



บทที่ 2

วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาและรวบรวมวรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นกรอบความคิดในการวิจัย เรื่อง บทบาทของหน่วยงาน 5 กระทรวงหลักในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น ผู้วิจัยใคร่ขอเสนอรายละเอียดดังหัวข้อต่อไปนี้

1. บทบาทของ 5 กระทรวงหลักในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่สตรี
2. สภาพปัญหาในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อการพัฒนาสตรี
3. องค์การประสานงานพัฒนากิจกรรมสตรี
4. การประสานงาน
5. สภาพทั่วไปของจังหวัดที่ศึกษาวิจัย
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. สรุปกรอบความคิดในการวิจัย

บทบาทของ 5 กระทรวงหลักในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่สตรี

ในอดีตสตรีไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายที่สำคัญของการพัฒนา จนกระทั่งปี พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นปีที่สหประชาชาติกำหนดให้เป็นสากล และกำหนดกรอบ 10 ปี ต่อมาจากปีสตรีสากล เป็นทศวรรษแห่งการพัฒนาสตรี จึงทำให้รัฐบาลตื่นตัวในการพัฒนาสตรี ประกอบกับรัฐบาลได้ตระหนักว่า กลุ่มเป้าหมายพิเศษที่ต้องทำการพัฒนาอย่างเร่งด่วนคือ สตรี เพราะพิจารณาแล้วเห็นว่าสตรีมีประมาณกึ่งหนึ่งของประเทศและมีบทบาท มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ ฉะนั้นเมื่อได้มีการพัฒนาให้สตรีมีบทบาท มีส่วนร่วมในการพัฒนาเคียงบ่าเคียงไหล่กับบุรุษแล้ว จะทำให้ประเทศชาติบรรลุผลและเป้าหมายของการพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว (ณรงค์ นิตยาพร 2524: 16) ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 จึงได้เริ่มกล่าวถึงสตรีว่าเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ต้องพัฒนา โดยรัฐบาลได้วางแนวทางเร่งรัดให้สตรีในชนบท ได้รับการศึกษาและมีส่วนในการพัฒนากิจกรรมของท้องถิ่น โดยเน้นการให้การศึกษาอบรมแก่สตรีในรูปของการศึกษานอกระบบโรงเรียน ให้มีการฝึกอาชีพแก่สตรีด้วย (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2522: 321-323) ต่อจากนั้นเป็นต้นมา หน่วยงานของรัฐบาลก็เริ่มกำหนดแผนงานและโครงการ เพื่อให้การศึกษานอกโรงเรียนแก่สตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 5 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งแต่ละกระทรวงมีหน่วยงานระดับกรม ที่มีบทบาทในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่สตรีอย่างเห็นเด่นชัด และมีกิจกรรมในการให้การศึกษาอกระบบโรงเรียนมากที่สุด ดังนี้ (สุธิตา แสนสุข 2526: 50)

กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่หลักในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านให้การศึกษาอกระบบโรงเรียนแก่สตรีโดยมีหน่วยงานระดับกรมที่สำคัญ คือ

1. กรมพัฒนาชุมชน เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่มีบทบาทในการให้การศึกษาแก่สตรี เริ่มดำเนินการ ในการให้การศึกษาแก่สตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 โดยระดมมุ่งเน้นการพัฒนาทักษะอาชีพเพื่อให้ครอบครัวมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และใช้เวลาว่างประกอบอาชีพหารายได้มากขึ้น ต่อมาบทบาทของสตรีขยายสู่สังคมภายนอกมากขึ้น และมีส่วนในกิจกรรมมากขึ้น จึงเน้นให้สตรีชนบทได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาตัวเองและท้องถิ่น ทั้งด้านสังคม-เศรษฐกิจและการเมืองและได้กำหนดแผนงานพัฒนาสตรีไว้ 4 แผน คือ (กองพัฒนาสตรีและเด็กกรมพัฒนาชุมชน 2528: 7)

- 1.1 แผนพัฒนาอาชีพและรายได้
- 1.2 แผนจัดตั้งองค์กรและพัฒนาองค์กร
- 1.3 แผนที่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างประเทศ
- 1.4 แผนการสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาสตรี

สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ จะขอกล่าวเฉพาะแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการให้การศึกษาอกระบบโรงเรียน คือ ข้อ 1.1 และ 1.2 ดังนี้

- 1.1 แผนพัฒนาอาชีพและรายได้ มี 4 ขั้นตอน คือ
 - การพัฒนาครอบครัว ปูพื้นฐานความรู้ด้านศทกรรมศาสตร์เบื้องต้น ด้านความเป็นอยู่และชีวิตประจำวันของครอบครัว ควบคู่กับความรู้ด้านอาชีพ การเป็นผู้นำชุมชน การดำเนินงานในรูปกลุ่ม การบริหารกลุ่ม รวมทั้งการประหยัดและการออมทรัพย์
 - ฝึกอบรมอาชีพกลุ่มสตรีระดับตำบล ให้เกิดการรวมกลุ่ม และมีความรู้ตามอาชีพที่ตนเองสนใจ ใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น โดยฝึกอบรมให้สามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพเพิ่มพูนรายได้อย่างแท้จริง โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และการดำเนินการทางธุรกิจอื่น ๆ ตามความจำเป็น
 - การฝึกอบรมทักษะอาชีพเน้นให้สตรีมีความชำนาญในอาชีพต่าง ๆ
 - ฝึกอบรมอาชีพระยะยาว และเน้นเฉพาะเยาวชนสตรีที่ผ่านการเข้าค่ายเยาวชนในตำบล
- 1.2 แผนงานจัดตั้งและพัฒนาองค์กร ส่งเสริมให้สตรีร่วมมือกันพัฒนาตนเอง และ ครอบครัว ชุมชน ทำให้สตรีมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม จน

สามารถจัดตั้งองค์กรสตรีถาวรขึ้นในหมู่บ้าน ตำบลโดย ดำเนินการฝึกอบรมดังนี้

- ฝึกอบรมกลุ่มสตรีอาสาพัฒนา
- ฝึกอบรมกรรมการพัฒนาสตรีระดับหมู่บ้าน (กพสม.)
- ฝึกอบรมกรรมการพัฒนาสตรีระดับตำบล (กพสต.)
- ฝึกอบรมกรรมการพัฒนาสตรีระดับอำเภอ (กพสอ.)

2. กรมประชาสงเคราะห์ เป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้การสงเคราะห์ส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน ในด้านการครองชีพให้อยู่ดีกินดี สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ตามสมควรสำหรับงานโครงการให้การศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่สตรีนั้น จะอยู่ในรูปของการให้การศึกษานอกระบบด้านวิชาชีพ ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ 2 หน่วยงาน คือ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์ และ กองนิคมสร้างตนเอง

กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์ มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้การฝึกอบรมระยะสั้นแก่สตรี ที่มีฐานะทางครอบครัวยากจน ว่างงาน และไม่มีโอกาสเรียนต่อ และหญิงที่ทำงานในสถานบริการต่าง ๆ ที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพไปในทางที่มั่นคง โดยดำเนินการฝึกอบรมตามหลักสูตรอาชีพศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ จากนั้นเมื่อจบหลักสูตรแล้วจะต้องผ่านการทดสอบเพื่อรับวุฒิบัตรจากหน่วยงานหรือสถานศึกษาที่มีการฝึกสอนเฉพาะสาขาโดยตรง และยังมีกรให้บริการจัดหางานทำ ในกรณีที่ยังหางานทำไม่ได้ ก็จะให้เข้าทำงานในสถานบริการให้อารักษ์เพื่อฝึกประสบการณ์

กองนิคมสร้างตนเอง จะดำเนินการฝึกอบรมอาชีพสตรีในนิคมสร้างตนเอง ให้เพิ่มพูนรายได้และยกฐานะความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น การฝึกอบรมในนิคม ๆ เช่น โครงการฝึกอบรมมหกรรมศาสตร์, โครงการเร่งรัดผลิตและจำหน่ายไหม ฯลฯ โดยที่การดำเนินงานส่วนใหญ่จะดำเนินงานเอง จัดรวมกลุ่มสมาชิก จัดหาวัสดุและเจ้าหน้าที่ฝึกอบรม แต่บางสาขาที่ขอความร่วมมือจากส่วนราชการอื่น ทางด้านวิทยากร เช่น กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ฯลฯ

3. กรมแรงงาน การดำเนินงานของกรมแรงงานในด้านการให้การศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่สตรี ส่วนใหญ่จะปรากฏในรูปของการให้การศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะอาชีพ ในลักษณะของการฝึกอบรม (กองฝึกอบรม. กรมแรงงาน. มปป.) การดำเนินงานมี 3 ลักษณะ คือ

3.1 บริการพัฒนาฝีมือแรงงาน แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

- การฝึกเตรียมเข้าทำงาน เป็นการฝึกอาชีพเยาวชนชาย หญิง ที่มีอายุระหว่าง 16-25 ปี ให้ความรู้ทางช่าง พอทำงานได้ ซึ่งมีหลายสาขา เช่น ช่างไฟฟ้า ช่างยนต์ดีเซล ช่างยนต์เบนซิล ช่างปูน ช่างอิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ และสาขาช่างที่รับสตรีเข้าฝึก

อบรม ได้แก่ ช่างเขียนแบบ ช่างปูน และช่างอิเล็กทรอนิกส์

- ส่งเสริมการฝึกในกิจการ เป็นการสนับสนุนให้สถานประกอบการ จัดอบรมคนงานอย่างมีระบบภายในสถานประกอบการของตน และนอกจากนั้นยังเป็นการฝึกเพื่อยกระดับฝีมือและฝึกฝีมือให้แก่ผู้มีความรู้ทางช่างอยู่แล้วด้วย ก็มีสตรีเข้ารับการอบรมอยู่พอสมควร

- การฝึกพิเศษ เป็นการฝึกตามความต้องการของตลาดแรงงาน สำหรับการฝึกที่กำลังเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานขณะนี้ และที่สำคัญ คือ มีสตรีเข้ารับการฝึกเป็นจำนวนมาก ได้แก่ การฝึกอบรมพนักงานเสิร์ฟ เลขานุการ และเจ้าหน้าที่ทำความสะอาด

3.2 การบริการแนะอาชีพ ได้แก่การฝึกอบรมสตรีเพื่อให้เกิดการจ้างงาน ในตนเองแก่สตรีที่ต้องการทำงานแต่ยังหางานทำไม่ได้ กรมแรงงานจึงจัดให้มีการแนะอาชีพเป็นกลุ่มขึ้นที่สำนักจัดหางานต่าง ๆ โดยมีวิทยากรทำการฝึกสอนในการทำอาหารและสิ่งประดิษฐ์ ที่ใช้ต้นทุนน้อยไม่ต้องใช้ความรู้พื้นฐานทางการศึกษาทั้งการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ เช่น ขนมหวานต่าง ๆ ดอกไม้ประดิษฐ์ และสิ่งประดิษฐ์จากวัสดุเหลือใช้

3.3 การฝึกอบรมหลักสูตร "การประกอบธุรกิจส่วนตัว" เป็นการฝึกอบรมให้ผู้ที่ว่างงานและต้องการทำงาน มีลักษณะนิสัยที่เป็นผู้ประกอบการด้วยตนเองได้ โครงการนี้มีสตรีเข้ารับการฝึกอบรมร้อยละ 60

4. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสร้างความเจริญทางวัสดุ เช่น ถนน บ่อน้ำ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชน ในท้องถิ่นที่สร้างถนนไปถึง โดยเฉพาะการให้การศึกษาแก่สตรีนอกระบบโรงเรียน มีกิจกรรมที่เน้นด้านการฝึกอบรมด้านทักษะอาชีพแก่สตรี เช่น การทอผ้า การปลูกหม่อน และอุตสาหกรรมครัวเรือน (กองพัฒนาอาชีพและรายได้ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท 2529: 10) การดำเนินการฝึกอบรมมีทั้งที่จัดทำขึ้นในสถาบันหรือสถานฝึกอบรมที่ราชการจัดให้ โดยคัดเลือกผู้เข้ารับการฝึกอบรม และ รพช. มีหน้าที่ติดต่อประสานงานด้านวิชาการ วิทยากร นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการฝึกอบรมในพื้นที่โดยรวบรวมผู้สนใจเข้ารับการฝึกอบรมและใช้วิทยากรท้องถิ่น เช่นผู้ผ่านการฝึกอบรมมาแล้ว หรือจัดวิทยากรที่เกี่ยวข้องออกไปอบรมแบบเคลื่อนที่ ลักษณะของโครงการที่ดำเนินการอยู่ มี 2 ลักษณะ

4.1 โครงการขั้นพื้นฐาน เป็นโครงการที่ส่งเสริมให้สมาชิกมีการปรับปรุงวิธีการประกอบอาชีพเพื่อให้สามารถนำไปใช้ในชีวิตประจำวันดำรงชีวิตอยู่ได้ชนิดพอกินตามสมควร

4.2 โครงการเน้นหนัก เป็นโครงการที่ผ่านการส่งเสริมในขั้นพื้นฐานมาแล้วเลือกดำเนินการเฉพาะพื้นที่ที่ก้าวหน้า และพัฒนาแล้วว่ามีแนวโน้มจะดำเนินการประกอบอาชีพได้ในลักษณะการรวมกลุ่ม เป้าหมายของการส่งเสริมในขั้นนี้ เพื่อให้สมาชิกกลุ่มมีรายได้เพิ่มจากการประกอบอาชีพเท่านั้น

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมการเกษตร เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทโดยตรงในการพัฒนาการเกษตร โดยส่งเสริมและเผยแพร่วิชาการเกษตร ให้ความรู้ในด้านการเพิ่มผลผลิต การแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ในการให้การศึกษาจากระบบโรงเรียนแก่สตรี มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงคือ งานส่งเสริมสหกิจเกษตร มีการดำเนินงานใน 2 ลักษณะคือ

1. งานด้านวิชาสหกิจเกษตร คือการส่งเสริมด้านวิชาการไปยังครอบครัวเกษตรกร โดยมีกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร เป็นแกนกลางในการกระจายความรู้สหกิจเกษตร เพื่อให้ครอบครัวเกษตรกรได้รู้จักใช้ทรัพยากรที่มีในครัวเรือน และในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และส่งเสริมให้เกษตรกรมีสุขภาพอนามัยแข็งแรง เพื่อใช้แรงงานในการประกอบอาชีพ จึงได้มีการจัดโครงการเพื่อเพิ่มรายได้แก่สตรี ได้แก่ โครงการถนอมและแปรรูปอาหาร และโครงการหัตถกรรมเกษตร

2. งานกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร แม่บ้านเกษตรกรเป็นกลุ่มเป้าหมายของการส่งเสริมงานสหกิจเกษตร เนื่องจากแม่บ้านเกษตรกรเป็นบุคคลที่สำคัญ ที่สามารถนำความรู้สหกิจเกษตรไปปรับปรุงครอบครัวของตนให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามวัตถุประสงค์ โดยได้จัดกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ฯลฯ

กระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชน และมีบทบาทในการให้การศึกษาด้วย โดยมีกรมอนามัยเป็นหน่วยงานที่สำคัญในการให้ความรู้ด้านสุขภาพอนามัยแก่สตรีโดยเฉพาะ เพราะสตรีเป็นบุคคลที่สำคัญในการรักษาสุขภาพอนามัยครอบครัว ได้จัดทำโครงการอนามัยและครอบครัว และโครงการโภชนาการขึ้นเป็นโครงการเฉพาะ นอกจากนั้นยังมีโครงการวางแผนครอบครัว ซึ่งเป็นโครงการที่จัดให้กับประชาชนและมีสตรีเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญด้วย ในส่วนภูมิภาคได้มีศูนย์อนามัยแม่และเด็ก เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการให้การศึกษาและให้คำแนะนำ เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับงานอนามัยแม่และเด็ก และสตรี (สุภาพรรณ สุนทรสารทูล 2521 : 1) ได้แก่ งานบริการด้านสูติกรรม กุมารเวชกรรม แนะนำดูแลรักษาสุขภาพอนามัยของทารก งานประกวดสุขภาพเด็ก งานพยาบาลสาธารณสุข นอกจากนั้นยังมีการให้ความรู้แนะนำเกี่ยวกับการรักษาสุขภาพของเด็กและแม่อีกด้วย

กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานรัฐบาลที่มีบทบาทในการให้การศึกษาในลักษณะการอบรมด้านวิชาชีพแก่ประชาชนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สำหรับการฝึกอบรมที่ให้กับสตรีของกระทรวงอุตสาหกรรมจะเป็นลักษณะการฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมอาชีพ โดยแบ่งออกเป็น 3 งาน คือ

1. งานฝีมือกรมอุตสาหกรรมสิ่งทอ มีหลักสูตรฝึกอบรมดังต่อไปนี้ (กองอุตสาหกรรมสิ่งทอ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม 2525: 6)

- การมัดย้อมและการทำผ้าปาเต๊ะ
- การทำสกรีนและการพิมพ์ผ้า
- การสาวไหมด้วยเครื่องจักร
- การมัดย้อม-การทำผ้าบาติก
- การปั่นด้าย
- การย้อมสี
- การฟอกและการย้อมสีใหม่
- การย้อมสีฝ้ายและการทำผ้าปาเต๊ะ
- เทคนิคการอบรังไหมและสาวไหม

2. งานฝีมือกรมอุตสาหกรรมในครอบครัว โดยกองส่งเสริมหัตถกรรมไทย มีบทบาทในการพัฒนาสตรีโดยการฝึกอบรม สาธิต และเผยแพร่ผลิตภัณฑ์ที่ทันสมัย เพื่อเพิ่มช่องทางด้านหัตถกรรมไทย และเป็นการเพิ่มปริมาณการผลิตหัตถกรรมไทยในการส่งออกด้วย มีหลักสูตรที่จัดให้กับสตรีโดยเฉพาะ ดังนี้ (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม 2523 : 3)

- การประดิษฐ์ดอกไม้ผ้า
- การประดิษฐ์ของชำร่วย
- การประดิษฐ์ของใช้ในครัวเรือน
- การประดิษฐ์ตุ๊กตาไทย
- การประดิษฐ์ตุ๊กตาสัตว์
- การประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์หนัง
- การประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์เส้นใย
- การประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์ในสวน
- การประดิษฐ์เครื่องเรือนหวาย
- การแกะสลักไม้
- การประดิษฐ์เครื่องประดับจากโลหะ
- การประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์จากไม้ไผ่
- ผลิตภัณฑ์ไม้ไผ่
- การประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์จากหวาย ก้านมะพร้าว

จะเห็นได้ว่ากรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการให้การศึกษาโดยเฉพาะวิชาชีพอย่างมาก โดยให้การอบรมแก่สตรีโดยตรง และให้ความร่วมมือใน

พัฒนาสตรีอีกด้วย

กระทรวงศึกษาธิการ โดยการศึกษาออกโรงเรียนเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน สำหรับการให้การศึกษาเพื่อพัฒนาสตรีนั้นมีโครงการเดียว ก็คือ โครงการอบรมกลุ่มแม่บ้าน และนอกจากนั้นยังมีโครงการที่จัดขึ้นเพื่อให้การศึกษาแก่สตรี โดยเน้นการพัฒนาทักษะด้านอาชีพในลักษณะหลักสูตรระยะสั้น คือ วิชาตัดเย็บเสื้อผ้า การตัดผม เสริมสวย ศิลปประดิษฐ์ อาหารขนม โดยมีลักษณะการดำเนินงานที่จัดในสถาบัน หรือใช้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนในจังหวัดต่าง ๆ เป็นสถานที่ดำเนินการ หรือลักษณะการจัดออกสู่ชุมชน และโครงการกลุ่มสนใจ นอกจากนี้กรมการศึกษานอกโรงเรียนยังได้ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในลักษณะของวิทยากร การจัดงบประมาณ ในรูปของกลุ่มสนใจให้กับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร

อย่างไรก็ตามในช่วงปี พ.ศ. 2530-2532 นี้ กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้รับความร่วมมือกับกองทุนเพื่อการพัฒนาสตรีแห่งสหประชาชาติ โดยจัดทำโครงการพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียนสำหรับสตรี โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ (กองแผนงาน กรมการศึกษานอกโรงเรียน 2531: 6)

1. ขจัดความไม่รู้หนังสือ ในกลุ่มสตรีอายุ 12-25 ปี
2. จัดการศึกษาพื้นฐานและการศึกษาชุมชน
3. ฝึกทักษะอาชีพแก่สตรี
4. สนับสนุนด้านเงินทุนกู้ยืมแก่สตรีในหมู่บ้าน
5. อำนวยความสะดวกแก่สตรีในการเข้าร่วมการพัฒนาชุมชน
6. ฝึกอบรมครูและเจ้าหน้าที่พัฒนาระดับท้องถิ่นให้สามารถจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนา

สตรีได้

อนึ่งการดำเนินงานเน้นกลุ่มเป้าหมายหลักคือ สตรีและเด็กหญิง อายุ 12-25 ปี ระดับความรู้ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า หรือสตรีว่างงาน หรือทำงานไม่เหมาะสมกับการจ้างงาน โดยพื้นที่เน้น 5 จังหวัดที่มีปัญหาความยากจน คือ พิจิตร พะเยา อุตรธานี บุรีรัมย์ และนครศรีธรรมราช เน้นกิจกรรมด้านการศึกษาพื้นฐาน ฝึกทักษะอาชีพและการบริการข่าวสารข้อมูล

สภาพปัญหาในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อการพัฒนาสตรี

แม้จะมีความพยายามขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดไป หรือให้น้อยที่สุดในระยะเวลาที่ผ่านมา แต่การจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่สตรี ก็ยังคงมีปัญหามากประการที่ควรได้รับความ

สนใจเป็นพิเศษดังนี้คือ (คณะกรรมการวางแผนสตรีระยะยาว 2525 : 12-14)

1. กระบวนการพัฒนาสตรีที่ผ่านมายังไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมจึงมิได้มีการระดมทรัพยากรจากภาครัฐบาลและเอกชนมาใช้ และยังมิได้มีการประสานงานกันอย่างเป็นเอกภาพโดยมีเป้าหมายและทิศทางเดียวกัน

2. แต่ละหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน จะประสบปัญหาทำนองเดียวกันคือ

- ปัญหาในการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย และพื้นที่เป้าหมายที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการของสตรีผู้รับบริการ จึงทำให้ไม่ได้รับความสนใจและร่วมมือจากสตรีผู้เข้ารับบริการเท่าที่ควร

- ขาดงบประมาณดำเนินการและวัสดุอุปกรณ์ อีกทั้งยังขาดผู้ปฏิบัติการที่มีความสามารถ ความรับผิดชอบ ความเสียสละ อุทิศตนให้แก่งาน โดยเฉพาะมีความรู้ความเข้าใจในแนวความคิดเป้าหมายและทิศทางในการพัฒนาสตรีอย่างแท้จริง

3. การดำเนินงานเพื่อพัฒนาสตรี โดยหน่วยงานทั้งในภาครัฐ และเอกชนมีจุดอ่อนที่สำคัญดังนี้คือ

- การจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาสตรีส่วนใหญ่เป็นการฝึกอบรม ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็บรรจุเนื้อหาสาระไปตามนโยบาย หรือความสนใจของหน่วยงานของตนโดย ขาดการมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดกับสตรีผู้รับบริการ

- เนื้อหาสาระของการฝึกอบรมเน้นแต่เพียงบทบาทแม่บ้าน เสริมสวย ทำอาหาร ไม่มีลักษณะผสมผสานความรู้ด้านอื่น ๆ ที่สตรีพึง มีโดยเฉพาะขาดทักษะในการผลิตเพื่อให้มีโอกาสที่จะมีงานทำ มีรายได้ หรือมีโอกาสดที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต หรือการทำงานให้มีความก้าวหน้า ฉะนั้นผู้เข้ารับการอบรมส่วนใหญ่จึงไม่สามารถนำความรู้ที่ได้รับไปประกอบอาชีพให้มีรายได้ ด้วยข้อจำกัดของโครงการโดยเฉพาะในด้านเงินทุนและการตลาด

- ผู้บริหารต่าง ๆ มุ่งให้ต่อบังเจกชนโดยขาดความพยายามที่จะรวมกลุ่มสตรีในลักษณะที่ดำเนินการด้วยตัวเองต่อไปได้ บริการเช่นนั้นมักไม่ได้ผล เพราะขาดทั้งความสนใจที่แท้จริง และการเป็นพันธมิตรแนบแน่นเหนียวของสตรีที่จะมาทำงานร่วมกันบนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวม

4. ขาดการมีองค์กรเพื่อพัฒนาสตรีระดับชาติของรัฐซึ่งจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในการพัฒนาสตรี โดยที่องค์กรนี้เป็นศูนย์กลางรวบรวมข้อมูลและผลงานการวิจัยเกี่ยวกับสตรี เพื่อนำไปวิเคราะห์ปัญหาที่ตรงจุด ประเมินผล รวมทั้งประสานงานระหว่างหน่วยงานในภาครัฐบาลและเอกชน

5. ขาดการจัดองค์กรเพื่อพัฒนาสตรีเป็นเครือข่ายขึ้นมาตั้งแต่ระดับรากฐานระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ขึ้นไปสู่ระดับชาติ ทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน โดยจะประสานกันทั้งในแนวตั้งและแนวนอน

กล่าวโดยสรุป จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้นแท้ที่จริงมาจากสาเหตุที่สำคัญก็คือ การขาดการประสานงาน ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่สตรี ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน จึงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น ถ้าหากมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ได้ ปัญหาก็จะหมดไป เพราะการประสานงานจะก่อให้เกิดการประหยัดงบประมาณ ค่าเนิมนการ วัสดุอุปกรณ์ ประหยัดเวลา ลดความขัดแย้ง ป้องกันการทำงานซ้ำซ้อน ช่วยสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน และที่สำคัญที่สุด การประสานงานจะเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามวัตถุประสงค์ (สมพงษ์ เกษมสิน 2521: 164)

จากความสำคัญของการประสานงานดังกล่าวถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานของรัฐบาล ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุตสาหกรรม ที่มีบทบาทและหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาประเทศ และนอกจากนั้นยังมีบทบาทและกิจกรรมที่จัดให้กับสตรีในลักษณะของการศึกษานอกระบบโรงเรียนอย่างมากมาย และเด่นชัดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ในการปฏิบัติจริง จะเห็นว่าแต่ละหน่วยงานต่างคนต่างทำตามแผนงานและภาระหน้าที่ที่หน่วยงานตนเองรับผิดชอบ ดังนั้นจะพบว่ากิจกรรมบางกิจกรรมมีลักษณะเหมือนกัน คล้ายคลึงกัน ถึงแม้ว่าในการพัฒนากิจกรรมสตรีในระยะเริ่มต้น มีองค์กรและคณะทำงานต่าง ๆ ก่อตั้งเพื่อกำหนดแนวทางและแผนงานในการพัฒนากิจกรรมสตรีให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยอาศัยความร่วมมือประสานงานและให้การสนับสนุนหน่วยงานอื่น โดยมีความเป็นมาตั้งแต่ต้นจนปัจจุบันดังนี้

องค์กรประสานงานพัฒนากิจกรรมสตรี

จากการที่สหประชาชาติได้กำหนดให้ปี พ.ศ. 2518 เป็นปีสตรีสากล และได้กำหนดให้มีการพัฒนาสตรี เป็นระยะเวลาเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2518-2528) ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิก ได้ยอมรับหลักการของสหประชาชาติ ในการที่จะสนับสนุนให้สตรีได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการจัดงานฉลองปีสตรีสากล โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ (ณรงค์ นิติยาพร 2524: 35)

1. เพื่อสร้างสรรค์ทัศนคติและค่านิยมอันถูกต้องที่พึงมีต่อสตรี
2. เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างบุรุษและสตรี

3. เพื่อพัฒนาและสนับสนุนให้สตรีมีบทบาท อย่างเต็มที่ในการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมและการเมือง ทั้งในและระหว่างประเทศ
4. เพื่อส่งเสริมบทบาทของสตรี ในการเสริมสร้างสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศและสันติภาพโลก

หลังจากมีการประชุมมีสตรีสากลที่ประเทศแม็กซิโก รัฐบาลก็ได้ดำเนินการมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบในการพัฒนาสตรีโดยจัดตั้งคณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาสตรีและเด็ก โดยมีหน้าที่ดังนี้ (ณรงค์ นิตยาพร 2524: 15)

1. พิจารณาปัญหาและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับสตรี เด็กก่อนวัยเรียน และนอกระบบโรงเรียน โดยเฉพาะในชนบท
2. ให้คำปรึกษา และให้ความร่วมมือกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำโครงการเพื่อการพัฒนาสตรีและเด็ก (ตามนัยข้อ 1) ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. ประสานการดำเนินงานตามแผน และโครงการเพื่อการพัฒนาสตรี และเด็กก่อนวัยเรียน ระหว่างหน่วยงานราชการ และหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บรรลุจุดหมาย และ เป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา
4. ติดตามประเมินผล ตลอดจนรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามแผน และโครงการพัฒนาสตรี เด็กก่อนวัยเรียน และนอกระบบโรงเรียน (ตามนัย ข้อ 2 และ 3) รวมทั้งการพิจารณาดำเนินการแก้ปัญหา และอุปสรรคของการปฏิบัติงานตามแผน และโครงการเหล่านั้น ให้ลุล่วงไปด้วยดี

ต่อมาคณะกรรมการชุดนี้ ได้แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้น เพื่อทำงานด้านการพัฒนาสตรี เพื่อรวบรวมข้อมูลเตรียมการสัมมนา เรื่อง สถานภาพปัจจุบันของสตรีไทย โดยร่วมมือกับองค์การยูนิเซฟ หลังจากนั้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2521 คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาสตรีชุดนี้ ได้สลายตัวลงไป เนื่องจากมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติของคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในปี พ.ศ. 2522 คณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนากิจกรรมและบทบาทของสตรีขึ้น คณะกรรมการชุดนี้จะเป็นเสมือนคณะกรรมการ

องค์กรกลาง ในการประสานการปฏิบัติงานพัฒนากิจกรรมสตรีและบทบาทของสตรีให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปในแนวทางเดียวกันซึ่งมีหน้าที่ต่อไปนี้ (แผนพัฒนาสตรี 2525: 1)

1. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาจัดทำแผนและโครงการ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

2. พิจารณาเสนอแนะ และให้คำปรึกษาในด้านนโยบายในการแก้ปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาวต่อรัฐบาล ในการพัฒนากิจกรรมและบทบาทของสตรี

3. ประสานการดำเนินงาน และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากิจกรรมและบทบาทของสตรีแก่หน่วยราชการ และหน่วยงานเอกชน รวมทั้งทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานในเครือข่ายประชาชาติ และมูลนิธิต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากิจกรรมและบทบาทของสตรี

4. ควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในแผนงาน โครงการทางด้านนี้ของหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ และเพื่อปรับปรุงแผนงานโครงการต่าง ๆ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

ในปี พ.ศ. 2523 คณะกรรมการพัฒนากิจกรรมและบทบาทของสตรี ได้มีมติให้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นใหม่ 2 คณะ ดังนี้

1. คณะทำงานแผนพัฒนาสตรีระยะสั้น มี นายณรงค์ นิตยาพร หัวหน้าฝ่ายวางแผนพัฒนาการศึกษาคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธาน ประกอบด้วยคณะกรรมการดำเนินงานทั้งสิ้น 10 คน มีหน้าที่ในการเตรียมแผนพัฒนาสตรีเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ให้สอดคล้องกับปัญหาสตรีและนำมาตีข้อเสนอในการประชุมระดับโลกของสหประชาชาติต่อไป เพื่อพิจารณาหาข้อเสนอที่เหมาะสมกับสภาพสังคม และเศรษฐกิจของประเทศ กำหนดนโยบาย และแนวทางในการพัฒนาสตรี ช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 ตลอดจน ประสานข้อมูลเกี่ยวกับงานพัฒนาสตรีให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ (สมาคมสตรีอุคศึกษา 2526: 2)

2. คณะกรรมการวางแผนพัฒนาสตรีระยะยาวมี นางสาวศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์ เป็นประธาน โดยมีคณะทำงานทั้งสิ้น 15 คน มีหน้าที่ทบทวน รวบรวม เพิ่มเติมข้อมูลเกี่ยวกับสตรีไทยในปัจจุบัน ได้จัดทำแผนสตรีระยะยาวช่วงปี พ.ศ. 2525-2544 เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาคำบังคับชี้สภาวะการพัฒนาสตรีด้านต่าง ๆ ต่อไป (คณะทำงานวางแผนพัฒนาสตรี

ระยะยาว 2525:2) พร้อมผู้วิจัยขอเสนอแผนพัฒนาสตรีระยะยาว พ.ศ. 2525-2544 โดยสรุปย่อ ดังนี้ (กองพัฒนาสตรีและเด็ก กรมพัฒนาชุมชน 2528: 233-235)

วัตถุประสงค์

1. ให้สตรีมีความเสมอภาคและสิทธิ และโอกาส ที่จะได้รับการบริการต่าง ๆ อันมีผลต่อการพัฒนาตนเอง และยกระดับคุณภาพชีวิต รวมทั้งการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ระหว่างสตรีด้วยกันเอง

2. ให้สตรีมีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ

3. ให้สตรีได้รับความคุ้มครอง ทั้งในด้านร่างกายและจิตใจ และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ นโยบายเน้นให้สตรีมีความพร้อมในด้านต่าง ๆ ทั้งการศึกษา เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองและการพัฒนาค่านิยม ของสังคมควบคู่กันไปด้วย

เป้าหมายหลัก ให้สตรีทุกเพศทุกวัยทุกสาขาอาชีพได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในทุก ๆ ด้านโดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายหลัก เป็นกลุ่มอายุ คือ ช่วงอายุ 7-12 ปี 13-14 ปี 14-19 ปี และ 50 ปีขึ้นไป นอกจากนี้ยังจำแนกตามกลุ่มอายุพิเศษบางกลุ่ม เช่น สตรีเกษตรกรรม และ สตรีนอภาคเกษตร ฯลฯ โดยกำหนดภายใน 20 ปี ต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายหลักดังนี้

1. ให้สตรีได้รับความรู้และบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอนามัยแม่และเด็ก และการวางแผนครอบครัวอย่างทั่วถึงพอเพียงและครบขั้นตอน ตลอดอัตราต่าง ๆ ดังนี้

- การเกิดไร้ชีพ 1:1000 คน (หมายถึงทารกแรกคลอด)
- การตายของทารกต่อการคลอด 15:1000 คน (ทารกตายหลังคลอด)
- การตายของแม่ต่อการเกิด 0:8:1000 คน

นอกจากนั้น ให้ชายมีส่วนรับภาระในการคุมกำเนิดมากขึ้น อัตราใกล้เคียงกับหญิง

2. สตรีอายุ 35-45 ปี ต้องได้รับการศึกษาผู้ใหญ่ 1 ปี หรือร้อยละ 80 สตรีอายุต่ำกว่า 35 ปี ทุกคนจะได้รับการศึกษาภาคบังคับ หรือเทียบเท่า และให้สตรีเข้าศึกษา

ในระดับอาชีวศึกษาเพิ่มขึ้น

3. ลดอัตราการว่างงานต่ำกว่าระดับของสตรีในและนอกภาคเกษตร และให้สตรีมีโอกาสเข้าทำงานมากขึ้น โดยได้รับค่าตอบแทนและก้าวหน้าเท่ากับบุรุษในทางปฏิบัติจริงด้วย

4. เร่งพัฒนาให้สตรีมีความสำนึกรับผิดชอบทางการเมือง การปกครองท้องถิ่น มีความเชื่อมั่นในตนเองตามบทบาทใหม่ คือ มีเสรีภาพ ในการเลือกดำเนินชีวิตและมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมมากขึ้น ไม่จำกัดเพียงแต่บทบาทครอบครัวเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันต้องสร้างความเข้าใจในบทบาทใหม่ของสตรีแก่ นักการเมือง นักบริหาร นักวิชาการ และ ประชาชนโดยมีเป้าหมาย ดังนี้

- การพัฒนาและการปกครองท้องถิ่น สนับสนุนให้มีการพัฒนาสตรีในทุกระดับทั้งในด้านการปกครอง อาชีพ ศิลปวัฒนธรรม และนันทนาการ ในอัตราต่ำกว่าร้อยละ 30

- การพัฒนาการเมือง สนับสนุนให้พรรคการเมืองสรรหาสตรีที่มีความสามารถส่งเข้าสมัครเลือกตั้ง ให้มากขึ้นในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30

- การพัฒนาการบริหาร สนับสนุนให้สตรีเข้าดำรงตำแหน่งในการบริหารประเทศ และตำแหน่งในระดับนโยบายมากขึ้น ในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30

5. ให้สตรีมีเวลาเป็นของตนเองเพื่อการพัฒนาตนเองให้เท่าเทียมกับบุรุษ

6. แก้ไขกฎหมายข้อบังคับเพื่อให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างสตรีกับบุรุษ

7. เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาสตรีด้านต่าง ๆ จะต้องมีผลอย่างสำคัญในการลดปัญหาวิกฤตในเรื่องอาชญากรรมทางเพศ การค้าประเวณี การลดอัตราการเป็นโรคติดต่ออย่างร้ายแรง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีองค์กรหรือคณะทำงาน ที่พยายามจะกำหนดแนวทางและนโยบายในการพัฒนาสตรี รวมตลอดถึงการกำหนดแผนพัฒนาสตรีต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติจริงบทบาทขององค์กรหรือคณะทำงานชุดต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังไม่สามารถแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดโดยเฉพาะในเรื่องของการประสานงาน และนอกจากนั้นก็ยังไม่มีองค์กรใดที่ทำหน้าที่ประสานงานในการพัฒนากิจกรรมสตรีโดยตรง ถึงแม้ว่าจะได้มีการกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาสตรีอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาสตรีระยะ 5 ปี (2525 : 2529) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2524 : 23)

" 7 รัฐจะจัดตั้งหน่วยงานราชการเป็นองค์ที่ทำหน้าที่ประสานงานส่งเสริมสนับสนุนความคิด ประเมินผลและดำเนินการเกี่ยวกับสตรี และจะสนับสนุนและส่งเสริมให้มององค์การที่สนับสนุนเกี่ยวกับเรื่องกิจกรรมและบทบาทของสตรีในทุกระดับ "

การประสานงาน

ความหมายของการประสานงาน เนื่องจากการประสานงาน เป็นเทคนิคที่สำคัญประการหนึ่งในวงการบริหาร ดังนั้น จึงได้มีนักบริหารและนักวิชาการให้ความหมายของการประสานงานไว้หลายท่านด้วยกันกล่าวคือ

พัชร์ บุญยรัตพันธุ์ (2517:106) ได้ให้ความหมายของการประสานงาน หมายถึงการจัดระเบียบการทำงานเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาร่วมทำงานและให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือกันปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อน ขัดแย้งหรือเลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อการดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น การประสานงานเป็นการเอางานต่องานมาประสานกันทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ในการทำงาน ความหมายนี้ ก็สอดคล้องกับความหมายของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ซึ่งได้ให้ความหมายว่า การประสานงานหมายถึงการจัดระเบียบการทำงานเพื่อให้งาน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อน ขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อการดำเนินงานไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์นโยบายขององค์การอย่างสมานฉันท์ และมีประสิทธิภาพ (2523: 41)

ปิฎก โสธร (2529: 83) ได้กล่าวว่า การประสานงาน เป็นกระบวนการเชื่อมความสัมพันธ์ วัสดุ และทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานซึ่งความสามารถในการที่จะกระทำให้เกิดการผสมกลมกลืนไปในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบ้างต่าง ๆ ในการบริหาร อันได้แก่ คน เงิน เวลา วัสดุ และวิธีการปฏิบัติงาน อันจะก่อให้เกิดความสำเร็จลงอย่างมีประสิทธิภาพ

คณะทำงานโครงการพัฒนาประชากรจังหวัดนครราชสีมาแบบผสมผสาน (2518: 107) กล่าวว่า การประสานงาน หมายถึงการดำเนินงานที่ทำให้การปฏิบัติงานของบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เป็นไปในลักษณะร่วมกันและสอดคล้องกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อันเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การประสาน ก็คือการที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือหน่วยงานตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไปทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันซึ่งความหมายนี้ก็สอดคล้อง

กับ สุชาติ ประชากุล (2523: 325) กล่าวว่า การประสานงาน คือการที่บุคคล หรือหน่วยงาน ในองค์การ ทำงานร่วมกับบุคคลอื่น หรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน

จุดมุ่งหมายของการประสานงาน ในด้านจุดมุ่งหมายของการประสานงาน พัส หันนาคินทร์ (2513: 28) ได้กล่าวว่า จุดมุ่งหมายของการประสานงานคือ ความต้องการที่จะ ประสานหรือผนึกความพยายามของการกระทำต่าง ๆ เพื่อให้งานของหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนิน ไปโดยสอดคล้องต้องกัน และไปในทางเดียวกัน นอกจากนี้ สมพงษ์ เกษมสิน (2514: 317 -318) กล่าวว่า การประสานงานมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญก็คือ ช่วยให้งานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมี ประสิทธิภาพ รวมไปถึงการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ช่วยขจัดปัญหาในการปฏิบัติงาน เช่น ปัญหาข้ามชั้น ปัญหาก้าวถอย และปัญหาการกระจุกแน่นของงาน และยังช่วยลบลบปัญหาการขัดแย้ง ภายในองค์การระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับหน่วยงานอีกด้วย

หลักการประสานงาน สมพงษ์ เกษมสิน (2514: 319-323) กล่าวว่า หลักการประ-
สานงาน มีดังนี้

1. การประสานงานที่ดี ต้องมีการประสานนโยบายตั้งแต่เริ่มแรก โดยคำนึงถึง ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายและแผนงานขององค์การ เมื่อทุกหน่วยงานมีความเข้าใจ ตรงกัน จะช่วยให้มีการจัดระบบงานและแบ่งงานแล้วประสานการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน

2. การประสานงาน มีพื้นฐานมาจากความรู้สึกตามธรรมชาติในจิตใจของมนุษย์ ที่ต้องการพึ่งพาอาศัยกัน ดังนั้นจึงไม่เป็นการยากที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ (Cooperation) ปฏิบัติงานร่วมกันเป็นทีมเวิร์ค (Team Work) อย่างสอดคล้องและสมานฉันท์

3. การประสานที่ดีจะต้องทำให้ทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุ และวิธีการดำเนินงาน ประสานสอดคล้องกลมกลืนกันในลักษณะที่จะทำให้เกิดการประหยัดและมี ประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงาน

4. การประสานงาน จะต้องเกิดขึ้นทุกระดับชั้นของการบังคับบัญชา ทั้งในรูปพิธี การ (Formal) และไม่เป็นพิธีการ (Informal) ตั้งแต่ระดับบริหารสูงสุด เพื่อบำบัดที่ควบคุม นโยบาย ลงมาจนถึงผู้ปฏิบัติงานระดับสุดท้าย

5. การประสานงานที่ดี จะช่วยให้งานดำเนินไปอย่างสอดคล้องไม่มีปัญหา

เหลื่อมล้ำ หรือซ้ำซ้อนกัน และสายทางเดินของงานมีความคล่องตัวงานจะถูกจัดให้เดินไปตามสายงานอย่างมีระบบไม่ขาดช่วงตอน หรือเกิดการติดขัด

6. การประสานงานที่ดี ยึดหลักการประสานความคิดเห็นโดยที่การประสานงานให้ความสำคัญแก่การรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกทุกคนในองค์การ หรือแม้กระทั่งจากองค์การอื่น ๆ และนำความคิดเห็นเหล่านั้นมาผสมกัน ให้แปรสภาพเป็นความคิดเห็นของกลุ่ม โนมิน่าว ให้สมาชิกมีความเข้าใจความคิดเห็นของกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องวิชาการปฏิบัติงาน สถานการณ์ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และปัญหาที่เกิดขึ้น

7. การประสานงานที่ดีจะต้องประสานระบบการติดต่อสื่อสาร (Communication System) ให้อยู่ในลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดต่อการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อจากเบื้องล่างขึ้นไปเบื้องบน (Upward Communication) การติดต่อในระดับเดียวกัน (Horizontal Communication) หรือการติดต่อจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (Downward Communication) โดยการส่งเสริมให้เกิดการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (Two-way Communication) เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกัน จึงเป็นรากฐานของการประสานงาน ซึ่งจะนำไปสู่ระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพขององค์การนั้น ๆ

8. การประสานงานจะต้องสามารถ ประสานการปฏิบัติให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมหรือเหตุการณ์ภายนอกได้ด้วยเพราะในบางครั้งเหตุสุดวิสัย หรือสถานการณ์บางอย่างที่คาดคิดไว้อาจเกิดขึ้นได้ จึงจำเป็นที่จะต้องใช้เทคนิคของการประสานงานทำให้เหตุการณ์หรือสถานการณ์นั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน ดังนั้น การประสานงานจึงต้องมีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับจังหวะเวลาและสภาพการเปลี่ยนแปลง

สำนักงานโครงการพิเศษ กรมสามัญศึกษา (2523: 7) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักการในการประสานงานของหน่วยราชการไว้ 3 ประการด้วยกันคือ

1. คณะกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องรู้งานของกันและกันและกันและควรมีการประชุมปรึกษาหารือหาทางช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างหน่วยงาน
2. งานแต่ละงานต้องรู้ประโยชน์ซึ่งกันและกัน และเกื้อกูลประโยชน์แก่กัน
3. ในระหว่างหน่วยงาน ต้องรู้จักความสามารถของแต่ละหน่วยงานด้วย เป็นงบประมาณ กำลังคน พาหนะ เป็นต้น

กระบวนการประสานงาน นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ (2523: 83) ได้สรุปกระบวนการประสานงานไว้ 3 ประการคือ

1. การกำหนดแผนการหรือโครงการสำหรับทุกคนในหน่วยงานหรือสำหรับหน่วยงานทุกหน่วยงานขึ้นมาก่อน
2. ให้ทุกคนหรือหน่วยงานเข้าใจแผนงานหรือโครงการทั้งหมด หรือบางส่วนที่จำเป็น คือให้รู้กันทั่วว่า ใคร หน่วยงานใด มีหน้าที่ทำอะไร และกำลังทำอะไรอยู่ในขณะนี้
3. ให้ทุกคนหรือหน่วยงาน เต็มใจรับงานส่วนที่ตนได้รับมอบหมายให้ทำ ถ้ามีงานส่วนใดที่ตน หรือหน่วยงานหนึ่งทราบว่าคนถนัดสิ่งใด แต่ถ้ากลับไปมอบให้หน่วยงานอื่น หรือคนอื่นทำจะเกิดความไม่พอใจขึ้นได้

แมคฟาร์แลนด์ (Dalton E. McFarland 1979: 194-165) ได้สรุปกระบวนการประสานงานไว้ 7 ประการคือ

1. การสร้างการมีส่วนร่วม (Application of participative)
2. การประสานแผน (Coordination of program)
3. การปรับกิจกรรมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ (Flexibility in emergency situation)
4. การปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความรู้ข้อมูล และความคิดเห็น (Consultation)
5. การระดมทรัพยากรเพื่อการแก้ไขปัญหา (Pooling of resources for problem solving)
6. การประสานสัมพันธ์ทางด้านอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Coordination of related function)
7. การตัดสินใจร่วมกัน (Co-decision making)

ประเภทของการประสานงาน หลุยส์ จัปาทาค (2517: 10) แบ่งการประสานงานออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ 2 ประเภทด้วยกันคือ

1. การประสานงานแบบมีพิธีตรอง (Formal Type) คือการประสานที่ได้กำหนดรูปแบบหรือตำแหน่งหน้าที่ลงไปว่าอยู่ตรงไหนของสายงาน มีส่วนรับผิดชอบอะไรบ้าง

การประสานงานแบบนี้ กำหนดหรือ กำหนดมาอีกได้ตามความเหมาะสมของหน่วยงาน โดยเฉพาะในหน่วยงานใหญ่ ๆ ซึ่งมีขอบเขตงานมาก ทั้งนี้เพื่อจะได้ช่วยให้ผู้บริหารได้ทำงานคล่องตัวมากขึ้น ผู้บริหารจะได้มีเวลาว่างเหลือสำหรับการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ เพราะผู้ประสานงานนอกจากจะเป็นผู้เชื่อมโยงงานกัน ประสานงานด้วยแล้ว ยังเป็นผู้นำข่าวสารหรือข้อมูลมาให้ผู้บริหารเพื่อการตัดสินใจ

2. การประสานงานแบบไม่มีพิธีรีตอง (Informal Type) คือ การประสานงานที่ไม่ได้กำหนดรูปแบบ หรือตำแหน่งงานไว้ว่า อยู่ตรงไหนของสายงาน แต่เป็นการประสานงานที่จำเป็นที่ทุกคนต้องทำ โดยเกิดขึ้นเองในหน่วยงานเล็ก หรือในการพบปะประชุมของหน่วยงานทุกระดับ การประสานแบบนี้ ไม่กำหนดให้เด่นชัด แต่มีความสำคัญมาก ซึ่งจำเป็นต้องมีในรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น การประสานวาระ การพบปะปรึกษาหารือ การอภิปรายภายในหน่วยงาน รวมทั้งการสังสรรค์ที่กำหนดขึ้นบ้างโอกาส เทคนิคเหล่านี้อาจจะมาในรูปของบุคคล คนต่อกลุ่ม หรือภายในกลุ่ม และระหว่างกลุ่ม เป็นต้น

เทคนิคในการประสานงาน นอกจากการประสานงานเป็นวิธีการหนึ่ง ซึ่งมีความจำเป็นต่อการปฏิบัติของทุกหน่วยงานทั้ง องค์การเดียวกัน และระหว่างองค์การ แต่เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้ จะศึกษาเฉพาะการประสานงานในระหว่างองค์การหรือหน่วยงานจึงขอกล่าวเฉพาะเทคนิคของการประสานงานระหว่างองค์การ ซึ่ง กิติมา ปรีดีติลล (2514: 14) กล่าวว่าเทคนิคของการประสานงานระหว่างองค์การหรือหน่วยงานมีดังนี้

1. ต้องมีการกำหนดหน้าที่ขององค์กรแต่ละองค์กรอย่างชัดเจน และไม่เข้าใจไปหลายทาง อันจะก่อให้เกิดความขัดแย้งได้มาก เข้าซ้อนกัน ซึ่งการกำหนดสิทธิและหน้าที่อาจกำหนดไว้ในนโยบายหลักของแต่ละองค์การ หรือ แต่ละองค์การที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน

2. การใช้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการกลาง ซึ่งจะช่วยกลั่นกรองและขจัดเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งได้มาก ก่อให้เกิดการประสานงานที่ดีขึ้นด้วย โดยเฉพาะการบริหารงานที่มีความมุ่งหมายกว้างขวาง จะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจเป็นสำคัญ

3. การใช้ขบประสานงานภายในหน่วยงานแล้ว ยังเป็นเหตุให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างองค์การอีกด้วย เพราะการพิจารณาปัญหา สามารถแยกแยะป้องกันปัญหาเรื่องการทำงานที่เข้าซ้อนกันได้ดีที่สุด โดยเฉพาะอย่างดียิ่งถ้าเป็นงานของ กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่น ๆ

4. การสัมมนา เป็นวิธีการหนึ่งที่จะก่อให้เกิดการประสานงานไม่ว่าจะเป็นการสัมมนาทางวิชาการหรือสัมมนาเพื่อวัตถุประสงค์อื่นก็ตาม เพราะการสัมมนาจะเป็นการรวมความคิด และทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น เป็นการสร้างความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และที่สำคัญการสัมมนา ทำให้ผู้บริหารระดับสูง ซึ่งมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายขององค์การ ได้เข้าใจลักษณะของสภาพการณ์ของอีกฝ่ายหนึ่ง อันก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างองค์การต่อไป และนอกจากนั้นยังทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติได้ทำความรู้จักกันอย่างใกล้ชิด ในระยะเวลาพอสมควร เพื่อเป็นแนวทางในการติดต่อประสานงานอย่างเป็นทางการในการสัมมนา ระดับองค์การจึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างองค์การ

5. การประชาสัมพันธ์ ในการที่จะสร้างความเข้าใจอันดีให้เกิดขึ้นในแต่ละองค์การควรจะได้มีการเผยแพร่ผลงาน ความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การของตน ให้กว้างขวางทั่วถึงมากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ โดยเฉพาะกับองค์กรที่ตนจำเป็นต้องติดต่อประสานงานกันอยู่ตลอดเวลา การประชาสัมพันธ์อาจออกมาในรูปของ เอกสาร หนังสือ ภาพถ่าย แผ่นผัง แผนภูมิ ภาพยนตร์ หรือแม้แต่วิทยุ โทรทัศน์ โดยพร้อมที่จะรับฟังข้อเสนอแนะ และความคิดเห็นจากบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กรนั้น ๆ และเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่าง บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกกับองค์กรนั้น ๆ ด้วย ดังนั้น การประชาสัมพันธ์จึงไม่เพียงแต่จะให้ประโยชน์โดยตรง ต่อการปฏิบัติงานเท่านั้น ยังให้ประโยชน์ทางอ้อมแก่การประสานงานระหว่างองค์การอีกด้วย แต่ละองค์การจึงควรส่งเสริมหรือปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ให้มีประสิทธิภาพ

พร้อมกันนี้สำนักงานโครงการพิเศษ กรมสามัญศึกษา (2523 : 2523-62) ได้เสนอเทคนิคของการประสานงานของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1. การประสานงานกับหน่วยงานซึ่งมีลักษณะเกี่ยวข้องในการพัฒนา ตามโครงการในชนบทเพื่อรวมประสานแผนในด้านวิธีการงบประมาณ เจ้าหน้าที่ โดยคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมาย ให้ได้รับผลประโยชน์ร่วมกันสูงสุดของการประสานงาน

2. การประสานงานระหว่างกลุ่มกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้กลุ่มนำทรัพยากรภายนอกมาใช้ให้ได้มากที่สุด

3. การประเมินผลโครงการร่วมกัน

4. จัดประชุมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรายงาน และวางแผนการ

ดำเนินงานต่อไป

จากการอบรมคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (สปต.) ของจังหวัดนครศรีธรรมราชแบบผสมผสาน (2525: 152-154) ได้เสนอเทคนิคการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ไว้ 8 ประการคือ

1. การสนทนาหรือปรึกษาหารือ เน้นหนักไปในทางติดต่อส่วนตัว มีรายละเอียดดังนี้
 - ติดต่อโดยตรงกับบุคคลที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในงานนั้น
 - ควรดำเนินการติดต่อประสานงานตั้งแต่ระยะเริ่มแรกของการปฏิบัติงาน
 - เชื่อมโยงส่วนประกอบต่าง ๆ เข้าด้วยกัน
 - การประสานงานต้องทำเป็นกระบวนการที่ติดต่อกันไม่ขาดสาย
2. การประชุมพบปะ หรือการสัมมนา ซึ่งจะได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน สร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวต่อกันได้ ก่อให้เกิดการประสานงานที่ดี
3. การให้เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือให้การศึกษา ถ้าผู้บริหารมีงาน มักจะจัดให้มีที่ปรึกษาคอยแนะนำต่าง ๆ ซึ่งอาจทำได้ 2 แบบ คือ
 - การจัดให้มีหน่วยงานที่ปรึกษา
 - การจัดให้มีการประชุมเจ้าหน้าที่ดำเนินการ
4. การใช้ระบบติดต่อสื่อสาร เครื่องมือที่ใช้ในการติดต่อประสานงาน ได้แก่ บันทึกรายงาน รวมถึงวิธีติดต่อส่วนตัวอื่น ๆ อีกด้วย เช่น การใช้โทรศัพท์
5. การใช้เจ้าหน้าที่ติดต่อ ไปทำการแทนนักบริหาร ทำการแลกเปลี่ยนข่าวสารกัน เจ้าหน้าที่ผู้ติดต่อจะต้องเข้าใจการดำเนินงานและรู้ความต้องการของหน่วยงานของเขาในขณะเดียวกัน จะต้องคอยสังเกตหน่วยงานที่เขาติดต่อไว้ มีความเห็นอย่างไร แล้วรายงานไปให้หน่วยของเขาทราบอีกที
6. การใช้วิธีการงบประมาณ
7. การใช้คณะกรรมการ

8. การใช้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา

ประโยชน์ของการประสานงาน การประสานงานมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของแต่ละองค์การและแต่ละหน่วยงานลงไปจนถึงตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงาน ซึ่ง สมพงษ์ เกษมสิน (2524: 317- 318) กล่าวว่า การประสานงานมีประโยชน์ดังนี้

1. ทำให้การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ เพราะการประสานงานทำให้
 - ผู้ร่วมงานเกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันมีความรักใคร่สามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน จึงร่วมมือกันทำงานอย่างแข็งขัน
 - ผู้ร่วมงานเกิดความรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งขององค์การมีความสำคัญไม่ด้อยไปกว่าคนอื่น จึงมีความผูกพันอย่างแนบแน่นกับองค์การ พร้อมทั้งจะอุทิศตนทำงานอย่างสุดความสามารถ
 - ผู้ร่วมงานทุกคนมีความเข้าใจซาบซึ้งในนโยบายและวัตถุประสงค์ ขององค์การจึงสามารถทำงานให้เกิดผลสำเร็จ
2. ผลงานที่ได้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพราะการประสานงานช่วยให้เกิดผลดีดังนี้
 - การวางแผนการประสานไว้ล่วงหน้า ทำให้การทำงานเป็นระบบไม่ซ้ำซ้อนก้าวร้าวกัน ไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งในหมู่สมาชิก งานทุกอย่างดำเนินไปสู่เป้าหมายอย่างรวดเร็ว
 - ช่วยประหยัดเวลาในการทำงานให้สั้นลง ทำให้งานเสร็จตรงเวลา
 - ช่วยประหยัดเงิน คน และทรัพยากรอื่น ๆ ในการดำเนินงาน
 - การทำงานเป็นระบบกลุ่ม (Term Work) ช่วยเพิ่มผลผลิตของงานให้มากขึ้น
 - ช่วยลดอันตรายจากการทำงาน
 - ช่วยให้การปฏิบัติงานง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยอาศัยเทคนิคของการทำงานให้ง่ายขั้นมาช่วย
3. การประสานงานเป็นปัจจัยสำคัญ ในการบำรุงขวัญเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความพอใจมากที่จะอยู่กับองค์การตลอดไป และเต็มใจทำงานให้แก่องค์การ ทั้งนี้เพราะ
 - การที่เจ้าหน้าที่มีความรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ มีความสำคัญต่อองค์การ อีกทั้งเป็นที่รักและนิยมนกย่องของเพื่อนร่วมงานย่อมทำให้เจ้าหน้าที่มีขวัญดี
 - การที่เจ้าหน้าที่ทุกคนมุ่งสร้างประโยชน์แก่องค์การร่วมกัน โดยไม่มุ่งหา

ประโยชน์ส่วนตน ทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งกัน ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่มีขวัญดี

- การที่เจ้าหน้าที่รู้สึกว่าคุณเองมีความปลอดภัยในการปฏิบัติงานขององค์กร ทำให้เจ้าหน้าที่มีขวัญดี

- การประชุมปรึกษาหารือกัน ทำให้ไม่เกิดช่องว่างระหว่างผู้บังคับบัญชา กับผู้ใต้บังคับบัญชา และช่วยเสริมสร้างสัมพันธภาพอันดีระหว่างผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ให้เพิ่มขึ้น

4. การประสานงานนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาองค์กร ให้เจริญก้าวหน้า

เพราะ

- การให้ความสำคัญแก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับ โดยการรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ย่อมนำไปสู่ความคิดสร้างสรรค์ในการที่จะปรับปรุงและพัฒนาองค์กร

- การประสานงานระหว่างองค์กรย่อมทำให้องค์กร ได้รับสิ่งแปลก ๆ ใหม่ ๆ ที่มีประโยชน์จากองค์กรอื่น ๆ เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

ปัญหาและอุปสรรคของการประสานงาน ปัญหาการประสานงานเป็นปัญหาที่สำคัญในกระบวนการบริหาร ในการดำเนินงานโดยทั่วไปแล้วจะประสบปัญหาของการประสานงาน ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ (สิริ เทศประสิทธิ์ 2529: 13)

1. ขาดการประสานที่ทั้งระบบ บางทีเป็นการประสานงานในบางส่วน เช่น การประสานงานการปฏิบัติ แต่ขาดการประสานนโยบาย วัตถุประสงค์ ความมุ่งหมาย หรือ บางครั้งมีการประสานนโยบายวัตถุประสงค์ ความมุ่งหมาย แต่ขาดการประสานงานควบคุมติดตามผล บางครั้งต่างคนต่างทำ ทำให้ผลลัพธ์ล้มเหลว

2. ขาดการตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน หรือผู้ติดต่อเชื่อมนโยบายระหว่างหน่วยงานเฉพาะ ทำให้การประสานงานไม่คล่องตัวและกระทบกระเทือนต่อผลของงาน

3. ขาดการประสานงานในการเก็บรวบรวม ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลโดยละเอียดและถูกต้องในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ต่างคนต่างทำ ทำให้ชาวบ้านเบื่อต่อการให้ข้อมูลเนื่องจากถูกถามซ้ำแล้วซ้ำเล่า

4. ขาดการประชุมปรึกษาหารือกันอย่างสม่ำเสมอ อันเป็นเรื่องสำคัญของการประสานงาน ทำให้หน่วยงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น ไม่ค่อยมีโอกาสทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงาน และไม่มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน

5. ขาดระเบียบ ขาดการประสานที่ชัดเจน ระหว่างหน่วยงานทำให้แต่ละหน่วยงานประสานงานกันไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน

นอกจากนั้น หลุย จัปาเทศ (2517: 82) กล่าวว่า อุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้การประสานงานไม่บรรลุตามเป้าหมาย หรือบรรลุอย่างไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร มีอยู่ 4 ประการคือ

1. อุปสรรคอันเกิดจากผู้ประสานงาน เนื่องจากสาเหตุดังนี้
 - ขาดการวางแผนที่ดีในการประสานงาน
 - ขาดการติดตามงานและประเมินผลงาน
 - ขาดความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ในการทำงาน
 - ไม่กล้าตัดสินใจในกรณีที่ต้องตัดสินใจ
 - ขาดเทคนิคการสื่อความหมายที่ดี
 - มีเวลาไม่เพียงพอ
 - วางตนไม่เหมาะสม
 - ขาดมนุษยสัมพันธ์ อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่ผู้ประสานงานต้องมี ทั้งขณะที่ทำงานร่วมกันและโอกาสอื่น ๆ ที่ไม่ได้ทำงานร่วมกัน
 - มีทัศนคติไม่ดีต่องานและ / หรือผู้ร่วมงาน
 - อุปสรรคอันเกิดจากวัย เพศ และสุขภาพของการไปประสานงาน
 - ขาดความไว้วางใจผู้ร่วมงานหรือไม่เห็นความสำคัญของผู้ร่วมงาน
 - ไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

2. อุปสรรคอันเกิดจากผู้ร่วมงานหรือทีมงาน
 - ขาดความรับผิดชอบต่อส่วนร่วม
 - มีทัศนคติที่ไม่ดีต่องานหรือต่อผู้ประสานงาน
 - ขาดความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในงานนั้นและไม่สนใจใฝ่หา
 - ขาดการสื่อสารที่ดี
 - มีความไม่เชื่อใจซึ่งกันและกัน
 - ไม่เห็นความสำคัญของงาน
 - บางคนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม
 - ขาดความรับผิดชอบเท่าที่ควร
 - มีปัญหาส่วนตัว เช่น ครอบครัว เป็นต้น
 - ความขัดแย้งในหมู่ผู้ร่วมงานด้วยกัน
 - ไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของส่วนรวม เช่น เชื่อมั่นในตนเองมากเกินไป

- ไม่พอใจในระบบขององค์การ
- ยังไม่เห็นคุณค่าและความสำคัญของการทำงานร่วมกัน
- มีนิสัยที่ต้องการความสบาย ไม่สนใจหรือเสียสละเพื่อส่วนรวม

3. ระบบการทำงานของกลุ่ม.

- ไม่เป็นประชาธิปไตยหรือเป็นกึ่งมากเกินไปจนเกินขอบเขต
- ขาดการวางแผนที่ดี
- ไม่มีการกำหนดเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจน
- ขาดการสื่อสารภายในกลุ่มที่ดี
- ขาดการกำหนดตัวบุคคลที่รับผิดชอบ หรือกำหนดตัวบุคคลไม่เหมาะสม
- บรรยากาศและสิ่งแวดล้อมไม่เอื้ออำนวย
- ไม่มีการแบ่งงานให้เห็นเด่นชัด
- ขาดการติดตามและประเมินผลที่ดี
- ไม่มีการทำความเข้าใจกันภายในกลุ่มเมื่อเกิดการขัดแย้ง
- ขาดระบบ ระเบียบที่ดีในการทำงานร่วมกัน
- มีการแบ่งพรรคแบ่งพวกภายในกลุ่ม
- ไม่มีความไว้วางใจกันภายในกลุ่ม
- ไม่ให้ความร่วมมือกันอย่างจริงจัง
- ไม่รับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

4. ระบบบริหารขององค์การ

- ระบบการบริหารซ้ำซ้อนและมีขั้นตอนมากเกินไป
- ขาดระเบียบกฎเกณฑ์ที่แน่นอน
- ระเบียบที่กำหนดไว้ไม่เอื้ออำนวยต่อการประสานงาน (เช่น ทุ้มทุยมเกินไป)
- มีนโยบาย วัตถุประสงค์ไม่แน่นอน
- ระบบการติดตามควบคุมงานไม่ดี เช่น เป็นกันเองเกินไป หรือไม่สม่ำเสมอ
- ไม่มีการแบ่งงานให้แน่นอนลงไป
- ไม่มีการกระจายงานหรือกระจายอำนาจที่เหมาะสม
- ระบบการสื่อสารไม่ดี
- เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนยานพาหนะในการทำงานไม่เพียงพอ
- ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณและกำลังคน

- ขาดการสนับสนุนจากผู้รับผิดชอบ
 - ขาดขวัญและกำลังใจ
5. อุปสรรคอันเกิดจากระบบของการบริหารงานหรือผู้บริหารเบื้องบน
- ไม่มีการวางแผนหรือสร้างให้เกิดการวางแผนร่วมกัน จึงขาดความร่วมมือตั้งแต่ต้น
 - ใช้วิธีสั่งมากกว่าการปรึกษาอันเป็นระบบการปกครองแบบอิตาเลียนโดย
 - ไม่มีระบบการติดตามการวัดผลรวมทั้งการให้กำลังใจและการเสริมแรงแก่ผู้ปฏิบัติงาน
6. อุปสรรคอันเกิดจากระบบของการทำงาน
- ขาดการตั้งเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ แม้ตั้งก็สูงเกินไปหรือค่าเกินไป
 - ขาดขั้นตอนในการทำงานรวมทั้งการคิดและปรับปรุงในขณะปฏิบัติงาน
 - ไม่มีการวางขั้นตอนของการควบคุมคุณภาพหรือประเมินผล

สภาพทั่วไปของจังหวัดที่ศึกษาวิจัย

1. สภาพทั่วไป พื้นที่อันรวมเป็น 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดนราธิวาส ยะลา ปัตตานี สงขลา และสตูล ซึ่งเขตด้านใต้จรดรัฐเคดาห์ และรัฐกลันตัน ของประเทศมาเลเซียตลอดแนว ด้านตะวันออกกับด้านตะวันตกจรดอ่าวไทย และทะเลอันดามัน ส่วนด้านเหนือจรดจังหวัดหัทลุง ตรัง นครศรีธรรมราช อยู่ในบริเวณที่เรียกว่าแหลมมลายู ลักษณะของพื้นที่ส่วนกลาง เป็นสันเขาหลายลูกที่ทอดเป็นแนวยาวสลับซับซ้อนจากเหนือจรดแนวใต้ ขยายกว้างและเป็นป่าหนาแน่นในบริเวณชายแดนไทยมาเลเซีย พื้นที่ของสองข้างเป็นที่ราบชายฝั่ง ในบริเวณชายฝั่งประชาชนประกอบอาชีพทำการประมง และทำนา บริเวณส่วนกลางซึ่งเป็นป่าเขา ประชาชนนิยมทำสวนยาง สวนผลไม้ เก็บอาชีพอยู่โดยทั่วไป เนื่องจากบริเวณพื้นที่ถูกล้อมรอบสองด้านด้วยทะเลทำให้ฝนในบริเวณนั้นมีชุกชุมตลอดช่วงระยะเวลา 6 เดือน ในรอบ 1 ปี

ทั้ง 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีพื้นที่ประมาณ 21,404 ตารางกิโลเมตร หรือ ร้อยละ 4-2 ของประเทศ โดยส่วนรวม ประชากรร้อยละ 52 เป็นผู้ที่มีนิกายศาสนาอิสลาม ที่ค่อนข้างจะเคร่งครัด อัตราเฉลี่ยของชาวไทยมุสลิม มีสูง ใน 4 จังหวัดใต้สุดของประเทศ ส่วนในจังหวัดสงขลานั้นมีมากเฉพาะ ในบางอำเภอ เช่น อำเภอนาทวี สะบ้าย้อย และ สงขลา เท่านั้น (ว. เศรษฐกิจและสังคม 2528 : 45) การปกครองใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยหน่วยการปกครอง 39 อำเภอ 10 กิ่งอำเภอ 394 ตำบล 2,508 หมู่บ้าน เมืองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5 แห่ง และสุขาภิบาล 38 แห่ง (กรมการปกครอง, 2531 : 42) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

จังหวัดสงขลา มี 10 อำเภอ กิ่งอำเภอ คือ อำเภอเมือง ทาตใหญ่ สะทิงพระ สะเตาะ รัตภูมิ ระโนด ฉะนระ นาทวี สะบ้าย้อย กิ่งอำเภอควนเนียง กิ่งอำเภอนาทม่อม และกิ่งอำเภอกระแสรัติน

จังหวัดสตูล มี 4 อำเภอ กิ่งอำเภอ คือ อำเภอเมืองทุ่งหว้า ละงู ควนกาหลง กิ่งอำเภอท่าแพ และกิ่งอำเภอควนโดน

จังหวัดปัตตานี มี 8 อำเภอ กิ่งอำเภอ คือ อำเภอเมือง สายบุรี หนองจิก โศภโศธี ยะรัง ยะหริ่ง ปานาเระ และ กิ่งอำเภอไม้แก่น กิ่งอำเภอทุ่งยางแดง และกิ่งอำเภอกะพ้อ

จังหวัดยะลา มี 6 อำเภอ กิ่งอำเภอเมือง ยะหา บ้านนิงस्ता ฮารโต เบตง และรามัน

จังหวัดนราธิวาส มี 10 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ คือ อำเภอเมือง ยี่งอ ปาเจาะ รือเสาะ ศรีสาคร สุโหงโกลก ระแงะ โหงปาดิ ตากใบ แวัง กิ่งอำเภอจะแนะ และกิ่งอำเภอสุคีริน

ประชากร ในปี พ.ศ. 2523 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีประชากร 2,082,846 คน คิดเป็นร้อยละ 4.2 ของประชากรทั้งหมด โดยจังหวัดสงขลา มีประชากร 879,185 คน จังหวัดนราธิวาส มีประชากร 469,333 คน จังหวัดปัตตานี มีประชากร 468,480 คน จังหวัดยะลา มีประชากร 291,166 คน และจังหวัดสตูล มีประชากร 185,566 คน กล่าวโดยสรุปได้ว่าจังหวัดสงขลา มีประชากรมากที่สุด และจังหวัดสตูล มีประชากรน้อยที่สุด

ศาสนา ประชากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้นับถือศาสนาอิสลาม ประมาณร้อยละ 70 (ปัตตานี 2523 : 16) ดังนั้น ศาสนาอิสลามจึงเป็นปัจจัยทางสังคม ที่สำคัญ อีกประการหนึ่งในการที่จะกำหนดรูปแบบและวิถีชีวิตของประชากร จึงทำให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นที่อยู่ของชนกลุ่มน้อยที่มีความแตกต่างจากชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งในด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม

สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ อยู่ในเขตรม
 สุ่มและมีฝนตกเกือบตลอดทั้งปี ทำให้ประชากรถึงร้อยละ 80 มีอาชีพเกษตรกรรมแต่ขณะเดียว
 กับการเกษตรมีพื้นฐานการผลิตที่แคบ ขึ้นอยู่กับการทำสวนยางพารา เป็นอาชีพหลัก (สนอง
 จันทนินทร 2526 : 46) และอาชีพรอง ได้แก่ การทำนา การทำสวนผลไม้ และการประมง
 (ขจัญัย บุรุษพัฒนา 2526 : 62)

โดยที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้มีฐานแคบ เนื่องจากขึ้น
 อยู่กับผลผลิตทางเกษตรไม่กี่ชนิด ทำให้ระดับราคาของผลผลิตที่สำคัญ เช่น ยางพารา มีผลต่อ
 สภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่นและรายได้ของประชากรเป็นอย่างมาก สวมการทำนาและสวนผลไม้
 ต้องประสบกับปัญหาขาดระบบชลประทานที่ดี ชาววิสาหกิจทำการเกษตรที่ทันสมัย ทำให้ผลผลิตต่อไร่
 อยู่ในระดับต่ำ ไม่เพียงพอกับความต้องการของท้องถิ่น อันเป็นผลทำให้รายได้ต่อบุคคล ต่อ
 ประชากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในเกณฑ์ต่ำ เมื่อเทียบกับรายได้เฉลี่ยของประชากร ทั้ง
 หมด (ขจัญัย บุรุษพัฒนา 2526 : 161) นอกจากนี้ ประชากรจำนวนมากไม่น้อยต้องประสบกับ
 ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน รวมทั้งปัญหาที่ดินที่ถือครอง โดยเฉลี่ยลดลงอีกด้วย (ว. เศรษฐกิจ
 และสังคม 2528 : 45)

สภาพสังคม จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นจังหวัดที่มีสภาพทางสังคม และวัฒนธรรม
 ต่างจากภาคอื่น ๆ ของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เช่น การนับถือศาสนา การแต่งกายภาษา
 ที่ใช้พูดและติดต่อกันในสังคม ตลอดจนจารีตประเพณีต่าง ๆ (เกษม รังสีโชกฤษณ์ 2519 :
 24) ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม อ่าน พูด และเขียนภาษาไทยได้เล็กน้อย การติด
 ต่อสื่อสารในชีวิตประจำวัน ใช้ภาษามลายูถิ่น (ภาษายาวี) ประกอบกับชาวไทยที่นับถือศาสนา
 อิสลามที่ยึดมั่นในหลักคำสอนของศาสนาอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ยังถือว่า วัฒนธรรมนิยม
 ประเพณีต่าง ๆ ที่เคยปฏิบัติมาก็เป็นส่วนหนึ่งของชีวิต จึงทำให้สังคมชาวไทยมุสลิม ในจังหวัด
 ชายแดนภาคใต้ มีลักษณะค่อนข้างปิด และนับถือว่าเป็นหน้าที่ของมุสลิมทุกคนที่ต้องเรียนรู้ เผย
 แพร่ศาสนาและสืบทอดวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติกันมาไปยังผู้อื่น หรืออนุชน
 รุ่นหลัง หากผู้ใดละเมิดถือว่าบาป (จังหวัดนราธิวาส 2528 : 5) จากสาเหตุดังกล่าวทำให้
 ชาวไทยมุสลิมบางส่วนมีความเชื่อและทัศนคติบางอย่างไม่สอดคล้องกับศาสนาโดยไม่ยอมรับใน
 การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่ต่างไปจากวิถีชีวิตเดิม เพราะเกรงว่าจะขัดต่อวัฒนธรรม และความ
 เชื่อในศาสนาอิสลาม เช่น ไม่ส่งเสริมการพูดภาษาไทย ไม่นิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียน ใน

โรงเรียนของรัฐบาล แต่กลับนิยมให้เข้าเรียนทางด้านศาสนาในโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม (ปอเนาะ) เมื่อสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนสอนศาสนา จึงไม่สามารถไปประกอบอาชีพอื่นได้ ก่อให้เกิดปัญหาว่างงาน โอกาสในการศึกษาต่อ และการมีงานทำจึงตกเป็นภาระของรัฐบาล ที่จะต้องหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และขจัดความแตกต่างในสังคมให้หมดสิ้นไป (จังหวัดสตูล 2528 : 25)

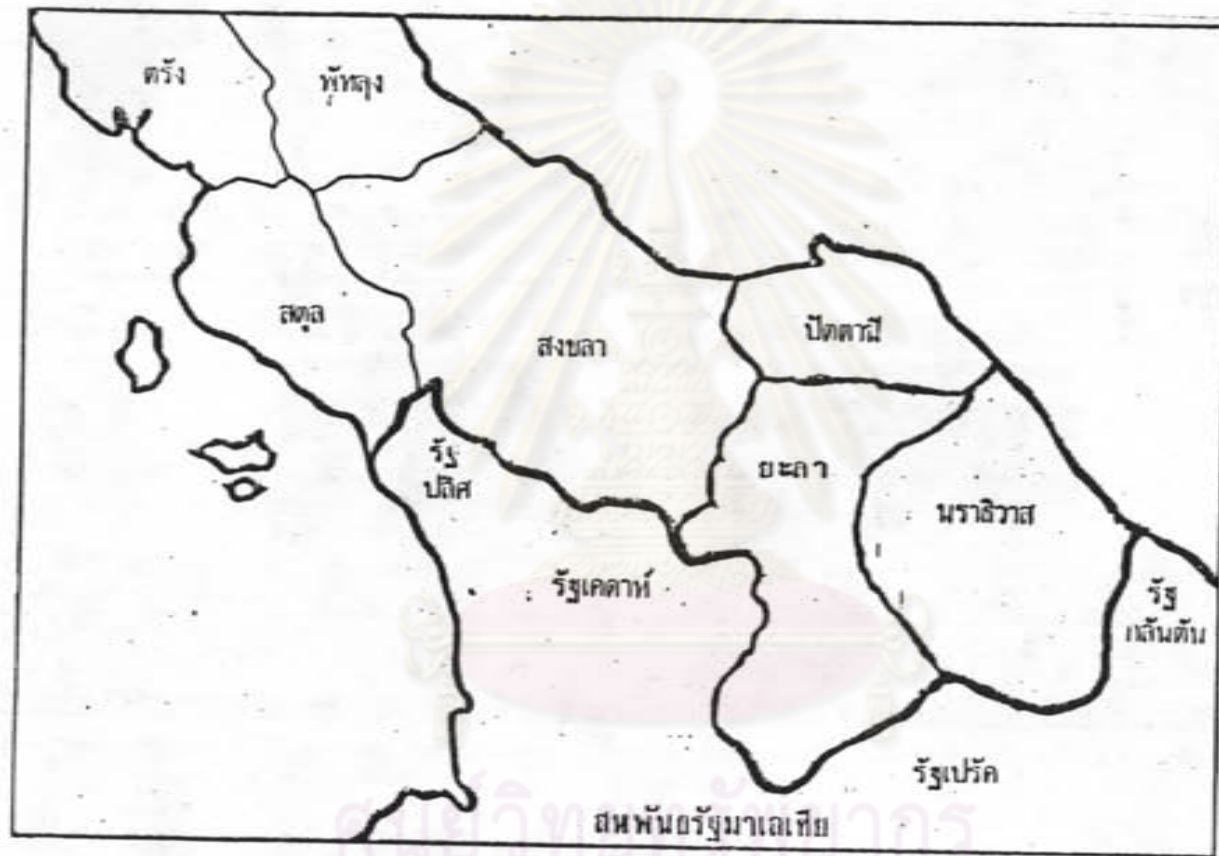
สภาพทางการศึกษา การศึกษาของประชากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศ เป็นอุปสรรคอย่างยิ่ง ต่อการผสมกลมกลืน หรือยากต่อการผสมผสานทางวัฒนธรรมชาวไทยมุสลิม โดยเหตุที่ การศึกษามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับปัญหาด้านการใช้ภาษา เพราะการที่ชาวไทยมุสลิมมีมาตรฐานการศึกษาต่ำ ก็ย่อมเป็นผลให้จำนวนผู้ไม่รู้ภาษาไทยสูงขึ้นไปด้วยเป็นเงาตามตัว นอกจากนี้การศึกษาย่อมมีส่วนช่วยสร้างความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติที่ดีงามในหมู่ชาวไทยและรัฐบาล ไม่เกิดการแตกแยก และการศึกษาช่วยให้ความรู้สึกว่าตนเองมีเชื้อคนไทยเลือนหายไป ในที่สุด (ขจิตชัย บุรุษพัฒน์ 2526 : 176) ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้พยายามที่จะกระจายโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียนและนอกระบบ โรงเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษา จนถึงระดับมัธยมตอนปลายสายสามัญและสายอาชีพก็ตาม ก็ยังมีผู้ไม่รู้หนังสืออ่านและเขียนภาษาไทยไม่ได้อีกมาก (จังหวัดนราธิวาส 2528 : 25)

จากการที่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นบริเวณพิเศษต่างจากบริเวณอื่น ของประเทศ มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซีย อันเป็นจุดต่อแหลมทั้งในด้านการเมือง สังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อวัฒนธรรมและเศรษฐกิจ ซึ่ง ภิญโญ สาธร (2523 : 22) กล่าวว่า การแก้สถานการณ์อันล่อแหลมต่อความมั่นคงของชาติของพื้นที่นี้ก็คือ การทำนุบำรุงประสิทธิภาพของการบริการขั้นพื้นฐาน ซึ่งการบริการขั้นพื้นฐานในรูปของการให้การศึกษา นั้นถือว่าสำคัญ เพราะการศึกษาคือกุญแจไปสู่ความเจริญทุกด้าน ประกอบด้วยความบกพร่องทางการศึกษาในระบบโรงเรียน และการตัดยโอกาสทางการศึกษาของสตรีในพื้นที่นี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขให้สตรีมีความรู้ เพื่อยกระดับฐานะของครอบครัวและพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพ วิถีนี้ก็คือ การจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนให้แก่สตรีให้ทั่วถึง เพราะการศึกษานอกระบบโรงเรียน จะเป็นการศึกษาที่เหมาะสมต่อการแก้ปัญหา แก่ความแตกต่างของประชาชน (โกวิทชัย วรพิพัฒน์ 2516 : 24) จากความสำคัญของการศึกษาแก่โรงเรียน จึงมีหน่วยงาน 5

กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งทุกหน่วยงานก็มีเป้าหมาย และนโยบาย เพื่อพัฒนาสตรีทั้งสิ้น ดังนั้นจึงเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในเรื่องของ เนื้อหา หลักสูตร วิธีดำเนินงานและกลุ่มเป้าหมาย ทำให้กิจกรรมการศึกษานอกระบบโรงเรียนไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับ การประสานงานในการจัดการศึกษา นอกระบบโรงเรียนแก่สตรีในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่ามีการประสานงานกันระหว่าง หน่วยงานหรือไม่ มีปัญหา อุปสรรคอย่างไร และมีข้อเสนอแนะอะไร โดยศึกษาจากผู้บริหาร ระดับจังหวัด และอำเภอ ซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ ใกล้ชิดกับประชาชน มากที่สุด เพื่อที่จะนำผลการวิจัยไปเป็นแนวทางในการพิจารณาแก้ไขปัญหาย่างถูกต้องตรงประเด็น และยังเป็นแนวทางให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ศึกษา ประกอบการพิจารณา ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่สตรีในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อลดปัญหาความ ซ้ำซ้อน ในด้านการดำเนินงาน วิธีการและกลุ่มเป้าหมาย อันเป็นการปรับปรุงงานด้านการศึกษา นอกระบบโรงเรียน ให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาของสตรีให้สูงขึ้นต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนที่แสดงจังหวัดชายแดนภาคใต้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กองการศึกษา กรมสามัญศึกษา (2521: 1) ได้ทำการศึกษาเรื่องการประเมินโครงการพัฒนาการเรียนการสอนนอกโรงเรียน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหา อุปสรรคของโครงการ ผลจากการศึกษาพบว่า ปัญหาประการหนึ่งที่สำคัญในการจัดโครงการการเรียนการสอนนอกโรงเรียนที่เกิดขึ้น คือการขาดการประสานงานกันภายในองค์กรหรือภายในหน่วยงาน ขาดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ขาดระเบียบและแนวทางจากผู้บริหารงานในทางปฏิบัติงาน ขาดวิธีที่เหมาะสมในการสรรหาบุคลากร และขาดการพัฒนาบุคลากร

ภาควิชาการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (สำนวน คือรามัน และคณะ 2525: 19) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Facilities and Methods for Popularization of Education in Rural Areas of Thailand, Basic Scientific Knowledge in Formal and Non-Formal โดยมีวัตถุประสงค์จะศึกษาโปรแกรมให้การศึกษาทั้งในและนอกระบบที่จัดการศึกษาให้กับสตรีชนบท และวิธีการที่ใช้ในการจัดโปรแกรมการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างสตรีชนบท 4 ตำบล โดยใช้แบบสอบถามให้เลือกตอบและสัมภาษณ์ ผลการวิจัยพบว่า การจัดโปรแกรมการศึกษาทั้งในและนอกระบบ ที่ใช้กับสตรีในชนบทมีหน่วยงานของรัฐ 4 แห่งดำเนินการจัด คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข ส่วนหน่วยงานที่ร่วมประสานงานได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย (กรมพัฒนาชุมชน) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม

ในปี พ.ศ. 2524 ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2524: 2,7) ได้ทำการศึกษา เฉพาะกลุ่มสตรีเกษตรกร เพื่อประกอบการวางแผนพัฒนาสตรีระยะยาว โดยใช้วิธีรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้ว และการสัมภาษณ์เพิ่มเติม พบว่าในการพัฒนาสตรีเกษตรกรนั้น รัฐบาลที่มีหน้าที่จัดการศึกษาให้แก่สตรีนั้น ไม่มีการประสานงานกันอย่างจริงจัง การพัฒนามุ่งประโยชน์ของบุคคลมากกว่ากลุ่มบุคคลหรือชุมชน

วิจิตร ระวีวงศ์ (2524: 2,8) ทำการศึกษาเรื่องของสตรีนอกภาคเกษตร เพื่อประกอบการวางแผนพัฒนาสตรีระยะยาว โดยใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประชาชน และการสำรวจแรงงาน ผลจากการศึกษาพบว่า สตรีส่วนใหญ่มีปัญหาระงือระงายเรื่องโอกาสการทำงาน ค่าจ้างต่ำ ขาดความรู้ ขาดหลักประกัน และขาดองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงาน เกี่ยวกับแรงงานสตรีอย่างจริงจัง

กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย (2524: 2) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาท

การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ และสังคมของสตรีชนบท โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาทัศนคติของสตรีชนบทเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่ภาครัฐบาลและเอกชน จัดดำเนินการขึ้น โดย ผู้วิจัย เสนอว่า หน่วยงานรัฐบาลเป็นผู้นำการบริการต่าง ๆ แก่สตรีชนบท และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมบทบาท และการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมของสตรีชนบท หน่วยงานรัฐบาลควรมีการประสานงานกัน และเอื้ออำนวยประโยชน์ซึ่งกันและกัน อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาสตรีในชนบทได้ตามเป้าหมาย หน่วยงานรัฐบาลจะจัด กำหนดนโยบายของตนอย่างชัดเจนแน่นอนและเป็นที่เข้าใจของหน่วยงานอื่น

สุธิตา แสนสุข (2527: ๒๑๕-๒๒๐) ได้ทำการศึกษาเรื่องบทบาทของหน่วยงานรัฐบาล ในการให้การศึกษแก่สตรีไทย เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาท บัณฑิต และอุปสรรคของหน่วยงานรัฐบาล ที่จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่สตรี โดยเก็บข้อมูล จากเจ้าหน้าที่รัฐบาล 5 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และ กระทรวงอุตสาหกรรม และใช้แบบสอบถาม เป็นเครื่องมือ พบว่า บทบาทของหน่วยงานของรัฐบาลในการจัดการศึกษแก่สตรีนั้น จะเน้นด้าน อาชีพ เพื่อส่งเสริมเพิ่มพูนรายได้ และครอบครัว ด้านบัณฑิต และอุปสรรค พบว่าบัณฑิตที่สำคัญประการหนึ่ง คือการขาดการประสานงานกันอย่างจริงจัง

วีระพันธ์ พักเงิน (2522:109) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ความคิดเห็นของผู้บริหารระดับจังหวัด เกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน ตามรูปแบบการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ในเขตพื้นที่ยากจน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา และเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับ จังหวัดเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนตามรูปแบบการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ในเขตพื้นที่ยากจน สุ่มมาจากกลุ่มตัวอย่างคือ บุคคลที่ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด เกษตรจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด พัฒนาการจังหวัด และหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จำนวน 189 คนพบว่า ทุกกลุ่มเห็นควรกับการที่จะทำให้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานให้ชัด เพราะว่า การประสานงาน การจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่ผ่านมาไม่ได้มีการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน ทำให้งานซ้ำซ้อนเกิดปัญหา

กล่าวโดยสรุป จากงานวิจัยที่ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้ามานั้น อาจกล่าวได้ว่า ผลของงานวิจัยทุกเรื่อง ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่สตรี ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากพบว่า ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่สตรีนั้น ซึ่งมีหลายองค์การดำเนินอยู่ ไม่มีการประสานงานกันอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง นอกจากนั้น ยังไม่มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน การดำเนินงานยังอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำ จึงก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญตามมาคือ การซ้ำซ้อนที่ซ้ำซ้อน สิ้นเปลืองทรัพยากร

จากข้อค้นพบของการวิจัยดังกล่าว จึงทำให้ผู้วิจัย สนใจที่จะศึกษาสภาพของการประ-
 สานงานในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนซึ่งผลของงานวิจัยชิ้นนี้ จะมีส่วนสอดคล้องกับงาน
 วิจัยและสนับสนุนงานวิจัยได้ค้นคว้ามาคือ การประสานงาน และการเอื้ออำนวยประโยชน์ซึ่งกัน
 และกัน ของหน่วยงานที่จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่สตรี จะมีส่วนสำคัญยิ่งและจะก่อให้เกิด
 ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาสตรีได้ตามเป้า
 หมาย ลดปัญหาการซ้ำซ้อน และการสูญเสียเปลืองทรัพยากรได้

สรุปกรอบความคิดในวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ยึดทฤษฎีแนวคิด ด้านการประสานงาน ของแมคฟาร์แลนด์
 (Dolton E. McFarland) ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการประสานงานทั้ง 7 ด้าน คือ

1. การสร้างการมีส่วนร่วม (Application of participative)
2. การประสานแผน (Coordination of Program)
3. การปรับกิจกรรมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ (Flexibility in emergency situation)
4. การปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูลและความคิดเห็น (Consultation)
5. การระดมทรัพยากรเพื่อการแก้ไขปัญหา (Pooling of resources for problem solving)
6. การประสานสัมพันธ์ด้านอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Coordination of related function)
7. การตัดสินใจร่วมกัน (Co-decision making)

จากแนวความคิดของ แมคฟาร์แลนด์ เกี่ยวกับกระบวนการประสานงานทั้ง 7 ด้าน ดัง
 กล่าวข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยใช้เป็นกรอบในการวิจัยครั้งนี้แต่เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่า รายละเอียดและ
 การปฏิบัติในแต่ละด้านเป็นสำคัญ และเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการประสานงาน จึงทำให้
 ผู้วิจัยนำเอากรอบแนวคิดดังกล่าวไปผนวกเข้ากับ เอกสาร งานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และคำ

แนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วจึงนำกรอบและ
ร่องกับประชากรที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูล
สร้างขึ้นเป็นกรอบในการวิจัย ดังนี้

กระบวนการประสานงานประกอบ

1. ด้านการสร้างการมีส่วนร่วม
มีการประชาสัมพันธ์ ประชุมร่วมกันเกี่ยวกับ
หาแนวทาง แก้ไขปัญหาและความต้องการ
ตามผลร่วมกันด้วย

2. การประสานแผน หมาย
ดำเนินการร่วมกัน จัดทำแผนร่วมกัน และ

3. การปรับกิจกรรมให้เหมาะ
กระทรวงหลัก ร่วมกันประชุม เพื่อปรับกิจกรรม
หา วิธีการ หลักสูตรการเรียนการสอน เน้น
เนื้องานได้และทันเวลา

4. การปรึกษาหารือแลกเปลี่ยน
ที่หน่วยงานใน 5 กระทรวงหลัก จัดให้มีการ
ข้อมูล อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

5. การระดมทรัพยากรเพื่อ
หลัก ให้ความร่วมมือและขอความร่วมมือ
นอกระบบโรงเรียน เช่น วัสดุ อุปกรณ์ และ

6. การประสานสัมพันธ์ด้าน
งาน 5 กระทรวงหลักร่วมกันประชุมชี้แจง
ออกคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใน 5

7. การตัดสินใจร่วมกัน
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดตั้งคณะกรรมการ

นี้ ไปสร้างแบบสัมภาษณ์ เพื่อศึกษานำ
การศึกษา นำร่องมาสังเคราะห์ แล้ว

รอบ 7 ด้าน

การที่หน่วยงาน 5 กระทรวงหลักจัดให้
าง นโยบาย รวมตลอดจนการพิจารณา
รวมถึงการ ดำเนินงานร่วมกันและคิด

งาน 5 กระทรวงหลัก วางแผนร่วมกัน
ปฏิบัติงานให้หน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้องทราบ

รณ์ หมายถึง การที่หน่วยงานใน 5
รศึกษานอกระบบโรงเรียน ได้แก่ เนื้อ
เปลี่ยนแปลงอย่างกระทันหัน ให้สามารถคำ

นคิดเห็น ข่าวสารข้อมูล หมายถึง การ
ปรึกษาหารือแลกเปลี่ยน ความรู้ ข่าวสาร
ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการใช้

หมายถึง การที่หน่วยงาน 5 กระทรวง
กันสำรวจทรัพยากร ในการจัดการศึกษา
ร อาคารสถานที่ เป็นต้น

ความรับผิดชอบ หมายถึง การที่หน่วย
หน้าที่ความรับผิดชอบ ร่วมกันและมีการ
ปฏิบัติ

หน่วยงาน 5 กระทรวงหลัก ร่วมกันกับ
ระบุประเด็นปัญหาาร่วมกัน ในการจัดการ

ศึกษานอกระบบโรงเรียนและวิธีการสั่งให้เกิดผลในการปฏิบัติ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย