

การบริหารโครงการในมุมมองนักบริหาร

ดร.วันชัย เมฆจันทิก [Ph.D.]

กลุ่มงานนโยบายและแผน กองแผนงาน

การนำการบริหารโครงการ มีการดำเนินงานเป็นที่นิยมแพร่หลายในองค์กรและสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้องค์กรและสังคมบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาได้มากยิ่งขึ้นกว่าการใช้การบริหารทั่วไป ซึ่งเป็นการบริหารงานประจำ เนื่องจากการบริหารโครงการเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดที่เมื่อนำมาใช้ดำเนินกิจกรรมที่ซับซ้อนหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีต่าง ๆ จะทำให้องค์กรและสังคมได้รับประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่อย่างจำกัดภายใต้เงื่อนไขด้านเวลา สภาพแวดล้อมภายในองค์กรระหว่างองค์กรและภายนอกองค์กร ดังที่ปรากฏในการดำเนินงานขององค์กรภาคอุตสาหกรรม ภาคเอกชน และภาครัฐ

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

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

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

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

ผู้ปฏิบัติงานในทุกส่วนขององค์กร และเป็นการบริหารจัดการข้ามอำนาจหน้าที่ขององค์กรโครงการ ลักษณะนี้ทำให้การดำเนินงานโครงการแตกต่างจากการบริหารงานทั่วไป”

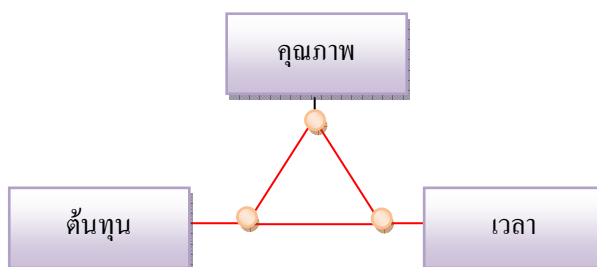
จากความหมายของ “โครงการ” ข้างต้น ในที่นี้สามารถสรุปความหมายของ “โครงการ” ว่าหมายถึง “กลุ่มของกิจกรรมที่สัมพันธ์กัน และจัดทำเป็นพิเศษอย่างเป็นระบบเพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรอย่างฉลาดที่สุดในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ อันได้แก่ผลประโยชน์ตอบแทนหรือผลได้อย่างใดอย่างหนึ่งในอนาคต กิจกรรมดังกล่าวต้องมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด”

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

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

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

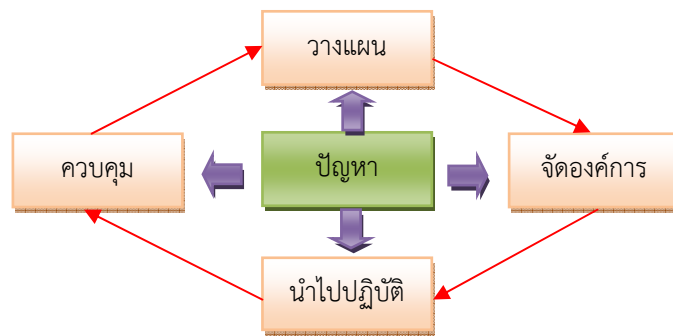
- วัตถุประสงค์ของโครงการ (Project objectives) หมายถึง ผลลัพธ์ที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นเมื่อมีการดำเนินงานโครงการจนแล้วเสร็จ ถ้าเป็นการบริหารทั่วไปมักเน้นวัตถุประสงค์ด้านคุณภาพ ต้นทุน และเวลาเท่านั้น ขณะที่การบริหารโครงการสามารถเน้นวัตถุประสงค์ด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว ได้แก่ คุณภาพหรือต้นทุนหรือเวลา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



ภาพที่ ๑ วัตถุประสงค์ของโครงการ : คุณภาพ/ต้นทุน/เวลา

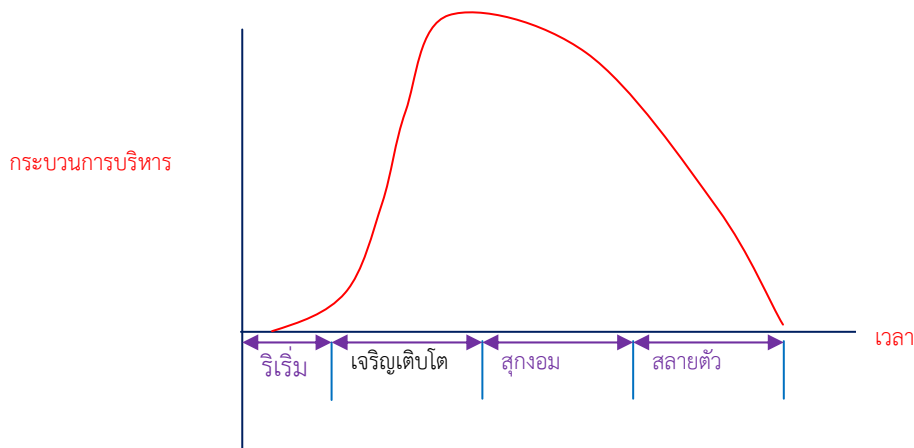
- กระบวนการบริหาร (Management process) ในการบรรลุวัตถุประสงค์แต่ละด้านของโครงการ กระบวนการบริหารที่นำมาใช้ต้องสอดคล้องกับโครงการที่มีลักษณะเฉพาะกิจ แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารโครงการมีอยู่ ๒ แนว คือ

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



ภาพที่ ๒ วงจรการแก้ไขปัญหา

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



ภาพที่ ๑-๓ วงจรการบริหารโครงการ

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

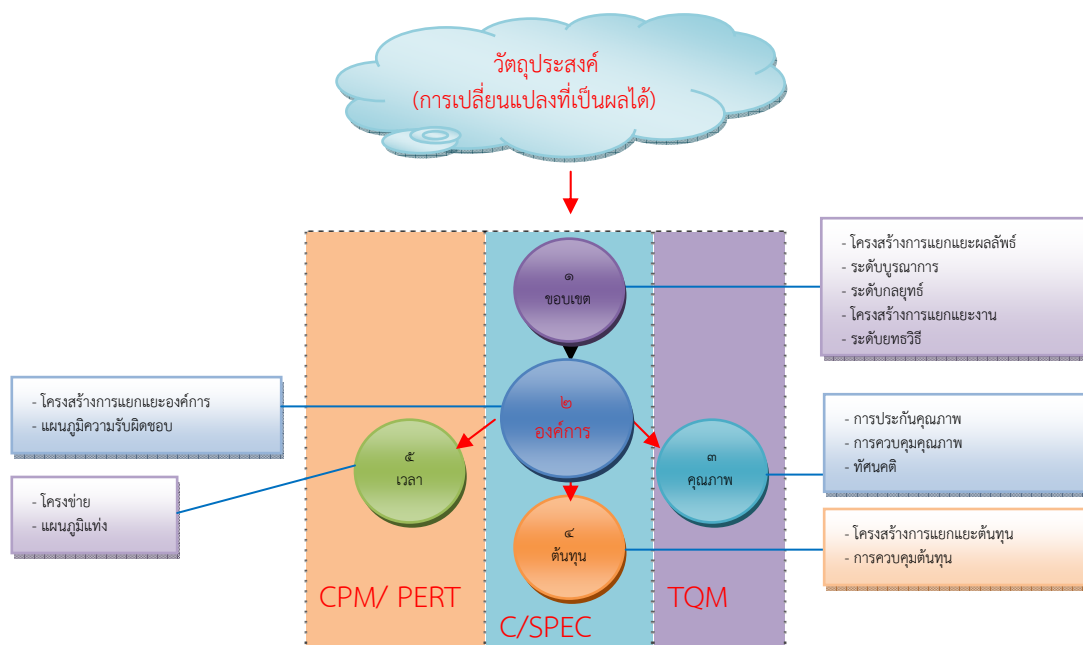
ประสานกิจกรรมของโครงการกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการให้สามารถดำเนินงานไปได้ ส่วนผู้บริหารระดับยุทธวิธีหรือระดับล่างรับผิดชอบด้านการกำกับควบคุมการปฏิบัติงานเพื่อให้การผลิตผลิตภัณฑ์และการบริการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ระดับการบริหารโครงการทั้งสามที่กล่าวมารับผิดชอบในการจัดการวัตถุประสงค์ของโครงการทั้ง ๓ ด้าน ดังนี้ (Turner, ๑๙๙๓: ๑๕)

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

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

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



ภาพที่ ๔ การบริหารโครงการแนวทางโครงสร้าง

คิดถึงอะไรก่อนเขียนโครงการ?

ในฐานะหน่วยงานระดับเรือนจำและทัณฑสถาน สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงก่อนการวางแผนเขียนโครงการคือ

๑. คิดถึงตนเอง มีหลักการคิดจำแนกได้ ๒ สถานะ คือ

๑.๑ สถานะของตนเอง พิจารณาใน ๒ มิติ คือ

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

๑.๒ สถานะของงาน พิจารณา ใน ๒ มิติ คือ

- มิติเพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงาน
- มิติเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงาน

*** การตัดสินใจเป็นโครงการเพื่อแก้ไขปัญหา หรือโครงการพัฒนาการปฏิบัติงานนั้น พิจารณาได้จากองค์ประกอบ ดังนี้

- ๑) โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงาน เป็นโครงการในลักษณะที่ผู้ต้องการแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในปัจจุบัน-อดีต และเคยก่อให้เกิดความเสียหายหรือส่งผลกระทบต่อการทำงาน
- ๒) โครงการเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงาน เป็นโครงการในลักษณะที่ผู้ต้องการพัฒนาการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นหรือเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตที่จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือส่งผลกระทบต่อการทำงาน

ทั้ง ๒ สถานะ จะทำให้ได้ข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งการปฏิบัติอาจต้องนำไปรวบรวมกับระดับงาน ฝ่าย ส่วน และเรือนจำเพื่อให้สามารถเขียนโครงการได้สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานต้นสังกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะบางโครงการอาจคาบเกี่ยวกันระหว่างงานในฝ่าย หรือระหว่างฝ่ายในส่วน หรือระหว่างส่วนของเรือนจำและทัณฑสถานก็ได้

๒. คิดถึงองค์การ โดยเฉพาะหน่วยงานเรือนจำและทัณฑสถาน ดังนี้

๒.๑ องค์ประกอบพื้นฐานเป็นอย่างไร พร้อมหรือไม่ (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ อาคาร สถานที่)

๒.๒ มีปัญหาอะไรที่ควรแก้ไขตามลำดับความเร่งด่วน

ผู้เขียนใช้ข้อมูลที่เคยผ่านการปฏิบัติหน้าที่ภายในเรือนจำ ประกอบกับการทำหน้าที่อาจารย์ผู้สอน และที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และดุซก๊วินท์ของนักศึกษาในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ การค้นคว้าและผลิตงานเขียนหนังสือวิชาการเรื่องการวิเคราะห์และการบริหารโครงการ หนังสือทฤษฎีองค์การและการจัดการ ซึ่งผู้เขียนใช้เป็นพื้นฐานในการเขียนเอกสารฉบับนี้ จึงหวังอย่างยิ่งว่าจะเกิดประโยชน์ต่อข้าราชการเรือนจำและทัณฑสถาน ในการเขียนและบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ประสิทธิ์ คงยิ่งศิริ. (๒๕๒๗). การวิเคราะห์และประเมินโครงการ. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.

ประชุม รอดประเสริฐ. (๒๕๒๙). การบริหารโครงการ. กรุงเทพฯ : เนติกุลการพิมพ์.

วันชัย เมฆจันทิก. (๒๕๕๔). การวิเคราะห์และการบริหารโครงการ. เอกสารประกอบการสอนรัฐ

ประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต. คณะสังคมศาสตร์. มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.

Turner, J. Rodney. (๑๙๙๓). The Handbook of Project-based Management:

Improving the Processes for Achieving Strategic Objectives. London:

McGraw-Hill Co.