



บทที่ ๒

การบริหารโครงการ

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารโครงการ

การบริหารโครงการเป็น "แนวทางใหม่ (new approach) ของการบริหาร"^๑ ซึ่งได้มีผู้สนใจทำการศึกษาค้นคว้าและได้มีการยึดถือปฏิบัติอยู่ในองค์กรต่าง ๆ โดยทั่วไปทั้งทางราชการและธุรกิจ เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและวิชาการบริหารทำให้มีงานใหม่ ๆ ที่จะต้องจัดทำเพิ่มเติมจากที่เคยทำอยู่เดิมมากมาย งานใหม่นี้มีลักษณะแตกต่างจากงานเดิมเป็นอันมาก เช่น เป็นเรื่องของการวิจัยและพัฒนาสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ เป็นงานที่จะต้องจัดทำให้สำเร็จภายในระยะเวลาอันจำกัด และเป็นงานชั่วคราวซึ่งเมื่อทำเสร็จแล้วก็ต้องสลายองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานนั้นด้วย งานประเภทนี้ไม่สามารถที่จะนำเอาหลักและวิธีการบริหารแบบเดิมหรือการบริหารทั่วไปมาใช้ให้เกิดผลแก่งานอย่างเต็มที่ได้นักวิชาการด้านการบริหารโครงการจึงได้พยายามศึกษาหาวิธีการบริหารที่ได้ผลและเหมาะสมกับงานชนิดใหม่มาใช้ โดยได้นำเอาทฤษฎีแนวความคิดและเทคนิคต่าง ๆ ในวิชาทางสังคมศาสตร์หลายสาขามาปรับใช้ เช่น วิชาบริหารศาสตร์ (Management Science) และวิชาเศรษฐกิจวิศวกรรม (Engineering Economy) เป็นต้น

อย่างไรก็ดีเนื่องจาก "การบริหารโครงการนั้นเกิดขึ้นมาจากความจำเป็น (need) เพื่อประโยชน์ในทางการบริหารและปฏิบัติการให้งานโครงการสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีมีเหตุผลพื้นฐานในทางทฤษฎีที่ก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างในวิชานี้จึงมีน้อย"^๒ แต่เนื่องจากโครงการพัฒนาประเทศได้เพิ่มมากขึ้นเป็นอันมาก แต่โครงการที่วางไว้เมื่อได้นำไปปฏิบัติก็ปรากฏว่าต้องประสบ

¹Amara Raksasataya, "Program Administration," Thai Journal of Development administration, Vol XII, No 2, (April 1972). p. 246.

²Jame D. Mooney and Alen Reiley, Onward Industry, (New York: Harper & Row Publisher Inc., 1971), p. 88.

กับความล้มเหลวมีใช้น้อย ตามที่ Waterston ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Development Planning : Lessons of Experience ว่า

“แผนการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาต้องประสบความล้มเหลวเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้สาเหตุที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ การขาดโครงการที่ดีและขาดเจ้าหน้าที่ที่สามารถในการดำเนินงานและบริหารโครงการ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีความพยายามที่จะนำเอาวิชาโดยเฉพาะทางการวิเคราะห์โครงการและวางโครงการมาใช้โดยได้รับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศทางด้านนี้ อย่างไรก็ตามแม้จะมีโครงการที่ดีแล้ว แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการได้อย่างทันเวลา ประหยัดและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการบริหารและการดำเนินงานโครงการเหล่านั้นยังคงเป็นไปตามแนวการบริหารแบบดั้งเดิม งานโครงการแต่ใช้วิธีบริหารทั่วไป สำหรับงานประจำ ผลงานที่ได้จึงไม่เป็นที่น่าพอใจ การที่จะให้ได้รับผลตรงตามวัตถุประสงค์ที่โครงการกำหนดไว้ จำเป็นจะต้องใช้วิธีการบริหารสำหรับงานโครงการ”

ความหมายของการบริหารโครงการ

ก่อนที่จะกล่าวถึงความหมายเฉพาะของการบริหารโครงการ ขอแยกคำว่า การบริหาร และโครงการออกมาพิจารณาก่อน

การบริหาร เป็นคำที่ได้มีผู้กล่าวถึงและเข้าใจกันมากแล้ว จึงขอกกล่าวไว้ในที่นี้เพียงเล็กน้อยว่าหมายถึง "การดำเนินงานหรือการจัดการงานให้สำเร็จวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีเหตุผล โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่งานนั้น"^๒ คำว่าการบริหาร (administration) นี้นิยมใช้ในทางราชการ ส่วนในทางธุรกิจนิยมใช้คำว่า การจัดการ (management) โดยมีความหมายเช่นเดียวกัน โดยทั่วไปการบริหารเป็นการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร เพื่อให้สำเร็จผลตามนโยบายที่ทางฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดไว้ แต่มีบางส่วนให้ความหมายอย่างกว้างไว้ว่า "เป็นการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการให้สำเร็จตาม

¹ Albert Waterston, Development Planning: Lessons of Experience (Maryland: The Johns Hopkins Press, 1969), p. 21.

² รัตน์ ทรงประทุม, การบริหารโครงการ, (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, วนดับที่ ๔๐๔, ๒๕๒๐), หน้า ๔.

นโยบายด้วย"^๑ สำหรับการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับวิธีนิตทรงประทุม ที่เห็นว่า "น่าจะมีความหมายอย่างแคบโดยหมายถึงแต่การดำเนินงานให้สำเร็จวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งก็ต้องกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับนโยบายขององค์การและความต้องการตลอดจนปัญหาที่ระดับสูงหรือฝ่ายการเมืองเห็นว่าจำเป็นจะต้องตอบสนองหรือแก้ไข"^๒

ส่วนคำว่า โครงการ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่านด้วยกัน เช่น

๑. โครงการเป็นหน่วยของกิจการหนึ่งที่มีมุ่งกระทำเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายของการพัฒนาตามที่ได้กำหนดไว้ทั้งทางด้านเวลา งบประมาณและการดำเนินงาน^๓
๒. โครงการเป็นหน่วยของกิจกรรมที่เล็กที่สุดที่สามารถแบ่งแยกเพื่อการวางแผนการวิเคราะห์และการบริหารได้^๔
๓. โครงการคือกิจกรรมทั้งสิ้นที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทน^๕
๔. โครงการหมายถึงแผนงานหรือส่วนหนึ่งของแผนงาน (scheme) ที่มีการลงทุนทางด้านทรัพยากร ซึ่งสามารถทำการวิเคราะห์และประเมินผลได้โดยอิสระหน่วยหนึ่ง^๖
๕. โครงการเป็นเรื่องของการลงทุนชนิดหนึ่ง คือ เป็นการลงทุนชนิดพิเศษที่มีลักษณะแจ่มชัดถึงวัตถุประสงค์ ขนาด สถานที่ตั้ง มีแนวความคิดใหม่ และมีผลต่อการพัฒนาต่อ ๆ ไป^๗

¹David I. Cleland and William R. King, System Analysis and Project Management, (New York : McGraw-Hill Book Comp., 1968) p. 152.

²วิธีนิต ทรงประทุม, การบริหารโครงการ, หน้า ๔.

³Paul Gaddis, "The Project Manager," in Harvard Business Review, (May/June 1959), p. 89.

⁴Morris J. Soloman, Analysis of Projects for Economic Growth, (New York:Praeger Publishers, 1970), p. 496.

⁵J. Price Gittinger, Economic Analysis of Agricultural Project, (Baltimore:The Johns Hopkins University Press, 1972), pp. 1-3.

⁶I.M.D. Little and J.A. Mirrless, Project Appraisal and Planning for Developing Countries, (New York:Basic Book, 1974), p. 3.

⁷Albert O. Hirschmen, Development Projects Observed, (Washington D.C.:The Brookings Institution, 1967), p. 1.

จากคำจำกัดความต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า โครงการก็คือลักษณะงานที่มีขนาดใหญ่ เกิดจากความคิดริเริ่มที่สร้างขึ้นโดยประสิทธิภาพของระบบการจัดการและการบริหาร ในการจัดความสัมพันธ์เชื่อมโยงบุคคล วิธีดำเนินการและเครื่องมืออุปกรณ์ที่มี ดังนั้นจึงนับว่าเป็นงานที่มีความสำคัญมากอันควรที่ฝ่ายบริหารจักพึงให้ความเอาใจใส่ดูแลและจัดการเป็นกิจลักษณะ เอกเทศต่างหาก เป็นการเฉพาะเพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิผลสูงสุด ทั้งนี้งานทั้งหลายที่ประกอบในโครงการจะถูกจำแนกและกำหนด เป็นกลุ่มงานหรือกิจกรรมย่อย ซึ่งจะถูกนำมาจัดลำดับก่อนหลังให้สัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันตามสมควร สำหรับเป็นแนวทางถือปฏิบัติ และดำเนินการจนกระทั่งเสร็จสิ้นสมบูรณ์ตามเป้าหมายโครงการที่กำหนดไว้

โดยนัยดังกล่าว อาจกำหนดลักษณะสำคัญของโครงการได้ดังนี้ คือ

๑. มีจุดเริ่มต้น และจุดสิ้นสุดของโครงการที่แน่นอน
๒. มีเป้าหมายที่ชัดเจน
๓. การดำเนินการเป็นลักษณะของตัวเอง ไม่ซ้ำซ้อน
๔. มักจะมีต้นทุนสูงและกำหนดระยะเวลาเป็นลำดับขั้นตอน เพื่อให้บรรลุผลที่กำหนดไว้

เฉพาะ

๕. มีการจัดแบ่งงานและกำหนดองค์การเป็นด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน

เมื่อรวมคำว่า "การบริหาร" และ "โครงการ" เข้าด้วยกันแล้ว ก็มีผู้ให้คำนิยามของคำว่า "การบริหารโครงการ" ไว้หลายท่าน ทั้งในความหมายของ Program Administration และ Project Management อย่างไรก็ตาม ดร.สมพร แสงชัย ได้ให้ข้อสังเกตว่า "คำว่าโครงการนั้นอาจจะคล้องกับภาษาอังกฤษว่า Program หรือ Project ก็ได้"^๑ ฉะนั้นในที่นี้จะไม่แยกอธิบายความหมายของการบริหารโครงการตามความหมายของ Program Administration และ Project Management แต่จะให้ความหมายโดยรวมคำทั้ง ๒ เข้าด้วยกันดังนี้

ก. การบริหารโครงการ เป็นความพยายามที่จะพิจารณาจัดทำโครงการหรือกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารโครงการจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่ให้ผลประโยชน์ต่อการพัฒนาธรรมชาติ การพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ดังนั้นการบริหาร

^๑สมพร แสงชัย, "การบริหารโครงการ," รวมบทความบางเรื่องของของรัฐบาลประศาสนศาสตร์ (กรุงเทพฯ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๓), หน้า ๓.

โครงการเกือบทั้งหมดจึงเกี่ยวข้องกับโครงการทางด้านบวกของรัฐบาลมากกว่าหน้าที่ควบคุมทางด้านลบแบบดั้งเดิมของรัฐบาล เช่น การบังคับใช้กฎหมายอย่างแคบ ๆ การเก็บภาษีอากร และการปฏิบัติงานประจำตามปกติ^๑

ข. การบริหารโครงการสามารถจัดทำตาม Plan, Programs, Projects หรือ Tasks ได้ โดยเพียงแต่กำหนดขอบเขตของงานที่จะปฏิบัติให้แน่นอนเท่านั้น ดังนั้นการบริหารโครงการจึงเป็นการดำเนินงานภายในขอบเขตที่จำกัดไว้ให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยมีประสิทธิภาพและเหตุผล และโดยปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนในระบบงานนั้น ๆ อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยที่สุด^๒

ค. การบริหารโครงการโดยเฉพาะในกิจการของรัฐบาลนั้น เน้นที่โครงการเดียวที่สามารถกำหนดให้แน่ชัดและทำให้สำเร็จได้ แทนที่จะเป็นการจัดการทั้งองค์การซึ่งในแบบของทางราชการอาจประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ มากมายที่ไม่สัมพันธ์กันเลยก็ได้ การบริหารโครงการมีลักษณะตรงกันข้ามกับการบริหารทั่วไปในแง่ที่ว่า การบริหารทั่วไปตามปกติจะหมายถึงการบริหารกิจกรรมทั้งหมดขององค์การ ซึ่งเกิดขึ้นจากวัตถุประสงค์ที่คลุมเคลือหรือทรัพยากรที่ไม่จำกัดแน่นอน และระยะเวลาที่ไม่ตายตัว^๓

ง. การบริหารโครงการ เป็นกิจกรรมการบริหารงานทั่วไปอย่างหนึ่ง ประกอบด้วย การวางแผน การควบคุมงาน การดูแลแนะนำและการจัดการทางวิศวกรรม หรือโรงงานที่เกี่ยวข้องในการผลิตสิ่งของหรือผลิตผลสุดท้าย (end item)^๔

- จ. การบริหารโครงการเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากความต้องการอันแท้จริง (an out-growth of need) ในอันที่จะพัฒนาและผลิตโครงการขนาดใหญ่ ๆ ให้สำเร็จผลภายในระยะเวลาที่สั้นที่สุด การบริหารโครงการได้รับการพัฒนาขึ้นมาจากความต้องการอันแท้จริงแต่มีหลักการพื้นฐานทางทฤษฎีเพียงเล็กน้อย การบริหารโครงการเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสัญญาและอนุสัญญา (ในการพัฒนาและผลิตผลทางเทคโนโลยี เช่น จรวดขีปนาวุธ) ที่รับมาจากรัฐบาลและได้มีการนำมาใช้เพื่อความมุ่งหมายอื่น ๆ มากขึ้น ๆ^๕

ข. การบริหารโครงการ สามารถให้ความหมายได้ว่าเป็นหน้าที่ของ

๑. การคัดเลือกวัตถุประสงค์ของกิจการ (หรือโครงการ) และกลวิธีของการดำเนินการ

¹ Clarke A. Hagensick, "Program Administration," Summary of Lecture, NIDA Bulletin, Vol 3, No 2, (Feb 1971), p. 25.

² สมพร แสงชัย, "การบริหารโครงการ," หน้า ๓-๔.

³ Amara Raksasataya, "Program Administration," p. 246.

⁴ John S. Baumgartner, Project Management, (Homewood, III.: Richard D. Irwin, Inc., 1963), p. 1.

⁵ David I. Cleland and William R. King, System Analysis and Project Management, (New York: McGraw-Hill Book Comp, 1968), pp. 158.

โครงการนั้น (การวางแผนกลยุทธ์)

๒. การพิจารณากำหนดสิ่งที่จะต้องกระทำเพื่อให้โครงการสำเร็จ (การวางแผนการปฏิบัติ)

๓. การจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมกับการใช้จ่าย เพื่อให้แต่ละงานในโครงการนั้นสำเร็จผลตรงตามแผนหลักและหมายกำหนดการ (การจัดสรรและกำหนดเวลาใช้ทรัพยากร)

๔. การควบคุมกระบวนการทั้งหมดตั้งแต่จุดที่ได้ตกลงใจหรือมีข้อผูกพันจนถึงความสำเร็จสมบูรณ์ (การจัดการและควบคุมโครงการ)^๑

จากความหมายที่กล่าวมาแล้วอาจสรุปได้ว่า การบริหารโครงการเป็นแนวความคิดและแนวทางใหม่ของการบริหาร ที่มุ่งจะดำเนินการในทางต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศสำเร็จลุล่วงไปอย่างได้ผลดีที่สุด โดยการพิจารณารวบรวมและจัดระเบียบกิจกรรมเหล่านั้นทั้งหมดขึ้นเป็นโครงการ ๆ แล้วดำเนินการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการนั้นด้วยเทคนิคการบริหารที่เหมาะสมตามหลักวิชา ซึ่งผลสำเร็จของการปฏิบัติงานตามโครงการนั้นจะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน แก้ปัญหาที่ประสพอยู่และเพิ่มพูนความเจริญเติบโตและการพัฒนาของประเทศได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงการดำเนินงาน ให้โครงการพิเศษที่รัฐบาลมอบหมายให้บริษัท เอกชนรับสัญญาไปจัดทำให้สำเร็จลุล่วงไปตามที่ตกลงไว้ได้อย่างได้ผลและรวดเร็วที่สุด เนื่องจากโครงการพิเศษนี้มีความแตกต่างจากงานเดิมของหน่วยงานนั้นและจำเป็นต้องทำให้สำเร็จได้ตามที่ต้องการ จึงจำเป็นต้องใช้อองค์การและการบริหารงานแบบโครงการนี้มาดำเนินการดังกล่าวแล้ว

• ในการบริหารงานโครงการนี้ มีข้อที่น่าสังเกตอยู่ประการหนึ่ง คือ นอกจากเวลาจะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้ทรัพยากรการบริหารแล้ว การระดมผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาในแต่ละด้านก็มีความสำคัญที่จะต้องระดมเลือกสรรมาใช้ให้ถูกต้องเหมาะสมทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน นับแต่เริ่มดำเนินงานจนกระทั่งงานเสร็จสิ้นตามโครงการ รวมทั้งการจัดองค์การบริหารงานโครงการให้เหมาะสมมีประสิทธิภาพตักขั้นตอนที่ไม่ว่าจำเป็นออกทั้งสิ้น เพื่อทวีผลผลิตในการบริหารงานและเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานให้น้อยลง และการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานจัดว่าเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการบริหารงานโครงการ

¹R.L. Martino, Project Management and Control, Vol II, (New York : A.M.A., 1964), p. 14.

ลักษณะของการบริหารโครงการ

การบริหารโครงการมีลักษณะ เฉพาะตัวที่เหมือนกันและแตกต่างกันกับการบริหารแบบเดิมและแบบอื่น ๆ หลายประการ Baumgartner กล่าวว่่า

การบริหารโครงการคล้ายกับการจัดการและการบริหารตามหน้าที่ในแง่ที่ว่า เป็นการทำให้สำเร็จโดยใช้ผู้อื่น และมีการปฏิบัติทุกอย่างที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์สิ่งสูงใจและการติดต่อสื่อสารข้อความเช่นกัน แต่ก็มีข้อแตกต่างกันในเรื่องเหล่านี้ด้วยคือ โครงการจะมีวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงซึ่ง เมื่อบรรลุแล้วก็จะเป็นการเสร็จสิ้นโครงการนั้นด้วย สิ่งสูงใจก็ต่างกันโดยเฉพาะผู้จัดการโครงการมักจะไม่ม้อำนาจบังคับบัญชาตามสายงานหลัก การติดต่อสื่อสารข้อความก็จะต้องชัดเจน ทันการ และครอบคลุมครบถ้วนเป็นอย่างมาก และมีบ่อย ๆ ที่จะต้องติดต่อข้ามไปมาระหว่างหลายบริษัทและหลายหน่วยราชการ^๑

Cleland ได้เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการบริหารโครงการกับการบริหารงานแบบเดิมไว้อย่างน่าสนใจหลายประการ ดังจะเห็นได้จากตารางต่อไปนี้^๒

ปรากฏการณ์ทางการบริหาร (phenomena)	การมองแบบโครงการ (project viewpoint)	การมองแบบหน่วยงานตามหน้าที่ (functional viewpoint)
๑. การแบ่งองค์การออกเป็นฝ่ายงานหลักกับฝ่ายงานช่วย อำนวยการ (line and staff)	ร่องรอยของแบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นยังคงมีอยู่ แต่ฝ่ายงานหลักทำหน้าที่ในฐานะผู้สนับสนุนโดยมี ชายแห่งความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่	ฝ่ายงานหลักมีความรับผิดชอบโดยตรงสำหรับการทำให้สำเร็จวัตถุประสงค์ฝ่ายงานหลักบังคับบัญชาสั่งการและฝ่ายงานช่วยอำนวยการให้คำปรึกษาแนะนำ
๒. หลักการบังคับบัญชาจากเบื้องบน (scalar principle)	องค์ประกอบสำคัญของ การบังคับบัญชาตามแนวตั้งมีอยู่ แต่การมี	สายความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่มาจากผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาตลอดทั้งองค์การงานสำคัญได้รับ

¹ John S. Baumgartner, Project Management, p. 1.

² David I. Cleland and William R. King, System Analysis and Project Management, pp. 152-153.

	<p>ความสำคัญมาอยู่ที่สายงานตามแนวนอนและแนวทะแยง งานสำคัญได้รับการปฏิบัติจัดทำไปในฐานะที่เป็นสิ่งที่ถูกต้อง (legitimacy) เนื่องจากเป็นงานที่จำเป็นจะต้องทำ</p>	<p>การปฏิบัติจัดทำไปโดยขึ้นและลงตามสายการบังคับบัญชาตามแนวตั้ง</p>
<p>๓. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา</p>	<p>ความสัมพันธ์กันในฐานะผู้เท่าเทียมกัน ผู้จัดการโครงการกับนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ ผู้ร่วมงานกันและอื่น ๆ ได้ถือปฏิบัติอยู่ในการดำเนินงานสำคัญส่วนใหญ่</p>	<p>ความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้าและลูกน้องนี้ถือว่าสำคัญที่สุด ซึ่งถ้าปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดแล้ว ผลสำเร็จจะตามมา งานสำคัญทั้งหมดได้จัดทำไปโดยผ่านทางโครงสร้างรูปปิรามิดของความสัมพันธระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง</p>
<p>๔. วัตถุประสงค์ขององค์การ</p>	<p>การจัดการของโครงการหนึ่งกลายเป็นธุรกิจร่วมขององค์การที่ค่อนข้างอิสระจากกันหลาย ๆ องค์การ ดังนั้นวัตถุประสงค์ของโครงการจึงกลายเป็นวัตถุประสงค์ที่มาจากด้านข้าง ๆ หลายทาง (multilateral)</p>	<p>วัตถุประสงค์ขององค์การได้รับการจัดทามาโดยหน่วยงานแม่ (ซึ่งรวมขึ้นมาจากหน่วยงานรอง ๆ ลงไป) วัตถุประสงค์จึงเป็นแบบที่มาจากด้านข้างเพียงทางเดียว (unilateral)</p>
<p>๕. เอกภาพของการอำนวยการ (unity of direction)</p>	<p>ผู้จัดการโครงการจัดการงานข้ามเส้นแบ่งองค์การและหน่วยงานตามหน้าที่เพื่อดำเนินการให้สำเร็จ วัตถุประสงค์อันเป็นวัตถุประสงค์ร่วมกันระหว่างองค์การนั้น ๆ</p>	<p>ผู้จัดการทั่วไปกระทำการในฐานะที่เป็นหัวหน้าแต่ผู้เดียวสำหรับกลุ่มของกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีแผนอันเดียวกัน</p>

๖. ความเสมอภาคของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ	โอกาสที่ผู้จัดการโครงการจะมีความรับผิดชอบเกินกว่าอำนาจหน้าที่นั้นมีได้มาก ผู้ปฏิบัติงานสนับสนุนในโครงการนั้นมีอยู่บ่อย ๆ ที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้จัดการคนอื่น ๆ (ของหน่วยงานตามหน้าที่) ในด้านเงินเดือน รายงานการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่งและอื่น ๆ	อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบคล้องกันด้วยหลักการจัดการตามหน้าที่ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของความสัมพันธ์ในแบบหัวหน้ากับลูกน้อง ได้รับการรักษาไว้โดยผ่านทางอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลักและบริการให้คำปรึกษาของหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก
๗. ช่วงระยะเวลา -	โครงการ(องค์การ)มีช่วงระยะเวลาหรืออายุจำกัดไว้แน่นอน	โน้มน้าวให้ตัวเองให้อยู่ได้ตลอดไปเพื่อทำหน้าที่ต่อไปได้เรื่อยๆ

จากตาราง เปรียบเทียบการบริหารงานโครงการกับการบริหารงานแบบเดิมของ Cleland นี้จะเห็นว่า เป็นการแตกต่างกันทางด้านทฤษฎีมากกว่าในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง อย่างไรก็ตามผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารโครงการก็ยืนยันว่า แม้ว่าจะมีความคล้ายคลึงกันมาก ระหว่างองค์การแบบโครงการและองค์การแบบหน้าที่ ผู้บริหารโครงการจะต้องยึดถือหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ ในการปฏิบัติงานดังนี้

๑. จะต้องเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงรูปแบบการบริหารแบบหน้าที่แท้ ๆ ให้มีการจัดการทรัพยากรการบริหารที่ทันสมัยยิ่งขึ้น
๒. จะต้องเข้าใจว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดาและเป็นความจำเป็นในการบริหารงานโครงการ ซึ่งบางครั้งต้องแก้ไขปัญหาค้ำสายการบังคับบัญชาตามการจัดองค์การในแนวนอน
๓. จะต้องมีความสำนึกว่า การบริหารงานโครงการคือกิจกรรมที่ไม่หยุดนิ่ง (dynamic activity) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกือบจะขึ้นอยู่กับคำสั่งการในแต่ละวัน^๑

ลักษณะของการบริหารโครงการที่กล่าวมาแล้วส่วนใหญ่เป็นลักษณะของการบริหารโครงการพิเศษชั่วคราว (special temporary organization) เพื่อการผลิตสิ่งประดิษฐ์

¹Fred Luthans, Organizational Behavior, (McGraw-Hill International Book Company, Third Edition, 1981), p. 562.

หรืองานก่อสร้างให้กับรัฐบาลตามสัญญา สำหรับลักษณะสำคัญของการบริหารโครงการโดยทั่วไป ที่ทำให้แตกต่างจากการบริหารแบบอื่น ๆ ก็ได้มีผู้สรุปไว้หลายประการดังนี้

1. System-Oriented การบริหารโครงการจะต้องพิจารณาโครงการทั้งหมดทุกขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงการประเมินผลการปฏิบัติงาน
2. Policy-Oriented การบริหารโครงการจะต้องนำเอาปัญหาทางนโยบายและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาในการวิเคราะห์โครงการด้วยเสมอ
3. Client-Oriented การบริหารโครงการจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงการกับลูกค้าที่โครงการนั้นจะให้บริการ
4. Information or Fact-Oriented ระบบการบริหารโดยเน้นการรวบรวมและจัดระบบข้อมูล
5. Comparison-Oriented การบริหารโครงการจะต้องให้ความสำคัญแก่การเปรียบเทียบหาทางเลือกที่ดีที่สุดอยู่เสมอ เช่นการเปรียบเทียบระหว่างกิจกรรม และการเปรียบเทียบระหว่างโครงการ เป็นต้น¹

ดร. สมพร แสงชัย ได้ให้ลักษณะสำคัญของการบริหารโครงการเพิ่มเติมอีกหลาย

ประการคือ

6. Action and Goal-Oriented การบริหารโครงการจะต้องดำเนินการให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ให้ได้ จึงเป็นการบริหารที่หวังผลโดยมีการปฏิบัติที่รัดกุม เพื่อให้ได้ผลที่แน่นอนตามต้องการ
7. Future-Oriented การบริหารโครงการจำเป็นต้องมองการณ์ไกล เพื่อให้การปฏิบัติตามโครงการซึ่งเป็นเรื่องในอนาคตประสบผลสำเร็จ การคาดเหตุการณ์ในอนาคตและการวางโครงการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจริงในอนาคตจึงเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง
8. Innovation-Oriented การบริหารโครงการจะต้องมีการศึกษาค้นคว้าหาสิ่งใหม่ ๆ ทั้งในด้านความคิด เทคนิควิธีการและเครื่องมือต่าง ๆ มาใช้ให้เป็นประโยชน์และมาช่วยให้วัตถุประสงค์ของโครงการซึ่งโดยปกติจะเป็นสิ่งใหม่ เช่นกันได้สำเร็จผล
9. Speed-Oriented การบริหารโครงการจะต้องดำเนินไปให้ทันการอย่างรวดเร็วที่สุด จึงจะสามารถแก้ปัญหาหรือสนองความต้องการของลูกค้าหรือประชาชนได้
10. Realism-Oriented การบริหารโครงการจะต้องคำนึงถึงความสามารถที่จะทำให้เกิดผลเป็นจริงขึ้นได้ โดยการประมาณสถานการณ์และทรัพยากรที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ โดยทั่วไปแล้วการบริหารโครงการจะตั้งเป้าหมายไว้สูงกว่าปกติเล็กน้อย เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความพยายามสูงขึ้นกว่าธรรมดา
11. Development-Oriented การบริหารโครงการจะต้องเป็นกาพัฒนาสิ่งใหม่หรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี เพื่อพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าไปได้อย่าง

¹Clarke A. Hagensick, "Program Administration," pp. 25-26.

รวดเร็วยิ่งสุด^๑

จึงกล่าวได้ว่าลักษณะการบริหารโครงการมีความแตกต่างจากลักษณะการบริหารงานแบบเดิมตั้งแต่การแบ่งองค์การ หลักการบังคับบัญชา เอกภาพของการอำนวยการ ความสัมพันธ์ของผู้ร่วมโครงการ และที่สำคัญก็คือ การบริหารโครงการมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายชัดเจน ซึ่งจะต้องดำเนินการจัดสภาพทรัพยากรการบริหารให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนด และการที่จะดำเนินงานโครงการให้ได้ผลสำเร็จดังกล่าวนั้น จะต้องศึกษาวิเคราะห์และกำหนดกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้อธิบายถึงในรายละเอียดต่อไป

การวางแผนโครงการ

หากพิจารณาการบริหารโครงการในลักษณะของกระบวนการ เช่นเดียวกับการบริหารงานแบบอื่น ๆ จะช่วยให้เข้าใจการบริหารโครงการได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งถ้าได้เตรียมวางแผนและจัดทำแต่ละขั้นตอนให้ถูกต้องเหมาะสมตามหลักวิชาและสภาพความเป็นจริงแล้ว ย่อมหวังได้ว่าการบริหารโครงการนั้นจะสำเร็จผลอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ความเข้าใจ อาจเริ่มพิจารณาการวางแผนโครงการในลักษณะเดียวกับการวางแผนทั่ว ๆ ไปก่อน หลังจากนั้นจะได้ขยายสาระสำคัญของการวางแผนโครงการออกไปให้ละเอียดยิ่งขึ้น การวางแผนโครงการตามนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ

๑. การกำหนดโครงการ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเลือกที่จะเลือกทำอะไร จากบรรดาทางเลือกต่าง ๆ ที่มีให้เลือก และเมื่อเลือกได้แล้วจะเป็นการพิจารณาต่อไปว่าจะทำได้อย่างไร จะทำเมื่อไร ที่ไหน และมีขนาดหรือการดำเนินงานอย่างไร
๒. การวิเคราะห์และประเมินโครงการ เป็นการวิเคราะห์และประเมินว่าโครงการที่กำลังพิจารณานั้น จะเป็นโครงการที่ดีหรือไม่ โครงการที่ดีก็คือโครงการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และเมื่อปฏิบัติแล้วจะให้ผลตอบแทนคุ้มค่าหรือบรรลุจุดมุ่งหมายตามที่ได้กำหนดไว้
๓. การดำเนินงานตามโครงการ เป็นเรื่องของการนำโครงการที่ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบแล้วไปปฏิบัติตามแผนงานที่ได้วางไว้ เช่น การติดต่อหาแหล่งเงินทุน หาผู้รับเหมา การทำสัญญา การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ การก่อสร้าง การติดตั้งเครื่องจักร เครื่องมือ และเมื่อโครงการได้ดำเนินไปแล้ว จะมีการประเมินผลงานและรายงานผลการปฏิบัติงาน

¹Ibid., p. 7-9.

เป็นต้น^๑

ขั้นตอนของการวางแผนโครงการดังกล่าว ยังสามารถแบ่งข่อยให้ละเอียดมากยิ่งขึ้น ไปอีกได้ตามภาระหน้าที่ที่สำคัญจะต้องปฏิบัติ เช่น ได้มีการแบ่งวงจรของการวางแผนโครงการ ออกเป็น ๘ ขั้นตอนตามภาพที่ ๑ คือ

๑. ขั้นหลักการ (Conception)
๒. ขั้นกำหนดโครงการ (Formulation)
๓. ขั้นการวิเคราะห์และประเมินโครงการ (Analysis and evaluation)
๔. ขั้นอนุมัติโครงการ (Approval)
๕. ขั้นปฏิบัติการ (Implementation)
๖. ขั้นติดตามและรายงานผลการปฏิบัติงาน (Reporting and feedback)
๗. ขั้นเปลี่ยนเป็นงานบริหารตามปกติ (Transition to normal administration)
๘. ขั้นประเมินผลงาน (Evaluation of results)^๒

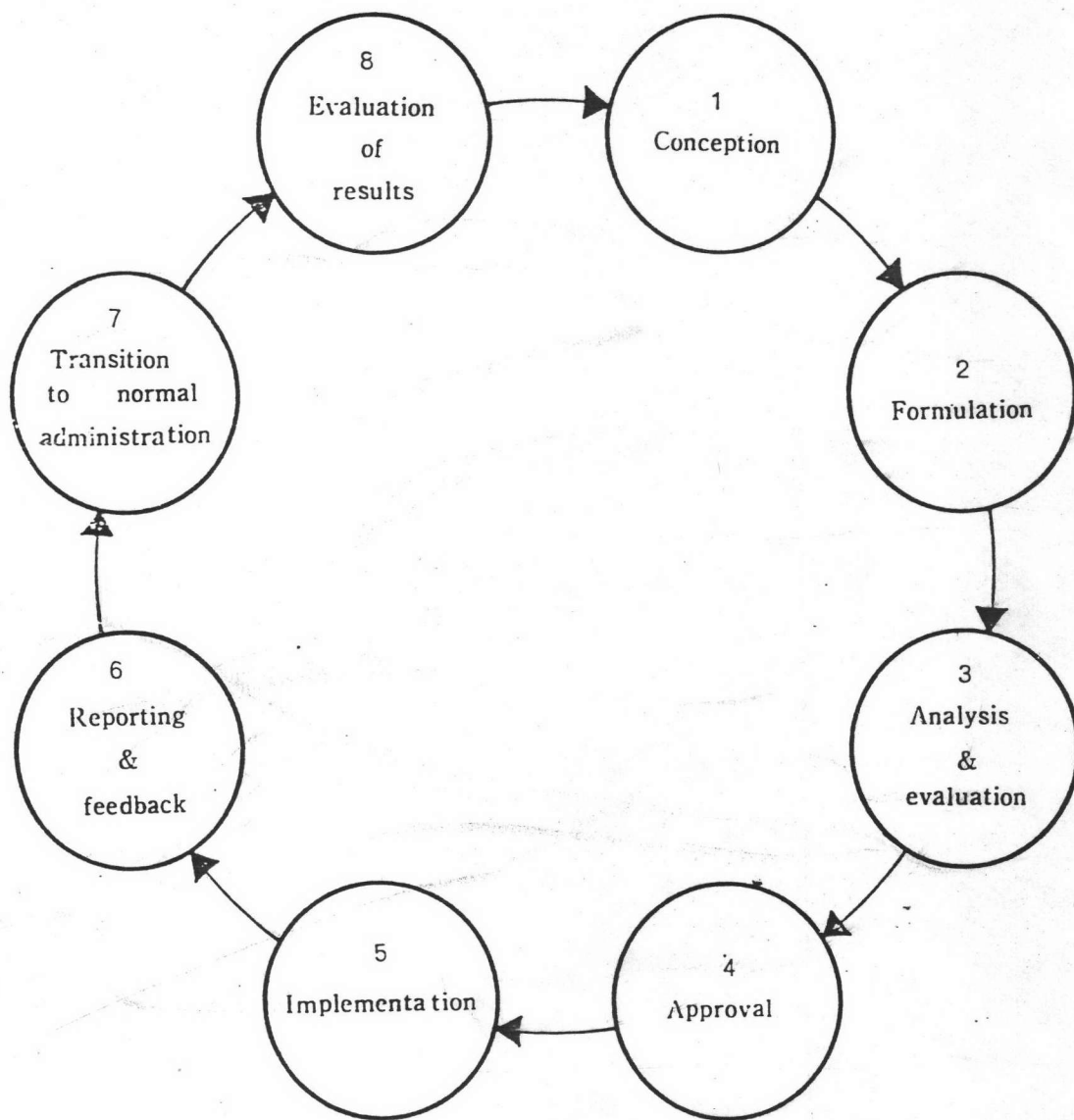
ในระยะต่อมา รอนดิเนลลี ได้ขยายขั้นตอนของการวางแผนโครงการเป็น ๑๒ ขั้นตอน ตามภาพที่ ๒ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเน้นให้เห็นวงจรทางการบริหารโครงการให้เด่นชัดขึ้นแล้ว เรียกกระบวนการวางแผนโครงการดังกล่าวว่า "การวางแผนโครงการและวงจรการบริหาร" (Project planning and management cycle) ดังนี้

๑. การกำหนดและนิยามโครงการ (Project identification and definition)
๒. การร่างโครงการ การเตรียมและการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ (Project formulation, preparation and feasibility analysis)
๓. การออกแบบโครงการ (Project design)
๔. การประเมินโครงการ (Project appraisal)
๕. การเลือกโครงการ การเจรจาต่อรองและการอนุมัติโครงการ (Project selection, negotiation and approval)
๖. การจัดกิจกรรมและหน่วยงานโครงการ (Project activation and organization)
๗. การนำโครงการไปปฏิบัติและดำเนินงาน (Project implementation and operation)

¹ประสิทธิ์ ดงยิ่งศิริ, การวิเคราะห์และประเมินโครงการ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๔), หน้า ๒๔.

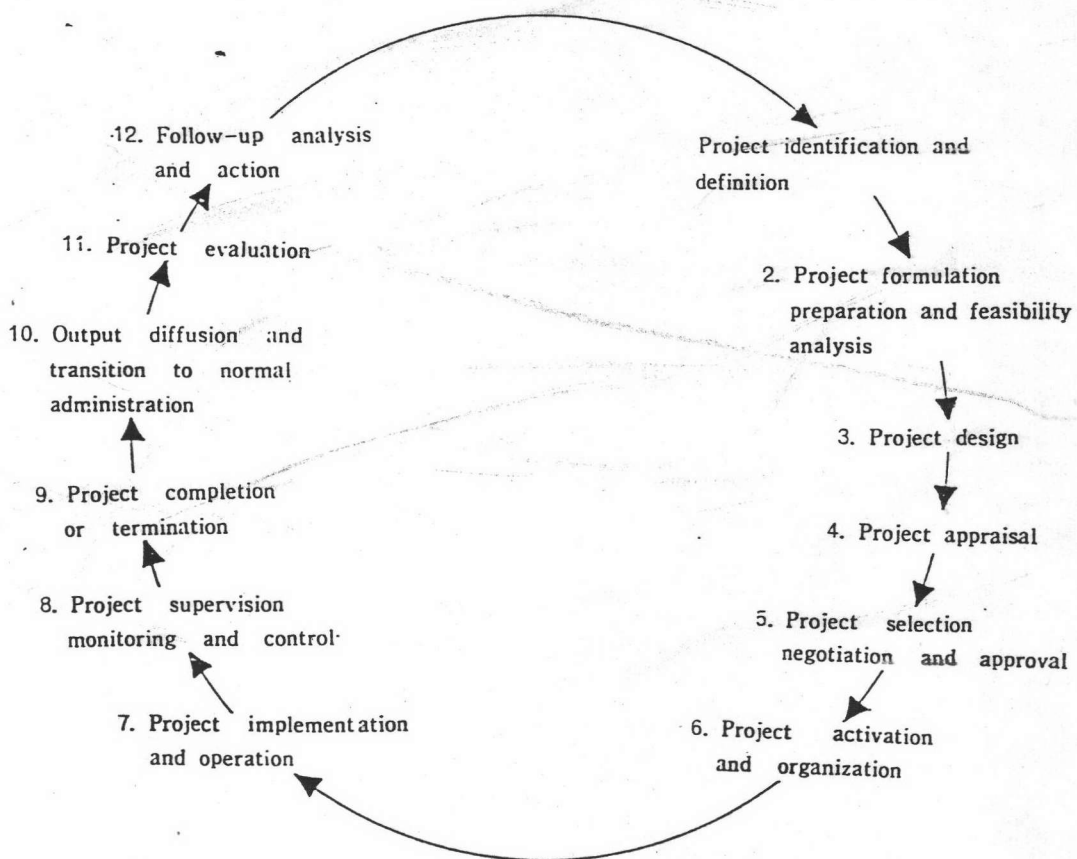
²United Nations, Administrative Aspects of Planning, (New York:United Nations, 1969) pp. 384-402.

ภาพที่ 1 วงจรโครงการ



ที่มา : ประสิทธิ์ ดงยั้งศิริ, การวิเคราะห์และประเมินโครงการ (กรุงเทพมหานคร :
เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๔), หน้า ๒๖.

ภาพที่ ๒ การวางแผนโครงการ และวงจรการบริหาร



ที่มา : ประสิทธิ์ ดงยิ่งศิริ, การวิเคราะห์และประเมินโครงการ (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๔), หน้า ๒๘.

- ๘. การนิเทศ การติดตามและควบคุมโครงการ (Project supervision, monitoring and control)
- ๙. การสิ้นสุดของโครงการ (Project completion or termination)
- ๑๐. การโอนงานมาสู่การบริหารตามปกติ (Output diffusion and transition to normal administration)
- ๑๑. การประเมินผลโครงการ (Project evaluation)
- ๑๒. การวิเคราะห์การติดตามและการดำเนินการ (Follow-up analysis and action)¹

อย่างไรก็ดี ในกระบวนการวางแผนโครงการอาจมีการดำเนินงานพร้อม ๆ กัน ในบางขั้นตอนได้ ฉะนั้นเพื่อความสะดวกและ เน้นขั้นตอนของการวางแผนที่สำคัญจึงขออธิบายถึงขั้นตอนการวางแผนโครงการ โดยจะแบ่งออกเป็น ๕ ขั้นตอนที่สำคัญ ๆ ดังนี้

- ๑. การกำหนดโครงการและการศึกษาก่อนการลงทุน (Project identification and pre-investment study)
- ๒. การเตรียมและพัฒนาโครงการ (Project development and preparation)
- ๓. การประเมินและอนุมัติโครงการ (Project appraisal and approval)
- ๔. การบริหารโครงการ (Project execution)
- ๕. การปิดโครงการ (Project close-out)²

๑. การกำหนดโครงการและการศึกษาก่อนการลงทุน ขั้นนี้เป็นขั้นที่บางคนเรียกว่าขั้นหลักการโครงการ การกำหนดโครงการหรือขั้นการหาช่องทางลงทุนอันเป็นการกำหนดเบื้องต้นถึงลักษณะ ขนาด และแนวทางที่จะดำเนินการ รวมตลอดถึงการกำหนดเบื้องต้นถึงวัตถุประสงค์และความสำคัญของโครงการที่มีต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การกำหนดโครงการจะเริ่มด้วยการมีความคิดเห็นที่จะทำอะไร แล้วจึงพัฒนาขึ้นเป็นข้อเสนอเพื่อการลงทุน โดยทั่วไปที่มาของความคิดที่จะมีโครงการมักจะมาจกหลายทางด้วยกัน กล่าวคือ มาจากหน่วยงานวางแผนพัฒนา หน่วยงานปฏิบัติอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งรวมถึงหน่วยงานอิสระหรือกึ่งอิสระอันได้แก่ รัฐวิสาหกิจ จากนโยบายทางการเมือง และจากองค์การหรือสถาบันต่างประเทศ

¹Dennis A. Rondinelli (ed.), Planning Development Projects, (Pensylvania:Dowden, Hetchinson & Ross, 1977), pp. 4-17.

²Louis J. Goodman and Ralph Ngatata Love, Management of Projects, (New York:Perqaman Press, 1979), p. 2.

ความคิดที่จะทำอะไรส่วนใหญ่และที่สำคัญ เป็นผลมาจากการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของการพัฒนาประเทศ ควรจะต้องมีการดำเนินงานหรือโครงการอะไรบ้าง หรือเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หรือการจะตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนจะต้องมีการดำเนินงานในเรื่องอะไรบ้าง เป็นต้น แล้วหน่วยปฏิบัติอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม จะเป็นผู้กำหนดโครงการและรายละเอียดของการปฏิบัติอันได้แก่โครงการต่าง ๆ เพื่อช่วยการกำหนดโครงการ จึงต้องมีการศึกษาทบทวนด้านการพัฒนาส่วนรวม การพัฒนาสาขาที่เกี่ยวข้อง และการพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น จะได้สามารถกำหนดโครงการที่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายและแนวทางการพัฒนาตามที่ได้กำหนดไว้ พร้อมกับพิจารณาถึงขีดความสามารถของหน่วยงานของตนว่าจะทำอะไรได้มากน้อยแค่ไหน

ความคิดที่จะมีโครงการอาจเกิดมาจากนโยบายด้านการเมืองของประเทศก็ได้ อาทิ เช่นโครงการเงินผัน โครงการที่เกี่ยวข้องกับปีเกษตกร โครงการสร้างงานในชนบท และรวมตลอดถึงโครงการที่เกิดจากความต้องการที่จะลดความเหลื่อมล้ำในรายได้และความตึงเครียดภายในสังคมลง

เมื่อเกิดความคิดที่จะทำอะไรหรือมีโครงการอะไรแล้ว ก็ต้องมีการพัฒนาความคิดนั้นให้มีความแน่ชัดในรูปของโครงการขึ้นมา พร้อมกับพิจารณาถึงช่องทางที่จะนำความคิด หรือโครงการเหล่านั้นไปสู่การปฏิบัติหรือยอมรับด้วยการชี้ให้เห็นว่า โครงการนั้น ๆ เป็นสิ่งที่ต้องการและเป็นไปได้ ในการนี้จึงอาจมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาก่อนการลงทุน (pre-investment) หรือการศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้นของโครงการ (pre-feasibility study) เพื่อรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงเท่าที่พอจะหาได้ โดยเฉพาะข้อมูลประเภทสถิติแล้วทำการศึกษาวเคราะห์เบื้องต้นถึงความเป็นไปได้ของโครงการเพื่อช่วยกำหนดว่าโครงการนั้นมีช่องทางที่พอจะดำเนินการได้หรือไม่ ถ้ามีทางเป็นไปได้จะต้องมีการศึกษาวเคราะห์ในขั้นรายละเอียดและใช้ข้อมูลประเภทปฐมภูมิหรือไม่ โดยทั่วไปการศึกษาประเภทนี้จะเน้นที่ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการเป็นสำคัญ

กระบวนการวางแผนโครงการขั้นนี้จึงประกอบด้วยการศึกษาที่สำคัญ ๆ ๓ ประการด้วยกันคือ

ก. โครงการที่เสนอมานั้นมีลำดับความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ การแก้ไขปัญหาหรือสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือไม่

ข. โครงการนั้น มีหนทางที่จะดำเนินการได้หรือไม่ ไม่ว่าจะ เป็นทางด้านเทคนิค ผลประโยชน์ และค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะมี

ค. โครงการนั้น ๆ คาดว่าจะได้รับความสนใจและการสนับสนุน หรือสอดคล้องกับ แผนนโยบายของรัฐหรือไม่

คำถามที่สำคัญ ๆ ที่พบในขั้นนี้ หรือที่จะต้องตอบในขั้นนี้จึงได้แก่ ทำไมจึงเลือก โครงการนี้จากบรรดาโครงการอื่น ๆ ที่มีให้เลือก ทำไมจึงต้องเริ่มโครงการในขณะนี้และมีการ ดำเนินงานในลักษณะนี้ การศึกษาก่อนการลงทุนและการทดสอบต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว จะมีส่วน ช่วยต่อการตอบคำถามและการคัดเลือกโครงการจากบรรดาหนทางเลือกต่าง ๆ ได้

การศึกษาก่อนการลงทุนจึง เป็นการทดสอบเบื้องต้นถึงคำถามต่าง ๆ ดังกล่าวเพื่อ กำหนดเบื้องต้นว่าโครงการนั้นจะเป็นโครงการที่ดีหรือไม่ หากทดสอบแล้วไม่ผ่านโครงการนั้นก็ จะพับไป แต่หากผ่านการทดสอบว่าเป็นโครงการที่ดีแล้ว โครงการนั้นก็ผ่าน เข้าสู่ขั้นตอนต่อไป ของการวางแผนโครงการต่อไป

๒. การเตรียมและพัฒนาโครงการ เมื่อได้รับหลักการให้มีโครงการแล้ว ขั้นตอน ไปก็เป็นการวางแผนเตรียมและร่างโครงการที่มีข้อมูลรายละเอียดพอสมควรที่จะสามารถ นำไปสู่การประเมินถึงความเหมาะสมของโครงการต่อไป ขั้นนี้จึงเกี่ยวกับการวิเคราะห์โครงการ ที่จะแยกและสมบูรณ์แบบ พร้อมกับเป็นการทดสอบถึงข้อสมมุติฐานที่ว่าโครงการที่รับหลัก- การมานั้นจะมีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในด้านอื่น ๆ อีกหรือไม่ เพียงใด กล่าวคือในแต่ละ โครงการอาจสามารถดำเนินการได้โดยเทคนิคต่าง ๆ กันที่มีให้เลือก จึงต้องทำการวิเคราะห์ เพื่อเลือกหาเทคนิคที่ดีที่สุด

โดยทั่วไป การวิเคราะห์ในขั้นรายละเอียดของโครงการจะประกอบด้วย การ วิเคราะห์ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑) การวิเคราะห์อุปสงค์ การวิเคราะห์และคาดคะเนถึงอุปสงค์ของผลผลิตของ โครงการ เป็นสิ่งจำเป็นต่อการวางแผนและวิเคราะห์โครงการเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะหาก ผลิตอะไรออกมาแล้วไม่มีตลาดรองรับ ก็ไม่มีเหตุผลอันใดที่จะทำการผลิต นอกจากนั้นขนาด ของอุปสงค์ยังเป็น เครื่องชี้ถึงขนาดของการผลิตหรือขนาดของโครงการอีกด้วย การวิเคราะห์ อุปสงค์จึง เป็นเรื่องที่สำคัญที่จะขาดเสียมิได้ และถ้าเป็นโครงการที่ผลิตผลผลิตประเภทที่ไม่มีการซื้อขาย ซึ่งส่วนมากจะเป็นโครงการของรัฐบาล เช่นโครงการทางด้านการศึกษา สาธารณสุข การส่งเสริมการเกษตร การพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท อุปสงค์ของผลผลิตเหล่านี้

หาได้ขึ้นอยู่กับราคาและปริมาณที่มีในท้องตลาดไม่ หากแต่ขึ้นอยู่กับแนวโน้มของจำนวนประชากร ความสามารถของรัฐบาลในการจัดบริการเหล่านั้นและความสำคัญของโครงการที่มีต่อการพัฒนา ประเทศ การพิจารณาถึงอุปสงค์ของโครงการเหล่านี้ จึงดูได้จากจำนวนผู้ใช้ที่คาดว่าจะมีสำหรับ ผลผลิตชนิดนั้นในอนาคต เช่น จำนวนประชากรที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะเข้ารับการศึกษ หรือพิจารณา จากระดับความต้องการของบริการ และขีดความสามารถในการจัดบริการของรัฐบาล เช่น โครงการด้านสาธารณสุขและการแพทย์ เป็นต้น

หลังจากที่ได้มีการตรวจสอบถึงขนาดของอุปสงค์ เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว ก็ทำการ คาดคะเนถึงขนาดของอุปสงค์ในอนาคต ในการคาดคะเนนั้นก็เป็น การคาดคะเนถึงขนาดของ อุปสงค์ทั้งหมดของผลผลิตชนิดนั้น ไม่ใช่เป็นการคาดคะเนถึงปริมาณการขายที่จะขายได้ และใน การคาดคะเนก็อาจจะอาศัยวิธีการต่าง ๆ เช่น การคาดคะเนโดยอาศัยค่าแนวโน้มในอดีตและ การคาดคะเนโดยอาศัยแบบจำลองทาง เศรษฐมิติ อันเป็นการคาดคะเนจากปัจจัยต่าง ๆ ที่มี ความสัมพันธ์กับอุปสงค์ของผลผลิตชนิดนั้น ทั้งนี้โดยกำหนดให้อุปสงค์เป็นตัวแปรตามและปัจจัย ต่าง ๆที่มีความสัมพันธ์ที่กำหนดขึ้นเป็นตัวแปรอิสระจากการสร้างระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวช่วย ให้สามารถทำการคาดคะเนถึงอุปสงค์ในอนาคตได้ เช่น ถ้าเราต้องการหาอุปสงค์ของการใช้ ไฟฟ้าในอนาคต ก็อาจหาได้จากการใช้ความสัมพันธ์ในอดีตของการใช้ไฟฟ้ากับปัจจัยต่าง ๆ ที่มี ความสัมพันธ์ เช่น รายได้ประชาชาติ จำนวนประชาชน รายได้ต่อคน มูลค่าเพิ่มทางด้าน อุตสาหกรรม การค้าและบริการ

๒) การวิเคราะห์ด้านเทคนิคหรือวิศวกรรม เป็นการวิเคราะห์เพื่อกำหนดว่าโครง- การนั้นจะเป็นโครงการที่ดีทางด้านวิศวกรรมในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเครื่องจักร เครื่องมือ ขนาด สถานที่ตั้งและการออกแบบโครงการ นอกจากนี้ยังอาจครอบคลุมถึงการ วิเคราะห์ผลกระทบของโครงการที่จะมีต่อสภาพสิ่งแวดล้อม โดยวิเคราะห์ว่าโครงการที่กำลัง พิจารณายู่ นั้น จะก่อให้เกิดผลเสียต่อสภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่อย่างไร หากเกิดผลเสียจะมี มาตรการและวิธีการที่จะใช้ในการป้องกันแก้ไขอย่างไร

ประเด็นที่สำคัญของการวิเคราะห์ก็คือจะเลือกหาเทคนิคที่เหมาะสมถูกต้องกับ ปัญหาที่เป็นอยู่และวัตถุประสงค์ของโครงการ เช่น ได้มีการเลือกเมล็ดพันธุ์พืช ยาฆ่าแมลงและ ปุ๋ยในสัดส่วนที่ถูกต้องเหมาะสมตามโครงการปลูกพืชที่กำหนดไว้ หรือ ในกรณีของโครงการสร้าง ทาง โครงการนี้จะมี ความเหมาะสมหรือเป็นไปได้ทางด้านวิศวกรรมในตัวเอง และสอดคล้อง ตามความต้องการด้านการจราจรและการขนส่งที่ได้คาดคะเนว่าจะมีบนถนน เส้นนั้นหรือไม่

อย่างไร

การวิเคราะห์ด้านนี้จึงมีความสำคัญด้วยเช่นกัน และจะต้องอาศัยความรู้และความเชี่ยวชาญจากเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องให้เป็นผู้ทำการวิเคราะห์และพิจารณา นอกจากนั้น การวิเคราะห์ด้านนี้ยังเป็นฐานที่ดีของการประมาณการด้านค่าใช้จ่ายของโครงการอีกด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้ให้คำแนะนำหรือประมาณการด้านค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของโครงการให้ด้วย

๓) การวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจ เป็นการวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ทางด้านเศรษฐกิจว่า โครงการที่กำลังพิจารณาอยู่นั้นจะให้ผลตอบแทนต่อระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้ได้รับผลตอบแทนต่อส่วนรวมมากที่สุด ผลการวิเคราะห์จะปรากฏออกมาในรูปของผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้สูงหรือต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป ถ้าสูงกว่า โครงการนั้นก็จะเป็นโครงการที่ดีทางเศรษฐกิจ ถ้าต่ำกว่าก็เป็นโครงการที่ไม่ดีทางเศรษฐกิจ การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจจึงมีส่วนช่วยอย่างสำคัญต่อการตัดสินใจในการที่จะรับหรือปฏิเสธโครงการ

๔) การวิเคราะห์ทางการเงิน เป็นการวิเคราะห์ถึงการลงทุนและผลตอบแทนของโครงการในแง่เอกชนหรือผลกำไรทางการเงินเป็นสำคัญนอกจากนี้ยังรวมถึงการวางแผนทางการเงินที่เหมาะสมกับโครงการ เพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจว่า ถ้ามีโครงการนี้แล้ว จะไม่มีปัญหาทางการเงินใด ๆ ในทุกขั้นตอนของโครงการและรวมตลอดถึงการวิเคราะห์ผลตอบแทนทางการเงินของผู้ร่วมโครงการ เช่น เกษตรกร ธุรกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจและผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อให้แน่ใจว่าโครงการมีผลตอบแทนให้แก่ผู้ร่วมโครงการมากพอที่จะจูงใจให้เขาเหล่านั้นเข้ามาร่วมโครงการด้วย

นอกจากนั้น ถ้าเป็นโครงการที่จะต้องขอกู้เงินจากองค์การระหว่างประเทศ จะต้องมีการพิจารณาด้านการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความพอเพียงของเงินทุนที่จะใช้กับโครงการ ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติธนาคารโลกหรือสถาบันการให้กู้ยืมจะไม่ให้กู้เงินทั้งหมดตามโครงการ แต่อาจให้กู้เพียง ๑๐-๒๐% หรืออย่างมาก ๗๐-๘๐% ของวงเงินที่จะใช้ทั้งหมด ไม่เคยให้กู้เต็ม ๑๐๐% ฉะนั้นผู้กู้จะต้องจัดเตรียมเงินทุนไว้ส่วนหนึ่ง เพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการเป็นไปตามหมายกำหนดการโดยไม่มีปัญหาอุปสรรคด้านการเงินที่ต้องการ และเมื่อจะต้องกู้เงิน โครงการนั้นจะต้องสามารถชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยอีกด้วย เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้คงต้องมีการพิจารณากันก่อนที่จะมีการขอกู้ยืมเงิน

๕) การวิเคราะห์การบริหาร เป็นการวิเคราะห์ว่าการจัดรูปองค์การและการบริหารของโครงการควรจะเป็นอย่างไร จึงจะมีความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพที่สุด เช่น รูปแบบการบริหารงานตามโครงการนี้จะ เป็นอิสระหรือว่าสังกัดหน่วยงานไหน ถ้าเป็นอิสระจะจัดรูปแบบองค์การและจัดระบบงานอย่างไร ผู้อำนวยการโครงการและเจ้าหน้าที่จะต้องมีความรู้ความสามารถและความชำนาญระดับไหน เพียงใด รวมตลอดถึงระเบียบและวิธีการต่าง ๆ ที่จำเป็นจะเป็นอย่างไรบ้าง เป็นต้น

ในหลายกรณีความสำเร็จของโครงการขึ้นอยู่กับการบริหารและความสามารถของฝ่ายจัดการ การวิเคราะห์ทางด้านนี้จึง เป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องทำเพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะไม่มีปัญหาทางด้านนี้แต่ประการใด เมื่อมีการนำโครงการไปปฏิบัติ

๖) การวิเคราะห์โครงการทางด้านสังคมและวัฒนธรรม นอกจากเหตุผลทางเศรษฐกิจแล้ว การจะวางแผนและจัดทำโครงการใด ๆ ก็จะต้องวิเคราะห์ความเหมาะสมทางด้านอื่น ๆ เช่น ทางสังคมและวัฒนธรรม การเมือง การบริหารและสิ่งแวดล้อมด้วย เพราะบางโครงการมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูง แต่มีผลเสียทางอื่นมากก็ไม่กล้าทำ

นอกจากนี้แม้จะมีเหตุผลทางเศรษฐกิจสนับสนุน แต่ถ้าโครงการนั้นจะทำให้เกิดการกระทบกระเทือนแก่สถาบันทางสังคมที่สำคัญของประเทศก็ไม่ควรจะทำ เช่น โครงการที่กระทบกระเทือนถึงสถาบันทางครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นต้น เพราะถ้าคิดเปรียบเทียบผล ได้ผลเสียทางสังคมแล้วก็มีผลเสียมากกว่า การวิเคราะห์โครงการทางด้านสังคมนั้น ส่วนใหญ่เป็นการเปรียบเทียบทางด้านคุณภาพ แต่ถ้าจะให้ดีแล้วก็ควรที่จะเปรียบเทียบทางด้านปริมาณด้วย เช่น เปรียบเทียบระหว่างจำนวนผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการกับจำนวนผู้เสียประโยชน์จากโครงการ เป็นต้น

ความเชื่อถือของประชาชนก็เป็นสิ่งสำคัญ บางครั้งการเปลี่ยนแปลงที่มีเหตุผลอื่นสนับสนุนว่าดีอย่างชัดแจ้ง แต่ขัดกับความเชื่อถือของประชาชน โครงการนั้นก็อาจล้มเหลวได้ โครงการมักเป็นเรื่องการนำสิ่งใหม่ ๆ เข้าไปจัดทำเพื่อเปลี่ยนแปลงสิ่งที่มีอยู่เดิมให้ดีขึ้น แต่สิ่งเดิมนั้นก็เป็นสิ่งที่เคยชินของประชาชน การเปลี่ยนแปลงจึงมักมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงรวมอยู่ด้วยเสมอ การพัฒนาชนบทมักมีปัญหาเกิดขึ้นเสมอ เช่นที่ร้อยเอ็ดชาวบ้านไม่ชอบใช้น้ำจากคลองส่งน้ำ บอกว่าร้อนน้ำฉันไม่ได้ หรือที่โครงการโร่น้ำควายอย่างที่กาฬสินธุ์ เนื่องจากมีการนำเอาเครื่องจักรไปใช้มาก พอให้ชาวบ้านปรับปรุงไร่นาเองเขาจะไม่ยอมทำ บอกว่าไม่มีเครื่องจักรช่วย ทำไม่ได้

อย่างไรก็ดี โครงการที่จะจัดทำขึ้นนั้นควรจะส่งเสริมความมั่นคง ความเสมอภาคและสุขภาพอันดีของสังคม เช่น ควรส่งเสริมให้มีการเลื่อนขั้นทางสังคมมากกว่าจะไปจำกัดหรือแบ่งชนชั้นทางสังคม เป็นต้น แต่การเปรียบเทียบการสูญเสียทางสังคมกับผลประโยชน์ทางสังคมนี้ทำได้ยากมาก เพราะอาจตีความได้แตกต่างกันไปมาก เช่นการเดินขบวนนั้นบางคนก็ว่าเป็นการสูญเสียทางสังคม เพราะทำให้สังคมวุ่นวายไม่สงบ แต่บางคนบอกว่าเป็นผลประโยชน์ทางสังคม เพราะทำให้ประชาชนตื่นตัวในสิทธิของตน เป็นผลดีต่อสังคมสำหรับระบอบประชาธิปไตย

๗) การวิเคราะห์โครงการทางด้านการเมือง การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจและผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ต่างก็จะพยายามแสวงหาอำนาจผลประโยชน์เข้ากลุ่มของตนหรือพยายามรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มตนไว้ โครงการแต่ละโครงการย่อมจะให้ผลกระทบแก่กลุ่มต่าง ๆ มากน้อยต่างกัน บางกลุ่มอาจได้ประโยชน์น้อยหรือเสียประโยชน์ที่มีอยู่ไปก็ได้ ดังนั้นบางโครงการที่มีเหตุผลทางวิชาการสนับสนุนเป็นอย่างดีก็ยังไม่ได้ ด้วยเหตุผลทางการเมือง เช่น การสร้างอ่างเก็บน้ำที่มาบประชัน อ่างเอกราช เป็นต้น แม้จะมีเหตุผลทาง เศรษฐกิจและวิศวกรรมสนับสนุนแต่พอประชาชนเดินขบวนคัดค้านก็จำต้องหยุดการก่อสร้างไว้ เป็นต้น

กิจการต่าง ๆ ที่ให้ผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ผู้จัดทำมาก ๆ มักจะมีการขัดแย้งและยื้อแย่งกันเสมอ เช่น การขัดแย้งกันระหว่างชนเชื้อมาเลย์หรือชนเชื้อชาติไทยกับไทยอิสลามในภาคใต้ เป็นต้น ในระดับประเทศก็มี เช่น โครงการคอคอดกระ ย่อมจะกระทบกระเทือนถึงอำนาจและผลประโยชน์ของประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ

โดยสรุปแล้ว โครงการที่จะทำไม่ควรจะก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองในระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และถ้าจะให้ดีแล้วก็ควรให้ได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ ให้มากที่สุด ที่สำคัญก็ได้แก่บุคคลผู้มีอำนาจที่จะบันดาลให้โครงการนั้นได้รับอนุมัติหรือไม่ ต่อไปก็เป็นบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ และสาธารณชนยิ่งได้รับความสนับสนุนมากเท่าไรก็ยิ่งดี เราไม่สามารถจะให้ทุกคนสนับสนุน แต่เราก็ต้องพยายามให้ได้รับความสนับสนุนจากบุคคลสำคัญ และจะต้องไม่พยายามให้ผู้คัดค้านทำการคัดค้านอย่างจริงจังและรุนแรง โครงการจึงจะสำเร็จลุล่วงไปได้

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดทุกแง่มุมต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นอาจไม่จำเป็นต้องทำในทุกโครงการ หากเป็นโครงการขนาดเล็กที่มีการลงทุนไม่มากนัก เพียงการศึกษาเบื้องต้นก่อนการลงทุนตามขั้นตอนของการวางแผนขั้นที่หนึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วอาจเป็นการเพียงพอ ทั้งนี้เพราะการศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดจะต้องเสียค่าใช้จ่าย เวลา และต้องการ

เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถสูง แต่ถ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีการลงทุนมาก หรือเป็นโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ การวิเคราะห์โดยละเอียดเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นเงื่อนไขของการให้กู้เงินของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

โดยปกติ การวางแผนโครงการในขั้นนี้จะเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานผู้เป็นเจ้าของโครงการจะเป็นผู้เตรียม วิเคราะห์และร่างเป็นโครงการ แต่ถ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่สามารถจะทำการศึกษวิเคราะห์ได้ จะด้วยเหตุผลใดก็ตามก็อาจมีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษามาดำเนินการได้ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยก็มีบริษัทที่ปรึกษาที่รับทำการศึกษวิเคราะห์โครงการลงทุนต่าง ๆ อยู่หลายบริษัทด้วยกัน หากเป็นโครงการเงินกู้จากต่างประเทศก็หมายความว่าประเทศผู้กู้จะเป็นผู้เตรียมและร่างโครงการนั้น ๆ ขึ้นมา แต่บ่อยครั้งที่สถาบันการให้กู้เงิน เช่น ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย จะส่งคณะผู้เชี่ยวชาญช่วยทำการศึกษวิเคราะห์ให้ หากเกิดความจำเป็นเช่นนั้น หรือไม่ก็อาจจะมีการตกลงให้มีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษามาดำเนินการให้ก็ได้

หลังจากที่ได้มีการศึกษวิเคราะห์ในขั้นรายละเอียดต่าง ๆ ของโครงการแล้ว ต่อไปก็เป็นการสรุปผลการศึกษวิเคราะห์และร่างเป็นโครงการ ซึ่งนอกจากจะประกอบด้วยผลการวิเคราะห์ในแง่มุมต่าง ๆ ที่กล่าวแล้วยังมีการกำหนดกิจกรรมและทรัพยากรที่ต้องการ เพื่อการดำเนินงาน การกำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบว่าโครงการจะทำอะไร เมื่อไรและอย่างไร ในการนี้อาจจำเป็นต้องมีการกำหนดตารางการดำเนินงาน งบประมาณที่ต้องการในแต่ละปี ระดับความรู้และจำนวนบุคลากรที่ต้องการ รวมตลอดถึงการเตรียมแผนโครงการสำหรับการก่อสร้างและแผนการดำเนินงานโครงการ

๓. การประเมินและอนุมัติโครงการ หลังจากที่ได้มีการเตรียม วิเคราะห์ และร่างโครงการมาเป็นอย่างดีแล้ว ผลจะปรากฏออกมาในรูปของรายงานการศึกษาหรือแผนโครงการที่สมบูรณ์ ขึ้นต่อไปก็เป็นการนำโครงการนั้นเสนอต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการประเมินและอนุมัติโครงการ เช่น เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี ถ้าเป็นโครงการเงินกู้ก็เสนอต่อไปยังสถาบันการให้กู้เงินพิจารณา

กระบวนการวางแผนโครงการในขั้นนี้จึงเป็นการวิเคราะห์และประเมินโครงการโดยเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการประเมินและอนุมัติโครงการ เพื่อประเมินโครงการนั้น ๆ จะเป็นโครงการที่ดีสามารถบรรลุจุดหมายของการพัฒนาตามที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ หลักการต่าง ๆ ที่จะใช้กับโครงการมีความเหมาะสมดีแล้วหรือยังและเมื่อดำเนินการแล้ว จะให้

ผลตอบแทนคุ้มกับค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไปหรือไม่

นอกจากนั้น ก็เป็นการประเมินถึงความเป็นไปได้ทางด้านต่าง ๆ ของโครงการซึ่งจะเป็นสิ่งที่กำหนดถึงความสมจริงหรือความล้มเหลวของโครงการ หากประเมินแล้วเกิดข้อสงสัยหรือมีความจำเป็นบางประการก็อาจมีการพิจารณาให้มีการปรับปรุงแก้ไขตามความจำเป็นและเหมาะสมหรือชี้แจงเพิ่มเติมถ้าไม่มีข้อติดใจประการใด โครงการนั้น ๆ ก็จะเป็นการประเมินหรือเป็นการเห็นชอบด้วยกับผลการวิเคราะห์ หลังจากนั้นก็จะมีการอนุมัติโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ และถ้าเป็นสถาบันการให้กู้เงินต่างประเทศ นอกจากเขาจะประเมินถึงความเป็นไปได้ในด้านต่าง ๆ ของโครงการแล้ว เขายังพิจารณาถึงความต้องการเงินทุนและขีดความสามารถที่จะใช้คืนเงินกู้อีกด้วย และหลังจากที่มีการตกลงเห็นชอบร่วมกันทั้งฝ่ายผู้กู้และผู้ให้กู้แล้ว จะมีการเตรียมและจัดทำเอกสารสัญญาการกู้เงินต่อไป

๔. การบริหารโครงการ หลังจากที่ได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปก็เป็นการจัดกิจกรรมของโครงการซึ่งเกี่ยวข้องกับการประสานงานและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินงานได้ นั่นคือการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานของโครงการ การแต่งตั้งผู้จัดการโครงการ ทีมงานที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ทางวิชาการ เจ้าหน้าที่ทางเทคนิคและเจ้าหน้าที่ทั่ว ๆ ไป การประสานงานกับบุคคลกลุ่มบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่อยู่ภายนอกโครงการ เช่น แหล่งข้อมูล สำนักงานประมาณ สำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานต่าง ๆ

หลังจากนั้น ก็เป็นการดำเนินงานตามแผน (implementation) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้มีการปฏิบัติงานตามแผนโครงการที่วางไว้ตามขั้นตอนการวางแผน โครงการขั้นที่สองและที่สามได้เห็นชอบอนุมัติไปแล้วในขั้นตอนที่สาม แต่หากแผนการดำเนินงานต่าง ๆ ที่วางไว้เดิมเกิดความคลาดเคลื่อนไปจากเดิม ก็ต้องมีการปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและตารางเวลาการดำเนินงานใหม่ให้ถูกต้องทันสมัย การนำโครงการไปปฏิบัติจึงเป็นการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ เช่น การก่อสร้าง การติดตั้งเครื่องจักรเครื่องมือและอุปกรณ์ หรือเริ่มเปิดประมูล การเลือกและการทำสัญญากับผู้รับเหมา การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์และการจัดวางระบบบัญชีโครงการ เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องมีการดำเนินงานโดยไม่ชักช้า หลังจากที่ได้โครงการได้รับอนุมัติแล้ว เพื่อป้องกันมิให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

การบริหารโครงการยังเกี่ยวข้องกับการนิเทศงาน (supervision) และการควบคุม (control) ในการนิเทศงานนั้น อาจมีการแต่งตั้งบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่ในการสอดส่องดูแลและ

แนะนำการปฏิบัติงาน ผู้มีผลงานอาจอยู่ร่วมทำงานกับโครงการโดยตลอดเวลาก็ได้เพื่อจะได้สามารถให้คำแนะนำและติดตามความก้าวหน้าของงานได้ทุกระยะ ในขณะที่เดียวกันก็มีการควบคุมโครงการอย่างใกล้ชิด เพื่อให้งานเสร็จสิ้นตามกำหนดเวลา ค่าใช้จ่ายและได้ผลงานตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ ในการนี้อาจมีการใช้เทคนิคบางประการมาช่วยในการบริหารและติดตามงาน เช่น ใช้เทคนิคประเภทแผนภูมิต่าง ๆ ได้แก่ gantt chart, bar chart และการวิเคราะห์ขอบข่ายงาน (network analysis) เป็นต้น

๕. ขึ้นปิดโครงการ หากไม่มีการกำหนดวันสิ้นสุดของโครงการแล้ว โครงการบางโครงการก็อาจจะมีการดำเนินงานต่อไปเรื่อย ๆ ไม่มีที่สิ้นสุดและหากเป็นเช่นนั้นจริงก็อาจจะก่อให้เกิดผลเสียติดตามมาได้ โดยเฉพาะต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ต่อการบริหารโครงการ และอาจเป็นการใช้ทรัพยากรที่ให้ผลไม่คุ้มค่าก็ได้ โครงการทุกโครงการจึงต้องมีการกำหนดวันสิ้นสุด วันสิ้นสุดของโครงการก็หมายความว่าไม่มีโครงการนั้นอีกแล้ว เป็นระยะเวลาที่โครงการได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ คนที่เกี่ยวข้องกับโครงการก็หมดงานที่จะทำ วันสิ้นสุดของโครงการอาจจะเป็นวันที่โครงการได้ดำเนินงานมาเสร็จสิ้นสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรือเป็นวันที่โครงการนั้น ๆ ได้ถูกโอนภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง หรือโครงการนั้น ๆ ได้กลับกลายเป็นโครงการพัฒนาไปเป็นงานประจำตามปกติ

ก่อนที่จะถึงวันสิ้นสุดของโครงการหนึ่ง ๆ จะต้องมีการวางแผนล่วงหน้าถึงเรื่องทรัพย์สินต่าง ๆ ของโครงการ การวางแผนแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากโครงการนั้นๆ ในอนาคต การบำรุงรักษา การขยาย หรือเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หากมีการเปลี่ยนมือจากหน่วยหนึ่งไปยังอีกหน่วยหนึ่งหรือเปลี่ยนจากโครงการพัฒนาไปเป็นงานประจำตามปกติก็ต้องมีการมอบหมายงานและวางแผนในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อไว้ด้วยเช่นกัน เช่น งบประมาณ กำลังคนและการฝึกอบรมใหม่สำหรับเจ้าหน้าที่ของโครงการ

นอกจากนั้น ก่อนที่โครงการจะเสร็จสิ้นสมบูรณ์จะต้องมีการจัดทำรายงานที่ประกอบด้วยข้อมูล ข่าวสารของโครงการและผลการดำเนินงานของโครงการ ในการนี้จึงมีความจำเป็นจะต้องมีการติดตามและประเมินผลโครงการ การประเมินผลโครงการยังมีประโยชน์ในแง่ที่ว่า ถ้าโครงการเกิดปัญหาหรืออุปสรรคอะไรเกิดขึ้น จะได้แก้ไขได้ทันที่หรือหากจุดมุ่งหมายของแผนเกิดเปลี่ยนแปลงไปจะได้ดัดแปลงแก้ไขโครงการให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ และหากเป็นการประเมินผลภายหลังการดำเนินงานเสร็จแล้ว ยังเป็นการทดสอบสัมฤทธิ์ภาพของโครงการในการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

ในระหว่างการติดตามและประเมินผลโครงการอาจมีการค้นพบว่ายังมีความจำเป็นหรือต้องการดำเนินงานหรือโครงการอื่น ๆ อีกด้วย ซึ่งอาจเป็นโครงการต่อเนื่องหรือโครงการเสริมเพื่อช่วยให้จุดมุ่งหมายของโครงการบรรลุผลโดยสมบูรณ์ หากเป็นเช่นนั้นก็อาจนำไปสู่การกำหนดโครงการเพื่อลงทุนต่อไปได้อีกซึ่งบ่อยครั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะเป็นผู้เสนอแนะให้มีโครงการใหม่ ๆ ติดตามมาเสมอ ฉะนั้นหลังจากเสร็จสิ้นโครงการหนึ่งจึงอาจนำไปสู่การกำหนดโครงการใหม่อีกต่อไปได้เรื่อย ๆ บางคนจึงเรียกกระบวนการวางแผนโครงการว่าเป็นวงจรโครงการดังที่ได้กล่าวแล้ว

ความสำคัญของการวางแผนโครงการ

การบริหารโครงการนั้นจะทำได้สำเร็จและราบรื่นก็จะต้องมีการจัดองค์การและจะต้องมีการตกลงกันกับสายงานต่าง ๆ ให้เรียบร้อยตลอดจนได้รับความช่วยเหลือทั้งในด้านกำลังคนและในด้านอื่น ๆ อย่างเต็มที่ตามที่ได้ตกลงกัน การจัดเตรียมโครงการให้พร้อมมูลดังที่กล่าวนี้ จำเป็นต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการที่มีหลาย ๆ โครงการดำเนินอยู่พร้อม ๆ กัน ก็จะมีการแก่งแย่งเวลาของเจ้าหน้าที่ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ระหว่างโครงการด้วยกันและระหว่างโครงการกับสายงานหลักซึ่งทำให้ต้องมีการวางแผนล่วงหน้าที่รอบคอบยิ่งขึ้น มิฉะนั้นแล้วในบางช่วงของโครงการอาจมีการขาดแคลนงบประมาณและขาดแคลนกำลังคนซึ่งจะเป็นสิ่งบิบบันให้โครงการบางโครงการต้องล่าช้าไป หรืออาจต้องยกเลิกไปด้วยความจำเป็นบางอย่าง เราเคยได้ยินมาแล้วว่าโครงการจำนวนมากไม่สามารถจะปฏิบัติได้เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายงานหลักหรือเนื่องจากไม่ได้รับอนุมัติกำลังคนหรืองบประมาณ เป็นต้น ซึ่งเป็นการแก้ไขป้องกันมิให้เหตุการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นก็ต้องทำโดยวางแผนไว้ล่วงหน้านั่นเอง

หลักสำคัญที่จะใช้ในการวางแผนโครงการให้ดีที่สุดอยู่ที่การคิดอย่างรอบคอบและผลสำเร็จในการคิดก็ขึ้นอยู่กับคุณภาพของข้อมูลที่ใช้เป็นหลักในการศึกษาและวิเคราะห์ต่าง ๆ นอกจากนั้นยังต้องการหาช่องทางในการหาข้อมูลให้ครบถ้วน ตลอดจนมีการศึกษาด้วยวิธีการที่ถูกต้อง ดังนั้นการวางแผนที่รอบคอบจึงหมายถึงการวิจัยศึกษาและวิเคราะห์อย่างรอบคอบถี่ถ้วนที่สุด สำหรับในขั้นตอนการดำเนินโครงการนั้นมึสิ่งสำคัญประการหนึ่งคือ การกำหนดระบบการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการไม่ว่าจะดำเนินโครงการในขั้นตอนใดก็ตามจะต้องมีข้อมูลที่ครบถ้วนและมีการวิเคราะห์เพื่อเสนอข้อคิดเห็นเพื่อทำการตัดสินใจที่ถูกต้องและต้องมีผู้ตัดสินใจรับผิดชอบ

ขอบเกี่ยวกับงานนั้นซึ่งมีความสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง

หากโครงการใดได้มีการวางแผนและวิเคราะห์ในทุกขั้นตอนอย่างละเอียดถี่ถ้วนและยังมีบุคคลที่มีความสามารถรับผิดชอบในงานแต่ละจุดแล้ว ก็จะทำให้งานในแต่ละขั้นตอนนั้นสัมฤทธิ์ผลได้

ขั้นตอนการบริหารโครงการ

จากที่ได้มีการวางแผนดำเนินโครงการหลายขั้นตอนมาเป็นอย่างดีดังกล่าวแล้วอาจแบ่งขั้นตอนสำหรับการบริหารกิจกรรมที่สำคัญ ๆ ในโครงการได้เป็น ๕ ขั้นตอนคือ

๑. ขั้นศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility study)
๒. ขั้นกำหนดรายละเอียดความต้องการของโครงการ (Project requirements specification)
๓. ขั้นการออกแบบและวางแผนดำเนินโครงการ (Detail design and planning)
๔. ขั้นการติดตั้ง การก่อสร้างและการจ้างงาน (Installation, construction and commissioning)
๕. ขั้นดำเนินงานและติดตามผลงาน (Operation and proving)¹

ในแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดโดยย่อดังนี้

๑. ขั้นศึกษาความเป็นไปได้ การศึกษาความเป็นไปได้อาจครอบคลุมไปถึงการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทั้งทางด้านเทคนิค ด้านเศรษฐกิจ ด้านการบริหารและด้านการเงิน ผู้รับผิดชอบโครงการต้องมีความแน่ใจว่าโครงการทุกโครงการได้มีการศึกษาทุกแง่มุมและศึกษาอย่างมีระบบจนกระทั่งได้รายงานความเป็นไปได้ของโครงการต่อผู้บริหารระดับสูงและได้รับการสนับสนุนแล้วจึงจะดำเนินการในขั้นต่อไปได้ อย่างไรก็ตามในหลาย ๆ กิจกรรมซึ่งไม่มีบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการทำการศึกษาความเป็นไปได้อาจมีการศึกษาเฉพาะในบางด้านเท่านั้นแล้วแต่ความถนัด อาจเป็นทางด้านการตลาดถ้าหากมีความเชี่ยวชาญทางด้านการตลาดหรืออาจเป็นเฉพาะทางด้านเทคนิค ถ้าหากมีวิศวกรที่มีความชำนาญด้านนั้นอยู่การศึกษาในลักษณะเช่นว่านี้นับว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะโครงการนั้นยังไม่ได้ผ่านขั้นตอนที่หนึ่งอย่างถูกต้อง

๒. ขั้นกำหนดรายละเอียดความต้องการของโครงการ ขั้นการกำหนดรายละเอียด

¹สุรศักดิ์ นานานุกูล, การวางแผนโครงการและแนวทางการศึกษาความเป็นไปได้, (พระนคร:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖), หน้า ๔๑-๔๕.

ความต้องการของโครงการนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลพลอยได้ของการศึกษาความเป็นไปได้โดยตรง เพราะในการศึกษาความเป็นไปได้นั้น จะต้องมีการศึกษาลักษณะโครงการในแต่ละด้านและมีการเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการ หลังจากที่ได้มีการประเมินแล้วว่า ทางเลือกทางใดเป็นทางที่ดีที่สุด ก็เท่ากับเป็นการกำหนดรายละเอียดของตัวโครงการแล้วว่า ควรจะมีลักษณะขั้นตอนในทุก ๆ ด้านอย่างไร ดังนั้นการกำหนดรายละเอียดความต้องการของโครงการจึงเป็นผลพลอยได้จากขั้นการศึกษาความเป็นไปได้อันโดยตรงและรายละเอียดเหล่านี้ถือเป็นพิมพ์เขียวและข้อมูลอ้างอิงในการดำเนินโครงการต่อ ๆ ไปด้วย ในขั้นนี้รายละเอียดต่าง ๆ อาจยังมีไม่ครบถ้วนเนื่องจากยังไม่มีกรออกแบบขั้นรายละเอียดต่าง ๆ แต่ก็มีข้อมูลหลักทั้งหลายที่เป็นสิ่งกำหนดตัวโครงการอย่างชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีการกำหนดความต้องการซึ่งถือเป็นเป้าหมายในการออกแบบในขั้นตอนต่อ ๆ ไป เป้าหมายในที่นี้มีทั้งเป้าหมายทางด้านเทคนิค ด้านค่าใช้จ่ายและด้านกำหนดเวลาด้วย

๓. ขั้นการออกแบบและวางแผนดำเนินโครงการ ขั้นการออกแบบรายละเอียดและการวางแผนดำเนินโครงการนี้ตามมาภายหลังจากการตัดสินใจที่จะดำเนินโครงการอย่างแน่นอนแล้ว ในขั้นนี้จะมีการออกแบบอาคาร ตัวโรงงาน สิ่งก่อสร้างและเครื่องจักร การเจรจากับผู้ผลิต ผู้รับเหมาหรือแหล่งเครื่องจักรและสินค้าต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในโครงการ การสั่งซื้อ และการเซ็นสัญญาต่าง ๆ การจัดเตรียมแผนทางด้านการตลาดและประโยชน์ใช้สอยอื่น ๆ การเตรียมการทางด้านออกแบบและวางแผนนี้จะต้องทำให้ชัดเจนเพื่อป้องกันไม่ให้มีปัญหาความเข้าใจผิดหรือความไม่เข้าใจในการสื่อสาร โดยเฉพาะโครงการที่มีความเร่งด่วนและมีเวลาน้อยไม่สามารถจะเปิดโอกาสให้มีความผิดพลาดขึ้นได้ ก็ยิ่งมีความจำเป็นในความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะบางครั้งจำเป็นต้องระบุนความตั้งใจ หรือความต้องการนอกเหนือไปจากรายละเอียดปกติธรรมดา หากปรากฏว่าในขั้นการกำหนดความต้องการได้หลงลืมกิจกรรมบางอย่างที่สำคัญก็จะมาค้นพบในขั้นนี้ และจะทำให้การออกแบบต้องล่าช้าและมีการแก้ไขแบบ ซึ่งจะช่วยให้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีก อย่างไรก็ตามการแก้ไขแบบในขั้นนี้ยังคงดีกว่าที่จะไปแก้ไขในขั้นที่ได้เริ่มก่อสร้างแล้ว ในขั้นนี้หากได้มีการออกแบบด้วยวิธีรอบคอบและได้วิเคราะห์อย่างถ่องแท้แล้ว ก็จะช่วยแก้ปัญหาในด้านการเปลี่ยนแปลงแบบแผนในภายหลัง และจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายของโครงการให้อยู่ในงบประมาณที่กำหนดไว้เดิมด้วย บทบาทประการหนึ่งของผู้รับผิดชอบโครงการก็คือการพยายามติดตามศึกษาการออกแบบอย่างใกล้ชิดเพื่อไม่ให้มีความผิดพลาดในภายหลัง นอกจากนี้ในการเซ็นสัญญาก็จะต้องระมัดระวังให้มีข้อตกลงที่ยุติธรรม และให้เจ้าของกิจการนั้นมีโอกาสที่จะแก้ไขความผิดพลาดได้

โดยไม่เสียเปรียบผู้รับเหมาก่อสร้างหรือผู้ติดตั้งเครื่องจักร

๔. ขั้นตอนการติดตั้ง การก่อสร้างและการจ้างงาน ขั้นนี้เป็นขั้นที่การดำเนินโครงการเริ่มปรากฏเป็นตัวตน ในช่วงนี้โครงการจะมีการใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและจ่ายไปหลายทิศทาง การควบคุมการใช้จ่ายจึงเป็นสิ่งสำคัญในขั้นตอนนี้ ในกรณีที่มีการออกแบบไม่เรียบร้อยหรือรอบคอบ ก็จะเริ่มปรากฏปัญหาให้เห็นชัดและทำให้เกิดค่าใช้จ่ายนอกงบประมาณ การแก้ไขความผิดพลาด โดยทันทีก็จะเป็นการป้องกันความผิดพลาดอันใหญ่หลวงของโครงการให้ลดลงได้ นอกจากนี้ยังเริ่มมีปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าของการส่งสิ่งของต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในโครงการ ซึ่งหากมิได้มีการทำสัญญากันอย่างรอบคอบในขั้นตอนก่อนแล้ว ก็จะทำให้ความเสียหายของโครงการนั้นมาตกอยู่กับเจ้าของโครงการอีกด้วย ความผิดพลาดและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในขั้นนี้ต้องมีการแก้ไขทันที เพื่อลดความล่าช้าและการใช้จ่ายเกินงบประมาณ ในช่วงท้ายของการดำเนินการก่อสร้าง และติดตั้งเครื่องจักรนี้ จะเริ่มมีการจ้างพนักงาน มีการเตรียมการทางด้านการบริหารและระบบงานต่าง ๆ และเตรียมการทางด้านการดูแลรักษา เพื่อให้สามารถรับงานต่อไปได้ เมื่อโครงการก่อสร้างได้เสร็จสิ้นลง

๕. ขั้นตอนดำเนินงานและติดตามผลงาน เมื่อโครงการดำเนินมาถึงขั้นนี้ จะปรากฏว่าได้มีการลงทุนไปในปริมาณเงินที่ตรงกับแผนเดิมหรือไม่ และได้มีการทำกิจกรรมต่าง ๆ ตรงตามแผนหรือไม่ ตลอดจนระยะเวลาในการก่อสร้างและติดตั้งเครื่องจักรนั้นได้เป็นไปตามแผนเดิมหรือไม่ จากประสบการณ์ของผู้บริหารโครงการจำนวนมากปรากฏว่า โครงการส่วนใหญ่มักจะไม่สามารถรักษากำหนดการของตนไว้ได้ และมักมีความล่าช้าซึ่งผลอันนี้ทำให้ค่าใช้จ่ายในโครงการนั้นสูงขึ้นกว่าที่กำหนดไว้เดิม และบ่อยครั้งค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นกว่าเดิมถึง ๕๐% อย่างไรก็ตามปัญหาในการบริหารงานนั้นยังไม่เสร็จสิ้น เพราะยังมีกิจการที่ผู้รับผิดชอบโครงการจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ต่อไป และมีการติดตามผลเพื่อที่จะเปรียบเทียบผลงานกับแผนที่วางไว้เดิม อย่างน้อยที่สุดจะต้องมีการติดตามผลงานในช่วงหนึ่งจนกระทั่งโครงการนั้นเริ่มมีผลตอบแทนที่จะนำมาคืนทุนและชำระเงินกู้ต่าง ๆ จนเสร็จสิ้น

ความซับซ้อนของขั้นตอนการบริหารโครงการ

ขั้นตอนการบริหารโครงการ ๕ ขั้นตอนดังกล่าวนั้นแล้วนอกจากจะมีการต่อเนื่องกันแล้ว ยังมีความซับซ้อนและเหลื่อมล้ำกันอยู่ จนบางครั้งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดไม่ได้ ดังแสดงให้เห็นในภาพที่ ๓

จากรูปดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในชั้นศึกษาความเป็นไปได้ นั้น จะมีการศึกษาและวิเคราะห์ ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านเทคนิค ด้านการเงิน และด้านการบริหาร การศึกษาและวิเคราะห์นี้เมื่อได้ กระทำครบทุกด้านแล้ว ก็จะทำให้สามารถตัดสินใจที่จะดำเนินโครงการได้ ถ้าหากผลการวิเคราะห์ ออกมาในทางที่ดีหรืออาจจะรับโครงการไปเมื่อผลการวิเคราะห์แสดงในทางที่ไม่ดี อย่างไรก็ตาม การศึกษาความเป็นไปได้นี้บ่งบอวยังไม่เป็นการศึกษาขั้นสุดท้ายทีเดียว โครงการที่ผ่านการวิเคราะห์ ขั้นนี้มาแล้วยังอาจมีการศึกษาต่อเพิ่มเติมในชั้นรายละเอียดในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความแม่นยำ และความมั่นใจเพิ่มขึ้น จึงจะเห็นได้ว่าในขั้นตอนการทำการกำหนดรายละเอียดความต้องการนั้น ยังมีงานหลายอย่างที่จะเข้าข่ายเป็นลักษณะการศึกษาความเป็นไปได้ เช่น การพัฒนาสินค้า หรือพัฒนากระบวนการผลิตเพิ่มเติม การศึกษาทำเลที่ตั้งของโครงการ การศึกษาเกี่ยวกับลักษณะ และแหล่งของวัตถุดิบ การกำหนดงบประมาณและค่าใช้จ่าย ตลอดจนการริเริ่มจัดเจ้าหน้าที่ที่จะ ทำงานทางด้านบริหารและจัดองค์การเพื่อที่จะดูแลโครงการต่อไป ซึ่งในการศึกษาชั้นรายละเอียด นี้หากได้พบปัญหาที่ไม่สามารถที่จะแก้ไขได้และมีส่วนที่จะกระทบกระเทือนความเป็นไปได้ของ โครงการก็อาจทำให้โครงการนั้นจำเป็นต้องระงับไปในขั้นนี้ก็ได้อีก

ในขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดความต้องการกับขั้นตอนการออกแบบละเอียดนั้น ก็ มีความเหลื่อมล้ำกันอยู่หลายอย่างจนแยกจากกันได้ยาก เช่น การนำสินค้าและกระบวนการผลิตที่ ได้พัฒนาขึ้นไปทำการทดสอบและวางแผนรายละเอียดทางด้านการตลาดออกมา การศึกษาแหล่งที่ ตั้งของโครงการ การวางแผนผังของโรงงานและระบบการเคลื่อนย้ายวัสดุ การกำหนดงบประมาณ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้ละเอียดและแม่นยำยิ่งขึ้น

ในขั้นระหว่างขั้นตอนการออกแบบละเอียดกับขั้นการก่อสร้างนั้น เป็นขั้นที่นำแผนมาทำ การปฏิบัติ ซึ่งในขั้นนี้อาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนงานไปด้วย เช่น แผนงานทางด้าน การตลาดก็นำมาดำเนินการในขั้นนี้เพื่อการจัดจำหน่าย ตลอดจนการโฆษณาและการส่งเสริมการขาย ส่วนที่เกี่ยวกับที่ตั้งของโครงการนั้นก็จะมีการตัดสินใจ เลือกตำแหน่งที่ตั้งและทำการปรับปรุงที่ดิน ส่วนงานออกแบบนั้น เมื่อเริ่มทำมาได้บางส่วนแล้วอาจมีการเปิดประมูลเพื่อจัดซื้อและเพื่อการ ก่อสร้างตลอดจนมีการสั่งซื้อ เครื่องจักรตามรายละเอียดที่ออกแบบไว้ นอกจากนี้ยังมีการประมูล เกี่ยวกับการติดตั้งสาธารณูปโภคในโครงการ และการตกแต่งต่าง ๆ ในด้านการเงินก็จะได้นำ เอาเป้าหมายของงบประมาณและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ นั้นมาเป็นส่วนควบคุมค่าใช้จ่ายและควบคุม ความก้าวหน้าของโครงการ

แม้แต่ในขั้นตอนระหว่างการก่อสร้างกับระยะประเมินผลนั้น ก็มีความเหลื่อมล้ำกันอยู่

คือ เมื่อการก่อสร้างและการติดตั้งเครื่องจักรเสร็จแล้ว ก็มีการจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อเริ่มทดลองเปิดโรงงาน และมีช่วงหนึ่งซึ่งมีการทดลองผลิต ในช่วงทดลองนี้จึงอาจมีลักษณะใกล้เคียงกับช่วงที่ดำเนินการจริง ๆ และเมื่อเริ่มดำเนินการแล้วในระยะต้นอาจจะประสบปัญหาที่ทำให้ต้องการทดลองเครื่องจักรใหม่ก็อาจเป็นไปได้

ความซับซ้อนของขั้นตอนการบริหารโครงการอาจมองได้ในอีกแง่หนึ่ง คือ มองในแง่การใช้จ่ายเงิน ดังแสดงไว้ในตอนล่างของรูป จะเห็นว่าช่วงที่เริ่มตั้งแต่การศึกษาความเป็นไปได้จนถึงช่วงที่โรงงานพร้อมที่จะเปิดดำเนินการนั้น มักจะกินเวลาประมาณ ๑ หรือ ๒ ปี ส่วนช่วงตั้งแต่โรงงานเปิดดำเนินการไปจนถึงช่วงที่สามารถมีกำไรจุนค้ำกับเงินทุนและเงินกู้ต่าง ๆ ในโครงการนั้นมักจะกินเวลาหลายปี ถ้าเป็นโครงการขนาดเล็กอาจกินเวลา ๔-๕ ปี ถ้าเป็นโครงการขนาดกลางอาจกินเวลา ๗-๘ ปี หรือถ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่อาจกินเวลา ๑๐-๑๒ ปี ในรูปจะเห็นว่าในช่วงการศึกษาค่าความเป็นไปได้ นั้น จะมีการใช้จ่ายเงินในด้านธุรการและเงินเดือน และอาจมีการลงทุนเล็ก ๆ น้อย ๆ ด้วยในช่วงต่อ ๆ มา ค่าใช้จ่ายทั้งสองนี้ก็จะค่อย ๆ เพิ่มขึ้น แต่การใช้จ่ายจะเพิ่มมากขึ้นอย่างจริงจัง เมื่อถึงขั้นตอนที่มีการซื้อที่ดิน ปรับปรุงที่ดิน มีการเปิดประมูลเพื่อจัดซื้อ มีการสั่งซื้อเครื่องจักร และมีการจ้างเหมาให้มีการก่อสร้างในช่วงท้ายของขั้นตอนการก่อสร้างและติดตั้งเครื่องจักร ซึ่งเป็นช่วงที่จะเริ่มมีการทดลองดำเนินการผลิตก็จะต้องมีการจ้างพนักงานเจ้าหน้าที่เข้ามา เพื่อทำการฝึกฝนและเตรียมที่จะควบคุมเครื่องจักรภายในโรงงาน นอกจากนี้ยังต้องมีการใช้จ่ายเกี่ยวกับวัตถุดิบเพื่อนำมาทดลองผลิตด้วย เมื่อถึงวันที่โรงงานเริ่มเปิดดำเนินการก็จะปรากฏว่าค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ส่วนใหญ่ที่ได้จ่ายไปนั้น ก็จะกลายเป็นทรัพย์สินถาวรและค่าใช้จ่ายก่อนดำเนินการไป ส่วนค่าใช้จ่ายที่ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนนั้น จะเพิ่มสูงขึ้นอีกเล็กน้อย เนื่องจากการขยายกำลังการผลิตของโรงงานจากระดับต่ำจนถึงระดับปกติ การใช้จ่ายเงินทุนในช่วงที่เปิดดำเนินการแล้วจึงยังมีลักษณะเพิ่มขึ้นอยู่ นอกจากนี้ในช่วงปีแรก ๆ อาจมีการขาดทุนซึ่งจะทำให้ต้องใช้เงินทุนมากขึ้นอีก จนถึงจุดหนึ่งเมื่อโครงการเริ่มทำกำไรได้ก็จะเริ่มมีกำไรที่นำกลับมาเพื่อลดความต้องการทางด้านเงินทุนได้ หากการหากำไรมีอย่างสม่ำเสมอจะถึงขีดหนึ่งที่โครงการเริ่มมีกำไรสะสม และกำไรสะสมนี้ก็จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงอีกขีดหนึ่งก็จะมีมากพอที่จะใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน และในที่สุดเมื่อกำไรสะสมมีมากจนพอที่จะชำระ เงินกู้ทั้งหมดตลอดจนดอกเบี้ย และยังอาจจะกำไรจุนค้ำจนได้เงินทุนที่ลงทุนไปนั้นคืนมา เมื่อถึงขั้นนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าโครงการนั้นได้คืนทุนไปหมดแล้ว หลังจากนั้นโครงการก็เริ่มที่จะทำกำไรต่อไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งสิ้นสุดอายุของโครงการ

ความสำคัญของการบริหารโครงการ

เมื่อพิจารณางานทั้งหลายที่จะต้องปฏิบัติตั้งแต่ต้นจนจบ ตลอดจนความยุ่งยากซับซ้อนทั้งหลายแล้ว ก็จะได้เห็นว่า เป็นภาระหนักสำหรับเจ้าของโครงการนั้นและจำเป็นต้องมีการบริหารที่ถูกต้อง จะเห็นได้ว่างานต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นนั้นจะกระทำสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อได้มีการดำเนินนโยบายที่ถูกต้องในด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ

๑. มีการกำหนดรูปแบบของการทำการศึกษาทั้งหลายเพื่อให้การศึกษาได้ข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจน
๒. มีการกำหนดความต้องการด้านต่าง ๆ ของโครงการอย่างถูกต้องและละเอียดถี่ถ้วน
๓. มีการจัดเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินโครงการอย่างชัดเจนและมีการมอบหมายความรับผิดชอบให้มีผู้ปฏิบัติและควบคุมดูแลในทุก ๆ เรื่อง
๔. มีการประสานงานทุก ๆ ด้าน ทั้งในด้านการทำงานร่วมกัน ความเข้าอกเข้าใจกัน และการประสานงานด้านข่าวสารตลอดจนการมีผู้นำที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ประสานงาน
๕. มีการวางแผนและโปรแกรมการทำงานอย่างเหมาะสม โดยกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสม กำหนดกำลังคนที่เหมาะสม กำหนดการใช้จ่ายเงินที่เหมาะสมและกำหนดจุดที่จะต้องตัดสินใจที่เหมาะสม
๖. มีระบบการประเมินผลทางการเงินและมีระบบควบคุมทางการเงินที่มีประสิทธิภาพสามารถเลือกทางปฏิบัติการที่ถูกต้องที่สุดเสมอ ตลอดจนการจำกัดความเสี่ยงของโครงการในด้านต่าง ๆ

องค์การสำหรับการบริหารโครงการ

องค์การแบบโครงการ (project organization or project-type organization) เกิดขึ้นมาจากความจำเป็นทางการปฏิบัติเนื่องจากการทำงานให้สำเร็จวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นจะต้องมีการจัดองค์การแบบใหม่ที่เหมาะสมกับลักษณะงานโครงการ จะใช้แต่รูปแบบขององค์การแบบเดิมหรือแบบตามหน้าที่ย่อมไม่อาจจะดำเนินการให้โครงการนั้นสำเร็จตามความมุ่งหมายได้ ความจำเป็นที่ทำให้ต้องจัดองค์การแบบโครงการขึ้น

มาอาจสรุปได้ ๒ เหตุใหญ่ ๆ คือ^๑

๑. ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้ต้องจัดองค์การให้สอดคล้องและพึ่งพาอาศัยกันได้กับเทคโนโลยีโดยใช้เทคนิคการจัดองค์การให้ได้มีหน่วยงานที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ ที่ประสานสัมพันธ์กันเป็นอย่างดี คือให้โครงการสร้างองค์การตอบสนองความต้องการทางเทคโนโลยีได้ Jaginski ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

บ่อย ๆ ที่องค์การหรือความสัมพันธ์แบบดั้งเดิมที่กำหนดสายการบังคับบัญชาทางตั้งอย่าง เป็นทางการในธุรกิจและอุตสาหกรรมไม่สามารถจะจัดการกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ได้ เทคโนโลยีใหม่ ๆ ต้องการการจัดองค์การแบบใหม่และได้มีการยอมรับกันมากขึ้นว่า กระบวนการทางอุตสาหกรรมนั้นต้องการความสัมพันธ์แบบแนวนอนหรือแนวทะแยงซึ่งไม่ได้วางรูปแบบหรือจำกัดความไว้อย่างแข็งชัด^๒

องค์การแบบโครงการในลักษณะ เช่นนี้จึงเกิดขึ้นมาเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์และอื่น ๆ ภายในสิ่งแวดล้อมอันก้าวหน้าทางวิทยาการต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่

๒. การขยายตัวของธุรกิจและการงานทำให้ภาระกิจของผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดล้นมือไม่สามารถจะบริหารงานให้เกิดผลดีได้ทั่วถึง งานที่จะต้องรับผิดชอบโดยปกติก็มงานประจำ (routine) และงานดำเนินการในเรื่องสำคัญ ๆ อันจำเป็นจะต้องใช้เวลาในการพิจารณาเป็นอย่างมาก แต่งานโครงการเน้นนโยบายสำคัญซึ่งแตกต่างจากงานที่กล่าวแล้ว "คืองานโครงการต้องการการวางแผนระยะยาวและการจัดการงานสำคัญซึ่งมีอยู่เป็นประจำ"^๓

องค์การแบบใหม่นี้จึงมีโครงสร้างที่แตกต่างจากองค์การแบบตามหน้าที่ เพราะประกอบด้วยส่วนสำคัญ ๔ ส่วนคือ

๑. การสนับสนุนของหน่วยงานตามหน้าที่ (functional support) ประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ ที่อำนวยความสะดวกทางด้านเทคโนโลยี (facilitative technology) ให้แก่องค์การโดยเฉพาะในองค์การการผลิต กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่ ฝ่ายการผลิต ฝ่ายการตลาดและฝ่ายการคลัง การสนับสนุนของหน่วยงานตามหน้าที่นี้จะให้บริการสนับสนุนโครงการทุกโครงการและเพื่อความก้าวหน้าในวิชาชีพนั้นด้วย

๒. การจัดการโครงการ (project Management) ดำเนินการโดยกลุ่มของผู้จัดการโครงการในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์การที่ก่อให้เกิดการประสานเอกภาพของภารกิจและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ เวลา เงินทุน สิ่งของ คน และเทคโนโลยีเข้าด้วยกัน

¹ ริดท ทรงประทุม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒

² Frank J. Jaginski, "Adapting Organization to New Technology" Harvard Business Review, (January, February, 1950), p.86.

³ David I. Cleland and William R. King, System Analysis and Project Management, pp. 163-164.

สำหรับโครงการเฉพาะ ผู้จัดการโครงการกระทำการเป็นจุดศูนย์กลางสำหรับกิจกรรมต่างๆ ของโครงการโดยผ่านทางองค์การที่มีลักษณะของตนเองและตั้งอยู่บนโครงสร้างองค์การ ตามหน้าที่ ผู้จัดการโครงการจึงเป็นผู้จัดการใหญ่ของบริษัทสำหรับโครงการโดยเฉพาะ โดยมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการวางแผน จัดองค์การและควบคุมกิจกรรมสำคัญขององค์การและ ระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องกับโครงการ

๓. การบริหารงานประจำ (routine administration) เกี่ยวข้องกับการให้บริการ แก่กิจกรรมที่สัมพันธ์กับภาระกิจขององค์การบริหารเหล่านี้รวมถึงกิจกรรมบริหารส่วนกลาง เพื่อดำเนินธุรกิจในฐานะส่วนรวมทั้งหมด การบริหารประจำ และการบัญชีทางด้านเงิน คน สิ่งของและความคิดต่าง ๆ เช่น หน้าที่ทางด้านบริหารงานบุคคล กระบวนการจัดการกับข้อมูล ธุรกิจและหน้าที่สนับสนุนทางด้านพัสดุ เป็นต้น

๔. การวิจัยและพัฒนา (research and development) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการ เพิ่มพูนความก้าวหน้าทางวิชาชีพของหน่วยงานตามหน้าที่และการพัฒนาระบบของการวางแผน เพื่ออนาคตของบริษัท กลุ่มนี้จะทำงานเพื่อสร้างงานในอนาคตหรือเพื่อหาวิธีการใช้ทรัพยากร ที่มีอยู่ให้เกิดผลประโยชน์เพิ่มขึ้น^๑

ส่วนประกอบสำคัญทั้ง ๔ ส่วนซึ่งมีอยู่ในโครงสร้างองค์การแบบโครงการนี้ ทำให้การ ประสานงานและความร่วมมือกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเป็น เรื่องสำคัญและจำเป็นมาก ผู้จัดการ โครงการจะต้องดำเนินงานสำคัญให้สำเร็จโดยผ่านกลุ่มวิชาชีพ ทั้งทางด้านการวิจัยและพัฒนากการ ผลิต การจำหน่าย การคลังและการบริหารงานประจำต่าง ๆ คุณสมบัติของผู้จัดการโครงการจึง ไม่ใช่เป็นเพียงนักวิชาชีพ ผู้เชี่ยวชาญและผู้ชำนาญการบริหารอย่างหนึ่งอย่างใดแต่เพียงอย่าง เดียว แต่จะต้องมีคุณสมบัติหลายอย่างผสมผสานกันอย่างเหมาะสมซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในเรื่อง บทบาทของผู้จัดการโครงการ

การจัดรูปองค์การของโครงการอาจจัดแตกต่างกันไปบ้างแต่ต้องประกอบด้วยสิ่งสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑. ต้องกำหนดสิ่งที่จำเป็นต้องจัดทำขึ้นไว้อย่างชัดเจน สำหรับการที่จะได้กำหนด กรอบของวัตถุประสงค์ขององค์การหรือโครงการนั้น
๒. ควรสร้างวิธีการปฏิบัติงานขึ้น
๓. ควรกำหนดแนวทางการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติการทั้งหมดไว้
๔. ควรสร้างเทคนิคการป้องกันกลับขึ้นให้สามารถวัดประสิทธิผลทั้งหมดของการปฏิบัติรวม ถึงการที่จะจัดการกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ด้วย

¹Ibid., pp. 164-165.

แผนการจัดรูปองค์การแบบโครงการควรให้มีโครงสร้างอย่างเป็นทางการของโครงการเพื่อประโยชน์แก่การร่วมมือกันอย่างเป็นกลุ่ม เป็นก้อน โครงสร้างอย่างเป็นทางการนี้จะปรากฏเป็นแผนผังองค์การซึ่งแม้จะเป็นสิ่งคงที่และอาจแทนการปฏิบัติจริง ๆ ไม่ได้ แต่ก็มีคุณค่าต่อการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การ นอกจากนี้การติดต่อกันโดยตรงในกิจการของโครงการก็ควรกำหนดขึ้นไว้จากความเข้าใจงานต่าง ๆ นั้นเป็นอย่างดีด้วย สรุปแล้วองค์การแบบโครงการจะมีลักษณะแตกต่างจากองค์การทางทหาร แต่เหมือนกับคณะผู้ร่วมงานของนักวิชาชีพ

รูปแบบขององค์การ สำหรับการบริหารโครงการมีหลายรูปแบบ สดปลายด้านหนึ่งก็คือ องค์การแบบโครงการโดยเฉพาะ ซึ่งผู้จัดการโครงการได้รับอำนาจเต็มในการดำเนินโครงการ เหมือนกับว่าโครงการนั้นเป็นบริษัทที่ผลิตผลอย่างเดียว สดปลายอีกด้านหนึ่งคือ องค์การแบบหน้าที่ ซึ่งแบ่งหน่วยงานตามพื้นฐานแบบเดิม มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ส่วนที่อยู่ตรงกลางคือ องค์การแบบผสมระหว่างองค์การแบบโครงการและองค์การแบบหน้าที่ แต่ละรูปแบบขององค์การต่างก็มีข้อดีและข้อเสียไม่มีรูปแบบใดที่จะดีที่สุดสำหรับทุก ๆ โครงการ หรือดีที่สุดในทุกเวลาตลอดอายุของโครงการนั้น สิ่งสำคัญขององค์การแบบโครงการจึงขึ้นอยู่กับความคล่องตัว สามารถทำงานของตนให้สำเร็จผลด้วยดี เมื่องานเปลี่ยนขอบเขตขององค์การแบบนี้ก็จำเป็นต้องเปลี่ยนด้วย

ลักษณะของแต่ละรูปแบบขององค์การที่กล่าวแล้วมีข้อแตกต่างกันดังต่อไปนี้

- ก. องค์การแบบหน้าที่โดยเฉพาะ (pure functional organization) เป็นองค์การที่มีความยืดหยุ่นในการใช้กำลังคนมาก เพราะเจ้าหน้าที่ตามหน่วยงานตามหน้าที่นี้สามารถไปช่วยทำงานให้แก่โครงการต่าง ๆ ได้ทุกโครงการแล้วแต่ความรู้และประสบการณ์อันเป็นที่ต้องการของโครงการนั้น ๆ แต่มีข้อเสียที่ไม่ได้เน้นความสำคัญของงานโครงการเท่าที่ควร ไม่มีการมอบหมายให้ใครรับผิดชอบโครงการทั้งโครงการ และไม่ได้ยึดถือลูกค้ำเป็นจุดศูนย์กลาง การที่ไม่มีผู้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าโครงการอย่างเต็มที่ทำให้ยากต่อการระบุความรับผิดชอบ การประสานงานสับสนซับซ้อน การตอบสนองความต้องการของลูกค้ำเป็นไปอย่างล่าช้า การจงใจและการคิดริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ ลดลง การยึดมั่นกับความคิดแบบตามหน้าที่และแนวทางของกระบวนการบริหารจะทำให้เกิดความพยายามที่จะคงองค์การแบบหน้าที่นั้นให้อยู่ได้ตลอดไปโดยไม่คำนึงโครงการที่กำลังดำเนินอยู่
- ข. องค์การแบบโครงการโดยเฉพาะ (pure project organization) รูปแบบขององค์การทำให้มีอำนาจหน้าที่แบบสายงานหลักเหนือโครงการ คือผู้ร่วมทำงานในโครงการจะต้องทำงานขึ้นตรงต่อผู้จัดการโครงการ ผลเสียที่สำคัญคือ ค่าใช้จ่ายในบริษัทที่มีโครงการมาก ๆ จะสูงมากเพราะแต่ละโครงการจะต้องมีเจ้าหน้าที่ต่างหากของตน ทำให้เกิดความ

ต้องการทรัพยากรและการทำงานที่เข้าซ้กันได้มาก และการที่ไม่มีขุมกำลังของผู้ชำนาญงานต่าง ๆ อยู่ในฝ่ายงานตามหน้าที่ทำให้มีแนวโน้มที่ทางโครงการต่าง ๆ จะพยายามหน่วงเหนี่ยวเจ้าหน้าที่ไว้ในโครงการของตนให้นานเกินกว่าความจำเป็น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มบุคคลของหน่วยงานตามหน้าที่ที่จะมองอนาคต และสร้างเสริมความสามารถทางวิชาชีพเพื่อเตรียมการไว้สำหรับโครงการต่อไปอีกด้วย

ค. องค์การแบบผสมระหว่างโครงสร้างแบบตามหน้าที่และแบบโครงการ (matrix organization) เป็นองค์การที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ให้สำเร็จได้ภายในมาตรฐานการปฏิบัติงานตามหมายกำหนดการและค่าใช้จ่ายตามที่ต้องการ ส่วนผสมระหว่างโครงการ ๒ แบบแรกที่จะเป็นองค์การแบบที่ ๓ นี้ย่อมแตกต่างกันไปแล้วแต่ความต้องการของงานที่จะปฏิบัติ ผลดีขององค์การแบบผสมมีหลายประการคือ

๑. มีการเน้นที่โครงการโดยมอบหมายให้บุคคลเป็นจุดศูนย์กลางสำหรับทุก ๆ เรื่องที่เข้ามาในโครงการนั้น
๒. การใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์สามารถยืดหยุ่นได้ เพราะมีขุมกำลังของผู้ชำนาญการอยู่ในหน่วยงานตามหน้าที่
๓. ความรู้อย่างเชี่ยวชาญเตรียมพร้อมสำหรับทุกโครงการอย่างเสมอหน้ากัน ความรู้และความชำนาญงานจึงสามารถโยกย้ายถ่ายเทจากโครงการหนึ่งไปยังอีกโครงการหนึ่งได้
๔. ผู้ทำงานในโครงการมีหลักแหล่งอยู่ในหน่วยงานตามหน้าที่ซึ่งสามารถจะกลับไปพักผ่อนได้เมื่อเสร็จงานตามโครงการแล้ว
๕. การตอบสนองต่อความต้องการของโครงการและลูกค้าทำได้รวดเร็วกว่าเพราะสายการติดต่อสื่อสารได้กำหนดไว้แล้ว และจุดการตัดสินใจต่าง ๆ ได้รวมศูนย์อยู่ที่เดียว
๖. ความสอดคล้องกับทางการจัดการระหว่างโครงการต่าง ๆ สามารถรักษาไว้ได้โดยการดำเนินการแก้ไขความขัดแย้งภายในสิ่งแวดล้อมแบบองค์การตามหน้าที่
๗. สามารถสร้างสมดุลระหว่าง เวลา ค่าใช้จ่ายและการปฏิบัติงานได้ดีกว่า โดยใช้หลักการตรวจสอบและสร้างสมดุลภายในและการเจรจาตกลงอย่างต่อเนื่องกันระหว่างโครงการและหน่วยงานตามหน้าที่¹

ผลเสียขององค์การแบบผสมนี้ก็มิอยู่บ้าง เช่น สมดุลย์ของอำนาจระหว่างองค์การแบบโครงการกับองค์การตามหน้าที่อาจเสียไปได้ง่าย จำเป็นจะต้องระมัดระวังมิให้ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากจนกดกร่อนอีกฝ่ายหนึ่งให้ทรุดโทรมไป สมดุลย์ระหว่างเวลา ค่าใช้จ่ายและการปฏิบัติงานก็จำเป็นต้องตรวจตราเป็นอย่างดี เพื่อมิให้กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดให้ความสำคัญแก่ค่าใช้จ่ายหรือเวลามากกว่าการปฏิบัติงาน

¹ Ibid., pp. 171-173.

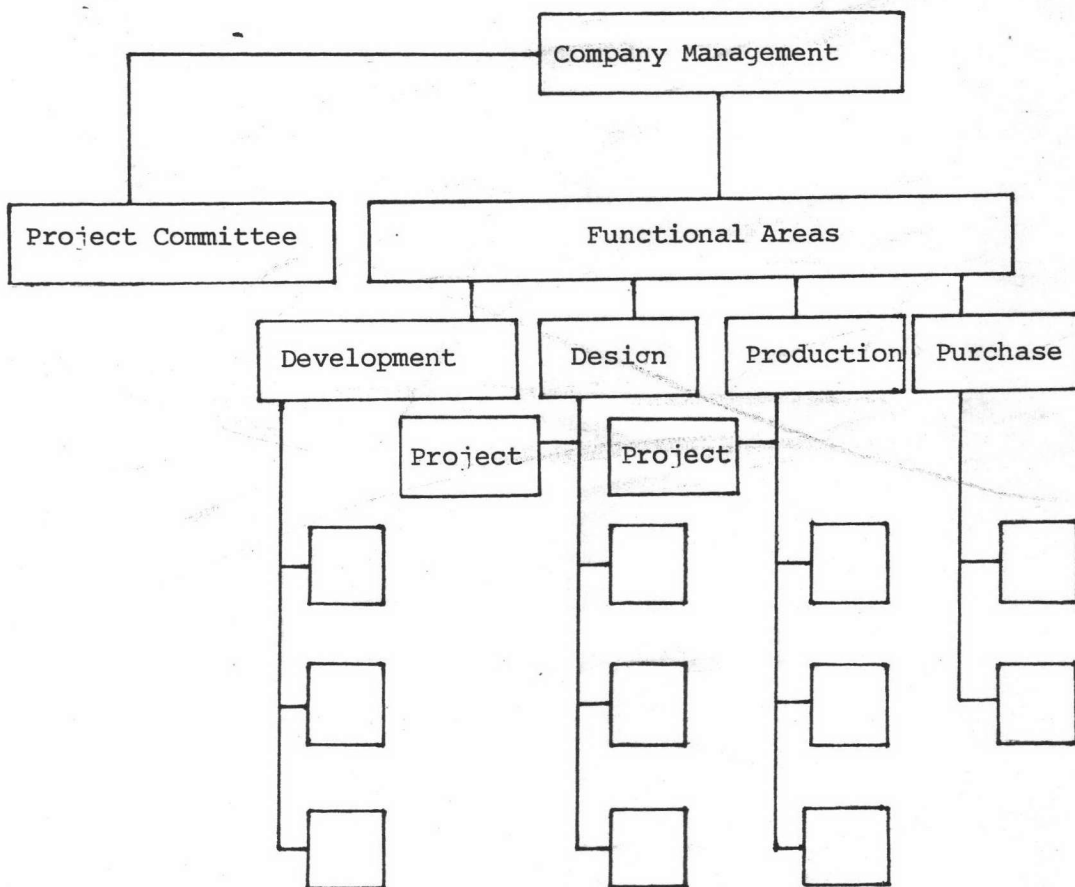
แผนผังการจัดองค์การแบบโครงการ

องค์การแบบโครงการทั้ง ๓ รูปแบบดังกล่าวแล้ว มีลักษณะแผนผังการจัดองค์การดังต่อไปนี้

ก. องค์การแบบหน้าที่โดยเฉพาะ แบ่งได้ ๒ รูปแบบคือ

๑. องค์การโครงการแบบกึ่งบูรณาการ (half-integrated project organization)

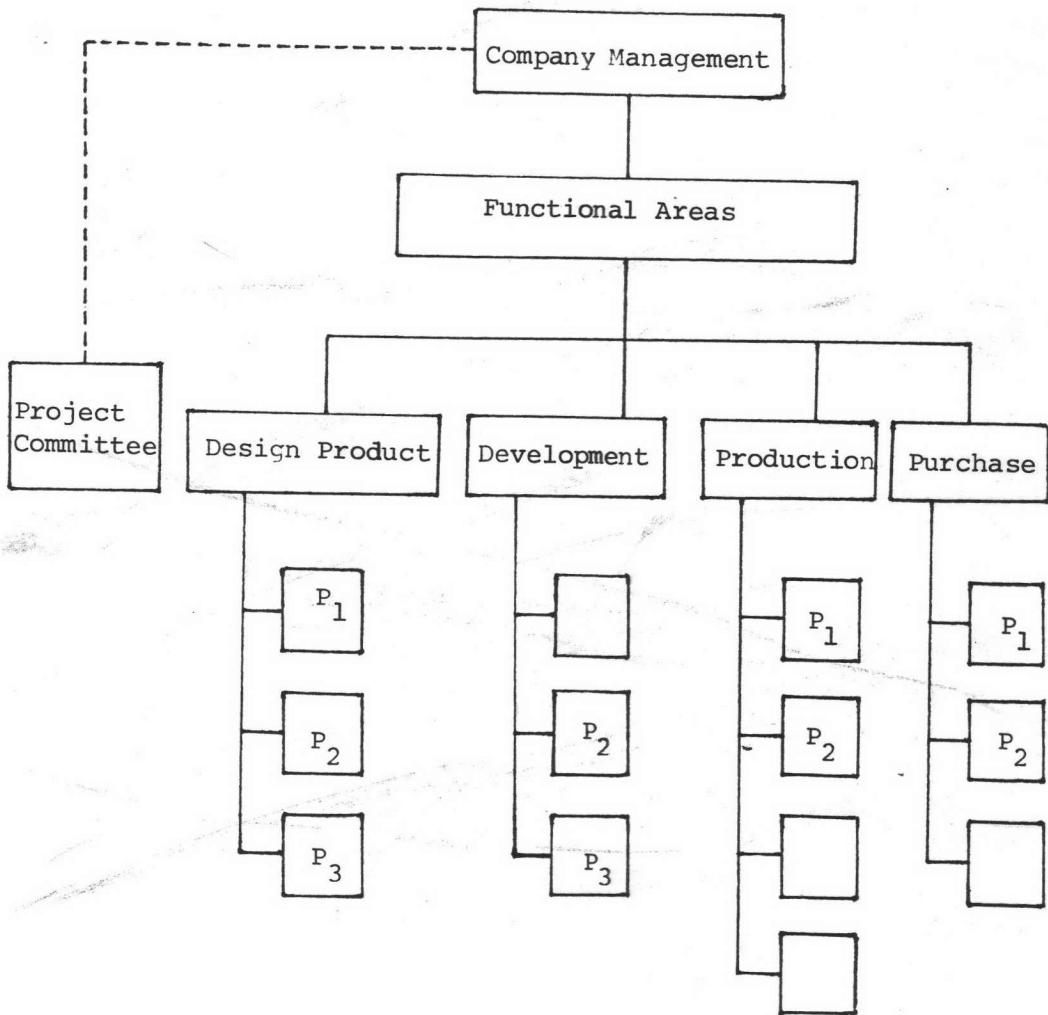
แผนภูมิหมายเลข ๑ แสดงการจัดองค์การบริหารโครงการแบบกึ่งบูรณาการ



ที่มา : สุรศักดิ์ นานานุกูล, การวางแผนโครงการและแนวทางการศึกษาความเป็นไปได้, (กรุงเทพมหานคร:ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๒), หน้า ๒๔.

๒. องค์การโครงการเชิงบูรณาการ (fully-integrated project organization) สายงานหลักทางด้านเทคนิคและวิชาการ รับผิดชอบในการควบคุมดูแลโครงการด้วย

แผนภูมิหมายเลข ๒ แสดงการจัดองค์การบริหารโครงการแบบเชิงบูรณาการ

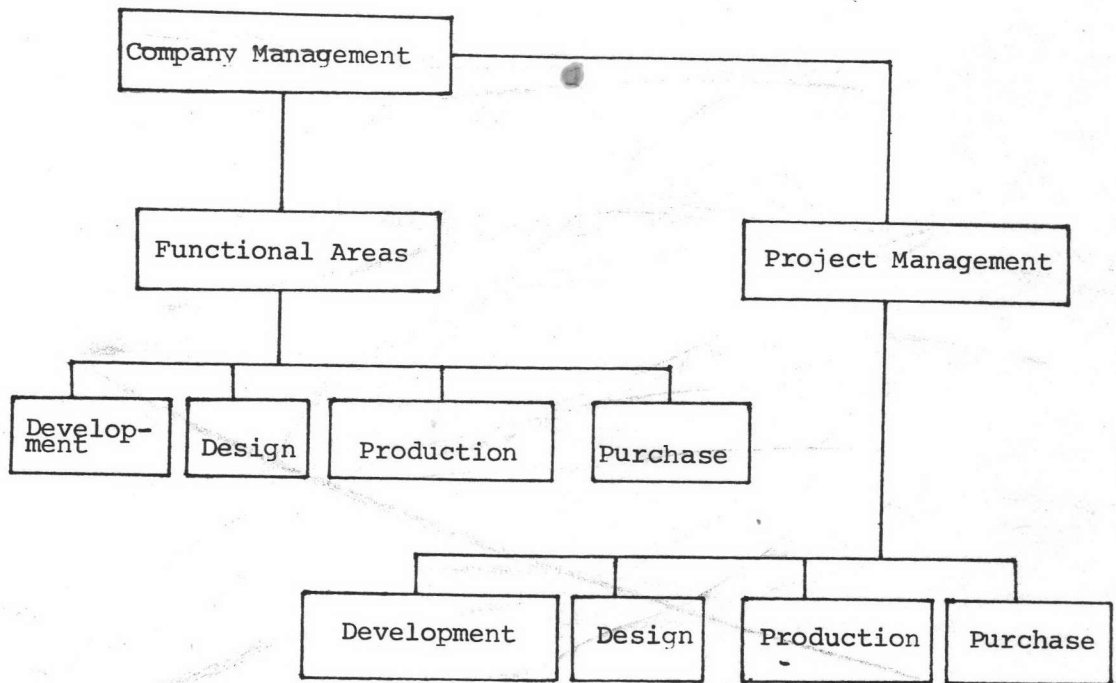


ที่มา : สุรศักดิ์ นานานกุล, การวางแผนโครงการและแนวทางการศึกษาความเป็นไปได้, (กรุงเทพมหานคร:ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๒), หน้า ๒๔.

ข. องค์กรแบบโครงการโดยเฉพาะ (pure project organization) มีการตั้งหน่วยงานต่างหากขนานกับฝ่ายงานหลัก มีความคล่องตัวสูงเหมาะสำหรับโครงการที่จะมีการติดตามหรือดำเนินการตลอดไปไม่สิ้นสุดหรือโครงการที่มีระยะเวลาดำเนินการนาน

แผนภูมิหมายเลข ๓ แสดงการจัดองค์การบริหารโครงการ

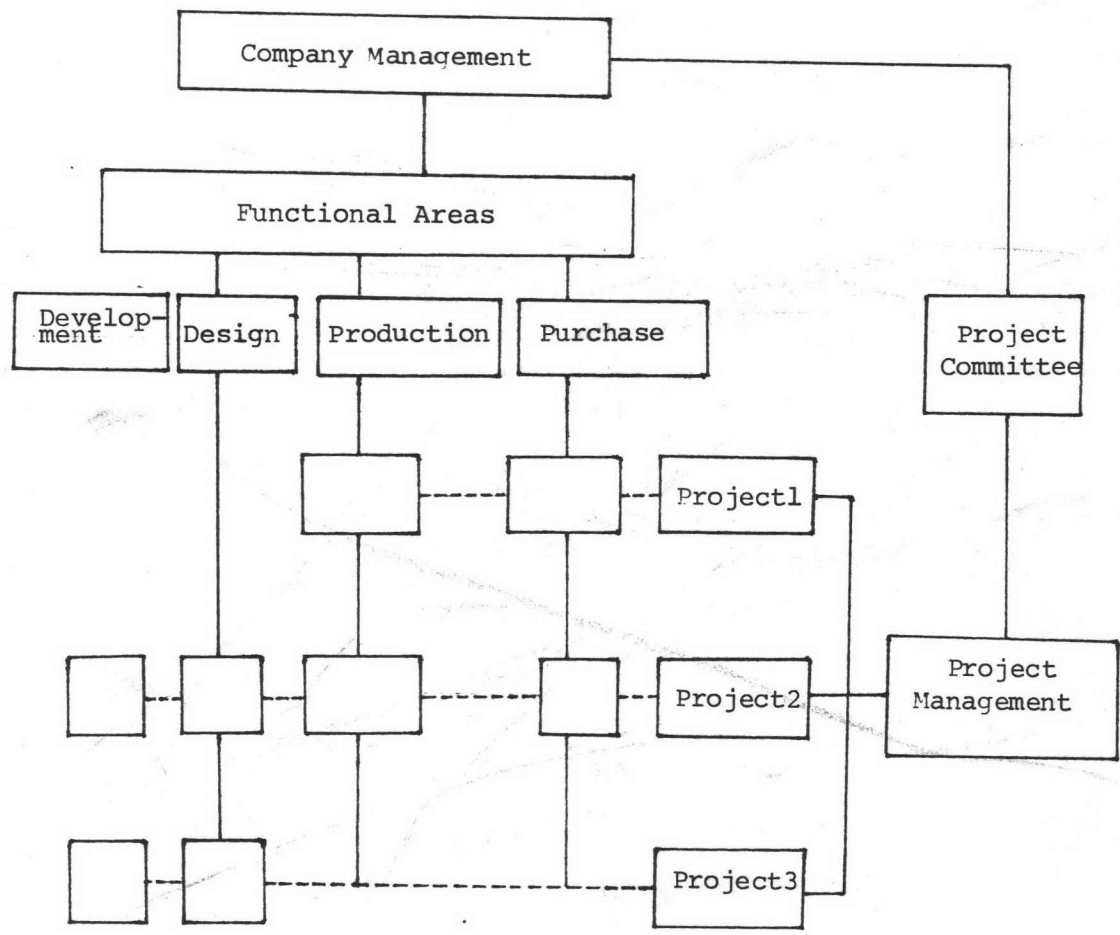
แบบโครงการโดยเฉพาะ



ที่มา : สุรศักดิ์ นานานุกูล, การวางแผนโครงการและแนวทางการศึกษาความเป็นไปได้, (กรุงเทพมหานคร:ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๒), หน้า ๒๔.

ค. องค์การแบบผสม (matrix organization) ผู้บริหารโครงการกำหนดว่าจะทำ "อะไร" "เมื่อไร" ส่วนฝ่ายงานต่าง ๆ จะตัดสินใจเองว่าจะทำอย่างไร ฝ่ายบริหารต้องสนับสนุนผู้บริหารโครงการเต็มที่ แบบนี้เป็นแบบที่ใช้กันมากที่สุด

แผนภูมิหมายเลข ๔ แสดงการจัดองค์การบริหารโครงการ แบบองค์การแบบผสม



ที่มา : สุรศักดิ์ นานานุกูล, การวางแผนโครงการและแนวทางการศึกษาความเป็นไปได้, (กรุงเทพมหานคร:ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๒), หน้า ๒๖.

ผู้จัดการโครงการ

หลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารงานโครงการก็คือ มีกา มอบหมายบุคคลคน เดียวให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบสูงสุดในการบริหารโครงการทั้งหมด ดังนั้นผู้จัดการโครงการจึง เป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการจัดการโครงการมากที่สุด ถ้าพิจารณาด้านองค์การ ผู้จัดการโครงการ เป็นจุดศูนย์กลางขององค์การโครงการและ เป็นหัวหน้าที่จะนำความสำเร็จ ในการดำเนินการ ให้บรรลุเป้าหมายของโครงการมาสู่โครงการ คำว่า "ผู้จัดการโครงการ" อาจให้คำจำกัดความ ได้ว่า " เป็นบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ทำให้สำเร็จซึ่งงานที่ต้องใช้ความพยายามอย่างประสาน สัมพันธ์ร่วมกันระหว่างหน่วยงานตามหน้าที่และองค์การภายนอก เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและสำเร็จ ผลของโครงการเฉพาะโครงการหนึ่ง"^๑

ผู้จัดการโครงการมีชื่อตำแหน่งตามหลักการบริหารงานบุคคล แต่เป็นชื่อที่แสดงถึง การมอบหมายงานให้ทำในช่วงระยะเวลาตามโครงการ ผู้ที่เป็นผู้จัดการโครงการโดยปกติจะดำรง ตำแหน่งประจำอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่แล้ว เช่น เป็นวิศวกรอาวุโส นายช่างใหญ่ ผู้ชำนาญการหรือ ผู้จัดการ เป็นต้น ในบางองค์การจะกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการโครงการไว้อย่าง เป็นทางการเลยก็มี เช่น ในองค์การทางวิศวกรรมแห่งหนึ่งได้กำหนดไว้ว่า

ผู้จัดการโครงการคือ . . . ผู้ที่ได้รับคำสั่งให้รับผิดชอบเบื้องต้นสำหรับโครงการหนึ่ง เพื่อให้ วัตถุประสงค์ทางด้านวิศวกรรมของโครงการนั้นบรรลุผลสำเร็จภายในข้อจำกัดของค่าใช้จ่าย และเวลา เป็นหัวหน้าผู้แทนของฝ่ายวิศวกรรมกลางในการติดต่อกับลูกค้า ความรับผิดชอบใน การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ได้รับการแบ่งสรรกันในระหว่างแผนกการต่าง ๆ ของฝ่ายวิศวกรรม กลาง ผู้จัดการโครงการจะเตรียมการร่วมกับแผนกการเหล่านั้น เพื่อมอบหมายงานและ การดำเนินงานในลั่วของตนตลอดจนตรวจสอบความก้าวหน้าของงานให้แน่ใจว่า การปฏิบัติ และการตัดสินใจต่าง ๆ ได้ทำไปในลักษณะที่น่าพอใจที่สุดสำหรับวัตถุประสงค์รวมของโครง การ ส่วนอำนาจหน้าที่สำหรับการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานตามหน้าที่ และการรักษามาตรฐานทางวิชาการในงานนั้นยังคงเป็นของผู้จัดการหน่วยงานตามหน้าที่อยู่^๒

บทบาทของผู้จัดการโครงการย่อมแตกต่างกันแล้วแต่การจัดรูปองค์การและความรู้ความ

¹ Ibid., p. 184.

² F.J. Holzapfel, "Multiple Ladders in and Engineering Department" in David I. Cleleand and William R. King (ed) System Organization Analysis, Management : A Book Of Reading (New York : McGraw-Hill Book Co., 1969), p. 306.

สามารถเฉพาะตัวของผู้จัดการโครงการแต่ละคน สำหรับบทบาทของผู้จัดการโครงการที่แตกต่างกัน เนื่องจากรูปแบบขององค์การโครงการนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภท คือ^๑

๑. ผู้เร่งรัดงานโครงการ (project expediter) เป็นผู้ที่ไม่ได้ทำหน้าที่เบื้องต้นทางการบริหาร เช่น การสั่งงานแต่ทำกิจกรรมที่สำคัญต่อการบริหารงานที่ดี ๒ ประการคือ ประการแรกเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นผู้เร่งรัดงานโดยการไปติดต่อกับบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้แน่ใจว่างานโครงการจะสำเร็จตามหมายกำหนดการ เขาไม่มีอำนาจอะไรนอกเสียจากการจูงใจและการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ประการที่สอง ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางติดต่อสื่อสารเพื่อที่จะสามารถรายงานให้ผู้จัดการใหญ่ทราบเรื่องเกี่ยวกับโครงการทั้งหมดได้อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งเป็นการปลดปล่อยภาระงานในรายละเอียดที่น่าเบื่อหน่ายให้แก่ผู้จัดการใหญ่ได้ การที่สามารถรวมการติดต่อสื่อสารไว้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (unity of communication) ได้สำเร็จนี้ทำให้สามารถทำหน้าที่เป็นผู้แปลความหมายและถ่ายทอดแนวความคิดทางวิชาการที่ซับซ้อนออกมาในรูปของค่าใช้จ่าย ตลาดและผลประโยชน์ทางธุรกิจอื่น ๆ ที่ผู้จัดการใหญ่เกี่ยวข้องอยู่ได้ในบางกรณี ผู้จัดการเป็นผู้เร่งงานเฉพาะทางด้านวิชาการเท่านั้นแต่ส่วนใหญ่จะเป็นผู้เร่งงานทั้งโครงการในฐานะของผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่
๒. ผู้ประสานงานโครงการ (project coordinator) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่อิสระที่จะกระทำการและรับผิดชอบงานโครงการของตน แต่ไม่มีอำนาจสั่งการงานของผู้อื่น ลักษณะเป็นหัวหน้าคณะผู้ทำงานซึ่งใช้ความเป็นผู้นำในการตัดสินใจตามกระบวนการทำงานและการติดต่อสัมพันธ์กันทางส่วนตัว เหมือนกับฝ่ายควบคุมการผลิตในโรงงานมากกว่าที่จะเป็นผู้สั่งงานและลงโทษผู้อื่นหรือ เปรียบเสมือนเป็นผู้ควบคุมงบประมาณซึ่งจะต้องเห็นอนุมัติให้ก่อนจึงจะใช้จ่ายเงินตามงบประมาณได้ แต่ไม่ใช่ผู้จัดการงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้น การควบคุมงบประมาณนี้ก็เป็นสิ่งสำคัญเพราะเป็นการก่อให้เกิดเอกภาพในการควบคุมขึ้น (unity of control) เป็นการเพิ่มเติมจากประเภทแรกที่มีเอกภาพของการติดต่อสื่อสาร ผู้ประสานโครงการก็เช่นเดียวกับผู้เร่งงานโครงการกล่าวคือ อาจประสานงานเฉพาะทางด้านวิชาการของโครงการเท่านั้นหรืออาจประสานงานทั้งหมดของโครงการก็ได้
๓. ผู้จัดการสมาพันธ์โครงการ (project confederation) เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่การบริหารอย่างเต็มที่ตั้งแต่การวางแผนจนถึงการควบคุมงานของบุคคลอื่น แต่บุคคลที่อยู่ภายใต้อำนวยการของผู้จัดการประเภทนี้ส่วนใหญ่สังกัดอยู่ในฝ่ายอื่น และอาจถูกโยกย้ายออกไปจากการบังคับบัญชาเป็นระยะ ๆ ก็ได้เพราะแม้จะได้รับการมอบหมายให้มาทำงานโครงการแต่ก็ยังคงสังกัดอยู่ในหน่วยงานตามหน้าที่และในบางกรณีอาจให้มาช่วยทำงานโครงการเป็นบางเวลาก็ได้ โดยปกติผู้จัดการโครงการจะเป็นผู้จัดตั้งงบประมาณสำหรับเจ้าหน้าที่ ส่งคำสั่งให้ทราบ มอบหมายงาน ส่งตัวออกไปทำงานนอกสำนักงานและอื่น ๆ แต่การให้บริการทางด้าน

¹Keith Davis, "The Role of Project Management in Scientific Manufacturing" in Cleland and King (ed), System Organization Analysis Management ..., pp. 309-311.

งานแม่บ้านและการดูแลงานประจำเป็นหน้าที่ของฝ่ายงานถาวรและบุคคลเหล่านี้มักจะมองหาความเป็นผู้นำทางวิชาการจากหน่วยงานประจำด้วย เนื่องจากภาระที่ไม่ต้องขึ้นโดยตรงกับผู้จัดการโครงการ บุคคลเหล่านี้อาจไม่รับผิดชอบงานโครงการเท่าที่ควรและทำการข้ามผู้จัดการโครงการไปยังผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้จัดการโครงการโดยผ่านทางสายการบังคับบัญชาของฝ่ายงานถาวรก็ได้ ผู้จัดการโครงการอาจเลือกบุคคลเข้าทำงานในโครงการด้วยตนเองหรือให้ทางฝ่ายงานต่าง ๆ จัดมาให้ตามที่กำหนดคุณสมบัติไว้ก็ได้ ในทั้งสองกรณีนี้ผู้จัดการโครงการอาจย้ายบุคคลเหล่านี้ออกจากโครงการได้ถ้าผลงานไม่เป็นที่น่าพอใจ แต่ก็ เป็นเพียงส่ง เขากลับไปทำหน้าที่ในหน่วยงานถาวรของเขาเท่านั้น บทบาทของผู้จัดการโครงการแบบนี้ทำให้เกิดเอกภาพของการสั่งการ (unity of direction) เพิ่มขึ้นจากเอกภาพของการติดต่อสื่อสารในข้อ ๑ และเอกภาพของการควบคุมในข้อ ๒ คือวัตถุประสงค์ของโครงการภายใต้การอำนวยการทั่วไปของบุคคลคนเดียวในโครงการเล็ก ๆ ผู้จัดการโครงการจะบริหารบุคลากรที่มาจากฝ่ายต่าง ๆ นี้โดยตรง แต่ถ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่ ผู้จัดการโครงการจะสั่งการไปยังผู้จัดการโครงการของฝ่ายงานต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นผู้ดูแลแนะนำบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ทำตามโครงการอีกต่อหนึ่ง

๔. ผู้จัดการทั่วไปของโครงการ (project general manager) เป็นผู้จัดการโครงการที่สมบูรณ์แบบที่สุดเพราะทำให้เกิดเอกภาพของการบังคับบัญชา (unity of command) ขึ้นได้ในลักษณะที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนในโครงการจะรับผิดชอบต่อผู้จัดการโครงการเพียงคนเดียวเท่านั้น เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะถูกถอนออกจากฝ่ายงานของเขาและได้รับการมอบหมายให้ประจำโครงการภายใต้การควบคุมของผู้จัดการโครงการและจะยังคงอยู่ภายในสายการบังคับบัญชาจนกว่าจะถูกโยกย้ายออกไปหรือจนกว่าโครงการจะสำเร็จเรียบร้อย ผู้จัดการทั่วไปของโครงการนี้มีลักษณะหลายอย่างคล้ายกับผู้จัดการสาขาที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการทำอะไร โดยขึ้นตรงต่อการสั่งการทั่วไปของผู้บังคับบัญชาโดยตรงของเขา ผู้จัดการโครงการแบบนี้เหมาะสำหรับโครงการสำคัญที่มีอายุโครงการ ๑ ปีหรือมากกว่า

เมื่อพิจารณาบทบาทของผู้จัดการโครงการทั้ง ๔ ประเภทนี้แล้วจะเห็นได้ว่าผู้จัดการ ๒ ประเภทแรกมีบทบาทน้อยต่อความสำเร็จของโครงการเพราะมีหน้าที่และความรับผิดชอบในทางการบริหารแต่เพียงบางส่วนคือ ประเภทแรกเป็นศูนย์การติดต่อสื่อสาร ประเภทที่ ๒ เป็นศูนย์การควบคุม ส่วนผู้จัดการโครงการประเภทที่ ๓ และประเภทที่ ๔ ต่างก็มีบทบาทที่สำคัญต่อการบริหารโครงการมากขึ้น ๆ โดยเป็นศูนย์การสั่งการและเป็นศูนย์การบังคับบัญชาตามลำดับซึ่งปรากฏว่าในโครงการที่สำคัญ ๆ ส่วนใหญ่จะใช้ผู้จัดการโครงการแบบที่ ๓ และแบบที่ ๔ นี้

หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการโครงการแม้จะมีอยู่หลายประการต่าง ๆ กันแต่ก็สามารถจะกำหนดไว้ให้แน่ชัดได้ โดยทั่วไปผู้จัดการโครงการจะรู้ว่าตนมีความรับผิดชอบเบื้องต้นในการที่จะต้องส่งผลผลิตสุดท้ายของเขา (end product) ให้แก่บริษัทหรือลูกค้าตาม (๑)

มาตรฐานที่กำหนดไว้ (๒) ภายในข้อจำกัดของงบประมาณ และ (๓) ภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้จัดการโครงการจึงจะต้องมอบหมายงานให้ผู้จัดการระดับรอง ๆ ลงไปรับไปปฏิบัติโดยให้มีความรับผิดชอบ ๓ ประการนั้น เช่นเดียวกับตน

การที่ผู้จัดการโครงการมีหน้าที่ความรับผิดชอบและบทบาทบางประการซึ่งยากแก่การปฏิบัติได้นั้น ทำให้ผู้ทำหน้าที่นี้จำเป็นจะต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ ๆ หลายประการซึ่งจะได้พิจารณาตามลำดับ เหตุและผลดังนี้

๑. เนื่องจากงานอาชีพของผู้จัดการโครงการเกิดขึ้นอยู่ในสิ่งแวดล้อมของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ผู้จัดการโครงการจึงต้องมีความรู้ในการทำงานหลายสาขาวิชาการอย่างเพียงพอที่จะเป็นพื้นฐานสำหรับการค้นคว้าในเนื้อหาวิชาที่ลึกซึ้งซึ่งต่อไปได้เมื่อมีความจำเป็น
๒. เขาต้องมีความเข้าใจปัญหา การบริหารทั่วไปเป็นอย่างดี โดยเฉพาะทางด้านการตลาด การควบคุม งานสัญญา การจัดซื้อ กฎหมายและการบริหารงานบุคคล และเขาควรมีความคุ้นเคยกับแนวความคิดในการทำกำไรด้วย
๓. เขาต้องมีความสนใจอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการที่จะฝึกอบรมและพัฒนาหัวหน้างานระดับรองของเขา^๑

การบริหารโครงการขนาดใหญ่และสำคัญจำเป็นจะต้องได้ผู้จัดการโครงการที่มีขอบเขตของความสามารถ ความพินิจพิจารณาและการติดต่อสื่อสารอย่างกว้างขวางมาก "การบริหารโครงการจึงต้องการผู้จัดการโครงการที่มีความสามารถในการปรับบทบาทของตน เป็นอย่างสูง ถ้าเขาไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในเรื่องระดับ หน้าที่และความสนใจในความสัมพันธ์กับผู้อื่นแล้ว การติดต่อซึ่งมีอยู่มากนั้นก็ด้อยประสิทธิภาพ เขาไม่สามารถจะคงความเป็นวิศวกรไว้ได้ตลอดเวลา เพราะเขาจะต้องติดต่อกับบุคคลและสถานการณ์มากมายหลายประเภท^๒

อย่างไรก็ตามสำหรับการบริหารงานโครงการของรัฐบาลแล้ว นอกจากจะมีการวางแผนงานที่ดี การจัดรูปองค์การแบบโครงการที่เหมาะสมและมีผู้จัดการโครงการที่มีความรู้ความสามารถแล้ว ยังควรพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและข้อจำกัดด้านการประสานด้วย จึงจะทำให้โครงการที่จัดทำและบริหารงานโดยหน่วยงานของรัฐบาลประสบความสำเร็จ ดังนั้นจะได้กล่าวถึงหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและการประสานงานเพื่อ

¹ Paul Gaddis, "The Project Manager"...., p. 95.

² David I. Cleland and William R. King, System Analysis and Project Management, p. 3.

ประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์การบริหารโครงการของรัฐบาลต่อไป

อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานราชการ

อำนาจหน้าที่ในบริหารงาน (management authority) เป็นสิ่งซึ่งกำเนิดมาควบคู่กับการก่อตั้งส่วนราชการ

เพราะส่วนราชการจะปฏิบัติงานใด ๆ ให้เป็นไปตามเจตนจำนงของวัตถุประสงค์ได้เพียงใด ก็อยู่ที่อำนาจหน้าที่ที่ให้ได้ไว้จะมีเพียงพอที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานมีลักษณะแสดงออกให้เห็นว่าส่วนราชการนั้นมีภาระกิจที่จะพึงปฏิบัติอย่างไรบ้าง และผู้ใดมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด^๑

ตามนัยที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานมีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกคนในส่วนราชการ กล่าวคือ ผู้มีตำแหน่งสูงจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่มาก ส่วนผู้มีตำแหน่งรอง ๆ ลงมาก็จะมีอำนาจหน้าที่ลดหลั่นลงมาตามลำดับ สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นจากข้างบนลงมาข้างล่างในลักษณะสายการบังคับบัญชา (chain of command) โดยประการฉะนี้ จึงมีผู้กล่าวว่า "อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานก็คืออำนาจที่จะใช้สิทธิในการบังคับบัญชา (the right to command) ของผู้บังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชานั้นเอง"^๒ และ "ในการบังคับบัญชาการทำงานภายในส่วนราชการนี้ ผู้บังคับบัญชาย่อมมีความชอบธรรมที่จะใช้สิทธิในการวินิจฉัย (the right to make decision) ปัญหาต่าง ๆ เพื่อจะได้สั่งการให้เป็นไปตามที่ได้วินิจฉัยแล้ว โดยที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม"^๓ ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า "อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานเป็นมูลฐานของการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งส่วนราชการหรือองค์การโดยทั่วไป"^๔

¹ ขุบ กาญจนประกร, "อำนาจหน้าที่" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔, (เมษายน, ๒๕๑๗), หน้า ๖๔๑-๖๔๓.

² John M. Pfiffner and Frank P. Sherwood, "Authority, Policy, and Administration as Organization Factors," Administrative Organization, (Englewood:Prentice-Hall Inc., 1960), p. 77.

³ ขุบ กาญจนประกร, "อำนาจหน้าที่," หน้า ๖๔๑.

⁴ John D. Millett, "The Nature of Management," Management in the Public Service, (New York:McGraw-Hill Book Company Inc., 1954), p. 5.

ในแง่ของกระบวนการบริหาร อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบางท่านแบ่งพิจารณา
ศึกษาออกเป็น ๓ ชั้น ดังต่อไปนี้

- ก. ชั้นการทำการวินิจฉัยสั่งการ หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลสามารถใช้วิจารณญาณ
ตัดสินใจเลือกวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามที่ตนเห็นว่าดีที่สุด ทั้งนี้รวมถึงการพิจารณาทาง
ด้านกฎหมาย ด้านการจัดส่วนราชการ และด้านตัวบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานนั้น ๆ
- ข. ชั้นการติดต่อเพื่อทราบผลของการวินิจฉัยสั่งการโดยอาศัยสื่อกลางและ เงื่อนไขต่าง ๆ
ซึ่งทำให้ทำให้ในการปฏิบัติงานเกิดผลกระทบในทางการบริหารงาน
- ค. ชั้นการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่วินิจฉัยสั่งการ ด้วยการใช้ความพยายามมากน้อยแตกต่างกัน
กันไปตามที่ได้ตั้งปณิธานไว้^๑

อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานนี้ บางแห่งก็พิจารณาแบ่งออกเป็น ๒ ชั้น
ดังนี้คือ

- ก. อำนาจหน้าที่ในระดับการจัดการ หมายถึงอำนาจหน้าที่จะอำนวยความสะดวกการบริหารงานของผู้
บังคับบัญชาในระดับบริหาร อำนาจดังกล่าวได้แก่อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติการวางแผน
แผน การจัดส่วนราชการและการจัดการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงาน ทั้งนี้ใน
บรรดาอำนาจหน้าที่เหล่านี้อาจสรุปได้ว่า หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาหน่วยงาน
และอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการงานต่าง ๆ ของหน่วยงานนั้นเอง
- ข. อำนาจหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ หมายถึงอำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ทำงานจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของ
ตนตามที่ได้รับมอบหมาย นั่นคือ ผู้ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการทำงานจะต้องปฏิบัติ
หน้าที่ของตนให้เป็นไปตามแผนงานที่ได้วางไว้ โดยมีอำนาจการวางแผนปฏิบัติการ อำนาจ
การจัดการหน่วยปฏิบัติการ และอำนาจการจัดให้มีการควบคุมการปฏิบัติการภายในขอบเขตความ
รับผิดชอบของตนและภายในอำนาจหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายโดยประการฉะนี้ อำนาจหน้าที่
ในระดับปฏิบัติการจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชา และอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่ง
การดัง เช่นอำนาจหน้าที่ในระดับการจัดการซึ่งได้กล่าวมาแล้ว^๒

การพิจารณาอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานในแง่ของกระบวนการบริหารดังได้กล่าว
มาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทศนะแรกมุ่งพิจารณาตามลักษณะขั้นตอนของการบริหารงาน คือเริ่มตั้งแต่
การดำเนินการวินิจฉัยสั่งการ การให้ข่าวสารเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบสิ่งที่ได้วินิจฉัยสั่ง
การไปแล้วจนถึงชั้นการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ได้รับวินิจฉัยสั่งการตามลำดับ ส่วนในทศนะหลังมุ่ง
พิจารณาอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคล โดยแบ่งบุคคล

¹ Ibid, pp. 6-7.

² Ralph currier Davis, "Authority Decentralization and Account-
ability," The Fundamental of Top Management, (New York:Harper and Row,
1951), pp. 281-282.

ผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ออกเป็น ๒ ระดับ ระดับแรกเรียกว่า ระดับการจัดการหรือระดับบริหาร มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการกิจการงานต่าง ๆ ของหน่วยงาน ส่วนระดับหลังเรียกว่า ระดับปฏิบัติการมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ผู้บังคับบัญชาระดับบริหารจะวินิจฉัยสั่งการหรือมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้

สำหรับที่มาของอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของส่วนราชการ อาจกล่าวได้ว่า "มีแหล่งที่มาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ธรรมเนียมประเพณีในการปฏิบัติราชการและการมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ"^๑

บทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นข้อกำหนดอันสำคัญที่ระบุอย่างชัดเจนให้ส่วนราชการได้มีหน้าที่ความรับผิดชอบอะไร มีอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติได้แค่ไหน มีเงื่อนไขอะไรที่จะใช้อำนาจหน้าที่นั้น ๆ ข้อกำหนดเหล่านี้ เราจะเห็นได้จากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่บัญญัติขึ้นใช้ในการบริหารราชการ^๒ เช่น พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมกองต่าง ๆ เป็นต้น

ส่วนธรรมเนียมประเพณีในการปฏิบัติราชการนั้น เป็นเรื่องของการพิจารณาการบริหารราชการในแง่ของพฤติกรรมของการปฏิบัติงานที่ถือปฏิบัติสืบต่อกันมาเป็นสมบัติของหน่วยงาน โดยเฉพาะส่วนราชการที่มีขนาดใหญ่ มีประวัติการก่อตั้งมาเป็นเวลานาน ข้าราชการในหน่วยงานเช่นนี้จะมีนิสัยการทำงานซึ่งกลายเป็นธรรมเนียมประเพณีในการบริหารราชการที่ถือว่า "อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการที่มีอยู่เป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของการจัดการบริหารและถือว่าการเชื่อฟังหรือการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าในส่วนราชการ เป็นคำนิยมที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของการบริหารราชการ"^๓ โดยประการฉะนี้ ธรรมเนียมประเพณีในการปฏิบัติราชการจึงเป็นแหล่งที่มาอันสำคัญประการหนึ่งของอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ เป็นแรงผลักดันให้อำนาจหน้าที่ซึ่งได้มาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

สำหรับการมอบอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของอำนาจในการบริหารราชการอีกประการหนึ่งนั้น

หมายถึงผู้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ ลงไปได้รับมอบหมายให้อำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติราชการแทนผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการนั้น ๆ การที่การบริหารราชการต้องจัดให้มีการมอบ

¹ John D. Millett, "The Nature of Management"..., pp. 9-10.

² Ibid., pp. 9-10.

³ Ibid., pp. 9-10.

อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการก็เพราะงานต่าง ๆ ในส่วนราชการมีขอบเขตแห่งความรับผิดชอบกว้างขวางมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติมากมายจึงทำให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานไม่อาจจะปฏิบัติงานทุกอย่างให้เรียบร้อยไปด้วยตนเอง ทำให้จำต้องมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาชั้นรอง ลงไปเป็นผู้รับผิดชอบและใช้อำนาจหน้าที่แทน ทั้งนี้ก็เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้น ๆ ได้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพสูงสุดนั่นเอง¹

การมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานถือเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งทางการบริหาร "เพราะการที่หัวหน้าส่วนราชการจะเป็นหัวหน้างานที่ประสบความสำเร็จในการทำงานมากน้อยเพียงใด ก็อยู่ที่หัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ จะเป็นผู้มีศิลปะของการมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้อื่น ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ ลงไป ทำหน้าที่รับผิดชอบแทนตนได้มากน้อยแค่ไหน"² ฉะนั้น ความสามารถในการมอบอำนาจหน้าที่การบริหารงานจึงเป็นการแสดงออกถึงความสามารถในการบริหารงานและลักษณะผู้นำของหัวหน้าส่วนราชการในขณะเดียวกันด้วย

การจัดให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานย่อมมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไปตามลักษณะความแตกต่างของการจัดหน่วยงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน หน่วยงานที่เป็นส่วนราชการย่อมมีวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานแตกต่างไปจากหน่วยงานของเอกชนหรือแม้แต่หน่วยงานซึ่งเป็นส่วนราชการ อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานก็อาจจะมีวัตถุประสงค์ของการบริหารที่แตกต่างกันไปตามค่านิยมทางสังคมและระบบความเชื่อทางการปกครองที่แตกต่างกันตามยุคสมัยของแต่ละวัตถุประสงค์อีกด้วย "ในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยถือได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์และความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม"³ โดยนัยนี้รัฐบาลจึงมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องจัดให้มีบริหารที่ติดต่อประชาชน สร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนและต้องจัดให้มีมรรควิธีที่สามารถจะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามาควบคุมการบริหารราชการของรัฐบาลตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อว่าการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการจะได้เป็นไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการซึ่งเป็นวัตถุประสงค์อันแท้จริงของการบริหารราชการในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

อำนาจหน้าที่ในการบริหารกับหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ เป็นสิ่งที่จะ

¹ Ibid., pp. 9-10.

² ชูบ กาญจนประกร, "อำนาจหน้าที่" หน้า ๖๔๔.

³ John D. Millett, "The Nature of Management"...., p. 8.

ต้องมีควบคู่กันไปในการบริหารงาน และสิ่งที่จะแสดงให้เห็นว่าส่วนราชการใดจะมีปัจจัยดังกล่าว สมดุลกันหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ ๔ ประการดังนี้คือ

๑. อำนาจหน้าที่ในการจัดหมายกำหนดการ หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดเป้าหมายของกิจกรรมทางการบริหารภายในการอำนวยการของผู้บริหารและตามข้อกำหนดของระเบียบแบบแผน
๒. อำนาจหน้าที่ในการจัดส่วนราชการ หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่จะจัดและปรับปรุงโครงสร้างทางการบริหารงานตามความจำเป็นที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้
๓. อำนาจหน้าที่ในการจัดงบประมาณ หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดความต้องการทางงบประมาณตามเงื่อนไขที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และให้เป้าหมายดังกล่าวได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยมีกำหนดการทางงบประมาณที่ถูกต้องตามกฎหมาย
๔. อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่จะมอบหมายงานให้กับเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ รวมตลอดถึงอำนาจหน้าที่ในการให้คุณให้โทษ การบรรจุแต่งตั้งและการออกจากหน้าที่ราชการ เป็นต้น^๑

ตามที่ได้บรรยายมาแล้ว อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน หากพิจารณาในแง่ของความหมายแล้ว หมายถึงอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการ แต่ถ้าหากพิจารณาในแง่กระบวนการบริหารงานแล้ว อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานหมายถึง การแบ่งการบริหารงานออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ หรือแบ่งการบริหารงานแตกต่างกันตามหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ส่วนที่มาของอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของส่วนราชการนั้น มีที่มาจากทฤษฎีแห่งกฎหมาย ธรรมเนียมประเพณีในการปฏิบัติราชการและการมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน สำหรับวัตถุประสงค์ของอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน แยกพิจารณาแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดหน่วยงาน เช่น ส่วนราชการย่อมมีวัตถุประสงค์ของการจัดหน่วยงานแตกต่างกับหน่วยงานของเอกชน และหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการก็มีวัตถุประสงค์ของอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานแตกต่างกันตามค่านิยมทางสังคม และระบบความเชื่อทางการปกครองที่ต่างกันตามยุคสมัยของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม เรื่องของอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานนี้ เป็นที่ยอมรับกันในวิชาการบริหารว่า อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานจะต้องมีให้สมดุลกับหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน การบริหารจึงจะมีประสิทธิภาพและการบริหารจึงจะเกิดผลตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ

¹ Ibid., p. 14.

การประสานงาน

การบริหารงานของส่วนราชการหรือองค์การ เอกชนไม่ว่างานที่ทำนั้นจะมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด มีขอบเขตหรือขนาดของงานใหญ่เล็กแค่ไหน งานต่าง ๆ ที่ทำมักจะต้องมีบุคคลหลายคนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง และผลสำเร็จมากน้อยของการทำงานก็มักจะต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือมากน้อยของทุก ๆ คนที่เกี่ยวข้องด้วยเสมอ โดยเหตุนี้ "การให้ความร่วมมือในการทำงานซึ่งเราเรียกกันว่า การประสานงาน จึงถือเป็นกระบวนการในการบริหารที่สำคัญที่สุดขั้นหนึ่ง เพราะการบริหารงานจะเป็นไปด้วยดีหรือไม่ จะอำนวยผลงานที่มีประสิทธิภาพสูงเพียงใดย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้เทคนิคของการประสานงาน"^๑

การประสานงาน เป็นคำที่ใช้กันแพร่หลายในวิชาการบริหารและในหมู่ผู้บริหารงานโดยทั่วไป ความหมายของคำนี้มีผู้ให้การอธิบายเพื่อวิเคราะห์ความหมายแตกต่างกันไปต่าง ๆ นานา บางท่านกล่าวว่า "การประสานงานหมายถึง การจัดระบบการทำงานและสัมพันธ์ภาพของบุคคลซึ่งทำงานร่วมกันให้เหมาะสมโดยจัดให้กิจกรรมต่าง ๆ สมดุลและสมานฉันท์กันทั้งภายในและภายนอกองค์การ"^๒ แต่บางท่านกล่าวว่า

การประสานงาน หมายถึง กระบวนการบริหารเกี่ยวกับใช้เทคนิคการบริหารเพื่อจัดระเบียบให้ส่วนต่าง ๆ ขององค์การ หน่วยงานหรือส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่มากมายหลายส่วนหลายหน่วย ให้เข้ามาทำหน้าที่ร่วมกันอย่างสัมฤทธิ์ผล เพื่อให้งานเดินและบังเกิดผลงานสูงสุด ในการนี้จะต้องมีให้มีการทำงานขัดแย้งกัน แย่งกันทำงาน ทำงานเหลื่อมล้ำกันหรือซ้อนกัน"^๓

และบางท่านกล่าวว่า "การประสานงานคือการจัดดำเนินการเกี่ยวกับการทำงานเป็น

¹ ฑูบ กาญจนประกร, "การประสานงาน" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๕, ฉบับที่ ๓, (มกราคม, ๒๕๐๔), หน้า ๔๖๓.

² U.S. Air Force Department, "What Does Coordination Mean?" How to Direct And Coordinate Work, (Washington D.C.:U.S. Government Printing Office, 1955), p. 10.

³ ฑูบ กาญจนประกร, "การประสานงาน," หน้า ๔๖๔.

กลุ่มอย่างมีระเบียบโดยจัดให้มีกิจกรรมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตามความมุ่งหมายร่วมกัน"^๑

อรรถาธิบายของคำว่า การประสานงานตามที่ยกมากล่าวข้างต้นแม้จะใช้ถ้อยคำอธิบายความหมายของคำแตกต่างกันไปแต่เจตนารมณ์ของความหมายที่วิเคราะห์ได้นั้นคงเป็นทำนองเดียวกันคือ ชี้ให้เห็นว่าการประสานงานหมายถึง การทำงานร่วมกันของบุคคลด้วยความสมานฉันท์ โดยจัดให้มีขั้นตอนของการทำงานที่แน่นอน ซึ่งสามารถจะอำนวยความสะดวกในการเรียนรู้และการปฏิบัติตามกระบวนการของการทำงานแก่ผู้ร่วมงานโดยทั่วไป

ตามนัยแห่งความหมายของคำว่า การประสานซึ่งได้กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า การพิจารณาศึกษาเรื่องการประสานงานมิใช่เป็นเรื่องที่จะพิจารณาเฉพาะ "งาน" ที่จะทำกันเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่จะต้องให้ความสนใจศึกษาเรื่องของ "คน" ที่จะเข้ามามีส่วนในการทำงานนั้น ๆ ควบคู่กันไปด้วย การบริหารงานที่มุ่งพิจารณาเฉพาะ "งาน" โดยไม่คำนึงถึง "คน" มักจะเกิดปัญหาต่าง ๆ ในขณะปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้ผลงานที่ได้รับไม่ดีเท่าที่ควรโดยเฉพาะงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือของคนจากฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งมีทัศนคติ ส่วนได้เสียและภาวะทางจิตใจแตกต่างกันด้วยแล้ว ปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารงานที่เกิดขึ้นเพราะการละเลยไม่สนใจเรื่องของ "คน" ก็จะเพิ่มมากยิ่งขึ้นไปอีกโดยประการฉะนี้ จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การดำเนินการจัดองค์การหรือระเบียบการบริหารจำต้องคำนึงถึงความต้องการของงานและภาวะทางจิตใจของผู้ร่วมงานควบคู่กันไปด้วย และการดำเนินการดังกล่าวนี้เป็นเทคนิคของการประสานงานที่จำเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการบริหาร

ดังได้กล่าวมาบ้างในตอนต้นแล้วว่า การประสานงานเป็นกระบวนการบริหารที่สำคัญที่สุดขั้นหนึ่งในการบริหารงาน ความสำคัญของการประสานงานอาจเห็นได้จากการวิเคราะห์ความหมายของคำว่า การประสานงานซึ่งได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามเพื่อความเข้าใจยิ่งขึ้นจากประโยชน์อันเกิดจากการประสานงานในทางการบริหาร จึงมีผู้สรุปประโยชน์ของการประสานงานเป็นข้อ ๆ ดังนี้ คือ

- ก. การประสานงานทำให้เกิดความพึงพอใจต่องานที่จะทำ
- ข. การประสานงานทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของงานที่จะทำ

¹James Mooney, "The Coordinative Principle" in Joseph A Litterer Organizations: Structure and Behavior, (New York: John Wiley and Son, Inc., 1963), p. 11.

- ค. การประสานงานทำให้หลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อนกัน
- ง. การประสานงานทำให้การตีความนโยบายและแผนงานเป็นไปโดยถูกต้องยิ่งขึ้น
- จ. การประสานงานทำให้ผลผลิตผลเพิ่มสูงขึ้น
- ฉ. การประสานงานทำให้ความเข้าใจต่อกันในหมู่ผู้ปฏิบัติงานดียิ่งขึ้น
- ช. การประสานงานทำให้เกิดความเข้าใจปัญหาต่าง ๆ ของบุคคลอื่นดียิ่งขึ้น
- ซ. การประสานงานทำให้เกิดความคิดใหม่และเกิดการปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้น^๑

การประสานงานจะเกิดผลดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นหรือไม่เพียงใด เป็นเรื่องของทางปฏิบัติที่ผู้ทำงานภายในหน่วยงานจะมีความสามารถใช้เทคนิคของการประสานงานก่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานมากน้อยแค่ไหน ฉะนั้นการศึกษาเรื่องการประสานงานจึงจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องการใช้เทคนิควิธีในการประสานงานควบคู่กันไปด้วย

การประสานงานเป็นสิ่งซึ่งผู้ปฏิบัติงานโดยทั่วไปได้ดำเนินการอยู่แล้วโดยอัตโนมัติหรือโดยสามัญสำนึกในขณะที่ปฏิบัติงาน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความเคยชิน ขนบธรรมเนียมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือโดยเหตุผลอื่น แต่อย่างไรก็ตามในแง่วิชาการนักรัฐประศาสนศาสตร์ได้พยายามค้นคิดและวิจัยเพื่อให้ได้มาซึ่งเทคนิควิธีของการประสานงาน เพื่อผู้บริหารงานหรือผู้บังคับบัญชาจะได้ใช้เป็นแนวทางสำหรับแก้ไขปัญหาทางการบริหาร และส่งเสริมให้มีการประสานงานได้ดียิ่งขึ้น การประสานงานนี้อาจเป็นการประสานงานระหว่างบุคคลต่อบุคคล หรือระหว่างส่วนราชการต่อส่วนราชการก็ได้ เทคนิควิธีของการดำเนินการประสานงานที่จะกล่าวต่อไปนี้มีรูปแบบต่าง ๆ กันแล้วแต่ความเหมาะสมและความต้องการทางการบริหาร ทั้งนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้

ก. การใช้คณะกรรมการเพื่อให้เกิดการประสานงาน "เทคนิควิธีของการประสานงานแบบนี้เป็นที่นิยมใช้กันโดยทั่วไป เพราะเป็นการรวมเอาบุคคลจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานหลายสาขาเข้ามาช่วยกันทำงานโครงการเดียวกัน หรือโครงการที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันและเกี่ยวข้องกัน^๒ บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ดังกล่าวอาจเป็นบุคคลในส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการกันก็ได้ เช่น คณะกรรมการดำเนินการโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชเป็นคณะกรรมการซึ่งประกอบขึ้นมาจากบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นต้น

¹U.S. Air Force Department, "What Does Coordination Mean?", p. 10.

²ชูป กาญจนประกร, "การประสานงาน," หน้า ๔๖๘.

ข. การใช้การบังคับบัญชาตามสายงานเพื่อให้เกิดการประสานงาน เทคนิควิธีการประสานงานแบบนี้เป็นสิ่งแสดงให้เห็นสัมพันธภาพของบุคคลในระดับต่าง ๆ ของหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน^๑ และการประสานงานจะเกิดผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับอุปกรณ์ทางการบริหารที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลระดับต่าง ๆ ตลอดจนการจัดระเบียบองค์การและการจัดระเบียบการบริหารของหน่วยงานนั้น ๆ เช่น การจัดให้มีแผนการบริหารหรือแผนการจัดการหรือแผนปฏิบัติการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เทคนิควิธีการประสานงานโดยการใช้การบังคับบัญชาตามสายงานจะบังเกิดผลสมจริงดังที่ปรารถนาหรือไม่นั้น มิใช่ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีหน้าที่ในการประสานงานแต่ฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่ผู้ใต้บังคับบัญชายังต้องเป็นผู้ให้ความร่วมมือในการประสานงานอย่างจริงจังอีกด้วย นั่นคือ "ทุกคนในหน่วยงานต่างก็มีภาระหน้าที่ที่จะก่อให้เกิดการประสานงานที่ดีต่อกันในการปฏิบัติงาน"^๒ ผลของการประสานงานแบบสองทาง (two-way process) ดังกล่าวทำให้เกิดสัมพันธภาพและความเข้าใจอันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาอันจะเป็นอุปกรณ์ส่งเสริมให้ผลการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น

ค. การใช้การประชุม หนังสือเวียน หรือประกาศเพื่อข้อมความเข้าใจ ชี้แจงหรือกำหนดแนวปฏิบัติ เกี่ยวกับนโยบายและวัตถุประสงค์ของส่วนราชการเพื่อให้เกิดการประสานงาน การดำเนินการตามเทคนิควิธีนี้ จุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการได้ทราบ^๓

๑. เป้าหมาย วัตถุประสงค์ นโยบายและแผนงาน
๒. กฎ ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนและวิธีปฏิบัติ ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบในการร่วมมือประสานงานกัน
๓. วิธีการติดต่อกับส่วนราชการอื่น ๆ
๔. กำหนดลักษณะของงาน (job description) เพื่อให้ฝ่ายต่าง ๆ ทั้งในส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการกันทราบลักษณะและวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำการติดต่อประสานงานกันเป็นไปโดยถูกต้องและรวดเร็ว
๕. แบบวิธีการประสานงานที่ดี รวมทั้งข้อขัดข้องในการประสานงานที่ปฏิบัติมาแล้ว

¹Luther Gulick, "Structure and Coordination," in Litterer, p. 102.

²เกษม อุทยานิน และเกษม สุวรรณกุล, "การประสานงาน" หลักการบริหาร (พระนคร:โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, กรมการปกครอง, ๒๕๐๔), หน้า ๓๐๗-๓๐๘.

³ชูบ กาญจนประกร, "การประสานงาน," หน้า ๔๖๔.

ง. การใช้กรรมวิธีในการบริหารการคลังเพื่อให้เกิดการประสานงาน เทคนิควิธีนี้เป็นการใช้อำนาจการบริหารงานของผู้มีอำนาจสั่งอนุมัติ และการควบคุมการใช้เงินงบประมาณ โดยผู้สั่งและผู้ควบคุมจะพยายามดำเนินการสั่งและควบคุม เพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมการปฏิบัติงานตามโครงการ "เทคนิควิธีนี้จะบังเกิดในทางปฏิบัติได้มากนักน้อยเพียงใดก็อยู่ที่ผู้มีอำนาจสั่งการและผู้มีหน้าที่ควบคุมจะใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยให้การดำเนินการเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมแค่ไหน และผู้มีอำนาจสั่งการหรือควบคุมการใช้งบประมาณมีอุปกรณ์ที่จะอำนวยความสะดวกในการใช้อำนาจหน้าที่ของตนมากนักน้อยเพียงใด"^๑

จ. การใช้การติดต่อแบบพิธีการนอกแบบ (informal contacts) เพื่อให้เกิดการประสานงาน เทคนิควิธีนี้กำลังได้รับความสนใจศึกษาอย่างกว้างขวางทั้งทางทฤษฎีและภาคปฏิบัติ เพราะการติดต่อแบบพิธีการนอกแบบ เป็นเครื่องมือของการบริหารงานที่มีทั้งคุณและโทษ ทั้งนี้สุดแท้แต่ผู้ใช้จะนำเอาไปใช้อย่างไร สำหรับพิธีการนอกแบบที่มีส่วนช่วยในการทำให้เกิดการประสานงานนั้น เป็น เพราะการติดต่อกันตามวิธีการนี้เป็นกันเองแบบ เครือญาติหรือแบบเพื่อนฝูง จึงทำให้มีความสัมพันธ์ต่อกันใกล้ชิดเป็นกันเองมากกว่าการติดต่อแบบพิธีการ^๒ เทคนิควิธีการประสานงานแบบนี้เป็นแบบวิธีซึ่งนิยมใช้กันในวงการบริหารมานานแล้ว จนกระทั่งเป็นที่ยอมรับกันว่า การติดต่อแบบพิธีการนอกแบบ เป็น เครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งทางการบริหารที่จะต้องได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการใช้ในทางที่ถูกต้องและเหมาะสม

ฉ. การใช้เจ้าหน้าที่พิเศษเพื่อทำหน้าที่การประสานงาน "เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ติดต่อ เพื่อให้เกิดการประสานงานในการทำงานนั้น นิยมใช้กัน เฉพาะในหน่วยงานขนาดใหญ่ซึ่งมีกิจกรรม เกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย และจำเป็นต้องมีการติดต่อกับหน่วยงานภายนอกอยู่เป็นนิจ หรือเป็นหน่วยงานที่จัดขึ้นเป็นการเฉพาะ เรื่องตามนโยบายหรือโครงการซึ่งประกอบขึ้นจากตัวแทนหลายฝ่าย ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีคณะ เจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่พิเศษซึ่งเป็นตัวแทนของหน่วยงานนั้น ๆ ขึ้นทำหน้าที่การประสานงาน"^๓ เช่น นายทหารติดต่อซึ่งมาจากเหล่าทัพต่าง ๆ หรือ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๖๔.

² ขุบ กาญจนประกร, "องค์การอรูปนัย" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๔, เล่มที่ ๔, (เมษายน, ๒๕๐๗), หน้า ๕๒๗-๕๒๘.

³ E.F.L. Brech, "Committees and Coordination," Organization: The Framework of Management, (London: Longmans, Green and Co., 1957), p. 321.

กรรมวิธีการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องของการประสานงาน เป็นต้น

ข. การจัดให้มีการชุมนุมสังสรรค์กันตามแต่โอกาสจะอำนวย ถือเป็น การติดต่อแบบพิธี การนอกแบบอีกชนิดหนึ่งที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสนิทสนมเป็นกันเอง และทำให้เป็นประโยชน์ ในการประสานงานกันในโอกาสต่อไป การดำเนินการตามวิธีนี้ได้แก่การจัดให้มีการเลี้ยงเนื่องใน วันขึ้นปีใหม่ วันสถาปนาส่วนราชการ หรือการชุมนุมรุ่นของเพื่อนนักเรียนเพื่อนข้าราชการ เป็นต้น

ข. การจัดให้มีการฝึกอบรมหรือการสัมมนาด้วยกัน เทคนิควิธีแบบนี้เป็นการเสริมสร้าง ความรู้และเพิ่มสมรรถภาพในการทำงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานโดยให้เรียนรู้เทคนิคใหม่ ๆ ในการ บริหารงานตลอดจนให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ระหว่างกันทำให้ผู้ปฏิบัติงาน เกิดความกระปรี้กระเปร่ายิ่งขึ้นในการทำงาน ขณะเดียวกันผู้เข้ารับการฝึกอบรมหรือผู้ร่วมการ สัมมนาซึ่งมาจากส่วนราชการเดียวกันและต่างส่วนราชการกันก็ได้รู้จักและคุ้นเคยต่อกัน ทำให้ เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการให้ความร่วมมือประสานงานกันในโอกาสต่อไป เทคนิควิธีนี้ปัจจุบัน เป็นที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวาง เช่น การจัดให้มีการเข้ารับการอบรมหรือการสัมมนากันในระดับ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร วิทยาลัยของเหล่าทัพต่าง ๆ และการประชุมสัมมนานักบริหารระดับ ต่าง ๆ เป็นต้น

นอกจากเทคนิควิธีการประสานงานดังได้กล่าวมาแล้ว การประสานงานจะบังเกิดผล ตามที่ปรารถนาหรือไม่ ผู้บริหารยังจำต้องศึกษาเรียนรู้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่มีส่วนส่งเสริมหรือ ทำลายผลการประสานงานอีกด้วย นั่นคือต้องทราบว่าจะอะไรคืออุปสรรคและอะไรคืออุปสรรคของการ ประสานงาน ทั้งนี้อุปสรรคของการประสานงานอาจแยกเป็นหัวข้อได้ดังนี้

- ก. การกำหนดนโยบายของหน่วยงานให้แจ่มชัดและแน่นอน
- ข. การจัดระเบียบองค์การที่ถูกต้องเหมาะสมสะดวกแก่การประสานงาน
- ค. การเสริมสร้างทัศนคติและท่าทีของการทำงานที่เคารพ เชื่อฟังและให้ความร่วมมือต่อกัน ด้วยความจริงใจ
- ง. การจัดระเบียบการบริหารโดยมีแผนดำเนินงานและแผนควบคุมงานซึ่งทำให้เกิดการประ-
สานงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการจัดระเบียบการควบคุมงานทางการงบประมาณ
- จ. การส่งเสริมให้มีการใช้กลไกทางการประสานงาน เช่นการจัดให้มีการประชุมผู้ปฏิบัติ
งาน หรือตั้งคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ทำการประสานงานโดยเฉพาะหรือการจัดให้มีการให้
ข่าวสารทางเอกสาร เช่น หนังสือเรียน หนังสือข้อมความเข้าใจ หรือการจัดให้มีการออก
วารสารของหน่วยงาน เป็นต้น¹

¹ Ibid., pp. 322-323.

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมในการปฏิบัติงานแบบคณะกรรมการ ซึ่งเป็นอุปสรรคช่วยให้เกิดการประสานงานต่อกันตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดวัตถุประสงค์ของการตั้งและบทบาทในการดำเนินงานของคณะกรรมการโดยชัดเจน
- (๒) กำหนดความจำเป็นที่ต้องให้มีพร้อมทั้งกำหนดบทบาทของคณะกรรมการที่สามารถจะมีผลสมจริงในทางปฏิบัติ
- (๓) กำหนดคุณลักษณะของบุคคลผู้จะเป็นสมาชิกของคณะกรรมการ บุคคลที่จะขอความร่วมมือหรือบุคคลที่จะเชิญมาร่วมการประชุมไว้โดยชัดเจน
- (๔) กำหนดจำนวนสมาชิกของคณะกรรมการอย่าให้มีมากเกินไป คณะกรรมการซึ่งมีสมาชิกมากกว่า ๕ นายถือว่าเป็นคณะกรรมการที่มีสมาชิกค่อนข้างมากแล้ว
- (๕) บุคคลที่ได้รับเชิญมาเพื่อขอความร่วมมือควรจะได้รับคำสั่งเลือกจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการโดยแท้จริง
- (๖) บุคคลที่ได้รับเชิญให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจะต้องมีความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์ บทบาทและข้อจำกัดซึ่งเป็นขอบเขตความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมายของคณะกรรมการ
- (๗) สมาชิกของคณะกรรมการจะต้องยอมรับการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการ ต้องรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่แม้ว่าโดยส่วนตัวแล้วจะไม่เห็นด้วยกับการปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการก็ตาม
- (๘) สมาชิกของคณะกรรมการจะต้องมีทัศนคติและท่าทีที่จะให้ความร่วมมือต่อกัน พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบต่อความคิดเห็นร่วมกันของคณะกรรมการ
- (๙) บุคคลผู้ได้รับเลือกเป็นประธานคณะกรรมการจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถดีตามหน้าที่ของตน
- (๑๐) บุคคลผู้ได้รับเลือกเป็นเลขานุการคณะกรรมการจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถดีตามหน้าที่ของตน
- (๑๑) เอกสารหลักฐานซึ่งเป็นอุปกรณ์การดำเนินการประชุมของคณะกรรมการต้องจำแนกหมวดหมู่ไว้อย่างเหมาะสมและมีใช้อย่างเพียงพอ
- (๑๒) สถานที่ เวลาและวาระการประชุมต้องกำหนดไว้โดยชัดเจน
- (๑๓) การประชุมของคณะกรรมการจะจัดให้มีขึ้นต่อเมื่อมีเรื่องที่จะต้องประชุมจริง ๆ เท่านั้น ไม่ควรมีการประชุมโดยพร่ำเพรื่อ
- (๑๔) คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนภายในขอบเขตความรับผิดชอบด้วยความระมัดระวังและจริงจัง
- (๑๕) การพิจารณาปัญหาซึ่งมีลักษณะพิเศษและเป็นรายละเอียดในการดำเนินงาน ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ
- (๑๖) การกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของคณะกรรมการควรจัดให้มีความยืดหยุ่นพอสมควร
- (๑๗) เมื่อภาระหน้าที่สำเร็จผลสมบูรณ์แล้ว คณะกรรมการควรยกเลิกไปด้วย

(๑๘) เมื่อวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการเปลี่ยนแปลงไป สมาชิกภาพของคณะกรรมการก็ควรได้รับการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

(๑๙) ห้องประชุม สิ่งของเครื่องใช้และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ควรจัดไว้อย่างถูกต้องและสะดวกในการใช้

(๒๐) การประชุมทุกครั้ง ควรได้มีการเตรียมก่อนล่วงหน้าพอสมควร^๑

ส่วนอุปสรรคของการประสานงานนั้น อาจสรุปได้ว่า มีมูลเหตุเนื่องมาจากการบริหารงานที่ไม่รู้จักการใช้อุปกรณ์ของการประสานงาน ข้อเสนอแนะของคำกล่าวนี้อาจแยกพิจารณาเป็น ๒ ประการคือ

๑. พิจารณาในแง่การจัดส่วนราชการและการจัดระเบียบการบริหารส่วนราชการหรือระเบียบการบริหารมักจะมีการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงใหม่อยู่เสมอ การที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงดังกล่าวเป็น เพราะส่วนราชการหรือระเบียบการบริหารมีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับตัวข้าราชการและสังคมซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ทำให้ส่วนราชการและระเบียบการบริหารต้องมีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงให้เหมาะสมกับภาวะแวดล้อมและสัมพันธภาพต่าง ๆ อยู่เสมอ ความจำเป็นข้อนี้ทำให้จำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม หรือประกาศการแบ่งส่วนราชการ เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงส่วนราชการหรือระเบียบการบริหาร ทำให้สภาพหรือข่ายการประสานงานเดิมต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วยไม่มากก็น้อย โดยเหตุนี้ หากส่วนราชการที่เปลี่ยนแปลงใหม่ไม่มีการกำหนดนโยบายไว้โดยชัดแจ้ง ระเบียบการบริหารไม่อำนวยความสะดวกประสานงานมีความคล่องตัว แผนดำเนินงานและแผนควบคุมงานไม่มีการกำหนดไว้อย่างเหมาะสม ข้าราชการไม่เข้าใจนโยบายการเปลี่ยนแปลงและไม่เห็นถึงความสำคัญหรือไม่มีความรู้เรื่องการประสานงานตลอดจนไม่รู้จักใช้เทคนิคของการประสานงาน เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงส่วนราชการหรือระเบียบการบริหารเช่นนี้ จึงกลายเป็นอุปสรรคของการประสานงานซึ่งมีผลทำให้การบริหารงานของส่วนราชการไม่อาจบังเกิดผลตามวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงงานของส่วนราชการ

๒. การพิจารณาในแง่บุคคลผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ ส่วนราชการหรือระเบียบการบริหารเป็นผลงานซึ่งเกิดจากสติปัญญาความรู้และความสามารถของมนุษย์ในการบริหารงาน การที่ส่วนราชการจะต้องคงอยู่ด้วยดีหรือระเบียบการบริหารจะได้รับการปฏิบัติอย่างบังเกิดผลมากน้อย

¹ Ibid., pp. 323-325.

เพียงใดก็อยู่ที่ตัวข้าราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการนั้น ๆ จะสามารถปฏิบัติหน้าที่การงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของส่วนราชการด้วยความเคารพหรือเคร่งครัดต่อหน้าที่และระเบียบวินัยมากน้อยแค่ไหนและการที่ข้าราชการจะปฏิบัติตนเช่นนั้นได้ดีก็เพราะทุกคนในส่วนราชการทราบจุดประสงค์ นโยบาย โครงสร้างของส่วนราชการของตน มีส่วนรู้เห็นเกี่ยวกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนผังในการทำงานมีมากน้อยเพียงใดด้วย ในทางตรงกันข้าม "หากการจัดส่วนราชการและการจัดระเบียบการบริหารไม่อำนวยความสะดวกให้เกิดการประสานงานตามที่กล่าวมาแล้ว นอกจากจะทำให้เกิดความเสียหายทางการบริหารงานแล้ว ยังทำให้ข้าราชการในส่วนราชการนั้น ๆ เสียขวัญในการทำงานอีกด้วย"^๑ การทำงานจึงเกิดความวุ่นวาย ข้อนซ้ำกันหรือก้าวถ่างงานกันโดยทั่วไป ขณะเดียวกันในอีกบางส่วนของงาน การทำงานอาจจะมีการโยนกลอง ปิดสวะ หรือไม่มีใครยอมรับผิดชอบต่องานอย่างจริงจัง นอกจากนี้การเสียขวัญของผู้ปฏิบัติงาน อาจจะทำให้เกิดบรรยากาศของความคิดที่ไม่มั่นใจในความมั่นคงและความก้าวหน้าในการทำงาน ทำให้ต่างคนต่างคิดหาทางออกของตนหรือไม่ก็วิ่งเต้นย้ายตนเองไปทำงานในหน่วยงานอื่นต่อไป สภาพความปั่นป่วนของการทำงาน เช่นนี้ย่อมเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ

อนึ่งอุปสรรคที่สำคัญยิ่งของการประสานงานอีกประการหนึ่งก็คือ ความคิดที่แสดงถึงการถือสิทธิ์เหล่า หรือถือความสำคัญของหน่วยงานของตน เป็นใหญ่ คือการแข่งขันชิงดีชิงเด่นกัน จนกระทั่งเกิดความแตกแยกสามัคคีกันของบุคคลต่าง ๆ ทั้งในส่วนราชการเดียวกันและต่างส่วนราชการกัน สภาพของการทำงาน เช่นนี้ เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ข้อเท็จจริงอันนี้เราอาจเห็นได้จากความขัดแย้งกันในส่วนราชการซึ่งมีการถือ เครื่องแบบ เป็นสัญลักษณ์ของหน่วยงาน^๒ เช่น หน่วยงานในเหล่าทัพต่าง ๆ หรือหน่วยงานของกรมตำรวจ เป็นต้น

ตามที่ได้บรรยายมาแล้ว อาจสรุปได้ว่า การประสานงาน เป็นกระบวนการบริหารที่สำคัญที่สุดขั้นหนึ่งของการบริหารงาน การบริหารงานจะอำนวยผลงานมากน้อยเพียงใดก็อยู่ที่ความสามารถในการก่อให้เกิดการประสานงานมากน้อยเพียงใดด้วย การที่ผู้ปฏิบัติงานตระหนักถึงความสำคัญและเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือในการประสานงาน ผู้ปฏิบัติงานต้องมีความรู้

¹ เกษม อุทยานินและเกษม สุวรรณกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐๗-๓๐๘.

² Ibid., p. 30๖.

ความเข้าใจในความสำเร็จของการประสานงาน ต้องรู้ว่าการประสานงานจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการทำงานอย่างไร ต้องรู้ว่าเทคนิควิธีของการประสานงานมีอะไรบ้าง โดยเฉพาะต้องรู้ว่าอะไรคืออุปสรรคและอุปสรรคของการประสานงาน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า การบริหารโครงการมีลักษณะแตกต่างจากการบริหารงานประจำโดยทั่วไป เพราะมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดที่แน่นอน มีเป้าหมายชัดเจน ต้องลงทุนสูง และเกี่ยวข้องกับผู้ร่วมงานจำนวนมาก ดังนั้นการที่จะบริหารโครงการโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการขนาดใหญ่ให้บรรลุผลสำเร็จด้วยดีแล้ว จะต้องมีการศึกษา สํารวจ วิเคราะห์ความเหมาะสมของปัจจัยภายในภายนอก และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรม สังคม การเมือง การบริหาร การเงิน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ และแนวทางแก้ไขให้ทองแท้ชัดเจน เรียบเรียงขั้นตอนการดำเนินงานนำเสนอในรูปแบบของโครงการเพื่อขออนุมัติจากผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติตามลำดับขั้น และในการดำเนินงานตามโครงการวางแผนกำหนดระยะเวลาการทำงานในแต่ละกิจกรรมให้ครบถ้วนทุกกิจกรรม ทุกขั้นตอนจึงจะสามารถควบคุมระยะเวลาการทำงานได้ นอกจากนั้นเพื่อประสิทธิผลในการบริหารโครงการให้เป็นไปตามแผนงานดังกล่าว จะต้องจัดตั้งองค์การสำหรับการบริหารโครงการโดยเฉพาะผู้จัดการโครงการหรือผู้อำนวยการโครงการควรมีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในโครงการตามสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารโครงการโดยหน่วยงานราชการจะต้องมีกฎหมาย ธรรมเนียมประเพณีหรือมติคณะรัฐมนตรีมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้บริหารโครงการทั้งในระดับอํานวยการและระดับปฏิบัติการมีอำนาจสมดุลงกับหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และผู้บริหารโครงการดังกล่าวจะต้องนำเอาเทคนิควิธีการของการประสานงานมาใช้ให้บังเกิดผลสมจริง จะต้องมีการนิเทศก์หลักการ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ วิธีการทำงานแบบโครงการให้แก่ข้าราชการและพนักงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการได้เข้าใจขั้นตอนต่าง ๆ อย่างละเอียด สำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง ควรประชาสัมพันธ์เหตุผลความจำเป็นต่าง ๆ ให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้ทราบเสียแต่ระยะเริ่มต้น จะช่วยให้การประสานงานในโครงการเป็นไปด้วยดีและบรรลุผลสำเร็จในลักษณะที่ประหยัดทรัพยากรการบริหาร และย่นระยะเวลาการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ.