

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาของปัญหา

ในการบริหารงานใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานราชการหรือการบริหารธุรกิจ จุดประสงค์ใหญ่ในการบริหารก็คือการควบคุมปัจจัยต่าง ๆ ทางการบริหาร เช่น กำลังคน กำลังเงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีดำเนินงาน ให้เป็นไปอย่างมีระบบ เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้นการใช้วิธีการและเทคนิคต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว และเกิดผลดีแก่งานมากที่สุดจึงเป็นเรื่องสำคัญ ในปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่าวงการบริหารทั่วไปมีความตื่นตัวที่จะปรับปรุงระบบบริหารของตนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเรื่อย ๆ ความตื่นตัวนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าปรากฏอยู่ในวงการธุรกิจเป็นส่วนใหญ่ เพื่อความมั่นคงอยู่รอดและเพื่อเพิ่มพูนผลกำไรให้แก่ธุรกิจนั้น ๆ ยิ่งขึ้นเป็นลำดับ แต่สำหรับในวงราชการความกระตือรือร้นและความตื่นตัวเช่นว่านี้มีน้อย ทำให้การบริหารงานราชการไม่ดำเนินไปอย่างราบรื่น เนื่องจากการขาดความเอาใจใส่ในการแก้ไขปัญหาคูสมรรถและปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ การปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นไปตามความเคยชินหรือตามระเบียบกฎเกณฑ์ซึ่งบางเรื่องอาจจะล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยไม่ได้มีใครสนใจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไข เมื่อมีปัญหาคูสมรรถต่าง ๆ เกิดขึ้นก็มักจะใช้วิธีแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะถอนรากถอนโคนมิให้เกิดปัญหา เช่นว่าขึ้นอีก นอกจากนี้แต่ละหน่วยงานก็มักจะไม่มีใครสนใจที่จะรับรู้ว่าที่และงานของหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้ งานบางอย่างซึ่งต้องอาศัยการร่วมมือประสานงานกันเกิดปัญหา และไม่สามารถสำเร็จลุล่วงหรือลุล่วงไปอย่างไม่ราบรื่นและไม่ทันเวลา การขาดความสนใจซึ่งกันและกันนี้ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ พลากโอกาสที่จะได้พึ่งพาอาศัยกันเมื่อถึงคราวจำเป็น ยิ่งกว่านั้น

ในบางครั้งเมื่อมีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน ความไม่เข้าใจในหน้าที่การงานของกัน และกันประกอบกับความที่มุ่งจะเอาแต่ประโยชน์ของหน่วยงานตนเองแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้การประชุมนั้นล้มเหลวหาข้อยุติไม่ได้ เนื่องจากไม่สามารถหาจุดรวมที่ทำให้เกิดความพอใจแก่ทุก ๆ ฝ่ายได้นั่นเอง ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนี้มีผลกระทบกระเทือนต่อการบริหารงานของแต่ละหน่วยงานเป็นอย่างมาก ทำให้งานไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานในลักษณะดังที่ได้ยกตัวอย่างข้างต้น นั้น สามารถแก้ไขได้ด้วยเทคนิคทางการบริหารอย่างหนึ่งที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าการประสานงาน ซึ่งก็คือวิธีการที่จะทำให้กลไกทางการบริหารทุก ๆ ตัวเคลื่อนไปอย่างสอดคล้องกลมกลืนเข้ากันได้เป็นอย่างดี ทำให้งานบรรลุเป้าหมายอย่างราบรื่นและคล่องตัว การประสานงานนี้ไม่ใช่วิธีการที่สำคัญเพียงอย่างเดียวในการบริหารงาน แต่ถือว่าเป็นวิธีการที่สำคัญอันจะขาดเสียมิได้ในระบบบริหาร ยิ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ การที่จะทำให้หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ปฏิบัติงานในลักษณะที่สอดคล้องเป็นแนวเดียวกัน ยิ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่สุด เนื่องจากองค์กรขนาดใหญ่จะต้องมีการจัดแบ่งหน่วยงานย่อยเป็นจำนวนมาก การวางชายการปฏิบัติงานให้เชื่อมโยงเป็นระบบจึงต้องอาศัยการประสานงานเป็นเครื่องมือ เพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม (Group Effort) ในการทำงานให้มีลักษณะที่สอดคล้องต้องกัน (Synchronize) และมีความสมานฉันท์ (Harmony) เพื่อให้งานขององค์กรบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ความเป็นมาของปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงเป็นที่มาของวิทยานิพนธ์เรื่อง "ปัญหาการประสานงานของกรมทางหลวง ศึกษาเฉพาะกรณี : โครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวง (โครงการห้าปี)" โดยมีวัตถุประสงค์ สมมุติฐาน วิธีการดำเนินการวิจัย ประโยชน์ และการเสนอเรื่อง ตามที่จะได้กล่าวต่อไปนี้

## วัตถุประสงค์ในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องปัญหาการประสานงานของกรมทางหลวง โดยศึกษาเฉพาะกรณีการดำเนินงานตามโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวง (โครงการห้าปี) นั้น มีความมุ่งหมายในการศึกษาดังนี้

1. เพื่อทราบถึงโครงการที่เป็นงานหลักของกรมทางหลวง ซึ่งได้แก่โครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงประเภทโครงการห้าปี อันเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ดังที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. เพื่อทราบถึงขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานหลัก (Line Agency) ของกรมทางหลวง ในการดำเนินงานตามโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงประเภทโครงการห้าปี
3. เพื่อชี้ให้เห็นปัญหาในการประสานงานของหน่วยงานหลักของกรมทางหลวง ในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาในข้อ 3 โดยเปรียบเทียบกับหลักการในทางทฤษฎีของการประสานงาน เพื่อจะได้เสนอข้อคิดเห็นและคำแนะนำในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## แนวเหตุผลทฤษฎีที่สำคัญหรือสมมุติฐาน

ในการบริหารใด ๆ ก็ตาม การประสานงานเป็นเทคนิคที่สำคัญอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ทำให้งานบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ การประสานงานจึงเป็นเครื่องมือที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ในการดำเนินงาน สมมุติฐานนี้จะปรากฏอยู่ในกลไกทางการบริหารทั่วทุกแห่ง สำหรับกรมทางหลวงก็เช่นเดียวกัน และด้วยเหตุที่โครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงประเภทโครงการห้าปีถือได้ว่าเป็นงานหลักของกรมทางหลวง เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนั้นจึงได้เกิดแนวความคิดในการจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่องปัญหาการประสานงานของกรมทางหลวง ขึ้นมาเป็นเครื่องสนับสนุนสมมุติฐานดังกล่าว โดยจะชี้เฉพาะกรณีโครงการก่อสร้างและ-



บรรณทางหลวงประเภทโครงการห้าปี เพื่อแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่าการใช้วิธีการ  
ประสานงานที่ดีสามารถช่วยแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามโครงการห้าปี  
เพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

### วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการประสานงานของกรมทางหลวง โดยศึกษาเฉพาะ  
กรณีการดำเนินงานตามโครงการก่อสร้างและบรรณทางหลวงประเภทโครงการห้าปีนั้น  
ได้ใช้วิธีการวิจัย 2 ประการ คือ

1. การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้า  
จากระเบียบ คำสั่ง วารสาร และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตาม  
โครงการก่อสร้างและบรรณทางหลวงประเภทโครงการห้าปีของกรมทางหลวง
2. การวิจัยสนาม (Field Research) โดยอาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์  
เพื่อทราบความคิดเห็นของผู้บริหารและข้าราชการระดับต่าง ๆ ของกรมทางหลวง  
ทั้งที่ปฏิบัติราชการอยู่ในส่วนกลาง และที่ออกไปปฏิบัติงานสนามอยู่ในภูมิภาค เพื่อ  
ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง โดยจะนำมาประกอบเป็นข้อมูล  
ให้การศึกษาวิจัยเรื่องนี้มีคามสมบูรณ์ยิ่งขึ้น
3. การสังเกตการณ์ (Observation) โดยตรง ในฐานะที่ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์  
เรื่องนี้เป็นข้าราชการผู้หนึ่งของกรมทางหลวง ซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้อง  
กับหน่วยงานต่าง ๆ เป็นประจำอยู่แล้ว

### ความสำคัญหรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ผลจากการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการประสานงานของกรมทางหลวง โดยศึกษา  
เฉพาะกรณีการดำเนินงานตามโครงการก่อสร้างและบรรณทางหลวงประเภทโครงการ  
ห้าปีนั้นจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่กรมทางหลวงโดยตรง และเป็นประโยชน์ในทาง  
ตรงหรือทางอ้อมแก่หน่วยงานภายนอกและบุคคลอื่น ๆ ทั่วไปด้วย ประโยชน์ที่คาดว่า  
จะได้รับจากการศึกษาวิจัยเรื่องนี้มีหลายประการพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. เป็นการแสดงให้เห็นความสำคัญของการประสานงานที่มีต่อการปฏิบัติงานต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงของกรมทางหลวงประเภทโครงการห้าปี

2. ทำให้ทราบกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานหลัก (Line Agency) ของกรมทางหลวงในการดำเนินงานตามโครงการห้าปี ตลอดจนแสดงให้เห็นลักษณะการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลักภายในกรมทางหลวง และระหว่างหน่วยงานหลักของกรมทางหลวงกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นคู่มือการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

3. ทำให้ทราบปัญหาในการประสานงานของหน่วยงานหลักของกรมทางหลวงในการดำเนินงานตามโครงการห้าปี อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารชั้นสูงที่มีหน้าที่รับผิดชอบในงานหลักของกรมทางหลวง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงระบบงาน ให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

4. วิทยานิพนธ์เรื่องปัญหาการประสานงานของกรมทางหลวง โดยศึกษาเฉพาะกรณีการดำเนินงานตามโครงการห้าปีของกรมทางหลวงนี้ นอกจากจะเป็นประโยชน์โดยตรงแก่กรมทางหลวงแล้ว ยังจะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานต่าง ๆ ภายนอก รวมทั้งบุคคลทั่วไปอีกด้วย โดยจะเป็นเอกสารที่เผยแพร่และประชาสัมพันธ์งานหลักของกรมทางหลวง เพื่อสร้างความเข้าใจและทัศนคติที่ดีแก่หน่วยงานภายนอกและประชาชนทั่วไปในการดำเนินงานของกรมทางหลวง

### การเสนอเรื่อง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้อาศัยการพรรณนาเป็นพื้นฐานและมีการวิเคราะห์ความถูกต้องไปด้วย โดยอาศัยหนังสือ เอกสาร ระเบียบ คำสั่ง และวารสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรดำเนินงานตามโครงการห้าปีของกรมทางหลวง เป็นเครื่องมือค้นคว้าอ้างอิงที่สำคัญ และใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือสนับสนุนการวิจัยด้วย ในการเสนอวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้จัดแบ่งหัวข้อเรื่องที่เสนอเป็น 8 บทด้วยกันดังนี้

- บทที่ 1 บทนำ
- บทที่ 2 หลักและเทคนิคของการประสานงาน  
จะกล่าวถึงความหมาย ความมุ่งหมาย หลักการ ประเภท  
ประโยชน์ของการประสานงาน และปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจาก  
การปฏิบัติงานซึ่งสามารถแก้ไขได้ด้วยเทคนิคต่าง ๆ ของการ  
ประสานงาน
- บทที่ 3 เรื่องทั่วไปเกี่ยวกับงานทาง  
จะกล่าวถึงประวัติของกรมทางหลวง ความหมายของงานทาง  
ประเภทของทางหลวง ระบบทางหลวง และทางในความรับผิดชอบ  
ของกรมทางหลวง
- บทที่ 4 บทบาทของทางหลวงในด้านการพัฒนาและรักษาความมั่นคงของ  
ประเทศ  
จะกล่าวถึงบทบาทของทางหลวงที่มีต่อการพัฒนาประเทศ และบทบาท  
ของทางหลวงด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศ
- บทที่ 5 โครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงของกรมทางหลวง  
จะได้อธิบายถึงลำดับโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงตั้งแต่  
เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน การพิจารณาวางโครงการห้าปีระยะที่สอง  
ของกรมทางหลวง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานตามโครงการห้าปีระยะแรกของกรมทางหลวงด้วย
- บทที่ 6 สายการดำเนินงานของหน่วยงานหลักของกรมทางหลวงสำหรับงาน  
โครงการห้าปี  
จะกล่าวถึงสายการดำเนินงานของหน่วยงานหลัก (Line  
Agencies) ของกรมทางหลวง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ  
งานตามโครงการห้าปี ทั้งนี้จะได้แสดงแผนภูมิประกอบ เพื่อให้  
เกิดความเข้าใจกระจ่างแจ้งยิ่งขึ้น

- บทที่ 7 กระบวนการปฏิบัติงานซึ่งแสดงการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลักภายในกรมทางหลวงด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานหลักของกรมทางหลวงกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง จะเขียนแผนภูมิแสดงกระบวนการปฏิบัติงานขั้นตอนที่สำคัญ ๆ ของการดำเนินงานตามโครงการห้าปีของกรมทางหลวง เพื่อแสดงให้เห็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลักต่าง ๆ ภายในกรมทางหลวง และการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลักของกรมทางหลวงกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง
- บทที่ 8 วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างหลักการกับแนวปฏิบัติจริงในการประสานงานสำหรับงานโครงการห้าปีของกรมทางหลวง บทนี้จะเป็นการวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบระหว่างหลักการในแง่ทฤษฎีของการประสานงานกับแนวปฏิบัติจริง สำหรับงานตามโครงการห้าปีของกรมทางหลวง โดยจะชี้ให้เห็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ เพื่อวิเคราะห์ว่าเป็นไปตามหลักการหรือมีความสอดคล้องต่อกันเพียงใด และในท้ายที่สุดจะได้เสนอข้อคิดเห็นในการปรับปรุงแก้ไขการประสานงานดังกล่าวให้ดีขึ้น เพื่อประโยชน์แก่งานตามโครงการก่อสร้างและบำรุงทางหลวงของกรมทางหลวงในระยะต่อไป