโยบายเป็นเครื่องชี้แนะและกรอบในการวางแผน ในกระบวนการวางแผนงาน โครงการของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน สิ่งแรกที่ต้องดำเนินการก่อนคือ การกำหนดนโยบายของ หน่วยงาน นโยบายที่กำหนดขึ้นดังกล่าวจะได้รับการพัฒนาเป็นแผนหรือแผนงาน โครงการหรือ กิจกรรมอันเป็นงานประจำของหน่วยงานต่าง ๆ ในลำดับต่อไป

2. นโยบายเป็นเครื่องชี้นำการบริหารองค์การ คือ

2.1 ช่วยให้ผู้บริหารทราบว่า จะทำอะไร ทำอย่างไร และใช้ปัจจัยชนิดใดบ้าง ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารมีความมั่นใจในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการ

2.2 ช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ เพราะนโยบายเป็นเสมือนเข็มทิศและหางเสือที่ช่วยให้การบริหารงานดำเนินไปอย่างถูกทิศทาง ซึ่งการบริหารที่ดำเนินไปอย่างถูกทิศทางจะทำให้ประหยัดทั้งงบประมาณ เวลา บุคลากร และขีดความสามารถหรือศักยภาพของบุคลากร

2.3 ช่วยส่งเสริมสนับสนุนการใช้อำนาจของผู้บริหารให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีเหตุผล และมีความยุติธรรม อันจะนำมาซึ่งความร่วมมือและขวัญกำลังใจของบุคลากรในหน่วยงาน

2.4 ช่วยให้เกิดการพัฒนาการทางการบริหาร ทั้งในแง่ของการนำนโยบายไปใช้เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และการกำหนดนโยบายระดับล่างลงมาหรือนโยบายเฉพาะเรื่อง โดยอาศัยนโยบายระดับที่สูงขึ้นไปหรือนโยบายหลักเป็นกรอบและแนวทาง

2.5 เป็นเครื่องมือในการประสานงาน นโยบายจะช่วยให้หน่วยปฏิบัติงานทุกระดับมีความเข้าใจถึงเป้าหมาย แนวปฏิบัติ และทิศทางการดำเนินงานร่วมกัน ก่อให้เกิดความเข้าใจความร่วมมือและประสานงานระหว่างกันได้สะดวกมากขึ้น เป็นการทำงานบนแกนเดียวกัน

3. นโยบายเป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับและติดตามงานของผู้บริหาร ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานของบุคลากรหรือหน่วยงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ในกรณีของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) หรือนโยบายของรัฐ นโยบายยังคงมีความสำคัญมากเป็นพิเศษ เพราะนอกจากจะเป็นเครื่องชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศและสังคมส่วนรวม ตลอดจนการบริหารงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการระดับต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นเรื่องที่กระทบต่อประชาชนทุกคนทั่วประเทศ เพราะนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของการได้ - เสียผลประโยชน์ของประชาชนทุกคนในสังคม คือ เป็นการกำหนดว่าใครจะได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร (Who get what, when and how) (Harold D. Lasswell, อ้างอิงใน จรัส สุวรรณมาลา, 2535 : 7)

ลักษณะของนโยบายที่ดี

นโยบายจะดีหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่แตกต่างกันหลายประการ เช่น ความสามารถของผู้กำหนดนโยบาย ความเข้าใจและความสามารถของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพในหน่วยงาน ตลอดจนทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ

นโยบายที่ดีที่พึงประสงค์ควรมีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

1. นโยบายที่ดีจะต้องกำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง มิใช่ความคิดเห็นส่วนตัวของผู้กำหนดนโยบาย แต่ทั้งนี้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือปฏิกิริยาต่าง ๆ จากภายนอกก็ควรนำมาพิจารณาในการกำหนดนโยบายด้วยเช่นกัน

2. นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน และสามารถที่จะช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าหมายได้

3. นโยบายที่ดีจะต้องได้รับการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงาน โดยการกำหนดวิธีในการปฏิบัติไว้กว้าง ๆ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถพิจารณาตีความแล้วนำไปปฏิบัติตามความสามารถสอดคล้องกับสภาวะการณ์ในขณะนั้น ๆ และเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่

4. นโยบายที่ดีจะต้องมุ่งสนองประโยชน์ให้กับบุคคลโดยส่วนรวม และจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นก่อน - หลังในการนำไปปฏิบัติ

5. นโยบายที่ดีจะต้องเป็นถ้อยคำหรือข้อความที่กะทัดรัด ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายและแสดงไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้บุคลากรทุกคนทุกระดับชั้นภายในหน่วยงานสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน

6. นโยบายที่ดีจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์และมีความยืดหยุ่นสามารถที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อเหตุการณ์ใหม่ ๆ อยู่เสมอ

7. นโยบายที่ดีจะต้องเป็นจุดรวมหรือศูนย์ประสานสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การ กล่าวคือ หน่วยงานต่าง ๆ สามารถใช้นโยบายเป็นหลักการในการปฏิบัติภารกิจของตน และใช้เป็นแนวทางในการประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ซึ่งมีภารกิจที่แตกต่างกันออกไปได้

8. นโยบายที่ดีจะต้องครอบคลุมไปถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย โดยอาศัยข้อมูลผ่านการวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบแล้ว การกำหนดนโยบายในลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้การดำเนินงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและงานที่กำลังจะดำเนินการในระยะเวลานั้นใกล้เคียงกับงานที่จะต้องดำเนินการในอนาคตที่มีความสอดคล้องและต่อเนื่องกัน

9. นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกขององค์การ กล่าวคือ จะต้องสอดคล้องกับระเบียบกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ของสังคมโดยส่วนรวม ตลอดจนความสนใจหรือความคิดเห็นของสาธารณชน (Public Interests)

กล่าวโดยสรุป นโยบายที่ดีจะช่วยให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องทิศทาง ง่าย และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ช่วยให้ผู้ปฏิบัติหรือผู้ได้บังคับบัญชาสามารถกำหนดแนวปฏิบัติและตัดสินใจในภารกิจที่ตนเองรับผิดชอบได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องรอการวินิจฉัยสั่งการจากผู้บังคับบัญชาเสมอไป ทั้งนี้เพราะเข้าใจนโยบายขององค์การชัดเจนแล้ว

การกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบาย เป็นกระบวนการอันจะนำมาซึ่งนโยบายในการดำเนินงานที่ถูกต้อง มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักของการบริหารซึ่งเป็นที่รับทราบและยอมรับจากบุคคลทุกฝ่ายขององค์การหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดนโยบายเป็นการกำหนดหลักการหรือกรอบความคิด แนวทาง ทิศทาง หรือกลวิธีดำเนินงานที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในองค์กรนั้น ๆ กำหนดขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร หรือเฉพาะบุคคล หรือเป็นการกำหนดแนวทาง ทิศทางและหลักการของการพัฒนาหรือการดำเนินงาน

ที่หน่วยงานในระดับที่สูงกว่าต้องการใช้เป็นเครื่องมือที่นำให้หน่วยงานในระดับต่ำกว่าถือปฏิบัติ หรือเป็นกรอบและแนวทางในการจัดทำแผนงานและโครงการหรือการบริหารงานของหน่วยงาน

การกำหนดนโยบายในทางปฏิบัตินั้นอาจกำหนดได้ในทุกระดับชั้นขององค์การ เช่น นโยบายระดับประเทศ (National) ซึ่งเป็นนโยบายส่วนรวม นโยบายระดับสาขา (Sector) นโยบายระดับภาค (Regional) นโยบายระดับหน่วยงาน (Institutional หรือ Organization) และ นโยบายระดับสายงาน นโยบายยิ่งอยู่ใกล้กับระดับปฏิบัติการ (Operation Unit) มากเพียงใด ลักษณะของนโยบายก็จะยิ่งมีแนวโน้มเป็นแบบจำเพาะเจาะจงมากขึ้น โดยข้อความของนโยบายจะชัดเจน สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ แสดงลักษณะเฉพาะที่หน่วยปฏิบัติสามารถเข้าใจได้ อย่างชัดเจนว่า ให้เลือกดำเนินการในแนวทางใดและไม่ให้ดำเนินการในลักษณะใด ทั้งนี้เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามนโยบายหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติได้นอกจากการหวังผลตามเจตนารมณ์ของนโยบายแล้ว เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับบุคคลหรือองค์การหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของนโยบายสาธารณะซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชน ทั้งประเทศหรือประชาชนส่วนใหญ่ในหลาย ๆ เรื่อง ดังนั้นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลายประการที่สำคัญได้แก่

1) ทรัพยากรหรือปัจจัยในการนำนโยบาย (แผนงานโครงการ) ไปปฏิบัติ เช่น กำลังคน (Manpower) ที่จะดำเนินการ ซึ่งต้องพิจารณาและเตรียมให้พร้อมทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพงบประมาณดำเนินโครงการ ตลอดจนเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้เพื่อให้การดำเนินงานโครงการมีประสิทธิภาพหรือบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

2) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อการสนับสนุนหรือได้รับความร่วมมือ (Co-operation) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการบริหารงานโครงการ

3) ผลประโยชน์ของประชาชนหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายและหน่วยงานหรือองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ข้อควรคำนึงในการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายหลักเป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูง แล้วให้ผู้บริหารระดับรองลงมาเป็นผู้ดำเนินนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการ ขั้นตอนที่ถูกต้องเพื่อให้มีนโยบายนั้นบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามการที่จะให้เป็นไปตามความคาดหวังดังกล่าวนี้ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงเรื่องต่อไปนี้คือ

1. ความครอบคลุม ครอบคลุมสมบูรณ์ ความถูกต้องและความเป็นปัจจุบันของข้อมูล และสารสนเทศต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย

2. วิสัยทัศน์ บทบาทหน้าที่ และภารกิจหรือพันธกิจขององค์การหรือหน่วยงาน

3. ผลประโยชน์ขององค์การหรือหน่วยงาน

4. ความต้องการของสังคมหรือคนส่วนใหญ่ที่จะรับผลหรือผลกระทบจากการนำนโยบายนั้นไปใช้

5. เหตุผลและความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ นับตั้งแต่ความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติ ฐานะทางเศรษฐกิจขององค์กรหรือหน่วยงาน ระเบียบและกฎหมายของสังคม วัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านค่านิยมและความเชื่อทางสังคม ตลอดจนบริบททางการเมืองการปกครองของประเทศและปัจจัยทางภูมิศาสตร์ นับตั้งแต่สถานที่ตั้ง พื้นที่ อาณาเขต สภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศขององค์กรหรือหน่วยงาน เป็นต้น

การวางแผน

ความหมายของการวางแผน

การวางแผน (ทวิป ศิริวิศมี, พ.ศ. 2545 : 21) ในแง่ของกระบวนการบริหารงานขององค์กรหรือหน่วยงาน หมายถึง กระบวนการดำเนินงานที่องค์กรหรือหน่วยงานกำหนดขึ้น เพื่อปฏิบัติการกิจใด ๆ ที่กำหนดไว้ให้บรรลุผลในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพหรือเกิดประโยชน์สูงสุด การวางแผนเป็นภารกิจหรือบทบาทที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของผู้บริหารองค์กรที่จะแสดงออกถึงวิจาร์ณญาณวิสัยทัศน์ (Vision) และอัจฉริยภาพแห่งความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรนั้น ๆ การวางแผนจึงเป็นทั้งศาสตร์ (Science) และศิลป์ (Art) ในการบริหารองค์กรที่จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกระบวนการบริหารองค์กร

การวางแผน (ประชุม รอดประเสริฐ , 2539 : 94) เป็นกระบวนการที่นำไปสู่ความสำเร็จองค์กรทุกแห่งต้องมีการวางแผนเพื่อการดำเนินงาน เพราะการวางแผนเป็นกระบวนการที่องค์กรกำหนดกิจกรรมไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร โดยผู้ทำหน้าที่วางแผนต้องเข้าใจภารกิจว่ามีอะไร วัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการตามภารกิจคืออะไร โดยที่ทั้งสองสิ่งต้องสัมพันธ์กัน

การวางแผน (มาลัย หุวะนันทน์ อ่างโนไพรัตน์ เตชะรินทร์, พ.ศ. 2527 : 184) เป็นกระบวนการขั้นหนึ่งในการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิทยาการและวิจาร์ณญาณ วิวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคตแล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องและมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปโดยเรียบร้อย สมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพที่สุด ฉะนั้นแผนจึงเป็นเรื่องที่คำนึงถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้น หรือหวังจะให้เกิดขึ้นในอนาคต แผนจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ต้องการจะให้เกิดขึ้น การกำหนดให้มีแผนเป็นการแสดงออกให้เข้าใจถึงอัจฉริยภาพของมนุษยชาติ ที่ใช้ความพากเพียรพยายามปรับสิ่งแวดล้อมให้เป็นประโยชน์แก่การดำรงชีวิต

การวางแผน (Harold Koontz and Cyril O' Donnell, 1968 : 81, อ้างใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2541 : 1) คือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด และใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตตามที่ต้องการ และทำให้สิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้นตามต้องการ

การวางแผน (พรพรรณ เอกเผ่าพันธ์, 2537:5) หมายถึงกระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์ในอนาคต และกำหนดกิจกรรมที่จะกระทำในอนาคต เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการนั้น

กล่าวโดยสรุป การวางแผน หมายถึง กระบวนการขั้นหนึ่งของการบริหารงานโดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า เพื่อดำเนินงานการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

จุดมุ่งหมายของการวางแผน

ในการบริหารองค์การหรือหน่วยงาน การวางแผนเป็นไปเพื่อจุดมุ่งหมายดังต่อไปนี้

1. เพื่อทำวัตถุประสงค์ขององค์การให้ชัดเจน การวางแผนจะบอกถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการขององค์การที่ชัดเจน เพื่อให้บุคลากรทุกคนเข้าใจตรงกัน
2. เพื่อกำหนดหน้าที่ของบุคลากรในองค์การ เพื่อให้ถือปฏิบัติได้ถูกต้อง ชัดเจน และเป็นแนวทางในการประสานความร่วมมือกันในแต่ละฝ่าย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่องค์การกำหนดไว้
3. เพื่อสร้างการควบคุมงานภายในองค์การ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
4. เพื่อปรับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การให้เอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจขององค์การ
5. เพื่อให้ทรัพยากรขององค์การให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการปฏิบัติภารกิจขององค์การ
6. เพื่อลดความเสี่ยงและป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างราบรื่น

กระบวนการวางแผน

ในทัศนะของ รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีป ศิริรัมย์ (2545 : 24) กระบวนการวางแผนแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์สถานการณ์ (Situation Analysis) หรือการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Environmental Analysis) โดยเป็นการพิจารณาถึงตัวแปรที่ทำให้โครงการประสบผลตามที่คาดหวัง หรือเป็นตัวแปรที่จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการวางแผนโครงการประกอบด้วย

1.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment) เป็นการวิเคราะห์ถึงลักษณะที่เป็นจุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ทั้งด้านบุคลากร ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล บรรยากาศขององค์กร ตัวสินค้าและบริการ การตลาด การบริหาร การเงิน การผลิต และทรัพยากรภายในอื่น ๆ

1.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) เป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่อยู่ภายนอกที่มีอิทธิพลต่อโครงการ (มีผลกระทบต่อการดำเนินงานโครงการ) ที่ถือว่าเป็นโอกาส (Opportunities) หรือเป็นอุปสรรค (Threats) ต่อโครงการ เป็นการวิเคราะห์ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี ตลอดจนปัจจัยเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่จะมีผลเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร

การวิเคราะห์สถานการณ์ขององค์กรหรือการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร โดยทั่วไปเรียกว่า "การวิเคราะห์สวอท" หรือ (SWOT Analysis)

การวิเคราะห์ SWOT เป็นวิธีการในการวิเคราะห์สถานการณ์โดยรวมขององค์กร โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในองค์กร เพื่อค้นหาจุดเด่นหรือจุดแข็ง และจุดด้อยหรือจุดอ่อน ในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ขององค์กร และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรเพื่อ ค้นหาโอกาสและอุปสรรค (ความเสี่ยง) ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กร เพื่อการกำหนด กลยุทธ์ระดับองค์กรที่เหมาะสมต่อไป การวิเคราะห์ SWOT จึงเป็นวิธีการหรือเครื่องมือที่สำคัญในการวางแผนกลยุทธ์ หรือ การบริหารเชิงกลยุทธ์ที่ช่วยให้องค์กรสามารถกำหนดเป้าหมายและ ทิศทางการดำเนินงานในอนาคตและบริหารงานให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

'SWOT เป็นคำย่อที่ประกอบด้วย Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats โดยแต่ละคำมีความหมายดังนี้

Strengths (S : จุดแข็ง) หมายถึง สภาพการณ์ที่องค์กรประกอบหรือปัจจัยภายใน องค์กรได้สร้างความได้เปรียบในเชิงแข่งขันหรือเพิ่มศักยภาพการดำเนินงานให้สูงกว่าองค์กรอื่น หรือ ทำให้การดำเนินงานขององค์กรมีแนวโน้มที่จะบรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หรือ หมายถึง ความสามารถและสถานการณ์ภายในองค์กรที่เป็นบวก ซึ่งองค์กรนำมาใช้เป็นประโยชน์ใน การทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึง การดำเนินงานภายในที่องค์กรทำได้ดี (สมยศ นาวิ การ, 2538, อ้างถึงใน นันทิยา หุตานุวัตรและณรงค์ หุตานุวัตร, 2543 : 2)

Weaknesses (W : จุดอ่อน) หมายถึง สภาพการณ์ที่องค์กรหรือปัจจัยภายนอกขององค์กร ได้สร้างความเสียเปรียบในเชิงแข่งขันหรือทำให้ศักยภาพในการดำเนินงานด้อยกว่าองค์กรอื่น หรือ ทำให้การดำเนินงานขององค์กรมีแนวโน้มที่จะไม่บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หรือ หมายถึงสถานการณ์ภายในองค์กรที่เป็นลบและด้อยความสามารถ ซึ่งองค์กรไม่สามารถนำมาใช้

¹ สถาบันดำรงราชานุภาพ และสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2539 : (2) , (3)

ประโยชน์ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึงการดำเนินงานภายในองค์กรที่ทำได้ไม่ได้ (สมยศ นาวิการ, 2538, อ้างถึงใน นันทิยา หุตานุวัตรและณรงค์ หุตานุวัตร, 2543 : 2)

Opportunities (O : โอกาส) หมายถึง ผลกระทบหรือผลที่เกิดขึ้นเมื่อสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานขององค์กร อันได้แก่ การมีความได้เปรียบในเชิงแข่งขัน การเพิ่มขึ้นของจำนวนลูกค้าหรือผู้รับบริการ หรือหมายถึงปัจจัยหรือสถานการณ์ภายนอกที่เอื้ออำนวยให้การทำงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึงสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์กร (สมยศ นาวิการ, 2538, อ้างถึงใน นันทิยา หุตานุวัตรและณรงค์ หุตานุวัตร, 2543 : 2)

Threats (T : อุปสรรค) หมายถึง ผลกระทบหรือผลที่เกิดขึ้นเมื่อสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กรหรือก่อให้เกิดความเสียเปรียบในเชิงการแข่งขัน หรือหมายถึงปัจจัยและสถานการณ์ภายนอกที่ขัดขวางการทำงานขององค์กรไม่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึงสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นปัญหาต่อองค์กร (สมยศ นาวิการ, 2538, อ้างถึงใน นันทิยา หุตานุวัตรและณรงค์ หุตานุวัตร, 2543 : 2)

การวิเคราะห์ SWOT นิยมนำมาใช้อย่างแพร่หลายในกิจการและลักษณะงานต่าง ๆ ทั้งในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ในฐานะเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ การวางแผนกลยุทธ์ เครื่องมือการตรวจสอบการดำเนินงาน เครื่องมือปรับปรุงการทำงาน เป็นต้น ซึ่งมีหลักปฏิบัติที่สำคัญคือ การพยายามหาโอกาสในการดำเนินกิจการ หลีกเลี่ยงอุปสรรค ขณะเดียวกันก็ใช้จุดแข็งของกิจการมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ลดจุดอ่อนหรือเปลี่ยนจุดอ่อนให้เป็นจุดแข็ง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม บางครั้งการจำแนกโอกาสและอุปสรรค เป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก เพราะสองสิ่งนี้สามารถเปลี่ยนกลับซึ่งกันและกันได้เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอาจทำให้สถานการณ์ที่เคยเป็นโอกาสกลับกลายเป็นอุปสรรคได้ และในทางกลับกัน อุปสรรคอาจกลับกลายเป็นโอกาสได้เช่นกัน ดังนั้น องค์กรจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ของตนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์แวดล้อมอยู่เสมอ

ในการบริหารโครงการให้ประสบความสำเร็จนั้น ผู้บริหารโครงการจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกโครงการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารในประเด็นต่าง ๆ หรือกล่าวโดยสรุปคือ เป็นการสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลจากสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งหมดที่อยู่รอบโครงการ ซึ่งผลจากการวิเคราะห์ดังกล่าวจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถกำหนดแนวทางหรือกลยุทธ์ในการบริหารงานโครงการให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. การกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายความสำเร็จที่ต้องการหรือคาดหวัง เป็น การกำหนดผลลัพธ์ที่องค์กรหรือหน่วยงานต้องการบรรลุ

3. การกำหนดทางเลือก เป็นการกำหนดทางเลือกต่าง ๆ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยพิจารณาจากคำถามต่อไปนี้ ทำไมต้องทำ (Why) จำเป็นต้องทำอะไรบ้าง (What) ทำที่ใด (Where) ทำเมื่อไร (When) ใครจะเป็นคนทำ (Who) และจะทำอย่างไร (How)

4. การเลือกทางเลือกจากที่กำหนดไว้

5. การจัดทำแผนตามทางเลือกที่เลือกไว้

6. การนำแผนไปปฏิบัติ และบันทึกผลการปฏิบัติหรือรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติ

7. การประเมินผล เป็นการตรวจสอบผลลัพธ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการนำแผนไปปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การปรับแผนหรือการวางแผนในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

ข้อควรคำนึงในการวางแผน

1. ความจำเพาะเจาะจง (Specificity) แผนจะต้องมีความชัดเจนในเป้าหมายและแนวปฏิบัติ

2. ความยืดหยุ่น (Flexibility) แผนจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้นำแผนไปปฏิบัติสามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อปรับเปลี่ยนองค์ประกอบบางประการของแผน เช่น แนวปฏิบัติ ได้พอสมควรตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

3. ความครอบคลุม (Comprehensiveness) แผนจะต้องมีขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือองค์การ ซึ่งเป็นไปได้ทั้งในทางตั้งและในทางราบ เพื่อก่อให้เกิดการระดมทรัพยากรระดมบุคลากร การติดต่อประสานความร่วมมือในการปฏิบัติงาน

4. ความง่ายในการควบคุม (Ease of control) แผนจะต้องเป็นแนวทางและเป็นมาตรฐานเพื่อที่จะสามารถใช้ควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

5. ความสามารถในการบริหารเวลาได้ดีขึ้น (Better Time Management) แผนจะต้องสามารถจัดเวลาที่สูญเปล่า ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติตามแผนนั้นรวดเร็วและทันเวลา หรือสามารถทำให้การบริหารเวลามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. ความสามารถในการนำไปใช้งานได้จริง (Practically Implementation) ซึ่งพิจารณาในสองมิติคือ มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และมีความง่ายในการดำเนินการตามแผน (Ease of Implementation)

ประโยชน์ของการวางแผน

1. ช่วยให้เห็นภาพรวมในการปฏิบัติงานขององค์การ

2. ช่วยให้การบริหารงานขององค์การมีจุดมุ่งหมายและทิศทางที่เหมาะสม

3. ช่วยให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้องและเป็นข้อผูกมัด (Commitment)

ในการปฏิบัติงานของบุคลากร เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ

4. ช่วยลดหรือหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้เกิดความสิ้นเปลืองของทรัพยากร และปัญหาการกระทบกระทั่งและแทรกแซงการทำงานกันของบุคลากรหรือฝ่ายที่รับผิดชอบงานต่างกัน

5. ช่วยลดความเสี่ยงหรือปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

ความสัมพันธ์ของแผน แผนงาน และโครงการ

การที่จะทำให้นโยบายบรรลุผลได้นั้น องค์การจะต้องแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในรูปของแผน (Plan) แผนงาน (Program) และโครงการ (Project) ซึ่งทั้ง 3 ส่วนนี้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ

แผน (Plan) คือ ข้อกำหนดหรือรายละเอียดต่าง ๆ ของการดำเนินงานในอนาคต เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อกำหนดดังกล่าวที่สำคัญได้แก่ ทิศทางหรือสิ่งที่คาดหวังหรือสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้น แนวดำเนินการเพื่อให้เกิดผลที่คาดหวัง ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานและเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เกิดผลโดยกำหนดไว้กว้าง ๆ แผนจะประกอบด้วยแผนย่อย ๆ ในระดับรองลงมาซึ่งเรียกว่า "แผนงาน"

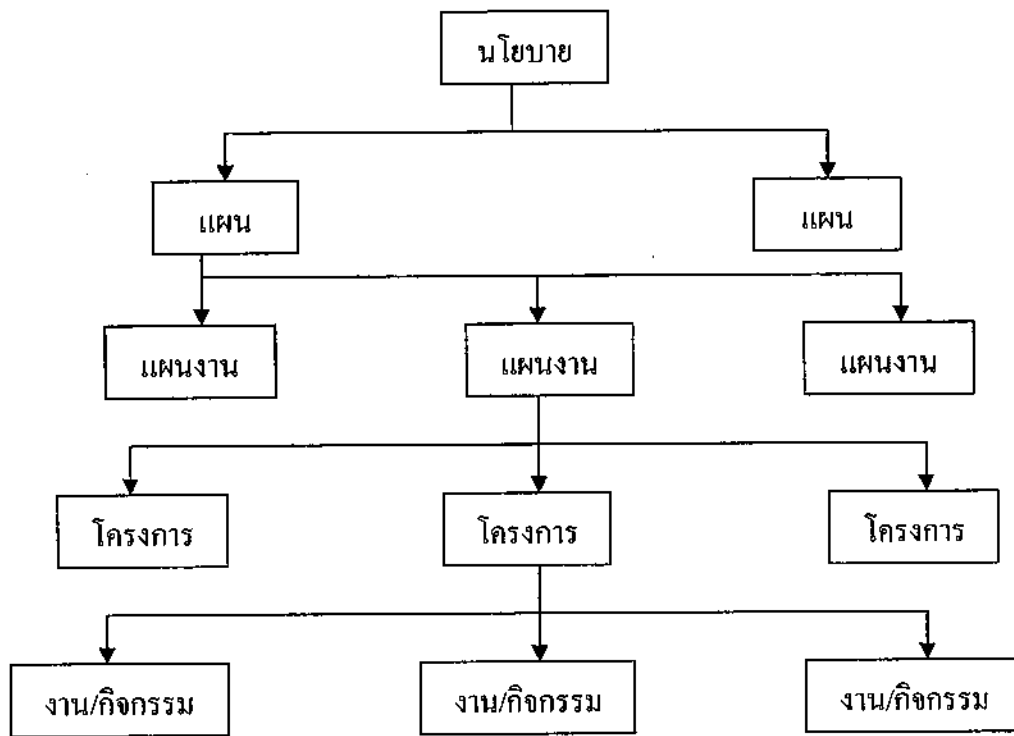
แผนงาน (Program) คือ กลุ่มของโครงการตั้งแต่สองโครงการขึ้นไปที่มีมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน เกี่ยวเนื่อง เชื้ออำนาจซึ่งกันและกัน และตอบสนองนโยบายเดียวกัน

โครงการ (Project) คือกลุ่มของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน มุ่งตอบสนองเป้าหมายเดียวกันในแผนงานเดียวกัน โดยมีเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดที่ชัดเจน และเป็นงานพิเศษหรือต่างไปจากงานประจำ (Routine) โครงการจะประกอบด้วย งาน (Task) และกิจกรรม (Activity)

ในทางปฏิบัติ แผน จะเป็นเอกสารที่กำหนดวิธีการหรือการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การซึ่งประกอบด้วย โครงการ อันเป็นเอกสารการดำเนินงานขององค์การหรือหน่วยงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดขึ้นอย่างชัดเจน โดยมีการกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างเป็นขั้นตอนตามระยะเวลาต่าง ๆ โดยระบุการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ตลอดจนเป้าหมายการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการนั้น ๆ ภายในระยะเวลาที่กำหนดขึ้นอย่างแน่นอน ส่วน แผนงาน นั้นเป็นเอกสารที่นำโครงการที่เกี่ยวข้องกันขององค์การหรือหน่วยงานมาประสานขั้นตอนการดำเนินงานให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามแผนที่กำหนดไว้

ในการจัดทำแผนโครงการจะเน้นเครื่องมือสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์ ภารกิจและวิธีดำเนินการ เพื่อให้วัตถุประสงค์และภารกิจขององค์การบรรลุผล โดยพิจารณาถึงความ

มีประสิทธิภาพ ความเหมาะสมหรือความเป็นไปได้ต่าง ๆ แผนที่ดีจึงต้องมีโครงการที่ดีบรรจุไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ โครงการที่ดีก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของแผนที่ดีเช่นเดียวกัน โครงการและการวางแผนซึ่งต่างพึ่งพาอาศัยกันและกันมีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างแยกกันไม่ออก ความสัมพันธ์ดังกล่าวแสดงเป็นรูปธรรมได้ดังแผนภูมิภาพต่อไปนี้



บทที่ 3

การวางแผนโครงการ

การวางแผนโครงการ หรือ การจัดทำโครงการ หรือ การเขียนโครงการ เป็นการกำหนดองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกันอย่างเป็นขั้นตอนและสอดคล้องกันอย่างเป็นเหตุเป็นผลและเป็นระบบ เพื่อให้โครงการที่กำหนดขึ้นเป็นโครงการที่ดีและสามารถนำไปดำเนินการได้สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องมีการศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบของโครงการอย่างละเอียดรอบคอบ การจัดทำรายละเอียดต่าง ๆ เข้าใจง่าย วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นมีความเป็นไปได้ สามารถวัดและประเมินผลได้ ระบุสิ่งที่ต้องการดำเนินงานอย่างชัดเจนและจำเพาะเจาะจง มีความเป็นเหตุเป็นผลในการปฏิบัติงาน มีขอบเขตเวลาในการปฏิบัติงานที่แน่นอน ลำดับขั้นตอนในการดำเนินงานชัดเจน งบประมาณดำเนินงานชัดเจนและเหมาะสม มีวิธีการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบการทำงานที่มีประสิทธิภาพและมีวิธีการประเมินผลสำเร็จของโครงการที่ชัดเจนน่าเชื่อถือ

วงจรการวางแผนโครงการ

วงจรการวางแผน หมายถึง ลำดับขั้นตอนของการดำเนินงานโครงการอย่างเป็นระบบ โดยเริ่มตั้งแต่กำหนดโครงการจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ ประกอบด้วย 6 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดโครงการ (Project Identification) เป็นการกำหนดทางเลือกเพื่อตอบสนองนโยบาย ซึ่งอาจจะเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการหรือโอกาสการพัฒนาจากการประเมินสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ในขั้นตอนนี้จะเป็นการกำหนดความคิดที่จะมีโครงการ (Identification of Project Ideas) และการคัดเลือกโครงการเบื้องต้น (Preliminary selection) โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตการดำเนินงานที่มีรายละเอียดมากพอที่จะนำไปสู่การกลั่นกรองและตัดสินใจเบื้องต้นได้

ขั้นตอนที่ 2 การจัดเตรียมโครงการ (Project Preparation) เป็นการกำหนดร่างหรือข้อเสนอโครงการ (Project Proposal) ซึ่งได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการที่ชัดเจนและกำหนดทางเลือกที่เหมาะสม การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility study) ในด้านต่าง ๆ และการออกแบบโครงการ (Detailed design) ซึ่งจะมีรายละเอียดที่ชัดเจนว่าใครจะทำอะไร ทำเมื่อใด และทำอย่างไร มีแผนการดำเนินงาน (Programming) และงบประมาณ (Budgeting) ที่ชัดเจน สรุปคือเป็นขั้นตอนที่กำหนดงานที่จำเป็นทุกชนิดเพื่อทำโครงการไปสู่จุดที่สามารถดำเนินการทบทวนและประเมินโครงการได้ และถ้าประเมินแล้วเห็นว่าเป็นโครงการที่ดีก็จะนำไปสู่การอนุมัติเพื่อดำเนินการตามโครงการต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 การประเมินและอนุมัติโครงการ (Project appraisal and approval) เป็นการประเมินหรือทบทวนโครงการโดยหน่วยงานที่เป็นผู้อนุมัติโครงการก่อนที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติ เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า ผลการศึกษา มีความเหมาะสม ถูกต้อง มีมาตรฐานในระดับที่ยอมรับได้ เป็น

การทบทวนและตรวจสอบโครงการทั้งหมดว่าโครงการจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และด้วยวิธีการที่เหมาะสม โดยทำการประเมินดังนี้

- ตรวจสอบข้อเสนอโครงการ โดยพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นของโครงการ วัตถุประสงค์ของโครงการ และความสอดคล้องของโครงการกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาหน่วยงาน

- ประเมินความเหมาะสมของโครงการ เช่น ปัจจัยการดำเนินงาน ประสิทธิภาพและมาตรฐานของเทคโนโลยี งบประมาณ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

- ประเมินความเหมาะสมของแผนการดำเนินงาน เช่น ความเหมาะสมของขั้นตอนการดำเนินงาน ความเหมาะสมของวิธีดำเนินงาน เป็นต้น

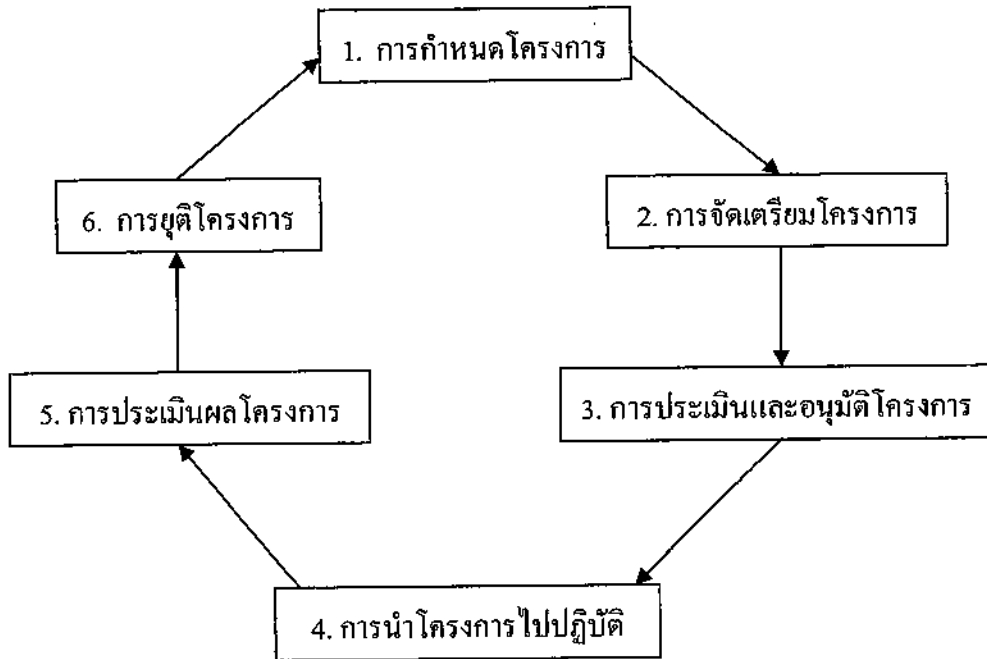
- ประเมินประสิทธิภาพของโครงสร้างการบริหารงานโครงการ เช่น การกำหนดหน้าที่ของบุคลากรในการปฏิบัติงานตามโครงการ เพื่อให้มีการบริหารหรือการควบคุมทรัพยากรขององค์การหรือหน่วยงานในการดำเนินโครงการภายใต้ข้อจำกัดด้านเวลา งบประมาณ (มีความเหมาะสมและคุ้มค่า)

ขั้นตอนที่ 4 การนำโครงการไปปฏิบัติ (Project Implementation) เป็นการดำเนินการตามแผนโดยผู้บริหารโครงการเป็นผู้รับผิดชอบซึ่งมีอำนาจในสายงานหลัก (Line authority) ตามโครงสร้างของโครงการที่กำหนด โดยมีการสั่งการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) ทรัพยากรขององค์การเพื่อให้โครงการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ขั้นตอนที่ 5 การประเมินผลโครงการ (Project evaluation) เป็นการประเมินผลทั้งในระหว่างดำเนินโครงการ (On-going) และหลังสิ้นสุดโครงการ (Ex-posure) เพื่อมุ่งตัดสินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ เพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนและจัดทำโครงการต่อไปในอนาคต ในขั้นตอนการประเมินผลโครงการนี้จะต้องสร้างระบบการรวบรวมข้อมูลและการรายงานผลหรือกระบวนการป้อนกลับ (Feed back) ของข้อมูล เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการดำเนินงานโครงการให้มีประสิทธิภาพอย่างสม่ำเสมอ และเป็นพื้นฐานเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจหรือการกำหนดโครงการใหม่ ๆ ต่อไปที่มีความถูกต้องและเหมาะสม

ขั้นตอนที่ 6 การยุติโครงการ (Project termination) เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่การดำเนินโครงการสิ้นสุดลงตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งผู้บริหารโครงการจะต้องรายงานผลต่อผู้บริหารระดับสูงตามสายการบังคับบัญชาเพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานโครงการว่า ประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด

แผนภาพแสดงวงจรการวางแผนโครงการ



โดยทั่วไปการจัดทำโครงการหรือการเขียนโครงการ สามารถกระทำได้ 2 รูปแบบ คือ

1. การเขียนโครงการแบบประเพณีนิยมหรือแบบดั้งเดิม (Conventional method)
2. การเขียนโครงการแบบตารางเหตุผลสัมพันธ์หรือแบบตรรกวิทยา (Logical Framework method) หรือเรียกย่อ ๆ ว่า "Log-frame"

หรือเรียกย่อ ๆ ว่า "Log-frame"

1. การเขียนโครงการแบบประเพณีนิยม

มักนิยมเขียนบรรยายแจกแจงตามหัวข้อที่กำหนดไว้ในลักษณะต่อเนื่องกันไป ซึ่งโครงสร้างและแบบฟอร์มที่กำหนดเป็นแบบของโครงการมักจะเป็นไปตามโครงสร้างมาตรฐานหรือตามแบบฟอร์มมาตรฐานที่หน่วยงานกำหนดไว้ หรือเป็นไปตามโครงสร้างของโครงการที่หน่วยงานที่มีอำนาจการอนุมัติได้กำหนดไว้เป็นหลักสำคัญ มุ่งเน้นที่หัวข้อที่แสดงรายละเอียดที่จำเป็น ช่วยให้เข้าใจโครงการได้อย่างชัดเจน อำนาจประโยชน์ในการพิจารณาอนุมัติหรือนำไปปฏิบัติได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของโครงการเป็นสำคัญ

เขียนฉาย กิระนันท์ (2530 : 33-48) ประชุม รอดประเสริฐ (2529 : 11-29) มยุรี อนุमानราชธน (2546 : 52-61) และ ดร.ทวีป ศิริวิศมี (2545 : 36-39) กล่าวว่า ในการเขียนโครงการโดยทั่วไปควรประกอบด้วยองค์ประกอบ 12 ประการดังนี้

- 1) ชื่อโครงการ
- 2) ความสำคัญและที่มาของโครงการ หรือ หลักการและเหตุผล
- 3) วัตถุประสงค์ และ/หรือเป้าหมายของโครงการ

- 4) ขอบเขตของโครงการ
- 5) วิธีการดำเนินงานหรือขั้นตอนการดำเนินงาน
- 6) ระยะเวลาดำเนินการ
- 7) ทรัพยากรที่ต้องใช้ในโครงการ
- 8) งบประมาณ
- 9) การติดตาม ควบคุม กำกับและประเมินผลหรือการบริหารโครงการ
- 10) ผลที่คาดว่าจะได้รับ
- 11) ผู้รับผิดชอบโครงการหรือผู้เสนอโครงการ
- 12) ภาคผนวก

1) **ชื่อโครงการ** เป็นส่วนที่บอกให้ทราบว่าจะทำอะไร ซึ่งจะต้องมีความกระชับ จำเพาะเจาะจงและสื่อความหมายได้ชัดเจน สอดคล้องกับเนื้อหาสาระของโครงการ แสดงถึงลักษณะงานหรือลักษณะเฉพาะของโครงการหรือลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติและจุดหมายปลายทางที่ต้องการ นอกจากนี้ยังอาจทำให้ทราบขอบเขตด้านระยะเวลาของโครงการ ขอบเขตด้านสถานที่และกลุ่มเป้าหมายของโครงการ

2) **หลักการและเหตุผล (ความสำคัญและที่มาของโครงการ)** เป็นส่วนที่บอกให้ทราบว่าทำไมต้องทำโครงการนั้น ทำแล้วจะได้อะไร และถ้าไม่ทำจะเกิดผลเสียหรือความเสียหายอย่างไร เป็นการกล่าวถึงที่มาของโครงการที่สะท้อนถึงความจำเป็นในการจัดทำโครงการ มีแนวคิดอะไรที่เป็นพื้นฐานของโครงการนั้น โครงการมีความสำคัญต่อองค์กร สังคมและ/หรือประเทศในอนาคตอย่างไร โดยมีการนำเสนอข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้ เพื่อแสดงให้เห็นผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการเห็นความสำคัญให้การสนับสนุนหรืออนุมัติโครงการนั้น

นอกจากนี้ควรระบุความเร่งด่วนและความสัมพันธ์ของโครงการที่มีต่อโครงการอื่น ๆ โดยเฉพาะโครงการที่อยู่ภายใต้แผนงานเดียวกัน ทำให้การอนุมัติโครงการและการจัดสรรงบประมาณของโครงการต่าง ๆ เป็นไปโดยสอดคล้องต่อเนื่องและเกิดประโยชน์แก่สังคมมากที่สุด ผู้เขียนโครงการอาจระบุความสำคัญของโครงการโดยพิจารณาจากแผนงานหลักหรือแผนระดับชาติ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นตัวชี้ความสำคัญของโครงการได้เป็นอย่างดี

3) **วัตถุประสงค์ (เป้าหมายของโครงการ)** เป็นการกำหนดทิศทางหรือแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม สามารถวัดและประเมินผลได้ โดยชี้ให้เห็นว่าโครงการดำเนินการ เพื่ออะไร โดยกำหนดความต้องการที่คาดหวังจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน การกำหนดวัตถุประสงค์และ/หรือเป้าหมายที่ดีจะต้องพิจารณาถึงการตอบสนองนโยบายหรือสภาพอันเป็นที่มาของโครงการ ซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จที่แท้จริงของโครงการ

4. **ขอบเขตของโครงการ** แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินงานโครงการ ขอบเขตของโครงการที่ควรระบุ ได้แก่ (1) ขอบเขตด้านเวลา หมายถึง ระยะเวลาดำเนินโครงการ (เวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของโครงการ) (2) ขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ได้แก่ ขอบเขตภาค ขอบเขต

จังหวัด ขอบเขตอำเภอ (3) ขอบเขตทางการปฏิบัติ หมายถึง ปัญหาอุปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้น เมื่อดำเนินการตามโครงการ และ (4) ขอบเขตอื่น ๆ เช่น ข้อจำกัดด้านความรู้ทางวิชาการ ทฤษฎี หรือ เทคโนโลยี ผลกระทบจากโครงการที่ดำเนินการในอดีต

5. **วิธีการดำเนินโครงการหรือขั้นตอนการดำเนินงาน** เป็นกระบวนการปฏิบัติเพื่อมุ่งสู่การบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดเป็นขั้นตอนการดำเนินงาน กิจกรรมอย่างชัดเจนตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการในลักษณะของแผนปฏิบัติการ (Action plan หรือ Operation plan) โดยปกติแล้ววิธีดำเนินงานจะมีปฏิทินปฏิบัติงาน ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนภูมิแท่ง (Bar chart) หรือแผนภูมิแกนต์ (Gantt chart) หรือเทคนิคที่ก้าวหน้าสลับซับซ้อน เช่น PERT (Program Evaluation and Review Technique) และ CPM (Critical Path Method) ซึ่งผู้วางแผนต้องเลือกใช้เทคนิคให้เหมาะสมกับลักษณะงานและกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ

6. **ระยะเวลาดำเนินงาน** เป็นการระบุระยะเวลาตลอดการดำเนินงานโครงการ บอกให้ทราบว่า กิจกรรมใดใช้เวลาเท่าใด สำหรับหน่วยงานภาครัฐ ระยะเวลาดำเนินงานอาจถูกกำหนดโดยตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องและงบประมาณ เป็นต้น

7. **ทรัพยากรที่ต้องใช้ในโครงการ** เช่น จำนวนบุคลากร จำนวนวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ เป็นต้น เพื่อจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดหาทรัพยากรดังกล่าวมาสนับสนุนโครงการนั้น โดยแยกให้ชัดเจนได้ 3 ประเภทคือ (1) ทรัพยากรกำลังคน ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานที่อาจเป็นข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงาน (2) ทรัพยากรดำเนินงาน ได้แก่ ค่าใช้สอยบริการ ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค และ (3) ทรัพยากรลงทุน ได้แก่ ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้างทุกชนิดที่ต้องใช้ในโครงการ

8. **งบประมาณ** เป็นการประมาณการรายจ่ายในการดำเนินงานตามโครงการโดยแสดงถึงยอดรวมค่าใช้จ่ายทั้งโครงการ และค่าใช้จ่ายแต่ละกิจกรรมโดยจำแนกตามหมวดรายจ่าย เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง การระบุแหล่งงบประมาณ เช่น จากงบประมาณแผ่นดิน จากความช่วยเหลือของต่างประเทศ จากการบริจาคของหน่วยงานหรือองค์กรเอกชน จากสถาบันการเงิน เป็นต้น โดยจะต้องคำนึงถึงความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิผลและความยุติธรรม

9. **การติดตาม ควบคุม การประเมินผลโครงการ** ระบุถึงขั้นตอนในการติดตามงาน การควบคุม กำกับและประเมินผลการดำเนินงานโครงการ แสดงให้ทราบว่าจะควบคุมให้มีการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการได้อย่างไร เพื่อให้โครงการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเพียงใด ซึ่งจะเป็นแนวทางให้ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการทราบว่าเมื่ออนุมัติโครงการแล้วจะมีแนวทางดำเนินการควบคุม ติดตาม ประเมินผลโครงการอย่างไรจึงจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนหรือบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องระบุบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำการประเมินผล วิธีการประเมินและระยะเวลาที่ทำการประเมิน

10. **ผลที่คาดว่าจะได้รับ** แสดงถึงผลประโยชน์หรือผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับการดำเนินงานโครงการจนแล้วเสร็จ ทั้งผลประโยชน์ทางตรงและทางอ้อม หรือผลกระทบที่สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติโครงการนั้น โดยระบุให้ชัดเจนว่า ใครจะได้รับผลประโยชน์และผลกระทบนั้นในลักษณะใด ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ซึ่งจะต้องสอดคล้องหรือเป็นเหตุเป็นผลกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

การระบุผลตอบแทนหรือผลที่คาดว่าจะได้รับจะเป็นอีกส่วนหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติ ความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจและสังคม เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการ ซึ่งจะเป็นอีกข้อหนึ่งสำหรับผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการนำมาใช้ในการพิจารณาอนุมัติ หรือตัดสินใจให้ดำเนินการโครงการต่อไป หรือพิจารณาคัดเลือกโครงการใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

11. **ผู้รับผิดชอบโครงการหรือผู้เสนอโครงการ** เป็นการระบุตัวบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเสนอและดำเนินโครงการ เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้แน่ชัดว่า ผู้รับผิดชอบโครงการมีประสบการณ์และคุณสมบัติที่เหมาะสม มีความสามารถที่จะรับผิดชอบโครงการนั้นได้หรือไม่

12. **ภาคผนวก** เป็นการนำเสนอข้อมูลบางอย่างที่ช่วยสนับสนุนโครงการให้มีคุณค่าและมีความเป็นเหตุเป็นผลมากขึ้น แต่ไม่ใช่สาระสำคัญของโครงการ ดังนั้น บางโครงการอาจมีหรือไม่มีส่วนนี้ก็ก็ได้ ส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจของผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการ เช่น ผลการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ด้านเทคนิค ด้านการเงินการคลัง ด้านเศรษฐกิจ ด้านการบริหาร ด้านสังคม การเมือง การปกครอง และด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ข้อดีและข้อเสียของการเขียนโครงการแบบประเพณีนิยม

ข้อดี

1. ง่ายต่อการเขียน
2. ง่ายต่อการเข้าใจของผู้เกี่ยวข้อง

ข้อเสีย

1. โครงการมีความยาวเกินไป ทำให้ผู้พิจารณาหรือผู้วิเคราะห์โครงการจะต้องใช้เวลาในการพิจารณารายละเอียดของโครงการ
2. วัตถุประสงค์ของโครงการมักจะมีหลายข้อ และมักเป็นวัตถุประสงค์ที่ขาดความชัดเจนแน่นอน
3. การใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรสิ้นเปลือง ไม่เป็นการประหยัดหรือเป็นไปโดยขาดประสิทธิภาพ หรือเบียดบัง แต่ทั้งนี้เพราะมุ่งสนับสนุนวัตถุประสงค์แต่ละวัตถุประสงค์เป็นสำคัญ
4. มักจะเป็นโครงการที่มีความบกพร่องเชิงเหตุผล ทั้งนี้เพราะโครงการที่เขียนขึ้นนั้นมักจะพิจารณาจากงานที่ต้องการกระทำก่อนแล้วจึงพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ขึ้นภายหลัง โดยพยายามให้สอดคล้องกับงานที่ต้องการกระทำนั้น

2. การเขียนโครงการแบบตารางสัมพันธ์เชิงเหตุผล

เป็นวิธีการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการอีกลักษณะหนึ่งที่ถูกพัฒนาขึ้นในปี ค.ศ. 1972 โดยบริษัท Practical Concepts Incorporated หรือ PCI แห่งสหรัฐอเมริกา สำหรับในประเทศไทย สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ผ่านทางองค์การช่วยเหลือระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (USAID) ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญมาให้การอบรมข้าราชการไทยโดยเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดในการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้มีความรู้ความเข้าใจในวิธีการวางโครงการแบบ Log Frame โดยร่วมมือกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เป็นการเขียนโครงการโดยอาศัยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแสดงความสัมพันธ์ในเชิงที่เป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน และประสานกันทั้งในแนวดิ่งและแนวนอนขององค์ประกอบที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของโครงการเป็นแนวทางกำหนดรายละเอียดโครงการ ซึ่งแสดงในรูปของตาราง 16 ช่อง (4x4 Matrix) โดยแสดงให้เห็นว่าโครงการมีวัตถุประสงค์อะไร จะดำเนินการอย่างไร มีปัจจัยอะไรที่อาจมีผลกระทบต่อโครงการ ผลงานของโครงการจะวัดความสำเร็จได้อย่างไร ข้อมูลมาจากแหล่งไหน และนำเสนอข้อมูลในรูปแบบของเอกสารลักษณะใด

โครงสร้างหรือองค์ประกอบหลักของโครงการที่ปรากฏอยู่ในตารางความสัมพันธ์เชิงเหตุผล ประกอบด้วยรายละเอียดดังนี้

1. สาระสำคัญการดำเนินงานโดยสรุป (Narrative Summary : N.S.) เป็นการชี้ให้เห็นว่าโครงการจะดำเนินไปได้ต้องมีรายละเอียด 4 ชนิด คือ ความมุ่งหมายของแผนงาน วัตถุประสงค์ของโครงการ ผลผลิตหรือผลงาน และปัจจัยนำเข้า

2. ตัวบ่งชี้ความสำเร็จ (Objectively Verifiable Indicators : O.V.I.) เป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าความมุ่งหมายของแผนงาน วัตถุประสงค์ของโครงการ ผลผลิตหรือผลงาน และปัจจัยนำเข้า/กิจกรรมของโครงการ เมื่อเกิดขึ้นตามความคาดหวังหรือประสบความสำเร็จย่อมต้องสอดคล้องกับข้อความซึ่งเป็นข้อมูลที่สามารวัดและพิสูจน์ได้ในลักษณะของคุณภาพ ปริมาณ ณ เวลาและสถานที่ สมรรถนะของผลผลิตหรือผลงานจะปรากฏในเชิงปริมาณตามกำหนดเวลาและสภาพการณ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นไปตามประเภทและปริมาณของปัจจัยนำเข้า รวมทั้งระดับความพยายามในการดำเนินตามกิจกรรมที่จัดเตรียมไว้

3. แหล่งตรวจสอบและวัดความสำเร็จ (Means Of Verification : M.O.V.) เป็นข้อความที่ระบุให้เห็นว่าตัวบ่งชี้ความสำเร็จในแต่ละตารางนั้นสามารถตรวจสอบหรือวัดได้จากแหล่งที่มาของข้อมูลอะไร จากข้อมูลของหน่วยงานใด และสอดคล้องกันในแต่ละขั้นตอนการดำเนินงานหรือไม่

4. ข้อสมมติฐานเบื้องต้นที่สำคัญ (Important Assumptions : I.A.) เกี่ยวกับความมุ่งหมายของแผนงานเป็นความคาดหมายที่มีต่อคุณค่าของการดำเนินงานตามโครงการว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์อะไรบ้างต่อบุคคล องค์กรและ/หรือสังคมในระยะยาว

จากระบบความสัมพันธ์ของแผนหรือแผนงานและโครงการดังกล่าว จึงเป็นที่มาของแนวคิดเรื่อง Hierarchy of Objectives หรือระดับของวัตถุประสงค์ 3 ระดับคือ

1. วัตถุประสงค์ระดับสูงสุด (Ultimate goal) เป็นวัตถุประสงค์อันเป็นที่มาของโครงการ
2. วัตถุประสงค์ระดับกลาง (Intermediate goal) เพื่อสนับสนุนการบรรลุหรือการเกิด

วัตถุประสงค์ระดับสูงสุด

3. วัตถุประสงค์ระดับล่าง ก่อให้เกิดวัตถุประสงค์ระดับกลาง จะเป็นผลงานที่เกิดขึ้นทันทีเนื่องจากการปฏิบัติงานโครงการ แต่ไม่ใช่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการ

ซึ่งในตารางความสัมพันธ์เชิงเหตุผลนั้น วัตถุประสงค์ของแผนหรือแผนงานระดับสูงสุดใช้คำว่า Goal หรือ Program goal วัตถุประสงค์ระดับกลางใช้คำว่า Purpose หรือ Project Purpose และวัตถุประสงค์ระดับล่างนั้นให้ใช้คำว่า Output หรือผลผลิตของโครงการ (เสนห์ จัยโต อังาน ธร.ทวิปศิริรัมย์, 2545 : 40)

จากแนวคิดต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้น โครงสร้างหรือองค์ประกอบหลักของโครงการที่บรรจุในตารางความสัมพันธ์เชิงเหตุผลจึงประกอบด้วยองค์ประกอบในแนวตั้ง (Vertical relations หรือ Vertical logic) และองค์ประกอบในแนวนอน (Horizontal relations หรือ Horizontal logic) ดังตารางแมตริกซ์ 4x4 ในหน้าต่อไป

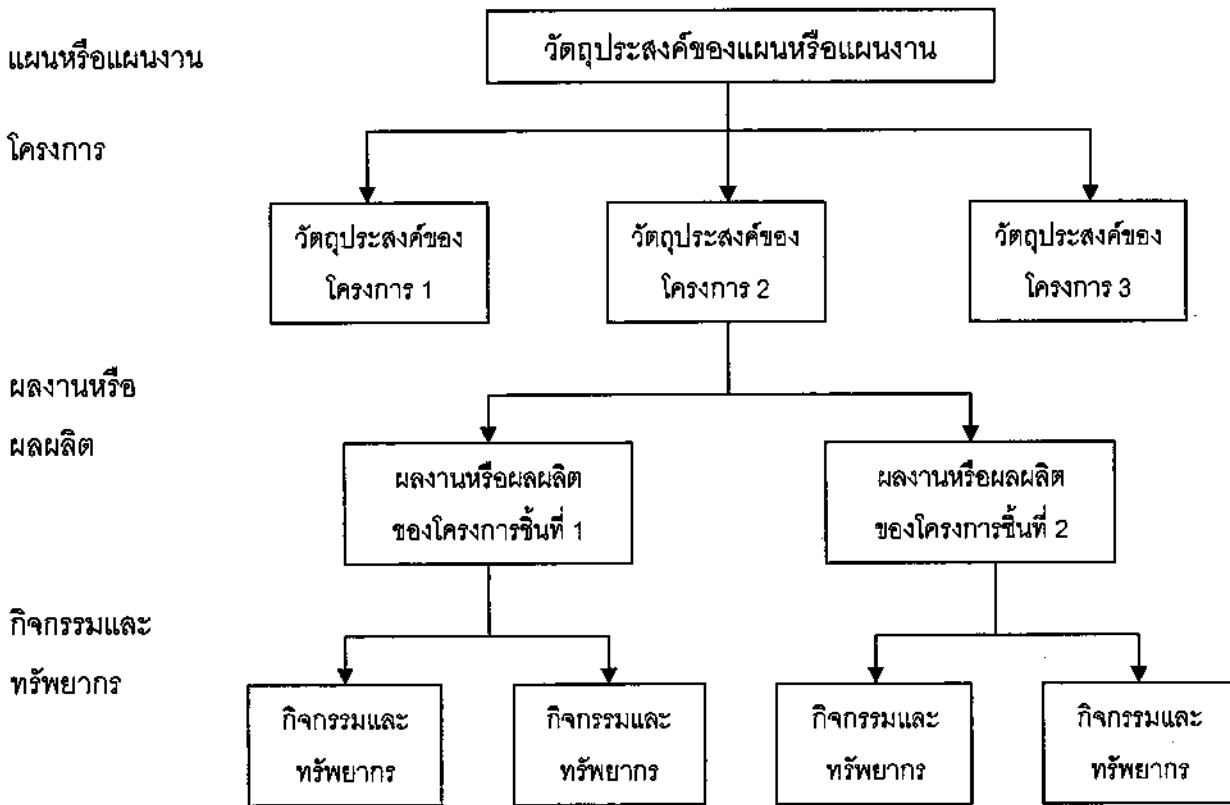
ตารางความสัมพันธ์เชิงเหตุผลแบบแมตริกซ์ 4x4

คำสรุปสาระสำคัญของ โครงการ (Narrative Summary : N.S.)	ตัวบ่งชี้ (Objectively Verifiable Indicators : O.V.I.)	แหล่งข้อมูลหรือ วิธีการ ตรวจสอบ (Means of Verification : M.O.V.)	เงื่อนไขหรือ ข้อกำหนด เบื้องต้นที่สำคัญ (Important Assumptions : I.A.)
วัตถุประสงค์ของ แผนหรือแผนงาน (Goal : G)	สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความ สำเร็จหรือบรรลุวัตถุประสงค์ ของแผนหรือ แผนงาน (เวลา/ปริมาณ/ คุณภาพ)	แหล่งข้อมูลหรือวิธีการ ตรวจสอบความสำเร็จของ วัตถุประสงค์ของแผนหรือ แผนงาน	ผลที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว จากการดำเนินงานตามแผน หรือแผนงาน
วัตถุประสงค์ของโครงการ (Purpose : P)	สภาพการณ์หรือลักษณะ ที่แสดงถึงความสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ (เวลา/ปริมาณ/ คุณภาพ)	แหล่งข้อมูลหรือวิธีการ ตรวจสอบความสำเร็จ ของวัตถุประสงค์ของ โครงการ	เงื่อนไขหรือข้อกำหนด สำคัญที่จะช่วยให้ วัตถุประสงค์ของแผนหรือ แผนงานบรรลุผล
ผลงานหรือผลผลิตของ โครงการ (Outputs : O)	สภาพการณ์หรือลักษณะ ที่แสดงให้เห็นผลงานหรือ ผลผลิตเพื่อความสำเร็จ ของวัตถุประสงค์ (รายงาน ผลงาน : เวลา/ปริมาณ/ คุณภาพ)	แหล่งข้อมูลหรือวิธีการ ตรวจสอบผลงานหรือ ผลผลิต	เงื่อนไขหรือข้อกำหนดสำคัญ ที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์ของ โครงการบรรลุผล (สภาพการณ์ที่แสดง ความสัมพันธ์ในเชิงสนับสนุน กันระหว่างผลงานหรือ ผลผลิตกับวัตถุประสงค์ของ โครงการ
กิจกรรมและทรัพยากร ที่จะใช้ในการดำเนินงาน โครงการ (Inputs : I)	ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในแต่ละ กิจกรรมหรือระดับความ พยายามในการให้ได้มา ซึ่งผลงานหรือผลผลิตของ โครงการ	แหล่งข้อมูลหรือวิธีการ ตรวจสอบการใช้จ่ายในแต่ละ กิจกรรม	เงื่อนไขหรือข้อกำหนด สำคัญที่จะทำให้บรรลุ ผลสำเร็จในการกระทำให้ ได้มาซึ่งผลงานหรือผลผลิต ที่กำหนดไว้

การบรรจุสาระสำคัญลงในตารางความสัมพันธ์เชิงเหตุผล

1. การบรรจุข้อความลงในคอลัมน์ที่ 1 (คำสรุปสาระสำคัญของโครงการ) ดำเนินการดังนี้

1.1 จัดทำแผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผน แผนงาน และโครงการ เพื่อให้มองเห็นความสัมพันธ์ทั้งระบบดังภาพ



1.2 บรรจุสาระสำคัญของโครงการลงในคอลัมน์ที่ 1 (NS) โดยนำเอาวัตถุประสงค์ของแผนหรือแผนงานมาบรรจุลงในช่องวัตถุประสงค์ของแผนหรือแผนงาน (G) เอาวัตถุประสงค์ของโครงการมาบรรจุลงในช่องคำสรุป วัตถุประสงค์ของโครงการ (P) เอาผลงานหรือผลผลิตของโครงการมาบรรจุในช่องคำสรุปผลงานหรือผลผลิตของโครงการ (O) และเอากิจกรรมและทรัพยากรมาบรรจุลงในช่องคำสรุปกิจกรรมและทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินงานโครงการ (I) ตามลำดับ

1.3 ตรวจสอบความสัมพันธ์เชิงเหตุผลในแนวตั้ง (Vertical Logic) ของคอลัมน์ที่ 1 เพื่อให้แน่ใจว่าการบรรจุสาระสำคัญในแต่ละช่วงตามขั้นตอนที่ 2 เป็นไปอย่างสมเหตุสมผล ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ 2 แบบคือ

1.3.1 การตรวจสอบจากบนลงล่าง โดยตั้งคำถามว่า "อย่างไร (How)"

- "ทำอย่างไรจึงจะบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของแผนหรือแผนงาน"
คำตอบที่ได้จะเป็นสิ่งที่กำหนดเป็น "วัตถุประสงค์ของโครงการ"
- "ทำอย่างไรจึงจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการ"
คำตอบที่ได้จะเป็นสิ่งที่กำหนดเป็น "ผลงานหรือผลผลิตของโครงการ"

- “ทำอย่างไรจึงจะทำให้ได้ผลงานหรือผลผลิตนั้น”

คำตอบที่ได้จะเป็นสิ่งที่กำหนดเป็น “กิจกรรมและทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินงานโครงการ” นั้น

1.3.2 การตรวจสอบจากล่างขึ้นบน โดยตั้งคำถาม “ทำไม (Why)”

- “ทำไมจึงต้องทำกิจกรรมนั้นและต้องใช้ทรัพยากรนั้น”

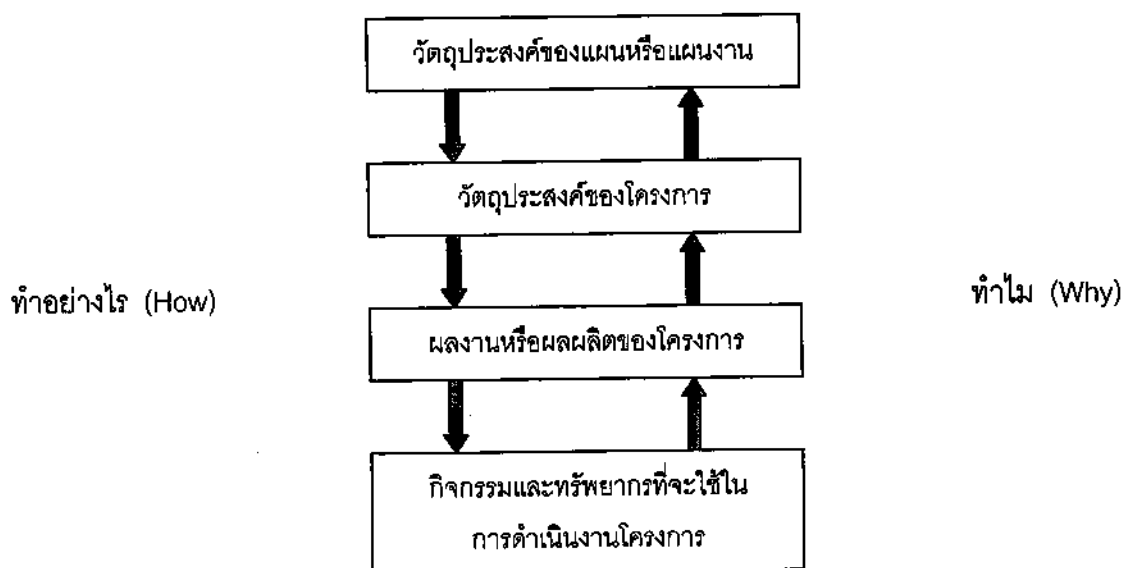
คำตอบที่ได้จะเป็นสิ่งที่กำหนดเป็น “ผลงานหรือผลผลิตของโครงการ”

- “ทำไมจึงต้องกำหนดผลงานหรือผลผลิตของโครงการเช่นนี้”

คำตอบที่ได้จะเป็นสิ่งที่กำหนดเป็น “วัตถุประสงค์ของโครงการ”

- “ทำไมจึงต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการเช่นนี้”

คำตอบที่ได้จะเป็นสิ่งที่กำหนดเป็น “วัตถุประสงค์ของแผนหรือแผนงาน”



ภาพแสดงความสัมพันธ์เชิงเหตุผลในแนวตั้งของสาระสำคัญต่าง ๆ ของโครงการ

2. การบรรจุข้อความลงในคอลัมน์ที่ 2 (ตัวบ่งชี้) เป็นข้อความที่มีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลกับคอลัมน์ที่ 1 ในแนวนอน โดยใช้คำถาม “อย่างไรและทำไม” คือ

- “ทำอย่างไรจึงจะทราบผลสำเร็จของการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของแผนหรือแผนงาน”

คำตอบที่ได้จะเป็นสิ่งที่กำหนดเป็น “สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จหรือบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนหรือแผนงาน” และในทำนองเดียวกันอาจถามย้อนกลับว่า “ทำไมจึงต้องกำหนดตัวบ่งชี้ความสำเร็จดังกล่าวด้วย” คำตอบที่ได้ก็คือ “เพื่อให้ทราบถึงผลสำเร็จของการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของแผนหรือแผนงาน” ของอื่น ๆ ถัดมาก็ถามในลักษณะเดียวกัน ยกเว้นช่อง “กิจกรรม

และทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินงานโครงการ" ซึ่งจะกำหนด "รายการค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในแต่ละกิจกรรมหรือระดับความพยายามในการให้ได้มาซึ่งผลงานหรือผลผลิตของโครงการ" แทน

การกำหนดตัวบ่งชี้จะต้องชัดเจน เข้าใจง่าย สามารถตรวจสอบได้โดยระบุถึงเวลา ปริมาณ / คุณภาพ

3. การบรรจุข้อความลงในคอลัมน์ที่ 3 (แหล่งข้อมูลหรือวิธีการตรวจสอบ) เป็นข้อความที่แสดงถึงแหล่งข้อมูลหรือวิธีการตรวจสอบตัวบ่งชี้ตามที่ระบุไว้ในคอลัมน์ที่ 2 ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโครงการ

การกำหนดข้อความในคอลัมน์ที่ 3 จะมีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลกับข้อความในคอลัมน์ที่ 2 ในแนวนอน โดยใช้คำถาม "อย่างไรและทำไม" คือ

- "ทำอย่างไรจึงจะทราบว่า ตัวบ่งชี้ที่ระบุไว้ในคอลัมน์ที่ 2 นั้นปรากฏผลจริงหรือไม่ อย่างไร"

คำตอบที่ได้คือ "แหล่งข้อมูลหรือวิธีการตรวจสอบตัวบ่งชี้ตามที่กำหนดไว้ในคอลัมน์ที่ 2" และในทำนองเดียวกันอาจถามย้อนกลับว่า "ทำไมจึงกำหนดแหล่งข้อมูลหรือวิธีการตรวจสอบตัวบ่งชี้เช่นนั้น" ซึ่งคำตอบที่ได้คือ "เพื่อให้ทราบแหล่งข้อมูลหรือวิธีการตรวจสอบตัวบ่งชี้ตามที่กำหนดไว้ในคอลัมน์ที่ 2" กรณีความสัมพันธ์ในแนวอื่นให้ใช้คำถามในทำนองเดียวกัน

4. การบรรจุข้อความลงในคอลัมน์ที่ 4 (เงื่อนไขหรือข้อกำหนดเบื้องต้นที่สำคัญ) เป็นข้อความที่ระบุเกี่ยวกับเงื่อนไขหรือข้อกำหนดเบื้องต้นที่สำคัญ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัติงานตามคอลัมน์ที่ 1 ยกเว้นในช่องที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของแผนหรือแผนงานจะเป็นเรื่องของการคาดคะเนถึงผลที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวจากการดำเนินการตามแผนหรือแผนงาน

การบรรจุข้อความลงในคอลัมน์ที่ 4 จะมีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลกับข้อความในคอลัมน์ที่ 2 ในแถวเดียวกัน โดยการตั้งคำถาม "อย่างไรและทำไม" คือ

- "ทำอย่างไรจึงเป็นไปตามข้อความที่กำหนดไว้ในคอลัมน์ที่ 2 ในแถวเดียวกัน"

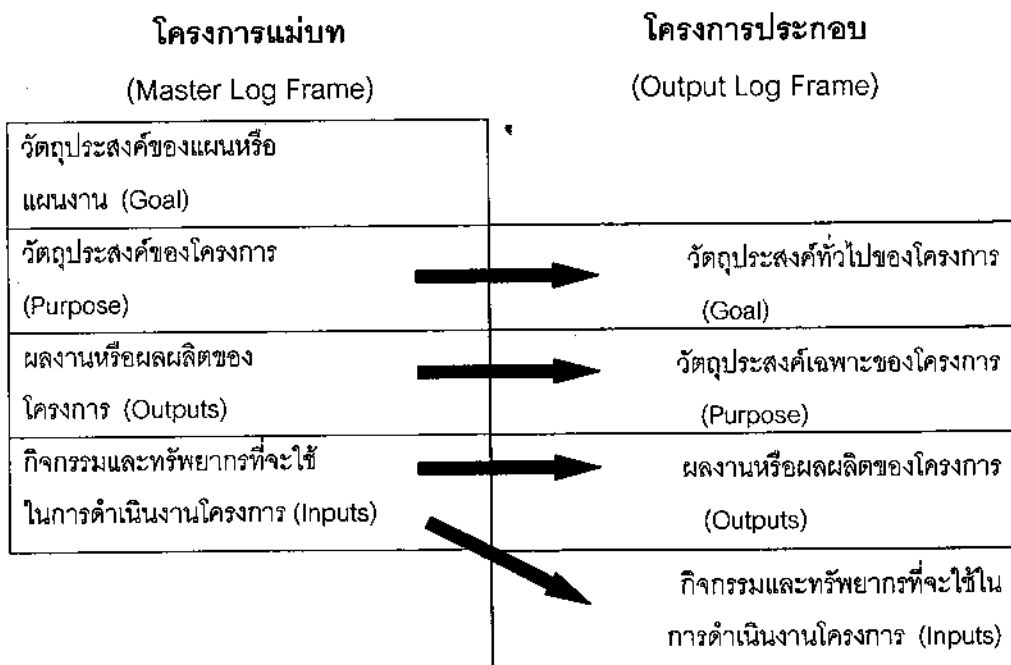
คำตอบที่ได้จะเป็นข้อความที่กำหนดในคอลัมน์ "เงื่อนไขหรือข้อกำหนดเบื้องต้นที่สำคัญในแถวเดียวกัน" (และในทำนองเดียวกันอาจจะถามย้อนกลับว่า "ทำไมจึงกำหนดเงื่อนไขหรือข้อกำหนดเบื้องต้นที่สำคัญเช่นนั้น" ซึ่งคำตอบที่ได้ก็คือ "เพื่อให้สิ่งที่กำหนดไว้ในคอลัมน์ที่ 2 ในแถวเดียวกันเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือปรากฏจริง")

เงื่อนไขหรือข้อกำหนดเบื้องต้นที่กำหนดขึ้นนั้น เมื่อรวมกับข้อความในคอลัมน์ที่ 1 ในแถวเดียวกันจะทำให้เกิดผลในระดับที่สูงขึ้นไป 1 ระดับ กล่าวคือ เงื่อนไขหรือข้อกำหนดเบื้องต้นของแถวที่ 4 คอลัมน์ที่ 4 เมื่อรวมกับข้อความในช่องกิจกรรมและทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินงานโครงการ (ในแถวที่ 4 คอลัมน์ที่ 1) แล้วจะก่อให้เกิดผลงานหรือผลผลิตของโครงการ (ในแถวที่ 3 คอลัมน์ที่ 1) เงื่อนไขหรือข้อกำหนดเบื้องต้นของแถวที่ 3 คอลัมน์ที่ 4 เมื่อรวมกับข้อความในช่องผลงานหรือผลผลิตของโครงการ (ในแถวที่ 3 คอลัมน์ที่ 1) แล้วก็จะทำให้อัตุประสงค์ของโครงการ (ในแถวที่ 2 คอลัมน์ที่ 1) บรรลุผล และเงื่อนไขหรือข้อกำหนดเบื้องต้นของแถวที่ 2 คอลัมน์ที่ 4 เมื่อรวมกับข้อความในช่องวัตถุประสงค์ของ

โครงการ (ในแถวที่ 2 คอลัมน์ที่ 1) แล้วจะทำให้วัตถุประสงค์ของแผนหรือแผนงาน (ในแถวที่ 1 คอลัมน์ที่ 1) บรรลุผลตามลำดับ

อนึ่ง การเขียนโครงการแบบตารางเหตุผลสัมพันธ์จากวัตถุประสงค์ของแผนหรือแผนงานอย่างหนึ่งและจากวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างหนึ่งนั้น อาจมีผลงานหรือผลผลิตของโครงการที่ต้องการได้มากกว่าหนึ่งอย่างขึ้นไป ซึ่งผลงานแต่ละอย่างนั้นอาจเป็นผลมาจากโครงการย่อย ๆ แต่ละโครงการอีกต่อหนึ่ง กรณีดังกล่าว โครงการต้นจะถือว่าเป็น “โครงการหลัก” หรือเรียกว่า “แผนโครงการแม่บท” (Project Master Log Frame) เป็นการวางโครงการเชิงเหตุผลหลัก (Master Log Frame : MLF) ดังนั้น การเขียนโครงการแบบตารางเหตุผลสัมพันธ์จึงจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะคือ การวางโครงการเชิงเหตุผลหลัก ซึ่งมักเป็นโครงการของหน่วยงานระดับสูงหรือระดับนโยบาย เช่น ระดับกระทรวง ทบวง กรม ส่วนโครงการอีกลักษณะหนึ่งเป็นโครงการประกอบหรือโครงการย่อยของโครงการหลัก เรียกว่า “การวางโครงการเชิงเหตุผลย่อย” (Output Log Frame : OLF) เป็นโครงการที่ก่อให้เกิดผลงานหรือผลผลิตแต่ละอย่างในโครงการแม่บท การกระจายตารางโครงการแม่บทออกมาเป็นโครงการย่อยหรือตารางประกอบจะเริ่มมีผลงานหรือผลผลิต (Output) ไปสู่กิจกรรมและทรัพยากร (Input) ซึ่งหมายความว่า หากผลงานหรือผลผลิตในโครงการแม่บทมีหลายอย่างและแต่ละอย่างเป็นผลมาจากการดำเนินงานที่แตกต่างกัน โครงการประกอบหรือโครงการเชิงเหตุผลย่อยสำหรับโครงการแม่บทนั้นจะมีจำนวนเท่ากับจำนวนผลงานหรือผลผลิตของโครงการในตารางแสดงโครงการแม่บทหรือโครงการเชิงเหตุผลหลักนั้น ๆ

ตารางแสดงความสัมพันธ์ระหว่างโครงการหลักและโครงการประกอบ



ข้อดีและข้อจำกัดของการเขียนโครงการแบบตารางเหตุผลสัมพันธ์

ข้อดี

1. เป็นการเขียนโครงการที่สามารถบรรจุเนื้อหาสาระจำนวนมากไว้ในที่เดียวกันโดยอาศัยหลักเหตุผลสัมพันธ์เชิงตรรกวิทยา ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน ซึ่งมีความสมเหตุสมผล น่าเชื่อถือ ทำให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถวิเคราะห์หรือพิจารณาโครงการได้สะดวก
2. สามารถนำโครงการหลาย ๆ โครงการมาเปรียบเทียบกันได้ง่ายเนื่องจากเขียนสรุปเพียงหน้าเดียวในตารางเหตุผลสัมพันธ์ ผู้อนุมัติโครงการสามารถศึกษาวิเคราะห์โครงการหลาย ๆ โครงการในเวลาอันรวดเร็ว ทำให้ประหยัดเวลาและตัดสินใจอนุมัติอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
3. เป็นแนวทางในการบริหารโครงการที่ดี ทั้งในแง่ของการวางแผน การติดตามและการประเมินผลโครงการ
4. การกำหนดกรอบหรือแนวทางการประเมินสามารถจัดทำได้ง่ายและชัดเจน โดยผู้ประเมินโครงการสามารถกำหนดกรอบหรือแนวทางการประเมินจากตารางเหตุผลสัมพันธ์ได้ โดยพิจารณาจากตัวบ่งชี้ แหล่งข้อมูลหรือวิธีการตรวจสอบและเงื่อนไขหรือข้อกำหนดเบื้องต้นที่สำคัญที่ช่วยให้คาดคะเนได้ว่า มีอะไรหรือสิ่งใดบ้างที่อยู่นอกขอบเขตของการควบคุม ทำให้สะดวกต่อการติดตามและประเมินผลโครงการ
5. ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคทำให้โครงการไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ สามารถใช้ตารางเหตุผลสัมพันธ์เป็นแนวทางในการตัดสินใจว่า สมควรจะปรับปรุงโครงการนั้นหรือจะจัดทำโครงการขึ้นใหม่เพื่อเสริมโครงการเดิมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น
6. การจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการที่จะดำเนินการจะพิจารณาโดยเน้นกิจกรรม แต่ละกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ เกิดความคุ้มค่าต่อการบริหารการใช้จ่ายเงิน
7. สาระสำคัญของการดำเนินงานโดยสรุป ให้เป็นกรอบในการวางแผนงานหลัก แผนงานรองและแผนปฏิบัติการ

ข้อจำกัด

1. การจัดเตรียมโครงการแบบตารางเหตุผลสัมพันธ์จะต้องจัดเตรียมข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ ให้ครบถ้วน ซึ่งยากต่อการปฏิบัติ
2. การเขียนรายละเอียดโครงการลงในแต่ละช่องของตารางเหตุผลสัมพันธ์ ผู้เขียนจะต้องมีทักษะในการเขียน (สั้น กระชับ ชัดเจน) และการกำหนดความสัมพันธ์เชิงตรรกวิทยาของข้อความที่ปรากฏในแต่ละช่องจะต้องสอดคล้องเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน และต้องมีพื้นฐานความรู้หรือมีประสบการณ์โดยตรงในงานที่ต้องทำในโครงการนั้น ๆ ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวทำให้การเตรียมโครงการแบบตารางเหตุผลสัมพันธ์ต้องใช้เวลามาก ทำให้ไม่ได้รับความนิยมเท่าที่ควร

3. ในกรณีที่โครงการนั้นมีผลงานหรือผลผลิตหลาย ๆ อย่างที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ก็จะต้องกำหนดโครงการย่อยหรือโครงการประกอบ โดยสร้างตารางเหตุผลสัมพันธ์เพิ่มเติมเท่ากับจำนวนของผลงานหรือผลผลิตที่กำหนดขึ้นจากโครงการหลัก ซึ่งมีความยุ่งยากในการปฏิบัติ

4. ตารางเหตุผลสัมพันธ์ขาดรายละเอียดที่เพียงพอและชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงาน ทำให้ผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการนั้นไม่เข้าใจโครงการได้ลึกซึ้งหรือถูกต้อง จึงมักจะปรากฏบ่อยครั้งว่าเมื่อมีการเขียนโครงการด้วยตารางเหตุผลสัมพันธ์แล้ว ก็ยังต้องทำการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางด้านต่าง ๆ ของโครงการ เพื่อนำไปสู่การประเมินและอนุมัติโครงการต่อไป

จากประสบการณ์ที่ผู้จัดทำได้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำแผนงาน/โครงการในขณะที่ยังปฏิบัติงานที่สำนักงานแรงงานจังหวัดนครพนม สามารถวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริการและจัดทำโครงการโดยสรุป ดังนี้

1. หลักการและขั้นตอนการเขียนโครงการ

1.1 หลักการเขียนโครงการ ผู้เขียนโครงการจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในการศึกษาเรื่องต่อไปนี้

1) การวิเคราะห์สภาพปัญหา/ความต้องการ โดย

1.1 ศึกษาสภาพแวดล้อมเพื่อค้นหาปัญหา โดยวิเคราะห์สภาพปัญหาต่าง ๆ ด้วยความรอบคอบและเป็นระบบ

1.2 กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อวางแผนโครงการ

1.3 กำหนดแนวทางแก้ไข โดยศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ค้นพบ

2) โครงสร้างหรือองค์ประกอบของโครงการ โดยทั่วไปจะเป็นมาตรฐานเดียวกัน อาจแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดปลีกย่อยตามลักษณะของโครงการ อาจสลับหัวข้อหรือบางหัวข้ออาจไม่กล่าวถึงเลย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเจ้าของโครงการจะให้ความสำคัญในหัวข้อใดก่อนหลังและตามลักษณะของโครงการที่จะดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วยหัวข้อหลัก ๆ ดังนี้

1. ชื่อโครงการ

2. หลักการและเหตุผล

3. วัตถุประสงค์

4. เป้าหมาย

5. สถานที่ดำเนินงาน

6. ระยะเวลาดำเนินงาน

7. วิธีการดำเนินงาน

8. งบประมาณ

9. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

10. การประเมินผลโครงการ

11. หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ / ผู้รับผิดชอบโครงการ

3) เทคนิคการเขียนโครงการ โดยผู้เขียนโครงการต้องตั้งคำถามและตอบคำถามนั้นให้ได้ด้วยตนเองเสียก่อน ซึ่งเป็นเทคนิคที่จะช่วยให้การเขียนโครงการง่ายขึ้น ดังนี้

3.1 โครงการนี้มีวัตถุประสงค์อย่างไร

3.2 จะทำโครงการนี้เพื่ออะไร

3.3 จะทำเมื่อใด

3.4 จะดำเนินโครงการที่ไหน

3.5 ต้องใช้งบประมาณหรือทรัพยากรใดบ้าง จำนวนเท่าใด

3.6 มีวิธีการดำเนินงานอย่างไร จึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3.7 ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการที่ทำขึ้น

3.8 ใครเป็นผู้ดำเนินการหรือใครเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ

1.2 ศึกษาหลักเกณฑ์การคัดเลือกโครงการ การพิจารณาคัดเลือกโครงการเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารโครงการ เพราะเป็นเครื่องบ่งบอกหรือชี้ได้ว่าสิ่งที่จะดำเนินงานจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ความสำคัญ
2. ความเป็นไปได้
3. ความประหยัดและความคุ้มค่า
4. ความมีประโยชน์
5. ระยะเวลา
6. บุคลากร
7. ความทันสมัย

1.3 การใช้จำนวนภาษาเขียนที่มีประสิทธิภาพ โดยเน้นที่ความสุภาพ กระชับรัดกุม สื่อความหมายได้ชัดเจน เข้าใจง่าย โครงการที่เขียนตามลำดับความคิดและกระบวนการที่เป็นไปอย่างมีเหตุผล ชัดเจนและถูกต้อง จะช่วยให้ผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินงานโครงการรวมทั้งจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินงานโครงการได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าใจและปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง

2. คุณสมบัติของผู้บริหารและจัดทำโครงการ

1. เป็นผู้มีความสนใจในสภาพของปัญหาโดยรวม ให้ความสนใจกับสิ่งใหม่หรือประสบการณ์ใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่อง เข้าใจสภาพของปัญหาและสามารถค้นหาคำตอบได้อย่างมีเหตุมีผล และครอบคลุมทุกแง่มุม

2. เป็นผู้ที่ต้องใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ โดยไม่ย่อท้อต่อปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน

3. เป็นผู้ยอมรับความเปลี่ยนแปลงและสามารถจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยเชื่อว่าทุกสิ่งย่อมเปลี่ยนแปลงได้และมักจะเกิดความขัดแย้งไม่เข้าใจต่อกันได้เสมอ พร้อมทั้งจะเปลี่ยนแปลงและจัดการความขัดแย้งหรือความตึงเครียดต่าง ๆ

4. เป็นผู้มีใจกว้างในทางความคิด โดยยอมรับข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และเหตุผลที่ดีของบุคคลอื่น

5. เป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในการติดต่อประสานงานหรือขอความร่วมมือในการปฏิบัติงานกับบุคคลอื่น

3. ผู้บริหารระดับสูงในองค์กร จะต้องให้ความสนใจ สนับสนุนการดำเนินโครงการอย่างเอาใจใส่ทั้งด้านทรัพยากร กำลังคน เครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งการติดตามผลและการควบคุมโครงการอย่างใกล้ชิด ต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

4. การให้ความสำคัญกับโครงสร้างการบริหารและการดำเนินโครงการ ตลอดจนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานโครงการ ทั้งในด้านความรู้ ศักยภาพ พลังที่จะขับเคลื่อนโครงการและพัฒนาโครงการ โดยคำนึงถึงระบบการตอบแทนเพื่อจูงใจให้ปฏิบัติงาน เป็นการสร้างขวัญกำลังใจและสร้างมืออาชีพในการบริหารและจัดทำโครงการ เนื่องจากบุคลากรเป็นหัวใจในการบริหารและพัฒนาโครงการ

5. ให้ความสำคัญต่อการสร้างบุคลากรด้านการบริหารและจัดทำโครงการ โดยให้ได้รับการอบรมเฉพาะด้านเพื่อให้เกิดความเข้าใจในเทคนิคการวิเคราะห์สภาพปัญหา การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ และปริมาณของผลผลิตที่กำหนดไว้ เพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนโครงการอย่างแท้จริง รวมทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรด้านการวางแผนและประเมินผลโครงการ โดยเฉพาะด้านการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการ

6. ระบบการตัดสินใจ ข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีผลต่อการบริหารและจัดทำโครงการ เนื่องจากการบริหารโครงการหากมีเงื่อนไขเป็นตัวกำหนด ปัจจัยดังกล่าวย่อมมีความสำคัญที่จะวัดความสามารถในการบริหารและจัดทำโครงการ ว่าจะสามารถดำเนินงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ (ความทันสมัย ทันท่วงที และทันเวลา)

บทที่ 4

การบริหารโครงการ

การบริหารโครงการ (Project Management) หมายถึง การจัดการ การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างเหมาะสมและคุ้มค่าสมบูรณ์ที่สุด เพื่อให้การดำเนินโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยทรัพยากรในที่นี้หมายถึง บุคลากร (รวมถึงความเชี่ยวชาญและความสามารถที่มีอยู่) ความร่วมมือของทีมงาน เครื่องมือ เครื่องใช้และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลระบบงาน เทคนิคงบประมาณและเวลา (วิสูตร จิระดำเกิง, 2543 : 5)

การบริหารงานที่ดีจะช่วยให้การดำเนินงานตามโครงการมีประสิทธิภาพ สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินงาน ในทางตรงข้าม แม้ว่าโครงการนั้น ๆ จะออกแบบไว้ดี มีความเป็นไปได้ทางด้านเทคนิค งบประมาณ และเงื่อนไขอื่น ๆ ในระดับสูงก็ตาม แต่หากมีการบริหารจัดการที่ไม่ดี โครงการนั้นก็ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ การบริหารโครงการจึงมีความสำคัญดังต่อไปนี้ (สุพาดา สิริกฤตดาและคณะ, 2543 : 41)

1. ทำให้ทราบถึงวัตถุประสงค์และหน้าที่ต่าง ๆ ของการปฏิบัติงาน (Objectives and Functions) ซึ่งทำให้เกิดความชัดเจนในการจัดลำดับงาน
2. ทำให้เกิดการประสานงาน (Co-ordination) อย่างต่อเนื่องในแต่ละโครงการ โดยมีจุดประสงค์รวมที่แผนแม่บทและนโยบายขององค์การ
3. ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency in Utilization of Resources) ในการจัดสรรทรัพยากรในโครงการควรคำนึงถึงความประหยัดและคุ้มค่ามากที่สุด
4. ทำให้เกิดผลลัพธ์หรือเกิดประสิทธิผลสูงสุด (Output and Effectiveness) ในการบริหารโครงการนั้น วัตถุประสงค์ข้อหนึ่งก็คือทำให้เกิดประสิทธิผล ซึ่งก็คือผลลัพธ์สูงสุดจากการทำงานตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ตลอดจนจะมีการป้อนกลับ (Feedback) จากผลการทำงาน เพื่อแก้ไขปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น

การบริหารโครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้ผลผลิตที่มีคุณภาพเป็นที่พอใจของลูกค้าหรือผู้มาใช้บริการ ซึ่งมีการบริหารจัดการหรือการควบคุมทรัพยากรขององค์การจากการใช้กิจกรรมภายใต้เวลา งบประมาณ และการปฏิบัติงานซึ่งเป็นเงื่อนไขของโครงการ โดยคำนึงถึงความประหยัดและคุ้มค่าที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งการบริหารโครงการมีประโยชน์ดังนี้

- ลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานโครงการ
- ช่วยให้การดำเนินงานโครงการเป็นไปตามแผนที่วางไว้
- ทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าทุกกิจกรรมดำเนินไปตามทิศทางที่กำหนดไว้
- ทำให้เกิดระบบการประสานงานและความร่วมมือที่ดี

- ช่วยให้สามารถปรับแผนการปฏิบัติงานหรือแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานได้ทันที
- ทำให้ทราบผลการดำเนินงานโครงการว่าประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพของการบริหารโครงการ

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพของการบริหารโครงการ ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์และประเมินศักยภาพของการบริหารโครงการต่าง ๆ ได้อย่างละเอียดและครอบคลุมพอสมควร มีดังนี้ (อนันต์ เกตุวงศ์, 2541 : 248)

- ความสามารถและควมมีอำนาจของผู้บริหารโครงการ
- ความเหมาะสมของโครงการขององค์การ
- ความสามารถและความเหมาะสมของบุคลากรที่ร่วมโครงการทุกด้านทุกระดับ
- ความเพียงพอของงบประมาณ
- ความชัดเจนของแผนการควบคุมโครงการ
- ความเหมาะสมของสถานที่ดำเนินโครงการ
- ความพร้อมและความเหมาะสมของวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และเทคโนโลยีต่าง ๆ
- ความเหมาะสมของระยะเวลาดำเนินโครงการ
- ความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมต่อการบริหารโครงการ

การควบคุมโครงการ

การควบคุม (Controlling) หมายถึง กระบวนการติดตามกำกับ (Monitoring) กิจกรรมเพื่อให้แน่ใจว่าจะดำเนินไปอย่างสัมฤทธิ์ผลตามแผน รวมทั้งการดำเนินการแก้ไขความเบี่ยงเบนต่าง ๆ ให้กลับไปสู่ทิศทางที่ถูกต้อง (Robbins, 1988 อ้างถึงในอัจฉรา โพธิยานนท์, 2539 : 246) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- บังคับความก้าวหน้าของงานไปสู่จุดหมาย
- ควบคุมคุณภาพ
- จำกัดขอบเขตของการปฏิบัติงาน
- สร้างความสมดุลของงาน
- จูงใจให้คนทำงาน

ในกระบวนการดำเนินงานโครงการ การควบคุมโครงการ (Project Control) หมายถึง การกำกับติดตามการดำเนินงานโครงการและแก้ไขปัญหาอุปสรรคหรือความเบี่ยงเบนต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

กระบวนการควบคุมโครงการ ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอนคือ

1. การกำหนดมาตรฐานของงานหรือมาตรฐานการทำงาน การควบคุมโครงการเป็นการดำเนินการเพื่อลดความแตกต่างระหว่างแผนกับสภาพที่เป็นจริงโดยมุ่งในองค์ประกอบ 3 ประการของโครงการ คือ ผลงาน ค่าใช้จ่าย และเวลา (สุวัฒน์ พัฒนาไพบูลย์, 2540:366) โดยตั้งคำถามว่า

“โครงการได้ผลิตสิ่งที่กำหนดไว้หรือสิ่งที่ดีกว่านั้นหรือไม่?” (เป็นคำถามด้านผลงาน)

“สิ่งที่เกิดขึ้นนี้เสียค่าใช้จ่ายสูงหรือต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้?” (เป็นคำถามด้านค่าใช้จ่าย)

“สามารถทำสิ่งนั้นให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่?” (เป็นคำถามด้านเวลา)

การที่จะให้การทำงานเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ต้องการนั้นจะต้องมีการควบคุมในด้านต่าง ๆ เช่น การควบคุมค่าใช้จ่าย การควบคุมวิธีปฏิบัติงาน เป็นต้น และการที่จะควบคุมให้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีมาตรฐานของงานหรือมาตรฐานการทำงานที่ชัดเจนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการ ซึ่งได้กำหนดไว้เรียบร้อยแล้วเมื่อตอนวางแผนโครงการนั้นและใกล้เคียงกับความเป็นจริงหรือมีความเป็นไปได้มากที่สุด

ในสภาพการทำงานโดยทั่วไปแล้ว การที่องค์กรจะต้องเปลี่ยนแปลงมาตรฐานของงานหรือมาตรฐานการทำงานเสียใหม่นั้น สืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ ซึ่งจำแนกเพื่อการพิจารณาในแต่ละด้านอันเป็นที่มาของความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมงานโครงการ ได้แก่ (สุวัฒน์ พัฒนาไพบูลย์, 2540 : 367-368)

1. ด้านผลงาน เช่น เกิดปัญหาทางด้านเทคนิคที่ไม่ได้คาดหมายไว้ก่อน มีทรัพยากรไม่เพียงพอที่จะนำไปใช้เมื่อต้องการ เกิดความยุ่งยากทางด้านเทคนิคที่ไม่สามารถแก้ไขได้ เกิดปัญหาทางด้านคุณภาพและความเชื่อถือได้ เกิดปัญหายุ่งยากซับซ้อนกับกระบวนการปฏิบัติงาน มีการค้นพบสิ่งใหม่ ๆ ทางด้านเทคโนโลยีที่มีผลกระทบต่อโครงการ เป็นต้น

2. ด้านค่าใช้จ่าย เช่น เกิดความยุ่งยากทางเทคนิคทำให้ต้องการทรัพยากรเพิ่มขึ้น ขอบข่ายของงานเพิ่มขึ้น การประเมินหรือคาดคะเนค่าใช้จ่ายไว้ต่ำเกินไป การดำเนินงานไม่เหมาะสมหรือไม่ทันต่อเวลา กำหนดงบประมาณไว้ไม่เพียงพอ ไม่ได้ดำเนินการควบคุมเพื่อแก้ไขภายในเวลา มีการเปลี่ยนแปลงราคาของวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินงาน เป็นต้น

3. ด้านเวลา เช่น เกิดความยุ่งยากทางเทคนิคทำให้ต้องใช้เวลาานกว่าที่วางแผนไว้ การคาดคะเนเวลาที่ต้องใช้น้อยเกินไป ลำดับก่อนหลังของการปฏิบัติงานไม่ถูกต้อง เป็นต้น

2. การวัดผลการปฏิบัติงาน ภายหลังจากที่ได้ปฏิบัติงานโครงการไประยะเวลาหนึ่งแล้ว ควรจะมีการวัดผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นขั้นตอนของการติดตามหรือการตรวจสอบงาน โดยการจัดทำเครื่องมือตามมาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในขั้นตอนที่ 1 เป็นแนวทาง จากนั้นจะใช้เครื่องมือดังกล่าวไปวัดผลการปฏิบัติงานที่ปรากฏจริง ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี เช่น การสังเกต การสัมภาษณ์ การสอบถาม การใช้แบบทดสอบ การเก็บข้อมูลจากรายงาน การประชุม ฯลฯ การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการในการจัดเตรียมข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติงาน เพื่อนำไปเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ต่อไป โดยข้อมูลที่รวบรวมมาได้นั้นจะต้องเที่ยงตรง เชื่อถือได้และเป็นปัจจุบัน

3. การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับมาตรฐาน เป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการวัด ซึ่งเป็นผลการปฏิบัติงานที่ปรากฏจริง (Actual Performance) มาเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ในขั้นตอนที่ 1 เพื่อดูว่า ผลการปฏิบัติงานที่ปรากฏจริงนั้นเป็นไปตามมาตรฐานหรือได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งถ้าพบว่า ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานหรือใกล้เคียงกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ก็แสดงว่าการดำเนินงานเป็นไปตามโครงการหรือบรรลุผลที่วางไว้ แต่หากปรากฏว่า ผลการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามมาตรฐาน (ต่ำกว่า) มาตรฐานที่กำหนดไว้ก็แสดงว่ามีปัญหา ซึ่งจะต้องค้นหาสาเหตุเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขอันเป็นขั้นตอนต่อไปของการควบคุมโครงการ

4. การปรับปรุงแก้ไข เป็นการนำจุดที่มีปัญหามาทำการวิเคราะห์หาสาเหตุ แนวทางแก้ไขและดำเนินการ ซึ่งผู้บริหารโครงการควรดำเนินการทันที ไม่ต้องรอไว้ดำเนินการในโครงการต่อไป และหากพบว่ามีปัญหาร้ายแรงก็อาจจะสั่งระงับการดำเนินงานไว้ก่อน การปรับปรุงแก้ไขสามารถทำได้หลายวิธี เช่น การปรับแผนใหม่หรือการเสริมแต่งวัตถุประสงค์ใหม่ การปรับเปลี่ยนเป้าหมายของงานโครงการ การเปลี่ยนเทคนิควิธีการปฏิบัติงาน การเปลี่ยนแปลงโยกย้ายบุคลากรหรือการปรับปรุงการใช้ทรัพยากรของงานโครงการ การพัฒนาบุคลากร การเพิ่มจำนวนบุคลากร การสร้างแรงจูงใจเพื่อเพิ่มขวัญกำลังใจในการทำงานให้กับบุคลากร การปรับปรุงวิธีการบริหารงาน การเปลี่ยนตัวผู้บริหารหรือผู้รับผิดชอบโครงการ เป็นต้น

การวางระบบการควบคุมโครงการ

การควบคุมงานโครงการที่มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องดำเนินการใน 3 ช่วงเวลา โดยมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน ดังนี้

1. การควบคุมก่อนดำเนินงาน มีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันความผิดพลาด ความเบี่ยงเบนในการนำโครงการไปสู่การปฏิบัติ โดยทั่วไปแล้วมักจะดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ คือ

- การกำหนดกฎ ระเบียบ แนวปฏิบัติการทำงานที่ชัดเจน
- การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะปฏิบัติงานให้เหมาะสมตลอดจนการพัฒนาบุคลากร

ให้มีความสามารถในการทำงานมากยิ่งขึ้น

- การตรวจสอบความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

2. การควบคุมระหว่างการดำเนินงาน มีจุดมุ่งหมายเพื่อการปรับปรุงแก้ไข โดยเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานที่ปรากฏจริงกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ เพื่อหาส่วนที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานนั้น ๆ (ส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบเป็นโครงการในแต่ละองค์ประกอบ) การทราบส่วนที่เบี่ยงเบนออกไปนี้จะช่วยให้สามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตรงจุดและฉับพลันทันด่วน

3. การควบคุมหลังการดำเนินงาน มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการทราบผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อการตัดสินใจว่าควรยุติโครงการหรือขยายงานโครงการต่อไปหรือไม่ การดำเนินการในโครงการใหม่ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันควรจะดำเนินการอย่างไร ควรหลีกเลี่ยงในจุดใดหรือให้ความสำคัญในจุดใดเป็นพิเศษ นอกจากนี้ หากการวัดผลการปฏิบัติงาน

เป็นไปอย่างถูกต้อง ยุติธรรม และได้นำผลมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความดีความชอบก็จะเป็นสิ่งจูงใจที่ดีอย่างหนึ่ง

การติดตาม (Monitoring) หมายถึง กระบวนการวัดหรือตรวจสอบการดำเนินงานโครงการเป็นระยะ ๆ ว่ามีการปฏิบัติงานจริงหรือไม่ กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการและการนำทรัพยากรของโครงการมาใช้ในการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และระยะเวลาหรือกำหนดการที่กำหนดไว้ในแผนหรือไม่ การติดตามมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการชี้ให้เห็นทราบสถานการณ์ของโครงการให้เร็วที่สุดในเรื่องเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร การปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ หรือการผลิตผลผลิตของโครงการ เพื่อจะได้จัดการแก้ไข ปรับปรุงสถานการณ์ต่าง ๆ ของโครงการที่เป็นปัญหาได้ทันเวลาที่ (สุนทร เกิดแก้ว, 2529 : 5)

การติดตามเป็นหัวใจของระบบการควบคุมโครงการ เพราะการติดตามจะได้มาซึ่งสารสนเทศที่ช่วยให้คณะผู้บริหารโครงการทราบความก้าวหน้าหรือสถานการณ์ของการดำเนินงานโครงการว่าอยู่ในแนวทางที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับระหว่างผลลัพธ์ที่ปรากฏจริงกับแผนที่วางไว้ ซึ่งหากพบว่าเบี่ยงเบนไปจากแนวทางหรือแผนที่วางไว้ ก็จะสามารถหาแนวทางแก้ไขได้ทันเวลาและควบคุมให้รัดกุมยิ่งขึ้นในอนาคต อันจะเกิดผลดีต่อการดำเนินงานโครงการและต่อองค์กรต่อไป

การติดตามโครงการสามารถทำได้หลายวิธี แต่ที่นิยมใช้กันโดยทั่วไปมีดังต่อไปนี้

1. **การตรวจสอบงาน (Inspection)** เป็นกระบวนการควบคุมคุณภาพของงานซึ่งรวมถึงวัสดุและการใช้งาน ซึ่งจะให้ข้อมูลทั้งด้านคุณภาพและความสูญเสีย โดยอาจคลุกคลีไปถึงวิธีการทำงาน รวมถึงความปลอดภัยในการทำงานด้วย ปัจจุบันการตรวจสอบงานถือเป็นมาตรฐานในระบบประกันคุณภาพ (Quality assurance) ของผลงานที่ต้องการโดยขยายเข้าสู่ระบบ ISO-9000 ซึ่งจะเป็นการควบคุมคลุกคลีไปถึงระดับปฏิบัติงานอันเป็นจุดเริ่มของผลงานที่จะผลิตขึ้น (วิสูตร จิระดำเกิง, 2543 : 174-175) โดยทั่วไปแล้วมี 3 ลักษณะ คือ

- 1.1 การตรวจสอบงานตามสายการบังคับบัญชา
- 1.2 การตรวจสอบงานตามสายวิชาการ
- 1.3 การตรวจสอบงานจากหน่วยงานภายนอก

2. **การรายงาน (Reporting)** เป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการบริหารงาน เพื่อติดตามความก้าวหน้า ผลการดำเนินงาน การใช้จ่ายงบประมาณ และปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานหรือโครงการนั้น ๆ ได้กำหนดช่วงระยะเวลาการรายงานไว้ชัดเจนซึ่งขึ้นอยู่กับความจำเป็นของหน่วยงานหรือโครงการนั้น ๆ และขึ้นอยู่กับระยะเวลาของโครงการว่าเป็นโครงการระยะสั้นหรือระยะยาวและความสำคัญของโครงการนั้น ๆ การรายงานอาจกำหนดระยะเวลาไว้ชัดเจนหรือเป็นครั้งคราวเฉพาะกิจเฉพาะกรณี ตามความจำเป็นและเหมาะสมของโครงการและระบบการรายงานที่กำหนดไว้ การรายงานเป็นภารกิจของหน่วยงานปฏิบัติหรือผู้ปฏิบัติงานในฐานะผู้ดูแลรับผิดชอบโครงการที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารโครงการหรือผู้มีหน้าที่ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือโครงการนั้น ๆ ซึ่งการรายงานที่ดีมีหลักการพื้นฐานสำคัญดังนี้

- 1) ตรงตามข้อเท็จจริงของงานหรือโครงการที่รายงาน
- 2) เป็นปัจจุบันเพื่อให้ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจสามารถตัดสินใจ

ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับงานหรือโครงการนั้นได้ทันเวลา

3) ครอบคลุมสาระของงานหรือโครงการ เพื่อให้ทุกฝ่ายมองเห็นภาพความก้าวหน้าหรือสถานภาพของงานหรือโครงการ ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับงานโครงการนั้น ๆ อย่างแท้จริง

4) ง่ายต่อการศึกษาหรือทำความเข้าใจ เกี่ยวกับสาระหรือรายละเอียดต่าง ๆ ของงานโครงการนั้น ๆ ภาษาที่ใช้รวบรัดตรงไปตรงมา กราฟ แผนภูมิหรือสิ่งประกอบต่าง ๆ ต้องสามารถให้ข้อมูลหรือสารสนเทศที่ช่วยให้ผู้รับรายงานสามารถเข้าใจงานโครงการนั้นได้ชัดเจนในเวลาอันสั้น

5) ข้อมูลและสารสนเทศต่าง ๆ ที่นำเสนอหรือรายงานจะต้องมีประโยชน์ต่อการตัดสินใจ หรือดำเนินการเกี่ยวกับงานโครงการนั้นอย่างแท้จริง

3. การทบทวนความก้าวหน้าระหว่างดำเนินงาน (Interim progress review)

เป็นการวัดความก้าวหน้าของโครงการ ณ จุดต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ โดยเปรียบเทียบผลงานระหว่างผลงานที่ปรากฏจริงกับแผนที่กำหนดไว้ และการวัดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงกับงบประมาณที่วางแผนไว้ โดยครอบคลุมถึงงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการเสร็จเทียบกับกำหนดการ ผลการปฏิบัติงานทางด้านเทคนิค ต้นทุนค่าใช้จ่าย การทบทวนปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานโครงการในช่วงต่อไปและแนวทางแก้ไข

การทบทวนความก้าวหน้าของโครงการอาจทำทุกสัปดาห์ ทุกเดือน ทุก 3 เดือน โดยผู้บริหารจะเป็นแกนนำในการทบทวนความก้าวหน้า โดยให้ผู้รับผิดชอบโครงการรายงานความก้าวหน้าของงานในส่วนที่รับผิดชอบ แล้วนำมาสรุปเป็นภาพรวมทั้งหมดของโครงการ ซึ่งจุดที่ควรแก้ไขปรับปรุง พร้อมทั้งกระตุ้นและสร้างขวัญกำลังใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการต่อไปได้ตามแผน ทั้งด้านคุณภาพ ต้นทุนและระยะเวลาที่กำหนดไว้

การประเมินผลโครงการ

การประเมินผลโครงการมีแนวความคิดที่พิจารณาได้จากความหมายของการประเมิน ดังนี้ (เยาวดี วิบูลย์ศรี, 2538 : 6-11)

1. การประเมินหมายถึงการวัด ที่เน้นความเป็นปรนัย/ความถูกต้องที่เป็นอยู่จริง ความเที่ยงตรงของการวัด มาตรฐานของเครื่องมือที่ใช้วัด การวิเคราะห์เชิงปริมาณจากคะแนนที่วัดได้ การค้นหาเกณฑ์มาตรฐานเพื่อนำมาใช้เปรียบเทียบกับผลการดำเนินงานโครงการสำหรับการตัดสินใจและวินิจฉัยคุณค่า

2. การประเมินเป็นการวิจัย กล่าวคือ เป็นการประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคม เพื่อนำผลการวิจัยมาตัดสินใจและพัฒนาโครงการด้านการวางแผนและติดตามให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการนำโครงการไปปฏิบัติ มีการประเมิน มีการออกแบบวิจัย สร้างเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์และเชิงตรรกวิทยา

อย่างเป็นระบบ เพื่อมุ่งตอบคำถามว่าโครงการนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ และมีความสำเร็จระดับใด (แต่ไม่มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ ๆ) ผลการศึกษาจะนำไปใช้ในการตัดสินใจและเป็นทางเลือกในการปฏิบัติ

3. การประเมินเป็นการตรวจสอบและการติดตามผลงานที่ได้ประเมินแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ โครงการใดที่ผ่านการประเมินแล้ว ก็จะมีการประเมินอีกครั้งเพื่อดูว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ โดยมีกระบวนการและเทคนิควิธีสำหรับอ้างอิงผลการประเมินอย่างมีระบบ

การประเมิน เป็นกระบวนการในการแสวงหาสารสนเทศเพื่อกำหนดคุณค่าของสิ่งใด ๆ เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งดำเนินการอย่างเป็นระบบระเบียบและมีหลักเกณฑ์ที่สมเหตุสมผลและเชื่อถือได้ (ทวีป ศิริวิศมี, 2545 : 114)

จุดมุ่งหมายของการประเมิน

ในขั้นตอนแรกของกิจกรรมการประเมินจะต้องกำหนดจุดมุ่งหมายและระบุการนำผลการประเมินไปใช้ให้ชัดเจนโดยเฉพาะผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจซึ่งจะเป็นผู้ใช้ผลของการประเมินซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การประเมินมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการและการดำเนินโครงการให้ดียิ่งขึ้น แต่ขณะเดียวกันจุดมุ่งหมายเฉพาะของการประเมินก็จะต้องกำหนดให้ชัดเจนโดยผู้ที่ต้องการใช้ผลการประเมินนั้น ๆ เช่น เพื่อปรับปรุงการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงกระบวนการวางแผนโครงการ เพื่อชี้แจงผลการดำเนินงานต่อผู้ตรวจสอบและผู้บริหาร เพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณ เพื่อรายงานผลการดำเนินงานโครงการให้สาธารณะได้รับทราบเพื่อขยายโครงการ เพื่อดำเนินโครงการต่อเนื่องหรือระงับโครงการ เพื่อตัดสินใจว่าวิธีการหรือเทคนิคใหม่ ๆ ที่นำมาใช้ประสบผลสำเร็จหรือไม่ เพื่อปรับปรุงทักษะการประเมินของผู้ประเมินเอง เป็นต้น

การประเมินโครงการที่ดีควรจะได้มาซึ่งสารสนเทศ (Information) เพื่อตอบคำถามดังต่อไปนี้คือ

1. โครงการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด
2. การประเมินผลโครงการเกิดความคุ้มค่าหรือไม่ (Cost-effective)
3. โครงการมีผลกระทบ (ผลกระทบระยะยาวหรือหลังสิ้นสุดโครงการ / ผลกระทบระหว่างดำเนินโครงการ) ต่อกลุ่มเป้าหมายหรือผู้เข้าร่วมโครงการอะไรบ้าง
4. ควรจะตัดสินใจอย่างไรเกี่ยวกับโครงการ

ขอบข่ายของการประเมิน

การกำหนดขอบข่ายของการประเมิน (Evaluation areas) ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายของการประเมิน หากพิจารณาตั้งแต่การกำหนดโครงการจนกระทั่งนำโครงการไปปฏิบัติจนแล้วเสร็จ สมบูรณ์จะพบว่า การประเมินโครงการที่เต็มรูปแบบหรือครอบคลุมอย่างแท้จริงนั้น ประกอบด้วย ขอบข่าย 5 ด้านคือ ด้านบริบทหรือสภาวะแวดล้อม (Context) ด้านปัจจัยป้อน (Input) ด้านกระบวนการ (Process) ด้านผลผลิต (Product) และด้านผลกระทบ (Effect/Impact)

การประเมินด้านบริบทหรือสภาวะแวดล้อม และการประเมินด้านปัจจัยป้อนจะทำการประเมินก่อนเริ่มดำเนินโครงการ การประเมินด้านกระบวนการจะทำการประเมินในระหว่างดำเนินโครงการ ส่วนการประเมินด้านผลผลิตและด้านผลกระทบจะทำการประเมินหลังสิ้นสุดโครงการ

1. การประเมินก่อนเริ่มดำเนินโครงการ เป็นการประเมินเพื่อวางแผนโครงการ นับตั้งแต่การกำหนดหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ เป้าหมายและวิธีดำเนินโครงการ ประกอบด้วย

1.1 การประเมินบริบทหรือสภาวะแวดล้อม (Context evaluation) เป็นการประเมินความต้องการหรือจำเป็นเพื่อกำหนดโครงการซึ่งประกอบด้วยบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ปัญหาความต้องการของชุมชนและกลุ่มเป้าหมายที่จะรับบริการจากโครงการ ตลอดจนนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นของโครงการ และความเหมาะสมของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ ซึ่งผลของการประเมินจะนำไปสู่การตัดสินใจเลือกหรือกำหนด วัตถุประสงค์/เป้าหมายของโครงการ

1.2 การประเมินปัจจัยป้อน (Input evaluation) เป็นการตรวจสอบความพร้อม ทั้งด้านปริมาณ (ความเพียงพอ) และคุณภาพ (ความเหมาะสม) ของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ ความเหมาะสมของระบบบริหารจัดการและเทคโนโลยี และความเป็นไปได้ของแผนการดำเนินงาน แผนงบประมาณ และแผนบุคลากร โดยยึดหลักประสิทธิภาพและหลักความเป็นธรรม

2. การประเมินระหว่างดำเนินโครงการ (On-going evaluation) เป็นการประเมินกระบวนการ (Process evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินเกี่ยวกับวิธีการจัดกิจกรรมของโครงการหรือเมื่อนำโครงการที่วางแผนไว้ไปสู่การปฏิบัติ การดำเนินโครงการมีความก้าวหน้าหรือเป็นไปตามแผนหรือไม่ อย่างไร โดยพิจารณาว่าการนำปัจจัยป้อนมาใช้เหมาะสมมากน้อยเพียงใด เป็นไปตามลำดับขั้นตอนหรือไม่ กิจกรรมที่กำหนดขึ้นก่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการหรือเกิดประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด มีจุดแข็งจุดอ่อนอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคใด ๆ เกิดขึ้น ซึ่งผลการประเมินจะนำไปสู่การตัดสินใจปรับปรุงกิจกรรม วิธีการ หรือกระบวนการดำเนินงานให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ด้วยการจัดระบบการกำกับงาน (Monitoring system) เพื่อติดตามความก้าวหน้าและเร่งรัดการดำเนินโครงการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

3. การประเมินหลังสิ้นสุดโครงการ แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนคือ

3.1 การประเมินทันทีที่สิ้นสุดโครงการ ซึ่งเป็นการประเมินผลผลิต (Product evaluation) หรือผลลัพธ์ของโครงการโดยมุ่งตอบคำถามว่า โครงการประสบความสำเร็จตามแผนที่วางไว้หรือไม่ ผลผลิตของโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์/เป้าหมายหรือไม่ คำนวณเพียงใด

3.2 การประเมินภายหลังจากสิ้นสุดโครงการแล้วช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งเป็นการประเมินผลกระทบ (Impact evaluation) ของโครงการอันเป็นผลที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากผลผลิตของโครงการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือผลผลิตของโครงการก่อให้เกิดผลอื่น ๆ ตามมา (Outcomes) ซึ่งผลอันนั้นไม่ได้กำหนดหรือระบุไว้ในวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการ ผลกระทบของโครงการอาจเป็นได้ทั้งทางบวกและทางลบ

การประเมินผลกระทบของโครงการนิยมทำการประเมินด้วยเทคนิคการติดตามผล (Follow-up study or tracer study : สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2540 : 137) ซึ่งเป็นกระบวนการที่กระทำภายหลังจากที่ดำเนินโครงการเสร็จสิ้นไปแล้วโดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาปรับปรุงแก้ไขการดำเนินโครงการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นในอนาคต ซึ่งอาจติดตามหลังจากเสร็จสิ้นโครงการไปแล้ว 3 เดือน 6 เดือน หรือ 1 ปี เป็นต้น (สมคิด พรหมจ้อย, 2542 : 30)

ผลการประเมินหลังสิ้นสุดโครงการจะนำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับอนาคตของโครงการว่าควรจะดำเนินการต่อไปอย่างไร ควรจะมีการปรับขยายแล้วดำเนินการต่อไปอีกระยะหนึ่ง หรือควรจะสิ้นสุดโครงการไปตามเวลาที่กำหนดไว้หรือเพื่อล้มเลิกโครงการ หรือควรที่จะได้รับการเลื่อนฐานให้เป็นงานประจำ (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2540 : 137)

ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารโครงการ (มยุรี อนุমানราชธน, 2546 : 248-259)

ปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การวางแผน การควบคุมและการดำเนินงานโครงการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดก็คือ ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารโครงการแบบบูรณาการ (Integrated project management information system : IPMIS) ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับแนวทางโครงสร้างของโครงการที่ออกแบบไว้ สารสนเทศที่ได้จากการนำเทคนิคต่าง ๆ มาใช้ไม่ว่า CPM/PERT C/SPEC และ TQM จะช่วยให้องค์การปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกโครงการ

ผู้บริหารโครงการต้องได้รับความสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานจากฝ่ายสารสนเทศ ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารโครงการเป็นกระบวนการนำเข้าข้อมูลที่มีอยู่ภายในและภายนอกโครงการ/สภาพแวดล้อม แล้วนำข้อมูลมาผ่านกระบวนการประมวลผล (Data processing) โดยอาศัยเครื่องประมวลผลเพื่อทำให้ข้อมูลเป็นสารสนเทศที่มีความหมาย ต้องมีการรวบรวมและจัดเก็บอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งมีระบบการจัดการข้อมูลในลักษณะฐานข้อมูลเพื่อให้แต่ละส่วนงานสามารถเรียกใช้งานได้

รูปแบบของระบบสารสนเทศที่นำมาใช้เพื่อการบริหารโครงการอาจแบ่งตามโครงสร้างภายในของโครงการเพื่อให้ได้ข้อมูลทั้งระดับกว้างและลึกมาใช้ในการบริหารงาน รูปแบบของระบบสารสนเทศในการบริหารแบ่งได้เป็น 3 ประเภทดังนี้ (ดำรง วัฒนา, 2539 : 26 – 29)

1. ระบบสารสนเทศเพื่อการวางแผนยุทธศาสตร์
(Information systems for strategic planning)
2. ระบบสารสนเทศเพื่อการควบคุมด้านการบริหาร
(Information systems for administrative control)
3. ระบบสารสนเทศเพื่อการควบคุมการบริการ
(Information systems for service control)

1. ระบบสารสนเทศเพื่อการวางแผนยุทธศาสตร์ การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นแผนที่ครอบคลุมช่วงระยะเวลาในอนาคตขององค์การ ข้อมูลที่ใช้ต้องทันสมัย ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่สรุปจากแหล่งต่าง ๆ ภายนอกองค์การ ได้แก่

- 1) สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันและในอนาคต
- 2) สภาพการณ์ทางการเมืองและสังคมในปัจจุบันและในอนาคต
- 3) ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี
- 4) ความสามารถและประสิทธิภาพขององค์การในปัจจุบัน
- 5) แนวโน้มความต้องการทรัพยากรต่าง ๆ

เนื่องจากลักษณะการใช้ข้อมูลในการวางแผนยุทธศาสตร์เป็นสิ่งที่ทำให้สมบูรณ์ได้ยาก แต่สามารถอาศัยแหล่งสารสนเทศที่ช่วยให้การประมวลผลเพื่อการวางแผนได้ โดยใช้ข้อมูลภายในองค์การทำการประมวลผลและสรุปในรูปของรายงานเพื่อประโยชน์ในการวางแผน นอกจากนี้อาจนำข้อมูลจากฐานข้อมูลหรือจัดซื้อจัดหาสารสนเทศสำหรับการบริหารมาใช้ร่วมด้วย รวมทั้งเชื่อมโยงระบบสารสนเทศของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกันเพื่อแลกเปลี่ยนและสื่อสารข้อมูลซึ่งกันและกัน

2. ระบบสารสนเทศเพื่อการควบคุมด้านการบริหาร จะมีลักษณะของการสรุป (Summarized Information) เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ และทรัพยากรการบริหารที่ใช้สารสนเทศดังกล่าวเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการทำความเข้าใจถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงในประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน ซึ่งมีหลายลักษณะดังนี้

- 1) สารสนเทศที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพด้านการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ เช่น เป้าหมาย เกณฑ์การวัดผลงานด้านต่าง ๆ มาตรฐาน ความคาดหวัง งบประมาณ จำนวนบุคลากร เป็นต้น
- 2) สารสนเทศที่แสดงค่าความเบี่ยงเบนไปจากแผนที่กำหนดไว้ สามารถชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของปัญหาในการปฏิบัติงานและบ่งชี้ถึงการปรับปรุงงาน เช่น ผลผลิตต่ำกว่ามาตรฐาน ผลผลิตไม่เป็นไปตามกำหนดเวลา เป็นต้น
- 3) สารสนเทศที่บ่งชี้ถึงสาเหตุของปัญหาและแนวทางในการจัดการกับสาเหตุของปัญหา เช่น ความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น
- 4) สารสนเทศที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์เพื่อการตัดสินใจหรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน เช่น กระแสต้นทุน งบกำไรขาดทุน งบแสดงฐานะทางการเงิน เป็นต้น

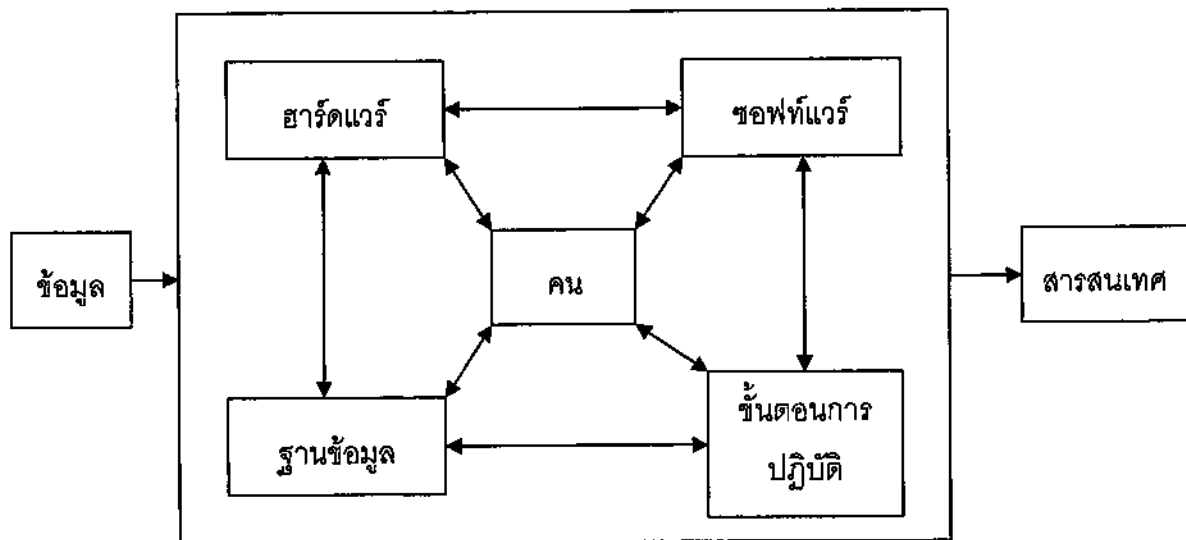
ฐานข้อมูลที่ใช้เพื่อการวางแผนควบคุมด้านการบริหาร ตลอดจนการตัดสินใจทางการบริหารประกอบด้วยส่วนประกอบหลัก 2 ส่วนคือ ฐานข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานมาตรฐานและงบประมาณ ซึ่งจะนำมาวิเคราะห์ความต้องการเกี่ยวกับประสิทธิภาพด้านการปฏิบัติงาน จะเห็นว่าระบบข้อมูลที่ผู้บริหารต้องอาศัยข้อมูลปัจจุบันเปรียบเทียบกับเกณฑ์หรือแผนที่กำหนดไว้เพื่อหาข้อสรุปหรือข้อเสนอแนะในแต่ละขั้นตอน ได้แก่ ข้อมูลที่ชี้ประเด็นปัญหา ข้อมูลชี้แนะการตัดสินใจ ข้อมูลชี้แนะการวางแผน และข้อมูลชี้แนะแนวทางการพัฒนา

3. ระบบสารสนเทศเพื่อการควบคุมการบริการ เป็นการใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการตรวจสอบผลการดำเนินงานกับเกณฑ์หรือแผนที่กำหนดไว้ การนำข้อมูลมาใช้ในการตัดสินใจทางการบริการจะขึ้นอยู่กับเกณฑ์การตัดสินใจที่กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยกำหนดโปรแกรมการตัดสินใจไว้ในการประมวลผลรายงาน โดยปรากฏในรูปของรายงานปกติหรือรายงานพิเศษเพื่อจัดทำสารสนเทศสำหรับแก้ไขปัญหาที่ประสบอยู่ รวมทั้งสามารถเรียกใช้ฐานข้อมูลสำหรับการปฏิบัติและการตัดสินใจด้านการปฏิบัติงาน (Operational decision making) โดยที่ฐานข้อมูลเหล่านี้จะมีการปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอและเป็นระบบข้อมูลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันขององค์การ

เนื่องจากสารสนเทศเป็นทรัพยากรที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารโครงการ เพราะมีบทบาทต่อความสำเร็จของโครงการในอนาคต สารสนเทศที่ผู้บริหารโครงการจะใช้ประโยชน์ได้สูงสุดควรมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

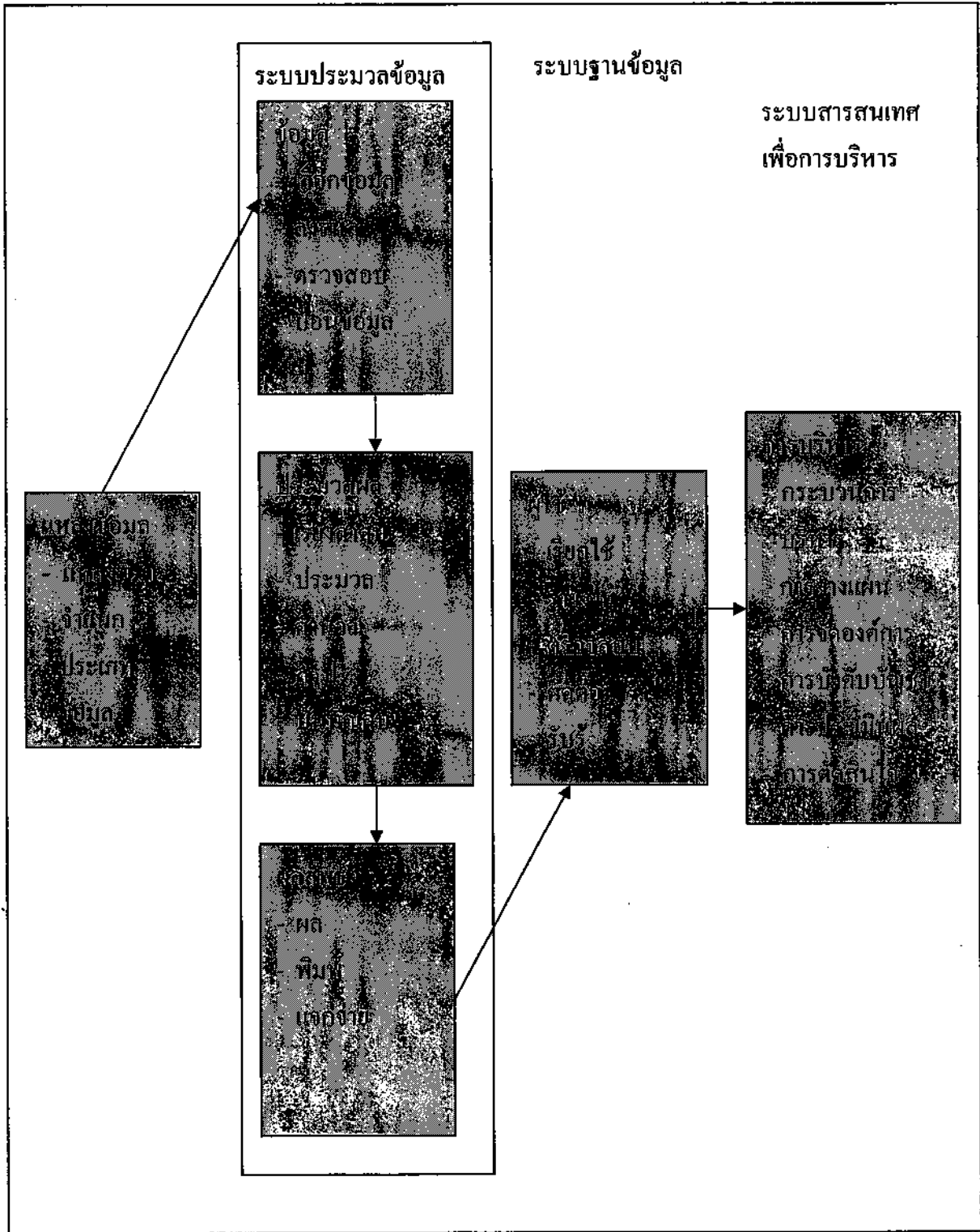
1. การทันต่อเวลา เหตุการณ์และเป็นปัจจุบัน
2. ความถูกต้องและแม่นยำ
3. ความกระชับและมีสาระสำคัญ
4. ความสอดคล้องกับสิ่งที่ผู้บริหารต้องการทราบ
5. ความสมบูรณ์ของข้อมูลที่ต้องการใช้

ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร เป็นระบบที่รวมผู้ใช้และเครื่อง โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดเตรียมสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน การบริหาร และช่วยการตัดสินใจขององค์การ โดยเริ่มต้นจากตัวข้อมูลซึ่งนำมาประมวลผลโดยกระบวนการที่ประกอบด้วย ฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ คน ฐานข้อมูล และขั้นตอนการปฏิบัติ ซึ่งจะได้ผลการประมวลผลที่เรียกว่า "สารสนเทศ" (ดำรงวัฒนา, 2539 : 18-19)



ภาพแสดงระบบของการจัดการข้อมูลด้านกายภาพ

ระบบของการจัดการข้อมูลด้านทรัพยากรเป็นระบบสารสนเทศให้ข้อมูลในรูปแบบที่
 ง่ายต่อความเข้าใจของผู้ใช้สารสนเทศ โดยข้อมูลชุดหนึ่งอาจมีโครงสร้างของข้อมูลที่ถูกนำไปใช้จัดเก็บ
 ได้จำนวนมากน้อยเท่าใดก็ได้ ระบบของการจัดการข้อมูลด้านทรัพยากรช่วยให้ผู้บริหารโครงการใช้
 ฐานข้อมูลสร้างภาพตวรรษที่มีองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น จำนวนผู้ปฏิบัติงาน ช่วงเวลาการปฏิบัติงาน
 ค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน เป็นต้น



ภาพแสดงระบบของการจัดการข้อมูลด้านทรัพยากร

ข้อดีของการนำระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารโครงการด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์มาใช้

ได้แก่ (มยุรี อนุমানราชชน, 2546 : 257 – 259)

1. ซอฟต์แวร์ของระบบสารสนเทศช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำการคำนวณใด ๆ ได้อย่างรวดเร็วและเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อมูลได้ทันที อีกทั้งสามารถนำเสนอข้อมูลออกมาอย่างเป็นรูปธรรมบนกระดาษ ขณะที่การคำนวณด้วยมือเป็นเรื่องลำบากและใช้เวลามาก
2. การควบคุมข้อมูลที่เป็นปัจจัยนำเข้าสู่ระบบสารสนเทศให้มีความถูกต้องเป็นสิ่งสำคัญที่ดำเนินการได้ ซึ่งทำให้ผลการคำนวณถูกต้อง เท่ากับเป็นการลดข้อผิดพลาดที่เกิดจากการคำนวณโดยคน
3. การค้นหาและใช้ข้อมูลทำได้ง่าย สะดวกและรวดเร็วเมื่อมีการสร้างฐานข้อมูลไว้แล้ว
4. การใช้โปรแกรมประยุกต์ใช้งานทำให้ได้โครงสร้างข้อมูลที่เป็นมาตรฐาน
5. ซอฟต์แวร์มีศักยภาพในการประมวลผลข้อมูลของโครงการขนาดใหญ่ที่มีกิจกรรมมาก
6. หน้าทีของซอฟต์แวร์ในการคัดเลือกและเรียงลำดับข้อมูล ช่วยให้ผู้ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์นำเสนอข้อมูลในรูปแบบที่เหมาะสมและเป็นระบบ
7. การวิเคราะห์วิธีสายทางวิกฤตด้วยการคำนวณค่าความยืดหยุ่น การเบี่ยงเบนในการวิเคราะห์พาเรโต จะดำเนินการได้ง่าย
8. เมื่อจัดทำฐานข้อมูลแล้ว การวิเคราะห์ในเชิงสมมติ (What if) จะทำได้ง่ายและรวดเร็ว
9. ฐานข้อมูลโครงการสามารถเชื่อมต่อกับฐานข้อมูลขององค์การแม่
10. ซอฟต์แวร์ช่วยให้การรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานสอดคล้องกับโครงสร้างขององค์การ
11. การจัดทำรายงาน เอกสาร และภาพต่าง ๆ ที่มีคุณภาพสูงช่วยอำนวยความสะดวกการเผยแพร่ข้อมูล
12. การคำนวณที่รวดเร็วมาก ช่วยลดเวลาของการจัดทำรายงาน ซึ่งเชื่ออำนาจให้ผู้บริหารควบคุมโครงการได้มากขึ้น และทำการวิเคราะห์แนวโน้มได้ถูกต้องมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารโครงการจะสนองตอบสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้เร็วขึ้น
13. รูปแบบของรายงานอาจกำหนดโครงสร้างโดยใช้โครงสร้างการแยกแยะงานหรือโครงสร้างการแยกแยะขององค์การ
14. ซอฟต์แวร์ช่วยให้ผู้บริหารโครงการ ซึ่งเคยทำการประมวลผลข้อมูลจำนวนมากด้วยมือ มีเวลามากขึ้นในการบริหารโครงการและบุคลากรของโครงการ
15. วิธีการสำเนาข้อมูลของโครงการทำได้ง่ายกว่าวิธีการอื่น ๆ
16. ผู้บริหารโครงการสามารถจัดทำรายงานด้วยตนเอง

ข้อเสียของการนำระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารโครงการด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์

มาใช้ได้แก่

1. ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการฝึกอบรมและการพัฒนาเพื่อการจัดหาฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ และการสูญเสียด้านการผลิตที่เกิดขึ้นขณะนำระบบใหม่นี้มาใช้
2. ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นในการดูแลรักษาและปรับปรุงระบบสารสนเทศ
3. อาจทำให้เกิดความจำเป็นต้องทำการปรับโครงสร้างองค์การ
4. อาจมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงในการนำระบบสารสนเทศใหม่มาใช้ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อขวัญ กำลังใจและผลิตภาพขององค์การ
5. ในกรณีที่เครื่องคอมพิวเตอร์ใช้การไม่ได้ การปฏิบัติงานขององค์การจะหยุดชะงัก โดยเฉพาะเมื่อไม่มีการติดตั้งระบบสำรองข้อมูล
6. ถ้าไม่มีระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูล ข้อมูลอาจเกิดการสูญหายได้

การยุติโครงการ

ในกระบวนการบริหารโครงการ ขั้นตอนสุดท้ายคือ การยุติโครงการหรือการปิดโครงการ (Project Closing) แม้ว่าจะไม่มีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวทางด้านเทคนิคของโครงการก็ตาม แต่มีผลต่อความรู้สึกหรือเจตคติของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้บริหารโครงการ ทีมงาน และผู้เกี่ยวข้องในองค์กร ตลอดจนกลุ่มเป้าหมายของโครงการหรือขยายวงกว้างไปถึงชุมชนหรือสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับสาธารณะขององค์กรภาครัฐ หรือโครงการที่มีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากและเป็นโครงการระยะยาว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานโครงการ ลักษณะการบริหารโครงการ สาเหตุและวิธีการ ลักษณะหรือรูปแบบการยุติโครงการ เป็นสำคัญ การยุติโครงการจึงเป็นภารกิจที่สำคัญที่ผู้บริหารโครงการจะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ มีการวางแผนเตรียมการไว้เป็นอย่างดี

สาเหตุของการยุติโครงการ

การยุติโครงการเกิดขึ้นเนื่องมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้ (มยุรี อนุมานราชธาน, 2546 : 287)

1. โครงการได้ดำเนินงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
2. โครงการดำเนินการล่าช้าจนไม่เกิดความก้าวหน้าอีกต่อไป
3. โครงการดำเนินการล่าช้าอย่างไม่มีกำหนดแล้วเสร็จ
4. ทรัพยากรของโครงการได้ถูกโยกย้ายถ่ายเทไปใช้ในโครงการอื่น ๆ แล้ว
5. บุคลากรโครงการโดยเฉพาะผู้บริหารโครงการไม่สามารถทำงานร่วมกับผู้ปฏิบัติงานหรือเกิดความขัดแย้งกับผู้บริหารระดับสูงขององค์การ
6. เหตุการณ์ภายนอกโครงการที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเหตุการณ์อื่น ๆ ที่ไม่สามารถทราบล่วงหน้าได้

เมื่อมีการตัดสินใจที่จะยุติโครงการไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม สัญญาต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการจะต้องยุติลงด้วยเช่นกัน และจะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านการเงินและด้านเทคนิคเพื่อนำมาวิเคราะห์หรือข้อมูลเพื่อรายงานให้ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงทราบ ส่วนผู้ปฏิบัติงานโครงการก็จะถูกโอนย้ายจากโครงการหรือได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานใหม่แล้วแต่กรณี

วิธีการยุติโครงการ

วิธีการยุติโครงการสามารถกระทำได้ 4 วิธี ดังต่อไปนี้ (ปรับปรุงจากมยุรี อนุমানราชธน, 2546 : 288-290 และ ทวีป ศิริรัศมี, 2545 : 161-164)

1. การระงับโครงการ (Extinction) การยุติโครงการโดยวิธีนี้สืบเนื่องมาจากโครงการได้ประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการแล้ว หรือโครงการไม่ประสบความสำเร็จหรือถูกแทนที่ด้วยโครงการอื่นที่ดีกว่าหรือมีประสิทธิภาพมากกว่า หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยที่ผู้บริหารหรือนักการเมืองซึ่งสนับสนุนโครงการเป็นฝ่ายสูญเสียอำนาจทางการบริหารรัฐบาล เมื่อตัดสินใจจะระงับการดำเนินงานโครงการแล้ว กิจกรรมหลักต่าง ๆ ของโครงการอาจจะต้องยกเลิกไปหรือยุติลง แต่กิจกรรมที่ผู้บริหารองค์การต้องดำเนินการต่อไปยังมีอีกหลายกิจกรรม เช่น การโยกย้ายสมาชิกของทีมงานโครงการไปปฏิบัติงานใหม่ หรือแจกจ่ายเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในโครงการออกไปจากโครงการตามที่กำหนดไว้ในสัญญาของโครงการหรือในลักษณะที่สอดคล้องกับวิธีการที่กำหนดไว้ขององค์การ และการจัดเตรียมรายงานสุดท้ายของโครงการซึ่งเป็นประวัติโครงการ

2. การรวมโครงการเข้าเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ (Inclusion) การยุติโครงการโดยวิธีนี้เป็นผลมาจากการที่โครงการประสบความสำเร็จหรือก่อให้เกิดผลสำเร็จเป็นอย่างมากโดยที่สมาชิกทีมงานโครงการเป็นสมาชิกขององค์การหลัก ซึ่งองค์การหลักจะยุติโครงการนี้ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งขององค์การหลักอย่างเป็นทางการ ขณะที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของโครงการมาเป็นหน่วยงานหรือส่วนหนึ่งขององค์การหลัก โดยจะต้องมีการดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณและการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับวิธีการและมาตรฐานขององค์การหลัก ซึ่งในระยะแรกจะอยู่ในความดูแลช่วยเหลือขององค์การหลัก

3. การผสมผสานโครงการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับองค์การหลัก (Integration) การยุติโครงการวิธีนี้ มักใช้กับโครงการที่ประสบความสำเร็จและเป็นวิธีที่มีความซับซ้อนมากที่สุด ทรัพย์สิน เครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ และบุคลากรของโครงการจะถูกโอนย้ายไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การหลัก ผลลัพธ์ของโครงการอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการดำเนินงานขององค์การหลัก

4. การยุติโครงการอันเนื่องมาจากการถูกตัดงบประมาณ (Starvation) การยุติโครงการโดยวิธีนี้อาจกล่าวได้ว่าไม่ใช่การยุติโครงการโดยแท้จริง เนื่องจากโครงการได้ดำเนินงานเสร็จสิ้นภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์ด้านใดด้านหนึ่งของโครงการ เมื่อโครงการถูกตัดงบประมาณหรือลดงบประมาณอันเนื่องมาจากสถานะเศรษฐกิจถดถอยซึ่งจำเป็นต้องรับมือกับสถานการณ์นั้น การถูกตัดงบประมาณโครงการ ซึ่งมักเกิดขึ้นบ่อยจนสามารถใช้เป็นเครื่องมือที่ถึงสถานะการยุติโครงการได้

เนื่องจากการบริหารโครงการครอบคลุมสาระอันเป็นบริบทสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการดำเนินงานโครงการ จึงมีการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยในด้านนี้โดยเฉพาะดังนี้ (ปรับปรุงจากทวีป ศิริวิศมี, 2545 : 167-169)

1. ลักษณะการบริหารโครงการที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของโครงการมีแนวทางดังนี้

- 1.1 ใช้กระบวนการในการบริหารโครงการที่เป็นระบบและพยายามใช้อย่างสม่ำเสมอ
- 1.2 พยายามผลักดันให้องค์การใช้เทคนิคการบริหารโครงการและให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม
- 1.3 ต้องมีการจัดทำแผนที่ดีตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ
- 1.4 พยายามลดการเปลี่ยนแปลงขอบเขตของงาน โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการที่เป็นไปได้
- 1.5 พึงระลึกว่าแผนกำหนดเวลาและต้นทุนค่าใช้จ่ายโครงการแยกกันไม่ออก
- 1.6 เลือกคนที่เหมาะสมเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ
- 1.7 ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่ผู้บริหารต้องสนับสนุนโครงการไม่ใช่ข้อมูลการบริหารโครงการ
- 1.8 พยายามให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการดำเนินงานโครงการรู้สึกมีส่วนร่วมในความสำเร็จของโครงการ
- 1.9 เน้นที่ผลงานที่จะส่งมอบมากกว่าทรัพยากรที่ใช้
- 1.10 สร้างระบบการสื่อสารที่ดี ความร่วมมือและความเชื่อถือระหว่างกัน เพื่อหนทางสู่ความเป็นมืออาชีพในการบริหารโครงการ
- 1.11 พยายามอย่าให้มีการประชุมที่ไม่ให้ผลสรุปอะไรที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน
- 1.12 เน้นการตรวจสอบหาปัญหาที่พบแต่เนิ่น ๆ เพื่อแก้ไขให้เร็วที่สุดภายใต้ค่าใช้จ่ายที่คุ้มค่าที่สุด
- 1.13 มีการประเมินและวัดผลความก้าวหน้าของโครงการทุกระยะ
- 1.14 ใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำหรับจัดการโครงการเป็นเพียงเครื่องมือช่วย ไม่ใช่แทนการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพและความชำนาญงานของบุคลากร
- 1.15 ให้มีการฝึกอบรมในหลักสูตรที่เห็นว่าจำเป็นกับผู้ปฏิบัติงานทุกคนตามช่วงเวลาที่กำหนดตลอดอายุการทำงาน

2. ลักษณะการบริหารโครงการที่มีความสัมพันธ์กับความล้มเหลวของโครงการ ครอบคลุมองค์ประกอบดังต่อไปนี้

2.1 การวางแผนโครงการ

- 2.1.1 การกำหนดระยะเวลาดำเนินงานโครงการที่เร่งรัดเกินไป
- 2.1.2 การกำหนดงบประมาณดำเนินงานโครงการต่ำเกินกว่าจะดำเนินงานให้สำเร็จได้
- 2.1.3 ขาดการศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility study) ของโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการขนาดใหญ่ โครงการที่มีกิจกรรมซับซ้อน หรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมใหม่ ๆ

2.2 การบริหารทีมงานรับผิดชอบโครงการ

- 2.2.1 ผู้บริหารโครงการไม่มีความชำนาญในการบริหาร
- 2.2.2 ความสัมพันธ์ของทีมงานไม่ดี
- 2.2.3 ทีมงานไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ

2.3 การประสานงาน

- 2.3.1 ขาดการประสานงานกับองค์กรหลัก
- 2.3.2 ขาดการประสานงานกับผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการหรือสาธารณชน เพื่อให้การสนับสนุนการดำเนินงานโครงการ
- 2.3.3 ขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การสนับสนุนการดำเนินงานโครงการ

2.4 การกำกับติดตามและการควบคุมโครงการ

- 2.4.1 ขาดการกำกับติดตามและควบคุมการดำเนินงานที่ต่อเนื่องและเหมาะสม โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ โครงการที่มีกิจกรรมซับซ้อน เกี่ยวข้องกับองค์กรหรือบุคคลหลายฝ่าย หรือโครงการใหม่ ๆ
- 2.4.2 ไม่ได้นำผลการติดตามผลมาใช้ในการพิจารณาตัดสินใจหรือแก้ปัญหาอย่างเพียงพอ

ปัจจัยเกื้อหนุนที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จมีอยู่หลายปัจจัย ขณะที่ปัจจัยที่ช่วยให้โครงการรอดพ้นจากความล้มเหลวก็มีอยู่มากมายเช่นกัน แต่ปัจจัยสำคัญยิ่งที่ขัดขวางความสำเร็จของโครงการ ได้แก่ การขาดการประสานงานและการขาดมนุษย์สัมพันธ์ การเน้นการประสานงานและมนุษย์สัมพันธ์อาจจะทำให้โครงการประสบความล้มเหลวน้อยลง แต่อาจไม่เกื้อหนุนให้โครงการประสบผลสำเร็จ ที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดก็คือการวางแผนโครงการที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่จำเป็นสูงสุดต่อความสำเร็จของโครงการ

บทที่ 5

บทสรุป

จากการที่ผู้จัดทำได้ทำการศึกษาและประมวลแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและจัดทำโครงการที่น่าสนใจและมีความสำคัญต่อการนำไปสู่กระบวนการบริหารจัดการจัดทำโครงการที่มีประสิทธิภาพนั้น กล่าวโดยสรุปว่า ในการวางแผนงาน/โครงการ สิ่งที่ต้องดำเนินการเป็นอันดับแรก คือ การกำหนดนโยบาย เพื่อให้เป็นกรอบแนวทางในการวางแผนการปฏิบัติงาน ซึ่งช่วยให้มองเห็นภาพรวมในการบริหารงานของหน่วยงานที่มีจุดมุ่งหมายและมีทิศทางที่เหมาะสม บุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและเป็นข้อผูกมัดในการปฏิบัติงาน เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ลดความซ้ำซ้อนและลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมทั้งช่วยให้ประหยัดทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณ ด้านเวลา และด้านบุคลากร ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรต้องคัดเลือกโครงการที่ดีที่สุดเพื่อประโยชน์สูงสุดเมื่อนำโครงการไปดำเนินการ การในการคัดเลือกโครงการผู้บริหารต้องคำนึงถึงปัจจัยเกื้อหนุนและปัจจัยขัดขวางที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน เมื่อโครงการพร้อมที่จะนำไปดำเนินการ ผู้บริหารโครงการต้องอำนวยความสะดวกและติดตามควบคุมโครงการโดยเน้นความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบบย่อยต่าง ๆ โดยอาศัยภาวะผู้นำและแรงจูงใจ ข้อสรุปที่ได้จากการประเมินผลก่อนและระหว่างการทำโครงการจะช่วยให้ผู้บริหารโครงการทราบข้อมูลหลังจากมีการอนุมัติให้จัดทำโครงการ ผู้บริหารโครงการต้องวางแผนดำเนินงานโครงการอย่างละเอียดด้วยเทคนิคต่าง ๆ การวางแผนพัฒนาและการบริหารโครงการต่างมีความสัมพันธ์ต่อกันโดยโครงการจะเป็นฐานหรือเค้าโครงที่สำคัญของแผนพัฒนา และเมื่อนำโครงการมาบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการ ก็จะทำให้เกิดผลตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายและการพัฒนาตามโครงการที่กำหนดไว้ โครงการจึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแผนพัฒนาทุกแผน การนำเอาแผนไปปฏิบัติส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของโครงการที่บรรจุไว้ในแผนไปปฏิบัตินั่นเอง หลังจากนั้นจึงออกแบบจัดทำหรือเขียนโครงการให้สอดคล้องกับลักษณะของบทบาทและภารกิจขององค์กรตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งจะต้องแสดงรายละเอียดอย่างเป็นขั้นตอนและสอดคล้องกันอย่างเป็นเหตุเป็นผลและมีความชัดเจนตามองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ ชื่อโครงการ หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์และ/หรือเป้าหมายของโครงการ สถานที่ดำเนินงาน ระยะเวลาดำเนินงาน วิธีการดำเนินงาน งบประมาณ ผลที่คาดว่าจะได้รับ ผู้รับผิดชอบโครงการ เป็นต้น โดยคำนึงถึงความสำคัญ ความเป็นไปได้ ความคุ้มค่า/ความประหยัด ความมีประโยชน์ ความทันสมัย ใช้สำนวนภาษาที่มีประสิทธิภาพ สุภาพ กระชับรัดกุม สื่อความหมายได้ชัดเจน เข้าใจง่าย ซึ่งจะช่วยให้อ่านาจออนุมัติโครงการพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินงาน รวมทั้งจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินการได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำความเข้าใจและปฏิบัติตามแผนงาน/โครงการได้อย่างถูกต้อง และเมื่อมีการนำแผนงาน/โครงการไปปฏิบัติ ก็จะต้องมีระบบการบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย การควบคุมโครงการ การประเมินโครงการ และการยุติโครงการ ระบบการบริหารเหล่านี้จะช่วยลดความเสี่ยงจากการ

ดำเนินงานโครงการ ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้ เกิดระบบการประสานงานและความร่วมมือที่ดี สามารถแก้ไขปัญหาและข้อผิดพลาดต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานที่อาจทำให้โครงการไม่สัมฤทธิ์ผลได้ทันเวลาที่ และทำให้ทราบผลการดำเนินงานในทุกๆ ระยะ การประเมินผลโครงการจะทำให้ทราบผลลัพธ์และปัญหาของการดำเนินโครงการ ในกรณีที่โครงการดำเนินงานไปด้วยความเรียบร้อย ก่อนที่จะยุติโครงการ ผู้บริหารโครงการต้องมั่นใจว่างานทั้งหมดเป็นไปตามแผนอย่างสมบูรณ์ กิจกรรมในขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหารโครงการจะมีความคาบเกี่ยวกันและควรดำเนินการในช่วงเวลาที่เหมาะสม เช่น การประเมินความเป็นไปได้ของโครงการต้องกระทำไปพร้อม ๆ กับการเตรียมจัดทำโครงการ การประเมินผลระหว่างดำเนินโครงการต้องกระทำควบคู่ไปกับการอำนวยความสะดวกและติดตามควบคุมโครงการ เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรค

1. ผู้ปฏิบัติงานด้านแผนงานโครงการ ขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องกระบวนการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ เทคนิคและวิธีการจัดทำโครงการ ซึ่งต้องดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์หรือภารกิจขององค์กรหลัก
2. การบริหารโครงการไม่ได้มุ่งเน้นที่ผู้ประสานงานโครงการเป็นหลักในการรับผิดชอบโครงการ ทำให้ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติงานตามโครงการ
3. แผนงาน/โครงการที่จัดทำขึ้น ไม่มีความชัดเจน ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรหลัก ขาดตัวชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์ ขาดความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่จะนำเสนอผู้บริหารในการพิจารณาอนุมัติโครงการ
4. การบริหารและจัดทำโครงการยังขาดการสนับสนุนข้อมูลจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยเฉพาะฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการ การพัฒนาตัวชี้วัดของแผนงาน/โครงการ
5. การบริหารและจัดทำโครงการยังขาดการสร้างระบบแรงจูงใจ เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันของบุคลากรตามโครงการ เนื่องจากบุคลากรส่วนใหญ่เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีงานประจำอยู่แล้ว เมื่อมีการเพิ่มหน้าที่ความรับผิดชอบขึ้น ควรมีการพิจารณาทบทวนระบบค่าตอบแทนที่สามารถกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในอันที่จะสะท้อนถึงการบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพ
6. การควบคุมโครงการมีเพียงการนำเทคนิค Grantt-Chart มาใช้ แต่ยังขาดการใช้เทคนิค Pert และ CPM เพื่อควบคุมระยะเวลาของกิจกรรม ติดตามผลงานของกิจกรรมตามแผนงาน/โครงการนั้น ๆ
7. ผู้บริหารโครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการขาดการติดตาม ประเมินผลโครงการอย่างต่อเนื่อง ทำให้ไม่ทราบถึงผลการดำเนินงาน หรือผลกระทบด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินงาน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันเวลาที่ ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ข้อเสนอแนะที่ควรให้ความสนใจ

1. การสร้างระบบฐานข้อมูล โดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็น การเชื่อมโยงข้อมูลภายในกระทรวงแรงงาน ในด้านโครงการที่สำคัญตามนโยบายของรัฐบาล นโยบายของกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นฐานข้อมูลประกอบการวางแผน การจัดทำ แผนงาน/โครงการได้อย่างชัดเจน ไม่เกิดความซ้ำซ้อนและควบคุมการดำเนินงานตามแผนงาน/ โครงการได้อย่างถูกต้อง

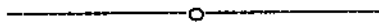
2. การให้ความสำคัญกับโครงสร้างการบริหารและการดำเนินงานโครงการ ตลอดจน บุคลากร ทั้งในด้านความรู้ ศักยภาพ ความมีพลังที่จะขับเคลื่อนโครงการและพัฒนาระบบการตอบ แทนเพื่อเป็นสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานเป็นพิเศษนอกเหนือจากงานประจำ เป็นการสร้างขวัญและ กำลังใจและสร้างมีอาชีพในการบริหารและจัดทำโครงการ เนื่องจากบุคลากรเป็นหัวใจในการบริหาร และพัฒนาโครงการ

3. จัดหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจด้านการวางแผน เทคนิค และวิธีการจัดทำโครงการ การบริหารโครงการ แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการวางแผน ยุทธศาสตร์ การจัดทำแผนงาน/โครงการ

4. การบริหารโครงการให้ประสบความสำเร็จ ควรมุ่งที่ผู้ประสานงานโครงการหรือ ผู้รับผิดชอบโครงการ เนื่องจากเป็นงานที่มีขั้นตอนการดำเนินงานที่ละเอียด การรับผิดชอบหน้าที่ โดยตรงตลอดระยะเวลาโครงการ จะทำให้การบริหารโครงการมีประสิทธิภาพ เกิดการควบคุม การติดตาม การประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการรัดกุมยิ่งขึ้น

5. ผู้ประสานงานโครงการ ควรเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ดี เพื่อประสานความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือระหว่างผู้ปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการ ควรหา มาตรการในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติงานในการบริหารและจัดทำโครงการ

6. ส่งเสริมให้มีการนำเทคนิค Pert และ CPM มาใช้ในการบริหารควบคุมการ ปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการอย่างจริงจัง



บรรณานุกรม

- ชัยยศ สันติวงษ์. การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2539
- ดำรง วัฒนา. การนำระบบสารสนเทศไปใช้ในการปรับปรุงการบริหารภาครัฐ. กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 2539
- ทวีป ศิริรัศมี. การวางแผนพัฒนาและประเมินโครงการ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2545.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. การประเมินผลโครงการสาธารณะ. กรุงเทพฯ : มปท., 2532
- เทียนฉาย กิระนันท์. แผนโครงการและงบประมาณ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530
- ธงชัย สันติวงษ์. การบริหารเชิงกลยุทธ์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2539
- นันทิยา หุตานุกูตรและณรงค์ หุตานุกูตร. SWOT : การวางแผนกลยุทธ์ธุรกิจชุมชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. อุบลราชธานี : ฝ่ายผลิตและบริการเอกสารสำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2543
- ประชุม รอดประเสริฐ. การบริหารโครงการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : เนติกุลการพิมพ์, 2535
- ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ. การวางแผนและการวิเคราะห์โครงการ. กรุงเทพมหานคร : บริษัทเม็ดยา-พรินติ้ง, 2542
- ประเสริฐ วัฒนกุลวงษ์. การวิเคราะห์นโยบายและแผน. กรุงเทพฯ : หจก.คุณพินอักษรกิจ, 2536
- มยุรี อนุมานราชธน. การบริหารโครงการ. พิมพ์ครั้งที่ 3. เชียงใหม่ : โรงพิมพ์ดาว, 2546
- เยาวดี รามชัยกุล วิบูลย์ศิริ. การประเมินโครงการ : แนวคิดและแนวปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542
- วีระพล สุวรรณรัตน์. ความรู้เบื้องต้นในการจัดทำแผนและโครงการ ตอนการประเมินผลแผนและโครงการ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรพัฒนา, 2524
- สถาบันดำรงราชานุภาพ และสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. กรุงเทพฯ : บริษัทบพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2539
- สมคิด พรมจ้อย. เทคนิคการประเมินโครงการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2542

- สมหวัง พิธิยานุวัฒน์. รวมบทความทางการประเมินโครงการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533
- สุพาดา สิริกุตตาและคณะ. การวางแผนและการบริหารโครงการ (Planning and Project Management). กรุงเทพฯ : บ้านเสรีรัตน์, 2543
- สุวัฒน์ พัฒนไพบูลย์. บริหารโครงการ. กรุงเทพฯ : บริษัทซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด (มหาชน), 2540
- อนันต์ เกตุวงศ์. หลักและเทคนิคการวางแผน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์, 2541
- อุทัย บุญประเสริฐ. วิธีการวางแผนโครงการตามแบบเหตุผลสัมพันธ์ (Logical Framework Planning). กรุงเทพมหานคร : บรรทัดทองการพิมพ์, 2524