

15  
4  
11

บทที่ 2



## ข้อเขียนและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง "สภาพและปัญหาในการประสานงานการศึกษา  
ของคณะกรรมการพัฒนาอำเภอในพื้นที่ชนบทยากจน ภาคเหนือ" ครั้งนี้ ได้ศึกษาค้นคว้า  
ข้อเขียน เอกสารและตำราที่เกี่ยวข้อง และขอนำเสนอในหัวข้อ การศึกษากับการพัฒนา  
การพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.  
2525-2529 การประสานงานกับการบริหารโครงการ ตามลำดับ ดังนี้

### การศึกษากับการพัฒนา

#### ก. ความหมายและความสัมพันธ์ของการศึกษากับการพัฒนา

ความหมายของการศึกษาทั่วไป ได้มีนักวิชาการอธิบาย ให้ความหมาย  
ไว้มากมาย

วิญญู สาทร กล่าวว่า "การศึกษา คือ กระบวนการสั่งสอน กระบวนการ  
อบรมหรือกระบวนการถ่ายทอดความรู้ ความชำนาญต่าง ๆ และกระบวนการปลูกฝังอุปนิสัย  
ทัศนคติ และความรู้สึคนึกคิดที่รวมเรียกว่า ประสบการณ์ ทั้งในเรื่องวัตถุประสงค์และจิตใจ  
ที่มุ่งจะจัดให้แก่มนุษย์ด้วยกัน" (13: 11)

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ กล่าวว่า (14: 92)

การให้การศึกษา เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ปรารถนา  
ให้เกิดขึ้นในพฤติกรรมมนุษย์ นั่นคือ จะมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่อง

1. ที่คนรู้-คือ ความรอบรู้
2. ที่คนคิด-คือ ทัศนคติ
3. ที่คนทำ-คือ ทักษะ
4. ที่เขาทำอยู่จริง-คือ มุลเหตุจริงใจ

ส่วนการพัฒนา นั้น เมื่อพิจารณาตามคำศัพท์ "พัฒนา" มาจาก

Change หมายถึง ความแตกต่างในของสิ่งเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบต่าง  
เวลากัน โดยไม่คำนึงถึงผล หรือทิศทางว่าจะดีขึ้น หรือเลวลง

Direction หมายถึง จุดหมาย เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการ  
บรรลุหรือไปสู่ ทิศทางเป็นสิ่งที่คอยจัดตั้งขึ้นหรือกำหนดไว้ล่วงหน้า คือต้องมีวางแผน  
การพัฒนา จึงหมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง( Directed  
Change ) หรือการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าตามที่พึงปรารถนา(14: 5)  
เวบสเตอร์( Webster) ได้อธิบาย"การพัฒนา"ไว้ว่า(15: 15)

-ประการแรก หมายถึง ชั้นตอนของความเจริญงอกงามหรือความก้าวหน้า  
ซึ่งถือได้ว่าเป็นกระบวนการพัฒนา

-ประการที่สอง หมายถึง สิ่งที่ได้รับการพัฒนาหรือผลของการพัฒนา  
เป็นเครื่องชี้ภาวะต่าง ๆ

ไวคเนอร์( Edward W. Weidner) เห็นว่า การพัฒนาในทางอุทกคติหรือ  
ตามทฤษฎีควรประกอบด้วย ความเจริญเติบโต การเปลี่ยนแปลงระบบ และมีการเปลี่ยน-  
แปลงโดยมีแผน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินงาน(15: 17)

แคทซ์(Saul M. Katz) อธิบายว่า"การพัฒนา เป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะ  
ของสังคมจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่งที่มีคุณค่าเพิ่มขึ้น และต้องมีการเปลี่ยนแปลงทั้ง  
ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมด้วย"(15: 20)

การศึกษานับว่ามีความสัมพันธ์และมีบทบาทมากต่อการพัฒนาทั้งจะเห็นได้จาก  
คำอธิบายของนักวิชาการ ดังนี้ คือ

พลาโต(Plato) ปรารภผู้ชาวกรีกสมัยต้นพุทธกาล กล่าวว่า (16: 13)  
การศึกษา คือ เครื่องมือที่ผู้ปกครองประเทศใช้ในการเปลี่ยนแปลงนิสัย  
มนุษย์ เพื่อก่อให้เกิดรัฐที่สมานสามัคคี เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ถ้าพลเมืองมีการศึกษา  
เขาก็จะสามารถฝ่าฟันอุปสรรคต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี และจะสามารถเผชิญเหตุ  
ฉุกเฉินต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ถ้าระบบการศึกษาดีแล้ว การพัฒนาปรับปรุงสิ่งใด  
ก็ตาม ย่อมทำได้โดยง่าย แต่ถ้าวรโหดทั้งการศึกษา เสียแล้วไม่ว่ารัฐจะกระทำกรอื่นใด  
ย่อมไม่บังเกิดผล

ภิญโญ สารธร กล่าวว่า (13: 14)

การศึกษาเป็นกระบวนการ หรือเป็นเพียงเครื่องมือเครื่องมืออย่างหนึ่งของมนุษย์ ที่มนุษย์จะนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในทางต่าง ๆ ... การศึกษามีผลของการเรียนรู้ที่เกิดประโยชน์โดยตัวมันเองทันที... การศึกษาเป็นตัวเร่งที่สำคัญที่สุด ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการในสิ่งต่าง ๆ ในสังคม พัฒนาการที่เด่นที่สุด อันเป็นผลของการศึกษา คือ เศรษฐกิจและการเมือง...

การศึกษาเพื่อการพัฒนา ( Education for Development ) คือ (17: 104) การศึกษาซึ่งเหมาะกับสังคมที่ของการพัฒนา เป็นการศึกษาที่มุ่งให้คนมีความรู้ความสามารถ ความชำนาญมากขึ้นในการประกอบอาชีพ เป็นการศึกษาที่อาศัยประสบการณ์จากสังคมอื่น มาเป็นแนวทางการพัฒนา

การพัฒนากำหนดการศึกษา คือ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษา ทั้งในรูปทางการและไม่เป็นทางการ การศึกษาทั่วไป และวิชาชีพ ให้การศึกษาเป็นเรื่องเกี่ยวกับชีวิตในชุมชนแต่ละชุมชนมากขึ้น เป็นการศึกษาเพื่อใช้งานมากขึ้นทั้งภาคทฤษฎี ภาคปฏิบัติ และการค้นคว้าวิจัย (14: 17) การจัดการศึกษาเพื่อให้มีส่วนร่วมช่วยในการพัฒนาประเทศนั้น ควรปรับปรุงโครงสร้างระบบอื่นในสังคมนอกเหนือจากการศึกษาค้นคว้า ขณะเดียวกัน ก็จะต้องปรับปรุงหลักการและรูปแบบของตัวการศึกษาเองให้ประสานไปในแนวเดียวกัน เพื่อให้การศึกษามีบทบาทในการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนเสริมสร้างความมั่นคงของชาติด้วย (13: 35)

อนุวัช บัญญาวัฒน์ กล่าวว่า (18: 70)

การศึกษา เป็นกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต เป็นที่ยอมรับกันอย่างสากล ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของกระบวนการพัฒนา (An Integral Part of Development) การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่แบ่งแยกออกจากระบวนการพัฒนาอย่างโลกเดียวกันไม่ได้ การพัฒนาคนทุกรูปแบบจำเป็นของอาศัยวิธีการต่าง ๆ ที่ผ่านกระบวนการวางแผน และดำเนินการอย่างประสานสัมพันธ์กัน

สุนทร สุนันท์ชัย กล่าวว่า "การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนา มีบทบาทร่วมหลายประการในการพัฒนา..." กล่าวคือ (19: 93-95)

1. ในฐานะเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เพื่อรองรับการพัฒนาทั้งหมด โดยมีสมมุติฐานว่า มนุษย์จะพัฒนาชุมชนและตนเองได้ ต้องมีการศึกษาเป็นพื้นฐานในระดับหนึ่งซึ่งอำนวยความสะดวกพัฒนาตนเองและชุมชนได้ เช่น สหรัฐอเมริกา กำหนดการศึกษาภาคบังคับไว้ 12 ปี ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ กำหนดไว้ 9 ปี สำหรับของไทย กำหนดไว้ 6 ปี

2. ในฐานะเป็นตัวประกอบของการพัฒนาเฉพาะอย่าง หรือเฉพาะโครงการ การพัฒนาแต่ละอย่างจำเป็นต้องมีการศึกษาเป็นองค์ประกอบ เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถปฏิบัติได้เฉพาะเรื่องนั้น ๆ อาจจะเป็นการโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่พัฒนา ในค่านั้นทำหน้าที่เป็นผู้เชี่ยวชาญให้การศึกษาได้โดยตรง

3. ในฐานะเป็นตัวกระตุ้นให้มองเห็นปัญหา และความจำเป็นต่อการพัฒนา การพัฒนาจะเริ่มได้เมื่อประชาชนมองเห็นปัญหา และความจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหา หากประชาชนยังไม่เห็นปัญหา และไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนา ก็ย่อมจะไม่เกิดการพัฒนาขึ้นได้อย่างจริงจัง

4. ในฐานะที่เป็นเครื่องมือฝึกฝนกระบวนการคิด และการทำงาน กล่าวคือ ในการแก้ปัญหาและการพัฒนาทั้งหลาย อยู่ที่การพัฒนาคนให้สามารถแก้ปัญหาได้ ซึ่งเป็น ฤกษ์แจสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จ การศึกษามีบทบาทในการฝึกประชาชนให้ชำนาญ ในกระบวนการคิดและแก้ปัญหา และการทำงานแบบวิทยาศาสตร์

จากคำอธิบาย ความคิดเห็นของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปบทบาท และความสัมพันธ์ของการศึกษากับการพัฒนา 2 ประเด็น คือ

1. พัฒนาประเทศด้วยการพัฒนาการศึกษา ( Educational Development ) เป็นความพยายามที่จะพัฒนาระบบการศึกษา พยายามศึกษาถึงสภาพที่เป็นอยู่ในระบบ การศึกษา และหาทางปรับปรุงให้ดีขึ้น เช่น การพัฒนาหลักสูตร วิธีสอน วิธีการบริหาร เป็นต้น แต่การพัฒนาวิธีนี้ต้องใช้เวลานานจึงจะเห็นผล

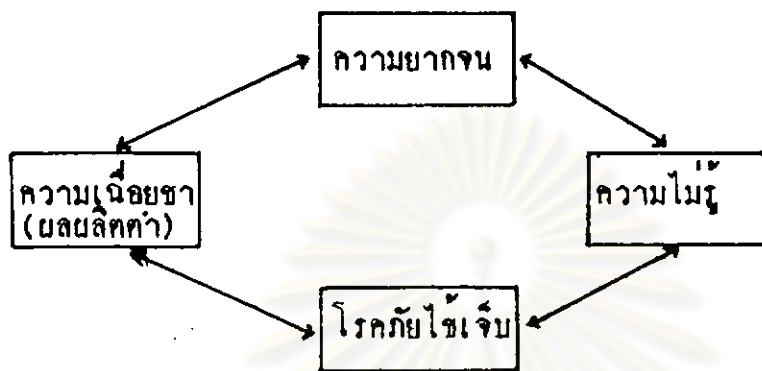
2. การใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนา ( Education as a tool for Development ) โดยเน้นการศึกษาปัญหาและเป้าหมายของประเทศ ในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จากนั้นจึงนำการศึกษาไปแก้ปัญหาเหล่านั้น ในลักษณะ ผสมผสาน แบบสหวิทยาการ เพื่อแก้ปัญหาคำถามมนุษย์วิทยา สังคม และการเมือง

## 2. การศึกษานอกโรงเรียนกับการพัฒนาชนบท

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา และประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในชนบท ดังนั้น การพัฒนาประเทศจึงอยู่ที่การพัฒนาชนบท และหากพิจารณาปัญหาของประเทศ กำลังพัฒนาที่สำคัญ คือ ความยากจน ความไม่รู้ ความเฉื่อยชาหรือผลผลิตต่ำ และโรคภัยไข้เจ็บ ซึ่งแต่ละปัญหาจะมีความสัมพันธ์กัน มีอิทธิพลต่อกันและกันอย่างยิ่ง ซึ่งรู้จักกันทั่วไปว่า

เป็น "วัฏจักรแห่งความยากจน" ดังแผนภูมิที่ 4 (20: 103)

แผนภูมิที่ 4  
วัฏจักรแห่งความยากจน



หากพิจารณาวัฏจักรแห่งความยากจน จะเห็นว่า การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะตัดวัฏจักรได้ หากประชาชนได้รับการศึกษา จะสามารถประกอบอาชีพมีรายได้ จะมีความรู้ในด้านสุขภาพอนามัยที่ดี รักษาสุขภาพให้สมบูรณ์ ไม่มีโรคภัยไข้เจ็บ ก็จะสามารถปฏิบัติงานหรือเพิ่มผลผลิตในอัตราที่สูงขึ้น มีรายได้มากขึ้น สามารถออมทรัพย์ และในที่สุดก็จะสามารถหลุดพ้นจากสภาพความยากจนได้ (20: 108)

การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต และทุกทุกชีวิตในสังคมจำเป็นต้องเรียนรู้ถึงเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อความอยู่รอดและเพิ่มพูนทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ กระบวนการเรียนรู้ของมนุษย์ จำแนกเป็น 3 ระบบ คือ (18: 154-157)

1. การศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ ( Informal Education )

เป็นการเรียนรู้จากชีวิตประจำวัน เรียนรู้โดยบังเอิญ หรือตามความสนใจของแต่ละคน เช่น การฟังวิทยุ ดูภาพยนตร์ โทรทัศน์ คุยกัน เป็นต้น

2. การศึกษาในระบบโรงเรียน ( Formal Education )

เป็นการจัดระบบการให้ความรู้แก่ผู้เรียนตามลำดับชั้น มีหลักสูตร วิธีสอนอย่างมีระบบ ระเบียบ กำหนดอายุ ช่วงเวลาเรียน และความรู้พื้นฐาน

3. การศึกษานอกโรงเรียน ( Nonformal Education )

เป็นการจัดการศึกษาคตามความสนใจของผู้เรียน หลักสูตรยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสมของท้องถิ่น สภาพแวดล้อม มุ่งที่จะให้นำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน

การศึกษานอกโรงเรียนของไทย เริ่มขึ้นจากการศึกษาผู้ใหญ่ กองการศึกษาผู้ใหญ่ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อปี พ.ศ. 2483 และให้ความหมายของ "การศึกษาผู้ใหญ่" ว่า หมายถึง ประสบการณ์และกิจกรรมที่จัดให้แก่ประชาชนที่อยู่นอกระบบโรงเรียนภาคปกติ เพื่อส่งเสริมความรู้ ความสามารถ ทั้งในด้านความรู้ทั่วไป และวิชาชีพให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดี และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข(21: 5)

ปัจจุบันนี้ บทบาทของการศึกษานอกโรงเรียนจะทวีความสำคัญมากขึ้น เพราะจัดบริการแก่คนอยู่นอกโรงเรียน ประมาณ 35 ล้านคน และร้อยละ 80 อยู่ในชนบท(22:40) การศึกษานอกโรงเรียนในปัจจุบันจึงได้เลือกเอารูปแบบการพัฒนาที่มุ่งจัดให้กว้างขวาง เพื่อความเสมอภาค เป็นธรรม และที่สำคัญที่สุดคือต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด ในการตัดสินใจเพื่อพัฒนาตนเองและชุมชน(23: 21)

"คิดเป็น" คือ ปรัชญาการศึกษานอกโรงเรียน การคิด คือกระบวนการแก้ปัญหาที่มีเป้าหมาย คนคิดเป็น เปรียบได้กับรากแก้วของการพัฒนามนุษย์ในทุก ๆ ด้าน และกระบวนการคิดเพื่อตัดสินใจแก้ปัญหาต้องอาศัยข้อมูล 3 ประการ คือ(24: 36)

1. ข้อมูลเกี่ยวกับตนเอง (Self) รวมถึงบุคคลใกล้ชิดในครอบครัว
2. ข้อมูลเกี่ยวกับสังคมและสิ่งแวดล้อม (Society and Environment)

รวมถึงประเพณี วัฒนธรรม ค่านิยม ศีลธรรมจรรยา

3. ข้อมูลเกี่ยวกับวิชาการ (Technical Knowledge )

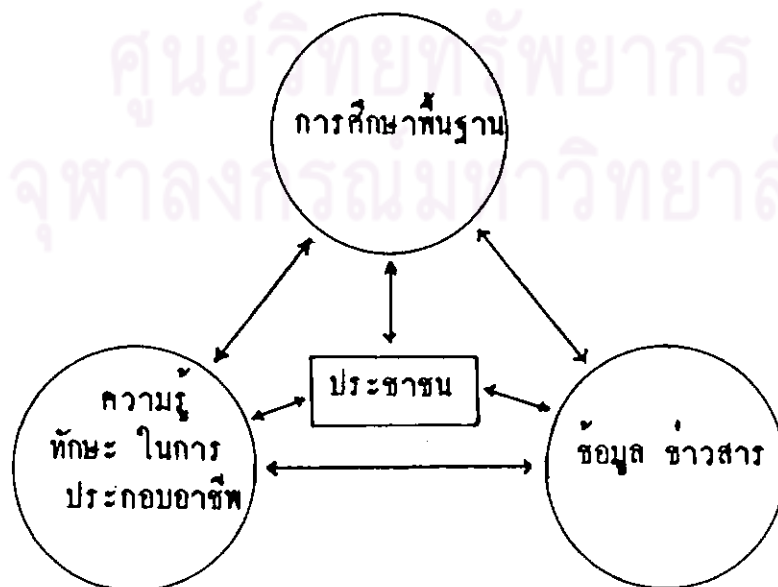
ทรัพยากรที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ คือ ทรัพยากรกำลังคน และทรัพยากรธรรมชาติ(25: 1)และการศึกษานอกโรงเรียนมีบทบาทภารกิจสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรกำลังคน โดยจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในรูปแบบของการให้การศึกษาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ หรือการศึกษาต่อเนื่อง สำหรับผู้ที่ออกจากการศึกษาในระบบโรงเรียนแล้ว สำหรับผู้ที่ปฏิบัติกาหรือประกอบอาชีพอยู่แล้ว เพื่อเพิ่มพูนทักษะและความรู้ และมีกิจกรรมหลายรูปแบบ ตามสถาบันและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม(20: 112) โดยเฉพาะในชนบทนั้น ควรจัดกิจกรรมให้กว้างขวางกว่าการที่ให้ความรู้ด้านการปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ เท่านั้น เพราะมีกลุ่มคนที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ ในชุมชนหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีภารกิจแตกต่างกัน แม้แต่กลุ่มเกษตรกรเอง ก็ไม่ควรให้ความรู้แก่เฉพาะเรื่องการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์เท่านั้น เพราะปัญหา

เกี่ยวกับความยากจนของเกษตรกร อาจจะไม่ใช่อะไรเนื่องจากความไม่รู้เทคนิคทางการเกษตรเท่านั้น อาจเนื่องมาจากมีหนี้สินรุงรัง ซากสินเชื่อ ซากการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ทำให้เสียเปรียบคนกลางเกี่ยวกับราคาวัตถุดิบ อนามัยไม่ดี การรับประทานอาหารไม่ถูกสัดส่วน ปลูกพืชไม่เป็นไปตามความต้องการของตลาด มีเวลาว่างมาก ไม่มีทักษะที่จะผลิตสินค้าอย่างอื่นเพื่อเสริมรายได้(19: 91) ดังนั้น การจัดการศึกษานอกโรงเรียน ปัจจุบันจึงมีหลายหน่วยงานดำเนินการอย่างมากมาย ทั้งส่วนที่เป็นหน่วยงานของรัฐ รัฐบาลศึกษา และหน่วยงานเอกชน สมาคมต่าง ๆ ทั้งนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง คือ กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ จัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน 3 ประเภท ดังแผนภูมิที่ 5 คือ (26: 1-8)

1. การให้ความรู้พื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น การศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จ การรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือ การศึกษาผู้ใหญ่สายสามัญ เป็นต้น
2. การเพิ่มพูนความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ เช่น การจัดกลุ่มสนใจ การจัดชั้นเรียนวิชาชีพระยะสั้น การฝึกอบรมประชาชน เป็นต้น
3. การให้ข้อมูลข่าวสารที่ทันต่อเหตุการณ์ เช่น ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน ห้องสมุดประชาชน วิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษา เป็นต้น

#### แผนภูมิที่ 5

ลักษณะการจัดการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อพัฒนาชนบท



การพัฒนาชนบท ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529

ก. ปรัชญาและหลักการพื้นฐานในการพัฒนาชนบท

แนวทางใหม่ของการพัฒนาชนบท ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 มีสิ่งที่มองเห็นชัดเจนอยู่ที่การ เน้นพื้นที่เป้าหมายจากจนวนหนาแน่น มีปรัชญาและหลักการพื้นฐานในการพัฒนา โดยสรุป ดังนี้(8: 113-118)

1. การพัฒนาคน ต้องยึดความต้องการพื้นฐานของคนเป็นหลัก
2. การพัฒนาจะต้องวิ เริ่มและดำเนินการโดยประชาชน
3. โครงการและหลักการทำงานกับชาวบ้าน ต้องใช้หลักการให้ชาวบ้านพึ่งตนเอง และเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน
4. โครงการและกิจกรรมการพัฒนา จะต้องสอดคล้องกับสภาพสิ่งแวดล้อมและความพร้อมของชุมชน

5. การพัฒนาจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง

ความสำเร็จตามปรัชญาและหลักการการพัฒนาชนบท ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่อไปนี้

1. ผู้นำทางการ เมืองทุกระดับต้องผลักดันอย่างจริงจังตามปรัชญาและหลักการที่ถูกต้อง และให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องโดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน

2. ข้าราชการประจำต้องยอมรับและ เข้าใจปรัชญาและหลักการดังกล่าวพร้อมทั้งร่วมมือร่วมใจกันทุกฝ่ายที่จะปฏิบัติตามปรัชญาและหลักการ มากกว่าการวิ่งหาตำแหน่งและปกป้องรักษาศักดิ์ศรีของหน่วยงานที่ตนสังกัด

3. ทุกฝ่ายยอมรับศักดิ์ศรี และความสามารถของประชาชนที่ขาดโอกาสในอดีต ย่อมสามารถพัฒนาให้มีประสิทธิภาพได้ในอนาคต

4. ผู้นำทางการ เมืองและนักบริหารระดับสูง ต้องรู้จักใช้ข้อมูลหาข้อเท็จจริงในการตัดสินใจสั่งการต่าง ๆ อย่าใช้ประสบการณ์ในอดีตและความเชื่อมั่นของตนเองมากเกินไปจนขาดข้อมูล

5. ต้องเร่งระดมภาคเอกชนที่กุมอำนาจทาง เศรษฐกิจทั้งด้านธุรกิจและการให้บริการที่อยู่ในเมือง ในตัวจังหวัด อำเภอ ให้เข้ามาร่วมรับปัญหาของชาวชนบท และรับร่วมปฏิบัติตามปรัชญาและหลักการพัฒนาชนบท



## ข. การพัฒนาชนบทแนวใหม่

ประเด็นพื้นฐานในการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ซึ่งแตกต่างไปจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแขนงต่าง ๆ อย่างมาก ใน 4 ประเด็นสำคัญ คือ (7 : 1-2)

1. การพัฒนาชนบทไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยมุ่งที่จะเน้นเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งแต่อย่างใด การพัฒนาชนบทที่จะสำเร็จได้ต้องมีเป้าหมายทุก ๆ ประการ

2. เมื่อมีเป้าหมายหลายเป้าหมาย การพัฒนาชนบทจึงเป็นเรื่องของสหวิทยาการและเป็นการสร้าง "พลัง" ซึ่งนักวิชาการทุกสาขาจะต้องเข้าร่วมกับประชาชนซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาชนบท

3. ชนบทของประเทศไทยกว้างใหญ่ไพศาล มีความแตกต่างกันทั้งในสภาพภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ประเพณี สภาพเศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ จุดเน้นเรื่องนี้จึงอยู่ที่การประสานแนวความคิดในการพัฒนาให้เข้ากับสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ซึ่งเป็นกระบวนการที่ยากอย่างยิ่งและจำต้องอาศัยเวลาในการดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยอย่างมีระบบ

4. การพัฒนาชนบทไม่เหมือนกับการพัฒนาในสาขาอื่น ๆ ซึ่งอาจดำเนินการได้โดยคนเพียงส่วนน้อย เช่น การก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ การพัฒนาชนบทต้องคิดถึงการเข้าร่วมของคนจำนวนมาก และจะต้องยึดถือข้อเท็จจริงที่ว่า คนจำนวนมากนี้มีพื้นฐานที่แตกต่างกัน การพัฒนาชนบทที่สมบูรณ์จะต้องเน้นการผสมผสานส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ เข้าด้วยกัน ให้เกิด "พลัง" มากที่สุด

การพัฒนาชนบทในอดีตเราอาจเรียกได้ว่าเป็นระบบ "โครงการ" คือ ประกอบด้วยโครงการจำนวนมากกระจัดกระจายอยู่ทุกระดับ ต่างก็มีการบริหารที่เป็นเอกเทศ ขาดการสนับสนุนซึ่งกันและกัน และเพื่อแก้ปัญหาข้อบกพร่องในกระบวนการพัฒนาชนบทในอดีต จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจร่วมกันว่า ทุกฝ่ายและทุกระดับมีบทบาทและความหมายต่อระบบการพัฒนาชนบทของประเทศ วิธีที่จะก่อให้เกิดการผสมผสานจำเป็นต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ประการ ซึ่งเรียกย่อ ๆ ว่าเป็นการใช้ระบบ "แผน" ไม่ใช่ระบบ "โครงการ" คือ (7 : 3)

1. ระบบการทำงานแบบร่วมมือกันระหว่างสาขา (Inter-Section)  
ทุกระดับของการพัฒนาชนบท

2. ระบบการทำงานซึ่งเชื่อมระดับต่าง ๆ ของการพัฒนาชนบท(หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ชชาติ)เข้าด้วยกัน

3. ระบบการทำงานที่ฝึกการเสริมสร้างความสามารถในการช่วยตัวเอง ของประชาชนชนบทเป็นเป้าหมายของทุกฝ่ายและทุกระดับ

เจตนารมณ์ของการพัฒนาชนบทแนวใหม่ คือ(6: 11)

1. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นในการเป็นผู้วิเคราะห์ปัญหาและเลือกโครงการของรัฐที่ทนต่อการสำหรับแก้ปัญหาในหมู่บ้านชนบทของตน

2. ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมมือกันดำเนินการให้สอดคล้องกับปัญหาและความ ต้องการที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปรับปรุงด้วยตนเองได้ และ ให้ความสำคัญในการสนับสนุนประชาชนที่ยากจนให้ทั่วถึงมากที่สุด

3. ให้กระทรวงหลักทั้งสี่ ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดตั้งแต่ระดับตำบล เพื่อ ให้ผลงานของโครงการถึงมือประชาชนรวดเร็วขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้นและลดความ ซ้ำซ้อนสูญเสียเปล่าในการปฏิบัติงานของรัฐ

เพื่อให้เจตนารมณ์ดังกล่าวเกิดผลในทางปฏิบัติ คณะกรรมการพัฒนาชนบท แห่งชาติ ได้กำหนดหลักการกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ 10 ประการ คือ(6: 11-12)

1. คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านหรือคณะกรรมการกลาง อพป.เป็นผู้เสนอ ปัญหาให้สภาตำบลกำหนดความต้องการโครงการของรัฐที่สอดคล้องกับปัญหาและสภาพ ของท้องถิ่น โดยความช่วยเหลือและสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลักในระดับ ตำบล(คปท.)

2. กระทรวงหลักทั้ง 4 กำหนดกรอบนโยบายและลักษณะงานของตน ตลอดจนความสามารถทางเทคนิคและการเงินในการพัฒนาชนบทจากส่วนกลางให้แก่และ จังหวัดทราบอย่างชัดเจน

3. จังหวัดเป็นจุดประสานระหว่าง ข้อ 1 กับข้อ 2 ในรูปแบบซึ่งจังหวัดจัดทำ ทุกปี โดยให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอและกิ่งอำเภอเป็นองค์กรกึ่งต้นกรองโครงการ ในด้านการจัดลำดับความสำคัญและการพิจารณาคำนำวิชาการ

4. กระทรวงทั้ง 4 พิจารณาและทบทวนจังหวัดล่วงหน้าก่อนเริ่มปีงบประมาณ

5. การกำหนดพื้นที่ปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ ให้ทุกระดับทำให้เสร็จสิ้นก่อนเริ่มปีงบประมาณ

6. ให้แผนทุกระดับจากส่วนกลาง จังหวัด อำเภอ และตำบล เกี่ยวของสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเป็นระบบเดียวกัน

7. การควบคุมการใช้งบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการตาม ข้อ 5 ที่กระทรวงและจังหวัดตกลงกันแล้ว และให้จังหวัดเป็นผู้บริหารงบประมาณ

8. ให้ทุกระดับใช้วิธีประสานงานระหว่างกระทรวงหลักทั้ง 4 อย่างใกล้ชิด เพื่อสนับสนุนแผนซึ่งสภาตำบลกำหนดขึ้นตามข้อ 1

9. สนับสนุนบทบาทและภารกิจของสภาตำบล ในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเมื่อโครงการของรัฐสิ้นสุดลง

10. สนับสนุนให้เกิดระบบข้อมูล การติดตามและประเมินผลในทุกระดับ

เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนฯ ได้มีการจัดระบบบริหารการพัฒนาชนบท ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 รวม 2 ฉบับ(ฉบับแรกลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2524 ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 27 มกราคม 2525) โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งระดับนโยบาย ลงไปจนถึงระดับปฏิบัติงานในส่วนของท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน กำหนดหน้าที่ขององค์กรแต่ละระดับแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องประสานกัน โดยมีเป้าหมายให้หน่วยงานทุกฝ่ายทุกระดับ ทำงานทุ่มเทให้ถึงประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้คิดได้เลือกและได้มีส่วนร่วมภายใต้กรอบของการพัฒนาประเทศ ทั้งแผนภูมิที่ 6 (7: 6-8)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



องค์กรนโยบายระดับชาติ ประกอบด้วยคณะกรรมการ 2 คณะ คือ(7: 7)

1. คณะกรรมการโครงการสร้างงานในชนบท(กสช.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.2524
2. คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ(กชช.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ.2524

องค์การระดับจังหวัด ประกอบด้วยคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ระดับจังหวัด 2 คณะ คือ(7: 7)

1. คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด(กพจ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นเลขาธิการ กพจ.มีหน้าที่พิจารณาแผนพัฒนาจังหวัด ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความแนวนโยบายการพัฒนาชนบท และจัดทำแผนปฏิบัติการบริหารงบประมาณประจำปีของจังหวัด ตามระเบียบสำนักงบประมาณ
2. คณะอนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด(อกช.) มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ปลัดจังหวัดเป็นรองประธาน อกช.มีหน้าที่ช่วยเหลือ กพจ.ในด้านการวางแผนพัฒนาชนบท ระดับจังหวัด

องค์กรระดับอำเภอ มีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ(กพอ.) หรือคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ(กพอ.-ก.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2524 ข้อ 5 ประกอบด้วย(7: 20-21)

1. นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธานกรรมการ
2. หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ/กิ่งอำเภอ สังกัด กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ
3. ปลัดอำเภอซึ่งนายอำเภอ/หัวหน้ากิ่งฯ เห็นควรแต่งตั้ง ไม่เกิน 2 คน เป็นกรรมการ
4. เจ้าหน้าที่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทประจำจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง 1 คน เป็นกรรมการ
5. พัฒนาการอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นกรรมการ

6. ข้าราชการประจำอำเภอ หรือราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ซึ่งนายอำเภอ/หัวหน้ากิ่งฯ เห็นควรแต่งตั้งไม่เกิน 2 คน เป็นกรรมการ

7. ปลัดอำเภอ(อาวุโส) เป็นกรรมการและเลขานุการ

หน้าที่ของ กพอ. หรือ กพอ.-ก. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 หมวดที่ 4 ข้อ 15 มีดังนี้ คือ (7: 17)

1. กำหนดพื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่น

2. วิเคราะห์และประสานโครงการพัฒนาชนบทที่สภาตำบล เสนอ และจัดทำโครงการพัฒนาชนบทส่วนที่เป็นความต้องการระดับอำเภอ เสนอ อกช. เพื่อวิเคราะห์และประสานโครงการพัฒนาชนบท แล้ว เสนอ กพจ. พิจารณาวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแนวนโยบายพัฒนาชนบทต่อไป

3. เสนอความเห็นเกี่ยวกับการเสนอของงบประมาณรายจ่าย เพื่อการพัฒนาชนบทประจำปีในเขตอำเภอ ให้ อกช. พิจารณาคำเนินการทบทวนแผนงานและโครงการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด แล้ว เสนอความเห็นให้ กพจ. ดำเนินการพิจารณาเสนอของงบประมาณประจำปีของจังหวัด ตามระเบียบว่าด้วยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานไป

4. กำกับ ติดตามผลและให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในอำเภอ เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

5. ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการ กพจ. และคณะอนุกรรมการของ กพจ. มอบหมาย

องค์กรระดับตำบลและหมู่บ้าน ประกอบด้วย (7: 8)

1. คณะกรรมการสภาตำบล (กสท.) มีหน้าที่จัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ เสนอ กพอ. และประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเขตตำบล

2. คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปท.) มีกำนัน เป็นหัวหน้าคณะทำงาน โดยมีเกษตรตำบล พัฒนาการตำบล สาธารณสุขตำบล ครูในตำบล (ตัวแทนกระทรวงศึกษาธิการ) และราษฎรเป็นผู้ทำงาน มีหน้าที่ให้การ

สนับสนุนทางวิชาการและอุปกรณ์ที่จำเป็นแก่สภาตำบล พร้อมทั้งตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการที่ตำบลจะเสนอในแผนพัฒนาตำบล

#### องค์กรประสานงาน

1. ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ(ศปช.) เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยประสานงานกับกระทรวงหลักทั้ง 4 เพื่อให้การดำเนินงานของ กชช.บรรลุวัตถุประสงค์

2. การประสานงานในส่วนภูมิภาค จังหวัดจะแจ้งกรอบนโยบายของกระทรวงให้อำเภอ และตำบลทราบ คปค.จะชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบว่ารัฐมีโครงการใดบ้างที่จะดำเนินการ พร้อมทั้งความรู้ด้านเทคนิคเกี่ยวกับโครงการแก่คณะกรรมการหมู่บ้าน(กม.) หรือคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. และประชาชนได้ทราบ แล้วดำเนินการจัดทำแผนและประสานแผนตามระบบบริหารงานพัฒนาชนบทต่อไป

#### ค. แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน

ความเป็นมาของแผนพัฒนาชนบทที่ยากจน เริ่มขึ้นจาก คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีได้เสนอ รายงาน "นโยบายในการพัฒนาชนบท" ต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2523 ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบด้วยกับนโยบายพัฒนาชนบท และได้สั่งการให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รับผิดชอบดำเนินการตามนโยบาย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ร่วมมือกับคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ดำเนินการจึกร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาชนบท เสนอคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2524 และให้มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาชนบทที่ยากจนที่เกณฑ์ คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานได้ลงมติเห็นชอบ (27: 65)

แผนพัฒนาชนบทที่ยากจนเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 โดยอยู่ในส่วนที่หก ในเรื่องการแก้ปัญหาความยากจนและพัฒนาชนบทเขตล้าหลัง กำหนดว่าจะใช้เงินเพื่อการพัฒนาตามแผนพัฒนาชนบทที่ยากจนในช่วง 5 ปี รวมทั้งสิ้น ประมาณ 8,593.38 ล้านบาท แยกเป็นรายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 7,193.38 ล้านบาท และเงินกู้ต่างประเทศ จำนวน 1,400 ล้านบาท (6: 3-5) กังรายละเอียด ตารางที่ 1

แสดงแหล่งที่มาของงบประมาณตามแผนพัฒนาชนบทที่ที่ยากจน ในช่วงปี 2525-2529

หน่วย: ล้านบาท

	เป้าหมายวงเงิน					
	2525	2526	2527	2528	2529	รวมทั้งสิ้น
1. รายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน	622.20	1,171.18	1,400.00	1,800.00	2,200.00	7,193.38
1. งบพัฒนาชนบทที่ที่ยากจน	622.20	771.18	241.68	267.72	292.30	2,195.08
- กิจกรรมระดับหมู่บ้าน	199.45	248.38	204.68	223.27	243.53	1,119.31
- บริการขั้นพื้นฐาน	368.43	492.48	2.20	2.20	2.20	867.51
- การผลิต	54.32	30.32	34.80	42.25	46.57	208.26
2. งบพัฒนาสำหรับแผนงานและโครงการเพิ่มเติม	-	400.00	1,158.28	1,532.28	1,907.70	4,998.30
2. เงินกู้ต่างประเทศ	140.00	610.00	450.00	100.00	100.00	1,400.00
งบพัฒนาชนบทที่ที่ยากจน						
- กิจกรรมระดับหมู่บ้าน	140.00	360.00	200.00	-	-	700.00
- บริการขั้นพื้นฐาน	-	100.00	100.00	100.00	100.00	400.00
- การผลิต	-	150.00	150.00	-	-	300.00
รวมงบรายจ่ายพัฒนาชนบทที่ที่ยากจนทั้งสิ้น	762.20	1,781.18	1,850.00	1,900.00	2,300.00	8,593.38



## องค์ประกอบของแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน

แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน คือ  
(6: 3)

### ส่วนที่ 1. เป้าหมาย

แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ได้ตั้งเป้าหมายเพื่อการพัฒนาไว้ 3 ด้าน คือ

1.1 เป้าหมายพื้นที่ พื้นที่ชนบท แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (27: 67)

1) เขตพื้นที่ชนบททั่วไปที่ช่วยตนเองได้ และเคยได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนามาแล้ว

2) เขตพื้นที่ชนบทที่ยากจน ซึ่งกำหนดเป็นแนวทางพัฒนา โดยการประกาศเขตพื้นที่ยากจน เพื่อให้ทางรัฐบาลบริหารงานพัฒนาชนบท และให้ประโยชน์จากการพัฒนาได้กระจายและตกถึงมือประชาชนยากจนอย่างทั่วถึง

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย เพื่อการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) ลงวันที่ 27 มกราคม 2524 ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทไว้จำนวน 246 อำเภอ และกิ่งอำเภอ ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ต่อมาได้มีการกำหนดพื้นที่เพิ่มเติม โดย ศูนย์ประสานงานพัฒนาชนบทแห่งชาติ ได้ขอข้อมูลจากอำเภอและกิ่งอำเภอ ตามแบบ กชช.2ข. ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลเบื้องต้น 2 ส่วน คือ ครรชนิเศรษฐกิจ และครรชนิสังคม เป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณหาตัวเลข ซึ่งจะเป็นครรชนิบ่งบอกถึงระดับความยากจน โดยครรชนิถึงกล่าวแสดงถึงสภาพต่อการพัฒนา สาเหตุหรือลักษณะสำคัญ ๆ บางประการทางเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนั้นครรชนิถึงกล่าวยังเป็นตัวที่ใช้กำหนดโครงการที่เหมาะสมกับสภาพในพื้นที่นั้น ๆ

ครรชนิเศรษฐกิจ ประกอบด้วยข้อมูลที่สำคัญ 3 ด้าน คือ (27: 82)

- ก. การใช้ที่ดินเกี่ยวกับการเกษตร
- ข. การใช้ที่ดินปลูกพืชครั้งที่ 2
- ค. ต้นทุนและผลตอบแทนจากการปลูกพืชแต่ละชนิด

ครรชนิสังคม ประกอบด้วยข้อมูลหลายด้าน คือ

- ก. ค่าจ้างแรงงาน การว่างงาน หรือการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงาน

ในฤดูแล้ง

- ข. จำนวนเด็กที่เป็นโรคขาดสารอาหารในระดับต่าง ๆ
- ค. จำนวนนักเรียนที่มีโอกาสเรียนต่อภายในพื้นที่เกินชั้นประถมศึกษาปีที่ 6
- ง. จำนวนที่อยู่อาศัยที่เป็นหลังคามุงจาก
- จ. จำนวนผู้ที่รับบริการวางแผนครอบครัว

ต่อมาคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นชอบให้เพิ่มเติมพื้นที่เป้าหมาย จำนวน 33 อำเภอ และ 7กิ่งอำเภอ โดยได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) พ.ศ. 2524 ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 27 มกราคม 2525 รวมเป็นพื้นที่เป้าหมายทั้งสิ้น 37 จังหวัด 286 อำเภอ และกิ่งอำเภอ 12,555 หมู่บ้าน (28: 3) ดังรายละเอียดตารางที่ 2

## ตารางที่ 2

ข้อมูลพื้นที่เป้าหมายตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529

ภาค	จังหวัด	จำนวนอำเภอ/ กิ่งอำเภอ	จำนวน หมู่บ้าน	จำนวน ครัวเรือน	จำนวน ประชากร
ตะวันออกเฉียงเหนือ	17	172	7,857	703,307	4,476,635
	16	82	3,369	431,138	2,296,976
	5	32	1,329	162,832	1,025,351
รวมทั้งสิ้น	38	286	12,555	1,297,277	7,798,962

คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ 3/2525 เรื่อง การจัดพื้นที่ปฏิบัติการตามแผนพัฒนาชนบทภาคจน ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2525 เพื่อให้วัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาชนบทภาคจนบรรลุเป้าหมาย และสามารถพัฒนาพื้นที่เขตภาคจนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง ทั้ง 12,555 หมู่บ้าน ได้กำหนดวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ(กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ(กพอ.-ก.) ดังนี้ คือ (7: 35)

1. โครงการที่มีความต่อเนื่องสัมพันธ์กันจะต้องจัดให้ลงในพื้นที่เดียวกันมากที่สุด
2. รับผิดชอบในการเลือกโครงการของแต่ละหมู่บ้านให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา

การจัดโครงการลงในพื้นที่ให้ยึดลำดับความสำคัญก่อนหลังของหมู่บ้านเป้าหมายเป็นหลัก ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเนื่องจากความไม่พร้อมของหมู่บ้าน ให้ คปต. เทรียมการเพื่อให้หมู่บ้านที่มีลำดับความสำคัญสูงให้พร้อมที่จะรับโครงการในปีต่อไป

#### 1.2 เป้าหมาย เศรษฐกิจ

เป้าหมายทางเศรษฐกิจจากประมาณการผลผลิตทางเกษตร โดยพิจารณาจากโครงการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจัดทำโดยธนาคารโลก และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ผลตรงกันว่า อัตราเพิ่มผลผลิตการเกษตรในเขตชนบทภาคจนหนาแน่นจะอยู่ในระดับเฉลี่ยต่ำกว่า ร้อยละ 1 ต่อปี ดังนั้นในระยะแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2525-2529 มีเป้าหมายจะเพิ่มระดับการผลิตขึ้นอีกโดยเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ 2.0 ต่อปี จากระดับที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นตามปกติ

#### 1.3 เป้าหมายทางสังคม

ก. ให้มีโครงสร้างระบบสาธารณสุขมูลฐานและบริการสาธารณสุขระดับอำเภอและระดับตำบลให้ครบทุกแห่งในพื้นที่เป้าหมาย

ข. ให้มีบริการทางโภชนาการแก่เด็ก 1.3 ล้านคน บริการวางแผนครอบครัวให้อัตราของประชากรเหลือร้อยละ 1.5 ให้บริการด้านการควบคุมป้องกันและรักษาโรคติดต่อแก่เด็กและหญิงมีครรภ์ ประมาณ 4.5 ล้านคน

ค. ให้บริการน้ำสะอาดแก่ประชาชนประมาณ 6 ล้านคน และให้บริการทางกฎหมายโดยตรงแก่เกษตรกรยากจนไม่ต่ำกว่า 20,000 คน

ง. ให้มีหนังสือประกอบการเรียนให้ทั่วถึงในพื้นที่เป้าหมาย และรณรงค์ให้ประชาชนที่อยู่นอกโรงเรียนใ้รู้หนังสือเพิ่มขึ้นประมาณ 400,000 คน และส่งเสริมให้ผู้นำท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการนำประชาชนเข้าร่วมในการพัฒนาหมู่บ้านตามกิจกรรมของรัฐอย่างค่อเนื่องในพื้นที่ 8,580 หมู่บ้าน

## ส่วนที่ 2. แผนงานและโครงการ

การดำเนินงานตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน แบ่งเป็น 3 แผนงาน คือ แผนงานกิจกรรมระดับหมู่บ้าน แผนงานบริการขั้นพื้นฐาน และแผนงานการผลิต โดยเริ่มดำเนินงานโครงการ ในปี 2525 จำนวน 15 โครงการ ในปี 2526 จำนวน 26 โครงการ และในปี 2527-2529 ได้ปรับปรุงและเพิ่มโครงการ รวมทั้งสิ้น 32 โครงการ การปรับปรุงแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ปี 2527-2529 คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ กำหนดหลักการที่สำคัญไว้ 3 ประการ คือ (6: 25)

ก. ปรับโครงการแต่ละโครงการให้สภาพพร้อมที่จะลงไปประสานกันในระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น

ข. เพิ่มประสิทธิภาพและปรับทัศนคติของข้าราชการโดยเฉพาะในระดับอำเภอและตำบล

ค. เพิ่มกิจกรรมในแต่ละแผนงานย่อยให้ครอบคลุมต่อปัญหาของประชาชนให้ครบถ้วนยิ่งขึ้น

แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดแผนงานหลักโดยคำนึงถึงสาเหตุและสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ เพื่อกำหนดแผนงานและโครงการ ตลอดจนกิจกรรมที่จะสามารถแก้ไขปัญหของชาวชนบทแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สาเหตุและสภาพของปัญหา ในพื้นที่ชนบทยากจน ที่ควรได้รับการแก้ไขนั้น สรุปได้ 3 กลุ่ม คือ (6: 31)

กลุ่มปัญหาที่ 1 - ความขาดแคลน

(1) ขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้



(2) ปลูกข้าวไม่พอกิน ไม่พอขาย

(3) ชากแคลนโค - กระบือสำหรับใช้ไถนา หรือโค - กระบือเป็น

โรคล้มตาย

(4) อาหารการกินและทรัพยากรในท้องถิ่นหมดสิ้นไป หรือลดน้อยลง

(เปิด ไร่ หนุ เป็นโรคล้มตาย สัตว์น้ำน้อยลงไม่พอกิน)

(5) ทางคมนาคมใช้ไม่ได้ทุกฤดูกาล

กลุ่มปัญหาที่ 2 - โรคภัยไข้เจ็บ

(6) เป็นโรคขาดอาหาร (ทารก เกิดผอมแห้งหุงโร ผู้ใหญ่ไม่มีเรี่ยวแรง)

(7) โกลหมอ โรคระบาด โรคคิกค่อ โรคแทรก และสิ้นเปลืองเงินทอง

เพราะใช้ยาเร็ว ซื้อยารับประทานเอง หรือใช้ยาไม่ถูกวิธี ไม่มีวิธีรักษาสุขภาพอนามัย  
ของตัวเองและครอบครัว

กลุ่มปัญหาที่ 3 - ความไม่รู้

(8) ถูกเอารัดเอาเปรียบ

(9) ชากความรู้เพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่

(10) ชากความรู้เรื่องสำคัญ ๆ ในการประกอบอาชีพ เช่น การปรับปรุง

บำรุงดิน

รัฐบาลได้กำหนด แผนงาน และโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ตรงจุด  
ที่สุดโดยจัดทำแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนขึ้น ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2525 แบ่งแผน  
งานเป็น 3 แผนงานย่อย คือ แผนงานกิจกรรมระดับหมู่บ้าน แผนงานบริการขั้นพื้นฐาน  
และแผนงานการผลิต ประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ของ 4 กระทรวงหลัก คือ กระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย  
ที่จะสนับสนุนเจ้าหน้าที่จะช่วยเหลือประชาชนชนบทยากจน รวม 32 โครงการ ที่จะ  
ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นดังต่อไปนี้ คือ (6: 31-32)

ปัญหาที่ (1) แก้ไขโดยโครงการก่อสร้างแหล่งน้ำหมู่บ้าน โครงการพัฒนาชนบท  
ระดับหมู่บ้าน(พัฒนาแหล่งน้ำ) และโครงการจัดหาน้ำสะอาดในเขตชนบทยากจน

ปัญหาที่ (2) แก้ไขโดยโครงการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้าน(ธนาคารข้าว)  
โครงการสร้างไร่นาสวนผสม(ภาคเหนือ) และโครงการข้าวนาฉ่ำฝนในเขตชนบทยากจน

ปัญหาที่ (3) แก้โดยโครงการธนาคารโค - กระบือ และโครงการปศุสัตว์ (เฉพาะโค - กระบือ) ในเขตชนบทยากจนภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ปัญหาที่ (4) แก้โดยโครงการประมงหมู่บ้าน และโครงการประมงหมู่บ้าน ในเขตชนบทยากจนภาคใต้ โครงการเกษตรแหล่งน้ำหมู่บ้าน โครงการสัตว์น้ำขนาดเล็กในหมู่บ้าน (เป็ด-ไก่) โครงการปศุสัตว์ (เป็ด-ไก่-หมู) ในเขตชนบทยากจนภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และโครงการปลูกไม้ใช้สอยชุมชน

ปัญหาที่ (5) แก้โดยโครงการสะพานท้องถิ่น รพช.

ปัญหาที่ (6) แก้โดยโครงการโภชนาการและโครงการผลิตอาหารเพื่อโภชนาการ

ปัญหาที่ (7) แก้โดยโครงการสาธารณสุขระดับอำเภอ โครงการสถานีอนามัย ตำบลในเขตพื้นที่ชนบทยากจน โครงการสาธารณสุขมูลฐาน (ธนาคารยา) โครงการควบคุมโรคติดต่อในแผนพัฒนาชนบทยากจน และโครงการวางแผนครอบครัวในเขตชนบทยากจน

ปัญหาที่ (8) แก้โดยโครงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ในเขตชนบทยากจน (ศูนย์อยู่ที่ เชียงใหม่ ขอนแก่น และสงขลา) และโครงการหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่

ปัญหาที่ (9) แก้โดยโครงการการศึกษาออกโรงเรียน เพื่อเสริมสร้างการพัฒนาชนบทยากจน โครงการการศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขตชนบทยากจน โครงการผลิตหนังสือเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสังคม โครงการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือในเขตชนบทยากจน และโครงการผู้นำท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาชนบท

ปัญหาที่ (10) แก้โดยโครงการเร่งรัดปรับปรุงที่ดินด้วยอินทรีย์วัตถุ (ปุ๋ยหมัก) โครงการพัฒนาดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โครงการพัฒนาดินเค็มและดินเปรี้ยวภาคใต้ โครงการการป้องกันการชะล้างพังทลายของดินภาคเหนือ โครงการพัฒนาชนบทยากจนระดับหมู่บ้าน (เป็ด-ไก่) โครงการไม้ผลไม้ยืนต้น และโครงการส่งเสริมพืชไร่ ในเขตชนบทยากจน

### ส่วนที่ 3. ระบบการบริหาร

การพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 5 ได้เริ่มระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ซึ่งแตกต่างจากระบบเดิมที่เคยปฏิบัติ สามารถเปรียบเทียบได้ดังนี้ คือ (6: 7-8)

เปรียบเทียบระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่และแนวเก่า

ระบบ	แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน	การพัฒนาชนบทแนวเก่า
การบริหาร	<p>ก. จัดให้มีการบริหารสายเดี่ยวจากระดับชาติถึงหมู่บ้าน โดยมีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง 4 กระทรวง คือ เกษตร ฯ ศึกษา สาธารณสุข และมหาดไทยดำเนินงานร่วมกัน</p> <p>ข. จัดให้มีการประสานแบบจากบนลงล่าง ( Top Down ) และจากล่างขึ้นบน ( Bottom Up ) โดยกำหนดให้มีฝ่ายประสานงานส่วนกลางและส่วนจังหวัดที่ชัดเจน</p> <p>ค. มีการประสานแผนตำบล อำเภอ จังหวัด และแผนชาติเข้าด้วยกัน (ตามแบบ กชช. 1,2,3 และ 6)</p> <p>ง. กม. เสนอขอโครงการต่อคณะกรรมการสภาตำบล(กสท.) กสท. จะรวบรวมความต้องการ(ตามแบบ กชช.1) เสนอต่อ กพอ. หรือ กพอ.-ก. พิจารณากลับกรอง(ตามแบบ กชช.2) และจังหวัดจะเป็นผู้คัดเลือกพื้นที่ให้เหมาะสมกับหลักเกณฑ์ของโครงการ เสนอมายัง สปช. เพื่อนำส่งกระทรวงในรูปแบบพัฒนาจังหวัด(ตามแบบ กชช. 3)</p>	<p>ก. มีการบริหารหลายระบบ โดยเกือบทุกโครงการมีระบบบริหารแยกต่างหากจากกัน</p> <p>ข. ไม่มีการประสานแผนทั้ง 2 ระบบ โดยเกือบทั้งหมดเป็นแบบจากบนลงล่าง ยกเว้นโครงการ กสช.</p> <p>ค. ไม่มี</p> <p>ง. กรมเป็นผู้รับผิดชอบในการคัดเลือกพื้นที่</p>

ระบบ	แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน	การพัฒนาชนบทแนวเก่า
การปฏิบัติ	<p>จ. ใช้แผนจังหวัดเป็นแผนประสานโครงการของรัฐบาลให้สอดคล้องกันระหว่างปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น (ตามแบบ กชช. 4)</p> <p>ก. กำหนดให้มีแผนปฏิบัติการหรือพื้นที่ดำเนินการให้เสร็จก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ (ตามแบบ กชช.5)</p> <p>ข. การบริหารเงินงบประมาณยึดพื้นที่ปฏิบัติการเป็นหลักในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่จะทำให้ต้องปรึกษากับจังหวัดก่อน(ตามแบบ กชช.7)</p>	<p>จ. แผนจังหวัดเดิมไม่กำหนดให้เป็นแผนประสานงาน</p> <p>ก. แผนปฏิบัติการหรือพื้นที่ดำเนินการกำหนดหลังวันเริ่มปีงบประมาณ</p> <p>ข. กรมเป็นผู้เปลี่ยนพื้นที่ เงินจะเบิกจ่ายไปใช้ได้ขึ้นอยู่กับกรม</p>
การประเมินผล	<p>ก. การกำหนดพื้นที่ปฏิบัติการแน่นอนสามารถทำการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพขึ้นทุกระดับ คือ ระดับชาติ กระทรวง และจังหวัด</p> <p>ข. จัดให้มีระบบกรณีเครื่องชี้การพัฒนาระดับหมู่บ้านและอำเภอ ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ว่าพื้นที่นั้นเปลี่ยนแปลงอย่างไรที่จุดใด โดยเป็นข้อมูลที่ทุกฝ่ายสามารถชี้ร่วมกัน</p>	<p>ก. การติดตาม และประเมินผลทำได้เป็นรายโครงการเท่านั้น</p> <p>ข. ไม่มีระบบการประเมินผลที่จะชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาของพื้นที่หรือมีกี่ตำบลคนทำงาน ไม่มีการเผยแพร่ประสานงานซึ่งกันและกันเพื่อที่จะนำมาใช้ประโยชน์</p>

หลักการและสาระสำคัญของแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน

หลักการสำคัญ 5 ประการที่ถือเป็นนโยบายการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน คือ(7: 72)

1. ให้ความสำคัญแก่พื้นที่ชนบทที่มีสภาพปัญหาความยากจนอยู่หนาแน่นตามอำเภอและกิ่งอำเภอที่กำหนดไว้เป็นรายหมู่บ้าน



2. พัฒนาระบบประชาชนในพื้นที่ยากจนให้พออยู่ พอกิน และได้รับบริการเบื้องต้นที่จำเป็นเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่อย่างทั่วถึง
3. ปรับปรุงให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้นตามลำดับ
4. แก้ไขปัญหาที่ประชาชนเผชิญอยู่ในท้องถิ่น โดยเน้นวิธีการแบบง่าย ๆ ที่ประชาชนทำได้เองและใช้ทุนน้อย
5. ให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหของตนเองให้มากที่สุด

สาระสำคัญของแผนพัฒนาชนบทยากจน คือ การดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ที่จะสามารถแก้ปัญหาความยากจนให้ได้ตรงจุดที่สุด ดังนั้นการที่จะเลือกดำเนินการโครงการใด นั้น ต้องอาศัยกลยุทธ์ 3 ข้อ เป็นข้อกำหนด คือ (4: 4)

1. หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่โครงการที่เน้นในด้านความสามารถของคน ให้ประชาชนทุกคนมีความสามารถในการดำเนินชีวิตขั้นพื้นฐานเพิ่มขึ้น เช่น สุขภาพอนามัย เรื่องกินที่ใช้ในการเพาะปลูก เรื่องเกี่ยวกับปศุสัตว์

2. หลักเศรษฐกิจในเขตชนบทยากจน การคัดเลือกโครงการสำหรับดำเนินการในพื้นที่ชนบทยากจน โดยยึดหลักการทางเศรษฐกิจที่สำคัญ 2 ประการ คือ การลดค่าใช้จ่ายของประชาชน และการหลีกเลี่ยงการส่งเสริมให้ประชาชนมุ่งเพิ่มผลผลิต โดยเสี่ยงภัยเกินขอบเขต อันอาจจะทำให้ประชาชนยากจนต้องประสบการขาดทุน ในกรณีของการลดรายจ่ายของประชาชน นั้น โครงการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาพื้นที่ชนบทยากจนโดยถือหลักการว่า การเพิ่มรายได้ของประชาชนแต่อย่างเดียวก็น่าจะได้เคยเป็นมาตลอดเวลานั้น ไม่สามารถที่จะช่วยเหลือประชาชนยากจนได้เพียงพอ จำเป็นจะต้องมีโครงการเฉพาะเพื่อลดค่าใช้จ่ายของประชาชนที่ชักจูงด้วย เช่น การช่วยลดค่าเช่าโค-กระบือ เพื่อใช้ไถนา โดยการให้เช่าโค-กระบือ การช่วยให้เปิดไถซึ่งเป็นอาหารที่สำคัญในชนบทไม่ตาย ให้มีกินโดยไม่ต้องซื้อหา การให้บริการทางการแพทย์และความรู้ด้านสาธารณสุขที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ฯลฯ ส่วนในกรณีหลักการ ไม่ส่งเสริมให้ประชาชนเสี่ยงภัย นั้น เน้นให้ประชาชนสามารถเพิ่มผลผลิตโดยใช้เทคนิคที่ไม่ต้องลงทุนเป็นเงินสักระยะหนึ่ง ทั้งนี้เพราะการนำเอาเทคนิคที่มีราคาแพงและต้องการความรู้สูง อาจเป็นอันตรายแก่ประชาชนในพื้นที่ชนบทยากจน ซึ่งขาดความรู้ และไม่มีเงินทุนพอที่จะเสี่ยงภัยได้ ดังนั้น หลักเศรษฐกิจในเขตยากจนจึงได้แก่

การพยายามรักษาต้นทุนที่เป็นเงินสกีให้ต่ำที่สุด โดยหันไปเน้นเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพ โดยอาศัยแรงงานให้มากที่สุด เช่น ส่งเสริมให้ใช้ปุ๋ยอินทรีย์ และส่งเสริมพันธุ์พืชที่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่

3. หลักการพึ่งตนเอง ได้แก่การเลือกโครงการประเภทที่ประชาชนยากจนสามารถร่วมกันทำอย่างได้ผล และเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น เช่น ธนาคารข้าว ธนาคารโค-กระบือ ธนาคารยา เป็นต้น

การดำเนินงานโครงการตามแผนพัฒนาชนบทยากจนอีกหลักที่ว่า ประชาชนจะต้องช่วยกันและร่วมมือกับรัฐบาลแก้ปัญหาและสภาพความเป็นอยู่ในหมู่บ้านของคนที่งั้น หลักในการดำเนินงานโครงการดังกล่าว อาจสรุปได้ ดังนี้

1. ดำเนินการตามความต้องการของประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาในหมู่บ้าน
2. ประชาชนจะต้องเข้าร่วมในการทำงาน
3. ไม่ยู่ให้ประชาชนเสียลงทุนเป็นเงินจำนวนมาก ซึ่งอาจทำให้เกิดการขาดทุนหรือเคียดระอน แต่ส่งเสริมให้ใช้วิธีการแก้ปัญหาแบบง่าย ๆ และใช้เงินทุนน้อยโดยประชาชนทำด้วยตนเอง
4. ต้องการช่วยลดภาระรายจ่ายของประชาชนมากกว่าการเพิ่มรายได้ เนื่องจากการเพิ่มรายได้จะไม่ช่วยลดภาระของประชาชน และรายได้ อาจเพิ่มไม่ทันรายจ่าย ซึ่งจะทวีให้ยากจนต่อไป
5. เมื่อโครงการเสร็จแล้ว ประชาชนจะต้องช่วยกันดูแลรักษาหรือดำเนินการต่อไป

#### การพัฒนาชนบทที่ยากจนด้านการศึกษา

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นับเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ และปัจจุบันการพัฒนาประเทศตามแผนฯ ฉบับที่ 5 ได้เน้นเรื่องพื้นที่ยากจนเป็นพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นกระทรวงหนึ่งในสี่กระทรวงหลักในการพัฒนาชนบทรับผิดชอบโดยตรงเรื่องการศึกษาและวัฒนธรรมของประเทศ หรือถือได้ว่ารับผิดชอบในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั่นเอง

กระทรวงศึกษาธิการ ได้วางนโยบาย แนวทางการดำเนินการ และ

แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทไว้ ดังนี้ (8: 30-31)

### 1. กรอบนโยบายการพัฒนาชนบท

กระทรวงศึกษาธิการมีเจตนามุ่งมั่นที่จะดำเนินการพัฒนาชนบท โดยเน้นการพัฒนาคนในชนบททั้งในและนอกระบบโรงเรียน ให้เป็นคนที่มีคุณภาพในเรื่องต่อไปนี้

1. พัฒนาคนใหม่มีความรู้พื้นฐาน เพื่อนำความรู้ไปใช้ประกอบอาชีพได้ตามความต้องการของแต่ละบุคคล แต่ละครอบครัว ตามความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น
2. พัฒนาคนใหม่มีความรู้ ความเข้าใจในสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบของพลเมืองคือนพึงมีต่อชาติบ้านเมือง มีคุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรม และมีความรักหวงแหนแผ่นดินเกิด
3. พัฒนาคนใหม่มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องสุขภาพอนามัย การป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ การบำรุงรักษาสุขภาพอนามัยให้สมบูรณ์
4. พัฒนาคนใหม่มีความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการพัฒนาชนบท และมีทัศนคติที่ดีต่องานพัฒนาชนบทของรัฐบาล

### 2. แนวทางการดำเนินการ

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดแนวทางการดำเนินการ ไว้ดังต่อไปนี้

1. กระทรวงศึกษาธิการจะระดมสรรพกำลัง ทรัพยากรที่มีอยู่ในทุกหน่วยงานในแต่ละท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาชนบท
2. กระทรวงศึกษาธิการจะให้ความร่วมมือ สนับสนุนหน่วยงานอื่น ๆ ในทุกลักษณะ ที่ดำเนินการพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาล ภายใต้ขอบเขตของงาน และกำลังความสามารถที่กระทรวงศึกษาธิการมีอยู่
3. กระทรวงศึกษาธิการจะจัดให้มีโครงสร้างและรูปแบบ ตลอดจนกระบวนการพัฒนาชนบทให้ผสมผสานกันตั้งแต่ระดับกระทรวงลงไป จนถึงพื้นที่เป้าหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาชนบทที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
4. กระทรวงศึกษาธิการจะใช้สถานศึกษาร่วมกับวัด และ/หรือ ศาสนสถานของทุกศาสนา เป็นศูนย์ดำเนินการพัฒนาชนบทของแต่ละท้องถิ่น

เพื่อให้แนวทางดำเนินการนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผล กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ ดังนี้

1. ให้คณะกรรมการบริหารงานพัฒนาชนบท และศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบท กระทรวงศึกษาธิการ รับนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการที่มอบหมาย และให้ดำเนินการพัฒนาชนบทตามนโยบายอย่างต่อเนื่อง

2. ให้กรมหรือส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการรับผิดชอบและประสานงานพัฒนาชนบทกับกระทรวง และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค

3. ให้มีคณะอนุกรรมการฝ่ายการศึกษา เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ กศจ. ในภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย

- |  |                      |
|--|----------------------|
| 1. ศึกษาธิการเขต   | เป็นที่ปรึกษา        |
| 2. ศึกษาธิการจังหวัด                                     | เป็นประธานอนุกรรมการ |
| 3. หัวหน้าสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการของจังหวัด กรม |                      |

หรือหน่วยงาน ละ 1 คน เป็นอนุกรรมการ

- |                         |                         |
|-------------------------|-------------------------|
| 4. ศึกษาธิการอำเภอเมือง | เป็นกรรมการและเลขานุการ |
|-------------------------|-------------------------|

4. ให้มีคณะอนุกรรมการฝ่ายการศึกษา เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ กพอ. หรือ กพอ.-ก. ในภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย

- |   |                         |
|---|-------------------------|
| 1. ศึกษาธิการอำเภอ  | เป็นประธานอนุกรรมการ    |
| 2. หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ                                | เป็นรองประธานอนุกรรมการ |
| 3. หัวหน้าสถานศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา และกรมอื่น ๆ ในอำเภอ |                         |

ละ 1 คน เป็นอนุกรรมการ

- |                           |                         |
|---------------------------|-------------------------|
| 4. ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ | เป็นกรรมการและเลขานุการ |
|---------------------------|-------------------------|

คณะอนุกรรมการฝ่ายการศึกษา ใน กพอ. มีหน้าที่ ดังนี้

- รวบรวมข้อมูลเพื่อเป็นประโยชน์ในการวางแผนการศึกษาของอำเภอ
- จัดทำโครงการพัฒนาการศึกษาของอำเภอ เพื่อเสนอ กพอ. และ

กศจ. ต่อไป

- ประสานระหว่าง กพอ. กับ กศจ.

4. ติดตามประเมินผลโครงการที่ผ่านการพิจารณา ของ กพอ.
5. ให้ครูในคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล(คปท.) ทำหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในระดับตำบล
6. ให้โรงเรียนร่วมกับวัดหรือ ศาสนสถานทุกศาสนา ร่วมมือและสนับสนุน กิจกรรมการพัฒนาชนบทในพื้นที่เป้าหมาย

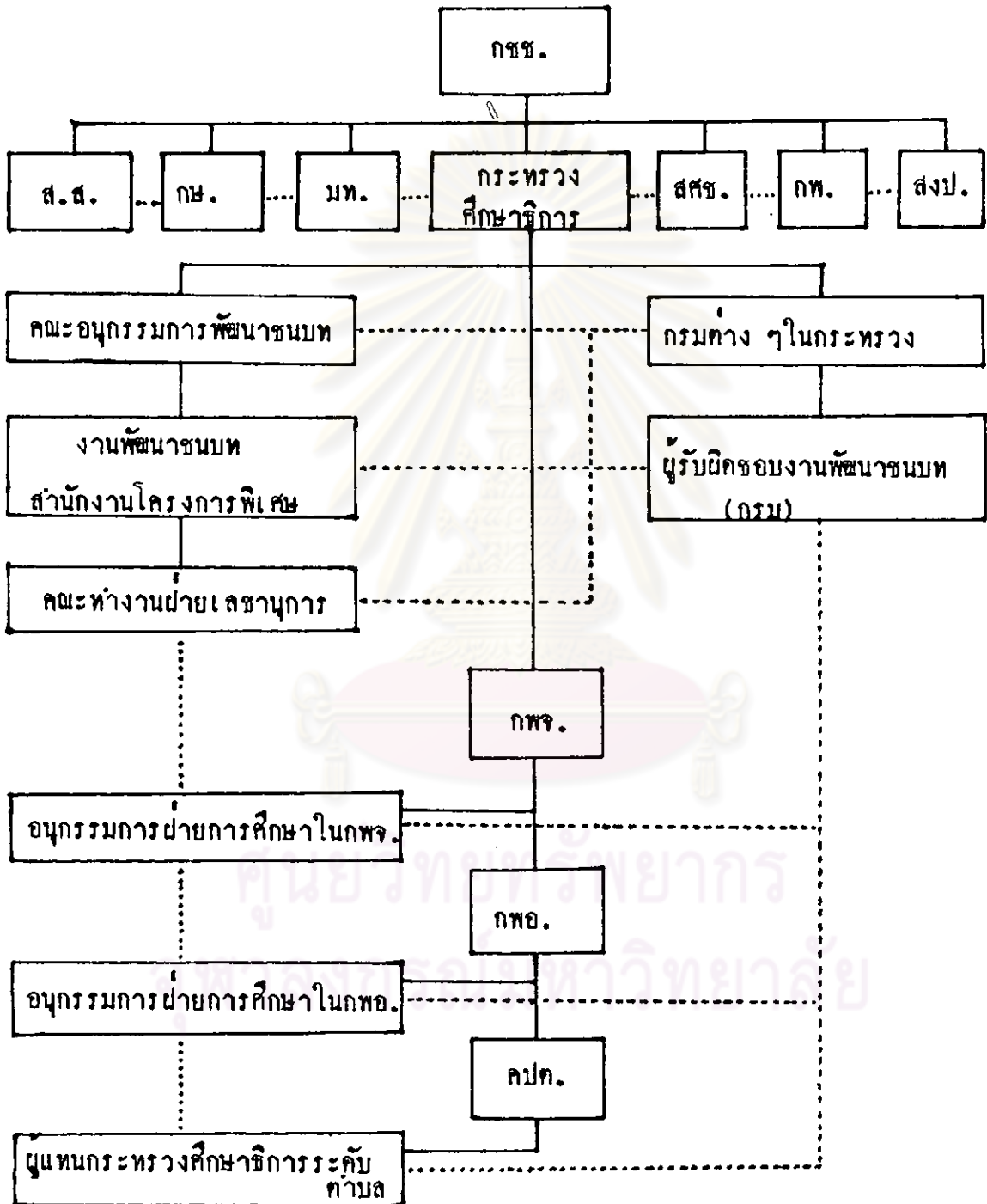
### 3. การบริหารงานพัฒนาชนบท กระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดโครงสร้างการบริหารงานพัฒนาชนบท กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และเจตนารมณ์ของแผนงานฉบับที่ 5 และกรอบนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดโครงสร้างดังรายละเอียดในแผนภูมิที่ 7 (29: 42)

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 7

โครงสร้างการบริหารงานพัฒนาชนบท กระทรวงศึกษาธิการ



————— สายการสั่งงาน  
 ..... สายการประสานงาน

นอกจากงานพัฒนาชนบทยากจน ซึ่งเป็นโครงการพิเศษเร่งด่วนแล้ว กระทรวงศึกษาธิการยังมีงานพัฒนาชนบท ซึ่งดำเนินการปกติของกรมต่าง ๆ อีกมากมาย และที่สำคัญยังมีงานพัฒนาชนบทตามโครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพพ.) แห่งชาติ ในพื้นที่เพื่อความมั่นคง โครงการ อพพ. นี้ ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 มีกระทรวงต่าง ๆ ที่สนับสนุนโครงการ อพพ. 6 กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม (30: 18-22) ในภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ได้สนับสนุนโดยมีแผนหลัก 5 ประการ (30: 34-35) คือ บริการความรู้ สายสามัญ บริการด้านอาชีพสาขาต่าง ๆ บริการส่งเสริมการพลศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม และประเพณี ส่งเสริมบำรุงศาสนา คุรุธรรม และจริยธรรม และบริการสนับสนุนพิเศษ ด้านอื่น ๆ โดยความสนับสนุนของกรม และหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ 10 หน่วยงาน คือ กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมอาชีวศึกษา วิทยาลัยเทคโนโลยี และอาชีวศึกษา กรมการศาสนา สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กรมพลศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมการฝึกหัดครู และกรมสามัญศึกษา มีโครงการสนับสนุนทั้งสิ้น 32 โครงการ

ในการบริหารโครงการ อพพ. ศษ. ของกระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดโครงสร้างการบริหาร ดังรายละเอียดในแผนภูมิที่ 8 แบ่งการบริหารออกเป็น ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค คือ

ก. การบริหารส่วนกลาง มีรองปลัดกระทรวงท่านหนึ่ง เป็นผู้บริหารโครงการอพพ. ศษ. มีคณะกรรมการผู้ช่วยปฏิบัติ 3 คณะ คือ คณะกรรมการอำนวยการ อพพ. ศษ. คณะกรรมการดำเนินงาน อพพ. ศษ. กรมต่าง ๆ และคณะกรรมการประสานและปฏิบัติราชการ

ข. การบริหารส่วนภูมิภาค

1. คณะกรรมการบริหารโครงการ อพพ. ศษ. จว. มีศึกษาธิการจังหวัด เป็นประธาน ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าสถานศึกษาสังกัดต่าง ๆ (เว้น สปช.) เป็นกรรมการ

2. คณะกรรมการบริหารโครงการ อพพ. ศษ. อ. หรือกิ่ง อ. มีศึกษาธิการอำเภอ เป็นประธาน

หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นรองประธาน

หัวหน้าสถานศึกษาในสังกัดอำเภอที่เกี่ยวข้อง และข้าราชการหรือบุคคลอื่นที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ และผู้ช่วยศึกษานิเทศก์อำเภอ เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ร่วมกันพิจารณา วางแผน กำกับดูแล อำนวยการ ประสานงาน ตรวจสอบและประเมินผลรายงานผลงาน อพป.ศธ. ทุกโครงการในเขตรับผิดชอบ

3. คณะกรรมการที่ปรึกษาคณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม ประจำหมู่บ้าน อพป. โดยนายอำเภอแต่งตั้งครูประถมศึกษาที่มีความเหมาะสม หมู่บ้าน ละ 1 คน มีหน้าที่ ร่วมประชุม ประสานงาน ช่วยเหลือแนะนำการปฏิบัติงานด้านการศึกษา

#### 4. แผนงานและโครงการพัฒนาชนบทของกระทรวงศึกษาธิการ

ก. โครงการในแผนพัฒนาชนบทยากจน ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการในการดำเนินการระหว่างปี 2525-2529 มีทั้งสิ้น 5 โครงการ คือ (4: 37)

1. โครงการผลิตหนังสือเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสังคม เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2525 ในความรับผิดชอบของกรมการฝึกหัดครู
2. โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขตยากจน เริ่มดำเนินการในปี 2526 ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
3. โครงการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อเสริมสร้างการพัฒนาชนบทยากจน เริ่มดำเนินการในปี 2526 ในความรับผิดชอบของกรมการศึกษานอกโรงเรียน
4. โครงการส่งเสริมบทบาทผู้นำท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาชนบทยากจน เริ่มดำเนินการในปี 2527 ในความรับผิดชอบของกรมการฝึกหัดครู กรมการศาสนา กรมการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานการประถมศึกษา และสำนักงานวัฒนธรรม
5. โครงการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือในเขตชนบทยากจน เริ่มดำเนินการในปี 2527 ในความรับผิดชอบของกรมการศึกษานอกโรงเรียน

ข. แผนงานโครงการอื่น ๆ

กระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะกระทรวงหลักกระทรวงหนึ่งร่วมกับ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข ได้กำหนด



แผนงานและโครงการ ที่ทำการประสานตั้งแต่ระดับกระทรวงถึงระดับตำบล ในเขตพื้นที่ชนบททั่วไป 7 แผนงาน 45 โครงการ (30: 7) มีกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบ 11 กรม และแผนพัฒนาหมู่บ้าน อพป. เพื่อความมั่นคง 32 โครงการ มีกรมในสังกัดร่วมรับผิดชอบสนับสนุน 10 กรม (30: 43-55)

จะเห็นว่า ในพื้นที่ชนบทยากจน นอกจากจะมีโครงการหมวดพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน 5 โครงการแล้ว โครงการในพื้นที่ชนบททั่วไปหมวดกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 45 โครงการ และโครงการหมวดความมั่นคง 32 โครงการยังสามารถดำเนินการได้รวมเป็น 82 โครงการที่สามารถปฏิบัติการในพื้นที่ชนบทยากจน โครงการดังกล่าวที่สำคัญโดยเฉพาะในความรับผิดชอบของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ที่ได้มีการปฏิบัติอย่างกว้างขวาง คือ โครงการศึกษาผู้ใหญ่สายสามัญ โครงการศึกษาผู้ใหญ่สายอาชีพ โครงการกลุ่มสนใจ โครงการที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน โครงการศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จ โครงการโสศกทัศน์ศึกษา ฯลฯ

ส่วนโครงการในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีครูในสังกัดกระจายอยู่ในชนบทมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ อาทิ เช่น โครงการเปิดขยายชั้นเด็กเล็กในท้องถิ่นที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจ โครงการส่งเสริมการศึกษาในท้องถิ่นที่ใช้ภาษาอื่นมากกว่าภาษาไทย โครงการอนามัยโรงเรียน โครงการอาหารกลางวัน ฯลฯ

สำหรับกรมอื่น ๆ ที่ปฏิบัติทั่วไป อาทิ เช่น โครงการพัฒนาวัดให้เป็นศูนย์กลางวัฒนธรรมท้องถิ่น ของกรมการศาสนา โครงการกีฬา นันทนาการ ชุมนบท ของกรมพลศึกษา โครงการพัฒนาและส่งเสริมงานสหกรณ์ไปสู่ชนบท ของกรมการฝึกหัดครู โครงการฝึกอบรมการเกษตรระยะสั้น ของวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## การประสานงานกับการบริหารองค์การ

### ก. ความหมายและความสำคัญของการบริหารและการประสานงาน

การบริหาร คือ การจัดการ ช่วยเหลือ ส่งเสริม ควบคุม ดูแลและกระทำ  
อย่างอื่นทุก ๆ อย่างเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ทั้งในด้านปริมาณ  
และคุณภาพ (13: 2)

อรรถ วัชรธรรม กล่าวไว้ว่า (9: 12)

การบริหาร เป็นการกระทำงานสิ่งหนึ่งสิ่งใดของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มุ่งถึง  
ความสำเร็จร่วมกันโดยยึดหลักประหยัคและประสิทธิภาพ และความสำเร็จนั้น จะคง  
เป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการ ในผลงานนั้น จึงเห็นได้ว่า การบริหารงานเป็นทั้งศาสตร์  
และศิลป์

นพพงษ์ บุญจิตราภุสย์ กล่าวไว้ว่า (31: 72)

การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือ  
ดำเนินการอย่างประสานสัมพันธ์และมีระบบระเบียบ กฎเกณฑ์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์  
อย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่บุคคลดังกล่าวได้ร่วมกันกำหนด มีความเห็นและรับรู้เข้าใจ  
วัตถุประสงค์นั้นตรงกัน โดยอาศัยทรัพยากร เทคนิค และกระบวนการต่าง ๆ อย่าง  
เหมาะสม

การบริหารจึงเป็นกิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการ  
เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกันการบริหารเป็นทั้ง  
ศาสตร์และศิลป์ เหตุที่ถือได้ว่าการบริหารเป็นศาสตร์ก็เพราะว่า การบริหารมีหลักการ  
และทฤษฎี สามารถสังเกต ( Observe ) ได้ อธิบาย ( Explain ) ได้ ทำนาย  
( Predict ) ได้ และควบคุม ( Control ) ได้ และการบริหารถือว่าเป็นศิลปะ ก็  
เพราะว่าเป็นกระบวนการนำศาสตร์ทางการบริหารไปใช้เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของ  
งานและความพึงพอใจของผู้ร่วมงาน ( Job Satisfaction )

สำหรับความหมาย"การประสานงาน" นั้น ได้มีนักวิชาการ นักบริหารอธิบาย  
และให้ความหมายไว้มากมาย แต่ก็จะอยู่ในลักษณะที่อธิบาย สันนิษฐาน สอดคล้องกันกล่าว  
คือ

สมพงษ์ เกษมสิน อธิบายว่า "การประสานงาน คือ ความร่วมมือร่วมใจ

ในการปฏิบัติกิจกรรมเขียนงานให้เรียบร้อย และสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมบูรณ์ และสำเร็จตามเป้าหมายในเวลาที่กำหนด" (32: 29)

เกษม สุวรรณกุล กล่าวว่า "การประสานงาน คือ การที่บุคคลหรือหน่วยงาน ในองค์การทำงานร่วมกันกับบุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน" (33: 1)

มูนนี่ (James D. Mooney) อธิบายว่า "การประสานงาน หมายถึง วิธีที่ใช้ การร่วมมือประสานงานกันเป็นกลุ่ม เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์การ" (34: 86)

เสถียร เติงออร่าม อธิบายว่า "การประสานงาน หมายถึง การร่วมใจ ร่วมใจ พร้อมทั้งกำลังกายด้วยความสมัครใจ โดยเสรี ร่วมกันประกอบกิจกรรมเพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่ได้ตั้งเอาไว้ให้ลุล่วงด้วยดี" (35: 233)

พรณี ประเสริฐวงศ์ และคณะ อธิบายว่า "การประสานงาน หมายถึง การจัดให้มีประสานสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ เพื่อให้ดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ร่วมกัน" (36: 200)

พັນ บุญรักพันธุ์ อธิบายว่า

การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบการทำงานเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันทำงานและให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้อนกัน ชักแย้งกันหรือหลอกล้อกัน ทั้งนี้ เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น การประสานงานเป็นการเอางานของงานมาประสานกัน เพื่อก่อให้เกิดความสัมพันธ์ ในการทำงาน (37: 106)

กัญญา สาทร อธิบายว่า "การประสานงาน หมายถึง การจัดให้ผู้นำของ หน่วยงานย่อยทุกหน่วยพบปะปรึกษาหารือกัน เพื่อให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น หรือ ทราบเรื่องการทำงานของผู้อื่น และเพื่อให้งานสัมพันธ์กัน ไม่ชักแย้งกัน โดยยึด เป้าหมายขององค์การเป็นหลัก" (13: 210)

บรรณสิทธิ์ สติบแสง ได้อธิบายไว้ในเชิงของการควบคุมดูแลว่า "การ ประสานงาน คือ กระบวนการที่จะตรวจตราดูแลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย

บรรลุป้าหมายอันเป็นวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น ๆ โดยลักษณะสามัคคี สมานฉันท์ และมีประสิทธิภาพมากที่สุด" (38: 206)

นพพงษ์ บุญจิตราภุศลย์ อธิบายว่า

การประสานงาน เป็นกระบวนการเชื่อมสัมพันธ์เกี่ยวกับบุคคล วัตถุ และทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน โดยจะเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับหน่วยงาน หรือระหว่างหน่วยงานหนึ่งกับอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งไม่ว่าเป็นหน่วยงานนั้น จะต้องมีเป้าหมายอยู่อย่างเดียวกันหรือหวังผลอย่างเดียวกัน แต่การประสานงานจะช่วยให้รู้ซึ่งกันและกันว่า ใครกำลังทำกิจกรรมอะไรอยู่ และเพื่อเร่งรัดการทำงานให้เสร็จพร้อม ๆ กัน ในกรณีที่ต้องการผลงานอย่างนั้นให้เสร็จภายในเวลาเดียวกัน (39: 85)

หลุยส์ จาปาเทศ กล่าววว่า (40: 82)

การประสานงาน เป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้บริหาร ทำให้คนต่างกันสามารถผนึกกำลังร่วมกันทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ การประสานงาน และการสื่อความหมาย มีความสัมพันธ์ต่อกัน โดยเฉพาะในองค์การ หรือหน่วยงานขนาดเล็ก ผู้บริหารจะทำหน้าที่ทั้งผู้ประสานงานและผู้สื่อความหมาย การประสานงานเปรียบเสมือนภาพเขียน การสื่อความหมาย เปรียบเสมือนส่วนที่เป็นรายละเอียดของภาพนั้น

สมพงษ์ เกษมสิน กล่าววว่า (10: 163)

การประสานงานนั้น มีความสำคัญต่อการบริหารเป็นอันมาก และหากมุ่งหมายที่จะให้การบริหารสำเร็จลุล่วงไปก็ด้วยดี สิ่งสำคัญที่ไม่ควรจะลืม และมองข้ามไป คือ การประสานงาน และควรพิจารณาถึงความสัมพันธ์ และความสำคัญของการประสานงาน

ความสัมพันธ์และความสำคัญของการประสานงานกับการบริหาร องค์การ โดยสรุปเป็นข้อ ๆ ดังนี้ คือ (10: 163-164)

1. การประสานงานเป็นกระบวนการในการบริหาร ในการบริหารนั้น ลำดับขั้นและกระบวนการที่สำคัญของการบริหาร ตามหลักการของเฟย์โยล (Fayol) หรือ กุลลิค (Gulick) การประสานงานก็เป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการบริหาร จะขาดเสียมิได้ อุปสรรคและปัญหาทั้งหลายทั้งปวงก็ล้วนมีส่วนเกี่ยวพันกับการประสานงานแทบทั้งสิ้น กล่าวคือ

เฟย์โยล (Henri Fayol)

นักวิศวกรชาวฝรั่งเศส ได้กำหนด

หลักการทั่วไปทางการบริหารที่เรียกว่า "A General Approach To Administration"

ประกอบด้วยกระบวนการบริหาร 5 ประการ คือ

1. To Plan หมายถึง การศึกษางานในอนาคต และจัดการวางแผน  
เพื่อปฏิบัติ
2. To Organize หมายถึง การรวบรวมวัสดุ เครื่องมือ และกำลังคน  
แล้วจัดการแบ่งงานทั้งวัสดุ และกำลังคนออกไปตามหน้าที่ของงาน
3. To Command หมายถึง การบังคับบัญชา สั่งการให้บุคคลในหน่วยงาน  
ปฏิบัติงาน
4. To Coordinate หมายถึง การประสานงานให้กิจการทุกอย่างดำเนิน  
ไปอย่างประสานสัมพันธ์กัน มีความสะดวกต่อการปฏิบัติ และบรรลุผลสำเร็จ

เทอร์รี่ (George Terry) ได้สนับสนุนความคิดของ เฟโยล (Fayol) และเทอร์รี่ ได้จัดให้การประสานงานเป็นกระบวนการหนึ่งในห้ากระบวนการบริหารของเขา เช่นกัน ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม และอธิบายการประสานงานว่า เป็นกระบวนการที่จัดลำดับกิจกรรม การปฏิบัติและความพยายามต่าง ๆ ให้มีผลเกิดขึ้นตามช่วงเวลาที่เหมาะสม สอดคล้อง และผสมกลมกลืนกัน การปฏิบัติดังกล่าว จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน (41: 410)

5. To Control หมายถึง การควบคุมให้งานทุกอย่างดำเนินไปตามกฎเกณฑ์หรือตามคำสั่งที่ได้กำหนดไว้ (39: 9-12)

กลุสิก และเออร์วิค (Luther H. Gulick & Lyndall Urwick)

นักรัฐศาสตร์และนักวิศวกรรมชาวอเมริกัน ได้เสนอหลักการบริหารซึ่งเป็นที่นิยมและยอมรับกันจนปัจจุบันนี้ ประกอบด้วย 7 ประการ เรียกสั้น ๆ ว่า "POSDCORB" คือ (39: 36-37)

1. Planning หมายถึง การวางแผน หรือวางโครงการอย่างกว้าง ๆ ว่ามีงานอะไรบ้างที่จะต้องทำตามลำดับ พร้อมทั้งวางแผนปฏิบัติ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้น ๆ ก่อนลงมือปฏิบัติการ

2. Organizing หมายถึง การจัดรูปโครงสร้าง และเค้าโครงการบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อย หรือตำแหน่งต่าง ๆ ของหน่วยงาน

ให้ชัดเจน พร้อมกัวยกหนดลักษณะ และวิธีการที่ก่อก่อสัมพันธ์กันตามลำดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ สูงต่ำลดหลั่นกันไป

3. Staffing หมายถึง การบริหารงานอันเกี่ยวกับตัวบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ทุกประเภทของหน่วยงาน การบริหารงานดังกล่าว รวมทั้งแต่การแสวงหากคนมาทำงาน การบรรจุ แต่งตั้ง การฝึกอบรมพัฒนาบุคคลที่บรรจุแต่งตั้งไว้แล้ว การบำรุงขวัญ การเลื่อนขั้นและการลดขั้น ตลอดจนการให้พ้นจากงาน และการบำรุงรักษาสภาพของการทำงานที่ดี และมีประสิทธิภาพให้คงอยู่ตลอดไป

4. Directing หมายถึง การอำนวยความสะดวกหลังจากได้วิเคราะห์และพิจารณาแผนโดยรอบคอบแล้ว รวมทั้งการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ๆ ในฐานะผู้บริหารเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน

5. Coordinating หมายถึง การประสานงาน หรือสื่อสัมพันธ์หน่วยงานย่อย หรือตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การ หรือส่วนงานใหญ่ ๆ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกัน แต่ทุกหน่วยงานทำงานประสานกลมกลืนกัน เพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การหรือหน่วยงานใหญ่ร่วมกัน

6. Reporting หมายถึง การเสนอรายงาน ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งเบื้องบนและเบื้องล่าง การเสนอรายงานทำให้ผู้บังคับบัญชารับความก้าวหน้าของงานทุกระยะ สะดวกแก่การประสานงานกับหน่วยงานอื่นในขณะเดียวกัน การเสนอรายงานให้ผู้ร่วมงาน หรือผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทราบด้วย จะเป็นการสร้างความเข้าใจ อันดีและเป็นการบำรุงขวัญไปในตัว การเสนอรายงานจำเป็นต้องมีการบันทึกหลักฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติไว้เป็นระยะ ๆ มีการวิจัยประเมินผล และมีการตรวจสอบเป็นระยะ จึงจะสามารถทำงานได้ถูกต้อง รัทกุม และสมบูรณ์

7. Budgeting หมายถึง การจัดทำงบประมาณการเงิน การวางแผนหรือโครงการใช้จ่ายเงิน การบัญชี และการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินโดยรอบคอบและรัทกุม

จากหลักการหรือกระบวนการบริหารของเฟโยล (Fayol) หรือ กุลิก และ เออร์วิก (Gulick & Urwick) จะเห็นได้ว่า การประสานงาน (Coordination) เป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการบริหาร ถ้าขาดขั้นตอนการประสานงานนี้แล้ว

การปฏิบัติงานก็จะขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้

2. การประสานงานเป็นระเบียบธรรมเนียมในการบริหารงาน ในการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตาม มักจะได้อำนาจระเบียบในการปฏิบัติงานไว้ให้มีการประสานงานกันเสมอ โดยเฉพาะในองค์กรของรัฐบาลมักจะเน้นในเรื่องระเบียบปฏิบัติการประสานงานเป็นอันมาก จนอาจกล่าวได้ว่าระเบียบวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการประสานงานนี้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมาในวงการบริหาร

3. การประสานงานเป็นหน้าที่ของนักบริหาร ความสำเร็จของการประสานงานขึ้นอยู่กับบทบาท และความสามารถของนักบริหาร หรือหัวหน้างานเป็นอันมาก เพราะภาระหน้าที่ที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของนักบริหาร คือการใช้ภาวะผู้นำ ให้นำเอาทรัพยากรในการบริหารที่มีอยู่มาใช้ในการทำงาน ให้มีลักษณะสมานฉันท์ เพื่อให้งานแต่ละส่วนสอดคล้องต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ

จากความหมายและความสำคัญของการประสานงานที่นักบริหารและนักวิชาการได้กล่าวและอธิบายไว้ข้างต้น จะเห็นได้ว่า การประสานงานเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญของการจัดการและการบริหารองค์กรให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ คือได้ทั้งผลงานและความสุข ความพอใจ ของผู้ร่วมงาน ในทำนองเดียวกันจะเห็นได้ว่า การประสานงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ จะก่อให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน แย่งงานกันหาสูญเสียและสิ้นเปลือง ทรัพยากรทางการบริหารโดยไม่จำเป็น

#### ข. แนวคิดเกี่ยวกับการประสานงานกับการจัดองค์กร

ปัญญา สารธร กล่าวว่า "องค์กร หมายถึง การรวมกำลังของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน" (13: 216)

องค์กรมิใช่เป็นแต่เพียงกลุ่มคนเท่านั้น แต่องค์กรเกิดขึ้นได้โดยที่มีวัตถุประสงค์ และมุ่งหมายจะให้วัตถุประสงค์เหล่านั้นบรรลุผล ฉะนั้นองค์กรจึงประกอบด้วยสมาชิกที่เข้าร่วมกันดำเนินการ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อให้บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ร่วมกัน (9: 179)



การจัดองค์การ หมายถึง การจัดการที่ยุ่งยากซับซ้อนให้อยู่ในรูปของหน่วย  
 การจัดการ และมีการกำหนดความสัมพันธ์อย่างมีระเบียบแบบแผนระหว่างบุคคลากรที่  
 ได้รับมอบหมายภารกิจต่าง ๆ กัน (42: 19)

หากพิจารณาการประสานงานกับการจัดโครงสร้างขององค์การ จะพบว่า  
 ในองค์การที่มีขนาดเล็ก โดยปกติแล้วจะมีการจัดโครงสร้างองค์การอย่างง่าย ๆ อาจ  
 จะเกี่ยวข้องกับการมอบหมายงานไปยังบุคคลต่าง ๆ อย่างง่าย ๆ เท่านั้น แต่ในกรณีที่เป็น  
 องค์การขนาดใหญ่ การจัดโครงสร้างองค์การจะมีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้น และเพื่อ  
 ให้เกิดประสิทธิภาพของงานจะต้องมีการประสานงานหรือประสานคนเข้าด้วยกัน การ  
 จัดองค์การโดยการแบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ หรือจัดเป็นแผนกงาน ( Departmentation )  
 คือ มีการรวมกลุ่มงานและบุคคลเข้าด้วยกันเป็นแผนกงาน ซึ่งมีหลายวิธีและวิธีที่นิยมกัน  
 คือ (43: 96)

1. การจัดแผนกงานตามหน้าที่
2. การจัดแผนกงานตามสินค้า และ
3. การจัดแผนกงานตามสถานที่

ผลของการจัดแบ่งส่วนต่าง ๆ ขององค์การ โดยเฉพาะการจัดสายงานตาม  
 หน้าที่ ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ แยกออกจากกัน ผลงานที่ได้จากแต่ละหน่วยงานไม่ประสาน  
 สอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการที่จะประสานระหว่างหน่วยงาน และกระบวนการ  
 การดังกล่าวนี้ก็คือ "การประสานงาน" ซึ่ง แกร์รี่ เดสเตอร์ (Garry Desster) ได้เสนอ  
 แนวคิดการประสานงานในทฤษฎีองค์การ ไว้ดังนี้ (44: 124-128)

1. การประสานงานในทฤษฎีองค์การแบบเก่า ( Coordinating in  
 Classical Organization Theory )

นักทฤษฎีองค์การสมัยเก่ายอมรับว่า การประสานงานมีความสำคัญ เป็นองค์  
 ประกอบเบื้องต้นอย่างหนึ่งในการบริหารงาน

กลไกของการบริหารแบบเก่า ส่วนมากขึ้นอยู่กับ กฎ ( Rules ) แผน  
 ( Plans ) และสายการบังคับบัญชาขององค์การ ( Organization Hierachy )  
 เพื่อให้การประสานงานสัมฤทธิ์ผล กฎและแผน ซึ่งเป็นลักษณะของการตัดสินใจล่วงหน้า  
 เพื่อเป็นทิศทางในการดำเนินการ เมื่อสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปมากขึ้น กฎที่ได้ตั้งไว้

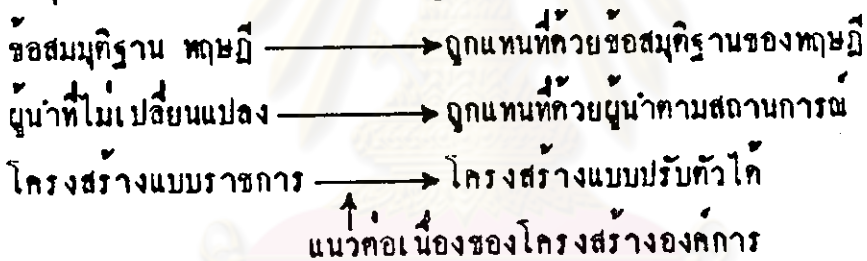


ไม่สามารถครอบคลุมสิ่งที่คาดหวังไว้ล่วงหน้าได้เพียงพอ จึงต้องมีการใช้แผนและทัศนคติ  
 แขน นำไปสู่ความสำเร็จร่วมกันแต่ถ้าสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว กฎหรือ  
 แผน ที่ใช้อยู่อาจใช้การไม่ได้ แต่การประสานงานจะช่วยให้ดำเนินการไปสู่ความสำเร็จ  
 โดยผ่านทางสายการบังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาก็จะมีการ "ยอมรับ" อยู่แล้ว

นักทฤษฎีองค์การสมัยเก่า เห็นว่า การใช้ กฎ แผน และสายการบังคับบัญชา  
 เป็นเทคนิค "มาตรฐาน" ในการประสานงานที่สัมฤทธิ์ผล วิธีการดังกล่าวนี้ ปัจจุบันก็  
 ยังใช้อยู่ในทุกองค์การ ดังนั้น จึงถือว่าเป็นเทคนิคเบื้องต้นในการประสานงาน

2. การประสานงานในทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ ( Coordination in  
 Contemporary Organization Theory )

องค์การสมัยใหม่ได้มีการออกแบบโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมกับ  
 สถานการณ์ มีความคล่องตัวและสามารถปรับตัวได้สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกได้  
 ที่ยิ่งขึ้น สนับสนุนการใช้เทคนิคของความเป็นผู้นำและการจูงใจที่ทันสมัย (43: 158)



ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่มีการจัดรูปแบบขององค์การที่มีกลไกการประสานงาน  
 พิเศษขึ้น ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่ติดต่อประสานงาน คณะกรรมการและคณะกรรมการ  
 พิเศษ องค์การแบบเมทริก และผู้ประสานงานอิสระ

ผู้ติดต่อประสานงาน ( Liaison ) เจย์ กัลเบรธ ( Jay Galbraith )  
 แนะนำว่า "เมื่อการติดต่อระหว่าง 2 แผนกงาน มีการเติบโตขึ้น จะเป็นการประหยัค  
 ถ้าได้มีการจัดตั้งบุคคลที่มีหน้าที่ลักษณะงานพิเศษ รับผิดชอบในการติดต่อสื่อสาร"

คณะกรรมการ ( Committee ) ผู้ติดต่อประสานงานจะปฏิบัติงานโดยสลับ  
 หากมีการปฏิบัติหน้าที่เพียง 2 หรือ 3 อย่าง หรือปฏิบัติงานของผู้บริหารเพียง 2 หรือ  
 3 คน แต่เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น เช่นในการประสานงาน 7 หรือ 8 หน่วยงาน การ  
 ติดต่อโดยตรงตามบทบาทของผู้ติดต่อประสานงานอาจไม่ครอบคลุม จึงจัดให้มี

คณะกรรมการระหว่างหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ มีการประชุมเป็นระยะ เพื่อพิจารณาปัญหาาร่วมกัน รวมทั้งการสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยงานให้เกิดขึ้น

องค์การแมทริก (Matrix Organization) เป็นการจัดองค์การที่มีลักษณะที่ผู้บริหารจะได้รับมอบหมายในหน้าที่ของโครงการแต่ละโครงการ โดยได้รับมอบอำนาจและความรับผิดชอบ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตามโครงการได้สำเร็จ และจะได้รับบุคลากรจำนวนหนึ่งจากแผนกงานที่มีหน้าที่ต่าง ๆ กัน มีอำนาจในการจัดการกับบุคลากรที่ได้รับเป็นลักษณะแบ่งส่วนงานหรือแผนกงานแบบชั่วคราว หลังจากการปฏิบัติภารกิจสำเร็จแล้ว บุคลากรจะไปปฏิบัติงานตามสังกัดเดิม และรับงานใหม่ต่อไป

โครงสร้างองค์การแบบแมทริก เป็นรูปแบบขององค์การแบบผสมที่ประกอบขึ้นด้วยทั้งลักษณะโครงสร้างตามหน้าที่ และโครงสร้างแบบโครงการ บางครั้งอาจใช้ องค์การแบบแมทริกกับองค์การแบบโครงการแทนกันได้ แต่มีข้อแตกต่างตรงที่ องค์การแบบโครงการเมื่อได้ปฏิบัติงานหรือโครงการสำเร็จแล้ว องค์การนั้นก็เลยหายไป ผู้ที่บังคับบัญชาอาจถูกมอบหมายหรือจ้างให้ไปทำงาน หรือโครงการใหม่ต่อไป หรือไม่ได้สามารถเลิกจ้างหรือให้ออกจากงานไปเลย

ข้อดีของโครงสร้างแบบแมทริก

1. โครงการจะถูกให้ความสำคัญด้วยการแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นผู้ควบคุมการดำเนินงาน
2. การใช้ประโยชน์กำลังคนจะมีความคล่องตัว เพราะว่าผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจะได้มาจากแผนกงานตามหน้าที่
3. ความรู้เฉพาะด้านจะให้ประโยชน์ได้กับทุกโครงการบนพื้นฐานของความเสมอภาค ความรู้และประสบการณ์ สามารถโยกย้ายจากโครงการหนึ่งไปยังโครงการอื่น ๆ ได้
4. เจ้าหน้าที่ของโครงการจะมีแผนกงานตามหน้าที่ประจำในกรณีที่พวกเขาไม่เป็นที่ต้องการ ของโครงการอีกต่อไป
5. การตอบสนองต่อความต้องการ ของโครงการและความต้องการ ของผู้รับ

บริการจะรวดเร็วกว่า เพราะว่าสายการติดต่อสื่อสารจะถูกกำหนดขึ้นมา และจุดตัดสินใจ จะรวมอยู่ที่จุดศูนย์กลาง

6. จะมีความสมดุลระหว่างเวลา ต้นทุน และการปฏิบัติงานก็กว่า โดยได้ มาจากการตรวจสอบและการเจรจาระหว่างโครงการและแผนงานตามหน้าที่

ผู้ประสานงานอิสระ (Independent Integrators ) ลอเรนส์และ ลอชซ์ (Lowrence & Lorsch) เสนอว่า ในองค์การอาจมี "ผู้ประสานงานอิสระ" ซึ่ง อาจเป็นรายบุคคล หรือหน่วยงาน ไม่ว่าจะกรณีใดก็ตาม บทบาทที่สำคัญคือการประสานงาน ในกิจกรรมของหน่วยงานหลาย ๆ หน่วย "ผู้ประสานงานอิสระ" มีลักษณะแตกต่างจากผู้ ติดต่อกับประสานงานในลักษณะที่ ผู้ประสานงานอิสระจะไม่ขึ้นกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ ประสานงาน แต่อาจขึ้นกับผู้บริหารซึ่งหน่วยงานที่กองประสานนั้นอยู่ภายใต้บังคับบัญชา

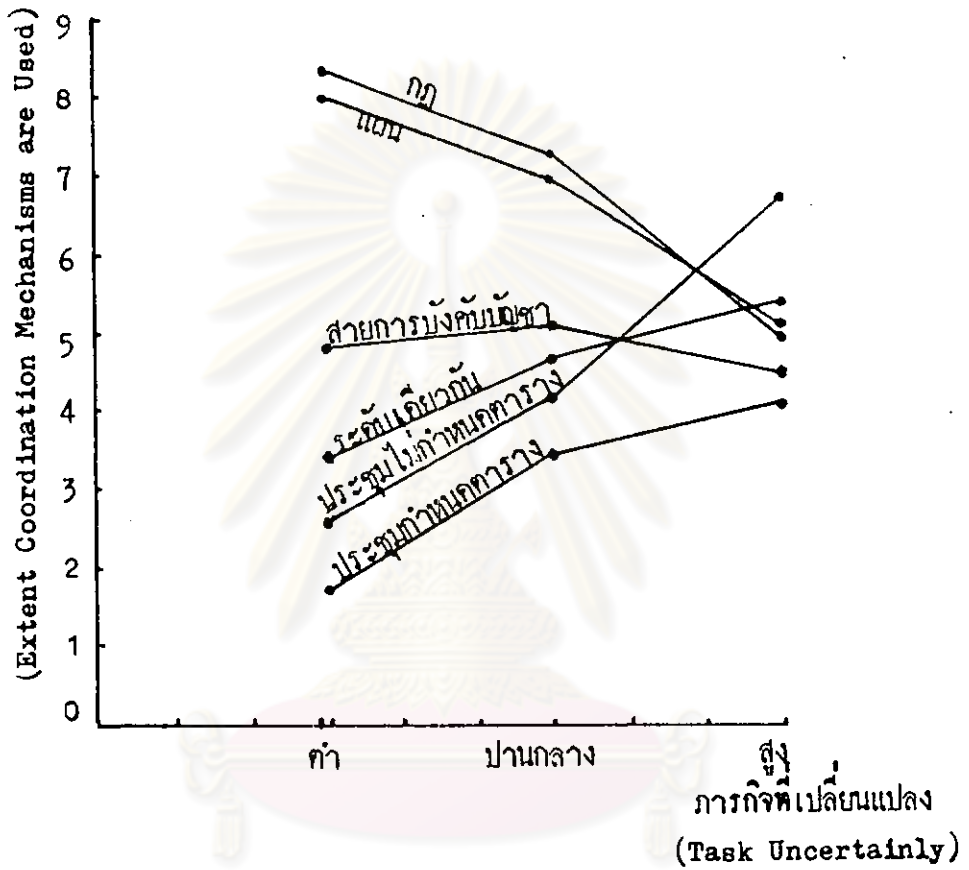
วานดีเวน, เดลเบค และโคนิค (Van De Ven, Delbecq, Koenig ) ได้ร่วมกันศึกษาวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างความเปลี่ยนแปลงของภารกิจขององค์การกับ ผลสำเร็จที่ได้รับจากการประสานงานที่ใช้ ศึกษาจากประชากรซึ่งประกอบด้วย หัวหน้า งานและบุคลากร ศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นหน่วยงานราชการ 197 หน่วยงาน ผลการศึกษาวิจัยพบว่า เมื่อหน่วยงานมีภารกิจไม่แน่นอนเพิ่มขึ้น การใช้วิธีการประสาน งานโดยใช้กฎ แผน จะลดความสำคัญลง ในขณะที่การใช้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้ติดต่อ ประสานงานจะมีนัยสำคัญอยู่ในระดับที่สูงขึ้น ดังแผนภูมิที่ 9

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 9

ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกการประสานงานและภารกิจที่เปลี่ยนแปลงของ  
องค์กร

การประสานงานที่ใช้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ค. หลักการและกระบวนการประสานงาน

การประสานงานมีหลักการที่สำคัญ ๆ คือ (10: 155-157)

#### 1. การประสานงานกับการประสานนโยบาย

การประสานงานเป็นอุปกรณ์ที่สำคัญในอันที่จะก่อให้เกิดเอกภาพของการบริหารงานตามความมุ่งหมายหลักของการบริหารงาน เพราะการจักระทบและการแบ่งงานนั้น จักต้องดำเนินงานไปตามความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนทั้งนี้ จะต้องพิจารณาให้ต้องแท้ และรอบคอบว่า วัตถุประสงค์ใดเป็นวัตถุประสงค์หลัก วัตถุประสงค์ใดเป็นวัตถุประสงค์รอง หรือวัตถุประสงค์เฉพาะกรณี ทั้งนี้ จะต้องให้ดำเนินไปโดยสอดคล้องต่อกัน ทั้งนี้ การประสานงานจึงเป็นการประสานการปฏิบัติงานกับนโยบาย หรือวัตถุประสงค์ขององค์การเข้าด้วยกัน

#### 2. การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับคน งาน และจิตใจ

ทั้งนี้ ก็เพราะว่าการประสานงานนั้น มิได้เพียงแต่หมายความว่า จักให้มีการประสานงานกันเท่านั้น หากแต่ต้องนำเอา "คน" คือผู้ปฏิบัติงานเข้ามาร่วมกันทำงานกันอย่างสมานฉันท์เป็น "ทีมเวิร์ค" โดยนัยจึงเห็นว่า ข้อตกลงสำคัญยิ่งของการประสานงาน คือ ความร่วมมือ (Cooperation) ซึ่งเป็นเรื่องของจิตใจ ในการทำงานร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้นิยมเรียกงานประสานงานด้วยความร่วมมือคู่กันไปว่า "การร่วมมือประสานงาน" ทั้งนี้ Cooperation จึงเป็น Collective Action โดยมีเป้าหมายร่วมกัน

#### 3. ซากุแห่งการประสานงาน คือ เวลา

เวลาจักเป็นหัวใจของการประสาน เพราะจึงหระ และระยะเวลา ตลอดจนการกำหนดแผนและการคาดคะเน นับว่ามีความสำคัญต่อการประสานงาน มีตัวอย่างเป็นอันมากที่แสดงให้เห็นความสำเร็จของการประสานงาน โดยอาศัยเวลา เป็นปัจจัยสำคัญ เช่น การประกอบรถยนต์ในโรงงาน ที่ใช้สายพาน (Assembly Line) จะเห็นได้ว่า การกำหนดเวลาของชิ้นส่วนประกอบแต่ละชิ้น แต่ละช่วง ให้สอดคล้องเหมาะสมจะกับเวลาและเหมาะสมต่อกันนั้น ช่วยให้การดำเนินงานประสานสอดคล้องกัน งานก็ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย

#### 4. การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับเทคนิคการบริหาร

การบริหารเชิงระบบ ซึ่งมีส่วนที่ใส่เข้าไป (Input) กับส่วนที่เป็น

ผลออกมา ( Output ) สำหรับส่วนที่ใส่เข้าไปได้แก่ ทรัพยากรทางการบริหาร ( Resource of Administration ) เช่น คน ( People ) เงิน ( Money ) วัสดุสิ่งของ ( Material ) อันเป็นหลักสำคัญ นอกจากนั้นยังมีผู้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ทรัพยากรทางการบริหารนั้น ควรจะมีอำนาจหน้าที่ ( Authority ) เวลา ( Time ) ความตั้งใจในการทำงาน ( Will ) และความสะดวกต่าง ๆ ( Facilities ) รวมอยู่ด้วย ทั้งนี้เพื่อหวังที่จะให้ได้ผลออกมาอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการประสานงานที่ดี ต้องอาศัยเทคนิคในทางบริหารรูปต่าง ๆ เช่น จัดให้มีการวางแผนที่ดี การจัดให้มีแผนผังขององค์การ ( Organization Chart ) แผนผังเกี่ยวกับหน้าที่การงาน ( Function Charts ) แผนผังเกี่ยวกับการกระจายงาน ( Work Distribution Charts ) และแผนผังแสดงสถานที่ทำงาน ( Space and Physical Layout ) ฯลฯ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ จะเป็นเครื่องช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปตามระเบียบแบบแผนลักษณะของงาน การขัดแย้งก็จะลดน้อยลง ขณะเดียวกันการประสานงานก็ย่อมจะดีขึ้นด้วย

#### 5. การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร

หลักการสำคัญประการหนึ่งในการบริหารงาน คือ บุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่นจะให้ความร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานของเราได้ก็ต่อเมื่อ เขามีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ หรือความต้องการนั้น ๆ กระจ่างถี่ถ้วน ทั้งนี้ไม่ว่าจะว่าเป็นความร่วมมือประสานงานภายในหน่วยงานก็ตาม โดยเฉพาะการทำงานในหน่วยงานเดียวกัน ทุกคนจะต้องเข้าใจงานที่ปฏิบัติอยู่ ดังที่พูดกันในเชิงปรัชญาเสมอว่า "ถ้าผู้ใดบังคับบัญชาไม่ทราบเรื่อง ก็หมายความว่าผู้บังคับบัญชาขาดการติดต่อสื่อสาร และถ้าผู้ใดบังคับบัญชาทำงานไม่ได้ ก็หมายความว่าผู้บังคับบัญชาไม่ได้ออกงาน" จากคำกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าอุปกรณ์สำคัญในการที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจ เกิดความร่วมมือและเกิดการประสานงานขึ้น คือการติดต่อสื่อสาร ลักษณะของการสื่อข้อความที่ดี จะต้องเป็นการสื่อข้อความสองทาง ทั้งนี้เพื่อจะให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน เพราะถ้าการสื่อข้อความไม่ดี เกิดการเข้าใจผิดพลาดขึ้น การประสานงานก็จะไม่บังเกิดผลดี

การติดต่อสื่อสารนั้น มี 2 ประเภท คือ ( 39 : 70 )

#### 1. การติดต่อสื่อสารทางเดียว ( One Way Communication )

เป็นการสื่อสารที่ไม่ต้องการตอบรับ ผู้รับข่าวสารทราบแล้วอาจถือเป็นความรู้ หรือ

แนวทางปฏิบัติ แต่ไม่ต้องตอบรับไปยังผู้ส่งซ้ำ

## 2. การติดต่อสื่อสารสองทาง ( Two Ways Communication )

เป็นการสื่อสารที่มีการตอบรับระหว่างผู้รับและผู้ส่ง

## 6. การประสานงานเป็นการประสานความคิดเห็น

การน้อมนำหรือการประสานความคิดเห็นของสมาชิกในกลุ่ม หรือผู้ร่วมงาน ให้มีความเห็นสอดคล้องต่อกัน เป็นปัจจัยสำคัญของการประสานงาน ดังนั้น การใช้ภาวะผู้นำของนักบริหารที่จะประสานความคิดเห็นของกลุ่ม จึงเป็นเรื่องสำคัญ และมีใช้เพียงแต่จะทะลอมให้ผู้อื่นมีความคิดเห็นสอดคล้องตามเท่านั้นไม่ หากแต่ต้องพยายามก่อให้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์นั้น ๆ ด้วย การประสานงานจึงจะบังเกิดผลเต็มที่

ผู้บริหารหรือผู้นำที่มีความคิดแตกต่างกัน จะใช้วิธีการในการประสานงานที่แตกต่างกันออกไป สามารถสรุปเป็นรูปแบบการประสานกับความคิดเห็นของผู้บริหาร ดังนี้ คือ (39: 86)

พวกแรก เป็นผู้บริหารหรือผู้นำที่ถือว่าการบริหารคือการบริการ พวกนี้จะใช้รูปแบบการประสานงานที่จะต้องอำนวยความสะดวก รับฟังความคิดเห็น มีการปรึกษาหารือก่อนลงมือ ประสานความคิดเห็นร่วมกัน

พวกที่สอง เป็นผู้บริหาร หรือผู้นำที่ยึดถืออำนาจและแนวความคิดเห็นของตนเป็นหลัก จะใช้วิธีการประสานงานโดยการออกคำสั่งให้ปฏิบัติ

พวกที่สาม เป็นผู้บริหารหรือผู้นำที่ปล่อยปละละเลย การประสานอาจเกิดขึ้นหรือไม่เกิดก็ได้ ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำตัวเอง

## 7. การประสานงานมีทุกระดับชั้น

การประสานงานย่อมมีอยู่ในทุกระดับชั้นของการบังคับบัญชา ทั้งในรูปแบบพิธีการ ( Formal ) และไม่เป็นพิธีการ ( Informal ) การประสานงานจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้น ถ้าองค์การขยายใหญ่โตขึ้น และการประสานงานก็ควรต้องจัดให้มีขึ้นในทุกระดับชั้น เพราะการขาดความร่วมมือประสานงาน แม้เพียงในระดับใดระดับหนึ่ง ก็ย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนไปถึงส่วนรวมได้ด้วยเสมอ



## 8. การประสานงานกับการควบคุม

การควบคุมในทัศนของ ฟาโยล ( Fayol ) นั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคน วัตถุประสงค์และกิจกรรม เป็นการดำเนินการเพื่อพิสูจน์ว่าสิ่งที่ปฏิบัตินั้น ตรงกับแผนที่กำหนดไว้ คำสั่งที่สั่งการไป และหลักการมาตรฐานที่กำหนด หรือไม่ (41: 308)

การควบคุมมีบทบาทที่สำคัญต่อการประสานงานมาก ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมในรูปลักษณะใด ระดับใดก็ตาม เพราะการประสานงานมีอยู่ทุกระดับชั้นของสายการบังคับบัญชา และการบังคับบัญชานั้นก็ย่อมมีความสำคัญผูกพันกับลักษณะและภาวะผู้นำของหัวหน้างานอยู่ไม่น้อย หัวหน้างานจะต้องคอยควบคุมให้งานประสานสอดคล้องและดำเนินไปตามแผนที่กำหนดไว้ โดยนัยนี้การควบคุมจึงมีความสำคัญต่อการประสานงานอยู่เป็นอันมาก

## 9. การประสานงานกับสภาวะแวดล้อม

ไม่ว่าจะเป็นโครงการของรัฐหรือเอกชนก็ตาม ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมที่ห่อหุ้มองค์กรนั้นอยู่โดยรอบได้เสมอ แม้ว่าองค์กรนั้นจะมีแผนที่วางไว้อย่างดี และสามารถพยากรณ์อนาคตได้ใกล้เคียงความจริง แม่นยำเพียงใดก็ตาม หากแต่เหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงก็อาจเกิดขึ้นได้เสมอ โดยนัยนี้ผู้บริหารที่ดีจึงควรเป็นผู้ที่ไวต่อปัญหา และฉับพลันต่อการเปลี่ยนแปลง อันจำเป็นในอันที่จะดำเนินให้มีการประสานสอดคล้องกับสภาวะการณที่เปลี่ยนแปลงไปได้เสมอ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ควรได้กระทำด้วยความมีเหตุมีผล เหมาะเจาะกับจังหวะ เวลา ตลอดจนการวางแผนควบคุมโดยรัดกุมและเหมาะสม

ฟอลเล็ต ( Marry Parker Follett ) ได้สรุปหลักการประสานงานไว้ 4 ประการ คือ (41: 308)

1. ประสานงานกับส่วนต่าง ๆ อย่างปฏิสัมพันธ์กัน ( Coordination as the reciprocal relating of all the factors in situation )
2. ประสานงานโดยตรงกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ( Coordination by direct contact off all the responsible people concerned )
3. ประสานงานในระยะต้น ( Coordination in the early stages )

4. ประสานงานอย่างต่อเนื่อง ( Coordination as a continuing process )

นพพงษ์ บุญจิตรากุลย์ ได้สรุปกระบวนการประสานงาน 3 ประการ คือ (39: 86)

1. การกำหนดแผนการหรือโครงการสำหรับทุกคนในหน่วยงาน หรือสำหรับหน่วยงานทุกหน่วยงานขึ้นมาก่อน
2. ให้ทุกคนหรือหน่วยงานเข้าใจแผนการหรือโครงการทั้งหมด หรือบางส่วนที่จำเป็น คือให้รู้กันทั่วว่าใคร หน่วยงานใด มีหน้าที่อะไร และกำลังทำอะไรอยู่ในขณะนี้
3. ให้ทุกคนหรือหน่วยงานทุกหน่วยเต็มใจรับงานส่วนที่ตนได้รับมอบหมายให้ทำ ถ้ามีงานส่วนใดที่คนหรือหน่วยงานหนึ่งทราบว่าคนใดกำลังทำ แต่หากกลับไปมอบให้หน่วยงานอื่นหรือคนอื่นทำ จะเกิดความไม่พอใจขึ้นได้

แมคฟาร์แลน ( Dalton E. McFarland ) ได้สรุปกระบวนการประสานงาน 7 ประการ คือ (11: 194-195)

1. การสร้างการมีส่วนร่วม ( Application of participative )
2. การประสานแผน ( Coordination of programs )
3. การปรับกิจกรรมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ( Flexibility in emergency situation )
4. การปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูล และความคิดเห็นข่าวสารข้อมูล ( Consultation )
5. การระดมทรัพยากรเพื่อการแก้ไขปัญหา ( Pooling of resources for problem solving )
6. การประสานความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ( Coordination of related functions )
7. การตัดสินใจร่วมกัน ( Co - decision making )

## ง. เทคนิคและวิธีการประสานงาน

เทคนิคของการประสานงาน ( Techniques of Coordination )

แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้ คือ (10: 160-163)

ก. วิธีการประสานงานภายในองค์การ ( Coordination within our activity ) มีวิธีดำเนินการดังนี้ คือ

1. การจัดแผนผังและการกำหนดหน้าที่การงาน ( Organization structure and function ) หมายถึง การจัดแบ่งแยกงานให้เป็นไปตามลักษณะเฉพาะของงาน รวมทั้งการกำหนดหน้าที่ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนและซ้ำซ้อนกัน ซึ่งเมื่อการดำเนินงานเป็นไปตามลักษณะและหน้าที่ที่กำหนดไว้แล้ว งานก็ย่อมสอดคล้องกัน

2. จัดให้มีระบบการติดต่อที่มีประสิทธิภาพ ( Efficiency communication system ) การติดต่อหรือการสื่อข้อความ เป็นมรรคของการประสานงานและมีความสำคัญอย่างแยกไม่ออกประจวบคนและเงา เพราะฉะนั้น จึงควรจัดให้มีระบบการติดต่อดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันอย่าให้ไหลไปรวมอยู่ ณ ที่หนึ่งที่ได้ โดยเฉพาะ เพราะจะทำให้งานค้างค้ำงชักช้า นอกจากนี้จะต้องพิจารณาถึงสายการบังคับบัญชา ( Chain of authority ) ด้วยว่า มีลักษณะที่อำนวยความสะดวกการประสานงานหรือไม่ รวมทั้งระบบการติดต่อนั้นมีการป้อนกลับ และการติดต่อสองทางหรือไม่

3. การใช้คณะกรรมการ ( Committee ) การจัดให้มีการประชุมหารือเพื่อกำหนดระเบียบวิธีให้การบริหารของฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปในลักษณะของการประสานงานที่ดี โดยคณะกรรมการนี้ อาจเป็นคณะกรรมการที่อำนวยความสะดวกโดยตรง หรือโดยปริยายแก่การประสานงานก็ได้ เช่น คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ ในการบริหารงานส่วนต่าง ๆ ในโครงการเดียวกัน หรือในโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

คณะกรรมการอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งจัดขึ้นโดยมุ่งหมายที่จะให้มีหน้าที่ในการประสานงานโดยตรง จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเรื่อง

หากจะกล่าวโดยแท้จริงแล้วเป็นการยาก ที่จะแยกว่าคณะกรรมการอย่างไร

อยู่ในประเภทใด เพราะตามความเป็นจริงนั้น คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นก็ย่อมมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับการประสานงานอยู่ด้วยทั้งสิ้นไม่มากก็น้อย หรือมิใช่โดยตรงก็โดยอ้อม อย่างไรก็ตามวิธีการที่วิธีประสานโดยใช้คณะกรรมการนี้ นับว่าเป็นวิธีที่ได้ผลและนิยมใช้กันอยู่อย่างแพร่หลาย

4. การใช้วิธีการงบประมาณ ( Budgeting ) วิธีการงบประมาณการบัญชี ที่ควบคุมการใช้จ่ายหรือวิธีการควบคุมอื่น ๆ ทางการเงิน ( Financial Control ) เป็นเครื่องมือสำหรับการควบคุมให้การปฏิบัติงาน ในส่วนต่าง ๆ ของแต่ละโครงการ ให้ประสานงานกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย อย่างมีเอกภาพ โดยเฉพาะระบบการงบประมาณ ปฏิบัติการ ( Performance budget ) และงบประมาณโครงการ ( Program budget ) จะช่วยให้ทราบถึงโครงการขององค์การ ผลการดำเนินงาน และช่วยให้เกิดการประสานงานกันได้เป็นอย่างดี เพราะระบบบัญชีงบประมาณดังกล่าว มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารด้านอื่น ๆ อยู่เป็นอันมาก

5. การติดตามสอดส่องทั้งภายในและภายนอก ( Follow up ) การติดตามงานในหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ว่ามีข้อขัดข้อง ยึดติดล่าช้าอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเวลา เช่น ปฏิบัติงานในเรื่องใด สำเร็จเรียบร้อยตามกำหนดเวลาหรือไม่ หรือเจ้าหน้าที่ภายใต้บังคับบัญชา และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานใด มีความเพียงตรง ฉับพลันเพียงใด เกี่ยวกับการดำเนินงาน และการโต้ตอบการปฏิบัติงานที่ต่างฝ่ายต่างติดขัดกัน ทั้งนี้ เพื่อหาทางแก้ไขข้อขัดข้อง และจัดให้มีการประสานงานกัน

#### 6. การติดต่ออย่างไม่เป็นพิธี ( Informal contacts )

ในการปฏิบัติงานนั้น ในบางครั้ง บางโอกาสหากใช้วิธีปฏิบัติตามแบบแผนเกินไป ก็อาจทำให้งานล่าช้า เกิดผลเสียได้ หรืออาจไม่บังเกิดผลดี แก่การปฏิบัติงาน เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้า อันพึงบังเกิดจากการติดต่อแบบพิธีการตามปกติ และเพื่อก่อให้เกิดการประสานงานที่ดี การใช้การติดต่ออย่างไม่เป็นพิธีการก็ช่วยได้มาก และดูจะเป็นที่นิยมกันแพร่หลายด้วย

#### 7. การใช้เจ้าหน้าที่ติดต่อเฉพาะ ( Liaison officer )

งานบางประเภทมีลักษณะพิเศษ หรือเป็นงานซ้ำซ้อนสับสน หากใช้บุคคลติดต่อดำเนินงาน

อาจไม่ได้ผล และโดยที่คนเราแต่ละคนไม่เหมือนกัน บางคนเหมาะสำหรับปฏิบัติงาน คิกค่อโดยเฉพาะ เพราะมีความนุ่มนวลและแนบเนียน ไม่แก้งก้าง หรืออย่างที่เราเรียกว่า มีพรสวรรค์ บุคคลประเภทนี้ เหมาะสำหรับเป็นเจ้าหน้าที่คิกค่อ ยิ่งกว่านั้นงานคิกค่อ บางอย่าง ยังต้องการความชำนาญพิเศษ เพื่อการประสานงาน และให้งานดำเนินไป ทั่วความเรียบร้อยบรรลุวัตถุประสงค์ จึงต้องเลือกใช้บุคคลให้เหมาะสมกับงาน และ ความสำเร็จของงานก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของเจ้าหน้าที่คิกค่อโดยเฉพาะนี้มาก

8. การจักให้ใหม่ การชุมนุมผู้ใ้บังคับบัญชา ( Meeting ) ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบโดยชัดแจ้ง ถึงการกระทำเพื่อประโยชน์แก่การประสาน งานโดยตรง ในขั้นนี้มีความจำเป็นมาก เมื่อหน่วยงานนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติตามโครงการ ใหญ่ ๆ นอกจากนั้น ยังอาจจะใช้การประชุม หรือประชุมนี้ ให้เป็นประโยชน์แก่การ ประสานงาน โดยปริยายได้ เพราะความสนิทสนมเป็นกันเอง เนื่องมาจากการประชุม ชุมนุมสังสรรค์นั่นเอง

9. จักการฝึกอบรมและพัฒนาบุคคล ( Training ) การพัฒนา ผู้ใ้บังคับบัญชา ให้มีความเข้าใจซาบซึ้ง และรอบรู้เกี่ยวกับการงาน ให้มีทัศนคติที่ดี มีความคิดสร้างสรรค์ และมีกำลังใจรักงาน ความสำคัญของการพัฒนาผู้ใ้บังคับบัญชา อยู่ที่ว่า ทำอย่างไรผู้ใ้บังคับบัญชา จึงจะมีความเข้าใจในการปฏิบัติงาน และทำ อย่างไม่สัมพันธ์ภาพระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใ้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงานจึงจะเกิด มี ความเข้าใจต่อกัน อันจะนำไปสู่ความร่วมมือประสานงานที่ดี

10. จักให้ใหม่หน่วยแนะนำทางวิชาการ ( Technical staff ) เพื่อทำการศึกษาค้นคว้าหาข้อขัดแย้ง และหาวิธีการแก้ไขปรับปรุง ให้มีการประสานงาน ในหน่วยงานนั้น ๆ ให้ได้ผลดียิ่งขึ้น นอกจากนั้นการใช้คณะกรรมการเพื่อการประสานงาน ( Coordinating staff ) กำลังได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง

11. จักให้มีการมอบอำนาจหน้าที่ ( Delegation of authority ) การจักให้ใหม่การมอบอำนาจหน้าที่แก่ผู้ใ้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงาน เพื่อรับไปปฏิบัติจักทำ นอกจากจะเป็นการกระจายงาน แบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาแล้ว ยังเป็นการ เสริมสร้างก่อให้เกิดความเข้าใจอันดี และสามัคคีธรรมในหมู่ผู้ร่วมงาน อันจะเป็น ประโยชน์แก่การประสานงานเป็นอย่างยิ่ง

12. จักให้มีการบำรุงขวัญ ( Morale ) การจักให้คนงาน หรือ ผู้ร่วมงาน ได้มีขวัญในการทำงานที่ดี เป็นพลังสำคัญอันหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือ และการประสานงานขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพในองค์การ

ข. วิธีการประสานงานระหว่างองค์การ ( Coordination outside our activity ) สำหรับการประสานงานระหว่างองค์การนี้ จะพิจารณาเทคนิค บางประการ ในการประสานงานภายในองค์การ แล้วนำมาใช้เป็นเทคนิค ในการประสานงานระหว่างองค์การได้ด้วย เทคนิคการประสานงานระหว่างองค์การที่สำคัญ ที่ควรพิจารณาอีก คือ

1. การประสานงานโดยกำหนดคสิทธิและหน้าที่ ( Function ) การกำหนดคสิทธิและหน้าที่ขององค์การแต่ละองค์การควรให้ชัดเจน และไม่เข้าใจ ความหมายไปไ้หลายทาง อันจะนำไปสู่การเหลื่อมล้ำกัน ข้ำซ้อนกัน และเกิดความ ชักแย้งกันในที่สุค

การกำหนดคสิทธิและหน้าที่ นอกจากจะไ้กำหนดไว้ในนโยบายหลักของแต่ละ องค์การ โดยเฉพาะองค์การที่คองปฏิบัติงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกันแล้ว ระเบียบ ปฏิบัติ และข้อบังคับต่าง ๆ ควรจะไ้คำนึงถึงหลักการข้อนี้ไว้ด้วย

2. การใช้คณะกรรมการผสม หรือคณะกรรมการกลาง ( Interdepartmental Committee ) คณะกรรมการคังกล่าวนี้ จะช่วยคล้่นกรอง และขจัดมูลเหตุที่อาจทำให้เกิดการชักแย้งลงไ้มาก และจะทำให้มีการประสานงานที่ขึ้น โดยเฉพาะในกิจการบริหารที่มีความมุ่งหมายกว้างขวาง และค้องอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจหลายฝ่าย หลายสังกัด คณะกรรมการลักษณะนี้ที่เห็นไ้ชัด ไ้แก่ คณะกรรมการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. การใช้วิธีงบประมาณ ( Budgeting ) การใช้วิธีการงบประมาณ เป็นเครื่องมือ ในการประสานงานนั้น นอกจากจะไ้ใช้สำหรับการประสานงานภายใน องค์การแล้ว ยังเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการประสานงาน ระหว่างองค์การ ด้วย เพราะในการพิจารณางบประมาณ เพื่อขออนุมัติจัดตั้งยกเงินค่า นินการตาม แผนงานขององค์การต่าง ๆ อันไ้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่น ๆ นั้น โดยวิธีการงบประมาณ จะสามารถพิจารณาแยกแยะ ป้องกันปัญหาเรื่องการทำงาน ข้ำและซ้อนกันไ้ดีที่สุด

ผู้บริหารนับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการประสานงาน ดังนั้น ผู้บริหารควรรู้เทคนิค และระลึกไว้เสมอ คือ (40: 85-86)

1. จงสร้างให้เกิดพลังรวมของกลุ่ม โดยพยายามให้ทุกคน เห็นความสำคัญของงานและชื่อเสียงของส่วนรวมร่วมกัน
2. พยายามอย่าให้ผู้ร่วมงานตกตำแหน่งสังคม แต่พยายามให้ทุกคนมีความหมายสำหรับกลุ่ม หรือหน่วยงาน
3. ให้เกียรติทุก ๆ คน ได้แสดงความคิดเห็น และจงแสดงให้เห็นว่า ความคิดเห็นนั้น ๆ เป็นความคิดเห็นของกลุ่ม หรือหน่วยงานนั้น
4. มีการวิถิตถ หรือมีการประเมินผลเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการทราบความก้าวหน้าร่วมกัน และจะนำมาซึ่งการเกิดกำลังใจร่วมกัน
5. ผู้ประสานงานต้องมีความรู้ในงานนั้น ๆ ก็ถ้ายังไม่ดีก็ต้องรีบศึกษา เพราะเป็นสื่อแห่งความศรัทธา

6. การรับฟังที่ดี จะดีกว่าการเสนอแนะ หรือการแนะนำ
7. ผู้ประสานงานต้องรักษาอารมณ์มั่นคงไว้ให้ได้ หากเกิดมีการขัดแย้งขึ้น
8. มีความเป็นกันเอง ไม่จำเป็นต้องมีพิธีรีตอง แต่ต้องอยู่ในกรอบของกฎเกณฑ์ และหลักการที่ร่วมกันตั้งไว้
9. พยายามจำชื่อของสมาชิกในกลุ่มให้ได้รวดเร็ว และเรียกชื่อเขา แทนคำว่า "คุณ"

10. จงมองคนในแง่ดี ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาส ให้ทุกคนได้มีการเริ่มต้นที่ดี อันเป็นพื้นฐานแห่งความสมหวังของทุก ๆ คน รวมทั้งตัวของผู้ประสานงานเอง

ก.พ. ได้เสนอข้อแนะนำในการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น เพื่อการประสานงานไว้ ดังนี้ คือ (45: 80)

1. จงพยายามผูกมิตรกับเขาในโอกาสแรก เพื่อขจัดซึ่งความกินแหนงแคลงใจกัน
2. พึงหลีกเลี่ยงการนินทาว่าร้ายหัวหน้างานคนอื่น ๆ เพราะอย่างไรเสีย ก็คงจะรู้ถึงหูเขาจนได้
3. ถ้าเราผิดพลาด ก็ไม่ควรป้ายความผิดพลาดนั้นให้คนอื่น

4. ทิ้งสรรเสริญหัวหน้างานคนอื่นเมื่อเขาทำความดี
  5. จงช่วยเขาเมื่อมีเหตุฉุกเฉิน
  6. เมื่อมีงานเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นควรแจ้งให้เขาทราบ
  7. รับฟังคำแนะนำของเขา
  8. ความเห็นของคนอื่น แม้เราจะไม่เห็นด้วยก็ควรรับฟัง
- จ. ปัญหาและอุปสรรคในการประสานงาน

### 1. ปัญหาและอุปสรรคในการประสานงานทั่ว ๆ ไป

ในการประสานงานนั้น อาจจะมีอุปสรรคบางประการ ทำให้ไม่มีการประสานงานเกิดขึ้น หรือเกิดการประสานงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ อุปสรรคดังกล่าว ได้แก่ (46: 237-239)

1. การขาดความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน เพราะถ้าต่างคนต่างไม่มีความเข้าใจและพอใจกันและกันแล้ว ก็จะกลายเป็นสาเหตุทำให้การติดต่อประสานงานที่ควรดำเนินไปด้วยดีไม่สามารถกระทำได้ การร่วมมือประสานงานกันทำงาน เป็นกลุ่มที่มีประสิทธิภาพ จะต้องมีความเข้าใจกัน มีการตกลงร่วมกันด้วยการติดต่อสื่อสาร ที่มีลักษณะเปิดเผย ( Open Communication ) มีความไว้วางใจกัน และกันสูง ( Mutual trust ) และให้การสนับสนุนร่วมกัน ( Mutual Support ) (9: 117) ตลอดจนการสร้างภาพพจน์ที่ดีต่อข้าราชการหน่วยต่าง ๆ และต่อประชาชนด้วย (47: 6)

2. การขาดผู้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารที่มีความสามารถในการเป็นผู้นำ และการสั่งงาน ผู้นำที่ดีจะสามารถสมานไมตรี และสร้างสามัคคีธรรมกับผู้ร่วมงาน แต่อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับกันว่าไม่มีแบบหรือประเภทของผู้นำชนิดใดที่ที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุดในยุค ๆ สถานการณ์ได้ขึ้นอยู่กับตัวแปรอันสถานการณ์ที่กำหนดควรมีประสิทธิภาพของผู้นำ คือ (43: 344)

1) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ และผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำได้รับการยอมรับจากผู้ใต้บังคับบัญชาของเขาก็แค่นั้น

2) โครงสร้างของงาน งานของผู้ใต้บังคับบัญชามีลักษณะเป็นงานประจำ และระบุไว้อย่างชัดเจนมากน้อยแค่ไหน

3) อำนาจของผู้นำ ผู้นำมีอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการสำหรับ



ตำแหน่งของเขา มากน้อยแค่ไหน

3. การปฏิบัติงานไม่มีแผน การไม่มีแผนในการทำงานนับว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง เมื่อการทำงานไม่มีแผนก็เป็นการยากที่จะให้บุคคลอื่น ๆ ทราบวัตถุประสงค์และวิธีการในการทำงาน ฉะนั้น การที่จะให้มีการประสานงานเกิดขึ้นก็จำเป็นจะต้องมีแผน หรือแผนงานที่ดี

การวางแผนที่ไม่ดี ที่ปราศจากความสัมพันธ์สอดคล้องของกิจการต่าง ๆ ย่อมจะก่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากร ไปโดยเปล่าประโยชน์ ก่อให้เกิดความสับสน และล่าช้าในการดำเนินงาน ก่อให้เกิดการใช้เงินของรัฐไปอย่างฟุ่มเฟือย (48: 8) การมีแผนที่ไม่ดี อาจเกิดจากการมีปัญหาและอุปสรรคในการวางแผน ได้แก่ (10: 99)

- 1) การขาดความรู้ทางหลักวิชาเกี่ยวกับวิธีการวางแผน
- 2) ขาดข้อมูลและข่าวสารที่ดีสำหรับนำมาใช้ในการวางแผน
- 3) ผู้วางแผนไม่ให้ความสำคัญในหลักวิชาเกี่ยวกับการวางแผน

อย่างเพียงพอ คือ วางแผนตามความเคยชิน หรือตามอารมณ์

4) วัตถุประสงค์และนโยบายไม่แน่นอน ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่การวางแผนงานจะให้ประสานงานสอดคล้องกันได้

- 5) นำเอาผลประโยชน์ส่วนตัวมาพัวพันกับแผนงานนั้น

- 6) อุปสรรคจากสภาพแวดล้อม ได้แก่ ขนบธรรมเนียม

ประเพณี ฯลฯ

7) ขาดปัจจัยสำคัญในการวางแผน เช่น ขาดนักวิชาการ ขาดกำลังเจ้าหน้าที่ ขาดกำลังเงิน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ

4. การขาดการติดต่อสื่อสารที่ดี เป็นที่ทราบแล้วว่า การทำงานเป็นระบบของความร่วมมือ และการร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการติดต่อสื่อสาร และทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน ฉะนั้น หากไม่มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี การประสานงานจะไม่เกิดขึ้น

5. การก้าวถ่างหน้าที่การงานกัน หากองค์กรหรือหน่วยงานใดก็ตาม มีการก้าวถ่างหน้าที่การงานกันอยู่แล้ว ก็เป็นการยากที่จะจัดให้มีการประสานงานซึ่งกันและกันได้ เพราะหน่วยงานหรือองค์กรอื่นไม่สำคัญเท่าของคนแล้วก็จะมิเกิดการประสานงาน

( Conflict ) เกิดขึ้นแทนที่จะหันหน้า ข้ามร่วมมือประสานกัน ในทางปฏิบัติจะปรากฏว่าหน่วยงานหรือองค์การของรัฐบาล ( Government Organization ) จะมีปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานมากกว่าองค์การหรือหน่วยงานทางธุรกิจเอกชน

ความขัดแย้งในองค์การมีแนวโน้มเกิดจากการแย่งงานกันทำ งานอย่างเดียวกัน แต่มีผู้ทำหลายหน่วยงาน เช่น งานพัฒนาชุมชน มีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานเอกชนอื่น ๆ ทำให้เกิดปัญหาขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา (49: 145) การประสานที่มีประสิทธิภาพ ( Achieving Coordination ) ที่สามารถกระทำโดยผ่านสายการบังคับบัญชาที่ได้ผลในองค์การขนาดเล็ก แต่เมื่อองค์การมีขนาดใหญ่ มีความสลับซับซ้อน และอยู่ภายใต้สภาพสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงการประสานงาน ผ่านสายการบังคับบัญชา โดยลำพัง ก็ไม่อาจเกิดประสิทธิภาพพอ การแก้ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ควรจะแก้กระทำตั้งแต่เริ่มแรก โดยการตั้งกรรมการร่วม ( Common boss ) จากหัวหน้างานส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ products and geographic areas และแม้ว่าการตั้งกรรมการร่วม หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารจะมีส่วนดีและมีประโยชน์อยู่มากก็ตาม ก็ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ควรพิจารณา คือ (10: 198)

1) การให้กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีส่วนร่วม ในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ อาจทำให้เกิดกลุ่มอิทธิพลขึ้น และกลุ่มนี้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งของกลุ่มอื่นได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็เท่ากับให้กลุ่มอิทธิพล เป็นกลุ่มเบ็ดเตล็ด ซึ่งจะเป็ผลร้ายเสียยิ่งกว่ามีหัวหน้าเผด็จการเพียงคนเดียวเสียอีก

2) การให้โอกาสพนักงานเจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ผลของการตัดสินใจอาจขัดกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมีประสบการณ์ และความชำนาญในงานนั้น เป็นพิเศษก็ได้

3) การมีส่วนร่วมอาจไม่สามารถนำมาใช้ในการแก้ปัญหาในกรณีเรื่องด่วน หรือในสภาวะการฉุกเฉินได้ เพราะอาจต้องเสียเวลามากเกินไป

4) กิจกรรมหรือปัญหาต่าง ๆ ที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมนั้น จะต้องเลือกสรรผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจให้เหมาะสม และควรเป็นผู้เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ โดยตรง มิฉะนั้นจะเกิดความยุ่งยากมากกว่าผลดี

6. การขาดการนิเทศงานที่ดี เป็นที่ทราบแล้วว่า การนิเทศงานมีบทบาทสำคัญต่อการประสานงานอย่างหนึ่ง เพราะการนิเทศงานเป็นกรรมวิธีที่ให้ทราบว่าการทำงานนั้น ได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ หากมีการนิเทศงานที่ดี โดยมีการตรวจสอบงานที่เหมาะสมและพอดี ให้ทุกฝ่ายได้รับทราบข้อบกพร่องของตน รวมทั้งให้มีการร่วมมือซึ่งกันและกัน แก้ไขปัญหาข้อบกพร่อง รวมทั้งการควบคุมตนเอง เพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมายแล้ว การประสานก็จะเกิดขึ้นเองเป็นเงาตามตัว

7. การกำหนดนโยบายต่างกัน หน่วยงานหรือองค์การที่มีการกำหนดนโยบายต่างกันนั้น ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการประสานงาน ฉะนั้น หากจะให้มีการประสานงานกันเกิดขึ้นก็จำเป็นจะต้องจัดให้มีการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องต้องกันก่อน

8. การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจไม่ชัดเจน ในการมอบอำนาจหน้าที่ ( Delegation of Authority ) นั้น เพื่อให้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ถูกต้องและหมดความกังวลใจ หัวหน้างานจะต้องกำหนดหน้าที่ ( Job Function ) ความรับผิดชอบ ( Responsibilities ) และอำนาจ ( Authority ) เพื่อมอบให้ผู้ที่บังคับบัญชารับผิดชอบไปปฏิบัติให้แน่นอน รวมทั้งมีการปรึกษาหารือและทำความเข้าใจกันระหว่างหัวหน้างานกับผู้บังคับบัญชาให้ชัดเจนด้วย เมื่อผู้ปฏิบัติได้ทราบภาระหน้าที่ และขอบเขตงานของตนก็จะได้ปฏิบัติงานได้ถูกต้องไม่ก้าวก่ายกับงานบุคคลอื่น รวมทั้งสามารถร่วมมือประสานงานกับบุคคลอื่นได้ดียิ่งขึ้น

9. ความแตกต่างกันในสภาพและสิ่งแวดล้อม หากองค์การหรือหน่วยงาน มีสภาพและสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันแล้ว ก็นับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างหนึ่งของการประสานงาน ฉะนั้น หากจะให้มีการประสานเกิดขึ้น ก็จำเป็นจะต้องจัดให้มีการปรับปรุงสภาพและสิ่งแวดล้อมขององค์การ หรือหน่วยงานดังกล่าวให้มีความใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกัน

10. ประสิทธิภาพของหน่วยงานต่างกัน หากองค์การหรือหน่วยงานใดมีประสิทธิภาพ ( Efficiency ) ในการทำงานต่างกัน โดยเฉพาะถ้ามีประสิทธิภาพแตกต่างกันมาก ๆ ทีเดียวแล้ว ก็เป็นการยากที่จะก่อให้เกิดมีการร่วมมือและประสานงานกัน เพราะแสดงว่ามีฝีมือคนละชั้น ฉะนั้น ข้อสังเกตเรื่องกรประสานงานระหว่างหน่วยงาน

หรือองค์การนี้ จะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของแต่ละหน่วยงานประกอบด้วย

11. เทคนิคและวิธีการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เป็นที่ทราบกันว่า การประสานงานเป็นการประสานพลังความสามารถเพื่อทำงานในจังหวะและเวลาเดียวกัน ฉะนั้น หากแต่ละหน่วยงานมี เทคนิคและวิธีปฏิบัติงานแตกต่างกันก็เป็นการยากที่จะก่อให้เกิดการประสานงานซึ่งกันและกัน สำหรับเทคนิคและวิธีการปฏิบัติงานนี้ อาจจะได้เกี่ยวกับการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจมากเกินไป ( Too much Centralization or Decentralization ) ก็ได้ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้ใกล้เคียงกัน

12. ระยะทางติดต่อห่างไกลกัน สำหรับเรื่องนี้ นับว่าเป็นอุปสรรคของการประสานงานได้เหมือนกัน ถึงแม้ปัจจุบันจะมีเครื่องมือและอุปกรณ์ติดต่อสื่อสารเป็นอย่างคึกคัก ซึ่งในการนี้ หากจัดองค์การหรือหน่วยงานอยู่ใกล้เคียงกันได้ นับว่าเป็นการดีที่สุด

ปัญหาและอุปสรรคในการประสานงานที่เกิดขึ้น เกิดจากสาเหตุสำคัญ โดยสรุป 3 ประการ คือ ( 11 : 190 )

1. ปัญหาอุปสรรคของการประสานงานที่เกิดจากบุคคล  
( Human Attributes )
2. ปัญหาอุปสรรคของการประสานงานที่เกิดจากการจำแนกหน้าที่  
( Functional Differentiation )
3. ปัญหาอุปสรรคของการประสานงานที่เกิดจากความชำนาญเฉพาะ  
อย่าง ( Specialization )

## 2. ปัญหาและอุปสรรคของการประสานงานพัฒนาชนบท

การพัฒนาชนบทในปัจจุบันตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 ถือเอาพื้นที่ชนบทภาคจน เป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาในความรับผิดชอบร่วมกันของ 4 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินการประสานงาน ตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับปฏิบัติการในท้องถิ่น ประกอบด้วยตัวแทนและเจ้าหน้าที่จากทั้ง 4 กระทรวงหลัก ปัญหาและอุปสรรคของการ

ประสานงานได้แก่ (51: 3)

- 1) ชาคการให้ความร่วมมือ จะทำก็ได้ไม่ทำก็ได้
- 2) ชาคการจ้คให้มีความรับผิดชอบโดยตรง
- 3) ชาคการวางแผนร่วมกัน ร่วมคิด ร่วมทำ
- 4) ชาคการพบปะ และชาคการทำควมรู้จ้คกัน
- 5) ชาคการเปิดอบรม สัมมนา
- 6) การให้ความสำคัญแก่การประสานงานน้อยเกินไป
- 7) ชาคความเข้าใจในเทคนิคการประสานงาน
- 8) ผู้ประสานแผนชาคความเข้าใจในแผนโครงการของกันและกัน
- 9) ผู้แทนกระทรวงระดับจังหวัด ชาคการยอมรับจากผู้ร่วมงาน

โครงการทุกโครงการมีความเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน

- พบว่า
- 10) ในระดับอำเภอ บางแห่งยังไม่มีการตั้ง กพอ. และที่ตั้งแล้ว
    - ไม่เคยมีการประชุม
    - มีการประชุมแต่ไม่ครบองค์ประชุม
    - มีการประชุมครบองค์แต่ผู้เข้าประชุมไม่ใช่ตัวจริง
    - การประชุมที่มีตัวจริงบางแห่งถึงแม้จะครบองค์ แต่ไม่ค่อย

ผู้เรื่องหรือให้ความสนใจเท่าที่ควร

ข้อสังเกต ประสิทธิภาพของการประสานงานมักขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ

ต่อไปนี้

- 1) ตำแหน่งหน้าที่ระหว่างผู้ประสานกับผูถูกประสาน
- 2) ความรู้จ้คกันเป็นการส่วนตัว
- 3) การยอมรับในวิสัยและคุณวุฒิของผู้ประสานงาน
- 4) คุณสมบัติส่วนตัวของผู้ประสานงาน เช่น ความรู้ ความสามารถ

และความชำนาญ ( Expert & Ability ) ความเสียสละ บุคลิกความเป็นผู้นำ  
ความมีน้ำใจ ความสุชุม และการมีมนุษยสัมพันธ์

สำหรับการศึกษาวิจัย เรื่อง สภาพและปัญหาในการประสานงานการศึกษา  
ของคณะกรรมการพัฒนาอำเภอในพื้นที่ชนบทภาคจน ภาคเหนือ ครั้งนี้ อาศัย  
กระบวนการประสานงาน ของ แมคฟาร์แลนด์ ( Dalton E. McFarland )  
และหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ เป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย