

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขตชนบทยากจน (กศ.พช.)

ในการพัฒนาหมู่บ้านในเขตชนบทของประเทศไทย จะบรรลุผลตามเป้าหมายได้นั้น จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือสนับสนุนจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนเป็น ศูนย์กลางในการพัฒนาด้วย สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีโรงเรียน ทั่วทุกตำบลในประเทศ 30,700 โรงเรียน และมีครูอยู่ประมาณ 340,000 คน ซึ่งครู เหล่านี้มีความรู้พื้นฐานพอที่จะช่วยพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบทได้เป็นอย่างดี หากได้มีการสนับสนุนในด้านการสร้างเสริมประสบการณ์ที่จำเป็นให้แก่ครูเหล่านี้แล้ว เชื่อ ว่าครูโรงเรียนประถมศึกษาจะช่วยพัฒนาชุมชนในเขตชนบทได้อย่างมากทีเดียว ในการช่วย พัฒนาชนบทหรือชุมชนในเขตความรับผิดชอบของโรงเรียน โดยใช้เวลาหลังเลิกเรียน นอกเหนือจากการเรียนการสอนปกติ

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของ โครงการ กศ.พช.

1. ปรับปรุงการเรียนการสอนให้นักเรียนนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ ในการพัฒนา ตนเองและสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตได้
2. ส่งเสริมให้ครูและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถสำรวจสภาพปัจจุบัน ปัญหา และ ความต้องการพัฒนาคน และทรัพยากรที่มีเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนที่โรงเรียน รับผิดชอบ
3. เพื่อพัฒนาบุคลากรในท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจให้เกิดความตระหนักและ ยอมรับความจำเป็นในการพัฒนาชุมชนโดยการพึ่งตนเอง

4. ให้รู้จักคัดเลือกและพัฒนาผู้นำในหมู่บ้านให้ได้ผู้นำที่มีความซื่อสัตย์ เสียสละ มีคุณสมบัติของนักพัฒนา
5. ให้การศึกษาแก่ประชาชนทั้งในและนอกระบบโรงเรียนในด้านอาชีพที่เหมาะสมกับท้องถิ่น
6. ปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษาให้เป็นแหล่งข่าวสารเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ในชุมชน
7. ปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษาให้เป็นศูนย์ประสานงาน ตลอดจนบริการด้านวิชาการและอาชีพเพื่อพัฒนาชนบทหรือชุมชน
8. ปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษาให้เป็นศูนย์ส่งเสริมกีฬา นันทนาการ ศิลปวัฒนธรรม

เป้าหมายของโครงการ กศ.พช.

ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) ดำเนินการปีละ 300 โรงเรียน เป็นเวลา 4 ปี คือตั้งแต่ พ.ศ.2526-2529 รวมทั้งสิ้น 1,200 โรงเรียน

ในช่วงของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) ดำเนินการดังนี้

พ.ศ.2530	จำนวน	1,500	โรงเรียน
พ.ศ.2531	จำนวน	3,000	โรงเรียน
พ.ศ.2532	จำนวน	6,000	โรงเรียน
พ.ศ.2533	จำนวน	9,000	โรงเรียน
พ.ศ.2534	จำนวน	10,600	โรงเรียน

สรุปได้ว่าภายใน พ.ศ.2534 โรงเรียนประถมศึกษาทุกโรงเรียนในประเทศไทย (ยกเว้นโรงเรียนในกรุงเทพมหานคร) จะต้องเข้าโครงการ กศ.พช.หมดทุกโรงเรียน

โครงการ กศ.พช.ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย

ในช่วงของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) นั้น จังหวัดเชียงรายเป็น 1 ใน 38 จังหวัด ที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาชนบทหรือเรียกในช่วงนั้นว่า "พื้นที่ยากจน" จำนวน 11 อำเภอ คือ อำเภอแม่สรวย เวียงป่าเป้า เทิง อำเภอพญาเม็งราย พาน แม่จัน เชียงของ เชียงแสน เวียงชัย แม่สาย และอำเภอเมือง ดังนั้นในช่วงของแผนฯ 5 จึงมีโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงรายเข้าโครงการ กศ.พช. ดังต่อไปนี้

ปี พ.ศ.2526 โรงเรียนบ้านห้วยหม่อเต่า อำเภอแม่สรวย

โรงเรียนบ้านสันมะเค็ด อำเภอเวียงป่าเป้า

โรงเรียนบ้านแม่ลอยหลวง อำเภอเทิง

โรงเรียนบ้านสันสลิก อำเภอพญาเม็งราย

ปี พ.ศ.2527 โรงเรียนบ้านป่าแดด อำเภอแม่สรวย

โรงเรียนโป่งน้ำร้อน อำเภอเวียงป่าเป้า

โรงเรียนร่องแซ อำเภอเทิง

โรงเรียนบ้านไม้ยามีตรภาพ อำเภอพญาเม็งราย

ปี พ.ศ.2528 โรงเรียนบ้านท้อกือพลับพลา อำเภอแม่สรวย

โรงเรียนบ้านอ่างต้า อำเภอเวียงป่าเป้า

โรงเรียนบ้านดอยไชย อำเภอเทิง

โรงเรียนบ้านแม่ต้ากลาง อำเภอพญาเม็งราย

ปี พ.ศ.2529 โรงเรียนบ้านแม่ต้า อำเภอแม่สรวย

โรงเรียนบ้านโอง อำเภอเวียงป่าเป้า

โรงเรียนบ้านป่าแดงห้วยหลวง อำเภอเทิง

โรงเรียนชุมชนบ้านสบเป่า อำเภอพญาเม็งราย

ปี พ.ศ.2530 โรงเรียนบ่อทอง อำเภอเมืองเชียงราย

โรงเรียนบ้านห้วยชมพู อำเภอเมืองเชียงราย

โรงเรียนชุมชนบ้านสันมะเค็ด อำเภอพาน

โรงเรียนบ้านดัดเต่า อำเภอเทิง
 โรงเรียนบ้านแม่สะลองใน อำเภอแม่จัน
 โรงเรียนบ้านห้วยมะหินฝน อำเภอแม่จัน
 โรงเรียนพ่อหลวงอุบลรัตน์ 5 อำเภอแม่สาย
 โรงเรียนบ้านบุญเรือง อำเภอเชียงของ
 โรงเรียนบ้านโป่งเทวี อำเภอเวียงป่าเป้า
 โรงเรียนบ้านทุ่งพร้าว อำเภอแม่สรวย
 โรงเรียนบ้านร่องบัวทอง อำเภอเวียงชัย
 โรงเรียนบ้านหนองบัวสด อำเภอเชียงแสน

ความหมายการศึกษาผู้ใหญ่ การศึกษานอกโรงเรียน และการศึกษานอกระบบ

การศึกษาผู้ใหญ่ (Adult Education) หมายถึง กิจกรรมหรือโครงการศึกษาใด ๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการและความสนใจในการเรียนรู้ของบุคคล ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในช่วงใดช่วงหนึ่งของชีวิต หลังการศึกษาภาคบังคับ และบุคคลผู้นั้นมิได้กำลังทำการศึกษาเป็นภาระหลัก ขอบเขตของการศึกษารอบคลุมถึงการศึกษาที่มีใช้อาชีพ การศึกษาอาชีพ การศึกษาทั่วไป การศึกษานอกระบบ และการศึกษาซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อการรวมกลุ่มทางสังคม (กรมการศึกษานอกโรงเรียน 2530 หน้า 31)

การศึกษานอกโรงเรียน (Out Of School Education) มีความหมายเหมือนการศึกษาผู้ใหญ่และยังมีความหมายถึงการศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อเกิดประโยชน์และปรับเข้ากับความต้องการของบุคคล ที่มีได้อยู่ในโรงเรียนและระบบมหาวิทยาลัยปกติ (จอห์น โลว์ 2530 หน้า 30)

การศึกษานอกระบบ (Nonformal Education) หมายถึง กิจกรรมทางการศึกษา ซึ่งจัดขึ้นนอกระบบปกติ ไม่ว่าจะจัดแยกต่างหากหรือเป็นส่วนสำคัญของกิจกรรมอื่นซึ่ง

จัดกว้างกว่า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะให้บริการแก่กลุ่มผู้เรียน ซึ่งสามารถระบุได้และสนองตอบวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ ไม่เน้นหนักในระเบียบแบบแผน มีความยืดหยุ่น และที่สำคัญคือไม่มีลักษณะการบังคับให้เรียน

ลักษณะกิจกรรมการศึกษานอกระบบ

กิจกรรมการศึกษานอกระบบในประเทศไทย ได้แยกกิจกรรมเป็น 3 ด้าน คือ ด้านการให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้านการให้ข่าวสารข้อมูลและด้านการเพิ่มพูนความรู้และทักษะทางวิชาชีพ

การศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการให้ความรู้และทักษะพื้นฐาน อันจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม มีความสามารถในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นในสังคม การมีพื้นฐานที่จำเป็นในการค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติม มีความรู้ความสามารถในการคิด การทำ และการแก้ปัญหา สร้างเสริมนิสัยในการค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติม มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับตนเองและท้องถิ่น มีทักษะและความสามารถในการทำงานเป็นกลุ่มและมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หรือมีพื้นฐานในการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นไป การจัดการศึกษาประเภทนี้ได้แก่ การศึกษาแบบเบ็ดเสร็จระดับต่าง ๆ การรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือ การศึกษานอกโรงเรียนสายสามัญระดับต่างๆ เป็นต้น

การให้ข่าวสารข้อมูลเพื่อการศึกษา มีการจัดเผยแพร่ โดยใช้สื่อมวลชนต่าง ๆ ที่มีอยู่เผยแพร่ข่าวสารที่สัมพันธ์กับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งประกอบด้วยความรู้ด้านอาชีพ การเกษตร กฎหมายเบื้องต้น หน้าที่พลเมือง การบริโภค อนามัย ประชากรศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ข่าวสารการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของบ้านเมือง กิจกรรมการศึกษาลักษณะนี้ เช่น การจัดแหล่งความรู้ในรูปที่อ่านหนังสือ ห้องสมุด และรูปแบบอื่นๆ การจัดกระจายเสียงตามสายหรือหอกระจายข่าว เป็นต้น

การให้ความรู้เพิ่มพูนและทักษะทางวิชาชีพที่จำเป็น เป็นการฝึกอบรมอาชีพให้บุคคลได้มีอาชีพหรือมีโอกาสในการทำอาชีพใหม่ เลื่อนระดับฝีมือและทักษะในการแก้ปัญหา

ฝึกนิสัยในการปฏิบัติงานที่ใช้ทักษะการทำงานเป็นกลุ่ม การเรียนรู้เกี่ยวกับวิทยาการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต กิจกรรมลักษณะเช่นนี้เช่น การฝึกอบรมวิชา อาชีพระยะสั้น การจัดกลุ่มสนใจทางวิชาชีพ เป็นต้น

ความหมายของการประสานงาน

มีผู้ให้ความหมายของการประสานงานไว้หลายท่านด้วยกัน สรุปว่าเป็นการร่วมมือ จัดระเบียบงาน เพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อมิให้งานเสียหาย ซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เช่น สมพงษ์ เกษมสิน (2523 หน้า 155) ภิญโญ สาธร (2519 หน้า 83) ชูบ กาญจนประกร (2508 หน้า 67) และ พัฒน์ บุญรัตนพันธ์ (2527 หน้า 106) ส่วน เทอร์รี่ (George R. Terry) (อ้างถึงใน ทองปลิว ชมชื่น 2530 หน้า 73) ก็กล่าวถึงความหมายที่คล้ายคลึงกันว่าเป็นการพัฒนากลุ่มพลังที่เกิดขึ้นอย่างกลมกลืนและเกิดขึ้นอย่างมี ระเบียบแบบแผนและเป็นพลังที่ได้มาจากการรวมตัวของปริมาณและคุณภาพของคน วัสดุ เงิน เวลา การอำนวยความสะดวกร่วมกันตามนโยบายที่แน่นอน และบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการที่ใช้คนร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันใช้วัสดุ อุปกรณ์ หรือบริหารงบประมาณร่วมกัน. อย่างสอดคล้องสัมพันธ์เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมาย ร่วมกัน

ปัจจัยในการประสานงาน

มีการกล่าวถึงปัจจัยหรือองค์ประกอบที่จะดำเนินการให้การประสานงาน ซึ่งเป็น พฤติกรรมที่เอื้อต่อการประสานงานอย่างดีและมีประสิทธิภาพ ในด้านต่าง ๆ เช่น บุคลากร หน่วยงานหรือองค์การ โครงสร้างการบริหารแผนงาน คณะกรรมการ ระบบการสื่อสาร ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ด้านบุคลากร พจน์ เพชรบุรณิน (2523 หน้า 82) กล่าวว่า ผู้นำต้องมอง การณ์ไกล บุคลากรต้องมีความรู้สึก มีน้ำใจ ที่จะช่วยเหลือกัน มีการพบปะหารือกันเสมอ และมีความสามารถทัดเทียมกันในการทำงาน ส่วนภิญโญ สาธร (2526 หน้า 222)

กล่าวว่า ผู้ทำหน้าที่ผู้ประสานงานต้องมีความรู้สูง ทำหน้าที่โดยเฉพาะและมีลักษณะพิเศษ เช่น มีความรู้ลึกบริการสูง อดทน รู้จักแก้ปัญหา ตื่นตัวและมีมนุษยสัมพันธ์ดี นอกนั้นการมี การพัฒนาบุคลากรระดับต่างๆ ให้เข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับงานเสมอ นอกจากนี้ ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (อ้างถึงใน ทองปลิว ช่มชื่น 2530 หน้า 25) กล่าวถึงบุคลิกภาพและ ความรอบรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ของผู้ประสานว่า ต้องรู้ระเบียบ คำสั่ง นโยบาย แหล่งทรัพยากรและความรู้ทางวิชาการพอสมควร

หน่วยงาน การประสานงานระหว่างองค์กรในรูปแบบที่จะเกิดขึ้นง่ายที่สุดนั้น ก็ โดยการที่สองหน่วยงานจะปรับตัวเข้าหากัน ซึ่งการประสานจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั้น บิล กล่าวถึงปัจจัยหรือเงื่อนไขไว้ 20 ข้อ (อ้างถึงใน ภรณี กীরติบุตร 2522 หน้า 23-26)

1. เมื่อปัญหาในการประสานงานและเป้าหมายในการแก้ปัญหาเป็นที่เข้าใจชัดเจน และยอมรับจากองค์การและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2. เมื่อมีการวิเคราะห์อย่างแน่ชัดถึงปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรที่จำเป็นต้อง ใช้เพื่อการบรรลุถึงเป้าหมายและการแก้ไข้ปัญหา ด้วยการวิเคราะห์ซึ่งจะต้องตอบคำถาม 3 ข้อ ดังต่อไปนี้ (1) อะไรคือปัญหาและแนวการปฏิบัติที่ปรารถนา (2) ต้องการทรัพยากร ใดบ้าง (3) องค์การหรือหน่วยงานใดมีทรัพยากรดังกล่าว
3. เมื่อได้พยายามวิเคราะห์ปัญหาและหาวิธีการเพื่อแก้ไข้ปัญหาอย่างเป็นระบบที่ ต่อเนื่องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Holistic) มิใช่ในแบบที่ต่างหน่วยต่างวิเคราะห์ และ ต่างแก้ปัญหาไปตามลำพังของตน (Segmental/Categorical)
4. เมื่อมีการเน้นที่จะแก้ปัญหาในอันที่จะให้เกิดประ โยชน์ต่อผู้รับบริการส่วนรวม มิใช่ต่างหน่วยต่างมุ่งทำงานเฉพาะตามหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเท่านั้น
5. เมื่อมีการเน้นเป้าหมาย (Goals) ของการทำงานมากกว่าวิธีการ (Means)
6. เมื่อองค์การและหน่วยงานสามารถติดต่อสัมพันธ์กันได้อย่างเป็นระบบ (Systematic Linkage) แทนที่จะต่างมุ่งรักษาเส้นแดนของตนเองในการปฏิบัติงาน

7. เมื่อสามารถสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นระบบ (Systematic Linkage) ในระหว่างผู้มีอำนาจหน้าที่ในระดับสูงของหน่วยงาน ความสัมพันธ์เหล่านี้จะต้องถูกสร้างให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ได้ด้วย
8. เมื่อระบบขององค์การหรือหน่วยงานหนึ่ง สัมพันธ์กับอีกหน่วยหนึ่งทั้งในโครงสร้างและในการปฏิบัติ
9. เมื่อสามารถแสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่า มีการตกลงร่วมกันในเป้าหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือเป้าหมายของแต่ละหน่วยอันสนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยมาบรรจบกันเป็นเป้าหมายอันหนึ่งอันเดียวกันได้ การตกลงเช่นนี้ควรมีในระดับสูงระหว่างองค์การเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์เป้าหมายของหน่วยงานร่วมกัน
10. เมื่อองค์การหรือหน่วยงานยอมรับว่า การบรรลุถึงเป้าหมายของหน่วยงานของตนนั้น จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ หรือมีประสิทธิผลมากขึ้นกว่าการที่ต่างคนต่างทำไปตามลำพัง
11. เมื่อองค์การสามารถแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานของตนมีทรัพยากรเฉพาะอย่าง ซึ่งสามารถนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของโครงการได้ และสามารถนำมาแลกเปลี่ยนกันได้ด้วย ไม่ว่าทรัพยากรนั้นจะเป็น คน เงิน วัสดุ หรือแม้แต่อำนาจก็ตาม
12. เมื่อหน่วยงานหรือองค์การเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้าง รักษาหรือยกระดับภาพพจน์ สถานภาพ และชื่อเสียงอันเกี่ยวกับหน่วยงานให้ดีขึ้น เช่น หน่วยงานของรัฐต่างก็ต้องการสร้างภาพพจน์ที่ดีในสายตาของ ประชาชน เป็นต้น
13. เมื่อมีโอกาสที่จะเข้าร่วมกับหน่วยงาน หรือองค์การที่มีสถานภาพสูงกว่าหรือมีความสำคัญกว่าในระบบบริหาร
14. เมื่อเกรงว่าจะ ไม่ได้เข้าร่วมในโครงการที่มีคุณค่าสูงและมีแนวโน้มว่าจะ ได้รับความสำเร็จ
15. เมื่อองค์การหรือหน่วยงานเกรงว่า หากไม่ให้ความร่วมมือหรือประสานงาน อาจมีหน่วยงานอื่นเข้ามาทำหน้าที่แทนในเรื่องที่ตนเองมีความสนใจ มีความรับผิดชอบและมีความสามารถอยู่เดิม
16. เมื่อโครงการเปิดโอกาสให้หน่วยงาน ได้สามารถขยายขอบเขตของกิจกรรมของหน่วยงานตนออกไปได้กว้างขวางขึ้น เป็นการเพิ่มอำนาจหรือสถานภาพให้กับหน่วยงานมากขึ้น

17. เมื่อมีเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารซึ่งมีความรู้ ความสามารถ และทักษะในกระบวนการประสานงานดีพอ
18. เมื่อมีข้อผูกพันระหว่างหน่วยงานที่จำเป็นจะต้องให้มีการประสานกัน
19. เมื่อสามารถจะจัดระบบแลกเปลี่ยน (Exchange System) ที่เสมอภาคกัน และนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริงระหว่างหน่วยงาน
20. เมื่อปัญหาหรือกิจกรรมที่หน่วยงานจะต้องกระทำร่วมกันนั้นเป็นที่ยอมรับจากผู้มีอำนาจหรือผู้บริหารในระดับสูงว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะกระทำได้

โครงสร้างการบริหารดี การประสานงานที่มีประสิทธิภาพนี้ โครงสร้างการบริหารต้องจัดไว้อย่างเป็นระเบียบแบบแผน ชัดและรัดกุม มีแผนภูมิแสดงสายการบังคับบัญชาและสายงานติดต่อสื่อสารที่ชัดเจน มีการเขียนนโยบาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ เป็นลายลักษณ์อักษร (ภิญโญ สาธร 2526 หน้า 222)

แผนงานดี การประสานงานที่ดีนั้นต้องเริ่มจากแผนงานดี มีการเขียนโครงการ แผนงานและวิธีการทำงานต่าง ๆ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้ทุกคนทราบ และให้ผู้ที่จะมาทำงานต่อ สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องและถูกต้อง (ภิญโญ สาธร 2526 หน้า 222)

การประสานงานประกอบด้วยพลังต่างๆ จากบุคคล กลุ่มและคณะต่างๆ จากหลายหน่วยงานความสำเร็จจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการวางแผน โดยเริ่มจากผู้ประสานงาน วางแผนร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไม่มีเป็นทางการก่อน เมื่อตกลงกันแล้วจึงเสนอแผนอีกทีหนึ่ง (ไพรัตน์ เดชะรินทร์ อ้างถึงใน ทองปลิว ชมชื่น 2530 หน้า 25)

มีคณะกรรมการร่วม การประสานงานจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การมีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของบุคลากรระดับต่าง ๆ ซึ่งประชุมกันเป็นประจำและเปิดโอกาสให้พบปะทำความเข้าใจกันในที่ประชุมคณะกรรมการนั้น ๆ เสมอ อีกทั้งควรมีคณะกรรมการระดับเดียวกันที่ทำหน้าที่คล้ายๆ กันรับหน้าที่หารือเกี่ยวกับงานเฉพาะเรื่อง (ภิญโญ สาธร 2526 หน้า 222)

ระบบการสื่อสารที่ดี การประสานงานที่ดี ข่าวสารข้อมูลต้องจับใจ มีเครื่องมือ และระบบสื่อสารที่เพียงพอ ใช้การได้ดีและรวดเร็ว (ภิญโญ สาร 2526 หน้า 222) และมีเทคนิคในการติดต่อสื่อสาร เช่น รู้วัตถุประสงค์ของการสื่อสาร ข่าวสาร ศึกษาเรื่องที่จะ สืบ รู้จักเลือกวิธีการสื่อสาร รู้จักรับข่าวสาร รู้จักการสร้างบรรยากาศให้เหมาะสมกับ สถานการณ์และติดตามผลสะท้อนกลับ (ไพรัตน์ เดชะรินทร์ อ้างถึงใน ทองปลิว ชมชื่น 2530 หน้า 25)

นอกจากปัจจัยที่กล่าวมาแล้ว การประสานงานที่ดี ควรมีการพบปะหารือกันอยู่ เสมอ ๆ และการมีบันทึกรายงานต่าง ๆ ไว้เตือนความจำ มีปฏิทินการปฏิบัติงานในเรื่อง ต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน (ภิญโญ สาร 2526 หน้า 222)

วิธีการประสานงานระหว่างองค์การ

วิธีการและเทคนิคการประสานงานระหว่างองค์การ สมพงษ์ เกษมสิน (2523 หน้า 163) และ จุมพล สวัสดิยากร (2520 หน้า 97) กล่าวไว้คล้ายคลึงกันว่า ประการแรก ต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การต่าง ๆ ที่ร่วมงานกันให้ชัดเจน เพื่อมิให้มีการละเลยงานบางอย่างหรือทำงานซ้ำซ้อนกัน ประการที่สอง มีคณะกรรมการ ร่วมกัน เพื่อช่วยให้แต่ละองค์การมีตัวแทนในการชี้แจง และแลกเปลี่ยนปัญหาซึ่งกันและกัน รวมทั้งช่วยกลั่นกรองข้อมูล ข้อขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างกัน คณะกรรมการจึงเป็นสื่อกลางที่ สำคัญที่จะก่อให้เกิดการร่วมมือประสานงานกัน ประการที่สาม เป็นวิธีการงบประมาณ โดย ให้องค์การต่าง ๆ ร่วมโครงการกันหรือทำงานต่อเนื่องกันอย่างมีประสิทธิภาพประการหนึ่ง ด้วยการให้มีการประชุมสัมมนาเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ของหน่วยงานร่วมกัน ซึ่งจะทำให้ ทุกฝ่ายเข้าใจซึ่งกันและกันได้อย่างดียิ่ง

นอกจากนี้ คลองเกลิน (Klonglan) แย็บ (Yep) มัลฟอร์ด (Mulford) และ ดิวแมน (Dillman) (อ้างถึงใน ภรณ์ กิริติบุตร 2522 หน้า 2) ได้เสนอแนะวิธี การประสานงานระหว่างองค์การในระดับต่าง ๆ ร่วมกันไว้ดังนี้

ความร่วมมือระหว่างองค์การหรือหน่วยงานระดับต่ำ (Low Level Cooperation Between Organizations) มีหลายวิธี เช่น การทำความรู้จักคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจากองค์การหรือหน่วยงานอื่น การทำความคุ้นเคยกับโครงการที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานอื่น มีการติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการรวมทั้งการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลทั่วไป โดยเน้นด้านโครงการ

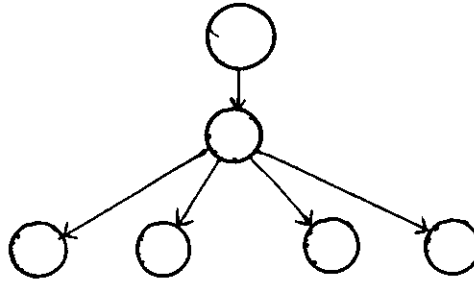
ความร่วมมือระหว่างองค์การหรือหน่วยงานระดับกลาง (Middle Level Cooperation Between Organizations) มีวิธีการประสานงานกันหลายวิธี คือ การแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลอย่างเป็นทางการ เช่น การรายงานข่าวเป็นการภายในระหว่างองค์การ จัดให้มีการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ ทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ รวมถึงการจัดให้มีโครงการร่วมกัน (Joint Projects) ระหว่างองค์การ

ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหรือองค์การระดับสูง (High Level Cooperation Between Organizations) มีวิธีการประสานงานโดยจัดให้มีการพิจารณางบประมาณร่วมกัน ตลอดจนแลกเปลี่ยนโอนย้ายงบประมาณระหว่างหน่วยงานกันได้ ให้มีคณะกรรมการร่วมกันอย่างเป็นทางการ (Formal Overlapping Boards) ให้มีการทำข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับนโยบายและโครงการขององค์การ

รูปแบบการประสานงานระหว่างองค์การ

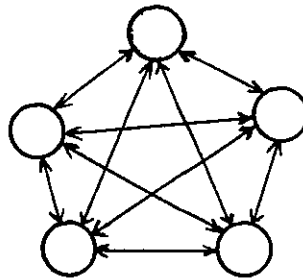
ทอมป์สัน (Thompson อ้างถึงใน ภรณี กิริติบุตร 2522 หน้า 26) กล่าวถึงรูปแบบการประสานงาน 5 รูปแบบ ดังนี้

1. การประสานงานในแนวตั้ง (Vertical Coordination) หรือ การประสานงานโดยอำนาจ (Coordination by Authority) รูปแบบนี้หมายความว่ามีการกำหนดอำนาจหน้าที่แน่ชัดว่า องค์การระดับใดมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการสั่งการ และการประสานงานตามลำดับจากกระดับสูงลงสู่ระดับล่าง ในกรณีของการประสานงานระหว่างองค์การแล้วการประสานงานในแนวตั้งนี้จะเป็นไปได้ยากเพราะแต่ละองค์การย่อมมีอำนาจเฉพาะตัวของตนอยู่ ซึ่งคงจะไม่ยอมด้อยกว่าอีกองค์การหนึ่งเป็นแน่ ดังรูปที่ 1



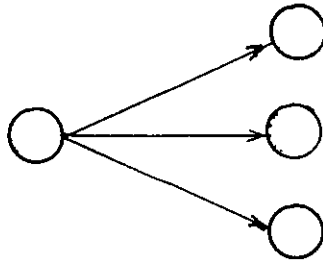
รูปที่ 1 การประสานงานในแนวตั้ง

2. การประสานงานโดยแผนหรือข้อตกลงแบบเป็นระบบ การประสานงานตามกันจะเป็นกรณีที่ไม่มีโครงสร้างของอำนาจระบุไว้ล่วงหน้า แต่ในทางปฏิบัติต้องการที่เกี่ยวข้องจะตัดสินใจร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษรหรือมีบทบาทของตนร่วมกันตลอดจนมีการจัดสรรทรัพยากร การตัดสินใจตกลงใจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวอย่างเป็นระบบร่วมกัน (System) ดังรูปที่ 2



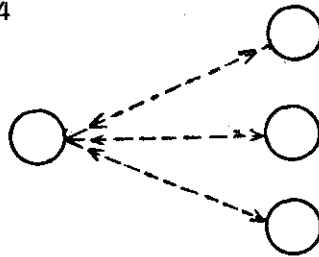
รูปที่ 2 การประสานงานโดยแผนหรือข้อตกลงแบบเป็นระบบ

3. สำหรับรูปแบบของการประสานงานในลักษณะนี้ อาจแปรไปได้บ้างเพื่อความสมบูรณ์แบบของการประสานงาน เช่น องค์การใดองค์การหนึ่ง จะเป็นผู้นำในการประสานแผนนี้กับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่องค์การหรือหน่วยงานอื่น ๆ เหล่านั้นไม่มีข้อตกลงระหว่างกันในการประสานงานซึ่งกันและกันอยู่ก่อน แบบนี้เรียกว่าแบบ ไดร์ดิก (Dyadic) ดังรูปที่ 3



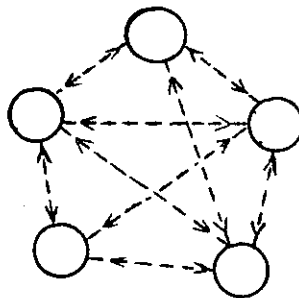
รูปที่ 3 การประสานงานโดยแผนหรือข้อตกลงแบบมีผู้นำ

4. การประสานงานโดยอาศัยการปรับตัวเข้าหากัน แบบมีองค์กรหลัก รูปแบบนี้ไม่มีการกำหนดอำนาจหรือการตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร แต่การประสานงานเกิดจากความริเริ่มของหน่วยงานเอง ในลักษณะที่มีการแลกเปลี่ยนระหว่างองค์กรกลางหรือองค์กรหลักไปยังหน่วยงานอื่น ดังรูปที่ 4



รูปที่ 4 การประสานงานโดยการปรับตัวเข้าหากันแบบมีองค์กรหลัก

5. การประสานงานโดยการปรับตัวเข้าหากันแบบปิด การประสานงานแบบนี้ไม่มีรูปแบบของอำนาจระบุไว้ ไม่มีการตกลงกันเป็นลายลักษณ์อักษร แต่การประสานงานเกิดจากความคิดริเริ่มของหน่วยงานเอง โดยทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็แลกเปลี่ยนระหว่างกันและกันอยู่ทั่วไป ดังรูปที่ 5



รูปที่ 5 การประสานงานโดยการปรับตัวเข้าหากันแบบปิด

จากทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการประสานงาน กล่าวได้ว่าการประสานงานเป็นทั้งการทำงานและการเตรียมงาน โดยเริ่มตั้งแต่การเตรียมงาน การสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่จะดำเนินการ ตลอดไปจนถึงการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ งานที่จะร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันใช้วัสดุอุปกรณ์และงบประมาณอย่างสอดคล้อง กลมกลืน เพื่อให้งานที่ดำเนินการร่วมกันบรรลุผล ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ หลาย ๆ อย่าง เช่น ต้องมีผู้นำที่ดี ผู้ประสานงานต้องมีความรู้ความสามารถสูง หน่วยงานต้องพร้อม และเห็นความสำคัญที่จะร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการดำเนินงาน มีโครงสร้างการบริหารเป็นระเบียบแบบแผน รัดกุม มีแผนงานดีและผู้ร่วมงานทุกคนรับรู้ร่วมกัน มีคณะกรรมการผสมจากหน่วยงานต่าง ๆ มีระบบการสื่อสารที่ดี สำหรับวิธีการประสานงานระหว่างองค์การ ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การให้ชัดเจน มีคณะกรรมการร่วมกัน มีการใช้งบประมาณร่วมกัน และมีการประชุมสัมมนาเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ให้มีความรู้ความเข้าใจ ทั้งนี้ ควรมีการประสานความร่วมมือกัน ระหว่างหน่วยงานทั้งในระดับสูง และระดับต่ำ ซึ่งการประสานงานจะเกิดขึ้นได้อย่างดี จะต้องมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้ง 3 ระดับดังกล่าวมาแล้ว มิใช่ระดับหนึ่งระดับใดเท่านั้น และจะมีรูปแบบการประสานงานใน 3 ลักษณะ คือ 1. การประสานงานในแนวตั้ง มีการกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างแน่ชัด ซึ่งเป็นไปได้ยากในการประสานงานระหว่างองค์การ 2. การประสานงานโดยแผน หรือข้อตกลง 3. การประสานงานโดยปรับตัวเข้าหากันระหว่างหน่วยงานที่ร่วมกัน

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประจิม จบศรี (2528) ศึกษาสภาพและปัญหาในการประสานงานการศึกษาของคณะกรรมการพัฒนาอำเภอในพื้นที่ชนบทยากจนภาคเหนือ พบว่ามีการประสานงานในระดับปานกลาง และมีปัญหาการปฏิบัติในระดับปานกลาง ซึ่งมีสาเหตุมาจากขาดงบประมาณ ไม่เห็นความสำคัญหรือความจำเป็นที่ต้องประสานงาน ขาดบุคลากร ขาดข้อมูลที่ต้องการและเป็นปัจจุบัน ไม่มีเวลา ขาดผู้นำที่ดี งานประจำมีมาก เวลาประชุมน้อยไป และขาดความรู้ความเข้าใจ

สัมพันธ์ คำผล (2524) ศึกษาการวางแผนปฏิบัติการระดับตำบลที่มีโครงสร้างการณีกกำลังในการจัดการศึกษาโรงเรียนแบบผสมผสาน พบรูปแบบการจัดการศึกษา นอกโรงเรียนแบบผสมผสานที่เชื่อว่ามีประสิทธิภาพสูงนั้น จะต้องมีการสร้างที่มีกิจกรรมเป็นศูนย์กลางของการดำเนินงาน มีหน่วยงานต่างๆ มาดำเนินการในระดับเดียวกันร่วมกันเป็นรูปแบบผสมผสาน และมีหน่วยงานอย่างน้อย 1 หน่วยงาน เป็นผู้รับผิดชอบในกิจกรรมนั้นๆ และควรนำข้อจำกัดทางสังคมมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการดำเนินการ และให้ประสานโครงสร้างนี้กับโครงสร้างการณีกกำลังที่ประชาชนมีอยู่ตามการณ มีหลักการทำงานร่วมกัน 7 ประการคือ หลักการเคารพความคิดเห็นซึ่งกันและกัน การเคารพเสียงส่วนใหญ่ หลักความสมัครใจ หลักการปกครองตนเอง หลักความเสมอภาค หลักช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หลักความเป็นสากล และหลักการพัฒนาการ

คณะอนุกรรมการโครงการเฉพาะกิจ โครงการการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการประสานงานของหน่วยงานด้านเยาวชนนอกระบบโรงเรียน (2528) ทำการศึกษาสภาพและปัญหาการประสานงานเพื่อพัฒนาเด็กและเยาวชนนอกระบบโรงเรียนโดยหน่วยงานของรัฐและเสนอแนะรูปแบบการประสานงานทั้งในด้านโครงสร้างและวิธีดำเนินการ ผลการวิจัยพบว่า หน่วยงานระดับกรมมีการประสานงานด้านการศึกษาปัญหา วางแผนและปฏิบัติโครงการในอัตราปานกลางการติดตามผลประเมินผลอยู่ในอัตราค่อนข้างต่ำ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานระดับจังหวัดแล้วปรากฏว่า หน่วยงานระดับจังหวัดมีอัตราการประสานงานต่ำกว่าระดับกรมมาก ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของจังหวัดลักษณะการประสานงานเป็นการขอความร่วมมือในการปฏิบัติงานเป็นครั้งคราว ระดับอำเภอมีการประชุมผู้แทนหน่วยงานทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ระดับตำบลผู้นำท้องถิ่นให้ความร่วมมือดี ด้านประชาสัมพันธ์และการบริการความสะดวก ตัวเยาวชนสนใจร่วมโครงการอย่างมีวัตถุประสงค์และเห็นประโยชน์

นิตยา เงินประเสริฐศรี (2529) ศึกษาการประสานระหว่างองค์การของรัฐและเอกชนในองค์การสวัสดิการเด็กพบว่าการประสานเล็กน้อยด้านนโยบาย แผนพัฒนา ด้านแผนงาน/โครงการด้านเด็ก ในด้านปฏิบัติการ ด้านบุคคล มีการประสานงานเล็กน้อย

ด้านหาเงินทุน และพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุน แต่ด้านงบประมาณไม่มีการประสานกันเลย และพบว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการประสานงานคือ โครงสร้าง ระบบบริหาร และขั้นตอน การปฏิบัติงานของรัฐ และระดับการประสานงานมีความสัมพันธ์กับประเภท และขนาดของ องค์การ

จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า รูปแบบการประสานงานจัดการศึกษานอก โรงเรียนแบบผสมผสานที่เชื่อว่าประสิทธิภาพสูงนั้น จะต้องมามีโครงสร้างของกิจกรรมเป็น ศูนย์กลางของการดำเนินงาน มีหน่วยงานต่าง ๆ มาดำเนินงานร่วมกัน ในระดับเดียวกัน และมีอย่างน้อยหนึ่งหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบกิจกรรม นอกจากนั้น พบว่า หน่วยงานระดับ จังหวัดมีอัตราการประสานงานต่ำกว่าระดับกรม ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของ ระดับจังหวัดมักเป็นการขอความร่วมมือในการปฏิบัติงานเป็นครั้งคราว และยังพบว่า ปัญหา และอุปสรรคของการประสานงานมาจาก ขาดงบประมาณ ขาดบุคลากร ขาดผู้นำที่ดี โครงสร้างไม่ดี ระบบบริหารไม่ดี ขั้นตอนการปฏิบัติยุ่งยาก ซับซ้อน เป็นต้น