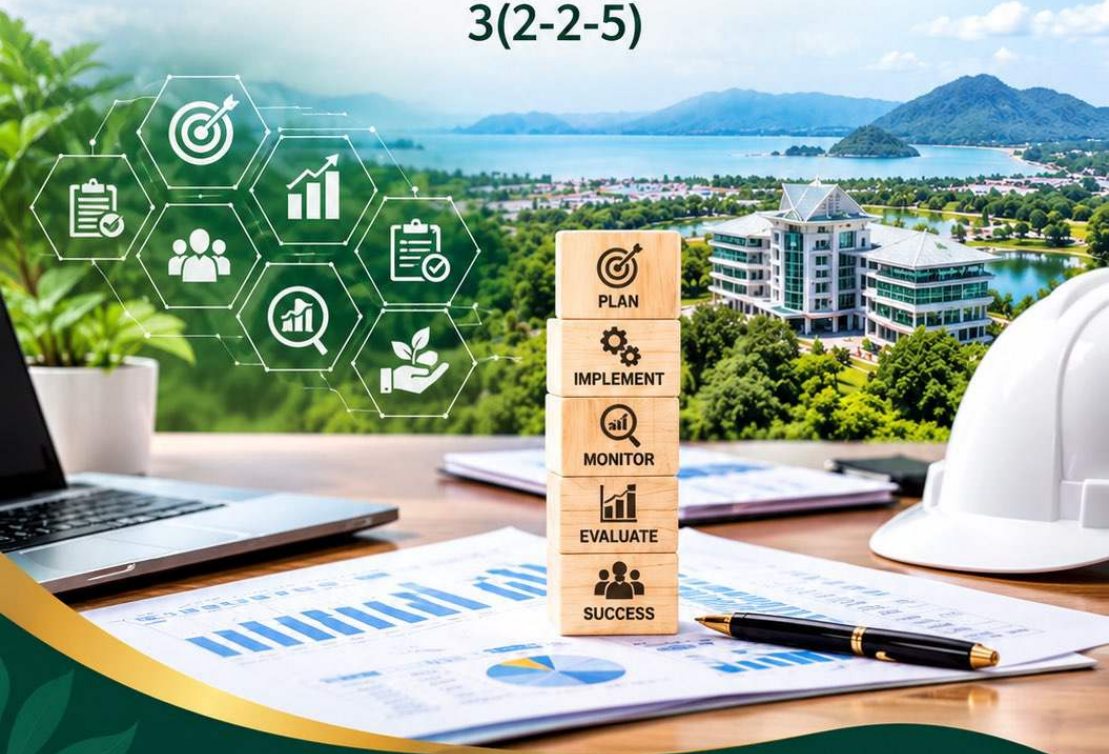
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
SURATTHANI RAJABHAT UNIVERSITY
สร้างคนดี มีความรู้ สู่สังคม

HPA0117

การบริหารและประเมินผลโครงการ

Project Management and Evaluation

3(2-2-5)



ผู้เขียน
ดร.พลกฤต แสงอาวุธ
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

คำนำ (Preface)

ในโลกยุคปัจจุบันที่บริบททางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและซับซ้อน การดำเนินงานขององค์กรไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม ไม่อาจพึ่งพาเพียงงานประจำ (Routine work) ได้อีกต่อไป "โครงการ" (Project) จึงกลายเป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย สร้างสรรค์นวัตกรรม และแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม ตำรา **"การบริหารและประเมินผลโครงการ (Project Management and Evaluation)"** รหัสวิชา HPA0117 เล่มนี้ เรียบเรียงขึ้นเพื่อวางรากฐานความรู้ตั้งแต่ระดับแนวคิด ทฤษฎี ไปจนถึงกระบวนการปฏิบัติจริงที่สามารถนำไปปรับใช้ได้ทันที

เนื้อหาภายในเล่มได้รับการออกแบบให้ครอบคลุมวัฏจักรของโครงการอย่างครบถ้วน ตั้งแต่ความรู้เบื้องต้น การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ การกำหนดเป้าหมาย การวางแผนและจัดสรรทรัพยากร การบริหารเวลาและงบประมาณ ไปจนถึงการควบคุม ติดตาม และประเมินผล จุดเด่นที่สำคัญของตำราเล่มนี้คือ การมุ่งเน้นประยุกต์ใช้เครื่องมือและเทคนิคการบริหารโครงการให้เหมาะสมกับ **"บริบทของการบริหารงานภาครัฐและการพัฒนาท้องถิ่น"** ซึ่งมีกฎหมาย ระเบียบ และพลวัตทางสังคมที่แตกต่างจากการบริหารธุรกิจทั่วไป

ทำไมต้องอ่านหนังสือเล่มนี้? ผู้เรียนและนักปฏิบัติจำนวนมากมักประสบปัญหาว่า ทฤษฎีการบริหารโครงการระดับสากล (เช่น PMBOK หรือ PRINCE2) ดูห่างไกลและนำมาใช้จริงได้ยากเมื่อต้องเผชิญกับระเบียบราชการหรือการเมืองท้องถิ่น ตำราเล่มนี้จะทำหน้าที่เป็น "สะพานเชื่อม" ระหว่างทฤษฎีระดับโลกกับความเป็นจริงหน้างาน โดยสอดแทรกข้อควรระวังทางกฎหมาย หลักธรรมาภิบาล และกรณีศึกษาโครงการของรัฐและชุมชน (โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคใต้) เพื่อให้ผู้อ่านสามารถนำไปต่อยอดในการจัดทำข้อเสนอโครงการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และสามารถผลักดันโครงการให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างมืออาชีพ

ดร.พลกฤต แสงอาวุธ ผู้เขียน

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

กิตติกรรมประกาศ (Acknowledgements)

ตำรา "การบริหารและประเมินผลโครงการ " เล่มนี้ สำเร็จลุล่วงอย่างสมบูรณ์ได้ด้วยความกรุณาและการสนับสนุนจากหลายภาคส่วน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ที่ส่งเสริมบรรยากาศทางวิชาการและสนับสนุนการผลิตผลงานเพื่อยกระดับการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญทุกท่าน ที่ได้ร่วมแลกเปลี่ยนทรรศนะและให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปรับปรุงเนื้อหาให้มีความลุ่มลึกและครอบคลุมทั้งในมิติของรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารจัดการสมัยใหม่

นอกจากนี้ ขอขอบคุณประสบการณ์อันทรงคุณค่าจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่ภาคใต้ (โดยเฉพาะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี เกาะสมุย และเกาะพะงัน) ที่ได้มอบบทเรียนชีวิตและกรณีศึกษาหน้างานจริง ทำให้เนื้อหาของตำราเล่มนี้สามารถสะท้อนภาพพลวัตของการพัฒนาชุมชนได้อย่างมีชีวิตชีวา ท้ายที่สุด ขอมอบความดีความชอบของตำราเล่มนี้แด่ครอบครัวและผู้มีพระคุณทุกท่านที่เป็นพลังสนับสนุนอันสำคัญยิ่งตลอดมา

ดร.พลกฤต แสงอาวุธ ผู้เขียน

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

นิยามศัพท์สำคัญประจำตำรา (Definition of Key Terms)

- **โครงการ (Project)** ความพยายามชั่วคราวที่มีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดชัดเจน ดำเนินการภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด เพื่อสร้างสรรค์ผลผลิต บริการ หรือผลลัพธ์ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะและตอบสนองเป้าหมายที่ตั้งไว้
- **การบริหารและประเมินผลโครงการ (Project Management and Evaluation)** การประยุกต์ใช้องค์ความรู้ ทักษะ เครื่องมือ และเทคนิคต่าง ๆ ลงในกิจกรรมของโครงการ เพื่อให้สามารถบรรลุข้อกำหนดและเป้าหมายของโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- **การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ (Feasibility Study)** กระบวนการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบในระยะเริ่มต้น เพื่อประเมินความพร้อมและความคุ้มค่าของโครงการใน 5 มิติ ได้แก่ ด้านเทคนิค การเงิน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ก่อนตัดสินใจลงทุน
- **โครงสร้างการแบ่งงาน (Work Breakdown Structure WBS)** เครื่องมือที่ใช้จำแนกและแตกขอบเขตงานทั้งหมดของโครงการออกเป็นส่วนย่อย ๆ อย่างเป็นลำดับชั้น โดยมุ่งเน้นที่ "ผลส่งมอบ (Deliverables)" เพื่อให้สามารถประมาณการต้นทุน เวลา และมอบหมายความรับผิดชอบได้ชัดเจน
- **การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation M&E)** กระบวนการบริหารจัดการคู่ขนาน โดย *การติดตาม* คือการตรวจสอบความก้าวหน้าของกิจกรรมเทียบกับแผนอย่างต่อเนื่อง ส่วน *การประเมินผล* คือการวิเคราะห์เชิงลึกเพื่อตัดสินคุณค่า ความคุ้มค่า และผลกระทบของโครงการตามกรอบเวลาที่กำหนด
- **การบริหารมูลค่าที่ได้รับ (Earned Value Management EVM)** เทคนิคการบริหารโครงการที่บูรณาการข้อมูลด้านขอบเขตงาน เวลา และต้นทุน เข้าด้วยกัน เพื่อประเมินสมรรถนะและสถานะที่แท้จริงของโครงการได้อย่างเป็นรูปธรรม
- **ห่วงโซ่ผลลัพธ์ (Results Chain)** กรอบแนวคิดเชิงตรรกะที่แสดงความสัมพันธ์ของวงจรโครงการ ประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า (Inputs) กิจกรรม (Activities) ผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลกระทบ (Impact)
- **การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)** กระบวนการที่เปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีบทบาทรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมติดตามประเมินผลในโครงการสาธารณะ เพื่อสร้างความเป็นธรรมและความยั่งยืน

มุมมองของผู้เขียน ในฐานะนักบริหารโครงการของรัฐและเอกชนในพื้นที่ภาคใต้

จากประสบการณ์ที่ได้คลุกคลีกับการศึกษาวิจัยและการบริหารจัดการโครงการในพื้นที่ภาคใต้ ผมค้นพบว่าการบริหารโครงการในดินแดนแห่งนี้คือ **"ศิลปะแห่งการบริหารความสมดุลท่ามกลางพลวัตที่ซับซ้อน"**

ภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง โดดเด่นด้วยอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวระดับโลก ฐานทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ และอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง ทว่าในขณะเดียวกันก็มีความเปราะบางทางนิเวศวิทยาและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้

- **มิติของเอกชน** การบริหารโครงการมักถูกขับเคลื่อนด้วยความรวดเร็ว (Speed) ประสิทธิภาพ และการปรับตัวให้ทันต่อเม็ดเงินลงทุนและกระแสการท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา
- **มิติของภาครัฐและท้องถิ่น** การดำเนินโครงการต้องแบกรับความคาดหวังของมวลชน ต้องดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย ความโปร่งใส และจำเป็นต้องรักษาทรัพยากรส่วนรวมไว้ให้ได้

ความท้าทายของนักบริหารโครงการในพื้นที่นี้ จึงไม่ใช่แค่การสร้างผลผลิต (Output) ให้เสร็จตามกำหนดและอยู่ในงบประมาณ แต่คือการออกแบบโครงการที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง การประสานรอยร้าวระหว่างกลุ่มทุนกับชุมชนรากหญ้า และการเปลี่ยนความขัดแย้งให้กลายเป็นความร่วมมือ ดังจะเห็นได้จากหลายกรณีศึกษาในตำราเล่มนี้ ที่สะท้อนให้เห็นว่า โครงการที่ปราศจากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง มักจะจบลงด้วยการเป็นเพียงสิ่งปลูกสร้างที่ถูกทิ้งร้าง

นักบริหารโครงการยุคใหม่จึงต้องเป็น **"วิศวกรสังคม"** ที่เข้าใจทั้งศาสตร์ของการคำนวณต้นทุน-เวลา และศิลปะของการบริหารคน เพื่อสร้างสรรค์โครงการที่ตอบโจทย์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับความยั่งยืนของชุมชน

สารบัญ

บทที่	หัวข้อย่อย (Subtopics)	หน้า
1	**ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารโครงการ**	**1**
	1.1 ทำไมต้องบริหารโครงการ ความสำคัญในบริบทไทย	2
	1.2 ความหมายของโครงการและลักษณะเฉพาะ	3
	1.3 โครงการกับงานประจำ (Project กับ Operation)	5
	1.4 โครงการ แผนงาน และกลุ่มโครงการ (Project, Program และ Portfolio)	6
	1.5 ประเภทของโครงการ	8
	1.6 วัฏจักรโครงการ (Project Life Cycle)	8
	1.7 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการ (Stakeholders)	9
	1.8 ปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการ	10
	1.9 จริยธรรมและจรรยาบรรณของผู้บริหารโครงการ	11
	1.10 บทสรุป	11
	1.11 คำถามทบทวนเชิงแนวคิด	11
	1.12 กรณีศึกษาเชิงปฏิบัติการ (5 กรณีศึกษา)	12
	1.13 กิจกรรม Action Learning	13
	1.14 เอกสารอ้างอิงประจำบท (References)	14
2	**แนวคิดและทฤษฎีการบริหารโครงการ**	**15**
	2.1 วิวัฒนาการของการบริหารโครงการ	16
	2.2 แนวคิดคลาสสิก (Fayol, Taylor and Weber)	17
	2.3 แนวคิดสมัยใหม่	21

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หัวข้อย่อย (Subtopics)	หน้า
2	2.4 แนวคิดการบริหารโครงการภาครัฐไทย	26
	2.5 การบริหารโครงการกับการพัฒนาท้องถิ่น	29
	2.6 บทสรุป	30
	2.7 คำถามทบทวนและแบบฝึกหัด	31
	2.8 เอกสารอ้างอิงประจำบท (References)	33
3	**การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ**	**35**
	3.1 ความหมายและความสำคัญของการวิเคราะห์ความเป็นไปได้	36
	3.2 ความเป็นไปได้ 5 ด้าน	37
	3.3 การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลตอบแทน (Cost-Benefit Analysis)	40
	3.4 เครื่องมือวิเคราะห์ SWOT, PESTEL, TOWS Matrix	43
	3.5 ขั้นตอนการจัดทำรายงานความเป็นไปได้	45
	3.6 บทสรุป	47
	3.7 คำถามทบทวนและแบบฝึกหัด	48
	3.8 เอกสารอ้างอิงประจำบท (References)	49
4	**การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดโครงการ**	**51**
	4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์และกิจกรรม	52
	4.2 หลัก SMART Goals	53
	4.3 ตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPI) ตามห่วงโซ่ผลลัพธ์	55
	4.4 กรอบตรรกะ (Logical Framework Approach LFA)	57

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หัวข้อย่อย (Subtopics)	หน้า
4	4.5 การกำหนดเป้าหมายในบริบทท้องถิ่นไทย	60
	4.6 บทสรุป	61
	4.7 คำถามทบทวนและแบบฝึกหัด	62
	4.8 เอกสารอ้างอิงประจำบท (References)	63
5	**การวางแผนและการจัดสรรทรัพยากร**	**65**
	5.1 ความหมายและความสำคัญของการวางแผนโครงการ	66
	5.2 โครงสร้างการแบ่งงาน (Work Breakdown Structure WBS)	67
	5.3 การจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation)	70
	5.4 การบริหารทีมโครงการ (Project Team Management)	73
	5.5 เทคนิคการจัดสรรทรัพยากรในชุมชน (Community Resource Allocation)	76
	5.6 บทสรุป	79
	5.7 คำถามทบทวนและแบบฝึกหัด	79
	5.8 เอกสารอ้างอิงประจำบท (References)	81
6	**การบริหารเวลาโครงการ**	**83**
	6.1 ความสำคัญของการบริหารเวลา	84
	6.2 แผนภูมิแกนต์ (Gantt Chart)	86
	6.3 การวิเคราะห์เส้นทางวิกฤต (Critical Path Method CPM)	88
	6.4 เทคนิค PERT (Program Evaluation and Review Technique)	91
7	**การบริหารงบประมาณและต้นทุนโครงการ**	**101**
	7.1 ความหมายและประเภทของต้นทุนโครงการ	102
	7.2 การประมาณการต้นทุน (Cost Estimation)	104

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หัวข้อย่อย (Subtopics)	หน้า
7	7.3 การจัดทำงบประมาณโครงการ (Budgeting)	106
	7.4 การบริหารต้นทุนตามกิจกรรม (Activity Based Costing ABC)	109
	7.5 การบริหารมูลค่าที่ได้รับ (Earned Value Management EVM) เบื้องต้น	111
	7.6 ระเบียบงบประมาณภาครัฐที่เกี่ยวข้อง	115
	7.7 บทสรุป	116
	7.8 คำถามทบทวนและแบบฝึกหัด	117
	7.9 เอกสารอ้างอิงประจำบท (References)	119
8	**การควบคุม ติดตาม และประเมินผลโครงการ**	**121**
	8.1 ความหมายและความสำคัญของ M&E	122
	8.2 ระบบการติดตามและประเมินผล (M&E System)	124
	8.3 ตัวชี้วัดผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ	127
	8.4 เครื่องมือควบคุมและติดตามโครงการ	129
	8.5 การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation)	130
	8.6 การเขียนรายงานประเมินผลโครงการ	132
	8.7 บทสรุป	134
	8.8 คำถามทบทวนและแบบฝึกหัด	134
	8.9 เอกสารอ้างอิงประจำบท (References)	135
9	**การบริหารโครงการพัฒนาท้องถิ่น**	**137**
	9.1 บริบทการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	138
	9.2 แผนพัฒนาท้องถิ่นและข้อบัญญัติงบประมาณ	140
	9.3 กระบวนการจัดทำโครงการท้องถิ่น (Local Project Cycle)	144

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หัวข้อย่อย (Subtopics)	หน้า
9	9.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการ (Public Participation)	147
	9.5 ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารโครงการท้องถิ่น	150
	9.6 บทสรุป	152
	9.7 คำถามทบทวนและแบบฝึกหัด	153
	9.8 เอกสารอ้างอิงประจำบท (References)	155
10	**เครื่องมือและเทคนิคสำหรับโครงการชุมชน**	**157**
	10.1 เทคนิคการมีส่วนร่วมในชุมชน	158
	10.2 การบริหารความเสี่ยงในโครงการชุมชน (Community Project Risk Management)	162
	10.3 การบริหารความขัดแย้งในโครงการ (Conflict Management)	165
	10.4 ความยั่งยืนของโครงการชุมชน (Project Sustainability)	166
	10.5 การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในโครงการชุมชน	168
	10.6 บทสรุป	169
	10.7 คำถามทบทวนและแบบฝึกหัด	170
	10.8 เอกสารอ้างอิงประจำบท (References)	171
11	**กรณีศึกษาโครงการภาครัฐและโครงการชุมชนในภาคใต้**	**173**
	11.1 กรณีศึกษาโครงการภาครัฐในจังหวัดสุราษฎร์ธานี (กรณีสมมติ)	174
	11.2 กรณีศึกษาโครงการชุมชนและ OTOP (กรณีสมมติ)	179
	11.3 กรณีศึกษาโครงการท่องเที่ยวชุมชน (เกาะสมุย เกาะพะงัน) (กรณีสมมติ)	181

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หัวข้อย่อย (Subtopics)	หน้า
11	11.4 บทเรียนความสำเร็จและความล้มเหลว (Lessons Learned)	184
	11.5 แนวทางประยุกต์ใช้กับโครงการอื่น (Applicability & Extrapolation)	186
	11.6 บทสรุป	188
	11.7 คำถามวิเคราะห์กรณีศึกษา (Case Study Analytical Questions)	189
	11.8 เอกสารอ้างอิงประจำบท (References)	191
12	**ปฏิบัติการจัดทำโครงการฉบับสมบูรณ์**	**193**
	12.1 ขั้นตอนการเขียนข้อเสนอโครงการ	194
	12.2 โครงสร้างข้อเสนอโครงการมาตรฐาน	196
	12.3 การนำเสนอและการป้องกันข้อเสนอโครงการ (Project Defense)	207
	12.4 การประเมินโครงการหลังสิ้นสุดการดำเนินการ (Post-Project Evaluation)	208
	12.5 ข้อผิดพลาดคลาสสิกที่มักพบในการจัดทำข้อเสนอโครงการ	210
	12.6 บทสรุป	212
	12.7 ปฏิบัติการ เขียนข้อเสนอโครงการจริง (Practicum)	213
	12.8 เอกสารอ้างอิงประจำบท (References)	218
ภาคผนวก	**ภาคผนวก A เฉลยแบบฝึกหัดท้ายบท**	**219**
	ภาคผนวก B ใบงานและแบบฟอร์มโครงการ	242
	ภาคผนวก C กรณีศึกษาฉบับเต็ม (สุราษฎร์ธานี ภาคใต้)	257
	ภาคผนวก D ตัวอย่างข้อเสนอโครงการฉบับสมบูรณ์ 1 ชุด	279
	ภาคผนวก E Rubric ประเมินโครงการนักศึกษา	295

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หัวข้อย่อย (Subtopics)	หน้า
ภาคผนวก	ภาคผนวก F คลังข้อสอบ (Test Bank)	304
	ภาคผนวก G แหล่งข้อมูลและเอกสารอ้างอิงเพิ่มเติม	320

ก่อนจะเปิดไปบทที่1 อยากฝากถึงผู้อ่านทุก ๆ ท่าน

โลกในศตวรรษที่ 21 ขับเคลื่อนด้วยความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและซับซ้อน ความสำเร็จของการบริหารงานในปัจจุบัน โดยเฉพาะในมิติของภาครัฐและการพัฒนาท้องถิ่น จึงไม่อาจพึ่งพาเพียงการปฏิบัติงานประจำตามกรอบเดิมได้อีกต่อไป "โครงการ" (Project) และ "การประเมินโครงการ" (Evaluation) ได้ก้าวขึ้นมาเป็นฟันเฟืองยุทธศาสตร์สำคัญในการแก้ปัญหา สร้างสรรค์นวัตกรรม และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ทว่าการมีนโยบายที่สวยหรูหรือวิสัยทัศน์ที่ยิ่งใหญ่เป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น ความท้าทายที่แท้จริงคือการลงมือปฏิบัติ ศาสตร์แห่งการบริหารโครงการจึงเปรียบเสมือนสะพานที่ทอดเชื่อมระหว่างความมุ่งหวังเชิงนโยบาย ไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่จับต้องได้และสร้างคุณค่าสาธารณะให้เกิดขึ้นจริงภายใต้ทรัพยากรที่มีจำกัด

ตำราเล่มนี้ถูกกลั่นกรองและออกแบบมาเพื่อเปลี่ยนผู้เรียนให้ก้าวจากการเป็นเพียงนักคิด สู่การเป็น "วิศวกรสังคม" ที่สามารถบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม เนื้อหาภายในเล่มไม่ได้หยุดอยู่เพียงการนำเสนอทฤษฎีหรือเครื่องมือระดับสากล แต่ยังเจาะลึกถึงการประยุกต์ใช้ภายใต้ข้อจำกัดของระเบียบราชการไทย พลวัตของการเมืองท้องถิ่น และความต้องการที่แท้จริงของชุมชน ก่อนที่คุณจะเปิดอ่านหน้าถัดไป ขอให้ระลึกไว้เสมอว่า การบริหารโครงการไม่ใช่แค่การเรียนรู้วิธีเขียนแผนงานหรือการคำนวณต้นทุน แต่คือการติดอาวุธทางปัญญาเพื่อเปลี่ยนจินตนาการให้กลายเป็นความจริงที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสร้างความยั่งยืนให้แก่สังคมของเราอย่างแท้จริง

และอยากฝากข้อคิด

"โลกนี้ไม่เคยขาดแคลนคนที่มีไอเดียยิ่งใหญ่ แต่ขาดแคลนคนที่สามารถบริหารไอเดียนั้นให้เกิดขึ้นจริง... การบริหารโครงการและการประเมินโครงการคือสะพานที่เชื่อมระหว่างความฝันกับผลสัมฤทธิ์"

ดร.พลกฤต แสงอาวุธ 2569

"เป้าหมายที่ปราศจากการวางแผนและการจัดสรรทรัพยากร เป็นได้เพียงแค่ความหวัง... ทักษะการบริหารโครงการและการประเมินโครงการคืออาวุธที่ใช้เปลี่ยนความหวังให้กลายเป็นความจริงที่ตรวจสอบได้"

ดร.พลกฤต แสงอาวุธ 2569

"การบริหารโครงการและการประเมินโครงการ ไม่ใช่แค่การเรียนรู้วิธีทำงานให้เสร็จตามกำหนด แต่คือการฝึกฝนวิชา 'สร้างความเปลี่ยนแปลง' ให้แก่สังคมอย่างเป็นระบบและยั่งยืน"

ดร.พลกฤต แสงอาวุธ 2569

"คนเก่งทั่วไปอาจแก้ปัญหาหน้างานได้รวดเร็ว แต่คนที่มีทักษะบริหารโครงการและการประเมินโครงการ จะมองเห็นวิกฤตตั้งแต่ยังไม่ปะทุ และวางสถาปัตยกรรมรับมือความเสี่ยงไว้ล่วงหน้าเสมอ"

ดร.พลกฤต แสงอาวุธ 2569

บทที่ 1

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารโครงการ

ในโลกปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม ต่างต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและซับซ้อน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม องค์กรทุกประเภทจึงจำเป็นต้องปรับตัวและสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่อง งานจำนวนมากที่องค์กรทำไม่ใช่งานประจำที่ทำซ้ำทุกวัน แต่เป็น "โครงการ" (Project) ซึ่งมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด มีเป้าหมายชัดเจน และมีทรัพยากรจำกัด

การบริหารโครงการ (Project Management) จึงกลายเป็นทักษะสำคัญของบุคลากรทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของประเทศไทย ที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องบริหารโครงการพัฒนาจำนวนมาก ทั้งที่ใช้งบประมาณของตนเอง เงินอุดหนุนจากส่วนกลาง และเงินสนับสนุนจากภาคส่วนอื่น การขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารโครงการอย่างเป็นระบบมักนำไปสู่ปัญหาโครงการล่าช้า งบประมาณบานปลาย หรือไม่เกิดผลลัพธ์ตามที่ตั้งใจ

บทนี้เป็นปฐมบทของตำรา ทำหน้าที่วางรากฐานความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการและการบริหารโครงการ ตั้งแต่ความหมาย ลักษณะเฉพาะ ความแตกต่างจากงานประจำ ประเภทของโครงการ วัฏจักรชีวิตโครงการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลว ตลอดจนจริยธรรมของผู้บริหารโครงการ เพื่อให้ผู้อ่านมีกรอบความคิดที่ชัดเจนก่อนเข้าสู่รายละเอียดในบทถัดไป

ผลลัพธ์การเรียนรู้ประจำบท (Chapter Learning Outcomes CLOs)

เมื่อศึกษาบทนี้จบ ผู้เรียนจะสามารถ

1) อธิบายความสำคัญของการบริหารโครงการในบริบทไทยได้
2) จำแนกความหมายและลักษณะเฉพาะของโครงการได้
3) เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างโครงการกับงานประจำได้
4) จำแนกประเภทของโครงการตามเกณฑ์ต่าง ๆ ได้
5) อธิบายวัฏจักรชีวิตโครงการและบทบาทของผู้บริหารในแต่ละระยะได้
6) ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการและวิเคราะห์ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จและความล้มเหลวได้

1.1 ทำไมต้องบริหารโครงการ ความสำคัญในบริบทไทย

1.1.1 ความเป็นมาและบริบทโลก

การบริหารโครงการในฐานะสาขาวิชาชีพและองค์ความรู้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 20 เริ่มจากงานด้านวิศวกรรมและการทหาร เช่น โครงการแมนฮัตตัน (Manhattan Project) โครงการอวกาศของ NASA และโครงการ PERT ของกองทัพเรือสหรัฐฯ ต่อมาแนวคิดนี้ได้ขยายเข้าสู่ภาคธุรกิจ ภาครัฐ และภาคสังคม จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1969 ได้มีการก่อตั้ง Project Management Institute (PMI) ซึ่งได้จัดทำคู่มือมาตรฐานสากล PMBOK Guide ปัจจุบันการบริหารโครงการได้รับการยอมรับว่าเป็น สมรรถนะหลัก (Core Competency) ของผู้บริหารทุกระดับ

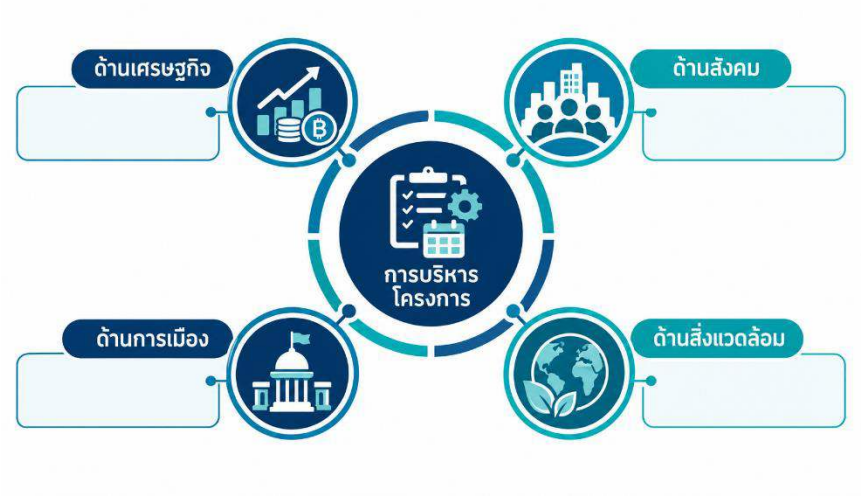
1.1.2 ความสำคัญต่อประเทศไทย

ประเทศไทยมีการใช้จ่ายงบประมาณด้านโครงการลงทุนภาครัฐปีละหลายแสนล้านบาท โครงการลงทุนภาครัฐเป็นกลไกสำคัญในการสร้าง **คุณค่าสาธารณะ (Public Value)** และเสริมสร้างธรรมาภิบาล (Crawford & Helm, 2009) อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชี้ให้เห็นว่าโครงการภาครัฐของไทยจำนวนไม่น้อยมักประสบปัญหาล่าช้า งบประมาณบานปลาย ขาดการมีส่วนร่วม เกิดสิ่งปลูกสร้างไร้ประโยชน์ (White Elephant) และมีการทุจริต การบริหารโครงการอย่างเป็นระบบจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศใน 4 มิติหลัก

1) **มิติเศรษฐกิจ** โครงการลงทุนภาครัฐเป็นเครื่องยนต์ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการจ้างงาน
2) **มิติสังคม** โครงการพัฒนาสังคมต้องมีประสิทธิภาพเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการอย่างเป็นธรรม
3) **มิติการเมืองการปกครอง** เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชน
4) **มิติสิ่งแวดล้อม** การบริหารโครงการที่คำนึงถึงความยั่งยืนเป็นสิ่งจำเป็นต่อการกำกับผลกระทบ

1.1.3 ความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของไทยมีงบประมาณรายจ่ายรวมกันกว่า 700,000 ล้านบาท (ข้อมูลปี พ.ศ. 2566) ซึ่งส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในรูปแบบของการทำ "โครงการ" เช่น โครงการก่อสร้างถนน ระบบประปา โครงการส่งเสริมอาชีพ และโครงการพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก หัวใจของความสำเร็จของ อปท. จึงอยู่ที่ความสามารถในการบริหารโครงการอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส



ภาพที่ 1.1 ภาพรวมการบริหารโครงการในบริบทไทย

ที่มา เรียบเรียงและดัดแปลงโดย พลกฤต แสงอาวุธ, 2569

1.2 ความหมายของโครงการและลักษณะเฉพาะ

1.2.1 ความหมายของโครงการ

- **Project Management Institute (PMI, 2021)** ความพยายามชั่วคราว (Temporary Endeavor) ที่ดำเนินการเพื่อสร้างผลผลิต บริการ หรือผลลัพธ์ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ
- **Kerzner (2022)** ชุดของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกัน มีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดชัดเจน ดำเนินการโดยใช้ทรัพยากรจำกัด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด
- **Turner (2009)** ความพยายามที่ใช้ทรัพยากรเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์ โดยมีเป้าหมายชัดเจน

1.2.2 ลักษณะเฉพาะของโครงการ (Characteristics of a Project)

โครงการมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากงานทั่วไป 8 ประการ ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 สรุปลักษณะเฉพาะ 8 ประการของโครงการและตัวอย่างเชิงประจักษ์

คุณลักษณะเฉพาะ	ความหมายเชิงปฏิบัติการ	ตัวอย่างในโครงการพัฒนาท้องถิ่น
1. ชั่วคราว (Temporary)	มีกำหนดวันเริ่มต้น-สิ้นสุดตามสัญญา	โครงการก่อสร้างสะพานข้ามคลอง สัญญา 180 วัน

คุณลักษณะเฉพาะ	ความหมายเชิงปฏิบัติการ	ตัวอย่างในโครงการพัฒนาท้องถิ่น
2. เอกลักษณ์ (Unique)	ผลลัพธ์มีความเฉพาะตัว ไม่ซ้ำเดิม	โครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศป่าชายเลน
3. วัตถุประสงค์ชัดเจน (Specific)	ระบุเป้าหมายที่ต้องการอย่างเป็นรูปธรรม	ลดอัตราการเกิดโรคไข้เลือดออกร้อยละ 50 ใน 6 เดือน
4. ทรัพยากรจำกัด (Constrained)	ภายใต้งบประมาณ คน และอุปกรณ์ที่จำกัด	งบดำเนินการ 1.5 ล้านบาท และใช้เจ้าหน้าที่ 4 คน
5. มีความไม่แน่นอน (Uncertain)	มีความเสี่ยงต่ออุปสรรคที่ไม่คาดคิด	ฝนตกชุกนอกฤดูกาลทำให้งานก่อสร้างหยุดชะงัก
6. ข้ามสายงาน (Cross-functional)	รวมทีมงานจากหลายฝ่าย/ผู้เชี่ยวชาญ	ช่างโยธา นิติกร นักพัฒนาชุมชน สาธารณสุข
7. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders)	กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบทางตรง/อ้อม	ผู้สัญจร ร้านค้าริมทาง ผู้นำชุมชน
8. บริหารเป็นระบบ (Systematic)	ใช้เครื่องมือควบคุมและประเมินผล	การจัดทำ WBS, Gantt Chart และตรวจรับงาน

ที่มา เรียบเรียงและดัดแปลงโดย พลกฤต แสงอาวุธ, 2569



ภาพที่ 1.2 ลักษณะเฉพาะ 8 ประการของโครงการ

ที่มา เรียบเรียงและดัดแปลงโดย พลกฤต แสงอาวุธ, 2569

1.3 โครงการกับงานประจำ (Project กับ Operation)

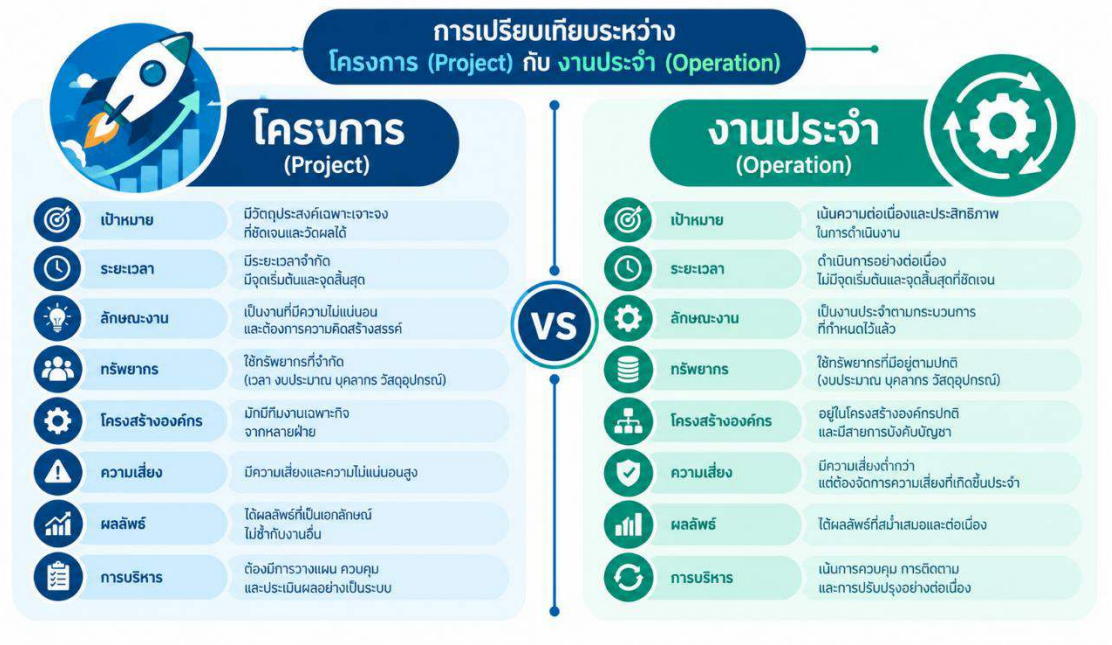
การแยกแยะระหว่างโครงการและงานประจำให้ชัดเจนคือหัวใจของการจัดทำงบประมาณ โครงการมุ่งเน้นความเปลี่ยนแปลง ขณะที่งานประจำมุ่งเน้นความเสถียร

ตารางที่ 1.2 การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างโครงการ (Project) และงานประจำ (Operation)

มิติการพิจารณา	โครงการ (Project)	งานประจำ (Operation)
1. กรอบระยะเวลา	มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดที่แน่นอน (ชั่วคราว)	ดำเนินการต่อเนื่อง ซ้ำเดิม ไม่มีสิ้นสุด (ถาวร)
2. วัตถุประสงค์หลัก	สร้างความเปลี่ยนแปลง นวัตกรรม แก้ปัญหา	รักษาสภาพความมั่นคงและมาตรฐานบริการเดิม
3. สภาพผลลัพธ์	มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว (Unique)	มีมาตรฐานเดียวกัน ทำซ้ำแบบเดิม (Standardized)
4. โครงสร้างทีมงาน	ตั้งทีมชั่วคราว ดึงมาจากหลายฝ่าย	ปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชาปกติ
5. ระดับความเสี่ยง	เสี่ยงสูง คาดการณ์ยาก	เสี่ยงต่ำ พยากรณ์ผลลัพธ์ได้
6. ลักษณะงบประมาณ	งบเฉพาะกิจ อนุมัติรายโครงการ	งบรายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าน้ำ ค่าไฟ
7. เกณฑ์วัดความสำเร็จ	บรรลุเป้าหมายตามกรอบ เวลา งบ ขอบเขต	บรรลุตามเกณฑ์มาตรฐาน คุณภาพต่อเนื่อง
8. วงจรการดำเนินงาน	สิ้นสุดเมื่อส่งมอบงาน	หมุนเวียนเป็นวงรอบประจำวัน/ปี

ที่มา เรียบเรียงและดัดแปลงโดย พลกฤต แสงอาวุธ, 2569

ความสัมพันธ์เชิงพลวัต แม้จะแตกต่างกัน แต่งานประจำมักก่อให้เกิดปัญหาที่ต้องแก้ไขด้วย "โครงการ" และเมื่อโครงการสร้างผลผลิตเสร็จสิ้น ผลผลิตนั้นจะถูกนำไปใช้ใน "งานประจำ" ต่อไป



ภาพที่ 1.3 การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างโครงการกับงานประจำ

ที่มา เรียบเรียงและดัดแปลงโดย พลกฤต แสงอาวุธ, 2569

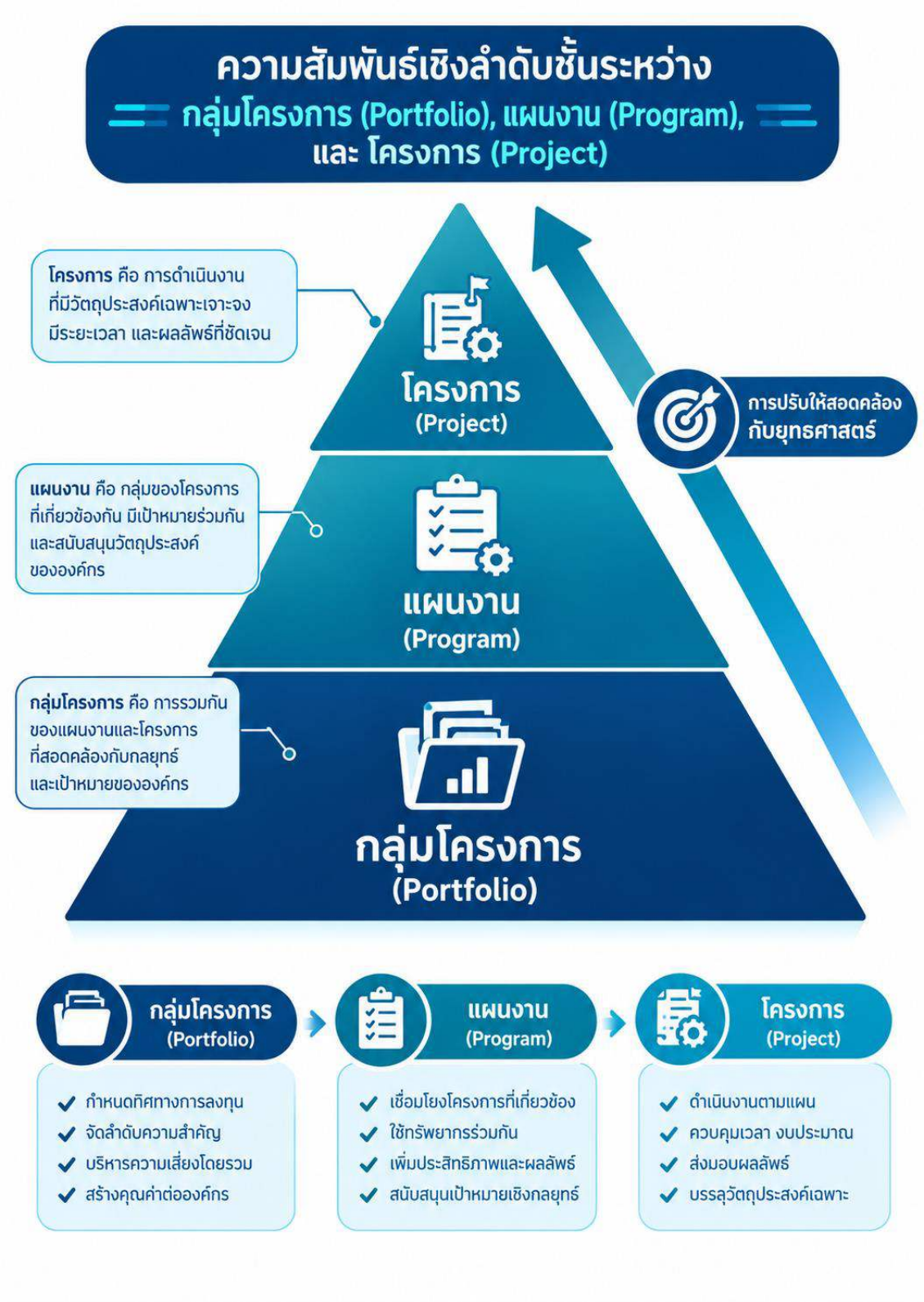
1.4 โครงการ แผนงาน และกลุ่มโครงการ (Project, Program และ Portfolio)

ตามมาตรฐานสากล (PMI, 2021) การบริหารงานแบ่งเป็น 3 ลำดับชั้น

ตารางที่ 1.3 ความแตกต่างระหว่าง Project, Program และ Portfolio

ประเด็นเปรียบเทียบ	โครงการ (Project)	แผนงาน (Program)	กลุ่มโครงการ (Portfolio)
ขอบเขต (Scope)	ผลผลิตเฉพาะเจาะจง	ผลประโยชน์ร่วมจากหลายโครงการย่อย	เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ทั้งองค์กร
จุดเน้น (Focus)	ประสิทธิภาพ (ทำถูกต้อง)	ประสิทธิผล (ได้ผลลัพธ์เชิงบวก)	ยุทธศาสตร์ (เลือกทำสิ่งที่ถูก)
ตัวอย่างใน อปท.	โครงการสร้างศูนย์เด็กเล็ก	แผนงานพัฒนาเด็กปฐมวัยองค์รวม	งานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาล

ที่มา เรียบเรียงและดัดแปลงโดย พลกฤต แสงอาวุธ, 2569



ภาพที่ 1.4 ความสัมพันธ์เชิงลำดับชั้นระหว่าง Portfolio, Program และ Project

ที่มา เรียบเรียงและดัดแปลงโดย พลกฤต แสงอาวุธ, 2569

1.5 ประเภทของโครงการ

1.5.1 การจำแนกตามผู้ดำเนินการและกฎหมายภาครัฐ

1) **โครงการภาครัฐ** ดำเนินการโดยหน่วยงานราชการ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น **พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560** (ประกาศเมื่อ 24 ก.พ. 2560) และ **ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563** (ประกาศเมื่อ 30 ก.ย. 2563)
2) **โครงการภาคเอกชน** ดำเนินการโดยธุรกิจเพื่อมุ่งหวังกำไร มีความคล่องตัวสูง
3) **โครงการชุมชนและท้องถิ่น** เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ยกระดับคุณภาพชีวิต
4) **โครงการระหว่างประเทศ** ร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ

ตารางที่ 1.4 การจำแนกโครงการตามลักษณะวัตถุประสงค์ของงาน

ประเภทโครงการ	วัตถุประสงค์หลัก	ตัวอย่างโครงการ
โครงการลงทุนก่อสร้าง	สร้างสินทรัพย์ถาวร	สร้างสะพาน, อาคารอเนกประสงค์
โครงการบริการสาธารณะ	อำนวยความสะดวกประชาชน	บริการแพทย์เคลื่อนที่
โครงการพัฒนาบุคลากร	พัฒนาทักษะ ความรู้	อบรมอาชีพสตรี
โครงการบรรเทาภัย	ตอบสนองวิกฤตเร่งด่วน	ศูนย์พักพิงน้ำท่วม

ที่มา เรียบเรียงและดัดแปลงโดย พลกฤต แสงอาวุธ, 2569

1.6 วัฏจักรโครงการ (Project Life Cycle)

วัฏจักรโครงการแบ่งออกเป็น 4 ระยะหลัก (PMI, 2021) ได้แก่ ระยะเริ่มต้น (Initiation) ระยะวางแผน (Planning) ระยะดำเนินการ (Execution) และระยะปิดโครงการ (Closure)

ตารางที่ 1.5 ลักษณะเปรียบเทียบในแต่ละระยะของวัฏจักรโครงการ

ระยะเวลา	กิจกรรมหลัก	ทรัพยากรที่ใช้	ความเสี่ยง
1. เริ่มต้น	ศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility)	ต่ำ	สูงสุด
2. วางแผน	แตกกิจกรรม (WBS), ทำงบ, แผนเวลา	ปานกลาง	ปานกลาง
3. ดำเนินการ	ควบคุมการก่อสร้าง/ปฏิบัติงานจริง	**สูงสุด**	ลดลง
4. ปิดโครงการ	ส่งมอบงาน ประเมินผล ถอดบทเรียน	ต่ำ	ต่ำที่สุด

ที่มา เรียบเรียงและดัดแปลงโดย พลกฤต แสงอาวุธ, 2569

1.7 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการ (Stakeholders)

ตามทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ **Freeman (1984)** การระบุและวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นหัวใจสำคัญในการลดความขัดแย้ง เครื่องมือ **Power–Interest Grid** ใช้จัดหมวดหมู่กลุ่มคนเพื่อกำหนดกลยุทธ์การบริหาร ดังนี้

ตารางที่ 1.6 การจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตาม Power–Interest Grid

กลุ่ม	กลยุทธ์การบริหารจัดการ	ตัวอย่างในบริบทท้องถิ่น
1. High Power, High Interest	**บริหารจัดการอย่างใกล้ชิด (Manage Closely)** ให้มีส่วนร่วมตัดสินใจ	นายก อปท. สภาท้องถิ่น และผู้ได้รับผลกระทบตรง
2. High Power, Low Interest	**สร้างความพึงพอใจ (Keep Satisfied)** รายงานความก้าวหน้าตามระเบียบ	ผู้ว่าราชการจังหวัด สตง.และ ป.ป.ช.
3. Low Power, High Interest	**แจ้งข้อมูลต่อเนื่อง (Keep Informed)** รับฟังความเห็นอย่างสม่ำเสมอ	ประชาชนในพื้นที่ และผู้นำธรรมชาติ
4. Low Power, Low Interest	**ติดตามสถานการณ์ (Monitor)** สื่อสารทั่วไป ใช้ความพยายามน้อยสุด	ประชาชนนอกพื้นที่โครงการ

ที่มา เรียบเรียงและดัดแปลงโดย พลกฤต แสงอาวุธ, 2569



ภาพที่ 1.5 ตารางการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Power–Interest Grid)

ที่มา เรียบเรียงและดัดแปลงโดย พลกฤต แสงอาวุธ, 2569

1.8 ปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการ

การวัดความสำเร็จของโครงการแบบดั้งเดิมใช้หลัก **มิติเหล็กสามประการ (The Iron Triangle)** ได้แก่ **เวลา (Time)**, **ต้นทุน (Cost)**, และ **ขอบเขต (Scope)** โดยมี **คุณภาพ (Quality)** เป็นผลลัพธ์อยู่กึ่งกลาง แต่ในบริบทภาครัฐ โครงการต้องวัดถึงความพึงพอใจและความยั่งยืนด้วย

ตารางที่ 1.7 การสังเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการ

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Success Factors)	ปัจจัยแห่งความล้มเหลว (Failure Factors)
1. เป้าหมายและ KPI ชัดเจน วัดผลได้	1. เป้าหมายคลุมเครือ ขาดตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม
2. ผู้บริหารระดับสูงสนับสนุนทรัพยากร	2. ขาดการสนับสนุน ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญ
3. ทีมงานมีทักษะและสมรรถนะสูง	3. ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้
4. แผนงานละเอียด มีแผนบริหารความเสี่ยง	4. วางแผนผิวเผิน ไม่สำรวจพื้นที่จริง
5. ประชาชนมีส่วนร่วม ทำประชาคม	5. ปิดกั้นข้อมูล ประชาชนต่อต้าน
6. ติดตามประเมินผล (M&E) สม่ำเสมอ	6. ละเลยการติดตาม ตรวจพบปัญหาเมื่อสาย
7. โปร่งใสตามระเบียบพัสดุ	7. ทุจริต ล็อกสเปก สมยอมราคา

ที่มา เรียบเรียงและดัดแปลงโดย พลกฤต แสงอาวุธ, 2569



ภาพที่ 1.6 มิติเหล็กสามประการ (The Iron Triangle)

ที่มา เรียบเรียงและดัดแปลงโดย พลกฤต แสงอาวุธ, 2569

1.9 จริยธรรมและจรรยาบรรณของผู้บริหารโครงการ

สถาบัน PMI กำหนดจริยธรรม 4 ประการที่สำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการบริหารเงินภาษีอากรของประชาชน

1) **ความรับผิดชอบ (Responsibility)** รับผิดชอบต่อการตัดสินใจ ปฏิบัติตามกฎหมาย
2) **ความเคารพ (Respect)** รับฟังความเห็นต่าง ไม่ใช้อำนาจกดดัน
3) **ความเป็นธรรม (Fairness)** เที่ยงธรรม ปราศจากอคติหรือผลประโยชน์ทับซ้อน
4) **ความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty)** สื่อสารข้อเท็จจริง ไม่บิดเบือนตัวเลข

ตารางที่ 1.8 จริยธรรมและข้อควรระวังในโครงการภาครัฐไทย

ประเด็น	ข้อควรปฏิบัติ (Do)	ข้อควรหลีกเลี่ยง (Don't)
จัดซื้อจัดจ้าง	ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. พ.ศ. 2560 อย่างเคร่งครัด	ล็อกสเปกเอื้อประโยชน์ผู้รับเหมาบางราย
ผลประโยชน์ทับซ้อน	ถอนตัวจากกรรมการตรวจรับเมื่อมีส่วนได้เสีย	ตรวจรับงานของเครือญาติหรือบริษัทตนเอง
ของขวัญ	ยึดนโยบาย No Gift Policy	รับสินบนหรือค่าที่พักจากผู้รับจ้าง

ที่มา เรียบเรียงและดัดแปลงโดย พลกฤต แสงอาวุธ, 2569

1.10 บทสรุป

การบริหารโครงการไม่ใช่แค่งานวิศวกรรม แต่เป็นเครื่องมือแปลงนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติ โครงการมี 8 ลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากงานประจำ การบริหารต้องสอดคล้องกับระเบียบราชการและวัฏจักร 4 ระยะ ผู้บริหารต้องจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเหมาะสม บรรลุผลตาม The Iron Triangle และยึดมั่นในหลักจริยธรรม 4 ประการอย่างเคร่งครัด

1.11 คำถามทบทวนเชิงแนวคิด

1) อธิบายความสำคัญของโครงการต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติเศรษฐกิจและสังคม
2) ทำไมความเป็น "งานชั่วคราว" ของโครงการจึงไม่ขัดแย้งกับความยั่งยืนของผลลัพธ์?
3) ยกตัวอย่างเปรียบเทียบ "โครงการ" และ "งานประจำ" ของ อปท.
4) อธิบายความแตกต่างระหว่าง Portfolio, Program และ Project
5) หากต้องบริหารกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบ "มีอำนาจสูง แต่สนใจต่ำ" ท่านจะมีกลยุทธ์อย่างไร?

1.12 กรณีศึกษาเชิงปฏิบัติการ (5 กรณีศึกษา)

กรณีศึกษาที่ 1 โครงการลานกีฬาอเนกประสงค์ตำบลดอนทรายที่ถูกต่อต้าน

อบต. ก่อสร้างลานกีฬาในที่ดินสาธารณะที่ชาวบ้าน 40 ครัวเรือนใช้ทำกินมา 20 ปี โดยไม่จัดประชาคม ทำให้ชาวบ้านขัดขวางเครื่องจักรจนผู้ว่าฯ สั่งระงับโครงการ

- **การวิเคราะห์ (วิเคราะห์ผ่านทฤษฎีของ Arnstein, 1969)** ปัญหาหลักคือระดับการมีส่วนร่วมอยู่ที่ขั้น "การบงการ (Manipulation)" โครงการไม่ได้ระบุกลุ่มชาวบ้านใน Power-Interest Grid การแก้ไขระยะสั้นคือสั่งชะลอ และเปิดเวทีประชาคมยกระดับสู่ขั้น "การปรึกษาหารือ (Consultation)" เพื่อหาพื้นที่ชดเชยหรือปรับแบบ

กรณีศึกษาที่ 2 โครงการฝึกอบรมอาชีพที่ไร้ผู้เข้าร่วม

เทศบาลจัดงบ 500,000 บาท อบรม 5 อาชีพ (เช่น ตัดผม ไฮโดรโปนิกส์) ตั้งเป้า 100 คน แต่มีคนมา 8 คน งบผูกพันไปแล้ว

- **การวิเคราะห์** สะท้อนความล้มเหลวในระยะเริ่มต้น (Initiation Phase) ขาด Feasibility Study ด้านสังคม ประชาสัมพันธ์ไม่ถึงกลุ่มเป้าหมาย ต้องเริ่มต้นใหม่ด้วยการทำแผนที่ชุมชนและสำรวจความต้องการแรงงานที่แท้จริง

กรณีศึกษาที่ 3 ถนนเลียบทางรถไฟงบบานปลายและล่าช้า

อบจ. อนุมัติสร้างถนน 25 ล้านบาท เวลา 12 เดือน ผ่านไป 6 เดือนงานคืบแค่ 25% ผู้รับเหมาขอต่อเวลา 90 วันอ้างฝนตก และขอเพิ่มเงิน 3 ล้านอ้างเหล็กแพง ในสัญญาไม่มีแผนรองรับ

- **การวิเคราะห์** พบความเสี่ยงทั้ง Time, Cost และ Contract Risk การพิจารณาต้องอิงระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ให้อนุมัติขยายเวลาเฉพาะวันที่ฝนตกจริงตามหลักฐานกรมอุตุนิยมวิทยา ไม่อนุมัติเงินเพิ่มเว้นแต่เข้าเงื่อนไขค่า K

กรณีศึกษาที่ 4 ศูนย์บริการท่องเที่ยวเกาะเสือที่ทิ้งร้าง

เทศบาลสร้างศูนย์ท่องเที่ยว 4 ล้านบาท จ้างที่ปรึกษาจาก กทม. ไม่ถามชาวบ้าน ผ่านไป 6 เดือนไม่มีนักท่องเที่ยว อาคารปิดล็อก ป้ายชำรุด สตง. ชี้มูลไม่คุ้มค่า

- **การวิเคราะห์** เป็น White Elephant สะท้อนปัญหาการบริหารแบบ Single Project แทนที่จะทำเป็น Program ที่เชื่อมโยงการฝึกอาชีพ ตลาด และการ

บำรุงรักษา ทางออกคือต้องฟื้นฟูโดยดึงคณะกรรมการชุมชนเข้ามาเป็นผู้บริหารจัดการศูนย์

กรณีศึกษาที่ 5 ธนาคารขยะรีไซเคิลชุมชนบ้านบางใบไม้ (กรณีสำเร็จ)

เทศบาลนครฯ เริ่มจาก 50 ครัวเรือน ให้ชาวบ้านตั้งกติกาเอง มีกองทุนสวัสดิการ 1 ปี ขยะลดร้อยละ 40 เงินออม 2 แสน เตรียมขยายอีก 20 ชุมชน

- **การวิเคราะห์ปัจจัยสำเร็จ** เกิดจากการเริ่มจากปัญหาจริง นำร่องเล็ก ๆ สร้าง Ownership ชุมชนบริหารจัดการเอง (Partnership Level) หากจะขยายผลต้องระวังความเสี่ยงด้านความไม่พร้อมของผู้นำชุมชนใหม่ ต้องใช้วิธีนำร่องทีละกลุ่ม (Scale-up Phase)

1.13 กิจกรรม Action Learning

ใบงานรายบุคคล ให้นักศึกษาเลือกโครงการของ อปท. ในภูมิลำเนาตนเอง 1 โครงการ นำมาวิเคราะห์ลักษณะเฉพาะ 8 ประการ และประเมินความสำเร็จตามกรอบ The Iron Triangle และความพึงพอใจของชุมชน ส่งในสัปดาห์ถัดไป

1.14 เอกสารอ้างอิงประจำบท (References)

1. พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. (2560, 24 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 24 ก. หน้า 1-85.
2. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563. (2563, 30 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 227 ง. หน้า 45-78.
3. Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners, 35*(4), 216–224.
4. Crawford, L., & Helm, J. (2009). Government and governance: The value of project management in the public sector. *Project Management Journal, 40*(1), 73–87.
5. Freeman, R. E. (1984). *Strategic management A stakeholder approach*. Pitman. (ISBN 0273019139)
6. Kerzner, H. (2022). *Project management A systems approach to planning, scheduling, and controlling* (13th ed.). Wiley. (ISBN 9781119805373)
7. Project Management Institute. (2017). *Agile practice guide*. Project Management Institute. (ISBN 9781628251999)
8. Project Management Institute. (2021). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide)* (7th ed.). Project Management Institute. (ISBN 9781628256642)
9. Turner, J. R. (2009). *The handbook of project-based management Leading strategic change in organizations* (3rd ed.). McGraw-Hill.

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีการบริหารโครงการ

(Concepts and Theories of Project Management)

ในบทที่ 1 ผู้เรียนได้ทำความเข้าใจความหมาย ลักษณะเฉพาะ และความสำคัญของโครงการตลอดจนวัฏจักรชีวิตและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไปแล้วนั้น บทที่ 2 นี้จะพาผู้เรียนเข้าสู่ "ชั้นความคิด" ของการบริหารโครงการ กล่าวคือ แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่ใช้เป็นเครื่องมือทางปัญญาในการเลือกวิธีบริหารโครงการให้เหมาะสมกับบริบท

คำถามสำคัญที่บทนี้จะตอบคือ เหตุใดโครงการหนึ่งจึงบริหารด้วยวิธีหนึ่ง แต่อีกโครงการหนึ่งกลับต้องใช้วิธีที่แตกต่างออกไป คำตอบไม่ได้อยู่ที่ขนาดของโครงการเพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่ปรัชญาพื้นฐาน (Philosophy) ของแต่ละแนวคิดที่มีต่อคำว่า "โครงการ" และ "คน" ที่ทำงานในโครงการนั้น

บทนี้เริ่มจากการสืบสาววิวัฒนาการของการบริหารโครงการตั้งแต่สมัยการปฏิวัติอุตสาหกรรมผ่านแนวคิดคลาสสิกของ Fayol, Taylor และ Weber ซึ่งวางรากฐานเรื่องโครงสร้างและประสิทธิภาพไปสู่แนวคิดสมัยใหม่ ได้แก่ PMBOK, PRINCE2, Agile/Scrum และ Logical Framework Approach (LFA) รวมถึงแนวคิดการบริหารโครงการภาครัฐไทยที่อยู่ภายใต้ระเบียบราชการและบริบทการกระจายอำนาจ

ผลลัพธ์การเรียนรู้ประจำบท (Chapter Learning Outcomes; CLOs)

เมื่อศึกษาบทที่ 2 จบแล้ว ผู้เรียนสามารถ

1) อธิบายวิวัฒนาการของการบริหารโครงการจากอดีตถึงปัจจุบันได้
2) วิเคราะห์หลักการสำคัญของแนวคิดคลาสสิก (Fayol, Taylor, Weber) ที่ส่งผลต่อการบริหารโครงการได้
3) เปรียบเทียบแนวคิดสมัยใหม่ PMBOK, PRINCE2, Agile/Scrum และ LFA ได้
4) อธิบายบริบทเฉพาะของการบริหารโครงการภาครัฐไทยได้
5) เลือกใช้แนวคิดที่เหมาะสมกับโครงการพัฒนาท้องถิ่นในสถานการณ์จำลองได้

2.1 วิวัฒนาการของการบริหารโครงการ

2.1.1 ยุคก่อนการบริหารโครงการอย่างเป็นระบบ

การบริหารโครงการในความหมายของ "การวางแผนและควบคุมงานที่ซับซ้อน" มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ เห็นได้จากมหาพีระมิดอียิปต์ กำแพงเมืองจีน หรือวัดพระเชตุพนฯ ล้วนต้องใช้การประสานงานแรงงานจำนวนมหาศาล อย่างไรก็ตาม องค์ความรู้เหล่านี้ยังไม่ถูกจัดระบบเป็น "ศาสตร์" จนกระทั่งศตวรรษที่ 20 จุดเปลี่ยนสำคัญคือ การปฏิวัติอุตสาหกรรม ที่นำไปสู่การผลิตขนาดใหญ่ ความต้องการเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนผลักดันให้นักคิดเริ่มศึกษา "วิธีที่ดีที่สุด" ในการทำงาน ซึ่งต่อมากลายเป็นรากฐานของแนวคิดคลาสสิก

2.1.2 จุดกำเนิดของการบริหารโครงการสมัยใหม่

การบริหารโครงการในฐานะสาขาวิชาชีพถือกำเนิดจาก โครงการทางทหารและวิศวกรรมขนาดใหญ่ ในช่วงกลางศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะโครงการแมนฮัตตัน (Manhattan Project) และเทคนิค PERT (Program Evaluation and Review Technique) ที่พัฒนาขึ้นโดยกองทัพเรือสหรัฐฯ

ต่อมาในปี ค.ศ. 1969 ได้มีการก่อตั้ง สถาบันการจัดการโครงการ (Project Management Institute PMI) ขึ้นที่สหรัฐอเมริกา นับเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดระบบองค์ความรู้ด้านการบริหารโครงการอย่างเป็นทางการ PMBOK ฉบับแรกจัดพิมพ์ในปี ค.ศ. 1987 และได้พัฒนามาอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบัน PMBOK ฉบับที่ 7 (ค.ศ. 2021) ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางจากเดิมที่เน้น "กระบวนการ" มาเป็น "หลักการ" และ "โดเมนสมรรถนะ" แทน

2.1.3 กระแสการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน

การบริหารโครงการไม่ได้จำกัดอยู่ในภาควิศวกรรมหรือไอทีอีกต่อไป แต่ขยายเข้าสู่ภาครัฐ ภาคสังคม และภาคการพัฒนา กระแสสำคัญที่ส่งผลต่อวิวัฒนาการของการบริหารโครงการ ได้แก่

- **การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล (Digital Transformation)** เครื่องมือดิจิทัลช่วยให้การวางแผนและติดตามผลมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- **ความยืดหยุ่นและความคล่องตัว (Agility)** แนวคิด Agile และ Hybrid กำลังได้รับความนิยมในโครงการที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ทั้งหมด
- **ความยั่งยืนและ ESG** โครงการต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม ตัวอย่างเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) ได้กำหนดเป้าหมายสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการออกแบบโครงการภาครัฐไทย
- **การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** โครงการภาครัฐต้องเปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น