

## บทที่ 2

### แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดที่นำมาใช้ในการศึกษา เรื่อง “การพัฒนาระบบงานประสานงานด้านต่างประเศ ในทัศนะของบุคลากรกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์” ประกอบด้วย

1. แนวคิดองค์การแบบราชการของแม็ก เวเบอร์ (Max Weber's Bureaucracy)
2. แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management: RBM)
3. แนวคิดการประสานงาน (Coordination)
4. แนวคิดการบริหารระบบราชการในปัจจุบัน
5. โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
6. ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดองค์การแบบราชการของแม็ก เวเบอร์

(Max Weber's Bureaucracy)

Robert (1995, pp. 262-263) กล่าวว่า องค์การ คือ ระบบการประสานกิจกรรม ร่วมกัน หรือการรวมกันของคน หรือกลุ่มคน ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อประสานความร่วมมือกันตาม เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกัน และองค์การโดยทั่วไปจะต้องมีการบริหารและการ จัดการที่ดี โดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายสำคัญ 4 ประการ คือ

1) การประสานพลังร่วมกัน (Coordination of effort) การบริหารขององค์การจะต้องมี การประสานความร่วมมือกันตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ รวมทั้ง ทรัพยากรการบริหาร ต้องมี ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน หรือกล่าวได้ว่าจะต้องมีการทำงานเพื่อการประสานงานร่วมกัน

2) การกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย (Common goal or purpose) กล่าวคือ จะต้อง รู้ว่าจะดำเนินการเรื่องใด ทำเพื่ออะไร และต้องการอะไรจากการดำเนินการนั้น ซึ่งหากไม่มี การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แล้ว การดำเนินงานต่างๆ ยากที่จะไม่บรรลุผลสำเร็จอย่างมี ประสิทธิภาพ

3) การแบ่งงานกันทำ (Division of labor) แบ่งงานตามภารกิจขององค์การ โดยมอบหมายให้ผู้ที่มีความชำนาญรับผิดชอบการดำเนินงาน จะทำให้องค์การใช้ทรัพยากรบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ

4) การมีสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน (Hierarchy of authority) โดยผู้บังคับบัญชา ต้องมีการมอบหมายอำนาจและความรับผิดชอบลดหลั่นกันลงไปตามสายการบังคับบัญชา

เช่นเดียวกับระบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งเป็นรูปแบบองค์การที่ใช้หลักเหตุผลและประสิทธิภาพ โดยยึดหลักอำนาจหน้าที่ตามระเบียบ (Order) เหตุผล (Logic) และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือกล่าวได้ว่า เป็นการจัดรวมบุคคลที่ทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายเฉพาะอย่าง หรือเป็นระบบการจัดการที่ออกแบบและดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป็นกลุ่มของบุคคล ที่ทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545, น. 19, 38)

การบริหารจัดการองค์การแบบราชการของแม็ก เวเบอร์ แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างและระบบการบริหารงานแบบระบบราชการ คือ มีการกำหนดขั้นตอนและกฎเกณฑ์ที่มีรายละเอียด มีลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชาภายในองค์การที่ชัดเจน และมีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการระหว่างสมาชิกในองค์การ และมีลักษณะการบริหารจัดการ ดังนี้

(1) มีการแบ่งงานกันทำ (Clear division of labour) งานทั้งหลายจะถูกแบ่งให้ง่ายและมีความเฉพาะเจาะจง เพื่อให้องค์การใช้บุคลากรและทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) มีการกำหนดสายการบังคับบัญชาลดหลั่นตามอำนาจหน้าที่ (Clear hierarchy of authority) องค์การจะมีโครงสร้าง มีลำดับสายการบังคับบัญชา มีการจัดลำดับของตำแหน่งงานตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในแต่ละตำแหน่ง โดยตำแหน่งที่สูงกว่าจะมีอำนาจมากกว่า

(3) มีการออกกฎ ระเบียบ แบบแผน และวิธีการปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการ (Formal rules and procedures) เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานขององค์การอย่างชัดเจน โดยผู้ปฏิบัติงานต้องยึดถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

(4) มีความไม่เป็นส่วนตัว (Impersonality) ผลการดำเนินงานจะเป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าของผู้ปฏิบัติงาน และกฎ ระเบียบจะถูกนำมาใช้กับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก

(5) มีความก้าวหน้าในอาชีพโดยยึดหลักคุณธรรม (Careers based on merit) การพิจารณาความดีความชอบยึดหลักความรู้ ความสามารถ โดยได้รับการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งด้วยการพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างผลการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายกับประสิทธิภาพของงาน

## ปัญหาการบริหารงานแบบระบบราชการ

สุรินทร์ นันทไพฑูรย์ (2547, น. 11) กล่าวว่า การบริหารองค์การแบบระบบราชการที่ใช้ในการบริหารมาเป็นเวลานาน ภายใต้โครงสร้างองค์การที่มีขนาดใหญ่ สายการบังคับบัญชา มีหลายระดับ จึงทำให้การบริหารงานระบบราชการประสบกับปัญหาต่างๆ เช่น

- 1) รัฐบาลไม่มีความเด็ดขาดที่จะปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง
- 2) ข้าราชการระดับสูงที่มีบทบาทสำคัญ ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง
- 3) ข้าราชการระดับกลางและระดับปฏิบัติการ ที่มีจำนวนมากไม่ชอบที่จะเปลี่ยนแปลงรวมทั้งต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เพราะคิดว่าจะทำให้ตนสูญเสียหรือขาดผลประโยชน์
- 4) ไม่มีทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการปฏิรูปอย่างเพียงพอ
- 5) การขยายอัตรากำลัง โครงสร้าง และขยายงานมากเกินไป ทำให้รัฐบาลไม่มีเวลาในการทำงานด้านอื่น

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าองค์การและการบริหาร เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่คู่กันเสมอ เพราะองค์การเป็นระบบการบริหารที่มีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการจัดโครงสร้างตามกระบวนการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และภายในองค์การต้องมีการจัดการองค์การ (Organizing) คือ มีการแบ่งงานกันทำ การบริหารทรัพยากร และมีการประสานงานร่วมกัน เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้

## 2. แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

(Results Based Management : RBM)

### หลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

หลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ วิธีการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์การเป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการไทย เป็นรูปแบบที่เน้นความรับผิดชอบ (Accountability) ที่รัฐต้องแสดงให้เห็นที่ประจักษ์ต่อประชาชนว่า รัฐได้ใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างไรบ้าง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร มีการแสดงผลงานอะไรบ้าง และเป็นประโยชน์ต่อ

ประชาชนอย่างไร เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Results) ซึ่งสามารถเขียนเป็นสมการได้ ดังนี้

$$\text{ผลสัมฤทธิ์ (Results)} = \text{ผลผลิต (Outputs)} + \text{ผลลัพธ์ (Outcomes)}$$

โดยใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวชี้วัดผล (Indicators) เป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม (สันลิตธิ์ ขวลิขิตอำรง, 2546, น. 91-92)

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการจัดหาทรัพยากรทางการบริหารมาใช้ในการดำเนินงานอย่างประหยัด (Economy) มีการบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์การ (Effectiveness)

### วัตถุประสงค์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์การให้ดีขึ้น องค์การที่มีระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จะกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การและปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ ซึ่งกำหนดจากวิสัยทัศน์ หรือพันธกิจขององค์การ โดยใช้หลักเกณฑ์ คือ (1) มุ่งความสำคัญไปที่ผลผลิตและผลลัพธ์ (2) เชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์การ (3) มีความหมายที่เฉพาะเจาะจงและสามารถเข้าใจได้ง่าย (4) ผู้บริหารให้การตอบรับ (5) องค์การสามารถควบคุมให้เกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ ([www.dld.go.th/region1/knowledge%20center/knowledge/2-2/main1.doc](http://www.dld.go.th/region1/knowledge%20center/knowledge/2-2/main1.doc))

### ความสำคัญของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

- 1) ช่วยให้มีการกำหนดการวัดผลและประเมินที่ชัดเจนว่า แต่ละหน่วยงานขององค์การได้สร้างสรรค์ประโยชน์ให้แก่องค์การเพียงใด
- 2) ทำให้เกิดการประสานงานในกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากการได้กำหนดเป้าหมายและมาตรฐานร่วมกัน
- 3) ช่วยแก้ไขปัญหาหรือป้องกันปัญหา ในการกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละคนในกลุ่มขององค์การ
- 4) เป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่ผลที่ต้องการทั้งในส่วนขององค์การและบุคคล

- 5) เป็นเครื่องมือกำหนดขอบเขตของอำนาจและความรับผิดชอบในการควบคุมงานของหัวหน้าแต่ละคน
- 6) เป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานและกำลังคน
- 7) เป็นเครื่องช่วยกำหนดหรือวัดความสามารถว่า ผู้ใดควรจะมีอำนาจหรือได้รับการสนับสนุน

### องค์ประกอบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มีองค์ประกอบและขั้นตอนสำคัญ คือ (1) การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งเป็นหัวใจของการบริหาร การกำหนดเป้าหมายจะต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กร (2) การวางแผนงาน การวางแผนการปฏิบัติงานจะเกิดขึ้นหลังจากการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน จะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากร และภาวะความรับผิดชอบ (3) การปฏิบัติตามแผนเป็นการทำแผนให้มีการปฏิบัติ ซึ่งผู้บริหารต้องมีบทบาทในการให้คำแนะนำช่วยเหลือและกำกับดูแล ส่วนผู้ปฏิบัติงานต้องกำกับตนเองและควบคุมตนเอง (4) การประเมินผลเป็นระยะเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ย้อนกลับ เป็นการประเมินความคืบหน้าตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างเป็นระบบ (วาสนา ประवालพฤกษ์, ม.ป.ป.)

โดยทั่วไปขององค์การที่ใช้ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จึงมีลักษณะ ดังนี้

1. มีพันธกิจ วัตถุประสงค์ขององค์การที่ชัดเจน มีเป้าหมายเป็นรูปธรรม โดยเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์
2. ผู้บริหารทุกระดับมีเป้าหมายที่ชัดเจน
3. เป้าหมายวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีตัวชี้วัดที่สามารถวัดได้
4. การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงาน จะพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก
5. เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้จักรับผิดชอบต่อผลงานที่ได้กำหนดไว้ตามกำลังความสามารถ
6. มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหารเงิน บริหารคนสู่ระดับล่าง เพื่อให้สามารถทำงานบรรลุผลได้อย่างเหมาะสม
7. มีระบบที่สนับสนุนในการทำงาน เช่น ระเบียบ สถานที่ และอุปกรณ์
8. มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมกันในการทำงานที่สร้างสรรค์
9. เจ้าหน้าที่มีขวัญและกำลังใจดี

ดังนั้น การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ ระบบการบริหารที่สร้างขึ้นมาเพื่อเป็นการผสมผสานการบริหารทุกอย่างเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบการทำงานให้มีคุณภาพและได้มาตรฐาน โดยให้ความสำคัญ เรื่องเป้าหมายในการทำงานที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่มีความเหมาะสมด้านงบประมาณ มีความประหยัด แต่มีความคล่องตัวในการบริหารงาน มีทรัพยากรทางการบริหารเพื่อการดำเนินงานอย่างเพียงพอ รวมทั้งบุคลากรมีขวัญและกำลังใจ ในการปฏิบัติหน้าที่

### 3. แนวคิดการประสานงาน (Coordination)

#### ความหมายของการประสานงาน

นิยามของคำว่า การประสานงาน (Coordination) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย เช่น

ความหมายที่ 1 การประสานงาน หมายถึง กระบวนการหนึ่งในการบริหารงานองค์กร โดยบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือองค์กรตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป ได้ทำงานร่วมมือร่วมใจกันจัดกลไกการบริหารงานในองค์กร จัดระเบียบวิธีการทำงาน โดยการผสมผสานความสามารถของบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน ทรัพยากรทางการบริหาร เพื่อป้องกันปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน ลดความขัดแย้งในการทำงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในแนวทางเดียวกันสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กร อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (วรรณลักษณ์ เมียนเกิด, 2544, น. 24; ชูติมา สมประสงค์, 2547, น. 20 และ หรรษา เจริญทรัพย์, 2548, น. 32)

ความหมายที่ 2 การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบวิธีการทำงานเพื่อให้งาน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ร่วมมือเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อนกัน ขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างราบรื่น สอดคล้องกับนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์กร อย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ ในความสัมพันธ์กันทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การประสานงานเป็นความร่วมมือร่วมใจกัน ในการปฏิบัติการจัดระเบียบงานให้เรียบร้อย โดยสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมดุลงและสำเร็จได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (สุธี สิทธิสมบูรณ์ และ สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2542, น. 72; สมิต สัจฉกร, <http://www2.djop.moj.go.th/knowledge/sep11.doc>, 2546 และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, <http://www.gspa-sk-buu.net/theory/17.pdf>, 2549)

ความหมายที่ 3 การประสานงาน หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่องค์การหนึ่งองค์การใด หรือหลายองค์การได้ใช้ความพยายามอย่างเป็นทางการ เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันทั้งกำลังกาย กำลังใจ และทรัพยากรในการทำงานไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน ไม่ให้เกิดความขัดแย้งกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกลมกลืนกันอย่างมีระบบ และบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (รังสิมันท์ วิจิตรำรงค์ศักดิ์, 2543, น. 15)

โดยที่ Alter and Hage (1993, pp. 82-87) และ Alexander (1995, p. 21) ได้กล่าวถึงการประสานงาน ว่าเป็นการสร้างร่วมมือกันระหว่างองค์กร เพื่อสร้างระบบ ข้อตกลงในการทำงานที่จะปรับเข้าหากัน และก่อให้เกิดการทำงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้ง เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีของบุคลากรในการทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการ/ กิจกรรมด้วยประสิทธิภาพสูงสุดและเกิดประโยชน์ร่วมกัน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การประสานงาน หมายความว่า วิธีการบริหารจัดการกระบวนการทำงาน ให้เป็นไปตามระเบียบวิธี เป็นไปในแนวทางหรือทิศทางเดียวกัน มีการดำเนินงานด้วยการประสานความร่วมมือกัน เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ซ้ำซ้อน ขัดแย้ง หรือเหลื่อมล้ำกัน เพื่อต้องการให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ คำนึงถึงการใช้ทรัพยากร ทั้งด้านคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ และการประสานงานนั้นสามารถกระทำได้ในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีการประสานงานทั้งภายในและระหว่างองค์กร เป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างบุคลากรในองค์กร ตั้งแต่ 2 คน หรือระหว่างองค์กร 2 องค์กรขึ้นไป

### องค์ประกอบของการประสานงาน

กระบวนการหรือขั้นตอนของการประสานงานทั้งภายในองค์กรและระหว่างองค์กร มีองค์ประกอบสำคัญ ที่จะทำให้เกิดการประสานงานที่ดีได้ 2 ประการ คือ

1. ตัวบุคคล เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการประสานงาน การประสานงานจะเกิดขึ้นหรือไม่ อยู่ที่ตัวบุคคล เพราะในการบริหารงานหากหน่วยงานหรือองค์การใด มีคนดีมีความรู้ความสามารถ เข้ามาปฏิบัติงานการบริหารงานในหน่วยงานนั้น จะมีโอกาสเจริญก้าวหน้า และบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าหน่วยงานใด มีปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคล ผู้ปฏิบัติงานไม่สนใจ หรือไม่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงานที่ได้รับมอบหมาย มีปัญหาความขัดแย้งระหว่างกัน ไม่มีระเบียบวินัย หน่วยงานนั้นก็ยากจะมีความร่วมมือประสานงานในการปฏิบัติงาน

2. การจัดองค์การ เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงานที่จะก่อให้เกิดการประสานงานที่ดี และนับว่ามีส่วนสำคัญอย่างมาก เพราะการจัดองค์การเป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานทั้งหมดออกเป็นส่วนต่างๆ โดยมีการกำหนดแผนงานและหน้าที่อย่างชัดเจน กำหนดความสัมพันธ์ ที่เกี่ยวข้องระหว่างหน้าที่การทำงานที่แบ่งออกไป กำหนดสายการบังคับบัญชาตั้งแต่หน่วยงานที่เล็กที่สุดตามตำแหน่งต่างๆ จนถึงหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีอำนาจครอบคลุมหน่วยงานนั้นทั้งหมด

การบริหารองค์การจะเจริญก้าวหน้า บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้อง มีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มีความรับผิดชอบต่อภารกิจ และการบริหารที่จะก่อให้เกิด การประสานงานที่ดี องค์การจะต้องมีการกำหนดนโยบาย แผนงานขององค์การและมีการจัดแบ่ง หน้าที่ความรับผิดชอบและสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ต้องมีการเปิดโอกาสให้ ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานประสานกันด้วยความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และเปิดโอกาสให้มีการ พัฒนาบุคลากร ที่ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ รับผิดชอบ เป็นต้น

### วิธีการประสานงาน

สุธี สุทธิสมบุรณ์ และสมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2542, น. 75-79) ได้กำหนดวิธีการ ประสานงาน ออกเป็น 2 แบบ คือ

1. การประสานงานภายในองค์กร (Internal Coordination)
2. การประสานงานภายนอกองค์กรหรือระหว่างองค์กร (External Coordination)

1) การประสานงานภายในองค์กร (Internal Coordination) เป็นการประสานงาน ภายในองค์กรเดียวกัน จะมีความสะดวกกว่าการประสานงานระหว่างองค์กร ซึ่งอาจจัดแบ่ง วิธีการประสานงานได้ ดังนี้

(1) การจัดแผนผังและกำหนดหน้าที่การงาน (Organization structure and function) หมายถึง การจัดแบ่งแยกงานให้เป็นไปตามลักษณะเฉพาะของงาน รวมทั้ง การกำหนด หน้าที่ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการปฏิบัติงานก้าวร้าวซ้ำซ้อนกัน เพราะเมื่อการดำเนินงานเป็นไป ตามลักษณะและหน้าที่ที่กำหนดไว้แล้ว งานที่ทำย่อมจะประสานสอดคล้องกัน

(2) การจัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดีและมีประสิทธิภาพ (Efficiency communication system) การติดต่อสื่อสารเป็นวิถีทางของการประสานงานและมีความสำคัญ

อย่างมาก เพราะฉะนั้น จึงควรจัดให้ระบบการติดต่อสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการที่จะทำให้งานค้างและล่าช้า นอกจากนี้ ต้องพิจารณาถึงการบังคับบัญชาด้วยว่า มีลักษณะที่อำนวยความสะดวกต่อการประสานงานหรือไม่ รวมทั้ง ระบบการติดต่อสื่อสารมีการสื่อสารกลับและเป็นการสื่อสาร 2 ทางหรือไม่

(3) การใช้รูปแบบคณะกรรมการ (Committee) เพื่อประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน เป็นลักษณะการประสานงานที่ดี คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นอาจอำนวยความสะดวกโดยตรง เช่น คณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานสาขาต่างๆ ในโครงการเดียวกันหรือมีลักษณะคล้ายกัน นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการประเภทที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้มีหน้าที่ในการประสานงานโดยตรง เช่น คณะกรรมการประสานงานที่จัดตั้งเป็นการเฉพาะเรื่อง ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงานด้วยกันทั้งสิ้น การประสานงานโดยใช้คณะกรรมการจึงเป็นวิธีที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย

(4) การใช้วิธีการงบประมาณ (Budgeting) วิธีการงบประมาณ การควบคุมการใช้จ่ายเงิน วิธีการควบคุมทางการเงินเป็นเครื่องมือสำหรับควบคุมให้การปฏิบัติงานในส่วนต่างๆ ของแต่ละโครงการให้ประสานกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะระบบงบประมาณปฏิบัติการ (Performance budgeting) และงบประมาณโครงการ (Program budgeting) จะช่วยให้ทราบผลการดำเนินงาน และช่วยให้เกิดการประสานงานกันอย่างดี เพราะระบบงบประมาณดังกล่าว มีส่วนสัมพันธ์กับระบบการบริหารด้านอื่นๆ ด้วย

(5) การติดตามผลการปฏิบัติงาน (Follow up) การติดตามงานในหน่วยที่มีหน้าที่รับผิดชอบว่า มีข้อขัดข้องผิดพลาดอย่างไรบ้าง เช่น การปฏิบัติงานเรื่องใดสำเร็จเรียบร้อยตามกำหนดเวลา หรือเจ้าหน้าที่ภายใต้บังคับบัญชา และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นใด มีความเที่ยงตรงเพียงใดเกี่ยวกับการได้ตอบข่าวสารที่ต่างฝ่ายต่างติดต่อกัน ทั้งนี้ เพื่อหาทางแก้ไขข้อขัดข้อง และจัดให้มีการประสานงานกัน

(6) การติดต่ออย่างไม่เป็นทางการ (Informal contacts) การปฏิบัติตามแบบแผนเกินไปอาจทำให้งานล่าช้าเกิดผลเสียได้ หรืออาจไม่ส่งผลดีต่อการปฏิบัติงาน เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้า ที่อาจเกิดจากการติดต่อแบบเป็นทางการตามปกติ และเพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดี การใช้การติดต่อแบบไม่เป็นทางการก็จะช่วยได้มาก

(7) การใช้เจ้าหน้าที่ประสานงานเฉพาะ (Liaison officer) งานที่มีลักษณะพิเศษหรือเป็นงานซับซ้อน ต้องใช้บุคคลที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะผู้ที่มีพรสวรรค์และต้องการความชำนาญเป็นพิเศษ เช่น ความรู้ทางภาษาต่างประเทศ เป็นต้น

โดยเจ้าหน้าที่ประสานงานจะทำหน้าที่แทนนักบริหาร ไม่มีอำนาจที่จะกระทำการอันก่อให้เกิดพันธะใดๆ หน้าที่สำคัญ คือ การแลกเปลี่ยนข่าวสาร เพื่อให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุวัตถุประสงค์

(8) การจัดให้มีการชุมนุมหรือประชุมผู้ใต้บังคับบัญชา (Meeting) เพื่อช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอย่างชัดเจนถึงการกระทำเพื่อประโยชน์ต่อการประสานงานโดยตรง และการประสานงานมีความจำเป็นอย่างมาก เมื่อหน่วยงานต้องปฏิบัติตามโครงการใหม่ๆ

(9) การจัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ (Training) เพื่อช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ โดยชัดแจ้งถึงการกระทำ เพื่อประโยชน์แก่การประสานงาน และมีความจำเป็นมากในการปฏิบัติงานตามโครงการใหญ่ๆ การจัดการฝึกอบรม เป็นการพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีความเข้าใจและรอบรู้เกี่ยวกับงานให้มีทัศนคติที่ดี มีความคิดสร้างสรรค์ และมีกำลังใจ รักงาน การพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชา ให้มีความเข้าใจการปฏิบัติงาน และทำให้สัมพันธ์ภาพระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา มีความเข้าใจต่อกันอันนำไปสู่ความร่วมมือประสานงานที่ดี

(10) การจัดให้มีหน่วยแนะนำงาน แนะนำทางวิชาการ (Technical staff) เพื่อศึกษาค้นคว้าหาข้อขัดข้อง ข้อขัดแย้ง ปัญหายุ่งยากที่เกิดขึ้น เพื่อหาวิธีการแก้ไข ปรับปรุงให้มีการประสานงานในหน่วยงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

(11) การจัดให้มีการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of authority) การจัดให้มีการมอบอำนาจหน้าที่แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานเพื่อรับไปปฏิบัติ นอกจากจะเป็นการกระจายงานแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจอันดี และสามัคคีในหมู่ผู้ร่วมงานอันจะเป็นประโยชน์แก่การประสานงานเป็นอย่างยิ่ง

(12) การจัดให้มีการบำรุงขวัญ (Morale) การจัดให้ผู้ใต้บังคับบัญชา/ ร่วมงานได้มีขวัญ ในการทำงานที่ดีเป็นหลักสำคัญอันหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือ และการประสานงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การประสานงานภายนอกหรือระหว่างองค์การ (External Coordination) ตามระบบการประสานงาน อาจนำวิธีการบางประการที่ใช้ในการประสานงานภายในองค์การมาใช้ในการประสานงานภายนอกได้ด้วย ซึ่งการประสานงานระหว่างองค์การที่ควรจะต้องจัดให้มีขึ้นได้แก่

(1) การกำหนดอำนาจหน้าที่ องค์การควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน มีขอบเขตไม่กว้างเกินไป เข้าใจง่าย ไม่กำกวม ซึ่งอาจแปลความและเข้าใจความหมายไปได้หลายทาง อันอาจจะนำไปสู่การทำงานที่เหลื่อมล้ำ ข้ำซ้อนกัน จนเกิดเป็นความขัดแย้ง ซึ่งการกำหนด

อำนาจหน้าที่หลักขององค์การที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกัน ควรคำนึงถึงกฎ ระเบียบปฏิบัติ และ ข้อบังคับต่างๆ ด้วย

(2) การใช้รูปแบบคณะกรรมการ การประสานงานโดยรูปคณะกรรมการ จะช่วยกลั่นกรองและขจัดมูลเหตุที่อาจทำให้มีการขัดแย้งลงได้มาก และจะทำให้มีการ ประสานงานดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการบริการที่มีความมุ่งหมายกว้างขวางและต้องอาศัย ความร่วมมือร่วมใจ จากหลายฝ่าย หลายสังกัด

(3) การใช้วิธีการงบประมาณ การประสานงานด้วยการใช้วิธีการงบประมาณ นอกจากจะใช้สำหรับการประสานงานภายในองค์การแล้ว ยังเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการ ประสานงานระหว่างองค์การด้วย เพราะการพิจารณาจัดท่างบประมาณเพื่อขออนุมัติค่าใช้จ่าย ตามแผนงาน โครงการ กิจกรรมต่างๆ ขององค์การ โดยวิธีการงบประมาณจะสามารถพิจารณา แยกและป้องกันปัญหาเรื่องการทำงานซ้ำซ้อนกันได้ดี

นอกจากนี้ ยังสามารถจำแนกประเภทการประสานงานออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การประสานงานอย่างเป็นทางการ (Formal Coordination)
2. การประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Coordination)

1) การประสานงานอย่างเป็นทางการ หมายถึง มีแบบพิธีที่ต้องปฏิบัติในการ ประสานงาน ต้องทำอย่างเป็นทางการ มีขั้นตอนการปฏิบัติและระเบียบวิธีปฏิบัติกำหนด เช่น การติดต่อระหว่างส่วนราชการ ต้องยึดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี มีการติดต่อสื่อสารด้วย ลายลักษณ์อักษรเป็นหนังสือหรือจดหมายราชการ มีช่องทางสื่อสารที่แน่นอนและเป็นไปตาม ระดับชั้น ผ่านผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับ หรืออาจกำหนดให้ใช้แบบพิมพ์เพื่อให้กรอกข้อมูลอย่าง ครบถ้วน

2) การประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ หมายถึง การติดต่ออย่างไม่เป็นแบบแผน เพียงแต่ทำความตกลงกันที่จะปฏิบัติงานให้เป็นไปแบบเดียวกันด้วยจุดประสงค์เดียวกัน บาง โอกาส หากใช้วิธีปฏิบัติตามแบบแผนอย่างเป็นทางการ อาจทำให้งานล่าช้าเกิดผลเสียแก่กันได้ เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าในการปฏิบัติงาน การประสานงานอย่างไม่เป็นทางการจะช่วยได้มาก และเป็นที่ยินยอมกันแพร่หลาย โดยมีลักษณะของการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ เช่น

(1) การใช้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งตนมีอยู่ออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม หรืออาจสั่งงาน ในเรื่องที่ทำโดยเฉพาะแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในฐานะที่ถือว่าตนเป็นผู้เชี่ยวชาญมากกว่าที่จะ ถือว่าตนเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาประเภทนี้จะต้องมีความชำนาญทางวิชาการ

การประสานงาน โดยวิธีนี้ จึงได้ผลดี ผู้บังคับบัญชาจะใช้คุณลักษณะในการเป็นผู้นำที่เกิดขึ้นจากอิทธิพลส่วนตัวของตนสำหรับการติดต่อประสานงานกับผู้ใต้บังคับบัญชา แทนที่จะใช้อำนาจหน้าที่และตำแหน่งที่เป็นทางการผู้บังคับบัญชาอาจจะประสานงาน โดยการยอมรับฟังความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่เบื้องล่าง หรืออาจจะกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยเข้าร่วมดำเนินงานด้วยในบางกรณี หรืออาจจะจัดให้มีการประชุมผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อจะหยั่งรู้ความคิดเห็นในด้านการที่เกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินงานของหน่วยงาน

(2) การสนทนาหรือการปรึกษาหารือ วิธีการประสานงานแบบนี้ เน้นหนักไปในทางติดต่อกันเป็นส่วนตัว ซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการติดต่อแบบเป็นทางการ ทั้งนี้เพราะว่า ถ้าได้มีการปรึกษาหารือเป็นการส่วนตัวแล้วเรื่องนั้นๆ ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร หรือมีบันทึก ซึ่งยากแก่การที่จะแก้ไขในภายหลัง การประสานงานในรูปนี้อาจจะกระทำได้โดยวิธีพบปะสังสรรค์ หรือการสนทนากันหรือการปรึกษาหารือเป็นการส่วนตัว จะบรรลุผลในการประสานงานได้ ต้องติดต่อกันโดยตรงกับบุคคลที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในงานนั้นๆ ตั้งแต่ระยะแรกของการปฏิบัติงานเชื่อมโยงส่วนประกอบต่างๆ เข้าด้วยกัน และจะทำการเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนที่ติดต่อกันตลอด

การประสานงานแบบไม่เป็นพิธีการ จะใช้ในการประสานงานภายในหน่วยงานเดียวกัน และเป็นงานประจำซึ่งคุ้นเคยกับวิธีการปฏิบัติอยู่แล้ว โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ไม่มีกระบวนการและขั้นตอนปฏิบัติที่เป็นระเบียบปฏิบัติ และใช้การสื่อสารด้วยวาจา แต่อาจจะมี การประสานด้วยหนังสือตามมาในภายหลัง มีการสื่อสารตามช่องทางที่สะดวก โดยอาศัยความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด การสื่อสาร มักไม่เป็นไปตามระดับชั้นและการดำเนินการไม่มีระเบียบพิธีการ

#### ความมุ่งหมายของการประสานงาน

องค์การจะประสบความสำเร็จได้ย่อมเกิดจากการบริหารจัดการองค์การที่ดี เพื่อมุ่งให้องค์การเกิดสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในกระบวนการบริหารนั้นจะประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ และมีการประสานงานเป็นปัจจัยสำคัญอยู่ด้วย การประสานงานจะช่วยให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และมีความสำคัญต่อการบริหาร 3 ประการ คือ (1) การประสานงานเป็นกระบวนการในการบริหาร (2) การประสานงานเป็นระเบียบธรรมเนียมในการบริหารงาน (3) การประสานงานเป็นหน้าที่ของนักบริหารหรือหัวหน้างาน

### 1. การประสานงานเป็นกระบวนการในการบริหาร

การบริหารงานจะมีความเกี่ยวข้องกับระดับชั้นและมีกระบวนการประสานงานรวมอยู่ด้วย ดังเช่นที่ Henri Fayol บิดาแห่งการบริหารจัดการ ได้แบ่งกิจกรรมการบริหารจัดการ (Managerial activities) ออกเป็น 1) การวางแผน (Planning) 2) การจัดองค์การ (Organizing) 3) การบังคับบัญชา (Commanding) 4) การประสานงาน (Coordinating) และ 5) การควบคุมงาน (Controlling) องค์ประกอบ ทั้ง 5 นี้ จึงเป็น ส่วนสำคัญในกระบวนการบริหาร (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และ คณะ, 2545, น. 36-37)

นอกจากนี้ Luther Gulick กล่าวถึงการบริหาร โดยนำอักษรตัวแรกของคำต่างๆ มา รวมกันเป็น “POSDCoRB” ได้แก่ คำว่า การวางแผน (Planning: P) การจัดองค์การ (Organizing: O) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing: S) การอำนวยการ (Directing: D) การประสานงาน (Coordinating: Co) การรายงาน (Reporting: R) และการงบประมาณ (Budgeting: B) (อนูรี แก้วแว่น้อย และคณะ, 2548, น. 81)

### 2. การประสานงานเป็นระเบียบธรรมเนียมในการบริหารงาน

องค์การ มักจะกำหนดกรอบระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน และมีการประสานงานร่วม อยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐ เน้นเรื่องระเบียบวิธีปฏิบัติการประสานงานเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ในปัจจุบันการบริหารแบบมีส่วนร่วม การบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นการ ใช้พลังความคิดและร่วมมือจากทุกฝ่าย จึงทำให้การประสานงานเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (บุตรี จารุโรจน์, <http://www.dpu.ac.th/business/upload/tutorial>)

### 3. การประสานงานเป็นหน้าที่ของนักบริหารหรือหัวหน้างาน

บทบาทของนักบริหารหรือหัวหน้างาน เป็นส่วนสำคัญในการประสานงาน เพราะมี ภาระหน้าที่ คือ การใช้ภาวะผู้นำ ทำหน้าที่จัดวางระเบียบ ตลอดจนควบคุมการประสานงาน ซึ่งการประสานงานจะสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับผู้บริหารหรือหัวหน้างานที่จะต้องช่วยผลักดันให้การ ประสานงานนั้นประสบความสำเร็จ รวมทั้ง ต้องมีการบริหารจัดการให้มีลักษณะสมานฉันท์ สอดคล้องตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

การประสานงานจึงเป็นองค์ประกอบของกระบวนการบริหารที่มุ่งให้การดำเนินงาน เป็นไป ตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดไว้ การประสานงานช่วยส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจกันในการทำงาน และเป็นไปตามระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อให้งานประสบความสำเร็จอย่าง ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งกระบวนการประสานงานจะสำเร็จได้หรือไม่ขึ้น ต้องอาศัยการกำกับและ ควบคุมจากนักบริหาร เพื่อที่จะให้มีการบริหารจัดการลักษณะสมานฉันท์

## กระบวนการหรือขั้นตอนการประสานงาน

การบริหารจัดการงานจะสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ต้องอาศัยกระบวนการประสานงานซึ่งมีความสำคัญต่อการบริหารทั้ง 3 ประการที่กล่าวมาแล้ว คือ 1) เป็นกระบวนการในการบริหาร 2) เป็นระเบียบ ธรรมเนียมในการบริหารงาน และ 3) เป็นหน้าที่ของนักบริหารหรือหัวหน้างาน กระบวนการหรือขั้นตอน (Process) ของการประสานงาน มีความเกี่ยวข้องกับทั้งบุคคลและการจัดการองค์การ ตามที่ Henri Fayol ได้กล่าวถึง หลักการบริหารจัดการว่า แบ่งได้ตามหน้าที่ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุมงาน

1. การวางแผน (Planning) เป็นขั้นตอนแรกของการบริหารจัดการ พิจารณาลักษณะขององค์การในอนาคต การเลือกและปฏิบัติการที่มีประสิทธิผลเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ทำหน้าที่ในการบริหาร 3 ประการ คือ การจัดการองค์การ การนำ และการควบคุม และประโยชน์ที่ได้จากการวางแผน คือ 1) การประสานงานที่ดีขึ้น เพราะการวางแผนเป็นการจัดเตรียมพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งองค์การส่วนใหญ่ประกอบด้วยกลุ่มการทำงานที่หลากหลาย แต่ละกลุ่มจะรับผิดชอบต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยแผนงานจะช่วยกำหนดขอบเขตหน้าที่การทำงาน และการประสานกิจกรรมต่างๆ เข้าด้วยกัน ถ้าขาดกลไกนี้ ในการประสานงานจะทำให้เกิดความยากลำบากในการสั่งการ 2) แผนเป็นความคิดที่มุ่งไปข้างหน้า โดยพิจารณาความจำเป็นและศักยภาพที่เป็นโอกาสหรืออุปสรรคของทรัพยากรที่อาจต้องเผชิญในอนาคต การวางแผนจะช่วยให้องค์การมีการเตรียมการเพื่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในอนาคต 3) การมีส่วนร่วมกับสภาพแวดล้อมการทำงาน ทำให้เกิดความก้าวหน้าในการทำงาน 2 ด้าน คือ องค์การมีข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญด้านความรู้ และความชำนาญในการพัฒนาแผน และสมาชิกขององค์การสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนได้มากขึ้นและสนับสนุนแผนและองค์การ และ 4) ระบบการควบคุมที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพราะแผนถูกจัดเตรียมไว้ เพื่อให้องค์การได้ดำเนินการไปในทิศทางที่ถูกต้อง (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545, น. 77-78)

2. การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการแบ่งงานและการจัดการทรัพยากร เพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ หรือเป็นหน้าที่ในการรวบรวมและประสานทรัพยากรมนุษย์ การเงิน สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ข้อมูล และอื่นๆ ที่จำเป็นต้องใช้ เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมาย กระบวนการที่กำหนดกฎ ระเบียบ ธรรมเนียมปฏิบัติ แบบแผนในการปฏิบัติงานรวมถึงวิธีการทำงานเป็นกลุ่ม ทำให้ทราบแนวทางปฏิบัติงาน (Word flow) ทำให้การทำงานไม่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน ทราบขอบเขตของงาน ทำให้การติดต่อประสานงานมีความสะดวกขึ้น

3. การบังคับบัญชา (Commanding) ภายในองค์กรจะมีความสัมพันธ์ระหว่างลำดับชั้น ในการบังคับบัญชา เป็นทิศทางของอำนาจหน้าที่จากระดับสูงไปยังระดับล่างในโครงสร้างองค์กรแนวดิ่ง มีการติดต่อสื่อสารในสายการบังคับบัญชา และการประสานงานร่วมกันโดยการรายงานตามลำดับชั้น โดยตามหลักการรายงานแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว และการรายงานตามสายการบังคับบัญชา

4. การควบคุมงาน (Controlling) เป็นหน้าที่ของนักบริหารหรือหัวหน้างาน ทำหน้าที่การควบคุมเป็นการวัดและแก้ไขการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่วางไว้ การวางแผนและการควบคุม จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เป็นงานที่ต้องวิเคราะห์ร่วมกัน

### หลักการประสานงานที่ดี

การบริหารงานจัดองค์การ มีความซับซ้อนทางด้านโครงสร้าง และความแตกต่างของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่ความยุ่งยากและความขัดแย้งกันในการทำงาน จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงาน เพื่อช่วยให้งานบรรลุเป้าหมายอย่างราบรื่นและรวดเร็ว และทำให้เกิดขวัญและกำลังใจที่ดีแก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยอาศัยกระบวนการประสานงานในการจัดระเบียบวิธีการทำงานให้สอดคล้องกัน เป็นไปในแนวทางหรือทิศทางเดียวกันและเป็นไปอย่างเรียบร้อย และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยทักษะการทำงาน และการประสานงานระหว่างบุคลากรในทุกระดับ ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งหัวใจสำคัญของการประสานงาน คือ การมุ่งประสานพลังความสามารถของบุคคลและจิตใจ รวมทั้งทรัพยากร เพื่อให้งานบังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ และลดปัญหาความขัดแย้ง ความซ้ำซ้อนในการทำงานร่วมกัน ในการดำเนินงานต่างๆ มีทั้งการประสานงานภายในองค์กรเดียวกันและระหว่างองค์กร

หลักการประสานงานที่ดีและมีประสิทธิภาพ ที่นักวิชาการได้กล่าวถึงความสำคัญไว้อย่างน่าสนใจ (<http://www.gspa-sk-buu.net/theory/17.pdf>) เช่นเดียวกับ สมพงษ์ เกษมสิน (2521, น. 155-157) ที่กล่าวว่า หลักการสำคัญของการประสานงานที่ดี คือ

1. การประสานงานต้องมีอยู่ในทุกระดับชั้นของการบังคับบัญชาในองค์กร (Chain of command) ปัญหาที่มักเกิดขึ้นในหน่วยงาน คือ การจัดสายบังคับบัญชา บางครั้งสายการบังคับบัญชามีมาก มีลักษณะไม่ชัดเจนไม่สะดวกต่อการปฏิบัติงาน ไม่มีการแสดงให้เห็นชัดเจนว่าใครเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งงาน ใครเป็นผู้รับผิดชอบ บางครั้งมีการก้าวท้าวซ้ำซ้อนกัน มีการสั่งงานให้

หลายคนทำงานอย่างเดียวกัน การแก้ปัญหาในเรื่องเหล่านี้ คือ ต้องใช้วิธีการประสานงาน ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการควบคู่กันไป เนื่องจากรูปแบบทั้งสองเป็นรูปแบบที่เกื้อกูลกัน โดยเฉพาะในรูปแบบการประสานงานที่ไม่เป็นทางการ จะช่วยให้การทำงานของบรรลุมิติวัตถุประสงค์ที่กำหนด และส่งเสริมขวัญ กำลังใจ และความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากรอันจะมีผลในด้านการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงาน การประสานงานจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในองค์การที่มีขนาดใหญ่ เพราะมีการบังคับบัญชาหลายชั้น หลายระดับ และจำนวนของบุคคลที่ต้องเกี่ยวข้องมีมากขึ้น บางครั้งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังนั้น การประสานงานจึงควรจัดให้มีขึ้นในทุกระดับชั้น

2. การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับคน งาน จิตใจ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือกัน จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การประสานงานจึงเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการทำงาน ฉะนั้น เงื่อนไขแรกของการประสานงาน คือ ความร่วมมือที่แต่ละคนเต็มใจในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานหรือองค์การ

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การประสานงานจะต้องมีการร่วมมือ ซึ่งเป็นเรื่องของจิตใจ หรือเจตนาของของแต่ละบุคคลหรือแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ถ้าหากบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานหรือองค์การไม่มีความตั้งใจเต็มที่ที่จะอุทิศเวลา แรงกาย ตลอดจนการขาดความร่วมมือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งอาจเป็นเพราะขวัญกำลังใจของบุคคลแต่ละคนต่ำ การบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานหรือองค์การจะเกิดขึ้นไม่ได้ หรือในการปฏิบัติงานบุคคลบางคนอาจจะมีสมรรถภาพสูงในการปฏิบัติงานในหน้าที่ ที่รับผิดชอบอยู่ปฏิบัติงานโดยเห็นแต่ความสำคัญของงานที่ตนมีหน้าที่รับผิดชอบ จนขาดการให้ความร่วมมือหรือเฉยเมย ไม่เห็นความสำคัญของการให้ความร่วมมือกับบุคคลอื่น

3. การประสานงานเป็นการประสานการปฏิบัติตามนโยบาย (Policy) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ขององค์การเข้าด้วยกัน การประสานนโยบายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นหัวใจสำคัญ คือ นโยบายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การที่ชัดเจน จะเป็นเครื่องชี้วัดว่าจะดำเนินงานด้านใด มีขอบเขตเพียงใด และปัจจัยที่จะช่วยให้เกิดความสอดคล้องต้องกันในการปฏิบัติงานและสามารถนำไปปฏิบัติได้ตามนโยบายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ คือ การประสานงานที่ดี

4. การประสานงานเกี่ยวข้องกับการวางแผนที่ดีของผู้บริหาร และผู้บริหารต้องใช้ภาวะผู้นำ (Leadership) ในการประสานความคิดเห็นของกลุ่มให้มีความเหมาะสม มีทั้งการกำหนด

แผนงาน การกำหนดเวลาเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการประสานสอดคล้องกันและเป็นไปด้วยความราบรื่นภายในระยะเวลาที่กำหนด

การบริหารที่มุ่งหวังจะให้มีการประสานงานที่ดี ผู้บริหารจำเป็นต้องมีการกำหนดแผนงานที่ดี และตามแผนงานนั้นจะต้องมีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ กำหนดขั้นตอนการดำเนินการ กำหนดกรอบเวลา รวมทั้ง มีการกำหนดขั้นตอนการทำงานในแต่ละฝ่ายอย่างละเอียด เพื่อช่วยให้มีการประสานงานได้มากขึ้น โดยแผนดังกล่าว อาจออกมาในรูปแบบผังขององค์การ แผนผังเกี่ยวกับหน้าที่การทำงาน แผนผังเกี่ยวกับการกระจายงาน แผนผังเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของงาน แผนผังแสดงสถานที่การทำงาน เป็นต้น

5. การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการควบคุม (Control) ที่ต้องให้การปฏิบัติงานของบุคคลหรือหน่วยงานแต่ละฝ่ายประสานงานกันได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่อง

การควบคุมงานมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ อย่างเรียบร้อย เป็นการประคับประคองการปฏิบัติงานของผู้ที่เกี่ยวข้องให้ประสานกัน และมุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน คอยขจัดอุปสรรคที่จะทำให้งานชะงัก หากที่ไม่มีการควบคุมและปล่อยให้ไปตามยถากรรม มักจะทำให้เกิดการขัดแย้งทางการบริหาร บางครั้งอาจเกิดการเป็นปฏิปักษ์ระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงาน ความขัดแย้งทางการบริหาร จึงควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้การปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งการแก้ปัญหาหากเป็นการขัดแย้งภายในหน่วยงานหรือองค์การ จะเป็นหน้าที่ของผู้บริหารหรือผู้ควบคุมระดับสูงที่จะเลือกวิธีแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้ง การทำหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดการประสานงานระหว่างกันเพื่อเป็นการช่วยแก้ปัญหา

6. การประสานงานเป็นกระบวนการบริหารในรูปของกระบวนการแปรรูป (Conversion process) หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ส่วนที่ป้อนหรือใส่เข้าไป (Input) เป็นผลผลิตหรือผลงาน (Output) ออกมา ส่วนที่ป้อนหรือส่วนที่ใส่เข้าไปในกระบวนการบริหาร ได้แก่ ทรัพยากรทางการบริหาร เช่น คน งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ เป็นต้น

7. การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร (Communication) ซึ่งการติดต่อสื่อสารโดยทั่วไป หมายถึง การแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง ความคิดความเห็น หรือความรู้สึกระหว่างบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือหมายถึง การติดต่อส่งข่าวสารข้อเท็จจริง ความคิดเห็นและท่าทีต่างๆ จากบุคคลหนึ่ง หรือหลายคนไปยังบุคคลหนึ่ง หรือหลายคนภายในหน่วยงานหรือองค์การที่มีการควบคุมบังคับบัญชาลดหลั่นกันตามฐานะหน้าที่ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน

ลักษณะของการติดต่อสื่อสารโดยทั่วไป มักจะมี 3 ลักษณะ คือ

- 1) การติดต่อสื่อสารจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (Downward Communication)
- 2) การติดต่อสื่อสารจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน (Upward Communication)
- 3) การติดต่อสื่อสารในแนวนอน (Horizontal Communication)

การบริหารงานที่ดีจะต้องมีการติดต่อสื่อสารและการประสานงานที่ดีร่วมอยู่ด้วยเสมอ และไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เพราะระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี จะเป็นสื่อกลางเชื่อมโยงบุคคลภายในหรือระหว่างหน่วยงานให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นสิ่งที่จะช่วยให้บุคคลสามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ โดยปกติบุคคลภายในหรือระหว่างหน่วยงานจะประสานงานกับอีกหน่วยงานหนึ่ง เมื่อมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์หรือความต้องการของงานชัดเจนแล้ว โดยการติดต่อสื่อสารจะเป็นไปในทิศทางต่างๆ ทั้งจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง หรือจากผู้บังคับบัญชาสู่ผู้ใต้บังคับบัญชา จากเบื้องล่างไปสู่เบื้องบน หรือจากผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา และการติดต่อสื่อสารในแนวนอน หรือหมายถึงการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ปฏิบัติงานในระดับเดียวกัน โดยมีข้อควรระวังเล็กน้อยในการติดต่อสื่อสาร คือ ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาต้องมีการชี้แจง ออกคำสั่ง อธิบาย ขยายความ หรือแจ้งระเบียบต่างๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบในสิ่งที่กระทำ หากผู้บริหารก่อให้เกิดความเข้าใจผิดหรือสร้างความเข้าใจผิดขึ้นภายในองค์กร หรือหน่วยงานจะก่อให้เกิดความผิดพลาดในการประสานงาน และแสดงว่าการติดต่อสื่อสารไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ จุ่มพล นิมพานิช (2531, น. 152-153) ได้เสนอหลักการที่ดีของการประสานงานตามลักษณะและวิธีการประสานงานภายในและการประสานงานภายนอกองค์กรไว้ดังนี้

1. หลักการการประสานงานภายในองค์กร คือ มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ เพื่อลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน ใช้การประสานงานในรูปคณะกรรมการ จัดให้มีการฝึกอบรมและการประชุมปรึกษาหารือกัน มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี จัดเจ้าหน้าที่ประสานงานโดยเฉพาะ และมีการติดตามผลและควบคุมการปฏิบัติงานตามแผน

2. หลักการการประสานงานภายนอกองค์กร คือ องค์กรมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน และมีการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อลดความขัดแย้ง การใช้คณะกรรมการ เพื่อกำหนดนโยบาย กำหนดแนวทางปฏิบัติ โดยการประชุมเพื่อประสานงานและแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากทุกฝ่าย ช่วยกันพิจารณาเพื่อให้ความขัดแย้งน้อยลง การใช้วิธีการงบประมาณ เพื่อเป็นเครื่องมือ

ในการติดตามผล และควบคุมการดำเนินงานตามแผนโครงการให้สัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยเฉพาะระบบงบประมาณโครงการ ช่วยให้ทราบถึงความก้าวหน้าของโครงการ หรือผลการดำเนินงาน การประชาสัมพันธ์เพื่อการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยงานที่ปฏิบัติงานร่วมกัน และใช้วิธีการติดต่อสื่อสารและประสานงานแบบไม่เป็นทางการ เข้าช่วย เพื่อลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น อันอาจทำให้การทำงานเกิดความล่าช้า

การประสานงานที่ดีและมีประสิทธิภาพจากทัศนะของ นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2527, น. 202-207) และ ภาพร (ศิริอร) ชันท์หัตถ์ (2549, น. 158-59) ได้กล่าวว่า การประสานงานที่ดีและมีประสิทธิภาพควรมีลักษณะ ดังนี้

1. มีการกำหนดนโยบาย แผนงาน และวิธีการทำงานขององค์การไว้อย่างชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร
2. มีการจัดโครงสร้างของการบริหารงานอย่างชัดเจน มีระเบียบ แบบแผนเป็นที่รับทราบกันทั่วไป และสามารถยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ
3. จัดให้มีการประสานงานในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยบุคลากรในระดับต่างๆ มีการประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาแผนงานและโครงการร่วมกัน
4. มีการสนับสนุนและใช้ทรัพยากรทางการบริหารร่วมกัน
5. มีการติดต่อสื่อสารที่ดีและทันสมัย เพื่อการพัฒนาการบริหารจัดการ
6. มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความสามารถ และมนุษยสัมพันธ์ดี ทำหน้าที่ประสานงาน
7. มีการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงาน ได้พบปะสังสรรค์กันนอกเวลาการปฏิบัติงานเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน
8. มีการพัฒนาบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานให้เข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่รับผิดชอบ โดยการประชุม การสัมมนา การอบรม และการประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น

โดยที่ สมิต สัชฌุกร (<http://www.tpa.or.th>, 2550) กล่าวว่า หลักสำคัญที่จะทำให้ระบบ การประสานงานสัมฤทธิ์ผลได้นั้น ต้องยึดถือหลักการสำคัญ ดังนี้

1. จัดให้มีกระบวนการบริหารที่เป็นระบบ โดยการประสานงานที่ดีจะต้องเริ่มต้นด้วยการวางแผนที่ดี กำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายที่ชัดเจน กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติตามกระบวนการทำงาน กำหนดเวลาและสถานที่ ตลอดจนผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงาน เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทราบว่า ในวันเวลาใด ใครจะทำอะไร ที่ไหน และทำอย่างไร เพื่อให้สะดวกแก่ทุกฝ่าย ในการติดต่อประสานงาน

2. จัดให้มีการประสานวัตถุประสงค์และนโยบาย และรู้ในสิ่งที่ต้องประสานงานอย่างชัดเจน การที่รู้ชัดว่าจะต้องประสานงานเรื่องใด หรือมีสิ่งใดที่จะต้องประสาน จะทำให้การประสานงานเกิดเอกภาพ มีความครอบคลุมครบถ้วนในจุดมุ่งหมายเดียวกัน ไม่บกพร่อง มีความสอดคล้องทั้งกิจกรรมและจังหวะเวลา

3. จัดให้มีระบบความร่วมมือ มีการติดต่อสื่อสาร และความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับทั้งภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงาน เพื่อการพบปะ แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น สร้างความคุ้นเคย สร้างความไว้วางใจ สร้างการยอมรับระหว่างทุกฝ่ายเพื่อให้เกิดความร่วมมือกัน มีน้ำใจไมตรีต่อกัน อันจะเป็นผลให้งานดำเนินไปด้วยดี และบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

4. จัดให้รู้รูปแบบและวิธีการประสานงาน การประสานงานภายในหน่วยงานเดียวกัน อาจไม่มีรูปแบบหรือพิธีการมาก ผู้ร่วมงานมีความรู้จักคุ้นเคยกันอยู่แล้ว แต่การประสานงานระหว่างหน่วยงานจะต้องกำหนดให้รู้รูปแบบ และวิธีการในการปฏิบัติให้ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้ง

กล่าวได้ว่า การประสานงานมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการองค์การ เพราะ 1) การประสานงานเป็นกระบวนการบริหารที่เป็นระบบหรือแบบแผน ซึ่งประกอบด้วยการวางแผน การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน การกำหนดขั้นตอน วิธีการปฏิบัติงาน การกำหนดระยะเวลา การมอบหมายผู้ที่มีทักษะเฉพาะ และมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีเป็นผู้ประสานงาน รวมทั้ง การควบคุมติดตามงาน เป็นต้น 2) การประสานงานเป็นระเบียบ ธรรมเนียมในการบริหารงาน เนื่องจากโครงสร้างของการบริหารงานองค์การขนาดใหญ่ มีบุคลากรจำนวนมาก ต้องมีการบริหารทรัพยากรร่วมกัน จึงต้องมีการกำหนดนโยบาย แผน แผนงานหรือแผนปฏิบัติการ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้ในการบริหารงานอย่างชัดเจน รัดกุม ถูกต้องและเหมาะสม เข้าใจได้ง่าย เป็นเรื่อง que ทุกคนต้องรับทราบอย่างทั่วถึง และใช้ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และ 3) การประสานงานเป็นหน้าที่ของนักบริหารหรือหัวหน้างาน โดยผู้บริหารต้องใช้ภาวะผู้นำ ทำหน้าที่กำหนดแผนงาน กำหนดกฎเกณฑ์ในการทำงาน ภายในองค์การต้องมีการจัดสายการบังคับบัญชา จัดให้มีระบบความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบุคลากรเพื่อการสร้างความร่วมมือร่วมใจ ในการทำงานร่วมกันด้วยน้ำใจไมตรีที่ดีต่อกัน จัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสาร เพื่อการประสานงานที่ดีและมีประสิทธิภาพ ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยผู้บริหารต้องมีบทบาทในการควบคุม ติดตามผลการดำเนินงาน และบริหารจัดการองค์การให้มีความสมานฉันท์ โดยสามารถผสานพลังความสามารถของบุคคล ทรัพยากร

และจิตใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีปัญหาความขัดแย้งหรือความซ้ำซ้อนในการทำงานร่วมกัน

ดังนั้น การประสานงานที่ดี จึงมีความสำคัญในการบริหารจัดการองค์การ ดังนี้

1. การประสานช่วยให้อะบบการบริหารงานและบุคลากรในทุกระดับชั้นของการบังคับบัญชาในองค์การที่มีขนาดใหญ่ได้เป็นอย่างดี เพราะภายในองค์การมีการบังคับบัญชาหลายระดับ มีการบังคับบัญชาบุคลากรเป็นจำนวนมาก และมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่และแบ่งงานกันทำ เพื่อให้การทำงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์เดียวกัน ไม่เกิดความซ้ำซ้อนหรือความขัดแย้งในการทำงาน

2. การประสานงานช่วยผสมผสานการใช้ทรัพยากรทางการบริหารร่วมกัน เช่น บุคลากรงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านงบประมาณ ที่ต้องใช้งบประมาณร่วมกัน เพื่อไม่ให้เกิดข้อขัดแย้ง ขจัดความสูญเปล่าหรือความสิ้นเปลืองการใช้ทรัพยากรในการทำงาน รวมทั้ง การคำนึงถึงผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น

3. การประสานงานช่วยให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างสอดคล้องต้องกัน ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ด้วยการกำหนดนโยบาย แผนงาน และวิธีการทำงานที่ชัดเจน การจัดโครงสร้างการบริหาร มีกฎ ระเบียบ ที่ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน รวมทั้ง การจัดรูปแบบการประสานงานในรูปคณะกรรมการ เพื่อการดำเนินงานร่วมกัน

4. การประสานงานช่วยทำให้เกิดการประสานความคิดในการทำงานของบุคลากรให้มีความสอดคล้องต้องกัน ลดความซ้ำซ้อน ลดความเหลื่อมล้ำ ลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในองค์การ เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ในการทำงานของบุคลากรตั้งแต่ระดับบริหารจนถึงระดับผู้ปฏิบัติงาน ให้มีความร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรมหรือการปฏิบัติงาน ที่แต่ละฝ่ายจะต้องร่วมกันรับผิดชอบ ตามบทบาท และหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายบนพื้นฐานที่แตกต่างและหลากหลายในด้านประสบการณ์ ความเข้าใจ แบบแผน ความคิด และวิธีการปฏิบัติงาน เป็นต้น

5. การประสานงานช่วยทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจแผนงาน นโยบาย และวัตถุประสงค์ของงานที่จะต้องปฏิบัติ ทำให้มีการกำหนดและวางแผนการทำงานที่ดี และร่วมมือกันปฏิบัติงานให้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด และทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการทำงาน รวมทั้งช่วย ในการควบคุมและติดตามผลตามแผนการดำเนินงานให้เกิดความสอดคล้องกันและ

ทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการหรือกิจกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุม ติดตาม การประสาน ด้านงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน

6. การประสานงานทำให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีระหว่างผู้ปฏิบัติงานทั้งภายในหน่วยงาน เดียวกัน และระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในประสบการณ์ การทำงานร่วมกัน เพื่อการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ด้วยการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีการพบปะ สัมผัส นอกเวลาการปฏิบัติงาน

7. การประสานงานช่วยทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง การแลกเปลี่ยนความเห็น ระหว่างบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ภายในหน่วยงานที่มีการควบคุม มีการบังคับบัญชาดลันกัน ตามระดับชั้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าว คือ เกิดการติดต่อสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจระหว่าง ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติงานในระดับเดียวกัน และรูปแบบที่ใช้ในการ ติดต่อสื่อสารเพื่อการประสานงานมีทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

8. การประสานงานยังช่วยทำให้เกิดขวัญและกำลังใจที่ดีจากการที่บุคลากรได้แสดง ความรับผิดชอบร่วมกัน หรือปฏิบัติงานร่วมกัน รวมทั้ง การได้รับการพัฒนาศักยภาพในการทำงาน ตามหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยมีการประชุม สัมมนา อบรม หรือประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกัน เป็นต้น

### ปัญหา/อุปสรรคของการประสานงาน

ปัญหา/อุปสรรคที่มักเกิดขึ้นในการบริหารจัดการองค์กร อาจมาจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น

1. การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไม่ชัดเจน ทำให้เกิดการก้าวล่วงงาน และซ้ำซ้อน แทนที่จะทำให้เกิดการประสานงานที่ดี กลับกลายเป็นเรื่องการประสานงานกันไม่ได้

2. การขาดการตรวจตราดูแลแนะนำ ตลอดจนขาดการติดตามผล ทำให้ไม่ทราบว่าการ ทำงานได้ผลตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหรือไม่ แต่ถ้ามีการติดตามผลจะทำให้ทุกฝ่าย ได้ทราบข้อบกพร่องจะได้การร่วมมือประสานงานกันตามมา

3. ขาดการติดต่อ และการปฏิบัติงานโดยไม่มีแผนในการทำงานหรือการประสานงาน นับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญ เพราะเป็นการยากที่จะทำให้นักคนอื่นทราบวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ในการทำงาน ดังนั้น จะให้มีการประสานงานเกิดขึ้นจะต้องมีแผนที่ดีเสียก่อน

4. การดำเนินงานตามนโยบายและมีเทคนิควิธีการปฏิบัติงานที่ต่างกัน ไม่สอดคล้องกัน หรือขัดแย้งกัน จะทำให้การดำเนินงานให้สอดคล้องหรือประสานกันยาก และยากที่จะมีการร่วมมือประสานงานกันให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมาย

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการประสานงาน คือ กระบวนการบริหารจัดการภายในองค์กรขาดประสิทธิภาพ ขาดการกำหนดหน้าที่และแผนงานไม่ชัดเจน ขาดการควบคุมและการติดตามประเมินผล องค์กรมีนโยบายและเทคนิคการปฏิบัติงานที่ต่างกัน ผู้ปฏิบัติ/เจ้าหน้าที่ประสานงานขาดมนุษยสัมพันธ์ ขาดการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

#### 4. แนวคิดการบริหารระบบราชการในปัจจุบัน

ตลอดช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลทุกสมัยได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการมาอย่างต่อเนื่อง ดังที่เห็นได้ชัดเจนจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการวางกรอบและทิศทาง ในการพัฒนาระบบราชการ

มาตรา 70 ระบุว่า บุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรับวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการประชาชน

มาตรา 75 ระบุว่า รัฐต้องจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 74 รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ (5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความพยายามในการปฏิรูประบบราชการให้ทันสมัย เริ่มต้นจากรัฐบาลสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540–2544) เพื่อเป็นการวางกรอบทิศทางในการปฏิรูประบบราชการด้านต่างๆ

รัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แปลงแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ มาเป็นแผนปฏิบัติการ คือ แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เพื่อให้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานที่มีขอบเขตการปฏิรูปภาครัฐ 5 แผน สำคัญ คือ (1) แผนการปรับบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ (2) แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุ (3) แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล (4) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ (5) แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

ต่อมารัฐบาลสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ถือได้ว่าการปฏิรูประบบราชการเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ได้เร่งดำเนินการให้เกิดเป็นผลงานที่ประจักษ์ในการปรับบทบาท ภารกิจ โครงสร้างส่วนราชการ การกำหนดแนวทางการปฏิรูปวิธีการงบประมาณ การปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพื่อแก้ปัญหาพื้นฐานและปรับระบบราชการให้มีความทันสมัย มีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคุณภาพสูง สามารถปฏิบัติราชการในทิศทางใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

แนวคิดการปฏิรูประบบราชการ เป็นการนำแนวความคิดและวิธีการใหม่ๆ ทางการบริหารมาปรับปรุง หรือพัฒนาระบบราชการ เพื่อให้มีความสามารถในการปฏิบัติงานสูงขึ้น เพราะระบบราชการถือเป็นเครื่องมือ หรือกลไกสำคัญของรัฐในการนำนโยบายและเป้าหมายในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ เพื่อไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

#### จุดมุ่งหมายในการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน

1. เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและสร้างประสิทธิภาพโดยรวมของหน่วยงานราชการ เพื่อภาครัฐจะนำการบริหารที่ดี มีคุณภาพสู่ประชาชน
2. เพื่อให้มีระบบการทำงานและบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงเท่าเทียมกับมาตรฐานสากล
3. เพื่อสร้างและฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนและสังคมต่อระบบราชการ
4. เพื่อสร้างระบบราชการให้ตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชน
5. เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

6. เพื่อสนับสนุนภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนให้เติบโตมีความเข้มแข็ง และเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศ

### สาเหตุที่ทำให้มีการปฏิรูประบบราชการ

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานราชการ และสร้างความอ่อนแอให้กับระบบราชการมาอย่างยาวนาน จึงทำให้มีการปฏิรูประบบราชการ อันเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ ดังนี้

1. ความล้าสมัยของโครงสร้างราชการ ที่ไม่เคยมีการปรับหรือทั้งระบบ รวมทั้ง มีการขยายตัวของภาระหน้าที่ที่กระจัดกระจาย มีภารกิจซ้ำซ้อนยากต่อการประสานงาน

2. กฎระเบียบที่แข็งตัว ซ้ำซ้อน ล้าสมัย ทำให้เกิดความล่าช้า ยุ่งยาก เสียเวลาและสูญเปล่า เกิดความเสียหายต่อโอกาสของประเทศชาติและประชาชน

3. ระบบการบริหารและตัดสินใจเป็นแบบรวมศูนย์ อำนาจการบริหารและการตัดสินใจกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางและผู้บริหารระดับสูง การสั่งการล่าช้า ฯลฯ

4. ข้าราชการทำงานไม่เต็มที่เท่าที่ควร มีรายได้ต่ำ ระบบการแต่งตั้งโยกย้ายมีปัญหา ทำให้ขาดความตั้งใจและขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน

5. ข้าราชการบางส่วนยังยึดติดกับทัศนคติดั้งเดิม ในความเป็นเจ้าขุนมูลนาย จากอิทธิพล จากการใช้อำนาจรัฐ

6. ขาดระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เกิดการทุจริตคอร์รัปชั่นและการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ปัญหาเหล่านี้เป็นต้นเหตุของความล่าช้า ความสิ้นเปลืองและสูญเปล่า ความบกพร่อง/ผิดพลาด ไม่เป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการ เกิดปัญหาทุจริต การประพฤติมิชอบ หากไม่ได้รับการแก้ไขจะเกิดผลต่อความมั่นคงในด้านต่างๆ ของประเทศ

### จุดเน้นของการปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการจะเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ จะต้องเน้นและดำเนินการในเรื่องหลักๆ เพื่อการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อไป ดังนี้

1. การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2545 ให้แบ่งกระทรวงออกเป็น 20 กระทรวง และกำหนดลักษณะของกระทรวง

ออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) กลุ่มกระทรวงตามภารกิจพื้นฐานตามนโยบายของรัฐ (2) กลุ่มกระทรวงตามแนวยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (3) กลุ่มกระทรวงตามความจำเป็นเร่งด่วนของสังคมที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล

2. การปรับรูปแบบและวิธีการบริหารงานแนวใหม่ มีการจัดทำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

3. การปฏิรูปวิธีการงบประมาณ คณะทำงานด้านการปฏิรูปวิธีการงบประมาณ ได้จัดทำกรอบแนวคิด และเสนอพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณใหม่

4. การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล มีการจัดระบบการบริหารบุคคลให้สอดคล้องกับหลักการและแนวทางบริหารงานใหม่

5. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการสร้างความเข้าใจและวิธีการทำงานแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพ

การใช้หลักการบริหารระบบราชการสมัยใหม่ คือการสร้างระบบหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและสังคมที่ดี (Good Governance) มีหลักการที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วม (Public Participation) มีความโปร่งใส (Transparency) สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ (Political Legitimacy) การมีกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เพื่อประกาศให้องค์การทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของภาครัฐให้นำมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเร็ว ระเบียบนี้จะไม่ถูกยกเลิกเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง ระเบียบดังกล่าว ได้ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง. วันที่ 10 สิงหาคม 2542 และมีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ถัดจากประกาศ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่ โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ([www.dld.go.th/region1/knowledge%20center/knowledge/2-2/main1.doc](http://www.dld.go.th/region1/knowledge%20center/knowledge/2-2/main1.doc))

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม

(2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเอง

(3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

(4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ

(5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การแก้ไขปัญหาสาธารณะ และกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา

(6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์

การปฏิรูประบบราชการ จึงเป็นการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างระบบราชการ ใหม่ เพื่อให้การดำเนินงานเกิดความชัดเจน เป็นเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อน ประหยัดงบประมาณ มีการจัดสรรทรัพยากร และการวัดผลงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้ง ต้องการให้การบริหารงาน บรรลุตามหลักธรรมาภิบาล คือ (1) การสร้างข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นมืออาชีพ มีความรู้ ความสามารถสูง (2) การมีระบบที่โปร่งใสและเป็นธรรม (3) การมีระบบที่สามารถปรับเปลี่ยน ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ (4) มีระบบการบริหารงานบุคคล ภาครัฐที่คล่องตัว ยืดหยุ่น และทันสมัย (5) มีหลักประกันที่ให้ข้าราชการได้รับการพัฒนาและได้รับ ค่าตอบแทนที่ดีขึ้น

## 5. โครงสร้าง ภารกิจและอำนาจหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์

### โครงสร้างกระทรวง

ส่วนราชการสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มาตรา 17 ประกอบด้วย

1. สำนักงานรัฐมนตรี ขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
  2. สำนักงานปลัดกระทรวง ในส่วนที่เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย 8 หน่วยงาน คือ สำนักบริหารงานกลาง กองบริหารกองทุน ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กองนิติการ กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ สำนักตรวจและประเมินผล และสำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
  3. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ประกอบด้วย 5 หน่วยงาน คือ กองกลาง สำนักบริการสวัสดิการสังคม สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ และสำนักงานธรรมาภิบาล
  4. สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ประกอบด้วย 4 หน่วยงาน คือ กองกลาง กองส่งเสริมและพัฒนาเครือข่าย สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย และสำนักส่งเสริมสถาบันครอบครัว
  5. สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 7 หน่วยงาน คือ กองกลาง กองส่งเสริมและพัฒนาเครือข่าย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก สำนักส่งเสริมและพิทักษ์เยาวชน สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส และสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ
- และตามมาตรา 37 ให้โอนอำนาจหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ (รัฐวิสาหกิจ) และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) มาอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงฯ
- ต่อมาในปี 2550 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2550 ให้ยกฐานะสำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ คนพิการ ขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม คือ “สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ”

ภาพที่ 2.1  
โครงสร้างกระทรวง



## ภารกิจและอำนาจหน้าที่

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีสำนักงานปลัดกระทรวงเป็น ศูนย์กลางการบริหารทั้งในฐานะกระทรวงและกรม เพื่อการพัฒนายุทธศาสตร์ แปลงนโยบายเป็น แผนปฏิบัติการ จัดสรรทรัพยากร เพื่อการบรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวง ตลอดจนพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) พัฒนายุทธศาสตร์การบริหารของกระทรวง
- 2) แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนปฏิบัติการ
- 3) จัดสรรและบริหารทรัพยากรให้เกิดการประหยัดคุ้มค่า และสมประโยชน์
- 4) ประสานงาน กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสังกัดกระทรวง
- 5) พัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อใช้ในการบริหารงานและเพื่อการให้บริการ
- 6) กำหนดมาตรฐานการพัฒนาสังคม การจัดสวัสดิการสังคม การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ รวมทั้ง การติดตามประเมินผลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด
- 7) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย สภาพการณ์ทางสังคม เพื่อพัฒนางานด้านการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ สร้างระบบเตือนภัยเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคม
- 8) พัฒนาปรับปรุงกฎหมายและดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 9) ส่งเสริมและพัฒนาระบบเครือข่ายความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการพัฒนาสังคม การจัดสวัสดิการสังคม การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ
- 10) บริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 11) ประมวล วิเคราะห์ข่าวสาร เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ กิจกรรมผลงานของกระทรวง และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง หรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- 12) ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ ตามโครงการและกิจกรรม การแลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างประเทศ การประชุมระหว่างประเทศ การแลกเปลี่ยนความร่วมมือทางด้านวิชาการ การพัฒนาศักยภาพแก่บุคลากร การแลกเปลี่ยนการเยือนของบุคลากรทุกระดับ ฯลฯ ภายใต้กรอบความร่วมมือด้านการพัฒนาสังคม ด้านสวัสดิการสังคม และด้านความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้ง การดำเนินงานตามกลุ่มประชากรหลัก ได้แก่ เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวง เพื่อต้องการพัฒนาการดำเนินงานและ

ประสานความร่วมมือกัน และเป็นการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับกฎหมาย ข้อตกลง ปฏิญญา และอนุสัญญาต่างๆ ที่ได้มีการตกลงในความร่วมมือกันในเวทีระหว่างประเทศ หรือเป็นไปตามพันธกรณี

โดยการดำเนินงานตามแผน โครงการ/กิจกรรมการดำเนินงานด้านต่างประเทศของ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีความเกี่ยวข้องกับแผนงานด้านงบประมาณ ทั้งงบประมาณและงบรายจ่ายอื่น แผนการใช้จ่ายในการเจรจาและการประชุม นานาชาติ เพื่อใช้ในการดำเนินงานตามแผนด้วย ทั้งนี้ การดำเนินงานด้านต่างประเทศที่อยู่ภายใต้ กรอบความร่วมมือและกลุ่มเป้าหมายประชากรที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของกระทรวง อาทิ

1. กรอบสหประชาชาติและระบบองค์การสหประชาชาติ มีความเกี่ยวข้องกับแผนงาน โครงการ/ กิจกรรม การประชุมภายใต้กรอบ คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชีย และแปซิฟิก (เอเอสแคป) ด้านคนพิการ ด้านผู้สูงอายุ ด้านสังคมสารสนเทศ ด้านสถานภาพสตรี การปฏิบัติตามแผนปฏิญญาปักกิ่งด้านการขจัดกาเลือกปฏิบัติต่อสตรี การคุ้มครองสิทธิและ ศักดิ์ศรีคนพิการ ฯลฯ

2. กรอบความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (เอเปค) มีความเกี่ยวข้องกับ แผนงาน โครงการ/กิจกรรม การประชุมภายใต้กรอบการดำเนินงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านเครือข่ายผู้นำสตรี เครือข่ายประสานงานด้านการบูรณาการมิติหญิงชาย ฯลฯ

3. กรอบสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) มีความเกี่ยวข้องกับ แผนงาน โครงการ/กิจกรรม การประชุมภายใต้กรอบการดำเนินงานด้านการพัฒนาชนบทและ ขจัดความยากจน ด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนา ด้านโครงข่ายรองรับทางสังคม ด้านสตรี ด้านเด็ก โครงการแลกเปลี่ยนเยาวชนระหว่างประเทศ ด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนา ฯลฯ

4. กรอบอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับแผนงาน โครงการ/ กิจกรรมการประชุมด้านกิจการ ด้านสตรี ด้านการพัฒนาสังคม การต่อต้านการค้ามนุษย์ เครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ โครงการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานข้าราชการพลเรือนไทย-สิงคโปร์ การปฏิบัติตาม อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก ด้านครอบครัว ฯลฯ

## 6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กาญจนกัญจน์ ช่อนภู (2543, น. 105-109) ศึกษา เรื่อง “การพัฒนาระบบประสานงาน ในสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม” เพื่อศึกษาถึงระบบการประสานงาน ปัญหา อุปสรรคในการประสานงานและทัศนคติของข้าราชการต่อการพัฒนาระบบการประสานงาน

ในสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยการศึกษาครอบคลุมในประเด็นต่างๆ คือ ข้อมูลทั่วไปของประชากรตัวอย่าง ระบบการประสานงาน ปัญหาและอุปสรรคในการประสานงาน และของข้าราชการต่อการพัฒนาระบบการประสานงาน

ผลการศึกษา ระบบการประสานงานในสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พบว่า

1. การจัดองค์ประกอบการประสานงานได้เหมาะสมกับการเป็นองค์การของรัฐอยู่ในระดับปานกลาง

2. รูปแบบของการประสานงาน มีการเลือกใช้รูปแบบของการประสานงาน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึง การประสานงานตามลักษณะและระบบบริหารขององค์การ เพื่อให้งานบรรลุความสำเร็จอยู่ในระดับปานกลาง

3. ปัญหาและอุปสรรคในการประสานงาน พบว่า ข้าราชการประสบปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง โดยแยกเป็นปัญหาด้านการปฏิบัติงาน และด้านตัวบุคคล

4. ทักษะของข้าราชการต่อการพัฒนาระบบการประสานงาน พบว่า ข้าราชการมีทักษะต่อการพัฒนาระบบการประสานงานอยู่ในระดับมาก โดยสามารถแบ่งการพัฒนาออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านตัวบุคคล ด้านการบริหาร และด้านการประสานงาน

รังสิมันท์ วิจิตรธำรงค์ดี (2543, น. 1) ศึกษา เรื่อง “แนวทางการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่เกี่ยวกับหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ณ ท่าอากาศยานกรุงเทพ” เพื่อศึกษาลักษณะการประสานงาน ปัญหาและอุปสรรค และทักษะต่อแนวทางแก้ไขปัญหาการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่เกี่ยวกับหน่วยงานที่ปฏิบัติงานร่วมกัน โดยศึกษาจากกลุ่มประชากร 2 กลุ่มคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ปฏิบัติหน้าที่สายตรวจและสายสืบ และกลุ่มหัวหน้างานสูงสุดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผลการศึกษาสรุปในบทคัดย่อ ดังนี้

ลักษณะการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่เกี่ยวกับหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ส่วนใหญ่มีการติดต่อแบบไม่เป็นทางการ การกำหนดสิทธิและหน้าที่ไม่ชัดเจนเท่าที่ควร การจัดตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อกำหนดกฎระเบียบวิธีการปฏิบัติไม่เป็นรูปธรรมมากนัก ส่วนการประชุมบางขั้นตอนมักไม่ได้ปฏิบัติ และการประชาสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต้องแก้ไขปรับปรุง

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นด้านต่างๆ อาทิ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันมีปัญหาในระดับปานกลาง ระบบการทำงานของแต่ละหน่วยงาน พบว่า การจัดระบบการปฏิบัติยังไม่เหมาะสม รวมทั้งระบบบริหารมีการวางโครงสร้างและระบบไม่สอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่ ส่วนปัญหา

และอุปสรรค ที่เกิดจากผู้บริหาร ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง แต่ในประเด็นที่เกี่ยวกับการขาดความสนใจของผู้บริหารที่จะให้การสนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชา จะมีค่าเฉลี่ยมากกว่าในประเด็นอื่น

สำหรับทัศนะต่อแนวทางแก้ไขการประสานงาน ต้องการให้มีการปรับปรุงบรรยากาศในการทำงานร่วมกันให้เกิดความสุข การปฏิบัติหน้าที่ต้องประสานงานให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และควรมีการกำหนดเป้าหมายและแผนงานให้ทันระยะเวลาในการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และในที่สุดต้องแก้ไขโดยการจัดรูปแบบการสื่อสารให้มีประสิทธิภาพ

วรรณลักษณ์ เมียนเกิด (2544, น. 158-162) ศึกษา เรื่อง “การประสานงานเพื่อพิทักษ์สิทธิเด็กที่ถูกกระทำทารุณระหว่างองค์กรสวัสดิการเด็กภาครัฐและภาคเอกชน” เพื่อศึกษาถึงลักษณะการประสานงาน ปัญหาและอุปสรรคในการประสานงาน และทัศนะต่อการพัฒนาแนวทางการประสานงานระหว่างองค์กร ได้ศึกษาครอบคลุมในประเด็นหลักๆ คือ ข้อมูลทั่วไปของประชากร ลักษณะการประสานงาน ปัญหาและอุปสรรคในการประสานงาน และทัศนะในการพัฒนาแนวทางการประสานงานระหว่างองค์กร โดยสามารถสรุปแต่ละประเด็นได้ ดังนี้

1. ข้อมูลพื้นฐานประชากร ประกอบด้วย ผู้ปฏิบัติงานทั้งเพศหญิงและชายมีจำนวนเท่ากัน ส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีและทำงานในภาครัฐ อายุการทำงาน 1 - 5 ปี

2. ลักษณะการประสานงานระหว่างองค์กร ประกอบด้วย การประสานงานโดยแผนหรือข้อตกลง โดยอาศัยความสัมพันธ์ โดยกิจกรรมหรืองาน พบว่า ลักษณะการประสานงานที่ผู้ประสานผู้ปฏิบัติงานประเมินว่า องค์กรมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง มีการประสานงานโดยกิจกรรม หรืองานมากที่สุด เนื่องจากกิจกรรม/งานที่ช่วยเหลือเด็กที่ถูกกระทำทารุณมีลักษณะเป็นกระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ การรับเรื่อง การปฏิบัติงาน การติดตามและประเมินผล และขั้นตอนการส่งต่อ และสิ้นสุดการดำเนินการ และในแต่ละขั้นตอนต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากบุคลากรแต่ละวิชาชีพ ดังนั้น ลักษณะการประสานงานโดยกิจกรรมหรืองาน จึงมีการปฏิบัติมากกว่า การประสานงานแบบอื่น

3. ปัญหาและอุปสรรคในการประสานงาน พบว่า ผู้ปฏิบัติงานประสบปัญหาในระดับปานกลาง โดยมีปัญหา 5 ด้าน คือ ด้านระบบการทำงาน งบประมาณ ระบบข้อมูล ระบบการติดตามและประเมินผล มีปัญหาด้านงบประมาณเป็นอันดับหนึ่ง ได้แก่ การขาดงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณมีความยุ่งยาก ปัญหาการจัดเก็บข้อมูลยังไม่เป็นระบบและไม่ทันสมัย ทำให้ไม่เกิดประโยชน์ ปัญหาการติดตามและประเมินผลมีความยุ่งยากและต้องใช้บุคลากร ที่มีความรู้เฉพาะด้าน นอกจากนี้ ขนาดขององค์กรที่ใหญ่

มีสายการบังคับบัญชามาก การทำงาน ไม่คล่องตัว มีผลต่อการประสานงานระหว่างองค์การทำให้ การประสานงานไม่มีประสิทธิภาพ

4. ทักษะในการพัฒนาแนวทางการประสานงานระหว่างองค์กรของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อการ พัฒนาแนวทางการประสานงาน พบว่า ผู้ปฏิบัติงานมีความคิดเห็นในการพัฒนาแนวทางการ ประสานงานในระดับมาก โดยเห็นว่า การประชุม และการประชาสัมพันธ์องค์กรควรพัฒนาให้ เป็นระบบมากขึ้น และภาพรวมจากการศึกษา พบว่า แต่ละองค์กรมีลักษณะการประสานงาน ปัญหาและอุปสรรคในการประสานที่กล่าวมาแล้วนั้น และต้องการให้การประสานงานเพื่อพิทักษ์ สิทธิเด็ก ที่ถูกกระทำทารุณมีประสิทธิภาพ สามารถช่วยเหลือเด็กได้อย่างแท้จริง ผู้ปฏิบัติงานทุก องค์กรจึงเห็นด้วยในการพัฒนาแนวทางการประสานงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป

จากการศึกษาแนวคิดและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้สรุปได้ว่า การประสานงาน เป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารงานองค์การ เพราะการประสานงานเป็นการจัดระเบียบ วิธีการทำงานให้สอดคล้องกัน เป็นไปในแนวทางหรือทิศทางเดียวกัน ทำให้การปฏิบัติงานนั้น สามารถดำเนินไปได้อย่างเรียบร้อย สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยทักษะการทำงานร่วมกัน โดยการประสานงานกันนั้น สามารถกระทำได้ทั้งแบบเป็น ทางการหรือไม่เป็นทางการ และการประสานงานเกิดขึ้นได้ทั้งภายในองค์กรหรือระหว่างองค์การ เป็นการประสานงานในระดับเดียวกัน หรือจากระดับสูงลงมาระดับล่างตามโครงสร้างลำดับชั้น ของการบริหารในองค์การ สิ่งสำคัญของการประสานงานอยู่ที่การมุ่งประสานพลังความสามารถ ของบุคคลในการ ทำงาน ทรัพยากร และจิตใจ เพื่อทำงานให้เกิดผล โดยลดปัญหาความขัดแย้ง ความซ้ำซ้อนของการทำงาน และการประสานงานยังมีความสำคัญในการจัดระบบการบริหาร ราชการในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการ ที่มุ่งหวังให้องค์การมีเอกภาพในการทำงานและสามารถแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว มีวิธีการด้าน งบประมาณที่เน้นหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่า ต้องการปรับเปลี่ยนระบบการ บริหารงานบุคคลและปรับเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานใหม่

การประสานงานเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการบริหาร ที่จะช่วยให้การดำเนินงาน ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ รวมทั้ง เป็นตัวผสมระหว่าง บุคลากรและทรัพยากรทางการบริหาร ทั้งภายในหน่วยงานเดียวกันและระหว่างหน่วยงาน โดยมีการ แลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อเท็จจริงหรือมีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี เพื่อให้การทำงานสอดคล้องกัน เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ช่วยลดปัญหาความขัดแย้ง ความซ้ำซ้อนของการทำงาน ผู้ศึกษา จึงประสงค์ที่จะศึกษา เรื่อง “การพัฒนากระบวนการประสานงานในทัศนะของบุคลากรกระทรวง

การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์” เพื่อต้องการทราบถึงทักษะของบุคลากรต่อการพัฒนากระบวนการประสานงาน ด้านต่างประเทศอย่างสมานฉันท์ ต้องการทราบถึงทักษะของบุคลากรต่อวิธีการบริหารทรัพยากรทางการบริหาร รวมทั้ง ทักษะของบุคลากรต่อระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ โดยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

## 7. กรอบแนวคิดในการศึกษา



