

## ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผน

### 1. ความหมายของการวางแผน

หน่วยงานทุกระดับทั้งภาครัฐและเอกชนจำเป็นต้องมีปัจจัยที่มีความสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย สามารถดำเนินงานได้สอดคล้องกับกระบวนการทำงาน รวมทั้งทราบรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับกระบวนการ ระยะเวลาของการทำงานนั้นๆ หากเกิดข้อผิดพลาดจะสามารถทราบได้ทันทีที่เกิดจากสาเหตุอะไรและสามารถทำการแก้ไขได้ทันที่ที่เกิดการผิดพลาดในกระบวนการทำงาน ไม่ก่อให้เกิดการเสียเวลา รวมทั้งสามารถตรวจสอบการทำงาน และกำหนดแนวทางการทำงานในอนาคตได้ เพื่อความสำเร็จของหน่วยงาน ปัจจัยดังกล่าว เรียกว่า “การวางแผน (Planning)” มาจากคำในภาษาละตินว่า “Planum” ซึ่งได้มีผู้ให้ความหมายของการวางแผนไว้

อุทัย บุญประเสริฐ (2538 : 19) ได้ให้ความหมายว่า การวางแผนเป็นกิจกรรมที่คาดหวังว่าจะต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นผลจากการค้นหาและกำหนดวิธีทำงานในอนาคตเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานและหน่วยงานมากที่สุด แสดงให้เห็นว่า จะมีการทำอะไร ทำที่ไหน เมื่อใด ให้ใครทำ ทำอย่างไร และให้รายละเอียดอื่นๆ ที่จำเป็นช่วยให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ

วิโรจน์ สารรัตน์ (2539 : 35-36) ได้ให้ความหมายว่า การวางแผนเป็นกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และแนวทางการกระทำไว้ล่วงหน้า เพื่อให้บุคคลในองค์การปฏิบัติตามให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

อนันต์ เกตุวงศ์ (2541 : 3-4) ได้ให้ความหมายว่า การวางแผนก็คือการตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ คือ จะทำอะไร (What) ทำไมจึงต้องทำ (Why) ใครบ้าง ที่จะเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำกันที่ไหนบ้าง (Where) และจะกระทำกันอย่างไร (How)

Simmons (อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์. 2540 : 138) ได้ให้ความหมายว่า การวางแผนหมายถึง (1) ความหมายในแง่ของงานที่ต้องปฏิบัติของผู้บริหารแต่ละคน คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ การจูงใจและสื่อความ การวัดผล และการพัฒนาบุคคล (2) ความหมายที่มีขอบเขตกว้างกว่าที่คลุมถึงการบริหารทั้งหมด คือ กระบวนการบริหารที่ต่อเนื่อง ครอบคลุมถึงทุกกิจกรรม ของงานและมุ่งสู่ออนาคต

Wohlstetter (อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์. 2541 : 2) ให้คำอธิบายความหมายของการวางแผนไว้แตกต่างออกไปจากท่านอื่นๆ โดยให้ความหมายถึงวิธีการที่จำเป็นของการทำให้การตัดสินใจก้าวหน้า และเป็นสิ่งที่จะต้องมียู่ก่อนการกระทำ การวางแผนจะต้องหาคำตอบ 2 ประการนี้ให้ได้ คือ 1) ความมุ่งหมายขององค์การหรือแผนงานคืออะไร 2) อะไรคือวิธีการที่ดีที่สุดที่จะทำให้บรรลุผลสำเร็จของความมุ่งหมายนั้น ยิ่งกว่านั้นยังเน้นอีกต่อไปว่าการวางแผนเป็นเรื่องที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง ต้องมีการปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ และสามารถทำนาย การเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้

จากความหมายของการวางแผน สรุปได้ว่า การวางแผน (Planning) หมายถึง กระบวนการในการกำหนดทิศทาง เป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตขององค์การหรือหน่วยงานโดยเลือกวิธีทำงานที่ดีที่สุด มีประสิทธิภาพมากที่สุด ให้บรรลุผลตามที่ต้องการภายในเวลาที่กำหนด และการวางแผนนั้นจะพิจารณาในประเด็นที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) จุดหมายปลายทาง (คืออะไร) 2) วิธีการดำเนินงาน (ทำอย่างไร) และ 3) ระยะเวลา (เสร็จสิ้นเมื่อไร)

## 2. ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นงานหลักและสำคัญในการบริหารของหน่วยงานในทุกระดับ เนื่องจากเป็นตัวกำหนดทิศทาง เป้าหมาย วิธีดำเนินการ ที่จะทำให้หน่วยงานดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการภายในเวลาที่กำหนด การดำเนินงานจะประสบผลสำเร็จมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับวางแผน หากวางแผนดีก็เท่ากับดำเนินงานสำเร็จไปแล้วกว่าครึ่ง ดังนั้น การวางแผนจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินงาน ดังนี้

2.1 การวางแผนเป็นหน้าที่อันดับแรกของผู้บริหาร

2.2 การวางแผนเป็นแนวทางปฏิบัติที่สำคัญ ผู้ปฏิบัติตามแผนสามารถศึกษาเรียนรู้วิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการทำงานได้จากแผนก่อนที่จะลงมือปฏิบัติ

2.3 แผนและการวางแผนเป็นตัวกำหนดทิศทางและความรู้สึกในเรื่องของความมุ่งหมายสำหรับองค์การให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนได้รู้ แผนเป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจให้ผู้ปฏิบัติได้ อย่างดี จึงสามารถป้องกันมิให้มีการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาแต่ละครั้งไปเท่านั้นด้วย

2.4 แผนและการวางแผนจะช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน มองไปในอนาคต และเห็นโอกาสที่จะแสวงหาประโยชน์หรือกระทำการต่างๆ ให้สำเร็จตามความมุ่งหมายได้ ทั้งยังมองเห็นปัญหาอุปสรรคและภัยคุกคามต่างๆ เพื่อจะหาทางป้องกัน ตลอดจนลดภาวะความเสี่ยงต่างๆ ได้ด้วย

2.5 การตัดสินใจที่มีเหตุผลในการวางแผนนั้น จะมีการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ไว้ล่วงหน้า ซึ่งมีเวลาพอที่จะใช้ทั้งหลักทฤษฎี แนวความคิด และหลักการ ประกอบกับตัวเลขสถิติและข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาตัดสินใจ จึงทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม มีเหตุผลและเป็นประโยชน์ตามต้องการ

2.6 การวางแผนในเรื่องของการเตรียมการไว้ล่วงหน้า เมื่อมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามความต้องการ กิจกรรมต่างๆ ที่จะต้องกระทำให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และ บังเกิดผลตามเป้าหมายนั้นๆ จะต้องได้รับการพิจารณา การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ทั้งวิธีการกระบวนการ ขั้นตอนของการกระทำทรัพยากรที่ต้องใช้ เวลา สถานที่และการควบคุมดูแลการทำงาน

2.7 การวางแผนมีส่วนช่วยให้มนุษย์เปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ได้มาก

2.8 การวางแผนเป็นตัวนำในการพัฒนา

## 3. ประโยชน์ของการวางแผน

การวางแผนมีประโยชน์สำคัญหลายประการทั้งต่อผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

3.1 ป้องกันมิให้เกิดปัญหาและความผิดพลาด หรือลดความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นในการปฏิบัติงานในอนาคต

3.2 ทำให้หน่วยงานมีกรอบหรือทิศทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนว่าจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไร และใครทำ ทำให้นักบริหารมีความมั่นใจในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จได้ง่าย

3.3 ช่วยให้เกิดการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เวลา ฯลฯ

3.4 ช่วยให้การปฏิบัติงานรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เพราะมีแผนเป็นแนวทาง “เปรียบเสมือนเรือที่มีหางเสือ”

3.5 ช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นระบบ นักบริหารสามารถควบคุม ติดตามการปฏิบัติงานได้ง่าย

#### 4. ประเภทของแผน

การจำแนกประเภทของแผน ขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานที่นำมาใช้ในการจำแนกและจัดแบ่งประเภท เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการใช้งานและง่ายต่อการทำความเข้าใจ การวางแผนอาจจำแนกเป็นประเภทต่างๆ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไป การจำแนกประเภทของแผนที่สำคัญๆ มีดังนี้

##### 4.1 จำแนกตามระดับหน่วยงาน

เป็นแผนซึ่งระบุถึงระดับหน่วยงานที่กำหนดแผนและกำหนดวิธีการในการปฏิบัติตามแผน แผนประเภทนี้ได้แก่ แผนระดับชาติ แผนระดับกระทรวง แผนระดับกรม แผนระดับจังหวัด แผนระดับเขตพื้นที่ การศึกษา แผนระดับโรงเรียน เป็นต้น

##### 4.2 จำแนกตามวัตถุประสงค์ หรือ เป้าหมาย

เป็นแผนซึ่งจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายโดยเฉพาะ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาชนบท แผนพัฒนาแหล่งอุตสาหกรรมภาคตะวันออก เป็นต้น

##### 4.3 จำแนกตามระยะเวลา

แผนประเภทนี้ อาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

4.3.1 แผนระยะสั้น (Short-Range Plan) คือ แผนที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 1 ปี แต่ไม่เกิน 2 ปี เช่น แผนปฏิบัติการประจำปี (Action Plan or Operation Plan) ในแผนจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการ สถานที่ งบประมาณ และผู้รับผิดชอบ การวางแผนระยะสั้นอาจทำในรูปของแผนงาน (Program) หรือ โครงการ (Project) ซึ่งมีกิจกรรมไม่สลับซับซ้อน

4.3.2 แผนระยะปานกลาง (Intermediate-Range Plan) คือ แผนที่ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ตั้งแต่ 3-4 ปี แต่ไม่เกิน 5 ปี เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี เป็นต้น

4.3.3 แผนระยะยาว (Long-Range Plan) คือ แผนที่ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการมากกว่า 5 ปีขึ้นไป ในแผนจะกำหนดขอบเขตแนวทางไว้กว้างๆ เช่น แผนการศึกษาแห่งชาติ 15 ปี เป็นต้น

อนึ่ง อาจไม่มีระยะเวลาที่แน่นอนเป็นมาตรฐานสากลสำหรับกำหนดประเภทของแผนดังกล่าวข้างต้น แต่ระยะเวลาที่ดีที่สุดที่ถูกต้องในการจำแนกประเภทของแผนดูเหมือนจะขึ้นอยู่กับ “หลักความผูกพัน” (Commitment Principle) ซึ่งได้กล่าวโดยสรุปว่า “ระยะเวลาในการกำหนดแผนการปฏิบัติงาน ควรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของงานที่ต้องกระทำและเป็นระยะ เวลาที่เพียงพอกับความผูกพันอันเกี่ยวข้องกับผลของการตัดสินใจในการกระทำตามแผนนั้น”

นอกจากนั้นแผนทั้ง 3 ประเภท จะต้องประสานสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การกำหนดแผนระยะสั้นหรือระยะปานกลางโดยไม่คำนึงถึงแผนระยะยาว ย่อมมีผลเสียหายนามากกว่าที่จะได้ผลดี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า

แผนระยะสั้น หรือระยะปานกลาง อาจเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าไม่มีแผนระยะยาว และในทำนองเดียวกันแผนระยะยาว อาจไม่ประสบกับผลสำเร็จ หากไม่มีแผนระยะสั้นหรือระยะปานกลางช่วยสนับสนุน

#### 4.4 จำแนกตามลักษณะการใช้

โดยปกติองค์การหรือหน่วยงานต่างๆ จะมีแผนที่ใช้อยู่ 2 ประเภท คือ

4.4.1 แผนที่มีวัตถุประสงค์เดียว (Single-Purpose planning) เป็นแผนที่ใช้สำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติเฉพาะงานหรือเฉพาะความรับผิดชอบหรือเป็นไปตามสภาวการณ์ ครั้นเมื่องานสำเร็จลุล่วงไปแล้ว หรือสภาวการณ์เปลี่ยนแปลงไป แผนนั้นก็จะถูกยกเลิกไม่ใช้อีกต่อไป หรืออาจเรียกว่า “แผนชั่วคราว” เช่น แผนลดค่าเงินบาท แผนป้องกันน้ำท่วม โครงการแพทย์อาสาสมัครเคลื่อนที่และอื่นๆ เป็นต้น

4.4.2 แผนที่ใช้อย่างต่อเนื่อง (Continuous-Use Planning) เป็นแผนที่ใช้สำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและเป็นประจำด้วยระยะเวลาที่ยาวนาน แม้จะมีผลกระทบต่างๆ เกิดขึ้นในขณะดำเนินงาน แผนชนิดนี้จะไม่เปลี่ยนโครงสร้างแต่จะปรับปรุงรายละเอียดให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรืออาจเรียกได้ว่า “แผนถาวร” หรือ “แผนงานหลัก” ได้แก่ นโยบายต่างๆ เช่น นโยบายการพัฒนาชนบท นโยบายการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ นโยบายการลดอัตราการเกิด เป็นต้น

#### 4.5 จำแนกตามระดับการบริหารงานหน่วยงาน

แผนประเภทนี้ อาจแบ่งได้เป็น 3 ระดับ ดังนี้

4.5.1 แผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นแผนที่ถูกจัดทำขึ้นโดยผู้บริหารระดับสูง เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายกลยุทธ์ของหน่วยงานแล้วประสานไปยังผู้บริหารระดับกลาง และระดับล่าง ทำให้การวางแผนกลยุทธ์มีลักษณะการบริหารแบบลงล่าง (Top-Dow Planning) ที่ผู้บริหารระดับสูงมีบทบาทสำคัญที่สุด การวางแผนกลยุทธ์จะกล่าวถึงขอบเขตกว้างๆ ของการจัดกิจกรรมของหน่วยงาน ซึ่งต้องครอบคลุมทรัพยากรทั้งหมดที่หน่วยงานมีอยู่ตลอดจนการพยากรณ์สถานะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก เป้าหมายของการวางแผนกลยุทธ์ โดยทั่วไปจะมุ่งเน้นให้หน่วยงานเจริญเติบโตและดำรงอยู่ได้ในอนาคต กับการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานของหน่วยงาน

4.5.2 แผนยุทธวิธี (Tactical Planning) เป็นแผนที่เกิดจากการกระทำร่วมกันระหว่างผู้บริหารระดับสูงกับผู้บริหารระดับกลางเพื่อให้หน่วยงานธุรกิจก้าวไปสู่ผลสำเร็จที่วางไว้ ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายยุทธวิธี และสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ แผนยุทธวิธี จะมีลักษณะเฉพาะเจาะจงและเป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำโดยหน่วยงานย่อยซึ่งอยู่ภายในหน่วยงาน การวางแผนยุทธวิธีต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตกำหนดของแผนกลยุทธ์ แต่แผนยุทธวิธีจะทำหน้าที่ในการผสมผสานสอดคล้องระหว่างแผน กลยุทธ์ ซึ่งถูกสร้างขึ้นโดยผู้บริหารระดับสูง กับแผนปฏิบัติการ ซึ่งเป็นแผนระดับล่างและมักเป็นแผนระยะสั้นเข้าด้วยกันโดยเน้นให้ครอบคลุมในสิ่งที่มีความสำคัญทั้งหมด เช่น ค่าใช้จ่าย รายได้ เวลา และเครื่องมือเครื่องใช้

4.5.3 แผนปฏิบัติการ (Operational Plans) ใช้อธิบายเป้าหมายในการปฏิบัติงานของหน่วยงานในลักษณะที่เป็นหน้าที่เฉพาะของหน่วยงาน หรือมีลักษณะที่เป็นงานที่ต้องทำเป็นประจำทุกวัน การวางแผนปฏิบัติการเป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับล่างที่จะต้องกระทำตามเป้าหมายปฏิบัติการ และให้สอดคล้องกับแผนยุทธวิธี และแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการจึงมีลักษณะการวางแผนระยะสั้น ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ ภายในหน่วยงาน ซึ่งเป็นทรัพยากรที่ผู้บริหารสามารถควบคุมได้

#### 4.6 การจำแนกแผนตามหน้าที่ดำเนินงาน

การวางแผนโดยจำแนกตามหน้าที่ดำเนินงาน สามารถจำแนกแผนออกได้เป็น 5 ชนิด ได้แก่

4.6.1 แผนแม่บท (Master Plan) เป็นแผนที่เกิดจากการรวมแผนทั้งหมดภายในหน่วยงานเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้เห็นถึงโครงสร้างโดยรวมของการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน และใช้เป็นแม่แบบในการวางแผนระดับรองลงไปของกิจการ

4.6.2 แผนหน้าที่ (Functional Plan) เป็นแผนที่ถูกวางขึ้นเพื่อเฉพาะเจาะจงใช้กับกลุ่มงาน แผนปฏิบัติงานจะเป็นแผนย่อยที่อยู่ในแผนใหญ่ที่เรียกว่าแผนแม่บท แผนปฏิบัติงานจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติทราบว่าหน่วยงานจะต้องทำอะไร ทำอย่างไร และทำเพื่ออะไร ตลอดจนแสดงเป้าหมายสุดท้ายที่คาดหวัง เมื่อปฏิบัติตามแผนทุกอย่างหมดแล้ว การจำแนกการวางแผนตามหน้าที่นี้ สามารถจำแนกแผนย่อยออกได้เป็นแผนด้านบุคลากร แผนด้านการผลิต แผนด้านการตลาด และแผนด้านการเงิน

4.6.3 แผนงานโครงการ (Project) เป็นแผนที่หน่วยงานทำขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบาย เกี่ยวกับกิจกรรมใหญ่ของหน่วยงานเฉพาะครั้ง (เป็นกิจกรรมที่นานๆ ทำที มีใช้ทำเป็นประจำสม่ำเสมอ) ซึ่งต้องใช้ปัจจัยเป็นจำนวนมาก จากหน่วยงานต่างๆ หลากๆ หน่วยงาน การวางแผนงานโครงการจะช่วยให้หน่วยงานย่อยแต่ละหน่วยงานรู้หน้าที่ และความรับผิดชอบของตนมีการประสานสัมพันธ์อันดี ซึ่งจะทำให้งานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.6.4 แผนสรุป (Comprehensive Plan) เป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อสรุปรวมแผนที่ตลอดจนแผนงานโครงการที่หน่วยงานกระทำ โดยอาจจำแนกเป็นหมวดหมู่ หรือจำแนกตามขอบเขตของงานหรือระดับความซับซ้อนในการปฏิบัติ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ การวางแผนประเภทนี้ จะเห็นได้ชัดในการวางแผนบริหารประเทศของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น แผนสาธารณสุข แผนการจัดการศึกษา เป็นต้น

4.6.5 แผนกิจกรรม (Activity Planning) เป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นตารางเวลาของการปฏิบัติงาน (Schedule) แผนกิจกรรมจะแสดงให้เห็นว่า แต่ละหน่วยงานย่อยในหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมอะไร ในช่วงเวลาใดบ้าง กิจกรรมนั้นจะเริ่มต้นเมื่อไร และจะต้องดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องกับหน่วยงานใดบ้างหรือไม่ เพื่อให้งานนั้นแล้วเสร็จ บรรลุผลสำเร็จ ตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4.7 จำแนกตามความถี่ของการนำแผนไปใช้

การจำแนกประเภทของแผนวิธีนี้ จะแบ่งแผนออกได้ เป็น 2 ประเภท ดังนี้

4.7.1 แผนหลัก (Standing Plan) (หรืออาจเรียกได้ว่าแผนยืนพื้น แผนถาวร หรือแผนประจำ) เป็นแนวคิด หลักการ หรือแนวทางปฏิบัติในการกระทำกิจกรรมบางอย่างภายในหน่วยงาน ซึ่งต้องมีการกระทำซ้ำบ่อยๆ แผนหลักหรือแผนประจำนี้ จะถูกนำมาใช้ได้หลายๆครั้งโดยไม่มีการกำหนดอายุ (ขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงสภาวะการณ์ทั้งภายในและภายนอกเป็นเกณฑ์) แผนหลักหรือแผนประจำจึงต้องเป็นเครื่องมือ สำหรับผู้บริหารในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาระหว่างฝ่ายต่างๆ

4.7.2 แผนใช้เฉพาะครั้ง (Single-Use Plan) หมายถึง แผนที่เตรียมขึ้นอย่างเฉพาะเจาะจงกับ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวแล้วจะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นอีก (one time Goal) เมื่อบรรลุผลตามที่กำหนด แล้วจะเลิกใช้แผนนั้นๆ แต่ถ้าสถานการณ์เอื้ออำนวยจะนำกลับมาใช้ใหม่อีกก็ได้

## ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับโครงการ

### 1. ความหมายของโครงการ

โครงการ หมายถึง กลุ่มของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันมีความเป็นเอกเทศ และแต่ละกิจกรรมจะมีเป้าหมายอันเดียวกันมีลักษณะที่เด่นชัด มีการกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดโครงการ และมักจะเป็นงานที่ต่างไปจากงานประจำ

โครงการ หมายถึง หน่วยงานแผนงานหรือกลุ่มของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อง เพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีลักษณะเด่นชัด และสิ้นสุดแน่นอน โครงการจะประกอบด้วยงาน (Task) และกิจกรรม (Activity)

โครงการ หมายถึง[1] การเตรียมการ การเลือก การออกแบบ การตัดสินใจในการกำหนดวัตถุประสงค์และกิจกรรมที่สัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ ในอนาคต

- โครงการเป็นการเตรียมการ เลือก กำหนด ออกแบบและตัดสินใจ เพื่ออนาคต
- โดยเริ่มจากการกำหนด หรือเลือก หรือตัดสินใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ คือ จุดหมายปลายทาง

ends ที่โครงการต้องการบรรลุในอนาคต

- ต่อด้วยการเตรียมการหรือเลือก หรือออกแบบกิจกรรม ซึ่งก็คือ วิธีทาง means ที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายปลายทางที่กำหนดไว้ตอนต้น

- ส่วนประกอบที่สำคัญของโครงการ ได้แก่

- 1) ส่วนที่เป็นจุดหมายปลายทาง ends หรือวัตถุประสงค์ของโครงการ
- 2) ส่วนที่เป็นวิธีทาง means หรือกิจกรรมที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ

### 2. เทคนิคการเขียนโครงการ

การประกอบกิจการใด ๆ ก็ตามจะบรรลุผลสำเร็จได้ตามความมุ่งหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ องค์ประกอบที่สำคัญก็คือการเขียนโครงการ เพราะการเขียนโครงการที่ดีย่อมนำผลสำเร็จที่ดี ทั้งในทางปฏิบัติงานการติดตามผลงาน การประสาน การทำงานและการประเมินผลโครงการเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผน หรือเป็นส่วนย่อยของการวางแผน โครงการต่าง ๆ เกิดขึ้นเนื่องจาก

- 1) เกิดจากปัญหาที่ได้จากการปฏิบัติงาน
- 2) ความคิดของผู้บริหารระดับสูง
- 3) ความคิดของผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงานร่วมกัน
- 4) ความคิดของผู้ปฏิบัติงานเอง

### ลักษณะสำคัญของโครงการ

1) โครงการต้องเป็นระบบ (System) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัย (Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Output) และตัวตรวจสอบกลับ (Feed Back) ตัวป้อน (Input) หมายถึง สิ่งที่ต้องการใส่เข้าไปให้ได้ผลผลิต (Output) ได้แก่ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ บุคลากร แรงงาน เป็นต้น กระบวนการ (Process) หมายถึง วิธีดำเนินการในการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงตัวป้อนหรือปัจจัยโดยอาศัยเทคนิคและวิทยาการให้เกิดผลผลิตตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผลผลิต (Output) หมายถึง ผลที่ต้องการซึ่งเกิดจากกระบวนการ ผลผลิตอาจมีคุณลักษณะดังนี้ การเพิ่มคุณภาพ เพิ่มปริมาณ เกิดวิทยาการใหม่ ตัวตรวจสอบกลับ (Feed Back) เป็นกรรมวิธีตรวจสอบความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนดังภาพ

2) โครงการต้องมีวัตถุประสงค์ (Objective) การเขียนโครงการนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์และวัตถุประสงค์ของโครงการต้องชัดเจนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ระดับสูงในแต่ละระดับ

3) โครงการต้องเป็นเรื่องของอนาคต โครงการเป็นสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้นเพราะเป็นเรื่องของอนาคต เพราะฉะนั้นการเขียนโครงการจะต้องวางแผนอย่างรอบคอบและต้องแสวงหาข้อมูลให้มากที่สุดที่จะทำได้ ถ้าข้อมูลไม่เพียงพออาจจะเป็นผลให้โครงการนั้นล้มเหลวได้

4) โครงการต้องมีระยะเวลาที่แน่นอน มีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดโครงการ หากมีการดำเนินงานไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาไว้ จะไม่ถือเป็นโครงการเพราะเข้าลักษณะของการดำเนินงานตามปกติ

5) โครงการต้องมีความเป็นเอกเทศ ความมีเอกเทศหมายความว่าแต่ละโครงการจะสามารถดำเนินไปได้ตามขั้นตอนของโครงการนั้น ๆ โดยไม่ขึ้นอยู่กับโครงการใดโครงการหนึ่งเป็นองค์ประกอบ

6) โครงการควรมีลักษณะเร่งด่วนหรือมีต้นทุนต่ำ โครงการที่ดีควรมีลักษณะการเสร็จสิ้นโครงการในระยะสั้นสุด ค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ผลผลิตตรงตามวัตถุประสงค์มากที่สุด

7) โครงการควรมีสถานที่ดำเนินงาน โครงการต้องระบุให้ชัดว่าจะดำเนินงานข้อใด ใช้สถานที่ใดเป็นที่ดำเนินงาน

8) โครงการควรมีลักษณะเป็นงานเริ่มต้นหรืองานพัฒนา

9) โครงการจะต้องสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงาน

## การเขียนโครงการ

ในการเสนอโครงการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงพิจารณานั้น จำเป็นจะต้องเขียนโครงการขึ้น รูปแบบของการเขียนโครงการที่นิยมกันมี 2 วิธี คือ

1. แบบดั้งเดิม (Conventional Method) ประกอบด้วย

1) หลักการและเหตุผล (ความเป็นมา) เป็นการชี้ให้เห็นว่าโครงการนี้เกิดขึ้น อย่างไร มีเหตุผลเพียงใด และทำไมจึงต้องทำโครงการนี้

2) วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมาย เป็นสิ่งที่ต้องการกำหนดไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน วางแผนและติดตามประเมินผล การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการจะต้องให้ชัดเจน และเข้าใจง่าย สามารถปฏิบัติได้ และประเมินผลได้ในโครงการต่าง ๆ จะมีวัตถุประสงค์มากกว่าหนึ่งวัตถุประสงค์ก็ย่อมได้

3) เป้าหมาย คือการแถลงเป็นลายลักษณ์อักษร ถึงผลงานที่จะต้องทำให้สำเร็จว่ามีคุณลักษณะอย่างไร จะต้องทำให้สำเร็จเมื่อใด เป้าหมายที่ดีจะต้องเข้าใจได้ง่ายจะต้องท้าทายและจะต้องมีโอกาสที่จะบรรลุผลได้ ตลอดจนสามารถวัดได้

4) แผนดำเนินงาน เป็นตอนที่กำหนดว่าโครงการนั้น ๆ จะมีการดำเนินงานในด้านใดบ้างมีการติดต่อ สืบเนื่องกันอย่างไร จะใช้เทคนิคใดจึงเหมาะสมสอดคล้องกันจะต้องอธิบายให้ชัดเจนว่า ในการปฏิบัติงานตามโครงการนั้น ๆ มีกี่ขั้นตอนในแต่ละขั้นตอนมีวิธีการ อย่างไร เพื่อให้ผู้ปฏิบัติตามโครงการนั้นเข้าใจอย่างถูกต้อง และสามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) ผู้รับผิดชอบโครงการและเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน จะต้องกำหนดตัวบุคคลให้แน่ชัดว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ จะใช้ผู้ปฏิบัติงานจำนวนมากน้อยแค่ไหน

6) สถานที่ดำเนินงาน ต้องระบุให้ชัดว่าจะทำที่ใด

7) ระยะเวลาดำเนินงาน โครงการจะใช้เวลาในการปฏิบัติมากน้อยแค่ไหนจะเริ่มโครงการเมื่อไร และจะเสร็จสิ้นโครงการเมื่อใด

8) งบประมาณ โครงการจะใช้งบประมาณเท่าใด แบ่งให้เห็นรายละเอียดตามประเภทของงบประมาณที่ใช้ จะใช้งบประมาณเท่าไร สำหรับแต่ละขั้นตอน และถ้ามีแหล่งเงินทุนที่จะได้รับการช่วยเหลือ ควรระบุไว้ด้วย

9) การติดตามและประเมินผล อธิบายถึงวิธีการติดตามผลงานเมื่อสิ้นสุดโครงการจะใช้วิธีประเมินผลอย่างไร มีขั้นตอนอย่างไรและจะประเมินเมื่อใด

10) ประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการ เป็นการแสดงให้เห็นว่าเมื่อดำเนินการโครงการตามแผนสิ้นสุดลง จะบังเกิดผลเช่นไร หรือจะสามารถแก้ปัญหาอะไรได้บ้างคุ้มกับการลงทุนที่ได้ลงไปหรือไม่

2. แบบเหตุผลสัมพันธ์ (Logical Framework) การสร้างโครงการแบบเหตุผลสัมพันธ์นี้ ใช้หลักการแสดงความสัมพันธ์ในเชิงเป็นเหตุเป็นผลต่อเนื่อง และประสานกันทั้งในแนวตั้ง (Vertical) และในแนวนอน (Horizontal) ขององค์ประกอบที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของโครงการต่าง ๆ องค์ประกอบตามแนวตั้งจะเรียงลำดับจากสูงไปต่ำ หรือจะดูจากด้านล่างขึ้นไปสู่ระดับสูงก็ได้ องค์ประกอบตามแนวนอนมี 2 แบบด้วยกัน

แบบที่ 1 มี 5 ระดับ ประกอบด้วย

- ก. จุดมุ่งหมาย (Goal)
- ข. วัตถุประสงค์ของโครงการ (Purpose)
- ค. ผลงาน (Output)
- ง. กิจกรรมการดำเนินงาน (Activity)
- จ. ปัจจัย (Input)

แบบที่ 2 จะรวมกิจกรรมการดำเนินงานและปัจจัยเข้าด้วยกันเรียกรวมกันว่า ปัจจัย (Input) ซึ่งหมายความถึงปัจจัยและวิธีดำเนินงานด้วยกัน ดังนั้นแบบที่ 2 นี้ จึงประกอบด้วย

- ก. จุดมุ่งหมาย (Goal)
- ข. วัตถุประสงค์ของโครงการ (Purpose)
- ค. ผลงาน (Output)
- ง. ปัจจัย (Input)

จุดมุ่งหมาย (Goal) G	
วัตถุประสงค์ของโครงการ (Purpose) P	
ผลงาน (Output) O	
ปัจจัย (Input) I	

แผนภาพที่ 2 แสดงความสัมพันธ์องค์ประกอบของโครงการตามแนวตั้ง

องค์ประกอบตามแนวนอน ประกอบด้วย

- ก. ช่องสาระสำคัญโดยสรุป (Narrative Summary-NS)
- ข. ช่องดัชนีบ่งชี้ความสำเร็จ (Objective Verifiable Indicators OVI)
- ค. ช่องการตรวจสอบ (Means of Verification - Mov)
- ง. ช่องข้อตกลงเบื้องต้น (Important Assumptions - IA)



การเขียนลงตาราง Log Frame ตามแนวนอนจะใช้ตัวย่อ คือ NS, OVI, MOV และ IA ดังนี้

NS	OVI	MOV	IA
.....	.....	.....	.....

สาระสำคัญโดยสรุป (Narrative Summary-NS) เป็นคำอธิบายหรือคำบรรยายสั้น ๆ ซึ่งจะบอกลักษณะที่ต้องการสำหรับองค์ประกอบในแนวนอนนั่นเอง เวลาเขียนในตารางก็คือ ข้อความแสดงรายละเอียดลงในช่องจุดมุ่งหมายในช่องวัตถุประสงค์ของโครงการในช่องผลงาน และในช่องปัจจัย เวลาเขียนจะต้องใช้ข้อความสั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ดัชนีบ่งชี้ความสำเร็จ (Objectively Verifiable Indicators – OVI) เป็นข้อความสั้น ๆ แต่กะทัดรัด เป็นการบอกให้ทราบว่าจจะรู้ได้อย่างไรว่าการดำเนินงานตามโครงการนั้น ประสบความสำเร็จตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ในสาระสำคัญโดยสรุป (NS) ของตามแนวนอนแต่ละตัว ดัชนีดังนี้อาจมีหลายตัวได้

การตรวจสอบ (Means of Verification - MOV) เป็นส่วนหนึ่งของวิธีการจัดเป็นสื่อที่เกี่ยวข้องกับแหล่งข้อมูลสำหรับดัชนีบ่งชี้ความสำเร็จอีกทอดหนึ่ง กล่าวคือบอกว่าดัชนีนั้นได้มาอย่างไร จากที่ไหน

ข้อตกลงเบื้องต้น (Important Assumption – IA) เป็นสิ่งคาดหมาย เพื่อสนับสนุนว่าความสำเร็จที่ระบุในสาระสำคัญโดยสรุป จะเกิดขึ้นตรงกับความต้องการ “ถ้า” มีสภาพแวดล้อมหรือลักษณะตามข้อกำหนดพื้นฐาน

การเขียนโครงการใด ๆ หากกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ในเชิงเป็นเหตุผลต่อกันทั้งในแนวตั้ง และแนวนอนก็สามารถนำมาบรรจุในตาราง ได้ดังนี้

สาระสำคัญโดยสรุป	ดัชนีบ่งชี้ความสำเร็จ	การตรวจสอบ	ข้อตกลงเบื้องต้น
NS	OVI	MOV	IA
จุดมุ่งหมาย			
G			
วัตถุประสงค์ของ			
โครงการ			
P			
ผลงาน			
O			
ปัจจัย			
I			

สรุปข้อความที่ปรากฏในช่องแต่ละช่องของตาราง

สาระสำคัญโดยสรุป NS	ดัชนีบ่งชี้ความสำเร็จ OVI	การตรวจสอบ MOV	ข้อตกลงเบื้องต้น IA
สาระสำคัญโดยสรุป ของจุดมุ่งหมาย (G)	สิ่งที่ให้เห็นความสำเร็จ หรือบรรลุ จุดมุ่งหมาย	แหล่งข้อมูลหรือวิธีการ พิสูจน์การบรรลุ จุดมุ่งหมาย	สภาพที่จะก่อให้เกิด ความสำเร็จตามจุด มุ่งหมาย
สาระสำคัญโดยสรุป ของวัตถุประสงค์ของ โครงการ (P)	สภาพการณ์หรือการ ดำเนินงานตาม วัตถุประสงค์ครบถ้วน แล้ว	แหล่งข้อมูลหรือวิธีการ ตรวจสอบว่าการ ดำเนินงานบรรลุ วัตถุประสงค์ของ โครงการ	สภาพการณ์ที่จะทำให้ วัตถุประสงค์มีส่วน สัมพันธ์กับจุด มุ่งหมายสำเร็จ
สาระสำคัญโดยสรุป ของผลงาน (O)	ลักษณะที่แสดง ผลงาน	แหล่งข้อมูลหรือ ตรวจสอบผลงาน	สภาพการณ์ที่ช่วยให้ ผลงานแสดง ความสัมพันธ์ในเชิง สนับสนุนระหว่าง ผลงานกับวัตถุประสงค์ ของโครงการ
สาระสำคัญโดยสรุป ของปัจจัย (I)	รายการปัจจัยต่าง ๆ ค่าใช้จ่ายและ กิจกรรม การดำเนินงาน	แหล่งข้อมูลหรือวิธี ตรวจสอบ	การได้มาของปัจจัย และการดำเนินงานจะ ได้ผลงานที่ต้องการ

แผนภาพที่ 3 แสดงการเขียนโครงการแบบ Log Frame

รูปแบบ โครงร่างแบบเสนอ โครงการทั่ว ๆ ไป

- 1) ชื่อโครงการ
- 2) ผู้รับผิดชอบโครงการ
- 3) ระยะเวลาการดำเนินงาน
- 4) หลักการและเหตุผล
- 5) วัตถุประสงค์ของโครงการ เป้าหมายในการดำเนินงาน (ถ้ามี)
- 6) แผนการดำเนินงาน หรือวิธีดำเนินงาน
- 7) งบประมาณ
- 8) การติดตามและประเมินผล
- 9) ผลประโยชน์ที่จะได้รับ

### 3. กระบวนการประเมินโครงการ

ในการประเมินโครงการ ซึ่งถือเป็นการวิจัยรูปแบบหนึ่ง มีกระบวนการดำเนินการประเมิน ซึ่งมีขั้นตอน ดังนี้

- 1) ประเมินอะไร: การวิเคราะห์โครงการที่มุ่งประเมิน
- 2) ทำไมจึงต้องประเมิน: หลักการและเหตุผลของการประเมิน
- 3) ประเมินเพื่ออะไร: กำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน
- 4) มีแนวคิดทฤษฎีอะไรบ้าง: ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และแนวทางการประเมิน
- 5) จะประเมินได้อย่างไร: การออกแบบการประเมิน
  - กำหนดรูปแบบการประเมิน
  - กำหนดประเภทของตัวแปรหรือข้อมูล หรือตัวชี้วัด
  - กำหนดแหล่งข้อมูล/ผู้ให้ข้อมูล
  - กำหนดเครื่องมือ/วิธีการที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล
  - กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล
  - กำหนดเกณฑ์การประเมิน
- 6) เครื่องมือที่ใช้ในการประเมินมีอะไรบ้าง: เครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน
- 7) จะเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการใด: การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 8) จะสรุปข้อมูลให้มีความหมายได้อย่างไร: การวิเคราะห์ข้อมูล
- 9) จะนำผลการประเมินไปใช้ได้อย่างไร: เขียนรายงานผลการประเมิน

ในการดำเนินงานขั้นตอนที่ 1 ถึง 5 เมื่อเสร็จสิ้นถึงขั้นตอนที่ 5 ผลลัพธ์ของงานที่นักประเมินได้ก็คือ คำโครงการประเมิน (Evaluation Proposal) หรือแผนการประเมินโครงการซึ่งอยู่ในสภาพพร้อมที่จะนำไปสู่การปฏิบัติจริงต่อไป รายละเอียดการดำเนินการประเมินโครงการในแต่ละขั้นตอนมีดังนี้

#### 1. วิเคราะห์โครงการที่มุ่งประเมิน: ประเมินอะไร

ในส่วนนี้เป็นการบรรยายโครงการเพื่อให้เกิดความรู้เกี่ยวกับโครงการที่มุ่งประเมิน

“ก่อนที่จะตัดสินใจตัดสินคุณค่าของโครงการ/โปรแกรมต่าง ๆ นักประเมินควรทำความรู้จักหรือทำความเข้าใจโครงการ” Robert E.Stake

โครงการ คือ กลุ่มของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันมีความเป็นเอกเทศ และแต่ละกิจกรรมจะมีเป้าหมายอันเดียวกัน มีลักษณะที่เด่นชัด มีการกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดโครงการ และมักจะเป็นงานพิเศษที่ต่างไปจากงานประจำ

1.1 ประโยชน์ของการวิเคราะห์โครงการที่มุ่งประเมิน การวิเคราะห์/บรรยายโครงการที่มุ่งประเมินมีประโยชน์ที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ คือ

1) ทำให้ผู้ประเมินรู้จักโครงการนั้น ๆ มากยิ่งขึ้น หรือรู้จักเป็นอย่างดีก่อนที่จะประเมิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่นักประเมินภายนอก

2) ทำให้มองเห็นกรอบแนวทางในการวางแผนประเมินโครงการ

3) เมื่อพบจุดเด่น – จุดด้อย หรือความสำเร็จ – ล้มเหลวของโครงการนักประเมินจะสามารถอธิบายเหตุผล หรือสาเหตุได้อย่างคมชัดยิ่งขึ้น โดยวิเคราะห์เชื่อมโยงความสำเร็จ ความล้มเหลวนั้นกับสภาพการดำเนินงานโครงการ

4) จะเป็นประโยชน์ต่อการบรรยายโครงการไว้ในรายงานการประเมินในขั้นตอนของการเขียนรายงานการประเมิน

1.2 การวิเคราะห์โครงการที่มุ่งประเมิน เป็นการยากที่ผู้ประเมินจะสามารถประเมินโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปราศจากความรู้เกี่ยวกับโครงการที่มุ่งประเมินโดยข้อเท็จจริง และหลักการของการประเมินโครงการ ยิ่งผู้ประเมินมีความรอบรู้เกี่ยวกับโครงการที่มุ่งประเมินมากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้สามารถประเมินโครงการนั้นได้อย่างถูกต้อง เชื่อถือได้และเป็นที่ยอมรับแก่คนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้ประเมินควรทำการศึกษาบรรยายโครงการที่มุ่งประเมินโดยการวิเคราะห์เอกสารโครงการ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการตามหัวข้อต่อไปนี้

- 1) โครงการมีความเป็นมาอย่างไร ใครทำ ทำไมต้องทำโครงการนี้  
ทำแล้วได้อะไร ตลอดจนหลักการและเหตุผลของโครงการ
- 2) ลักษณะของโครงการ เป็นโครงการทดลอง โครงการประจำที่ดำเนินการต่อเนื่อง หรือโครงการพิเศษ เป็นต้น
- 3) วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของโครงการคืออะไร ชัดเจน ปฏิบัติประเมินได้หรือไม่
- 4) รูปแบบการบริหารโครงการเป็นอย่างไร ผู้บริหารโครงการมีใครบ้าง มีบุคลากรและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือไม่
- 5) ทรัพยากรของโครงการมีอะไรบ้าง ใครหรือหน่วยงานใดเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ
- 6) มีกิจกรรม เนื้อหาสาระ และขั้นตอนในการดำเนินโครงการอย่างไรบ้าง
- 7) โครงการเริ่มต้นและสิ้นสุดเมื่อไร
- 8) มีการกำหนดเกณฑ์ในการตัดสินผลสำเร็จของโครงการหรือไม่ ถ้ามีเกณฑ์เหล่านั้นคืออะไร
- 9) โครงการมีความเหมาะสมเพียงไรในเรื่องของความชัดเจน เป้าหมาย ผลงาน และความเป็นไปได้ของโครงการ

## 2. หลักการและเหตุผลของการประเมิน: ทำไมจึงต้องประเมิน

ในขั้นตอนนี้ต้องกล่าวถึงความเป็นมาของโครงการ ตลอดจนความจำเป็นและความสำคัญของการประเมินผลโครงการนี้ รวมถึงผลดีของการประเมินโครงการหรือผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้น ถ้าไม่ได้ทำการประเมินผลโครงการ เป็นส่วนที่นำไปสู่การค้นคว้าเกี่ยวกับเหตุผล และความเป็นมาของโครงการที่จะถูกประเมินว่าทำไมต้องมีการประเมินเพื่อทราบความก้าวหน้า ทราบผลของโครงการ ปัญหาและอุปสรรคของโครงการ ฯลฯ ประเมินเพื่อใคร ผู้สนับสนุนโครงการ ผู้ดำเนินโครงการหรือผู้ที่เกี่ยวข้องและจะนำผลของการประเมินไปใช้ได้อย่างไร เพื่อปรับปรุง พัฒนาโครงการ บริหารงาน ตัดสินใจยุบ หรือต่อโครงการ ฯลฯ

## 3. การกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน: ประเมินเพื่ออะไร

วัตถุประสงค์ของการประเมินเป็นกรอบหรือทิศทางให้ทราบว่า การประเมินครั้งนี้มุ่งศึกษา มุ่งประเมินในด้านใดบ้าง จะเป็นการควบคุมทิศทางการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมด การประเมิน โครงการนั้นมุ่งให้ได้ข่าวสารหรือข้อมูลที่เชื่อถือได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของผู้บริหารหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การตั้งวัตถุประสงค์ของการประเมิน จะต้องเขียนอย่างชัดเจน และให้ทิศทางในการประเมินต้องตรงกับความ ต้องการใช้ผลการประเมินของผู้บริหารโครงการ และผู้ที่เกี่ยวข้องเฉพาะเจาะจงวัดได้ ประเมินได้ เป็นปรนัย และเป็นที่ยอมรับของผู้ถูกประเมิน

ในการกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน บ่อยครั้งที่ได้ใช้แบบจำลองการประเมินเป็นกรอบในการ กำหนดวัตถุประสงค์ในการประเมิน ตัวอย่างการกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน เช่น

- 1) เพื่อประเมินปัจจัยเบื้องต้นของโครงการ
- 2) เพื่อประเมินการบริหารโครงการ
- 3) เพื่อประเมินกระบวนการดำเนินงานของโครงการ
- 4) เพื่อประเมินผลการดำเนินงาน และผลกระทบของโครงการ

#### 4. ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และแนวทางการประเมิน: มีแนวคิดทฤษฎีอะไรบ้าง

เป็นการศึกษาถึงแนวคิด หลักการ ทฤษฎี แนวทางในการประเมิน แบบจำลองการประเมินรูปแบบต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบในการประเมิน ตลอดจนศึกษากรณีตัวอย่าง งานประเมินที่ทำการประเมินโครงการที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ซึ่งจะทำให้ให้นักการประเมินโดยเฉพาะนักประเมินมือใหม่ เห็นแนวทางในการดำเนินงาน ประเมินได้ชัดเจนมากขึ้น รายละเอียดของรูปแบบการประเมินจะนำเสนอต่อไป

#### 5. การออกแบบการประเมิน: จะประเมินได้อย่างไร

ในขั้นนี้เป็นการกำหนดกรอบแนวทางการประเมินในรายละเอียดว่าตัวแปรหรือข้อมูลที่ต้องการศึกษามีข้อมูลด้านใดบ้าง จะสุ่มตัวอย่างอย่างไร เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งใด มีแนวทางการวัดอย่างไร และจะวัดด้วยเครื่องมือประเภทใด จะนำข้อมูลมาวิเคราะห์อย่างไร และตัดสินผลการประเมินด้วยเกณฑ์อะไร

#### 6. เครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน: เครื่องมือที่ใช้ในการประเมินมีอะไรบ้าง

เครื่องมือที่ใช้ในการประเมินมีหรือยัง จะใช้เครื่องมือที่มีอยู่แล้ว หรือจะต้องสร้างขึ้นใหม่ เครื่องมือที่ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลจะต้องสร้างให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการประเมิน ข้อคำถามควรเฉพาะเจาะจง เป็นปรนัย ตรวจสอบความตรงตามเนื้อหา ทดลองใช้และตรวจสอบคุณภาพขั้นพื้นฐานของเครื่องมือ เช่น ด้ชนี ความเที่ยง ความตรง ความยาก ฯลฯ ก่อนที่จะนำเครื่องมือไปใช้จริง เครื่องมือที่ใช้ในการประเมินอาจจะเป็นแบบสอบถาม แบบสำรวจ แบบสัมภาษณ์ แบบแจกจ่าย แบบวิเคราะห์ และแบบทดสอบ เป็นต้น

#### 7. การเก็บรวบรวมข้อมูล: จะเก็บรวบรวมข้อมูลได้ด้วยวิธีการใด

ในขั้นนี้จะเป็นส่วนที่นำไปสู่ความชัดเจนในวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ จะทำให้ทราบว่าจะอะไร คือ แหล่งของข้อมูลที่ต้องการ จะต้องเก็บข้อมูลที่ไหน เมื่อไร จากใคร เวลาใด และจะใช้เทคนิควิธีใดในการเก็บรวบรวมข้อมูลจึงจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความละเอียดสมบูรณ์และถูกต้องตรงกับความ เป็นจริงในการปฏิบัติ ผู้ประเมินไม่จำเป็นต้องอาศัยวิธีการใดวิธีการหนึ่งเท่านั้น ในการเก็บรวบรวมข้อมูล อาจจะใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลหลายวิธี ที่ตอบสนองสภาพการดำเนินงานโครงการที่รับผิดชอบได้เป็นอย่างดีที่ผู้ประเมินอาจเลือกใช้ หรือคิดค้นวิธีการใหม่ได้ตลอดเวลา ตัวอย่างวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่น่าสนใจ และน่าจะสอดคล้องกับธรรมชาติของการประเมินโครงการได้แก่ การวิเคราะห์ผลงาน การสอบถาม การสัมภาษณ์ การทดสอบความสามารถในการปฏิบัติงาน การประชุมผู้ที่เกี่ยวข้อง การใช้สถานการณ์จำลอง การอภิปราย การใช้เทคนิคเดลฟาย การสังเกตแบบมีส่วนร่วม การนับ การวัด เป็นต้น

#### 8. การวิเคราะห์ข้อมูล: จะสรุปข้อมูลให้มีความหมายได้อย่างไร

กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลปกติจะไม่ใช้วิธีการที่ยุ่งยากซับซ้อนมากนัก อาจใช้วิธีการเชิงสถิติบ้าง ตามความจำเป็น เช่น ถ้าเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ สามารถนำมาวิเคราะห์โดยสถิติต่าง ๆ อาทิเช่น แจกแจงความถี่ ค่ามัธยฐานเลขคณิต ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน อัตราส่วน ร้อยละ ค่าประสิทธิสัมพันธ์ การทดสอบนัยสำคัญทางสถิติ  $t - test$ ,  $F - test$  เป็นต้น ข้อควรระวังในการวิเคราะห์ข้อมูล คือจะใช้สถิติใดต้องตรวจสอบว่าข้อมูลเป็นไปตามข้อตกลงหรือไม่ ส่วนข้อมูลที่ไม่ใช่ปริมาณนั้นสามารถวิเคราะห์ได้โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อเรื่อง (Content Analysis) การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนใหญ่จะเป็นการเปรียบเทียบข้อมูลกับเกณฑ์ หากผลการเปรียบเทียบสอดคล้องกัน หรือผ่านเกณฑ์ หรือแตกต่างกันอย่างชัดเจน การตัดสินคุณค่าก็อาจทำได้ตรงไปตรงมา แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีข้อมูลมีลักษณะคล้ายกัน การตัดสินคุณค่าจะยากลำบากมากขึ้น และในกรณีดังกล่าว อาจต้องดูข้อมูลสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ประกอบด้วย

#### 9. รายงานผลการประเมิน: จะนำผลการประเมินไปใช้ได้อย่างไร

เป้าหมายปลายทางของการประเมินโครงการ คือ การนำข้อมูลผลการประเมินไปใช้เพื่อการวินิจฉัย สิ่ง การ หรือตัดสินใจในการปรับปรุง และพัฒนางานโครงการนับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด ดังนั้นในขั้นตอนนี้ นักประเมินจะต้องจัดทำรายงานการประเมินเพื่อนำเสนอให้ผู้บริหารได้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ

รายงานการประเมินสามารถทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ รายงานสรุปสำหรับผู้บริหารเป็นรายงานการสรุปผลการประเมินที่สั้น กระชับ ปรกติ ปรกติมีความยาว 1 – 3 หน้า ให้สารสนเทศที่ใช้ประกอบการตัดสินใจสำหรับผู้บริหารได้ ลักษณะของรายงานประกอบด้วย ส่วนสำคัญ 3 ส่วนคือ วัตถุประสงค์ของการประเมิน ผลการประเมินและข้อเสนอแนะ สำหรับรายงานการประเมินฉบับสมบูรณ์ทั่วไปจะมีรายละเอียดที่ชัดเจน ครอบคลุม วัตถุประสงค์ ขอบเขตของการประเมิน เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิธีการประเมิน ผลวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการประเมิน และข้อเสนอแนะ

#### 4. หลักการประเมิน

การประเมินกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ ก็ตาม หากจะให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าแล้ว กิจกรรมหรือโครงการนั้นจะต้องมีลักษณะพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) มีการเสนอแนวคิดในการจัดทำอย่างกระจ่างแจ้ง
- 2) บอกถึงวัตถุประสงค์หรือผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นอย่างชัดเจน
- 3) มีการแสดงเหตุผลและสาเหตุความเกี่ยวเนื่องของวัตถุประสงค์ และผลงานกิจกรรม

หรือโครงการนั้น

จากลักษณะพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ ดังได้กล่าวแล้วนั้น ก่อนทำการประเมินจึงจำเป็นต้องศึกษา วัตถุประสงค์ สถานการณ์ หลักฐาน และข้อจำกัดต่าง ๆ ของกิจกรรมหรือโครงการก่อนที่จะวางแผน เพื่อ กำหนดความสำคัญของเกณฑ์ที่จะใช้ในการตัดสินใจ

#### 5. คุณลักษณะสำคัญของเกณฑ์การประเมินที่ควรคำนึงถึง คือ

- 1) คุณภาพ ดีหรือไม่ดี เนื้อหาเป็นอย่างไร ผู้รับรู้สึกและมีปฏิกิริยาตอบสนองหรือไม่ แคไหน
- 2) เหมาะสมกับกลุ่มผู้รับ สมกับความคาดหวังของแต่ละบุคคล ของกลุ่มชุมชนผู้รับได้รับหรือไม่อย่างไร เมื่อใด
- 3) ประเมิน (Effectiveness) บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของกิจกรรมหรือโครงการนั้นหรือไม่ และได้ผลอะไรบ้าง
- 4) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ผลที่ได้รับคุ้มกับทรัพยากรที่ลงทุนหรือไม่เป็นการดูว่าใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมหรือไม่
- 5) ความสำคัญ กลุ่มผู้รับหรือผู้เกี่ยวข้องมีความพึงพอใจหรือไม่เพียงไร มีความสำคัญหรือไม่
- 6) ความชอบธรรม มีความเหมาะสมและเกิดความยุติธรรม หรือเป็นธรรมต่อส่วนรวมหรือไม่ ในกรณีที่ต้องใช้เงินภาษีอากรมาดำเนินการ

#### 6. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

##### 6.1 ความหมายของความพึงพอใจ

ความพึงพอใจ หรือพอใจ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Satisfaction” ได้มีผู้ให้

ความหมายของความพึงพอใจไว้หลายความหมาย ดังนี้

ซีคอร์ด และ แบคแมน (ปิเยเทพ สุกุลจาป, อ้างอิงมาจาก Secord and Backman) ให้ ความหมายของความพึงพอใจ หมายถึง ความต้องการของบุคคลากรในองค์การ บางคนอาจพอใจเนื่องจาก ผลงานที่ได้ทำสำเร็จ บางคนอาจพอใจเพราะลักษณะการปฏิบัติงาน แต่บางคนอาจพอใจเพราะเพื่อนร่วมงาน

อารี เพชรผุด (2530, หน้า 49-50) ได้กล่าวถึงความหมายของความพึงพอใจในการทำงานไว้ว่า “ความพึงพอใจในการทำงาน หมายถึงสิ่งที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของพนักงานมีต่องานและ ผู้บังคับบัญชาเป็นอารมณ์พึงพอใจสบายใจที่เกิดจากประสบการณ์ ความพึงพอใจ และความสบายที่มีผลต่อมาจากงานนั้น ได้ทำให้ความต้องการของร่างกายและจิตใจได้รับการตอบสนอง”

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2537, หน้า 322) ได้กล่าวไว้ว่า “ความพึงพอใจในการทำงาน หมายถึง ทศคติทางบวกต่องาน ความพอใจในการทำงานช่วยให้คนทำงานรู้สึกว่ามีชีวิตการทำงานมีคุณภาพกับช่วยป้องกันคนทำงานเกิดความรู้สึกห่างเหินกับงาน”

สมบัติ ยรรยง (2533, หน้า 5) กล่าวว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ปฏิกริยาทางอารมณ์ที่ ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสบายใจต่อการกระทำและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องกระทำตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย หรือด้วยความคิดริเริ่มของตนเองที่ตรงต่อวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

นฤมล มีชัย (2535, หน้า 15) ให้ความหมายไว้ว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกหรือเจตคติที่ดีต่อการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่และความรับผิดชอบทำงานนั้น ๆ ด้วยใจรัก มีความกระตือรือร้นในการทำงาน พยายามตั้งใจทำงานให้บรรลุเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพสูงสุด มีความสุขกับงานที่ทำ และมีความพอใจเมื่องานนั้นได้ผลประโยชน์ตอบแทน

กุสุมา ลมเชย (2537, หน้า 21) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกหรือเจตคติที่ดีต่อการปฏิบัติงาน เป็นความรู้สึกหรือทัศนคติที่เป็นไปในทางบวก

ธงชัย สันติวงษ์ (2539, หน้า 389) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจในการปฏิบัติงานว่า หมายถึง ความรู้สึกที่เกิดจากการได้ตอบสนองความต้องการของตนเองอย่างดี หรือสมบูรณ์ที่สุด

กิติมา ปรีดีติลล (2542, หน้า 322 - 324) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นความรู้สึกที่ชอบหรือพอใจที่มีต่อองค์ประกอบและสิ่งจูงใจด้านต่าง ๆ ของงานและผู้ปฏิบัติงานนั้น ได้รับการตอบสนองความต้องการ

## 6.2 ความสำคัญของความพึงพอใจ

เทพพนม เมืองแมน และสวิง สุวรรณ (2529 หน้า 165) ได้กล่าวถึงความสำคัญของความพึงพอใจในการทำงานไว้ สรุปได้ว่า ในองค์กรหรือหน่วยงานคนที่อยู่ภายใน ส่วนมากมักจะทำงานโดยมีความคาดหวังว่า ความต้องการเฉพาะบางประการจะได้รับการตอบสนองความต้องการเหล่านั้น นับตั้งแต่ความต้องการทางด้านร่างกายจนกระทั่งถึงความต้องการประสบผลสำเร็จขั้นสูงสุดตามจุดมุ่งหมายของชีวิต หลังจากการทำงานได้ผ่านพ้นไปชั่วระยะหนึ่งแล้ว บุคคลส่วนมากจะรับรู้ถึง กิจกรรมการทำงานของตนมีขีดจำกัดในการตอบสนอง อย่างไรก็ตามคนส่วนใหญ่ในองค์กรจะเป็นสมาชิกของระบบแบบทางการจะตอบสนองความต้องการของบุคคลทางด้านเศรษฐกิจ และการประสบความสำเร็จในสภาพการทำงานบางแห่งระบบไม่เป็นทางการ จะเป็นแนวทางที่ช่วยแก้ไขหรือทดแทนสภาพการทำงานที่ไม่ค่อยดี งานซ้ำซากจำเจหรือลักษณะการทำงานขาดปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ความต้องการของบุคคลเหล่านี้ ตอบสนองได้โดยระบบงานแบบไม่เป็นทางการ

สำคัญ เพชรทอง (2531, หน้า 16) ได้กล่าวถึงความสำคัญของความพึงพอใจในการทำงานไว้ สรุปได้ว่า หากบุคคลมีความพึงพอใจในการทำงาน จะมีผลให้เสียสละอุทิศแรงกาย แรงใจ และสติปัญญาแก่งาน ถ้ามีความรู้สึกในทางลบ จะไม่มีความกระตือรือร้น ทำงานตามหน้าที่ไปวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น ความพึงพอใจในการทำงานอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามวัน เวลาและสภาพแวดล้อม

นิยม ศรีวิเศษ (2521, หน้า 21) กล่าวว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ในการปฏิบัติงานของบุคคลในทุกองค์การ เพราะหากสามารถจัดบริการต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของผู้ปฏิบัติงานในองค์การได้ ผู้ปฏิบัติงานจะเกิดความพึงพอใจในการทำงาน รักงาน และปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าไม่สามารถจัดสนองความต้องการได้ผลงานย่อมตกต่ำผู้ปฏิบัติงานจะเกิดความเบื่อหน่ายทำให้งานในองค์การนั้น ๆ ขาดประสิทธิภาพได้สอดคล้องกับทองอินทร์ วงศ์โสธร (2523, หน้า 59) กล่าวว่า สิ่งที่มีมักจะปรากฏและพบได้อยู่เสมอก็คือ ผู้ปฏิบัติงานที่มีความพึงพอใจในงานของเขา มักจะคิดปรับปรุงการปฏิบัติงานของตนเองอยู่เสมอ เป็นต้นว่าเขาจะปฏิบัติงานด้วยความขยันขันแข็ง ทำงานด้วยความสนุกสนาน งานจะมีประสิทธิภาพสูงขึ้น จะอุทิศเวลาให้กับการปฏิบัติงานมากขึ้น ตั้งใจในการปฏิบัติงานดีและมีความรักดีต่อหน่วยงานสูง ในขณะที่เดียวกันผู้ที่ไม่มีความพึงพอใจในการทำงานจะมีลักษณะตรงกันข้าม และมักจะขาดความรักดีต่อองค์การนั้น มักจะแปรควบคู่ขนานไปกับขนาดของความพึงพอใจในการทำงานที่ทำด้วย

จากเหตุผลของความสำคัญของความพึงพอใจดังกล่าวมาแล้ว พอที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของความพึงพอใจที่มีต่อการปฏิบัติงานว่า หากผู้ปฏิบัติงานได้รับผลตอบแทนในสิ่งที่เขาต้องการ ผลที่เกิดขึ้น คือ

- 1) การเพิ่มความสนใจในการทำงานที่ทำจะมีมากขึ้น
- 2) การเพิ่มความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานจะมีมากขึ้น
- 3) ผลผลิตของงานขององค์การมีประสิทธิภาพสูงขึ้น
- 4) องค์การมีความมั่นคง ทั้งนี้เพราะบุคลากรมีความรักดีต่อหน่วยงานสูง

### 6.3 องค์ประกอบของความพึงพอใจ

การปฏิบัติงานให้บรรลุถึงความสำเร็จจำเป็นต้องอาศัยความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการบริหารงานไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าองค์ประกอบอื่น ๆ หากเกิดความพึงพอใจขึ้นที่ใดแล้ว ที่นั้นย่อมเต็มไปด้วยความตั้งใจในการปฏิบัติงาน การให้ความร่วมมือกับหน่วยงาน บรรยากาศในองค์การสดชื่น เป็นต้น ดังนั้น การสร้างความพึงพอใจในการทำงานจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บริหารจะต้องกระทำ เพื่อประโยชน์ที่จะเกิดแก่หน่วยงานต่อไป

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 272 - 273) ได้กล่าวถึง การสร้างสิ่งจูงใจในการทำงานสรุปได้ว่า สิ่งที่สร้างความพอใจส่วนใหญ่จะทำให้บุคคลสบายใจ หรือสนองความต้องการของเขาได้ทำให้เกิดความสุข แต่ไม่อาจจูงใจให้เขาใช้ความสามารถเพิ่มขึ้นได้ ถ้าหากสิ่งที่สร้างความพอใจนั้นไม่มีลักษณะเป็นสิ่งจูงใจด้วย สิ่งที่สร้างความพอใจกับสิ่งจูงใจจึงต่างกัน กล่าวคือ สิ่งที่สร้างความพอใจ ได้แก่ ความสำเร็จในการทำงาน การสรรเสริญ สัมพันธภาพของบุคคล และสิ่งที่ตั้งของที่ทำงาน ส่วนแรงจูงใจในการทำงาน ได้แก่ สิ่งแวดล้อมที่ดี ผู้บังคับบัญชาที่มีความสามารถ งานที่ทำทนายความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมในการทำงาน



1. สิ่งจูงใจในทางบวก ได้แก่ เงิน ความมั่นคง การยกย่อง การมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของ การแข่งขัน และการมีส่วนร่วม

2. สิ่งจูงใจในทางลบ ได้แก่ การตำหนิ การตัดเงินเดือน การให้ออกจากงาน และการลดชั้น การจูงใจในทางลบเป็นเรื่องของการลงโทษ แต่วัตถุประสงค์ของการลงโทษไม่ใช่เพื่อแก้แค้น แต่เป็นการลงโทษเพื่อตึงและเตือนสติพนักงานในองค์กร ให้เขาเหล่านั้นหันมาสนใจในการทำงาน

#### 6.4 มาตรการวัดความพึงพอใจ

ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานจะเกิดปัจจัยอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ต้องเป็นผลมาจากหลาย ๆ ปัจจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ สุภรณ์ ศรีพหล ได้กล่าวสรุปได้ว่า การกระตุ้น จูงใจให้บุคลากรในองค์กรเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานนั้น นับเป็นทักษะสำคัญประการหนึ่งในกระบวนการบริหารงานบุคคล ผู้บริหารจะต้องมีทักษะเพื่อนำไปใช้ให้เกิดผลดีต่อองค์การที่ตนรับผิดชอบอยู่ ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานย่อมเป็นผลมาจากหลายปัจจัยที่ยังชี้ชัดเจนไม่ได้ว่าปัจจัยใดสำคัญกว่ากัน เรื่องการวัดความพึงพอใจและไม่พึงพอใจนั้นเป็นการยากที่จะทำได้ข้อเท็จจริง เพราะไม่มีเครื่องมือใดวัดจิตใจของคนได้อย่างเพียงพอ

เทพพนม เมืองแมน และสวิง สุวรรณ (2529, หน้า 100) ได้กล่าวว่า ในองค์กรทั้งหลายจะต้องมีการวัดความพึงพอใจเพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับความพอใจและไม่พอใจความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน และเพื่อเรียนรู้ว่าสถานที่ทำงานบริเวณไหนมีคณงานมีความพึงพอใจในการอบรม การขาดงาน การออกจากงาน และอื่น ๆ ในการหามาตรการวัดความพึงพอใจนั้นเป็นการยากที่จะทำได้ข้อเท็จจริง เพราะไม่มีเครื่องมือใดวัดจิตใจของคนได้อย่างเพียงพอ

โยธิน ศันสนยุทธ์ (2523, หน้า 56 - 57) ได้ให้ข้อเสนอแนะถึงมาตรการวัดความพึงพอใจ สรุปได้ว่า การพิจารณาความพึงพอใจควรคำนึงถึงความอยู่รอดของชีวิตควบคู่ไปด้วย เพื่อเป็นการเปรียบเทียบระหว่างงานที่ทํากับความพึงพอใจ เพราะทั้งสองอย่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หากคนมีความพึงพอใจที่จะปฏิบัติงานก็จะทำให้ได้ผลผลิตสูง แต่ในทางตรงกันข้ามหากคนที่ไม่พอใจที่จะปฏิบัติงานก็จะทำให้ผลผลิตต่ำ หรืออาจไม่ได้ผลผลิตเลย ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องซับซ้อนและยังไม่มีตัวแปรอื่น ๆ อีก เช่น การเปลี่ยนงาน การขาดงาน อายุ และอาชีพ เป็นต้น

สมพงษ์ เกษมสิน (2526, หน้า 357 - 359) ได้เสนอแนวทางการวิจัยในการหามาตรการวัดความพึงพอใจในการทำงาน สรุปได้ดังนี้

1) การสังเกตการณ์ คือ การเฝ้าติดตามดูอย่างเอาใจใส่ ดูความเป็นไปและการเปลี่ยนแปลงของสิ่งที่ต้องการรู้อย่างใกล้ชิดในระยะเวลาที่กำหนดให้เป็นวิธีการเก็บข้อมูลอย่างหนึ่ง มุ่งที่จะทราบความสัมพันธ์ของบุคคลที่ร่วมกันปฏิบัติงานในองค์กรทำได้โดยการสังเกตสิ่งที่มีอยู่ ซึ่งอาจเป็นวัตถุสิ่งของที่ไม่มีชีวิต การเคลื่อนไหวหรือสิ่งมีชีวิตในลักษณะโครงสร้างทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงการกระทำและสังเกตการณ์ที่เกิดขึ้นและดำเนินอยู่ ซึ่งหมายถึงการให้ความสนใจในการกระทำหรือพฤติกรรมของสิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสถานที่นั้นในขณะนั้น

2) การสัมภาษณ์ เป็นการวิจัยที่มีแบบแผนเพื่อใช้ตรวจหาข้อเท็จจริงจากภาวะความเป็นอยู่ของสังคม หรือกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในองค์กร สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและความจริงว่า บุคคลนั้นมีวิถีชีวิต

อย่างไร อย่างไรก็ตามก็ดีในการสัมภาษณ์คำตอบที่ได้ อาจจะมีการมีความแตกต่างกันในเรื่องของความเห็นแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่าผู้ตอบมีพฤติกรรมที่ต้องการอย่างไร

3) การปฏิบัติการวิจัย เป็นวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่นำเอาความรู้ทางสาขาวิชาการต่าง ๆ มาประยุกต์เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในทางการบริหารในรูปแบบที่สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจ

จากมาตรการวัดความพึงพอใจในการทำงานดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีหลายวิธี ผู้วัดจะเลือกใช้วิธีใดก็ได้แล้วแต่ความสะดวกและเหมาะสมของสถานการณ์ อย่างไรก็ตามควรจะคำนึงว่าวิธีที่เลือกใช้ จะต้องสามารถวัดสภาพจิตใจในการทำงานได้และการวัดก็ควรจะใช้วิธีสุ่มตัวอย่างในกรณีที่มีผู้ปฏิบัติงานมาก ๆ จึงจะได้ผลมากขึ้น

### 6.5 ทฤษฎีของความพึงพอใจ

ในปัจจุบันองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจต่อความรู้สึกหรือทัศนคติของบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรนั้น ๆ จากแนวคิดที่ว่าความรู้สึกหรือทัศนคติเป็นส่วนหนึ่งที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจและในการสร้างแรงจูงใจให้ได้ผลดีนั้น ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ในทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจเพื่อจะได้นำไปใช้เป็นปัจจัยในการจูงใจให้บุคลากรในองค์กรได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีผู้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่สร้างความพึงพอใจในการปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง จนเกิดแนวคิดทฤษฎีการจูงใจหลายทฤษฎีที่สำคัญมี ดังนี้

1. ทฤษฎีแรงจูงใจของเฮิร์ซเบอร์ก (Herzberg' Theory) กิติมา ปรีดีติลล (2539, หน้า 65-70) ได้กล่าวถึง ความพึงพอใจตามแนวคิดของเฮิร์ซเบอร์ก ซึ่งพอจะสรุปได้ ดังนี้

ปัจจัยที่ทำให้เกิดความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจของคนในองค์กรว่า ระบบการทำงานในองค์กรมีปัจจัยอยู่สองจำพวก ปัจจัยแรกเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจเรียกว่า “ปัจจัยจูงใจ” และปัจจัยชนิดที่สองเป็นปัจจัยที่ไม่ก่อให้เกิดความพึงพอใจเรียกว่า “ปัจจัยค้ำจุน” พอสรุปได้ดังนี้

ปัจจัยจูงใจ หมายถึง ปัจจัยที่หากพนักงานได้รับการตอบสนองแล้วจะสร้างความพึงพอใจให้กับพนักงานและเป็นผลให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน ประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ความสำเร็จในการทำงาน
- 2) การได้รับการยอมรับนับถือ
- 3) ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ
- 4) ความรับผิดชอบ
- 5) ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน

ปัจจัยค้ำจุน หมายถึง ปัจจัยที่คนทำงานจะเกิดความไม่พึงพอใจในการทำงานหากไม่ได้รับการตอบสนอง แต่เมื่อได้รับการตอบสนองแล้วก็จะก่อให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน ประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1. นโยบายและการบริหารงาน
2. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในหน่วยงาน
3. ความมั่นคงในการทำงาน
4. สภาพแวดล้อมในการทำงาน
5. เงินเดือนและสวัสดิการ

อัตราความพึงพอใจและไม่พอใจในการทำงานของทั้งสองปัจจัย จะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ

กับการได้รับการตอบสนองและเป็นไปตามลำดับ ในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ เฮอริชเบอร์เกอร์ได้เริ่มต้นพัฒนาวิธีการปรับปรุงงานเพื่อให้คุณค่าของงานสูงขึ้นและให้มีปัจจัยจูงใจเพิ่มขึ้นในตัวเอง ทำให้งานมีความหมายมากขึ้น มีความสำเร็จมากขึ้น มีการยอมรับ มีความรับผิดชอบสูงขึ้น ก้าวหน้าขึ้น และมีผลต่อความพึงพอใจในการทำงานเป็นอย่างมาก

2. ทฤษฎีแรงจูงใจของมาสโลว์ (Maslow's Theory) ทฤษฎีแรงจูงใจมนุษย์ที่มีชื่อเสียงมากทฤษฎีหนึ่งถูกสร้างขึ้นมาโดย Abraham H.Maslow (1943. อ้างถึงในสมัยศ นาวีการ, 2539. หน้า 127-129) มีข้อสมมติฐานดังต่อไปนี้

2.1 ความต้องการของบุคคล สามารถเรียงลำดับความสำคัญได้จากความต้องการระดับต่ำสุดไปหาสูงสุด

- ความต้องการทางร่างกาย
- ความต้องการความปลอดภัย
- ความต้องการทางสังคม
- ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียง
- ความต้องการความสมหวังของชีวิต

2.2 ความต้องการได้รับการตอบสนองแล้ว ไม่เป็นสิ่งจูงใจพฤติกรรมของบุคคลต่อไปอีก บุคคลจะถูกจูงใจด้วยความต้องการที่อยู่สูงขึ้นไปที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง

2.3 ความต้องการของบุคคลจะซ้ำซ้อนกัน ความต้องการอย่างหนึ่งอาจจะยังไม่ทั้งหมดไป ความต้องการอย่างอื่นจะเกิดขึ้นมา

มาสโลว์แบ่งความต้องการของคนออกเป็น 5 ชั้น เรียงลำดับตามความสำคัญของความต้องการเหล่านั้นคือ

1. ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการเบื้องต้นเพื่อความอยู่รอด เช่น ความต้องการอาหาร น้ำ และความต้องการทางเพศ ความต้องการทางร่างกายจะมีผลต่อพฤติกรรมของบุคคลต่อเมื่อความต้องการทุกอย่างของบุคคลที่ไม่ได้รับ การตอบสนองเลย มาสโลว์ชี้ให้เห็นว่าบุคคลใดก็ตามที่ยังอยู่ในสภาวะของการขาดอาหาร ความปลอดภัย การเข้าสังคม และความมีชื่อเสียงแล้ว บุคคลจะมีความต้องการอาหารมากกว่าสิ่งใด

2. ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs) ความต้องการอยู่ระดับสูงขึ้นไป จะมีความสำคัญต่อเมื่อความต้องการทางร่างกายได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการความปลอดภัยเป็นการป้องกันเพื่อให้เกิดความปลอดภัยจากอันตรายต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับร่างกาย ความเจ็บป่วย และความสูญเสียทางเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาจากทัศนะของฝ่ายบริหารความต้องการความปลอดภัย หมายถึง การให้ความแน่นอนหรือการรับประกันต่อความมั่นคงของงาน และการส่งเสริมเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางการเงินแก่คนงานมากยิ่งขึ้น ในปัจจุบันเราจะเห็นได้ว่าความต้องการของสหภาพแรงงานต่อฝ่ายบริหาร นอกจากความต้องการเพิ่มผลตอบแทนทางการเงินให้สูงขึ้นแล้ว พวกเขายังมีความต้องการความมั่นคงของงานและผลประโยชน์พิเศษอื่น ๆ อีกด้วย

3. ความต้องการทางสังคม (Social Needs) เมื่อความต้องการทางร่างกาย และความปลอดภัยได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการทางสังคมจะเริ่มเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญต่อพฤติกรรมการอยู่ร่วมกัน การได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่น และการมีความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มทางสังคมอยู่เสมอ บุคคลต้องการเพิ่มไม่ว่าจะเป็นเพื่อนบ้านหรือเพื่อนร่วมงาน บุคคลอาจมีความสมัครใจเป็นสมาชิกขององค์กรหนึ่งได้

4. ความต้องการที่จะได้รับเกียรติยศ ชื่อเสียง หรือศักดิ์ศรี (Esteem Needs) ให้เป็นที่ยอมรับของคนอื่น การมีอำนาจหรืออิทธิพลเหนือคนอื่น เช่น ต้องการตำแหน่งสูง (เพราะแสดงว่ามีอำนาจเหนือคนอื่น หรือ

เป็นที่เกรงกลัวของคนอื่น) การมีอำนาจเหนือคนอื่นนั้นก็เป็นเครื่องแสดงอย่างหนึ่งว่าสามารถทำอะไรได้ตามที่ใจต้องการ ซึ่งอาจเป็นทั้งทางบวก เช่น การมีคุณธรรมอันสูงส่งเป็นที่ยอมรับและมีผู้เลื่อมใสศรัทธาพร้อมที่จะปฏิบัติตามคำพูด หรืออาจเป็นทางลบ เช่น บุคคลที่เป็น “เจ้าพ่อ” ที่ใคร ๆ ก็กลัวอำนาจ เมื่อพูดอะไรก็ไม่ค่อยมีใครกล้าคัดค้าน

5. ความต้องการความสมหวังในชีวิต (Self-actualization Needs) เป็นความต้องการระดับสูงสุด ความต้องการความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความคิดของเขาเอง บุคคลจะผลักดันชีวิตของเขาเองให้เป็นไปในทางที่ดีที่สุดที่เขาคาดหวังไว้ และสิ่งเหล่านี้ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของเขาเอง เมื่อเขาต้องการที่จะเป็นอะไร เขาจะพยายามเป็นให้ได้ เช่น ความฝันเป็นนักธุรกิจ

3. ทฤษฎีเอ็กซ์ (X) และทฤษฎี (Y) ของแมคเกรเกอร์ (McGregor's Theory) เป็นทฤษฎีหนึ่งที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับเช่นกัน ศรีปราษฎ์ จอมเทศ ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดการจูงใจตามแนวคิดของแมคเกรเกอร์ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ทฤษฎีเอ็กซ์ หรือ ทฤษฎีประเพณีนิยม เป็นทฤษฎีการบริหารงานที่ไม่รวมความเชื่อมั่นเกี่ยวกับรายละเอียดในการวัดผลและการบริหารจัดการเรื่องอื่นใดทั้งสิ้น นอกจากต้องการให้ทุกคนทำงานร่วมกันเพื่อความสัมฤทธิ์ขององค์การเท่านั้น ซึ่งได้สรุปความเชื่อหรือลักษณะของคนตามทฤษฎีไว้ดังนี้

1. มนุษย์ทั่วไปไม่ชอบการทำงานและพยายามหลีกเลี่ยงงาน
2. เนื่องจากการไม่ชอบงานของมนุษย์ มนุษย์จึงถูกควบคุม บังคับ หรือ ช่มชู้ให้ทำงาน

3. มนุษย์โดยทั่วไปชอบการชี้แนะหรือสั่งการ ต้องการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ มีการทะเลาะถะยานน้อยและต้องการความมั่นคงมากที่สุด

ทฤษฎีวาย เป็นทฤษฎีที่ผู้บริหารจัดสมมติฐานขึ้นมาใหม่ เพื่อให้บุคคลภายในองค์การมีจุดมุ่งหมายที่สอดคล้องกัน มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงนโยบาย ซึ่งสามารถที่จะสนับสนุนความต้องการที่ก่อให้เกิดความสำเร็จร่วมกันของสมาชิก แมคเกรเกอร์ได้สร้างทฤษฎีใหม่ขึ้นเรียกว่า “ทฤษฎีการบูรณาการแห่งเป้าหมาย” โดยมีความเชื่อตรงข้ามกับทฤษฎีเอ็กซ์ ดังนี้

1. การทำงานเป็นการตอบสนองของความพอใจ
2. การช่มชู้ด้วยวิธีการลงโทษ ไม่ได้เป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการจูงใจให้คนทำงาน

บุคคลที่ผูกพันต่อการบรรลุความสำเร็จของเป้าหมายขององค์การจะมีแรงจูงใจด้วยตนเองและความควบคุมตนเอง

3. ความผูกพันของบุคคลที่มีต่อเป้าหมาย ขึ้นอยู่กับรางวัลและผลตอบแทนที่พวกเขาหวังว่าบรรลุถึงความสำเร็จ

4. ภายใตสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในการทำงานเป็นการจูงใจให้บุคคล ยอมรับและแสวงหาความรับผิดชอบ มีความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน

ทฤษฎีวายเน้นถึงการพัฒนาตนเองของมนุษย์ ซึ่งให้เห็นว่ามนุษย์รู้จักตนเองได้ถูกต้องรู้จักความสามารถของตนเอง ผู้บริหารสร้างแรงจูงใจโดยการสร้างสรรค์สถานการณ์ที่จะทำให้สมาชิกมีความรู้สึกนึกคิดรับผิดชอบ และมีส่วนร่วมในการทำงาน

4. ทฤษฎีการจูงใจของ พอร์เตอร์ และ ลอร์เลอร์ (Porter and Lawler's theory) จุมพล หนีมพานิช ได้กล่าวถึงการตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ตามแนวคิดของ พอร์เตอร์ และ ลอร์เลอร์ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

การปฏิบัติงานย่อมก่อให้เกิดรางวัล หรือผลตอบแทน ในขณะที่เดียวกันรางวัลหรือผลตอบแทนก่อให้เกิดความพึงพอใจ จึงได้ตั้งสมมติฐานขึ้นว่าความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติงานและความพึงพอใจจะเชื่อมโยงกันด้วยรางวัล หรือผลตอบแทน ซึ่งเกิดจากแนวคิดต่าง ๆ ดังนี้

1. คุณค่าของรางวัลหรือคุณค่าของผลตอบแทน (Value of Reward) เพราะคุณค่าของรางวัลสะท้อนถึงความพึงพอใจของบุคคลแต่ละคน
2. การรับรู้ว่าคุณค่าความพยายามอาจนำมาซึ่งรางวัลหรือผลตอบแทน (Perceived Effect Reward) คือ ปริมาณของผลตอบแทนย่อมขึ้นอยู่กับปริมาณของความพยายาม
3. ความพยายามทำงานของบุคคลากร (Effort) หมายถึง พลังที่บุคคลใช้ในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง
4. คุณลักษณะและความสามารถเฉพาะของแต่ละบุคคล (Traits and Abilities) เช่น สติปัญญา ทักษะ ความชำนาญต่าง ๆ เป็นต้น
5. การรับรู้ในบทบาท (Role Perception) หมายถึง ชนิดหรือประเภทของกิจกรรมที่บุคคลเชื่อว่า พวกเขาควรปฏิบัติถ้าต้องการให้ประสบความสำเร็จ
6. การปฏิบัติงาน (Performance) ซึ่งขึ้นอยู่กับความพยายามที่แต่ละบุคคลให้ความสามารถและวิธีการที่ใช้ในการทำกิจกรรมที่เขาต้องการกระทำ
7. รางวัลและผลตอบแทน (Reward) เช่น เงินเดือน สภาพการทำงาน ความมั่นคง ปลอดภัย ความรับผิดชอบ การยอมรับตนเอง เป็นต้น
8. การรับรู้ว่าคุณค่ารางวัลหรือผลตอบแทนมีความยุติธรรม (Perceived Equitable Rewards) โดยมักจะดูว่าเท่าเทียมผู้อื่นหรือไม่ ถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความยุติธรรม ไม่เท่าเทียมผู้อื่นจะเป็นตัวสะกิดกันความพึงพอใจได้
9. ความพึงพอใจ (Satisfaction) คือ เจตคติ ภาวะภายในของแต่ละบุคคล ความพึงพอใจไม่ใช่สิ่งเดียวกับแรงจูงใจ

จากแนวความคิดทั้ง 9 ประการที่กล่าวมานั้นจะพบว่า การปฏิบัติงาน (ผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน) ย่อมให้ผลตอบแทนหรือรางวัลที่มีความรู้สึกว่าเป็นธรรม ซึ่งก่อให้เกิดความพึงพอใจ

## การบริหารโครงการ

### ความหมายของการบริหารโครงการ

หากกล่าวถึงคำนิยามหรือความหมายของ “การบริหารโครงการ (Project Management)” แล้วจะหมายถึง การจัดการ (หรือบริหาร) โครงการที่ต้องอาศัยพื้นฐานของกระบวนการจัดการไม่ว่าจะเป็นการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) หรือการจูงใจ (Motivating) และการควบคุม (Controlling) ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้ หรืออาจกล่าวได้ว่าการบริหารโครงการ คือการบริหารจัดการทรัพยากรที่เรามีอยู่ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ในปัจจุบัน มักต้องเตรียมแผนบริหารโครงการ ตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นไปจนถึงกระบวนการสุดท้าย ให้สัมพันธ์กันกับระยะเวลาในการดำเนินงาน การบริหารโครงการจึงมีความแตกต่างจากการบริหารงานตามปกติทั่วไปหลายประการ เช่น ใช้ช่วงระยะเวลาและทรัพยากรอย่างจำกัด มีทีมงานหมุนเวียนยืดหยุ่นได้โดยอาศัยความรู้ความชำนาญของบุคลากรในแต่ละด้าน ระยะเวลาการทำงานเป็นแบบชั่วคราว ซึ่งมีโอกาสเกิดความขัดแย้งระหว่างการทำงานสูง ดังนั้น การบริหารโครงการ จึงควรทำการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น ศึกษาความเป็นไปได้ พัฒนาระบบบริหารโครงการต่อไป

### ความสำคัญของโครงการ

1. ช่วยชี้ให้เห็นถึงปัญหาและภูมิหลังของการทำงาน
2. ช่วยให้การปฏิบัติงานตามแผนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ช่วยให้แผนงานมีความชัดเจน
4. ช่วยให้แผนงานมีทรัพยากรใช้เพียงพอ เหมาะสมกับการปฏิบัติจริง
5. ช่วยให้แผนงานมีความเป็นไปได้สูง
6. ช่วยลดความขัดแย้งและขจัดความซ้ำซ้อนในหน้าที่ความรับผิดชอบ
7. ช่วยสร้างทัศนคติที่ดีต่อบุคลากรในหน่วยงาน
8. สร้างความมั่นคงให้กับแผนงาน
9. สามารถควบคุมการทำงานได้สะดวก ไม่ซ้ำซ้อน

### ลักษณะของโครงการที่ดี

1. วัตถุประสงค์ของโครงการชัดเจน
2. ความเป็นอิสระหรือความเป็นเอกเทศ
3. กิจกรรมการดำเนินงานเป็นขั้นตอนชัดเจนและต่อเนื่อง
4. มีสถานที่ตั้งของโครงการ
5. กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานชัดเจน

### ขั้นตอนการบริหารโครงการ

1. วางแผนโครงการ
2. ดำเนินงานตามโครงการ
3. ติดตามและประเมินผลโครงการ

## การบริหารโครงการสมัยใหม่ (Modern Project Management)

1. วิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง ภายในองค์กร รวมถึง โอกาสและอุปสรรค ที่มีผลกระทบต่อองค์กร
2. บริหารโครงการ วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลเกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการ เช่น วิเคราะห์คู่แข่งชั้น ด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และพฤติกรรมของผู้บริโภค (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย)
3. ดำเนินการประเมินโครงการ เพื่อนำผลมาปรับเป็นกลยุทธ์ ในการดำเนินงาน

## การวิเคราะห์โครงการหรือการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ

### ความเป็นมาการวิเคราะห์โครงการ

ในบริบทของการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ (Public Sector Administration) ประเทศไทยได้มีการพัฒนาการของการบริหารงบประมาณ โดยกำหนดให้การจัดทำงบประมาณนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในระดับ ต่างๆ ทั้งยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ (Area) และในระดับฟังก์ชันหรือในระดับหน่วยงาน ทั้งนี้ วัตถุประสงค์หลักของการกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณโดยอิงกับยุทธศาสตร์ ก็คือ เพื่อให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า และก่อให้เกิดผลในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆ ซึ่งโดยหลักการแล้วแผนงาน/โครงการที่มีผลผลิต หรือผลลัพธ์ซึ่งส่งผลให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในเชิงยุทธศาสตร์ ก็ควรที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่าแผนงาน/โครงการอื่นๆ โดยเปรียบเทียบสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการวางแผนยุทธศาสตร์ของภาคคมนาคม และขนส่ง ติดตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และมีภารกิจในการให้ความเห็นต่อกระทรวงคมนาคมในการจัดสรรงบประมาณของแผน งาน/โครงการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม จึงถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการบริหารทรัพยากร และงบประมาณให้มีความคุ้มค่าสูงสุด อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่างๆ ในทางปฏิบัติที่สำคัญ ซึ่งทำให้การจัดสรรงบประมาณในเชิงยุทธศาสตร์ไม่สามารถดำเนินไปตามวัตถุประสงค์หรือทิศทางที่ควรจะเป็น มีสาเหตุหลักสรุปได้ดังนี้คือ

- ขาดการวางแผนเชิงบูรณาการในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์
- กระบวนการจัดสรรงบประมาณ

• ขาดการติดตามและประเมินผลโครงการ: ในระหว่างที่โครงการกำลังดำเนินการรอยหลังจากที่โครงการดำเนินการแล้วเสร็จ ถือเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ ในการเสนอของงบประมาณหน่วยงานส่วนใหญ่จะทำการกำหนดเป้าประสงค์ และเป้าหมายให้เพิ่มสูง เพื่อเพิ่มโอกาสในการได้รับการจัดสรรงบประมาณ หากแต่ขาดการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการโครงการ บริหารความเสี่ยง ส่งผลให้โครงการจำนวนไม่น้อย ที่แม้สามารถแสดงผลการดำเนินงานในระดับผลผลิตได้ แต่ความสำเร็จที่เป็นเป้าประสงค์หลักในระดับผลลัพธ์ และผลกระทบสามารถแสดงผลได้ ในระดับที่ต่ำกว่าเป้าหมายเมื่อครั้งของงบประมาณ ประเด็นปัญหาในส่วนนี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงการขาดระบบความรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability)

• ขาดการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณ และการดำเนินโครงการเข้าด้วยกัน แม้ ว่ารัฐบาลจะได้พัฒนาระบบการจัดทำงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ขึ้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานส่วนมากไม่ได้มีการกระจายยุทธศาสตร์ลงมาสู่การ กำหนดแผนงาน/โครงการ แต่ในทางกลับกันหน่วยงานมักจะมีแผนงาน-โครงการ ที่มีแนวคิดจะดำเนินการอยู่เดิม สะท้อนให้เห็นถึงการขาดความเชื่อมโยงระหว่างโครงการ/แผนงานกับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณโดย อิงอยู่บนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ (Strategy-based Budgeting) จึงไม่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ สิ่งที่เป็นผลตามมามีคือ ความไม่ชัดเจนของทิศทางการพัฒนาลงทุน และการขาดการวางแผนใน เชิงบูรณาการที่มีการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ระหว่างหน่วยงานในภาคการขนส่งต่างๆ อันส่งผลให้เกิดความเสี่ยงที่จะใช้ทรัพยากรไม่สอดคล้องกับการแก้ไขประเด็นปัญหาที่สำคัญ (Key Issues) และไม่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของการพัฒนาประเด็นปัญหาต่างๆ ที่สำคัญที่เกิดขึ้นในภาคการคมนาคมและขนส่งในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประกอบกับ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรของภาครัฐ (Limited Resources) ได้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการบริหารจัดการที่ต้องมีการออกแบบและวางระบบเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้และจัดลำดับความสำคัญของโครงการลง ทุนประเภทต่างๆ ในภาคการคมนาคมและขนส่ง เพื่อให้มีหลักประกันได้ว่า กระบวนการในการพิจารณาวางแผนจัดทำโครงการ การวิเคราะห์โครงการ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ เป็นไปโดยมีความเชื่อมโยงกับเป้าหมายเชิง



ยุทธศาสตร์และสะท้อนถึงการตระหนัก รู้ของความพร้อมอย่างจำกัดของทรัพยากร กระบวนการจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีระบบ กระบวนการ และขั้นตอนที่ชัดเจนและมีความเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น อีกทั้งมุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) ของระบบโดยรวม

## วัตถุประสงค์

สภาพปัญหาที่กล่าวถึงข้างต้น ทำให้กรอบวัตถุประสงค์ของโครงการศึกษาในครั้งนี้จึงมุ่งเน้นในการทบทวนการ ดำเนินยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ต่างๆ รวมทั้งวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องของแผนงานโครงการตามยุทธศาสตร์และกระบวนการ จัดสรรงบประมาณว่ามีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารของประเทศเพียงใดในยุทธศาสตร์ระดับชาติ ด้านการคมนาคมและขนส่ง และการส่งต่อแนวนโยบายดังกล่าวไปยังแผนยุทธศาสตร์ในระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานต่างๆ นั้นมีดำเนินการที่สอดคล้องกันมากน้อยเพียงใด และการประเมินระดับประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร ดังนั้นในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงมีเป้าหมายวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

1) ศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ และจัดลำดับความสำคัญโครงการลงทุนของทุกหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจต่างๆ ในสังกัดของกระทรวงคมนาคมที่มีความเกี่ยวข้องกับการลงทุนพัฒนาระบบโครงสร้าง ฐานด้านคมนาคมและขนส่งตามลักษณะสาขาต่างๆ คือ การขนส่งทางบก ราง น้ำ อากาศทั้งนี้การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ และจัดลำดับความสำคัญโครงการลงทุนนั้น จะให้ความสำคัญในการจัดลำดับความสำคัญโครงการลงทุนที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ มหาภาค โดยการพัฒนาสร้างแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือใช้เพื่อ วิเคราะห์ผลกระทบการลงทุนโครงการต่อเศรษฐกิจระดับมหภาค ตลอดจน ศึกษาความเป็นไปได้ในการนำระบบการวิเคราะห์ความสำเร็จของการทำงานจากการ ใช้จ่ายงบประมาณเพื่อควบคุมการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้สอดคล้อง กับยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งการวางกลยุทธ์ ความเชื่อมโยงงบประมาณและการบริหารจัดการ และการประเมินผลผลิต ผลลัพธ์ที่พัฒนาโดยสำนักงานงบประมาณ หรือที่เรียกว่าระบบประเมินความเป็นไปได้ตามผลงาน (Performance Assessment Rating Tool: PART) มาประยุกต์ใช้ในการพิจารณากำกับการจัดสรรงบประมาณและสร้างกลไกการบริหาร จัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณ

2) พัฒนา วางระบบ และจัดทำคู่มือสำหรับการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการลงทุนในแต่ละสาขาประเภทการคมนาคมขนส่ง เพื่อพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานด้านการวางนโยบายและแผนที่เป็นมาตรฐานระหว่าง หน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมกับสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร รวมทั้งสร้างเสริมศักยภาพของบุคลากรให้สัมพันธ์กับการวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการด้านคมนาคมขนส่งที่สนับสนุน ส่งเสริมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับมหภาคอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับปัจจัยสิ่งแวดล้อม สถานการณ์ปัจจุบันและยุทธศาสตร์เพื่อการวางรากฐานพัฒนาประเทศในอนาคต

3) วางระบบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในมิติภารกิจ (Function based) มิติยุทธศาสตร์ (Area based) ที่เหมาะสมกับขีดความสามารถในการวิเคราะห์ กำหนดแผนงาน/โครงการลงทุนของหน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อการแปลงนโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นภาพธรรม มีตัวชี้วัดในการติดตามและประเมินผล กำกับเป้าหมายของการพัฒนาอย่างชัดเจน สอดคล้องและบูรณาการกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

## รายละเอียดของงาน

1. ศึกษาทบทวนข้อมูลและแนวทางการวิเคราะห์และวางแผนเศรษฐกิจระดับมหภาค ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นได้ดำเนินการอยู่ เพื่อวิเคราะห์ถึงความพร้อมของข้อมูล และแนวทางที่จะขยายผลของกระบวนการวางแผนดังกล่าว ให้สามารถเชื่อมโยงกับการวางแผนในระดับกระทรวงคมนาคมและระดับหน่วยงานได้

2. ศึกษาวิเคราะห์แผน และประเมินการลงทุนภาคการคมนาคมขนส่งในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาและ 5 ปีข้างหน้า (ทั้งในส่วนการลงทุนจากงบประมาณแผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ รวมทั้งงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านกระบวนการพิจารณาของ สศช.) พร้อมวิเคราะห์ความเหมาะสมและเป็นไปได้เชิงยุทธศาสตร์ กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 และแผนยุทธศาสตร์รายสาขาที่เกี่ยวข้อง จัดทำฐานข้อมูลการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการเชิงลึกในมิติต่างๆ สรุปรวบรวมข้อมูล เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์จัดทำแบบจำลองอย่างเหมาะสม น่าเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับทางวิชาการ รวมทั้งวิเคราะห์พัฒนาตัวชี้วัดทั้งในระดับผลผลิต (Outputs) และระดับผลลัพธ์ (Outcomes) ที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาความเหมาะสม และจัดลำดับความสำคัญแผนงาน/โครงการ หรือใช้สำหรับเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดเป้าหมาย การให้บริการของกระทรวงคมนาคม ตามระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting)

3. วางระบบการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ (Appraisal Methodology) และจัดลำดับความสำคัญ (Ranking System) ของโครงการลงทุนอย่างมีบูรณาการร่วมกันในแต่ละสาขา (Modes) รวมทั้งออกแบบจัดหา หรือประยุกต์ใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปที่จำเป็นเพื่อการดังกล่าว พร้อมทั้งจัดทำคู่มือที่เกี่ยวข้อง สำหรับการดำเนินงานตามระบบโดยละเอียด (Comprehensive manual)

4. วิเคราะห์ เสนอแนะ และทบทวนโครงการลงทุน ทั้งที่อยู่ในแผนและที่นำเสนอขึ้นใหม่ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งมีความเหมาะสมสำหรับนำมาพิจารณาดำเนินการ เพื่อพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งให้สอดคล้องกับทิศทาง ยุทธศาสตร์ เป้าหมายของแผนพัฒนาในภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง