หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

หลักการประสานงานในระบบราชการ

การศึกษาปัญหาการประสานงานระหว่างกอง จ.สป. สาธารณสุข กับ รพจ. โดยวิเคราะห์จากพฤติกรรมของ จ.บริหารงานทั่วไป ของ รพจ. นั้น จำเป็นจะต้องเข้าใจความหมาย, หลักการ, จุดมุ่งหมาย, รูปแบบ, เทคนิคในการใช้ ตลอดจนประโยชน์ที่จะได้รับจากการประสานงานที่ดี นอกจากนี้ ยังต้องเข้าใจความสำคัญหรือบทบาทของการประสานงานต่อการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย ในบทนี้จึงได้รวบรวมความรู้เกี่ยวกับหลักการการประสานงานในระบบราชการดังกล่าวมาไว้ทุกแง่มุม

การประสานงาน

ก. ความหมายของการประสานงาน

นักบริหารและนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความของการประสานงานไว้หลายทัศนะ ดังนี้

Mary P. Follet ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประสานงานไว้ว่า[1]

1. การประสานงานต้องกระทำกันด้วยวิธีติดต่อโดยตรง และต้องมีการติดต่อในแนวราบ (horizontal) ไม่ใช่ในแนวดิ่ง (vertical) เพียงอย่างเดียว

2. ต้องมีการประสานงานตั้งแต่เริ่มงาน ไม่ใช่ดึงเข้ามาภายหลัง เพราะความรู้สึกมีส่วนร่วมในงานจะช่วยเพิ่มแรงกระตุ้นจูงใจและสร้างขวัญ

3. การประสานงานเป็นการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้งหมดภายในองค์การ

4. การประสานงานเป็นกระบวนการอันต่อเนื่อง

---

[1] การบริหาร : หลักการและการปฏิบัติ (เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักบริหาร ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มปป.) หน้า 14.

James D.Mooney & C. Reilley ให้ความสำคัญแก่การประสานงานมากที่เดียว เขากล่าวว่า

หลักการบริหารที่แท้จริงนั้น อยู่ที่การประสานงาน ส่วนหลักการอื่น ๆ ไม่ว่าขั้นตอนการบริหาร (process) การแบ่งงานเป็นฝ่าย staff หรือ line หรือการแบ่งงานเป็นหน้าที่ (functional) เป็นหลักสนับสนุนเท่านั้น ทุกคนในองค์การต้องประสานงานกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เดียวกัน (singleness of purpose) ผลงานจึงจะมีประสิทธิภาพ (efficiency)[1]

Marshall Edward Dimock and Gladys Ogden Dimock กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ Public Administration ว่า

Coordination is placing the many aspects of an enterprise in proper position relative to each other and to the program of which they are a part; it is harmoniously combining agents and functions toward the achievement of a desired goal.[2]

บรรณสิทธิ์ สลับแสง ให้ความหมายว่า " การประสานงาน คือกระบวนการที่จะตรวจตราดูแลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายบรรลุเป้าหมายอันเป็นวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น ๆ โดยลักษณะสามัคคี สมานฉันท์ และมีประสิทธิภาพมากที่สุด "[3]

พรรณี ประเสริฐวงษ์, วีรนารถ มานะกิจ, ประทุมวรรณ สุพรรณโอชากุล กล่าวว่า " การประสานงาน หมายถึง การจัดให้มีการประสานสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ

---

[1] การบริหาร : หลักการและการปฏิบัติ (เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักบริหาร ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มปป.), หน้า 14.

[2] Marshall Edward Dimock and Gladys Ogden Dimock, Public Administration, 3d ,ed. (New York : Hoit, Rinehart and Winston, inc., 1953), pp 257 – 258

[3] บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือนักบริหาร (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ส. พยุงพงศ์, 2515), หน้า 206.

เพื่อดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน "[1]

ผุสดี สัตยมานะ ให้ความหมายว่า "เป็นการจัดระเบียบการทำงาน เพื่อให้ส่วนต่าง ๆ เข้ามารวมกันและให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้อน, ขัดแย้งหรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้ เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นโยบายขององค์การนั้น"[2]

สมพงส์ เกษมสิน ให้ความหมายว่า " คือความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติจัดระเบียบงานให้เรียบร้อยและสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมดุลย์ และสำเร็จเป้าหมายในเวลาที่กำหนด "[3]

เกษม อุทยานิน และเกษม สุวรรณกุล อธิบายว่า " คือการที่บุคคลหรือหน่วยงานในองค์การทำงานร่วมกับบุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่น เพื่อให้บรรลุถึงจุดประสงค์เดียวกัน "[4]

ชุบ กาญจนประกร ให้ความหมายว่า

คือการจัดระเบียบการทำงาน เพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้อนกัน ขัดแย้งกันหรือเหลื่อมล้ำกัน เพื่อให้งานดำเนิน

---

[1] พรรณี ประเสริฐวงษ์, วีรนารถ มานะกิจ และ ประทุมวรรณ สุพรรณโอชากุล, การจัดองค์การและการบริหาร (Organization and Management) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2515) หน้า 200.

[2] ผุสดี สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : มงคลการพิมพ์, 2517) หน้า 57.

[3] สมพงส์ เกษมสิน, การบริหาร, ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช จำกัด , 2519), หน้า 148.

[4] เกษม อุทยานิน และ เกษม สุวรรณกุล, " การประสานงาน " หลักบริหาร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2510), หน้า 305.

ไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การ อย่างมีสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ[1]

ข. หลักการของการประสานงาน

พื้นฐานของการบริหารงาน ก็คือการที่คณะบุคคลร่วมมือกันประกอบกิจการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (unity) ยิ่งในองค์การขนาดใหญ่ มีการจัดองค์การแบ่งงานกันเป็นสัดส่วนตามลักษณะของงาน (specialization) ก็ยิ่งจำเป็นต้องอาศัยการประสานงานเข้ามาช่วย เพราะงานจะดำเนินไปอย่างราบรื่นมีประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ได้ จำต้องสร้างพลังร่วมของกลุ่ม (group effort) ในการทำงานให้มีลักษณะสมานฉันท์ (harmony) โดยให้งานแต่ละส่วนสอดคล้องกัน (synchronize) และเสร็จทันตามเวลา[2] ดังนั้น การประสานงานจึงมีความสำคัญต่อการบริหารงานมาก เพราะหลักการของการประสานงานก็คือ[3]

1. การประสานมีพื้นฐานมาจากธรรมชาติของมนุษย์ ที่ต้องการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน คือเป็นการโน้มน้าวเอามนุษย์มาร่วมกันทำงาน โดยที่แต่ละคนมีจิตใจพร้อมที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น เพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน

2. การประสานงานจะมีประสิทธิภาพสูงสุด เมื่อมีอยู่ในทุกระดับชั้นของการบังคับบัญชา (hierarchy) นับตั้งแต่ระดับบริหารสูงสุดที่ทำหน้าที่กำหนดและควบคุมนโยบาย จนถึงผู้ปฏิบัติงานระดับสุดท้าย ยิ่งองค์การมีการขยายตัวกว้างขวางขึ้น การประสานงานก็

---

[1] ชุบ กาญจนประกร, " การประสานงาน," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ 3 (2508) : 67

[2] สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร, ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเกษมสุวรรณ, 2514), หน้า 316 - 317

[3] เรื่องเดียวกัน, หน้า 319 - 323.

ยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น เพราะต้องจัดให้มีขึ้นในทุกระดับชั้น และต้องควบคุมให้มีประสิทธิภาพด้วยการควบคุม จะช่วยไม่ให้การประสานงานในระดับชั้นใดขาดประสิทธิภาพอันจะเกิดผลเสียแก่องค์การ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาที่ดีเท่านั้น จึงจะสามารถควบคุมงานให้เกิดการประสานสอดคล้องกัน และดำเนินไปสู่เป้าหมายได้ตรงตามเวลาที่กำหนด

3. การประสานงานที่ดีต้องมีการประสานนโยบายตั้งแต่แรกเริ่ม โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายและแผนงานขององค์การ เมื่อทุกหน่วยงานมีความเข้าใจตรงกัน ก็จะช่วยให้มีการจัดวางระบบและแบ่งงานกันแล้วประสานการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกัน เพื่อบรรลุสู่เป้าหมายเดียวกัน

4. การประสานงานที่ดี จะช่วยให้ทรัพยากรทางการบริหาร อันได้แก่คน, เงิน, วัสดุ และวิธีดำเนินการ ประสานสอดคล้องกันในลักษณะที่จะให้ผลผลิตเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5. การประสานงานที่ดีจะช่วยให้งานดำเนินไปอย่างสอดคล้องกัน ไม่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือซ้ำซ้อนกัน และสายทางเดินของงานมีความคล่องตัว งานจะถูกจัดให้เดินไปตามสายงานอย่างมีระบบ ไม่ขาดช่วงตอนหรือเกิดการติดขัด

6. การประสานงานที่ดียึดหลักการประสานความคิดเห็น โดยที่การประสานงานให้ความสำคัญแก่การรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกทุกคนในองค์การหรือแม้กระทั่งจากองค์การอื่น และนำความคิดเห็นเหล่านั้นมาผสมผสานกันให้แปรสภาพเป็นความคิดเห็นของกลุ่ม โน้มน้าวให้สมาชิกมีความเข้าใจและเห็นด้วยกับความคิดเห็นของกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของวิธีการปฏิบัติงาน สถานการณ์ วัตถุประสงค์ เป้าหมายและปัญหาที่จะเกิดขึ้น

7. การประสานงานที่ดีจะต้องประสานระบบการติดต่อสื่อสารให้เกิดประโยชน์แก่การปฏิบัติงานให้มากที่สุด เพราะการติดต่อสื่อสารมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการทำให้สมาชิกขององค์การมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ขององค์การและมีทัศนคติที่ดีต่อองค์การ ซึ่งจะเป็นผลกระทบให้สมาชิกเต็มใจที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ผลงานของแต่ละหน่วยงานก็จะเกิดการประสานสอดคล้องกันไปสู่เป้าหมาย

8. เนื่องจากองค์การมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทนำแล้ว การประสานงานที่ดีจึงต้องมีความสามารถในการประสานการปฏิบัติให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การประสานงานจึงต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับจังหวะเวลาและสภาพการเปลี่ยนแปลง เพื่อไม่ให้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงานได้

ค. จุดมุ่งหมายของการประสานงาน

การประสานงานมีความสำคัญต่อการบริหารงานมาก เพราะมีจุดมุ่งหมายสำคัญ[1] คือ

1. เพื่อช่วยให้งานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะการประสานงานที่ดีย่อมสร้างบรรยากาศแห่งความเข้าอกเข้าใจกัน สมาชิกทุกคนเข้าใจในวัตถุประสงค์ขององค์การและมุ่งปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ ความสอดคล้องกลมกลืนกันในการปฏิบัติงานและผลงานที่มีคุณภาพของแต่ละหน่วยงานนี่เอง จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การในที่สุด

2. เพื่อช่วยให้ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานภายในองค์การตลอดจนระหว่างองค์การกับองค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้การบริหารงานขององค์การมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

3. เพื่อช่วยขจัดปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงาน เช่น ปัญหางานซ้ำซ้อน (duplicating), ปัญหาการก้าวก่ายงาน (overlapping), ปัญหาการจุกแน่นของงาน ณ จุดใดจุดหนึ่ง (bottle neck) และปัญหาความล่าช้าของสายทางเดินของงาน (red tape) ซึ่งจะทำให้เกิดการสิ้นเปลืองกำลังคน, เงิน, ทรัพยากรและเวลา ทั้งนี้เพราะการประสานงานที่ดีจะทำให้เกิดการวางแผนงาน (planning)

---

[1] สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร, ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเกษมสุวรรณ, 2514), หน้า 317 - 318.

อย่างรอบคอบและคาดการณ์ล่วงหน้า (prediction) ถึงเป้าหมายทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ช่วยให้เกิดการประหยัดทุนดังกล่าว

4. เพื่อช่วยลดปัญหาความขัดแย้งภายในองค์การ การประสานงานที่ดีจะช่วยสร้างความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ร่วมงานทุกฝ่ายได้เป็นอย่างดี โดยการยึดแนวทางปฏิบัติแบบเดียวกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การร่วมกัน ย่อมไม่ทำให้เกิดการก้าวก่ายในหน้าที่การงาน ไม่มีการนำประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น การแตกแยกขัดแย้งกันไม่เกิดขึ้น

ง. รูปแบบของการประสานงาน

เราสามารถจำแนกรูปแบบของการประสานงานโดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ กันมาพิจารณาได้ดังนี้

1. จำแนกตามอำนาจหน้าที่ (authority) ที่มี

เมื่อยึดหลักการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ที่มี สามารถจำแนกการประสานงานได้ 2 รูปแบบ คือ

ก) การประสานงานตามกฎหมาย หรือการประสานงานทางตรง คือ การประสานงานที่ถูกกำหนดไว้อย่างรัดกุม ตามขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย มีการวางแผนล่วงหน้าและดำเนินการไปโดยมีการควบคุมอยู่ตลอดเวลาตามสายบังคับบัญชา

ข) การประสานงานแบบไม่ถูกกฎหมาย หรือการประสานงานทางขวาง คือ การประสานงานที่เกิดขึ้นโดยไม่มีกฎเกณฑ์บังคับ การดำเนินการเป็นแบบไม่เป็นทางการ มีลักษณะของการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง มักถูกนำมาใช้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน

2. จำแนกตามลักษณะของการติดต่อสื่อสาร (communication)

ตามหลักการนี้ สามารถจำแนกการประสานงานได้เป็น 3 รูปแบบคือ

ก) การประสานงานตามแนวยืน เป็นการประสานงานในลักษณะเส้นตรงตามสายบังคับบัญชา อาจจะเป็นแบบจากบนลงล่าง หรือจากล่างขึ้นบนก็ได้ การ

ประสานงานแบบนี้ก็คือ การประสานงานตามกฎหมายนั่นเอง

ข) การประสานงานตามแนวนอน เป็นการประสานงานในระดับเดียวกัน เช่นระหว่างองค์การหนึ่งกับอีกองค์การหนึ่ง หรือระหว่างหน่วยงานหนึ่งกับอีกหน่วยงานหนึ่ง เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการแลกเปลี่ยนทัศนะต่าง ๆ เพื่อสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่องค์การหรือหน่วยงานของตน

ค) การประสานงานเป็นการส่วนตัว การประสานงานแบบนี้ ก็คือการประสานงานทางข้างนั่นเอง คือไม่คำนึงถึงเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น แต่จะใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือเทคนิคอื่น ๆ มาช่วย เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์การให้มากที่สุดและได้ผลรวดเร็ว

3. <u>จำแนกตามของเขตของความสัมพันธ์</u> ตามหลักการนี้ การประสานงานอาจเป็นได้ 2 รูปแบบคือ

ก) การประสานงานภายในองค์การ (coordination within our activity) หมายถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การโดยเมื่อเรามองว่าองค์การเป็นร่างกายของมนุษย์ หน่วยงานทุกหน่วยภายในองค์การก็คืออวัยวะของร่างกายมนุษย์ ซึ่งจำเป็นจะต้องทำงานให้ประสานกันอย่างเหมาะเจาะในเวลาหนึ่ง ๆ ความสอดคล้องของความสำเร็จของทุกหน่วยงานภายในเวลาเดียวกันนี้ จะเป็นบันไดไปสู่ความสำเร็จขององค์การ นั่นคือ การมีชีวิตอยู่ของมนุษย์ เพราะหากอวัยวะส่วนใดทำงานบกพร่องไม่ทันอวัยวะอื่น ๆ ก็ย่อมมีผลร้ายแก่ชีวิตมนุษย์มากน้อยตามความสำคัญของอวัยวะนั้นๆ

ข) การประสานงานระหว่างองค์การ (coordination outside our activity) หมายถึงการประสานงานระหว่างองค์การหนึ่งกับอีกองค์การหนึ่ง เพื่อร่วมมือกันในการสร้างสรรค์ความก้าวหน้าให้แก่องค์การ หรืออาจจะเป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์ในทำนองเดียวกัน คือไม่มีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ จึงร่วมมือกันทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การจำแนกรูปแบบของการประสานงานดังที่กล่าวมานี้

แท้ที่จริงแล้วก็มีรูปลักษณะคล้ายคลึงกันอย่างมาก เราจึงน่าจะสนใจในเรื่องที่ว่า ตามรูปแบบของการประสานงานเหล่านี้ จะสามารถดำเนินการได้อย่างไรบ้างมากกว่า

จ. วิธีดำเนินการเพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดี

การประสานงานจะเกิดผลดีได้ จำเป็นต้องอาศัยวิธีดำเนินการต่อไปนี้

1. การจัดโครงสร้างและกำหนดหน้าที่การงาน (organizational structure and function)

การแบ่งแยกงานตามลักษณะเฉพาะของงาน (specialization) และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนพร้อมกับมอบหมายอำนาจหน้าที่อย่างถูกต้องเหมาะสม จะช่วยให้ทุกหน่วยงานภายในองค์การ หรือทุกองค์การสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถตามหลักการบริหารงาน โดยยึดวัตถุประสงค์ (management by objective) ซึ่งมีการกำหนดเป้าหมายร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา (mutual goal-setting) ซึ่งรวมถึงขอบเขตความรับผิดชอบและเป้าหมายการปฏิบัติงานของแต่ละคน แล้วให้สมาชิกยึดถือไปปฏิบัติ เป็นการแสดงความไว้วางใจผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา[1] ทำให้ไม่มีปัญหาการก้าวก่ายหน้าที่หรือทำงานซ้อนกัน อีกทั้งยังช่วยให้เกิดการประหยัดกำลังเงิน, กำลังคน และเวลา การตรวจสอบและการควบคุมงานก็จะเกิดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังสามารถระดมกำลังคนและทรัพยากรต่าง ๆ มาใช้ได้อย่างเต็มที่ การปฏิบัติงานก็ดำเนินไปโดยรวดเร็วบรรลุวัตถุประสงค์

2. การจัดระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (efficiently communication system)

จากความหมายของการติดต่อสื่อสารที่ศาสตราจารย์ Richard R. Fagen ให้ไว้ว่า " เป็นกระบวนการที่นำข่าวสาร (message) เกี่ยวกับพฤติกรรม

---

[1] ศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับ " การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ " (M.B.O.) ได้จาก สมยศ นาวีการ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิฆเณศ, 2520), หน้า 92 - 96.

ของมนุษย์จากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง "

หรือจากความหมายในปทานุกรมสังคมศาสตร์ที่ว่า " หมายถึงการติดต่อส่งข่าวสาร, ข้อเท็จจริง, ความคิดเห็นและทาที่ต่าง ๆ จากบุคคลหนึ่งหรือหลายคน ไปยังอีกบุคคลหนึ่งหรือหลายคน โดยมีผู้นำส่งสาร (sender), สาร (message), และผู้รับสาร (receiver) "

ทำให้การติดต่อสื่อสารมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการบริหารงาน โดยเฉพาะในเรื่องของการประสานงาน เพราะการติดต่อสื่อสาร เป็นตัวกลางที่ทำหน้าที่นำความคิดเห็น, ความต้องการ, การวินิจฉัยสั่งการ, การควบคุมบังคับบัญชา และคำปรึกษา ฯลฯ เกี่ยวกับการอำนวยการ (directing) ในองค์การและระหว่างองค์การให้ดำเนินไปอย่างสะดวก, เรียบร้อย [1]

การติดต่อสื่อสาร ทำได้หลายระดับ ทั้งในรูปพิธีการ (formal communication) เช่นการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปของการเสนอรายงาน, บันทึก, คำสั่ง, เสนอผลการปฏิบัติงานและหนังสือเวียน ฯลฯ และในรูปไม่เป็นพิธีการ (informal communication) เช่น การเจรจาปรึกษาหารือ และการใช้จดหมายส่วนตัว ฯลฯ สำหรับรูปแบบที่ไม่เป็นพิธีการนั้น ไม่สามารถกำหนดช่องทางเดินของการติดต่อสื่อสารได้ แต่สำหรับรูปแบบพิธีการ ซึ่งมีระเบียบแบบแผน มีข้อกำหนดชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องการนำนโยบาย, การวินิจฉัยสั่งการหรือคำแนะนำผ่านไปตามสายการบังคับบัญชา, การนำข้อเสนอแนะรายงานและการสนองตอบของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา กลับมายังผู้บังคับบัญชา ตลอดจนการแจ้งนโยบายทั่วไปขององค์การให้เจ้าหน้าที่ทราบ สามารถจำแนกช่องทางเดินของการติดต่อสื่อสาร (channel of communication) ได้ดังนี้ [2]

ก) การติดต่อสื่อสารจากบนมาล่าง (downward communication) พบในองค์การที่มีการบริหารงานแบบดั้งเดิม (classical theory) ซึ่งให้ความสำคัญแก่การ

---

[1] สมพงศ์ เกษมสิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 296-297 และ 300-301.

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 302 - 306 และ 309 - 312.

สั่งการและการบังคับบัญชา

ข) การติดต่อสื่อสารจากล่างไปบน (upward communication) พบในกลุ่มผู้ศึกษาการบริหารงานตามแนวพฤติกรรม ซึ่งให้ความสำคัญแก่การติดต่อสนองตอบ เปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นต่อผู้บังคับบัญชา นับเป็นการเสริมสร้างสัมพันธภาพและความเข้าใจอันดีต่อกัน

ค) การติดต่อสื่อสารตามแนวนอน (horizontal communication or across communication) เป็นการติดต่อสื่อสารในระดับเดียวกัน ในลักษณะการสอบถามหรือการปรึกษาหารือ

ง) การติดต่อสื่อสารเป็นการส่วนตัว (personal communication) ได้แก่การติดต่อโดยตำแหน่ง (position communication) และการติดต่อทางการบริหาร (administrative communication) ฯลฯ การติดต่อสื่อสารที่ดีจะต้องมีลักษณะที่สำคัญคือ มีความสอดคล้องกับความต้องการและลักษณะขององค์การ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความจริงใจ และความเชื่อมั่นระหว่างกัน, มีระบบที่ต่อเนื่องทั่วถึงทุกหน่วยงานขององค์การหรือระหว่างองค์การ, มีความสะดวกรวดเร็ว, มีลักษณะจูงใจให้ผู้รับการติดต่อสื่อสารเห็นด้วย เต็มใจให้ความร่วมมือ และกล้าแสดงความคิดเห็น อีกทั้งมีลักษณะสะท้อนให้ทราบถึงนโยบายและความเคลื่อนไหวขององค์การ เพื่อให้สมาชิกรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ และแจ้งให้ทุกคนทราบบทบาทของตนหรือแก้ปัญหาของวางระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ยิ่งกว่านั้น สายการเดินทางของข่าวสารต้องเป็นแนวตรงและสะดวกที่สุด เพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าและความยุ่งยากในการบังคับบัญชา

3. <u>การจัดตั้งคณะกรรมการ (committee)</u>

จัดตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานส่วนต่าง ๆ จากทุกหน่วยงานขององค์การ มาทำหน้าที่ประชุมปรึกษากำหนดระเบียบการที่ช่วยเสริมสร้างให้เกิดการประสานงานที่ดีภายในองค์การ นอกจากนี้ สำหรับองค์การขนาดใหญ่ก็สามารถตั้งคณะกรรมการมาทำหน้าที่ประสานงานโดยเฉพาะก็ได้

ในองค์การที่มีการติดต่อสัมพันธ์กับองค์การอื่น ๆ อาจจะใช้คณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลาง (inter-departmental committee) ทำหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองและขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง วิธีนี้ยังเหมาะสำหรับองค์การที่มีขนาดใหญ่ มีความมุ่งหมายกว้างขวางและมีหน่วยงานมากมายหลายระดับ

4. การใช้วิธีการงบประมาณ (budgetting)

วิธีการงบประมาณการบัญชีที่ควบคุมการใช้จ่ายหรือวิธีการควบคุมการเงินอื่นๆ นับเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูงมากในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การ เพราะจะช่วยให้สามารถพิจารณาแยกแยะและป้องกันปัญหาเรื่องการทำงานซ้ำซ้อนได้อย่างดีเยี่ยม เป็นเครื่องมือควบคุมหน่วยงานภายในองค์การให้ปฏิบัติงานของตนบรรลุผลและประสานงานกันจนบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ วิธีนี้สำคัญมากและจำเป็นต้องใช้ในองค์การขนาดใหญ่ เช่น กระทรวง, ทบวงและกรม ฯลฯ อย่างไรก็ตามวิธีการงบประมาณจะใช้ได้ผลก็ต่อเมื่อการจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์สมเหตุสมผลและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

5. การติดตามผลงานทั้งภายในและภายนอก (follow up)

การติดตามสอดส่องการปฏิบัติงานและผลงานของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างรอบคอบ จะช่วยให้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และจะได้หาวิธีแก้ไขได้ทันท่วงที นอกจากนี้ การควบคุมให้ได้ผลงานตรงตามเวลาที่กำหนดจะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดีภายในองค์การ

6. การติดต่ออย่างไม่เป็นพิธีการ (informal contacts)

การติดต่ออย่างไม่เป็นพิธีการ สามารถนำมาใช้ให้เกิดผลดีได้เมื่อต้องการขจัดความล่าช้า

7. การใช้เจ้าหน้าที่ติดต่อโดยเฉพาะ (liaison officer)

โดยที่งานบางชนิดจำเป็นต้องใช้คนที่มีความรู้ความชำนาญโดยตรงหรือต้องใช้คนที่

มี บุคลิกภาพโดยเฉพาะทำการติดต่อ จึงจำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ติดต่อโดยเฉพาะ ตามความรู้และบุคลิกภาพที่เหมาะกับงาน

8. การจัดให้มีการชุมนุมผู้ใต้บังคับบัญชา (meetting)

การจัดให้มีการชุมนุมผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นการสร้างบรรยากาศแห่งความสนิทสนมและความสามัคคีให้เกิดขึ้น ผลที่ตามมาคือสมาชิกองค์การมีความเต็มใจในการทำงานร่วมกัน ซึ่งทำให้เกิดการประสานงานที่ดี และในการชุมนุมผู้ใต้บังคับบัญชาจะได้เข้าใจถึงวิธีปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การประสานงานด้วย

9. การจัดฝึกอบรมและพัฒนาบุคคล (training)

การจัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคคลขึ้นในหมู่ผู้ใต้บังคับบัญชา จะทำให้พวกเขามีความเข้าใจรอบรู้ในเรื่องการงาน เกิดทัศนคติที่ดี มีใจรักงานและมีความคิดสร้างสรรค์ และยังช่วยให้เกิดสัมพันธภาพอันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

10. การจัดให้มีหน่วยแนะแนวทางวิชาการ (technical staff)

การจัดให้มีหน่วยแนะแนวทางวิชาการทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้าหาข้อบกพร่องและแนะทางแก้ไขปรับปรุงการประสานงานในหน่วยงานหรือองค์การให้ดีขึ้น

11. การจัดให้มีการบำรุงขวัญ (morale)

บุคคลต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในองค์การก็เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลของพวกเขา ดังนั้น ทุกคนจึงมีความคาดหวังว่า องค์การจะช่วยให้เขาประสบความสำเร็จตามเป้าหมายส่วนบุคคลได้ ซึ่งตามลำพังแล้ว เขาไม่อาจกระทำได้[1] นี่เป็นสิ่งที่นักบริหารจะต้องให้ความสนใจเป็นที่สุด เพราะการที่สามารถโน้มน้าวจิตใจของสมาชิกทุกคนให้มีความผูกพันกับองค์การอย่างลึกซึ้ง จนรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่ง และมี

---

[1] สมยศ นาวีการ และผุสดี รุมาคม, องค์การ : ทฤษฎีและพฤติกรรม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิฆเณศ, 2520) หน้า 3 - 4 .

ความสำคัญต่อความคงอยู่ขององค์การได้นั้น นับว่าเป็นความสำเร็จขั้นหนึ่งที่จะนำไปสู่ความพร้อมใจในการให้ความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างเต็มที่

มีผู้สนใจเกี่ยวกับการจูงใจมนุษย์หลายท่าน เช่น Abraham H. Maslow ได้เสนอทฤษฎีลำดับของความต้องการ (needs-hierarchy theory)[1] ซึ่งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าความต้องการของมนุษย์สามารถเรียงลำดับตามความสำคัญ จากความต้องการระดับต่ำสุดไปสู่ความต้องการระดับสูงสุดได้คือ จากความต้องการด้านร่างกาย ——→ ความปลอดภัย ——→ ความต้องการด้านสังคม ——→ ความมีชื่อเสียง ——→ ความสมหวังในชีวิต ซึ่งความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้ว จะไม่ใช่สิ่งจูงใจพฤติกรรมต่อไป แต่ความต้องการที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไปจะมาแทนที่และความต้องการจะเกิดซ้อนกันได้ โดยที่ความต้องการอย่างหนึ่งยังไม่หมดก็เกิดความต้องการอย่างอื่นขึ้นมา

Frederick Herzberg ก็ได้เสนอทฤษฎีการจูงใจที่เรียกกันว่า Motivation-hygiene (M-H)Theory หรือ Two-Factor Theory of Motivation ซึ่งกล่าวถึงปัจจัย 2 ประการ ที่มีอิทธิพลต่อความพอใจและความไม่พอใจในการทำงาน[2] คือ ปัจจัยที่ทำให้คนไม่พอใจทำงาน (maintence of hygiene factors) ได้แก่ นโยบายและการบริหารงาน, การบังคับบัญชา, ความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น, เงินเดือนและสภาพแวดล้อมในการทำงาน และปัจจัยที่จูงใจให้คนปฏิบัติงานดีขึ้น (motivator factors) ได้แก่ความสำเร็จของงาน, การยอมรับนับถือ, ความก้าวหน้า, ลักษณะของงานและความรับผิดชอบ จะเห็นได้ว่า Herzberg ก็ให้ความสำคัญแก่ความต้องการของมนุษย์เช่นเดียวกับ Maslow และในวงการบริหารปัจจุบันเราก็ให้ความสำคัญแก่ทรัพยากรมนุษย์ (human resource) เป็นอย่างสูง เพราะเหตุผลที่ว่า มนุษย์คือ ตัวจักร

---

[1] สมยศ นาวีการ, ความรู้เบื้องต้น....., หน้า 172 - 177 . และธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2516), หน้า 371 - 378.

[2] สมยศ นาวีการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 178 - 180.

สำคัญที่จะผลักดันให้กลไกการบริหารก้าวไปข้างหน้าหรือหยุดอยู่กับที่หรือแม้กระทั่งทำให้องค์การสลายไป ทุกองค์การจึงจำเป็นต้องดำเนินการทุกวิถีทางไม่ว่าในด้านระบบการจ่ายผลตอบแทน, ระบบของความสัมพันธ์ของกลุ่มที่จัดตั้งขึ้น, ระบบของสภาพงาน, ระบบการจัดการและระบบของปัญหาปัจจุบันต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของสมาชิกให้มากที่สุด เมื่อสมาชิกมีขวัญดีก็พร้อมและเต็มใจทำงานให้แก่องค์การอย่างเต็มที่และมีความรักใคร่กลมเกลียวกัน อันเป็นผลให้เกิดการประสานงานที่ดีภายในองค์การ

12. การจัดระบบงานที่มีประสิทธิภาพ

การประสานงานจะเกิดผลดีได้ จำเป็นต้องมีการจัดระบบงานที่มีประสิทธิภาพในทุก ๆ ด้าน[1] เช่น

1. การสร้างมาตรฐานในการทำงาน (standardization) เพื่อเป็นแบบแผนยึดถือในการปฏิบัติงานของสมาชิกทุกคน

2. การปรับปรุงสายทางเดินของงาน (work flow) เพื่อไม่ให้เกิดปัญหางานจุกแน่นอยู่ที่ใดที่หนึ่งนานเกินไป (bottle neck) งานจะได้ดำเนินไปอย่างคล่องตัว และมีความสม่ำเสมอ

3. การหาวิธีทำงานให้ง่ายขึ้น, ได้ผลดีและมีความรวดเร็ว โดยการวิเคราะห์ระบบงาน (work simplification) และแก้ไขปรับปรุงระบบที่เป็นอยู่ให้มีประสิทธิภาพ

4. การจัดรวบรวมงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกันเข้าเป็นกลุ่มเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนหรือ ก้าวก่ายกัน

5. การปรับปรุงแบบ (form) ต่าง ๆ ให้มีความกะทัดรัดและเกิดประโยชน์แก่การปฏิบัติงานมากที่สุด

13. การสั่งการและการอภิปราย

ไม่ว่าการประสานงานภายในองค์การหรือการประสานงานระหว่างองค์การ

---

[1] ปิยรัตน์ สุวรรณจินดา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 25 - 26

วิธีนี้มีความสำคัญและเป็นประโยชน์มาก เพราะเป็นการให้ความรู้ทางวิชาการตลอดจนเทคนิคสมัยใหม่ และเป็นการตัดสินปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการบริหารงาน การสัมมนาและการอภิปรายจะจัดขึ้นเฉพาะในวงผู้บริหารงานระดับสูง ในกรณีที่เป็นเรื่องการกำหนดนโยบายขององค์การ ฯลฯ หรืออาจจะจัดขึ้นโดยให้สมาชิกขององค์การทุกระดับหรือแม้กระทั่งสมาชิกขององค์การอื่น ๆ เข้าร่วมด้วย ในการนี้บุคคลผู้มีส่วนร่วมทุกคน ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกขององค์การทุกระดับ, สมาชิกจากองค์การอื่น ๆ, ผู้สัมมนาหรืออภิปรายเอง ตลอดจนผู้เข้าฟังได้รับประโยชน์ เพราะเป็นการระดมมันสมอง (brain storming) จากผู้มีประสบการณ์และผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ซึ่งจะทำให้เกิดการสร้างสรรค์ความคิดริเริ่มที่มีประโยชน์

14. <u>การประชาสัมพันธ์</u>[1]

การประชาสัมพันธ์จำเป็นอย่างมากในการประสานงานระหว่างองค์การ เพราะจะช่วยให้แต่ละองค์การได้เผยแพร่ผลงานและความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การของตนให้กว้างขวางทั่วถึงที่สุด การประชาสัมพันธ์ทำได้หลายวิธี เช่น การใช้เอกสาร, หนังสือ, ภาพถ่าย, แผนผัง, แผนภูมิ, ภาพยนตร์ ตลอดจนวิทยุ, โทรทัศน์ ฯลฯ ในการช่วยเสริมสร้างความเข้าใจอันดีให้เกิดขึ้นในระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องกัน และยังสามารถนำเอาข้อเสนอแนะตลอดจนความคิดเห็นจากบุคคลภายนอกหรือจากองค์การอื่น ๆ มาปรับปรุงองค์การของตนให้ดีขึ้น

ฉ. <u>ประโยชน์ของการประสานงาน</u>

จากความหมาย, หลักการและความมุ่งหมาย, รูปแบบ ตลอดจนวิธีการดำเนินการเพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดี ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การประสานงานมีประโยชน์มากมายต่อการบริหารงาน[2] ดังต่อไปนี้

1. ทำให้การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ เพราะการประสานงานทำให้

---

[1]ปิยรัตน์ สุวรรณเจินดา, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒

[2]สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 331 - 332.

ก) ผู้ร่วมงานเกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน มีความรักใคร่สามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน จึงร่วมใจกันทำงานอย่างแข็งขัน

ข) ผู้ร่วมงานเกิดความรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ มีความสำคัญไม่ด้อยกว่าคนอื่น จึงมีความผูกพันอย่างแนบแน่นกับองค์การ พร้อมที่จะอุทิศตนทำงานอย่างสุดความสามารถ

ค) ผู้ร่วมงานทุกคนมีความเข้าใจชาบซึ้งในนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การ จึงสามารถทำงานให้เกิดผลสำเร็จ

2. ผลงานที่ได้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะการประสานงานช่วยให้เกิดผลดีดังนี้

ก) การวางแผนการประสานงานไว้ล่วงหน้า ทำให้การทำงานเป็นระบบไม่ซ้ำซ้อนก้าวก่ายกัน และไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งในหมู่สมาชิก งานทุกอย่างดำเนินไปสู่เป้าหมายอย่างราบรื่น

ข) ช่วยประหยัดเวลาในการทำงานให้สั้นลง ทำให้งานเสร็จตรงเวลา

ค) ช่วยประหยัดเงิน, คน และทรัพยากรอื่น ๆ ในการดำเนินงาน

ง) การทำงานเป็นระบบกลุ่ม (team work) ช่วยเพิ่มผลผลิตของงานให้มากขึ้น

จ) ช่วยลดอันตรายจากการทำงาน

ฉ) ช่วยให้การปฏิบัติงานง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยอาศัยเทคนิคของการทำงานให้ง่ายขึ้นมาช่วย

3. การประสานงานเป็นปัจจัยสำคัญในการบำรุงขวัญเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่มีความพอใจที่จะอยู่กับองค์การตลอดไป และเต็มใจทำงานให้แก่องค์การ ทั้งนี้เพราะ

ก) การที่เจ้าหน้าที่มีความรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ มีความสำคัญต่อองค์การ อีกทั้งเป็นที่รักและนิยมยกย่องของเพื่อนร่วมงานย่อมทำให้เจ้าหน้าที่มีขวัญดี

ข) การที่เจ้าหน้าที่ทุกคนมุ่งสร้างประโยชน์แก่องค์การร่วมกันโดยไม่มุ่งหา

ประโยชน์ส่วนตน ทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งกันย่อมทำให้เจ้าหน้าที่มีขวัญดี

ค) การที่เจ้าหน้าที่รู้สึกว่าตนเองมีความปลอดภัยในการปฏิบัติงานขององค์การ ทำให้เจ้าหน้าที่มีขวัญดี

ง) การประชุมปรึกษาหารือกัน ทำให้ไม่เกิดช่องว่างระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และช่วยเสริมสร้างสัมพันธภาพอันดีระหว่างผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ให้เพิ่มขึ้น

4. การประสานงานนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาองค์การให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น เพราะ

ก) การให้ความสำคัญแก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับ โดยการรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ย่อมนำไปสู่ความคิดสร้างสรรค์ในการที่จะปรับปรุงและพัฒนาองค์การ

ข) การประสานงานระหว่างองค์การ ย่อมทำให้องค์การได้รับสิ่งแปลก ๆ ใหม่ ๆ ที่มีประโยชน์จากองค์การอื่น ๆ เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

<u>การประสานงานกับการบริหารราชการแผ่นดิน</u>

ก. <u>การบริหารราชการแผ่นดิน</u> การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น[1] โดยส่วนกลางจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและดำเนินนโยบายในระดับชาติ รวมทั้งมอบหมายให้ส่วนภูมิภาคปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดขึ้นด้วย เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจดังกล่าวบรรลุเป้าหมาย จึงกำหนดให้ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางแบ่งการปฏิบัติหน้าที่ออกเป็นกระทรวงและส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติราชการแผ่นดินในแต่ละด้าน อาทิ ให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

---

[1] ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ใน <u>ราชกิจจานุเบกษา</u> เล่มที่ 89 ตอนที่ 145 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 29 กันยายน 2515.

กิจการเกี่ยวกับการทำงบประมาณแผ่นดิน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งมิได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ[1] ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา นอกจากที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ[2] และกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งที่อาจจะเป็นพิษหรือเป็นภัยแก่สุขภาพ และการควบคุมกิจการกาชาด[3] เป็นต้น

สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น ได้มีการกำหนดให้จังหวัดรับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน ทั้งนี้ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด[4] ดังนั้นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีลักษณะเป็นตัวแทนการปฏิบัติราชการส่วนกลาง ที่เข้าไปดำเนินการในท้องถิ่นนั้นเอง โดยปฏิบัติงานตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง (delegation of power)[5] และในจังหวัดก็มีส่วนราชการระดับรองลงไปอีกคืออำเภอ ซึ่งก็คือผู้ทำหน้าที่แทนจังหวัดในระดับพื้นที่อำเภอนั่นเอง

ส่วนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดขึ้นเพื่อจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง[6] อันเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบ

---

[1] ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 145 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 29 กันยายน 2515.

[2] เรื่องเดียวกัน

[3] เรื่องเดียวกัน

[4] ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218..., มาตรา 50.

[5] ผุสดี สัตยมานะและ สุพัตรา เพชรมุนี, ระบบบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติการ (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ป.), หน้า 42 – 43 และ 47

[6] ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218...., มาตรา 64.

i 16252858

ประชาธิปไตย ในปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่หลายรูปแบบ อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและสภาตำบล ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ภายในการควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย[1]

- การที่มีการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนนั้น ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการประสานงานที่ดีระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค และส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประสานงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค จะต้องมีความใกล้ชิด และต่อเนื่องกันเสมอ เพื่อให้ส่วนกลางสามารถรับทราบความต้องการตลอดจนอุปสรรคปัญหาของส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรให้ตามความต้องการของส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นต่อไป รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นด้วย

ข. <u>รูปแบบการประสานงาน</u> ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญแก่การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสูง สวนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร เนื่องจากวิวัฒนาการการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเริ่มต้นการพัฒนาการปกครองของส่วนกลางโดยผู้ปกครองเป็นผู้เริ่มต้น และเนื่องจากประเทศไทยไม่เป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ จึงทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับการพัฒนาเท่ากับการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มีทดแทนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็คือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งอำนาจรัฐส่วนกลางเป็นผู้จัดสร้างขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการเข้าถึงประชาชนในต่างจังหวัด การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีลักษณะประหนึ่งแขนขาของการบริหารราชการส่วนกลาง และมีหน้าที่รับนโยบายจากส่วนกลางไปปฏิบัติ รวมทั้งเสนอแนะข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการและปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นห่างไกลให้ส่วนกลางทราบ ส่วนกลางก็มีหน้าที่ต่อส่วนภูมิภาคในอันที่จะกำหนดนโยบาย

---

[1] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 53(5).

และสนับสนุนทรัพยากรงบประมาณ เพื่อให้ส่วนภูมิภาคดำเนินการได้บรรลุตามนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด ดังนั้น ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะทำให้นโยบายที่วางไว้บรรลุผลสำเร็จและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

เมื่อมองว่ารัฐเป็นองค์การ ๆ หนึ่ง การประสานงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ก็คือการประสานงานภายในองค์การ (coordinative organization) ซึ่งมีรูปแบบของการประสานงานร่วมกันอยู่ 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. การประสานงานตามสายบังคับบัญชา หรือการประสานงานตามกฎหมาย
2. การประสานงานด้านข้างหรือการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือไม่เป็นไปตามสายการบังคับบัญชาตามกฎหมาย

สำหรับการประสานงานตามสายบังคับบัญชาหรือการประสานงานตามกฎหมาย ก็คือการที่ส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคประสานงานกันตามขอบเขตหรืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ ซึ่งจะเป็นไปในรูปการประสานงานในแนวดิ่ง ทั้งจากบนลงล่าง และจากล่างขึ้นบน เช่น สมมติว่า กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ริเริ่มงานขึ้นชิ้นหนึ่ง เสนอผ่านปลัดกระทรวงสาธารณสุขไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง เพื่อผ่านไปยังผู้อำนวยการโรงพยาบาลตรัง เพื่อให้เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปของโรงพยาบาลนำไปสั่งการให้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ นี่คือการประสานงานในแนวดิ่งจากบนลงล่าง และในทางกลับกัน ก็คือการประสานงานในแนวดิ่งจากล่างขึ้นบน

การประสานงานตามสายการบังคับบัญชาหรือการประสานงานตามกฎหมายนี้ มีข้อดีคือถูกกฎหมาย สามารถใช้เป็นหลักฐานของทางราชการได้ และเมื่อหน่วยงานใดได้รับการมอบหมายงานแล้ว ก็จะต้องปฏิบัติ จะบิดพลิ้วไม่ได้ และยังต้องรายงานผลการปฏิบัติอีกด้วย แต่ก็มีข้อเสีย กล่าวคือ มีความล่าช้า เพราะผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน ซึ่งตามปกติระบบราชการไทยก็มีความยุ่งยากซับซ้อน และล่าช้าอยู่แล้ว ดังนั้นเมื่อมีปัญหาหรือ

ความต้องการใด ๆ เกิดขึ้นในส่วนภูมิภาค ส่วนกลางก็อาจจะแก้ไขหรือสนองตอบไม่ทัน หรือเมื่อส่วนกลางมีนโยบายที่จะให้ส่วนภูมิภาครับไปปฏิบัติโดยเร็ว กว่านโยบายและทรัพยากรจะผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ไปถึงผู้ปฏิบัติ ก็อาจจะใช้เวลาสูงมาก ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุผลตามนโยบายได้ทัน

ส่วนการประสานงานด้านข้างนั้น เป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นแบบไม่เป็นทางการ อาจจะใช้วิธีการติดต่อประสานงานกันเป็นส่วนตัว หรือใช้สถานภาพของการเป็นหน่วยงานสังกัดส่วนราชการเดียวกันติดต่อประสานงานกัน

ข้อดีของการประสานงานด้านข้างก็คือ มีความสะดวกรวดเร็ว เพราะฉะนั้นจึงมีความฉับไวในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนผลักดันนโยบายให้ไปถึงมือผู้ปฏิบัติได้ทันตามเวลา และทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความเข้าใจวิธีการปฏิบัติ ตลอดจนเป้าหมายอย่างแจ่มชัด จึงได้ผลงานที่ตรงตามเป้าหมาย นอกจากนี้ยังมีแรงจูงใจให้เกิดการปฏิบัติอย่างกระตือรือร้นและเต็มใจ ส่วนข้อเสียก็คือ เป็นวิธีการที่ไม่มีฐานทางกฎหมาย ดังนั้น ในบางครั้ง แม้ว่าเจ้าหน้าที่ในระดับหนึ่งได้ไปตกลงกันในวิธีการปฏิบัติ หรือแม้กระทั่งนโยบายแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ในอีกระดับหนึ่งซึ่งสูงกว่าไม่เห็นด้วย หรือขัดแย้งตอกฎหมาย ข้อตกลงนั้นก็จะต้องยกเลิกไปโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว ติดต่อประสานงานกัน ย่อมเกิดผลเสียแก่ทางราชการได้ง่าย คือเป็นการส่งเสริมระบบเล่นพรรคเล่นพวก (spoils system) โดยไม่ตั้งใจ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมได้

ตามที่กล่าวแล้วว่า ยิ่งองค์การมีขนาดใหญ่ขึ้น การประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อยก็ยิ่งมีความสำคัญขึ้นเป็นเงาตามตัว เมื่อเรามองระบบราชการเป็นองค์การหนึ่ง เราจะพบว่า ระบบราชการเป็นองค์การขนาดใหญ่มาก ประกอบขึ้นด้วย กระทรวง ทบวง กรม และกอง ฯลฯ มากมาย ดังนั้น การประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านี้จึงมีความสำคัญ และมีอิทธิพลต่อความอยู่รอดของระบบราชการมาก เพราะหากว่าแต่ละหน่วยงานต่างก็ปฏิบัติงานเป็นเอกเทศ ไม่มีการประสานงานกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ

องค์การภายในเวลาที่กำหนดแล้ว ปัญหาต่าง ๆ ก็จะเกิดขึ้นมากมาย เป็นต้นว่า งานล่าช้า เสร็จไม่ทันตามเวลา เพราะแต่ละหน่วยงานปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายไม่พร้อมกัน, มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนก้าวก่ายกัน และเกิดจากความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ฯลฯ ซึ่งในที่สุดผลงานขององค์การก็ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรจำนวนมากที่ต้องลงทุนไป เป็นผลเสียแก่ประเทศชาติในส่วนรวมได้

ในระบบราชการไทย ปัญหานี้มีอยู่ตลอดเวลา เพราะหน่วยงานต่าง ๆ ขาดการร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเราสามารถวิเคราะห์ได้จากความสัมพันธ์ทางโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้น ในบทนี้ เราได้ศึกษาเกี่ยวกับหลักการประสานงานในระบบราชการไทยแล้ว ในบทต่อไปจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง สป.สส., กอง จ. และ รพจ. โดยพิจารณาจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ เพื่อจะได้ทราบว่าลักษณะการประสานงานระหว่าง กอง จ. สป.สส. กับ รพจ. เป็นไปในรูปใด ทั้งนี้เพื่อปูพื้นฐานในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการประสานงานระหว่าง กอง จ. สป.สส. กับ รพจ. ในบทที่ 4 อีกด้วย.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย