

# ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์

## PUBLIC ADMINISTRATION GLOSSARY

### การประสานงาน

การประสานงานในทางรัฐประศาสนศาสตร์ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "Coordination" เป็นกระบวนการในการบริหารที่สำคัญที่สุดขั้นหนึ่ง การบริหารจะเป็นไปด้วยดีหรือไม่ จะอำนวยการผลงานที่มีประสิทธิภาพสูงเพียงใด ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้เทคนิคการประสานงานนี้เป็นประการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ในทางวิชาการถือว่า การบริหารงานจะขาดการประสานงานมิได้ ฉะนั้น การประสานงานจึงจัดเข้าอยู่ในเทคนิคของการจัดระเบียบงาน (organization) หรือการจัดระเบียบองค์การที่จะพิจารณากำหนดขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นเทคนิคที่สำคัญและต้องใช้ควบคู่กับเทคนิคอื่น ๆ เสมอ

การจัดส่วนหรือการแบ่งส่วนราชการ หรือการบรรจุแต่งตั้งคนให้ทำหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งการปรับปรุงส่วนราชการเพื่อหวังผลงานให้สูงขึ้นและประหยัดสักเพียงใดก็ตาม หากจะให้บังเกิดผลตามที่คาดหมาย จำเป็นต้องอาศัยทัศนคติและความร่วมมือ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาวะทางใจของทุกฝ่ายอยู่ด้วยเสมอ งานจึงจะบรรลุผลตามความมุ่งหมาย โดยนัยนี้ การพิจารณาศึกษาเรื่องการประสานงาน จึงจะพิจารณาในวงแคบเฉพาะ "งาน" แต่อย่างเดียวมิได้ จำเป็นต้องระลึกรถึง "งานและคน" หรืองานและภาวะทางใจของคนผู้ร่วมงานในอันที่จะต้องให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน เมื่อพิจารณามาถึงขั้นนี้ ทุกท่านจะประจักษ์ชัดถึงแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการของไทยที่เกี่ยวกับการประสานงานนี้ว่า ทายะสมบัติในการบริหารราชการที่คนรุ่นหลังได้รับเป็นมรดกตกทอดมาจากบรรพบุรุษของเราที่สำคัญประการหนึ่ง คือ "ความร่วมมือประสานงานในการบริหารราชการ" คำว่า "ความร่วมมือประสานงาน" นี้ ตรงกับความหมายของคำในภาษาอังกฤษว่า "coordination" ตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันอย่างเหมาะสม ฉะนั้น เพื่อรักษาความดีของคำว่าความร่วมมือประสานงานนี้ไว้ เพราะมีความครบถ้วนโดยมิต้องปรุงแต่งอยู่แล้ว การวิเคราะห์

ความหมายของคำว่าประสานงานหรือ coordination รวมทั้งการพรรณนาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาวะที่ศัพท์ของคำนี้ จะได้ใช้ “การร่วมมือประสานงาน” แทนการประสานงานอย่างที่มีท่านผู้รู้บางท่านวิเคราะห์ไว้ก่อนแล้ว

### 1. ความหมายของการร่วมมือประสานงาน

“การร่วมมือประสานงาน” อาจวิเคราะห์ความหมายอย่างสั้นๆ ว่า คือ “กระบวนการบริหารเกี่ยวกับการใช้เทคนิคการบริหาร เพื่อจัดระเบียบให้ส่วนต่างๆ ขององค์การหน่วยงาน หรือส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมีอยู่มากมายหลายส่วนหลายหน่วยนั้น ให้เข้ามาทำหน้าที่ร่วมกันอย่างสัมฤทธิ์ผล เพื่อให้งานเดิน และบังเกิดผลงานสูงสุด ในการนี้จะต้องมิให้มีการทำงานขัดแย้งกัน แย่งกันทำ ทำงานเหลื่อมล้ำกัน หรือซ้อนกัน”

ตามความหมายของคำว่าความร่วมมือประสานงานที่เสนอนี้ แม้จะวิเคราะห์ความหมายไว้ก่อนข้างจะสั้นมากก็ตาม แต่ในความหมายอันสั้นนี้เองก็ได้แฝงความหมายและแนวความคิดที่สำคัญๆ อันเป็นการยืนยันให้เห็นความสำคัญของการร่วมมือประสานงานในการบริหารทุกประเภท มิใช่จะจำกัดอยู่แต่เฉพาะการบริหารราชการเท่านั้น โดยที่ความร่วมมือประสานงานมีความสำคัญมากโดยนัยดังกล่าว จึงขอเสนอแนวความคิดของคำว่าความร่วมมือประสานงานเป็นการขยายความเพิ่มเติมเฉพาะในสาระสำคัญๆ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการ ดังต่อไปนี้

ก. การร่วมมือประสานงานเป็นทั้งแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการ และเป็นภาระหน้าที่ของนักบริหารหรือหัวหน้าส่วนราชการทุกชั้นทุกระดับจะต้องระลึกและถือปฏิบัติอยู่เป็นนิจ ในภาษาอังกฤษเรียกว่า “executive coordination” หรือการจัดให้มีการร่วมมือประสานงานในหน้าที่ของนักบริหาร นักบริหารหรือหัวหน้าส่วนราชการจะต้องคิดจัดให้มี และส่งเสริมให้มีการใช้เทคนิควิธีการร่วมมือประสานงานที่ดีที่ถูกต้อง เพราะมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบต่อผลงานอันจะพึงได้รับจากการปฏิบัติของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ฉะนั้น คำว่าความร่วมมือประสานงานในหน้าที่ของนักบริหารงานหรือหัวหน้างานจึงมีความหมายและเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชา ได้แก่การจัดให้มีและส่งเสริมให้มีสมานฉันท์ในการทำงาน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับตัวคน จิตใจ วัตถุประสงค์ และเทคนิควิธีต่างๆ เพื่อการร่วมมือประสานงาน โดยนัยนี้ การร่วมมือประสานงานในหน้าที่

ของผู้บังคับบัญชาจึงแสดงออกให้เห็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาที่มีอยู่ต่อผลงานและเป้าหมายในการทำงาน คือ ประสิทธิภาพของงานอยู่ด้วยเสมอ

ข. การร่วมมือประสานงานนั้น แม้ส่วนใหญ่จะอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของนักบริหารหรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งรวมเรียกว่าผู้บังคับบัญชาก็ตาม แต่ในทางวิชาการยังเน้นให้เห็นความสำคัญต่อไปอีกว่า การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของทุกคน โดยที่แต่ละคนจะต้องสำนึกและตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมมือประสานงานที่จะต้องเอื้ออำนวยให้แก่ผู้อื่น ฝ่ายอื่น ทุกๆ ฝ่าย ซึ่งในภาษาอังกฤษเรียกภาระหน้าที่ในการร่วมมือประสานงานของแต่ละคนหรือทุกคนว่า "self coordination" หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทุกคนจะต้องยึดหลักเหตุผล (concept of rationality) ในการทำงานที่จะต้องให้ความร่วมมือกับคนอื่นเพื่อให้งานของคนอื่นดำเนินไปได้ด้วยดี เพื่อผลงานอันเป็นส่วนรวม

ค. จากหลักเหตุผลในข้อ ข. ย่อมประจักษ์ชัดว่า การร่วมมือประสานงานนั้นมิใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดให้งานประสานกันหรือเกี่ยวเนื่องกันในรูปของกระบวนการบริหารเพื่อให้บังเกิดผลงานสูงสุดเท่านั้น หากแต่ยังมีลักษณะที่จะต้องจัดให้มีการทำงานในรูปของ teamwork ฉะนั้น เงื่อนไขประการแรกของการร่วมมือประสานงาน ก็คือ "การร่วมมือ (cooperation)" ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับจิตใจ หรือเจตนาของแต่ละคน หรือแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้น จะเห็นว่า การร่วมมือประสานงานนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ต้องอาศัยบุคลิกภาพและมีลักษณะเป็นการต่างตอบแทน ฉะนั้น เมื่อมีบุคคลใด ชุกใจ หรือฝ่ายใดไม่รักที่จะให้ความร่วมมือกับผู้อื่นแล้ว ก็มักจะเป็นจุดอ่อนที่เริ่มมีผลกระทบกระเทือนต่อส่วนรวม เพราะอย่างน้อยก็ย่อมจะเกิดการเฉยเมยไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลอื่น ชุกอื่น หรือฝ่ายอื่นได้เหมือนกัน

ง. ภาวะการณ์ที่จะต้องจัดให้มีกระบวนการของการร่วมมือประสานงานที่นับว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าประการอื่นๆ ดังกล่าวมาแล้ว คือ การจัดให้มีการร่วมกันทำงานอย่างมีสมานฉันท์ (harmonious action) โดยนัยนี้ นอกจากการหวังผลที่จะให้บังเกิดขึ้นดังกล่าไปแล้ว ยังจำเป็นต้องระลึกถึงและหาทางขจัดเสียซึ่งปัญหาต่าง ๆ อันจะพึงมีขึ้นและจะเป็นการบั่นทอนการร่วมมือประสานงานที่ถูกต้อง เฉพาะอย่างยิ่งที่สำคัญ คือ การหาทาง

บ่งกันและแก้ไขปัญหา การแย่งกันทำ การทำงานซ้อนกัน เหลื่อมล้ำกัน ชัดแย้งกันหรือ การที่มีช่องว่างเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหาร ได้แก่ การบอกหน้าที่ความรับผิดชอบจนกระทั่งไม่รู้ว่างานนั้นใครเป็นผู้รับผิดชอบ

## 2. ลักษณะของการร่วมมือประสานงานในส่วนราชการ

การร่วมมือประสานงานเป็นเทคนิคที่ใช้ในกระบวนการบริหาร ทั้งในลักษณะที่มีใช้อยู่ระหว่างคนต่อกัน และระหว่างส่วนราชการต่อส่วนราชการ ขอสรุปผลให้เห็นลักษณะของการร่วมมือประสานงานในส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

ก. ส่วนราชการใดก็ตามที่หวังผลในการใช้เทคนิควิธีการประสานงานซึ่งจะเสนอในตอนต่อไปให้ได้ผลดียิ่งขึ้น จำเป็นต้องจัดให้มีแผนงาน (managerial planning) ซึ่งระเบียบวิธีการร่วมมือประสานงานกับฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จะต้องจัดให้มีคำอธิบายลักษณะงาน (job description) จำแนกแจกแจงให้ทราบรายละเอียดพอสมควรสำหรับงานที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนและส่วนราชการแต่ละแห่งมีหน้าที่รับผิดชอบอยู่ เพื่อประโยชน์แก่การติดต่อของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และจะต้องจัดให้มีคู่มือการบริหารงาน (administrative manual) เพื่อให้เจ้าหน้าที่จัดได้ทราบระเบียบวิธีการทำงานรวมทั้งการร่วมมือประสานงาน

ข. การร่วมมือประสานงานย่อมมีอยู่ทุกระดับชั้นของการบังคับบัญชา ทั้งในรูปตามลำดับชั้น ของการบังคับบัญชา (vertical coordination) และในรูปของการร่วมมือประสานงานในทางราบระหว่างเพื่อนร่วมงาน (horizontal coordination) นอกจากนี้ การพิจารณาลักษณะของการร่วมมือประสานงานอาจจะเป็นไปโดยรูปนัย (formal coordination) ซึ่งเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติขององค์การ หรืออาจจะเป็นไปโดยอรูปนัย (informal coordination) โดยอาศัยความชอบพอกันเป็นส่วนตัวเป็นมูลฐานของการขอหรือให้ความร่วมมือประสานงาน

ค. การร่วมมือประสานงานในทางปฏิบัติมักจะจะเป็นไปโดยอัตโนมัติ หรือสามัญสำนึก โดยนัยที่ว่า ต่างก็ปฏิบัติอยู่แล้วโดยปริยาย ปัญหาอาจจะมีน้อยถ้าเป็นการปฏิบัติงานในวงแคบ แต่ปัญหาการร่วมมือประสานงานจะเพิ่มพูนยิ่งขึ้นเมื่อปริมาณ คุณภาพ และขอบเขตของงานกว้างขวางมากมายหลายโครงการและสลับซับซ้อน ฉะนั้น ส่วนราชการขนาดใหญ่จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานทำหน้าที่ทางวิชาการ (technical staff) สำหรับช่วยวิจัย เสนอ

แนะระเบียบวิธีปฏิบัติ ตลอดจนวิธีแก้ปัญหิต่างๆ เพื่อช่วยให้ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงๆ จักได้ทราบอุปสรรคของการร่วมมือประสานงานและวินิจฉัยสั่งการได้โดยถูกต้องทันแก่ เหตุการณ์

ง. การร่วมมือประสานงานเป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อเอกภาพ ในการบริหารงาน (unity of administration) ทั้งนี้ เป็นเพราะการบริหารราชการของทุก ประเทศจะต้องมีการแบ่งงานกันทำในรูปกระทรวง กรม กอง และแผนก นอกจากนั้น ยัง จะต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจบริหารและการมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารจากระดับสูง ให้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับรองๆ อยู่ด้วยเสมอ ถ้าการใช้เทคนิคดังกล่าวนี้เป็นไปโดยไม่ถูกต้อง การทำงานจะมีลักษณะต่างคนต่างทำ จะเกิดปัญหาขึ้นมากมาย ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ งาน จะไม่บรรลุเป้าหมายอันเป็นส่วนรวมด้วยดี ฉะนั้น การร่วมมือประสานงานจึงเปรียบเสมือน เยื่อใยซึ่งช่วยยึดโยงให้การบริหารงานของแต่ละหน่วยสอดคล้องกันอย่างมีสมานฉันท์เพื่อผล งานอันเป็นส่วนรวม นอกจากนั้น เทคนิควิธีของการร่วมมือประสานงานที่ถูกต้องยังมีผล เป็นการป้องกันและแก้ไขการทำงานซ้อนกัน เหลื่อมล้ำกัน หรือขัดแย้งกันได้อีกด้วย

อนึ่ง เมื่อได้กล่าวถึงว่า การร่วมมือประสานงานเป็นเทคนิคที่สำคัญในการจัดให้ มีเอกภาพในการบริหารงานแล้ว โปรดอย่าเข้าใจผิดโดยเข้าใจสับสนกับคำว่า "การรวมหน่วยงาน" (integration) จริงอยู่การรวมหน่วยงานนี้เป็นเทคนิคในการบริหารที่มุ่งหวังจะให้เกิด การร่วมมือประสานงานอยู่ด้วย และในบางกรณี 2 คำนี้อาจจะใช้สับเปลี่ยนแทนกันได้หากต้อง การใช้ตามความหมายดังกล่าว แต่ถ้าหากต้องการจะใช้คำว่า การรวมหน่วยงาน (integration) นี้โดยเคร่งครัดตามหลักทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์แล้ว จะใช้สับเปลี่ยนแทนกันมิได้ ขอให้ สังเกตเปรียบเทียบความหมายของคำว่า การรวมหน่วยงานนี้ กับความหมายของคำว่า การ ร่วมมือประสานงานดังกล่าวแล้วข้างต้น ดังต่อไปนี้

"การรวมหน่วยงาน" (integration) เป็นเทคนิควิธีที่จะต้องกระทำโดยอาศัย อำนาจกฎหมาย เพื่อรวมเอาหน่วยงานหรือส่วนราชการที่สำคัญๆ เกี่ยวกับการดำเนินและ ควบคุมนโยบายบางอย่าง ให้อยู่ในบังคับบัญชาโดยตรงของหัวหน้าฝ่ายบริหารเพื่อประโยชน์

แก่การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารจักได้พิจารณาควบคุมนโยบายและการปฏิบัติราชการให้บรรลุผลตามนโยบายโดยใกล้ชิด”

### 3. เทคนิควิธีเพื่อการร่วมมือประสานงาน

การร่วมมือประสานงานอาจจะมียุ่แล้วโดยอัตโนมัติหรือสามัญสำนึกของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากความเคยชิน ขนบประเพณีในการปฏิบัติราชการ ฯลฯ แต่ในทางวิชาการ นักรัฐประศาสนศาสตร์ได้พยายามใฝ่หา คิดค้น และวิจัย เพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการที่ดีขึ้นมากมายหลายประการ เพื่อผู้บริหารงาน เฉพาะอย่างยิ่งผู้บังคับบัญชาจักได้ใช้เป็นแนวสำหรับแก้ไขปัญหา และส่งเสริมให้มีการร่วมมือประสานงานได้ดียิ่งขึ้น จึงขอเสนอเทคนิควิธีต่าง ๆ โดยสังเขป ดังต่อไปนี้

ก. การใช้คณะกรรมการ การใช้คณะกรรมการในอันที่จะได้ประชุมปรึกษาหารือ กำหนดระเบียบวิธี ให้การบริหารงาน ของฝ่ายต่าง ๆ ได้เป็นไปในลักษณะของการร่วมมือประสานงานที่ดี คณะกรรมการนี้อาจจะเป็นคณะกรรมการซึ่งอำนาจประโยชน์โดยปริยายแก่การร่วมมือประสานงาน เช่น คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในการบริหารงานสาขาต่าง ๆ ในโครงการเดียวกัน หรือโครงการที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันและเกี่ยวข้องกัน เช่น สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย คณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติ การประชุมกระทรวงซึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมต่าง ๆ และการประชุมกรมซึ่งประกอบด้วยหัวหน้ากองต่าง ๆ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการอีกประเภทหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมุ่งหมายที่จะให้มีหน้าที่ในการประสานงานโดยตรง เช่น Joint Chief Staff ของทหาร และคณะกรรมการประสานงานไทย-ญี่ปุ่น ในสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้น

หากจะกล่าวโดยเคร่งครัดแล้ว เป็นการยากที่จะแยกว่า คณะกรรมการชุดใดสมควรจัดอยู่ในประเภทใด โดยตรงหรือปริยาย เพราะคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นก็ย่อมจะต้องยึดหลักการร่วมมือประสานงานอันเป็นขนบประเพณีหรือหลักราชการอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น

ข. การข้อมความเข้าใจ ชัดแจ้ง หรือกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลและวัตถุประสงค์ขององค์การ เพื่อประโยชน์แก่การร่วมมือประสานงานสำหรับนโยบาย

ข้อราชการ หรือโครงการต่าง ๆ โดยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทราบเฉพาะอย่างยิ่ง (1) เป้าหมาย วัตถุประสงค์ นโยบายและแผนงาน (2) กฎ ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผน และวิธีปฏิบัติราชการ ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการร่วมมือประสานงาน (3) วิธีติดต่อราชการกับส่วนราชการอื่น ๆ (4) กำหนดลักษณะของงาน (job description) ให้แจ้งชัดเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อฝ่ายต่าง ๆ ในส่วนราชการเดียวกัน หรือส่วนราชการอื่น ๆ จักได้ทราบเพื่อประโยชน์แก่การติดต่อและขอความร่วมมือประสานงาน ในการกำหนดลักษณะของงานเช่นนี้ก็ควรจะได้แสดงให้เห็นภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ตลอดจนภาระหน้าที่ของแต่ละคนที่จะต้องติดต่อร่วมมือประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ ในลักษณะอย่างใด หรือประการใดบ้าง และ (5) ให้ทุกฝ่ายทราบถึงการร่วมมือประสานงานที่ดี รวมทั้งข้อขัดข้องในการประสานงานที่ปฏิบัติมาแล้ว

ก. การใช้งบประมาณ การใช้งบประมาณควบคุมการใช้จ่ายเงินรวมทั้งการอนุมัติ และการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยวิธีอื่น ๆ จะเป็นเครื่องมือสำคัญของนักบริหารในอันที่จะควบคุมให้เกิดการร่วมมือประสานงานได้เป็นอย่างดี ถ้านักบริหารจะระลึกถึงความสำคัญของการอนุมัติสั่งจ่ายโดยใช้ให้เป็นมาตรการควบคุมให้เกิดการร่วมมือประสานงาน

ง. ติดตามสอดส่องทั้งภายในและภายนอกส่วนราชการว่า มีข้อผิดพลาดบกพร่องเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง เวลา เช่น ปฏิบัติงานในเรื่องใดสำเร็จเรียบร้อยตามกำหนดเวลาหรือไม่ หรือหมดงานไว้ เรื่องช่วงเวลานี้มีความสำคัญมาก เพราะความผิดพลาดในเรื่องนี้จะทำให้เกิดปฏิกิริยาจากฝ่ายที่คอยขอความร่วมมือและจะทำให้เกิดความรู้สึกไม่ดีในอันที่จะให้ความร่วมมือในโอกาสต่อไปได้ง่ายมาก จึงทำให้หวังได้ยากที่จะได้รับความร่วมมือด้วยดีจากฝ่ายนั้นในโอกาสต่อไป

จ. การใช้การติดต่อเป็นการภายใน การติดต่อราชการเป็นการภายใน (informal contacts) ซึ่งเป็นมูลฐานของการขอความร่วมมือประสานงานแบบรูปนัย (informal coordination) จะใช้ให้เป็นประโยชน์ได้มาก ถ้ามีความรู้จักชอบพอกันเป็นส่วนตัวอยู่บ้าง ในการนี้จะหลีกเลี่ยงความล่าช้าอันจะพึงบังเกิดขึ้นจากการติดต่อกันเป็นหนังสือตามแบบราชการตามปกติได้เป็นอันมาก

ฉ. ใช้เจ้าหน้าที่ติดต่อ การใช้เจ้าหน้าที่ติดต่อ (liaison officer) เพื่อประโยชน์แก่การร่วมมือประสานงานกันนิยมใช้อยู่มากในองค์การที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกันหลายฝ่ายและจำเป็นต้องติดต่อกับภายนอกอยู่เป็นนิจ

ช. การจัดให้มีการประชุมหรือชุมนุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ทราบโดยชัดแจ้งถึงการอันจะพึงต้องทำเพื่อประโยชน์แก่การร่วมมือประสานงานโดยตรง เทคนิคข้อนี้มีความจำเป็นมากเมื่อส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติงานตามโครงการใหม่ ๆ นอกจากนั้นยังอาจใช้การประชุมหรือประชุมนี้ให้เป็นประโยชน์โดยปริยายได้อีกด้วย เพราะความสนิทสนมเป็นกันเองอันเนื่องมาจากการชุมนุมนี้เอง

ซ. การฝึกอบรม การฝึกอบรมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอาจจะได้รับประโยชน์โดยปริยายเช่นเดียวกับประโยชน์โดยปริยายของการประชุม แต่ประโยชน์โดยตรงของการฝึกอบรมนั้นจะมีผลแน่นอน เป็นประโยชน์ส่งเสริมการร่วมมือประสานงานได้มาก เพราะการฝึกอบรมตามแบบใหม่นี้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะได้ทั้งหลักวิชาทางทฤษฎี และจะซาบซึ้งในปัญหา รวมทั้งวิธีที่ควรจะแก้ไขในทางปฏิบัติจากการแลกเปลี่ยนทรรศนะซึ่งกันและกัน

#### 4. สรุป

ในทางวิชาการ แนวความคิดของการร่วมมือประสานงานมีอยู่ทั้งในลักษณะที่เป็นการสร้างเสริมให้มีเทคนิควิธีที่ถูกต้องเหมาะสม และยังมีลักษณะเป็นการขจัดปัญหาการบริหารงานที่ไม่ถูกต้องตามหลักเหตุผลอีกหลายอย่างหลายประการ ซึ่งจะบังเกิดผลเสียต่อการบริหารงานและจะบั่นทอนมิให้การร่วมมือประสานงานเป็นไปได้อย่างดี

ปัญหาของการร่วมมือประสานงานมีอยู่เสมอ แม้ในประเทศที่ก้าวหน้าในการบริหารราชการไปมากแล้ว เพราะประเทศที่ยิ่งเจริญมาก ก็ยังมีกิจกรรมและหน่วยงานมากขึ้นจนยากที่จะทราบและเข้าใจได้โดยทั่วถึง ฉะนั้น เทคนิคการบริหารที่ใช้ควบคู่กับเทคนิคของการร่วมมือประสานงาน คือการศึกษาวิจัย และจัดให้มีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (administrative reorganization) อยู่ตามจังหวะเวลาเสมอ แต่การปรับปรุงที่จะทำได้โดยถูกต้องก็จำเป็นต้องอาศัยผลงานวิจัยเป็นสำคัญ



ในประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา นอกจากจะค่อยในการบริหารงานแล้ว ยังค่อยในการวิจัย ฉะนั้น การปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมจึงมักจะไม่มีใครได้อาศัยหลักฐานจากผลงานวิจัย หากแต่เป็นไปตามความเหมาะสม ตามอารมณ์และมโนธรรมของผู้มีอำนาจบรรดาให้เป็นไป ยิ่งปรากฏว่าในประเทศที่กำลังพัฒนาต่างก็มีกิจกรรมมากขึ้น ๆ ตามลำดับ จึงเห็นอยู่โดยทั่วไปว่า บางครั้งและหลายครั้งที่ปรับปรุงแล้วรู้สึกว้า ทำไม่ถูก ขอให้สังเกตว่า บางกรมบางกระทรวงในรอบ 5 ปีที่ผ่านมาได้มีการปรับปรุงและแบ่งส่วนราชการในรูปของพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกามากมายหลายฉบับเพียงใด

ในประการที่สำคัญที่สุด 3 ประการเกี่ยวกับปัญหาของการร่วมมือประสานงานในประเทศกำลังพัฒนาที่ควรระมัดระวัง คือ

ก. เทคนิคในการจัดระเบียบราชการในรูปของการแบ่งส่วนราชการและการกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ (jurisdiction) ของแต่ละหน่วยงานนั้นเองที่ทำให้หน่วยงานแต่ละแห่งต้องแยกออกจากกันเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบต่าง ๆ กัน ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีเทคนิคของการร่วมมือประสานงานเพื่อให้เกิดภาวะเอกลักษณะแห่งภาระหน้าที่ (unifunctionalism) ในส่วนรวม เมื่อพิจารณาประกอบกับการค่อยในเชิงใช้หลักการวิจัยเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการด้วยแล้ว ก็ยังประจักษ์ชัดถึงปัญหาว่า เทคนิคต่าง ๆ ที่มีคนเป็นผู้ใช้นั้นจะเป็นเทคนิคที่ก่อให้เกิดปัญหาอย่างไรได้บ้าง

ข. ทัศนคติปฏิบัติกันมีจิตใจต่าง ๆ กัน บางคนเป็นคนที่ ตีมากเฉพาะงานในหน้าที่รับผิดชอบของตนเอง แต่ขาดหลักเหตุผลที่จะตระหนักถึงความสำคัญของงานของผู้อื่น บางคนถ้าไม่ใช่เพื่อนหรือไม่รู้จักสนิทชิดชอบเป็นส่วนตัวกันมาก่อนแล้ว จะติดต่อกันนั้นแสนยาก หรือเมื่อเคยติดต่อกันครั้งหนึ่งแล้ว ก็รู้สึกขยาตที่จะไปขอความร่วมมือ หรือแม้แต่เห็นหน้าอีกเป็นคำรบสอง ปัญหาในประการหลังนี้ เป็นปัญหาที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไปในประเทศด้อยพัฒนาที่เป็นอุปสรรคอยู่ไม่เฉพาะแต่ภายในวงเขตของการบริหารด้อยพัฒนาเท่านั้น หากแต่ยังมีวงกว้างไปถึงประชาชนที่จะไม่ได้รับความร่วมมือประสานงานจากข้าราชการตามวิถีทางที่ถูกต้องอันเป็นปัญหาสำคัญของการเมืองและการบริหารราชการตามระบอบประชาธิปไตยของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายอีกด้วย

ก. ในประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไป จะปรากฏอยู่เสมอ ๆ ว่า แยกกันกับหลักการหรือความเคารพตัวคนและการยึดหลักการหรือหลักเหตุผลนั้น มักแยกกันไม่ออก การที่แยกกันไม่ออกนี้จะไม่เกิดผลเสียหายร้ายแรงมากเท่าการที่ถือหัว ถือสี ถือนาย ถือประโยชน์ส่วนตัวสำคัญกว่าหลักการและหลักเหตุผลที่จะต้องจัดให้ราชการเป็น “ราชการเพื่อประชาชน”

#### บรรณานุกรม

- กาญจนประกร, ชุบ, “การประสานงาน,” *ราชทัณฑ์*, ปีที่ 11, ฉบับที่ 4, กรกฎาคม-สิงหาคม 2506
- Blau, Peter M. and Scott, W. Richard, *Formal Organizations*. San Francisco: Chandler Publishing Company, 1962.
- Brown, Alvin, *Organization*. New York: Hibbert Printing Company, 1945.
- Dimock, Marshall Edward and Dimock, Gladys Ogden, *Public Administration*. New York & Toronto: Rinehart & Company Inc., 1954.
- Millet, John D., *Management in Public Service*. New York: McGraw-Hill Book Company Inc., 1954.
- Terry, George Robert, *Principles of Management*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1956.
- *Office Management and Control*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1958.
- Waldo, Dwight, *Ideas and Issues in Public Administration*. New York: McGraw-Hill Book Company Inc., 1953.
- White, Leonard D., *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: The Macmillan Company, 1954.

ชุบ กาญจนประกร