

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัย ได้นำแนวคิดทฤษฎีมาใช้เป็นแนวทางในการทำการศึกษ และใช้อธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ในแง่ของการประสานงานอย่างรอบด้าน อีกทั้ง ได้นำเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้มาประกอบการอธิบาย เพื่อให้เห็นสิ่งที่ค้นพบ ชัดเจนยิ่งขึ้น

สำหรับแนวคิดทฤษฎีหลักที่ใช้เป็นกรอบความคิด คือ ทฤษฎีการประสานงาน ในองค์การ ของ บาร์นาร์ด (Chester I. Barnard, 1968, หน้า 219) ซึ่งได้มองรูปของการประสานงาน ภายในองค์การว่าจะต้องมีเป้าหมายและต้องมีการร่วมทำงานตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ลักษณะการประสาน งานตามแนวคิดดังกล่าวนี้ประกอบไปด้วย 5 ลักษณะ คือ

1. ระบบ (Systems) ซึ่งหมายถึง การประสานงานซึ่งมีสายการบังคับบัญชาอย่างมีระบบเป็นขั้นตอนตามสายงาน
2. กิจกรรม (Activities) หมายถึง การทำกิจกรรมที่ตัวเชื่อมโยงและทำให้เกิด การประสานงานขึ้น
3. บุคคล (Persons) หมายถึง การทำให้งานดำเนินไปได้อย่างบรรลุเป้าหมายภายใต้ สถานการณ์ ที่จะต้องอาศัยความสัมพันธ์ของตัวบุคคลเข้ามาประสานงาน ซึ่งสามารถทำให้งานนั้น ดำเนินไปด้วยดี
4. รูปแบบการประสานงาน (Co-ordinated Patterns) หมายถึง ลักษณะช่องทาง ของการประสานงานที่บางครั้งเป็นรูปแบบทางการและบางครั้งเป็นรูปแบบไม่เป็นทางการ แต่ใน ทั้ง 2 รูปแบบ หรือ 2 ลักษณะนี้ ก็มุ่งไปสู่ความพยายามที่จะให้ภารกิจของงานบรรลุเป้าหมาย
5. เป้าหมาย (Goals) หมายถึง ความพยายามที่จะทำให้ภารกิจของงานลุล่วงไปด้วยดี การประสานงาน ซึ่งจะทำให้เกิดความสำเร็จต่อองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและ เกิดประสิทธิผล

ส่วนประกอบของลักษณะการประสานงานตามแนวความคิดของ บาร์นาร์ด (Barnard) ทั้ง 5 ลักษณะดังกล่าว นับว่าเป็นลักษณะสำคัญของการดำเนินงานการประสานงาน ซึ่งปัจจุบันนี้ การประสานงานอย่างเป็นระบบในรูปของการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ การรวมอำนาจนั้น คือ การบริหารโดยรวมอำนาจสั่งการต่าง ๆ ไว้ส่วนกลาง ส่วนการกระจายอำนาจเป็นการให้อำนาจหรือแบ่งอำนาจความรับผิดชอบการบริหาร การสั่งการกระจายไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นให้สามารถตัดสินใจสั่งการได้ ไม่ต้องผ่านส่วนกลางในขอบเขตการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือภูมิภาคนั้น ๆ ตามที่กำหนดไว้

นอกจากแนวคิดข้างต้นแล้ว ยังได้นำแนวคิดของ โรเบิร์ต ดูบิน (Robert Dubin) (อ้างใน นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์. 2525, หน้า 56) ซึ่งได้มองระบบโครงสร้างการประสานงานเป็น 3 มิติ คือ จากข้างบนสู่ข้างล่าง ออกมาในรูปแบบของการสั่งการ (Order Giving) และการประสานงานในระดับเดียวกันก่อให้เกิดความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันของคนทำงาน นอกจากนี้การประสานงานที่เกิดจากระดับล่างไปสู่ระดับบนในรูปแบบของการรายงาน (Report) นั้น เพื่อเป็นการป้องกัน ปรับปรุง แก้ไข ผลเสียที่เกิดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวการมองการประสานงานเกี่ยวกับโครงสร้างของ บาร์นาร์ด ด้วยการให้องค์ประกอบ 5 ลักษณะ ในรูประบบ (Systems) การทำงานจะต้องมีทั้งการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ แต่ก็จะต้องอยู่ในอำนาจตามลำดับขั้นตอนจากกรมฯ กอง ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนภาค/ จังหวัด จนถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่สั่งการดำเนินกิจการตามขอบเขตที่จำกัด ตามขั้นตอนของสายงานบังคับบัญชาอย่างเป็นระบบ การดำเนินกิจกรรม การศึกษาออกโรงเรียนทุกรูปแบบก็ต้องมีบุคคลมาเกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมกับผู้ร่วมงานจึงทำให้เกิดการประสานงานนั้น บรรลุเป้าหมาย (Goals) อย่างไรก็ตามการประสานงานจะคล่องไปได้นั้น แม้ว่าจะระบบโครงสร้างจะดีเท่าไรก็ตาม แต่ถ้าพฤติกรรมของขนาดการเชื่อมโยงหรือไม่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันแล้ว งานหรือกิจกรรมนั้น ๆ ก็จะไม่บรรลุเป้าหมายได้ดีเท่าที่ควร

จึงกล่าวได้ว่าการประสานงานเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบตามกิจกรรมที่แตกต่างกันภายใต้สถานการณ์ที่แตกต่างกัน จึงสรุปออกมาเป็นลักษณะการประสานงานแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การประสานงานในการจัดกิจกรรมเพื่อดำเนินงานการศึกษาออกโรงเรียน อาจจะเป็นการประสานงานในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรืออาจจะใช้หลายลักษณะไปพร้อม ๆ กันก็ได้ เพื่อให้

งานนี้บรรลุปเป้าหมาย จากความคิดดังกล่าวได้สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีของ ลิเคิรท (Likert (1961, หน้า 113) โดยเห็นว่าการประสานงานในหน่วยงานหรือองค์การ จำเป็นจะต้องมีบุคคล (ในที่นี้ Likert เรียกว่า หมุดเชื่อมโยง) ตัวเชื่อมโยง คือ ตัวที่ทำให้เกิดการประสานงานและทำงานให้บรรลุงานต่าง ๆ หรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ นอกจากโดยโครงสร้างภาระหน้าที่สายการบังคับบัญชาทั้งในและนอกระบบแล้ว ส่วนใหญ่การประสานงานจำเป็นจะต้องอาศัยบุคคลเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างองค์การกับผู้ร่วมงาน จึงจะทำให้เกิดความต้องการร่วมกัน ทำให้งานนี้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ปล่อยให้ต่างฝ่ายต่างต้องการไปคนละอย่าง ซึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ ซึ่งตัวเชื่อมโยงที่ดีจะต้องอาศัยการสื่อสารมาเป็นเครื่องมือทำให้เกิดการประสานงาน

นอกจากนี้ยังได้นำแนวคิดของ ทีด (Ordway Tead, 1951, หน้า 181) ซึ่งได้กล่าวถึงหลักการประสานงานในเบื้องต้น 4 ข้อ คือ

1. ประสานงานโดยการติดต่อโดยตรงของผู้ที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบและเกี่ยวข้อง
2. การประสานงานจะต้องเกิดขึ้นแต่ระยะเริ่มแรกขององค์การ
3. การประสานงานควรคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ในสถานการณ์ต่าง ๆ ขององค์การ
4. การประสานงานจะต้องมีกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน

ส่วน คันทิงแฮม (Bart Cunningham, 1976, หน้า 215) ได้กล่าวถึงหลักการประสานงานในกลุ่ม ดังนี้

1. ผู้บริหารต้องให้อิสระภาพในการ เปลี่ยนแนวทางในการทำงานของกลุ่ม
2. สมาชิกของกลุ่มจะต้องมีส่วนร่วมในการ ประเมินผลกระบวนการของกลุ่ม
3. สมาชิกของกลุ่มจะต้องได้รับการฝึกฝนในการทำงานนั้น ๆ และได้มอบหมายตาม

ความถนัด

4. สมาชิกของกลุ่มจะต้องเต็มใจยอมรับและพัฒนาข้อเสนอซึ่งกันและกัน

คุนท์ และ ดันแนล (Harold Koontz and Cyrilo Donnell, 1676, หน้า 146-147) ได้มีหลักการประสานงานไว้ ดังนี้

1. การประสานงานต้องก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์การ ทั้งแนวดิ่งและแนวนอน โดยการใช้การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้บุคลากรในองค์การได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น อุดมการณ์ ความมุ่งหมาย และช่องทางการก้าวหน้าขององค์การ
2. การประสานงานจะต้องเริ่มจากการวางแผนการกำหนดนโยบายและจะต้องกำหนดให้กระจ่างก่อนที่จะปฏิบัติตามแผน
3. จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบและสถานการณ์รอบด้าน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หน่วยงาน ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนกันและกัน

โดยสรุปแล้วหลักการประสานงานนั้นจะต้องติดต่อดำเนินการโดยตรงกับผู้ที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบ และเกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงองค์ประกอบและสถานการณ์ขององค์กรหรือสภาพแวดล้อม ต้องก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์การ ทั้งนี้สมาชิกกลุ่มต้องเกิดความสมัครใจและยอมรับข้อเสนอในการประสานงานด้วย

การประสานงานจึงเป็นสิ่งสำคัญและ เป็นภารกิจอย่างหนึ่ง ที่จะสามารถทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงานประสบความสำเร็จ ซึ่งภารกิจในการประสานงานนั้น ศิริอร ษัณหัตถ์ (2531, หน้า 134) ได้เสนอว่า จะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้

- 3.1 นโยบาย ตามปกติองค์การจะกำหนดนโยบายไว้ องค์กรซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์การย่อมจะต้องประสานนโยบายระหว่างองค์กร เพื่อให้บรรลุตามนโยบายขององค์การ
- 3.2 ใจ สมาชิกในองค์การล้วนมีวิสัยทัศน์ทั้งสิ้น ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องหรือร่วมกันย่อมต้องอาศัยความร่วมมือและร่วมใจ ตลอดจนความจริงใจที่มีต่อกัน การประสานใจจึงเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่ง
- 3.3 แผน องค์กรโดยทั่วไปจะกำหนดแผนงานและโครงการไว้ตามประเภทของแผนงานและโครงการ ผู้ปฏิบัติงานอาจจะต้องประสานแผนที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกัน ตลอดจนการประสานโครงการที่เกี่ยวข้องด้วย

(Organization Chart) และรายละเอียดของงาน (Job Description) ของหน่วยงาน และตำแหน่งต่าง ๆ ไว้จุดใจให้ทุกคนตั้งใจและเต็มใจทำงานให้แก่องค์กร จัดประสานงานกับ แนวความคิดของผู้บริหารองค์การ ตลอดจนประสานงานกับตำแหน่งต่าง ๆ ทางการบริหารด้วย การประสานงานที่มีประสิทธิภาพมีข้อควรปฏิบัติหลายประการ ผู้บริหารองค์การพึงใช้ภาวะผู้นำใน

ด้านมาประสานกัน (ปฏิบัติงานร่วมกัน) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคม ซึ่งอาจแยกออกเป็น ความคิดและการกระทำ หากประสานเพียงด้านความคิดอย่างเดียวผลงานจะไม่เกิดขึ้นในเรื่อง การประสานงานของหน่วยราชการไทยนั้น ทองปลิว ช่มชื่น (2531, หน้า 83) ได้เสนอทัศนะ ว่ามีการประสานงานอยู่ 2 ลักษณะ คือ การประสานงานในแนวดิ่ง ได้แก่ ประสานนโยบายระดับ สูง คือ สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อยลงมาจนถึงระดับกระทรวง จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ส่วนลักษณะที่ 2 คือ การประสานงานในแนวนอน คือ การประสานวิธีการปฏิบัติ ประสานแผน ระหว่างปฏิบัติด้วยกัน ตั้งแต่คณะกรรมการระดับชาติลงมาจนถึงคณะกรรมการระดับกระทรวง จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ตามลำดับ

สำหรับการประสานงานของกรมการศึกษานอกโรงเรียนนั้น ถือได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่ หรือภารกิจหลัก ซึ่งตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 22) ได้ระบุว่า ถือเป็นหน้าที่หลักที่จะต้องมีการประสานงานทั้งนโยบายและการ ปฏิบัติงาน ประสานประโยชน์ให้เกิดความเข้าใจอันดีในแนวทาง การดำเนินงานระหว่างหน่วย งานของรัฐ เอกชน และองค์การต่างประเทศด้วย การประสานงานมีหลายระดับ คือ ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับจังหวัด สำหรับการประสานงานในระดับจังหวัดนั้นศูนย์การศึกษานอก โรงเรียนจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบภายใต้คำแนะนำ ปรีक्षा ของคณะกรรมการการศึกษานอก โรงเรียนจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ การประสานงานของศูนย์การ ศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดในสายงานปัจจุบันนั้น ทองปลิว ช่มชื่น (2531, หน้า 83) ได้เสนอ สภาพข้อเท็จจริงในการประสานงานระดับจังหวัดให้ทราบว่า ยังเป็นไปในลักษณะขาดการประสาน งานที่ดีด้วยสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้

1. ผู้บริหารบางคนมีบุคลิกลักษณะ เป็นปัจเจกนิยม ไม่มีมนุษยสัมพันธ์ ขาดการประสาน สัมพันธ์ ในการปฏิบัติงานการศึกษานอกโรงเรียนกับหน่วยงานอื่น ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีเจตจำนง จะประสานงานในการปฏิบัติงานกับหน่วยงานอื่น ไม่กล้าทำอย่างเปิดเผย

2. บุคลากรระดับผู้ปฏิบัติงานบางคนยังขาดความรู้ความเข้าใจทิศทาง ขอบเขต บทบาท หน้าที่ที่แน่นอนชัด เจนทั้งของตนเองและหน่วยงานอื่น เป็นผลให้ต่างคนต่างทำ ไม่เกิดพลังกลุ่ม

3. ขาดเครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น เช่น ยานพาหนะ โทรศัพท์ และงบประมาณสนับสนุน

4. ผู้ประสานงานบางคนบุคลิกไม่ดี เช่น ไม่ให้เกียรติแก่ผู้ที่จะไปประสานงาน กิริยาท่าทางไม่เรียบร้อย พูดจาไม่สุภาพ ทำให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีเลย

5. ผู้บริหารระดับหัวหน้าหน่วยงานบางคนยังยึดมั่นการทำงานในแนวดิ่ง (Vertical) ตามสายบังคับบัญชาของตน ขาดความเอาใจใส่เรื่องการประสานงานกับหน่วยงานอื่นอย่างจริงจัง เช่น มุ่งแต่ผลงานในหน่วยงานของตน เพื่อความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่มากขึ้นไปจนลืมถึง การประสานสอดคล้องกับหน่วยงานอื่น

6. ขาดการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือบุคลากรภายในหน่วยงาน

การประสานงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับตัวบุคคล โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ใหญ่ ได้รับการศึกษาดี จึงมีความละเอียดอ่อนต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยม ในการปฏิบัติราชการ แบบดั้งเดิม แต่ก็มิได้หมายความว่าสิ้นหวังเสียเลยจะต้องใช้ความพยายามอดทนและใช้กาลเวลาต่อไป

สำหรับการประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนในระดับอำเภอ นั้น สมบัติ สุวรรณพิทักษ์ และคณะ (2533, หน้า 188-193) ได้เสนอการวิเคราะห์การประเมินผล โครงการพัฒนาระบบ การประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ ซึ่งพบว่า

1. สภาพการดำเนินงานของโครงการพัฒนาระบบประสานงานการศึกษานอกโรงเรียน ระดับอำเภอ ในปีงบประมาณ 2530

1.1 สายการบริหารงานที่ผู้ประสานงานส่วนใหญ่ดำเนินงานในลักษณะ ดังนี้ ผู้ประสานงาน ศึกษาธิการอำเภอ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ศูนย์ฯ จังหวัด ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าสายการบริหารงานดังกล่าวที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมดีแล้ว เพราะสายการบริหารงานในระดับอำเภอของหน่วยงานต่าง ๆ ก็ต้องผ่านนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของอำเภอ นั้น ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดอีกต่อไป ซึ่งก็สอดคล้องกับการบริหารงานทั่ว ๆ ไป ทำให้การดำเนินงานเกิดความคล่องตัวในด้านการประสานงาน

1.2 การสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ ศูนย์ฯ จังหวัด ได้สนับสนุนด้านงบประมาณค่าใช้สอย และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จัดสรรให้ตามความจำเป็น

ศูนย์ฯ จังหวัด มีความเห็นว่า ในการดำเนินงานของผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ ศูนย์ฯ จังหวัด ควรได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ตามลำดับ คือ ยานพาหนะงบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ บุคลากร วัสดุน้ำมันเชื้อเพลิง และค่าซ่อมแซมสถานศึกษา การอบรมเพิ่มเติม การจัดให้มีครูอาสาสมัครเดินสอนครบทุกตำบลและงบประมาณค่าเช่าบ้าน ซึ่งจะเห็นได้ว่าสิ่งต่าง ๆ ที่ขอความสนับสนุนเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะงานการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งขาดยานพาหนะในการติดตามและจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน ก็ทำให้มีอุปสรรคต่อการดำเนินงาน เพราะงานส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ครอบคลุมทั่วทั้งอำเภอ

ลักษณะการปฏิบัติงานของผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ คือ ลักษณะที่ผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนไปประจำอยู่ที่อำเภอ ที่เป็นเช่นนี้เพราะผู้ประสานงานมีเวลาปฏิบัติงานในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ และไม่ต้องมีภาระที่จะต้องรับผิดชอบงานภายในศูนย์ฯ จังหวัด และมีเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติงานของผู้ประสานงานที่ไปอยู่ประจำประสบผลสำเร็จ คือ มีความสามารถในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น เช่น ศึกษาธิการอำเภอ พัฒนาการ สาธารณสุข ฯลฯ มีแผนปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ที่ชัดเจน มีมนุษยสัมพันธ์และมีเจตคติที่ดีในการทำงานแบบผสมผสาน มีความรับผิดชอบ ความมีคุณลักษณะ คุณธรรม รวมทั้งความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้ประสานงาน จะเห็นได้ว่าเป็นคุณลักษณะของผู้ผู้นำที่ดี ฉะนั้นในการที่จะให้เจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ไปประจำเป็นผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ ควรจะได้มีการให้ความรู้หรือพัฒนาความรู้ในด้านการดังกล่าวอย่างเข้ม เพื่อให้ผู้ประสานงานมีความรู้พื้นฐานและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

มีข้อที่น่าสังเกตว่า ศูนย์ฯ จังหวัด บางศูนย์ที่มีจำนวนบุคลากรค่อนข้างมาก และจัดว่าเป็นศูนย์ที่มีความพร้อมมาก เช่น อุบลราชธานี เชียงใหม่ แต่ดำเนินการให้มีผู้ประสานงานฯ แบบ

ประจำพื้นที่เพียงจังหวัดละ 2-3 อำเภอเท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะว่าจังหวัดใหญ่ ๆ มีจำนวนอำเภอมาก เช่น จังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนอำเภอ 20 อำเภอ ถ้าส่งไปประจำพื้นที่อำเภอละ 1 คน ก็จะทำให้บุคลากรทำงานที่ศูนย์ไม่ถึงครึ่งหนึ่ง เป็นข้อสังเกตที่ควรจะต้องหาคำตอบต่อไป

2. ผลการปฏิบัติงานของผู้ประสานงาน

2.1 ภารกิจและหน้าที่ของผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียน

2.1.1 ด้านการวางแผนผู้ประสานงานฯ ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมการจัดทำแผนกับศึกษานิเทศก์อำเภอ ปัญหาอุปสรรคที่พบ คือ ข้อมูลไม่ตรงกับความต้องการของหมู่บ้าน ข้อมูลขาดความชัดเจน บุคลากรของศูนย์ฯ จังหวัด ขาดความรู้เรื่องการวางแผน ดังนั้นในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ จังหวัด ไปทำงานเป็นผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ จึงควรจะต้องพัฒนาความรู้ในการวางแผน และการพัฒนางานการศึกษานอกโรงเรียน เพราะว่าผู้ประสานงานจะต้องทำหน้าที่ในการวางแผน ประสานงานและจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน

2.1.2 ด้านการประสานงาน ปัญหาและอุปสรรคที่พบ คือ หน่วยงานในพื้นที่ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ ผู้ประสานงานรับผิดชอบงานหลายฝ่าย ไม่สามารถปฏิบัติงานด้านการประสานงานได้อย่างเต็มที่ทางศูนย์ฯ จังหวัด ควรต้องประสานงานกับหน่วยงานในระดับจังหวัด ให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของผู้ประสานงานและประสานงานในระดับอำเภอด้วย

2.1.3 ด้านธุรการ-การเงิน ขั้นตอนในการเบิกจ่ายมากและไม่มีเจ้าหน้าที่ธุรการ ในประเด็นนี้กรมควรกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้ชัดเจนและแจ้งให้ศูนย์ฯ จังหวัด ผู้ประสานงาน ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบและถือเป็นแนวปฏิบัติ ผู้ประสานงานควรได้รับความรู้เรื่องธุรการและการเบิกจ่ายเงิน

ด้านการนิเทศติดตามผล ปัญหาและอุปสรรคของการนิเทศ ติดตามผล คือ ขาดงบประมาณ ยานพาหนะ ขาดเครื่องมือในการนิเทศติดตามมีเวลาในการติดตามงานน้อย

ผลการปฏิบัติงานของผู้ประสานงานฯ อำเภอ เมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมต่าง ๆ ก่อนมีผู้ประสานงานและหลังมีผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ พบว่าส่วนใหญ่ได้ผลเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในด้านข่าวสารข้อมูลและทักษะอาชีพกิจกรรมต่าง ๆ ทุกกิจกรรม

เพิ่มขึ้น ส่วนการศึกษาสายสามัญมีบางกิจกรรมที่ลดลง เช่น การศึกษาสายสามัญประเภทชั้นเรียนระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลายลดลง และการศึกษาสายสามัญประเภทตนเองระดับประถมศึกษาลดลง ทั้งนี้เป็นแนวโน้มปกติของกิจกรรมเหล่านี้อยู่แล้ว แม้จะไม่มีผู้ประสานงานการศึกษา นอกโรงเรียนระดับอำเภอและอาจเนื่องมาจากผลของการขยายการศึกษา นอกโรงเรียนอย่างเต็มพื้นที่ ประกอบกับผลของการมีผู้ประสานงานการศึกษา นอกโรงเรียนระดับอำเภอที่มีส่วนประชาสัมพันธ์ หรือแนะนำให้ผู้เรียนมีความเข้าใจในหลักสูตรการเรียนที่เทียบเคียงกันได้ ตลอดจนสอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมของผู้เรียน

สำหรับกิจกรรมข่าวสาร ข้อมูล และวิชาชีพ เพิ่มขึ้นทุกกิจกรรม เพราะผู้ประสานงานมีส่วนเข้าไปมีบทบาทในด้านการวางแผน ประสานงานในการจัดกิจกรรมในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 การสนับสนุนการปฏิบัติงานจากจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ด้านการฝึกอบรมผู้ประสานงานฯ เคยได้รับการสนับสนุนด้านการฝึกอบรมเกี่ยวกับการทำหน้าที่ในการดำเนินงานการศึกษา นอกโรงเรียน ร้อยละ 58.60 และยังไม่เคยได้รับการฝึกอบรมการจัดทำแผนจุลภาค ร้อยละ 53.80 จะเห็นได้ว่าผู้ประสานงานที่ได้รับการฝึกอบรมด้านการจัดทำแผนจุลภาค มีจำนวนไม่น้อย อาจเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในด้านการวางแผน การดำเนินงาน การประสานงานการจัดกิจกรรมการศึกษา นอกโรงเรียนของผู้ประสานงาน ซึ่งศูนย์ฯ ภาค และศูนย์ฯ จังหวัด อาจจะให้วิธีการนิเทศติดตามผลการทำงานหรือให้ผู้ประสานงานการศึกษา นอกโรงเรียนระดับอำเภอได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงาน หรือพาไปดูงานในอำเภอที่มีผู้ประสานงานฯ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

สำหรับความคิดเห็นของผู้ประสานงานฯ ที่มีต่อการปฏิบัติงาน พบว่า ผู้ประสานงานมีความเห็นในทางบวกต่อการเป็นผู้ประสานงาน เช่น ทำหน้าที่ผู้ประสานงานเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น มีความมั่นใจในการปฏิบัติงานมาก มีความเต็มใจและสมัครใจได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ ในระดับอำเภอและได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงาน ในการที่ผู้ประสานงานมีความคิดเห็นในทางบวกต่อการเป็นผู้ประสานงาน ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ประสานงานมีขวัญและกำลังใจดีในการทำงาน ทำให้สามารถทำหน้าที่ของผู้ประสานงานได้อย่างดีและมีประสิทธิภาพ

3. ความคิดเห็นของนายอำเภอและศึกษานิเทศก์อำเภอที่มีต่อผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ

3.1 ด้านนโยบายและหลักการของผู้ประสานงาน

นายอำเภอและศึกษานิเทศก์อำเภอเห็นด้วยกับนโยบายและหลักการของผู้ประสานงานฯ อำเภอ ในส่วนที่จะช่วยสนับสนุนการพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐ สนับสนุนให้เกิดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนในระดับอำเภอเพิ่มขึ้นทั้งปริมาณและคุณภาพ ช่วยในการติดตามงานการศึกษานอกโรงเรียนได้ทั่วถึงกว้างขวางชัดเจน และมีส่วนทำให้การประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนในอำเภอสะดวกรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ในระดับอำเภอมาก ที่เป็นเช่นนั้นเพราะผู้ประสานงานฯ อำเภอสามารถเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินงานพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียนในด้านการประสานงานและการจัดกิจกรรมการศึกษาในระดับพื้นที่ได้โดยตรง และสามารถจัดกิจกรรมได้ตรงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งมีส่วนช่วยเสริมนโยบายการพัฒนาชนบทของอำเภอด้วย

3.2 ด้านการปฏิบัติงานผู้ประสานงานอำเภอ

ผู้ประสานงานฯ อำเภอ มีส่วนกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนให้กว้างขวาง และมีส่วนช่วยให้การจัดกิจกรรมได้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่ได้มาก ที่เป็นเช่นนั้นเพราะว่าผู้ประสานงานฯ อำเภอได้ไปอยู่ในพื้นที่ทำให้มีเวลาในการศึกษาข้อมูล และความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่จะรับบริการงานการศึกษานอกโรงเรียนสามารถนิเทศ ติดตามผลงานได้อย่างทั่วถึง และอย่างต่อเนื่องรวมทั้งทำให้ประชาชนในพื้นที่และเจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอได้เข้าใจถึงกิจกรรมงานการศึกษานอกโรงเรียน อันจะส่งผลต่อการประสานงานในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนในพื้นที่ต่อไป

3.3 ด้านความต้องการและความคาดหวังจากผู้ประสานงานฯ อำเภอ

นายอำเภอและศึกษานิเทศก์อำเภอมีความต้องการและคาดหวังว่าจะได้รับประโยชน์จากผู้ประสานงานฯ ในเรื่องการนำข้อมูลไปใช้ในการปฏิบัติงานตามแผน กชช. หรือแผนพัฒนาชนบทระดับอำเภอ การประสานสัมพันธ์กิจกรรมการศึกษาและการพัฒนาในระดับพื้นที่ การประสานงานการปฏิบัติงานกับองค์กรในระดับท้องถิ่น การติดตามประเมินผลการดำเนินงานการ

ศึกษานอกโรงเรียนในพื้นที่ และการร่วมใช้ทรัพยากรบุคคล สื่อ วัสดุอุปกรณ์ในระดับมาก เพราะว่าการมีผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ จะทำให้มีบุคลากรที่ทำงานด้านการพัฒนาชนบท ด้านการศึกษานอกโรงเรียนระดับพื้นที่ ซึ่งจะสามารถทำให้สามารถวางแผนพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียนในระดับอำเภอ ได้ตรงกับความต้องการของประชาชน

จากการที่กล่าวมาข้างต้น ก็ได้ให้ข้อ เสนอแนะ เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

1. ในเรื่องสายงานการบังคับบัญชาผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียน อำเภอเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนในระดับอำเภอ ลักษณะการปฏิบัติงานของผู้ประสานงานเป็นข้าราชการของศูนย์ฯ จังหวัด ซึ่งไปปฏิบัติงานที่อำเภอ สภาพการทำงานจึงเหมือนกับข้าราชการในสังกัดของอำเภอ ซึ่งความไม่ชัดเจนในสายงานการบังคับบัญชานี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิบัติงานได้ แม้ว่าจากผลการวิจัยจะชี้ให้เห็นว่าผู้ประสานงานส่วนมากมีความพึงพอใจที่จะปฏิบัติงานภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแล ของศึกษาธิการอำเภอ แต่ก็มีผู้ประสานงานบางส่วนที่จะพยายามทำงานเป็นอิสระ โดยอ้างเหตุผลว่าเป็นข้าราชการของศูนย์ฯ จังหวัด จึงควรที่จะได้มีการติดตามศึกษาความชัดเจนในประเด็นสายการบังคับบัญชา และมีการสัมมนาผลดังกล่าว พร้อมทั้งแสวงหาแนวทางที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงหลักการและความคล่องตัวของการปฏิบัติงานของผู้ประสานงานประกอบกัน

2. ในเรื่องการสนับสนุนการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ จังหวัด ผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ มีความใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมาย มีความจำเป็นที่จะต้องทำงานอย่างรวดเร็วและคล่องตัว แต่เนื่องจากผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนยังต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรในการบริหารงานจากศูนย์ฯ จังหวัด โดยเฉพาะการสนับสนุนในด้านอุปกรณ์ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนทั้งสายอาชีพและสามัญ ดังนั้นศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจึงควรมีการจัดระบบและวางมาตรฐานและแนวทางในการสนับสนุนและช่วยเหลือให้การปฏิบัติงานของผู้ประสานงานมีความคล่องตัวด้วย ปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นในการทำงาน คือ ความไม่เข้าใจระหว่างผู้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่พิสด และเจ้าหน้าที่การเงินของศูนย์ฯ จังหวัด ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากศูนย์ฯ จังหวัด ไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้อย่างชัดเจนนั่นเอง ความล่าช้าและไม่พร้อมในด้านการสนับสนุนการปฏิบัติงานของจังหวัดย่อมส่งผลต่อการจัดกิจกรรมที่ทันต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

3. ในด้านลักษณะของการปฏิบัติงานของผู้ประสานงานจากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า ผู้ประสานงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่แบบอยู่ประจำที่อำเภอ เป็นวิธีที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพกว่าผู้ประสานงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่แบบชั่วคราว ได้ชี้ให้เห็นว่าการทำงานแบบเต็มเวลาและอย่างต่อเนื่องเป็นวิธีการที่ดีที่สุด เพราะสามารถเข้าถึงพื้นที่ทุกระดับ ดังนั้นในการดำเนินงานผู้ประสานงานอำเภอ ศูนย์ฯ จังหวัด ควรที่จะพิจารณาขยายโดยวิธีพิจารณาอย่างรอบคอบ กล่าวคือพื้นที่ใดที่ไม่มีความพร้อมในด้านบุคลากรก็ไม่ควรให้มีผู้ประสานงาน ถ้าไม่ใช่ไปอยู่ประจำ เพราะการทำงานเพื่อเอาเพียงปริมาณโดยไม่สนใจคุณภาพ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายในระยะยาว เพราะงานการศึกษา นอกโรงเรียนต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเป็นสำคัญ การมีผู้ประสานงานที่ไม่มีความพร้อมควร เป็นเรื่องที่น่าจะหลีกเลี่ยงอย่างยิ่ง

4. ในด้านความรู้และทักษะของผู้ประสานงาน แม้ว่ากรมการศึกษานอกโรงเรียนจะมีการอบรมบุคลากรที่ทำหน้าที่ผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ แต่ก็เป็นการอบรมที่ยังขาดความเข้มข้นและต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้ว่าบุคคลเหล่านี้ยังขาดความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างมาก โดยเฉพาะขาดความรู้ในด้านการวางแผน กรมการศึกษานอกโรงเรียน จึงควรที่จะต้องวางระบบในการพัฒนาผู้ประสานงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถมีความรู้และทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ โดยเน้นด้านการวางแผนและการวิจัยเชิงคุณภาพ

5. ในด้านผลการปฏิบัติงานของผู้ประสานงาน จากผลการประเมินผู้ประสานงานประสบความสำเร็จในด้านการประสานงาน แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนที่ยังขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ อย่างไรก็ตามผู้ประสานงานอำเภอไม่สามารถที่จะเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองได้ทั้งหมด จึงควรที่จะได้มีการสร้างเครือข่ายการเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่โดยอาศัยองค์กรชุมชน ที่มีอยู่นอกเหนือไปจากการใช้ครูอาสาฯ ทั้งนี้เพราะในชุมชนมีหน่วยงานต่าง ๆ เก็บรวบรวมข้อมูลอยู่แล้ว เช่น เกษตร อนามัย พัฒนาชุมชน จึงควรที่จะได้แสวงหารูปแบบและวิธีการของการสร้างเครือข่ายข้อมูลเพื่อการวางแผนในระดับตำบลและหมู่บ้านต่อไป

นอกจากนี้กองพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียน กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2534, หน้า 5-9) ได้เสนอรูปแบบการประสานงานต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางการประสานงานในพื้นที่

การประสานงาน ได้แก่ การจัดระเบียบการทำงาน เพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ทุก ๆ ฝ่ายร่วมมือปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อนขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้ เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์

การประสานงานยังมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการประสานงานเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ซึ่งจะเริ่มมีการประสานงานตั้งแต่เริ่มต้นของการทำงานระหว่างการดำเนินงานตามโครงการใดโครงการหนึ่ง จนกระทั่งสิ้นสุดการทำงานโครงการนั้น ๆ โดยการศึกษาสภาพปัญหา รูปแบบการทำงาน วิธีการดำเนินงาน และการประเมินผล การประสานงานที่ดีนั้นจะทำให้ขจัดปัญหาซึ่งมักจะเกิดขึ้นกับการดำเนินงานตามโครงการที่ต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของบุคคลหลายฝ่าย และหลายหน่วยงาน

การประสานงานเป็นเรื่องของการเกี่ยวข้องกับบุคคลหรือกลุ่มที่ทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดผลสำเร็จร่วมกัน การประสานงานจะไม่เกิดขึ้นถ้าต่างคนต่างก็คิดถึงประโยชน์ส่วนตน โดยไม่ยอมรับประโยชน์ของคนส่วนรวม การประสานงานจะเกิดเป็นรูปร่างขึ้นได้หากทุกคนต่างช่วยกันเอาใจใส่และไม่ดูดาต่อการงานที่คนอื่นกระทำ และยินดีจะช่วยเหลือในการป้องกันหรือแก้ปัญหาอย่างจริงจัง เจตนารมณ์ร่วมกันดังกล่าวนี้เป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยตั้งแต่ละบุคคลให้หันมาร่วมมือกันสร้างเสริมสมรรถภาพและทรัพยากร เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกันในการพัฒนา จึงอาจกล่าวได้ว่า การประสานงานเป็นการทำงานเพื่อให้เกิดความร่วมมือ ความเข้าใจ และความคล่องตัวในการทำงาน เพื่อให้การดำเนินงานกิจกรรมนั้นบรรลุเป้าหมายตามต้องการ รูปแบบการประสานงานมีดังนี้

1. รูปแบบการประสานงานภายในองค์กรและภายนอกองค์กร

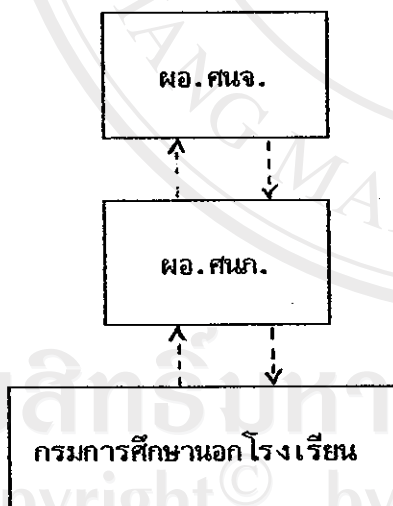
1.1 การประสานงานภายในองค์กร คือ การประสานงานในระหว่างหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งการประสานงานในลักษณะนี้สำหรับเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ ได้แก่ การประสานงานกับผู้อำนวยการศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนภาค และกรมการศึกษานอกโรงเรียน

1.2 การประสานงานภายนอกองค์กร คือ การประสานงานกับหน่วยงานอื่นหรือ
ประสานงานกับบุคคล คณะบุคคล การประสานงานภายนอกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน
ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด ได้แก่ หน่วยงานพัฒนาชุมชน สาธารณสุข เกษตร ในระดับ
จังหวัดและองค์กรหมู่บ้าน ผู้นำหมู่บ้าน และประชาชนทั่วไป

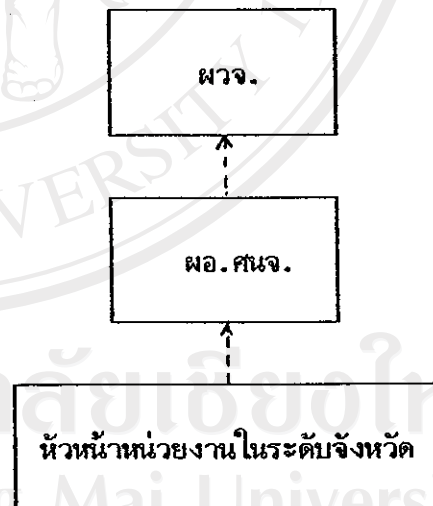
2. รูปแบบการประสานงานในแนวดิ่งและแนวนอน

2.1 การประสานงานในแนวดิ่ง คือ การประสานงานเพื่อการบริหารในระดับสาย
บังคับบัญชา ในที่นี้ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจะต้องศึกษาระบบการบริหารของกรมการศึกษาออก
โรงเรียน และจะต้องประสานกับหน่วยราชการในระดับจังหวัด ดังแผนภูมิต่อไปนี้

รูปแบบการประสานงานภายในองค์กร



รูปแบบการประสานงานภายนอกองค์กร



2.2. การประสานงานในแนวนอน คือ การประสานงานกับผู้ที่ทำงานในระดับเดียวกัน
กัน เช่น ผู้บริหารศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด จะต้องประสานงานกับผู้บริหารหน่วยงานใน
ระดับจังหวัด ไม่ว่าการประสานงานในรูปแบบใดก็ตาม ย่อมมีวิธีประสานงานอยู่ 2 วิธี คือ

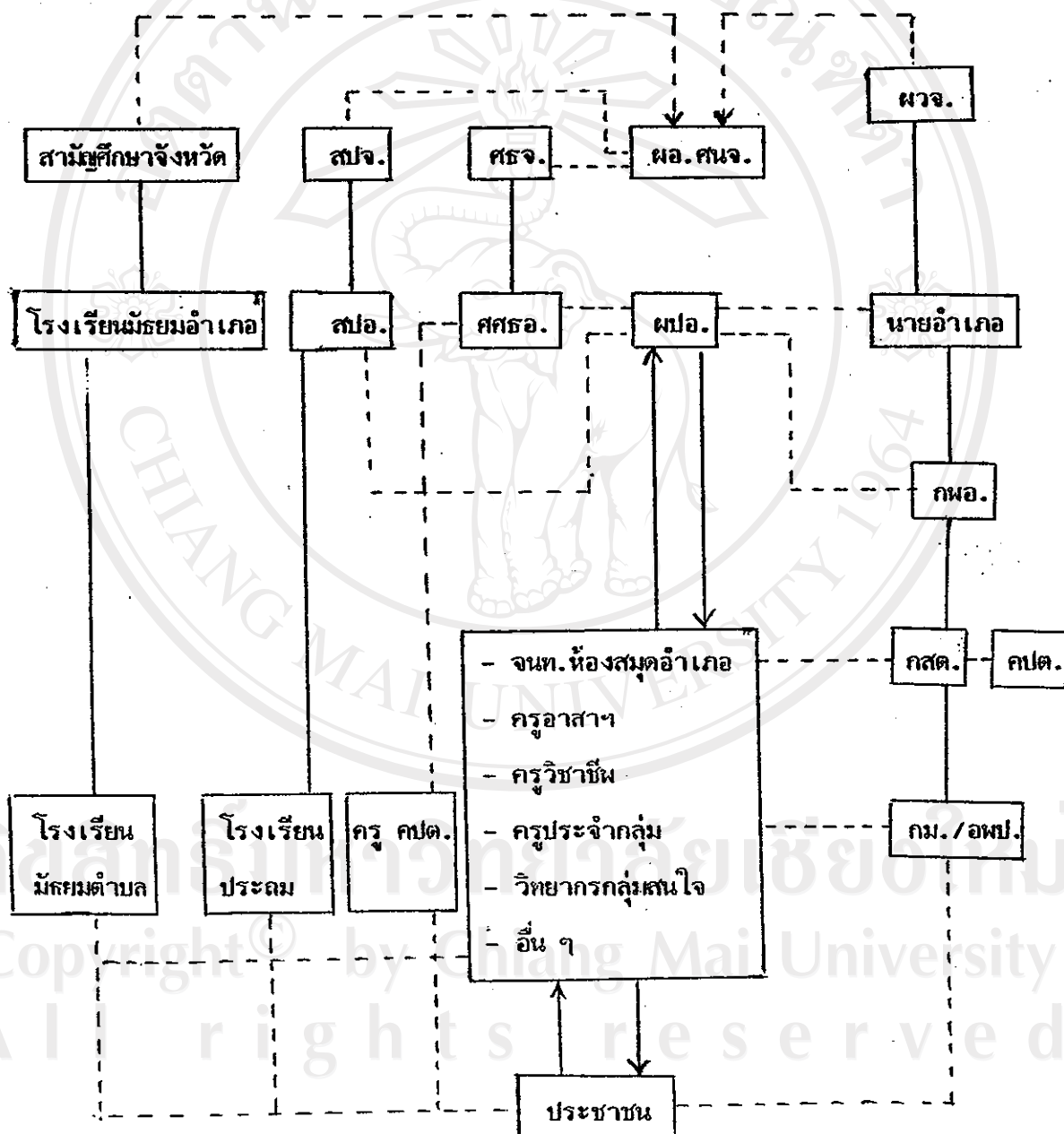
2.2.1 วิธีประสานงานอย่างเป็นทางการ เป็นการประสานงานในแนวดิ่ง คือ
เป็นไปตามสายบริหาร (Line Staff) ลักษณะการประสานงานในลักษณะนี้ผู้ประสานงานจำเป็น

ประสานงานอย่างเป็นทางการเหมาะสมกับงานในลักษณะการสั่งการ การรายงานการปฏิบัติงาน ข้อเสนอแนะ การขอความช่วยเหลือและการตัดสินใจ

2.2.2 วิธีประสานงานแบบไม่เป็นทางการ คือ การประสานงานที่ไม่ดำเนินไปตามสายงาน แต่อาศัยความสัมพันธ์กันเคยส่วนตัวระหว่างบุคคลต่อบุคคล (Social Contact) ระบบราชการทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการของแต่ละบุคคล การประสานในลักษณะดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับสังคมที่เป็นลักษณะเบื้องต้น (Primary) ส่วนมาตรฐาน 80 % ช่วยให้งานประสบความสำเร็จได้ง่ายขึ้น แต่ต้องระมัดระวังมิให้เกิดข้อขัดแย้งหรือฝ่าฝืนระเบียบราชการจนเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมเสียต่อส่วนรวม การเลือกพิจารณาวิธีประสานงานแบบใด ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมของงานด้วย

3. ขอบเขตของการประสานงานเพื่อการวิจัย การประสานงานที่จะศึกษา ได้แก่ ด้านการวางแผนนโยบาย การวางแผน การบริหารกิจกรรมและโครงการ การสำรวจกลุ่มเป้าหมาย การจัดกิจกรรม การใช้ทรัพยากรร่วมกันและด้านบุคลากร ฯลฯ โดยจะศึกษาการประสานงานในระดับต่าง ๆ ดังนี้ การประสานงานในระดับท้องถิ่น ได้แก่ การประสานงานในด้านการศึกษาระหว่างโรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษา และศูนย์ฯ จังหวัด การประสานงานในระดับจังหวัด ได้แก่ การประสานงานในการจัดการศึกษาระหว่างศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ และคณะกรรมการมัธยมศึกษาจังหวัด และการประสานงานในส่วนกลาง ได้แก่ การประสานงานในการจัดการศึกษาของหน่วยงานกรมการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมสามัญศึกษา

4. กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนกับการประสานงาน การจัดการศึกษานอกโรงเรียนมีขอบเขตกว้างขวางทั้งด้านพื้นที่ กิจกรรม และกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ กรมการศึกษานอกโรงเรียนไม่สามารถรับผิดชอบงานนี้ได้ทั้งหมด จากการติดตามผลการจัดการศึกษานอกระบบ โรงเรียนในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ 2527 พบว่า หน่วยงานที่จัดกิจกรรมการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่เป็นภาครัฐบาล 11 กระทรวง 186 โครงการ และเป็นของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 14 โครงการ โดยเป็นของกระทรวงศึกษาธิการ 41 โครงการ นอกจากนี้ยังพบว่าการจัดการศึกษานอกโรงเรียนดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะมีหลายหน่วยงานที่จัดเป็นจำนวนมาก แต่ว่ามีลักษณะการจัดเป็นอิสระต่อกัน การประสานงานระหว่างกันยังไม่มีระบบ ทำให้ลดประสิทธิภาพและไม่ประหยัดทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด



ปัญหาการประสานงานที่ไม่เป็นระบบและจำเป็นต้องพัฒนา

1. การขาดการประสานงานกันอย่างไม่เป็นระบบ จะทำให้การพัฒนากิจกรรม/องค์กร เป็นไปได้ยาก ตัวอย่างเห็นได้ชัดการติดตามผลและประเมินผลจะทำให้วิเคราะห์ผลผลิตที่ได้จากการประเมินไม่สามารถสรุปวิเคราะห์ร่วมกับปัจจัยที่ส่งไปได้อย่าง
2. บุคลากรจำเป็นต้องศึกษาระบบการประสานงานเป็นอันดับแรก
3. องค์กรจะต้องมีแผนการดำเนินงานและจัดแผนภูมิการประสานงานให้ชัดเจนแต่ละ Line Staff ขององค์กร
4. แนวทางส่งเสริมซึ่งกันและกัน ต้องพิจารณาทรัพยากรและปัจจัยร่วมกัน (ป้องกัน ความซ้ำซ้อน)
5. กลุ่มเป้าหมายและกิจกรรมจะต้องวิเคราะห์จำแนกแต่ละกิจกรรม โครงการให้ชัดเจน ในระดับส่วนกลาง/ภูมิภาค/ท้องถิ่น
6. การประชาสัมพันธ์ การติดตามผล และการประสานงาน มีความจำเป็นต้องใช้ควบคู่ กันไป
7. ต้องศึกษาโครงสร้างของสังคมไทย ซึ่งส่วนใหญ่ใช้วิธีการทางสังคมวิทยาเข้ามา ประยุกต์ จะได้ผลงานสำเร็จ ซึ่งเป็นไปในลักษณะการพึ่งพาตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรที่รับผิดชอบ ซึ่งจะต้องช่วยเหลือกันโดยอาศัยปฏิกริยาทางสังคม (Social Interaction) เข้ามา วิเคราะห์ด้วย โดยเฉพาะสังคมบท

เอกชัย ปานเม่น (2532, หน้า 60) ได้วิเคราะห์การประสานงานการศึกษาของโรงเรียนในโครงการการศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขตชนบทยากจน (กศ.พช.) ซึ่งพบว่า

1. โรงเรียนในโครงการการศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขตชนบทยากจนจังหวัดเชียงราย มีการประสานงานการศึกษานอกระบบ โดยจำแนกวิธีการประสานงานออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ การประสานงานโดยแผนงานมีผู้นำในการประสาน การประสานงานแบบปรับตัวเข้าหากันโดยมีองค์กรหลักและการประสานงานแบบปรับตัวเข้าหากันโดยมีการแลกเปลี่ยนอย่างเป็นระบบ

2. พบว่าโรงเรียนในโครงการการศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขตชนบทยากจนจังหวัด เชียงราย มีการจัดการศึกษานอกระบบทั้ง 3 ประเภท คือ การให้การศึกษาพื้นฐาน การให้การ

ศึกษาอาชีพ และการให้การศึกษาด้านข่าวสารข้อมูล แต่โรงเรียนที่ไม่พบว่ามีภาระงานจัดการศึกษาเฉพาะด้านข่าวสารข้อมูลประเภทเดียว ส่วนโรงเรียนที่มีการประสานงานนั้นจัดการศึกษานอกระบบทั้ง 3 ประเภท แต่จัดในปริมาณที่แตกต่างกัน คือ โรงเรียนที่ไม่พบว่ามีภาระงานได้จัดกิจกรรมการศึกษานอกระบบน้อยกว่าโรงเรียนที่มีการประสานงาน และโรงเรียนที่มีการประสานงานมากจะจัดกิจกรรมการศึกษานอกระบบในปริมาณมากกว่าโรงเรียนที่มีการประสานงานน้อย

3. เงื่อนไขที่สัมพันธ์กับระดับการประสานงานประกอบด้วย การยอมรับว่าเป้าหมายการประสานงานและการแก้ไขปัญหาพร้อมกันมีความสำคัญ มีการวิเคราะห์ข้อจำกัดของทรัพยากรของหน่วยงานที่ต้องใช้ร่วมกัน มีการวิเคราะห์และแก้ปัญหาร่วมกันระดับสูงและระดับปฏิบัติ มีการตกลงในเป้าหมายการทำงานร่วมกันระดับสูงและระดับปฏิบัติ การเล็งเห็นว่ามีการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่สำคัญกว่า การหวังว่าจะได้รับความไว้วางใจให้ร่วมงานโครงการในอนาคต การที่เห็นวาทะกิจกรรที่ประสานงานมีความสัมพันธ์ในโครงสร้างและการปฏิบัติ การที่เห็นว่ามีข้อผูกพันระหว่างหน่วยงานให้ทำงานร่วมกัน และการที่เห็นว่าผู้มีอำนาจระดับสูงคิดว่าเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน

การค้นพบดังกล่าวได้สอดคล้องกับงานวิจัยของ สุกุล ทองคำ (2532, หน้า 102) ซึ่งได้ทำการศึกษาค้นคว้าประกอบที่ส่งผลต่อการประสานงานโครงการการศึกษานอกโรงเรียนระหว่างศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเชียงใหม่กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า บุคลากรของหน่วยงานทั้ง 6 หน่วยงาน มีการรับรู้ในเรื่องนโยบาย วัตถุประสงค์ภาระหน้าที่ของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ขอบข่ายของประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่รับบริการ ลักษณะกิจกรรมที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดจัดบริการ มีทัศนคติและมีความคาดหวังมากและให้ความสำคัญในเรื่องของความร่วมมือในนโยบาย เป้าหมาย ตลอดจนการดำเนินโครงการการศึกษานอกระบบ

ปัญหาอุปสรรคในเรื่องของผู้ประสานงาน ทีมงาน วิธีการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติการบริหารขององค์การ ผู้บริหารเบื้องต้น และกระบวนการปฏิบัติงาน ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า เป็นปัญหามากไม่ว่าจะจำแนกตามระดับอำเภอ จังหวัด หรือตามลักษณะหน่วยงาน ไม่มีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ส่วนงานวิจัยของ เกลิมชัย สุขจิตต์ (2533, หน้า 101-102) ได้ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของการประสานงานการวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมระดับจังหวัด ของ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในเขตการศึกษา 8 ซึ่งก็พบว่า

ปัจจัยด้านบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณสมบัติของผู้ประสานงานที่ยืนดีและเต็มใจรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของผู้อื่น เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของการประสานงาน ที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ส่วนปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหารงานการวางแผนพัฒนาการศึกษา ด้านระเบียบกฎหมาย และด้านรูปแบบการประสานงาน เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของการประสานงานในระดับปานกลาง

ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานการวางแผนพัฒนาการศึกษา ด้านระเบียบ กฎหมาย ด้านรูปแบบการประสานงานและด้านบุคลากร เป็นปัญหาและอุปสรรคของการประสานงานในระดับปานกลาง

นอกจากนี้กลุ่มประชากร ได้แสดงความคิดเห็น ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ผู้บริหารหน่วยงานระดับจังหวัดควรให้ความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ระดับจังหวัด ไม่เปลี่ยนตัวบุคคลผู้เป็นคณะทำงานวางแผนฯ บ่อย รวมทั้งในช่วงการทำแผนควรมอบหมายให้จัดทำแผนเพียงอย่างเดียว
2. ควรจัดตั้งคณะกรรมการวางแผนการศึกษา ระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน
3. ควรเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ โครงสร้างการบริหารงานและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาการศึกษา ให้ทุกหน่วยงานทราบ
4. ควรจัดตั้งศูนย์ข้อมูลสถิติและวางแผนของจังหวัด และมีสถานที่เฉพาะสำหรับให้คณะทำงานวางแผนฯ ทำงาน
5. ควรจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินงานการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ให้จังหวัด
6. ควรมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการศึกษา ที่จัดทำขึ้นอย่างต่อเนื่องและจริงจัง
7. หน่วยงานต้นสังกัดระดับกระทรวงควรนำแผนพัฒนาการศึกษา ของจังหวัด ไปพิจารณาประกอบการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ ให้หน่วยงานระดับจังหวัด
8. กระทรวงศึกษาธิการควรออกกฎหมาย ระเบียบ เกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ที่มีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง ให้ทุกหน่วยงานในสังกัดถือปฏิบัติ

จากอุปสรรคปัญหาดังกล่าวนั้น ยังพบในงานวิจัยของ สำเร็จ เนตรนพรัตน์ (2528, หน้า 48) ได้ทำการศึกษาในเรื่องสภาพปัญหาและความต้องการในการประสานงานการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน ของสถานศึกษาระดับวิทยาลัย ในจังหวัด เชียงราย ซึ่งได้สิ่งที่ค้นพบปัญหาเรียงตามลำดับ ดังนี้

สภาพปัญหาในการประสานงานการจัดกิจกรรมการศึกษานอกระบบ พบว่าที่เป็นปัญหามากเรียงตามลำดับ ดังนี้

1. ขาดการติดตามผลและประเมินผลร่วมกัน
2. ขาดงบประมาณในการดำเนินงาน
3. ขาดเจ้าหน้าที่ประสานงานในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน โดยเฉพาะ
4. ขาดการประชาสัมพันธ์ เกี่ยวกับงานด้านการศึกษานอกระบบ
5. ขาดเจ้าหน้าที่ติดตามผลและประเมินผลงานด้านกิจกรรมการศึกษานอกระบบ โดยเฉพาะ
6. ขาดวัสดุอุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือในการปฏิบัติงาน
7. เป้าหมายและวิธีดำเนินงานของแต่ละวิทยาลัยแตกต่างกัน
8. มีระบบเล่นพรรคเล่นพวกในการปฏิบัติงานด้านการศึกษานอกระบบ
9. นโยบายของวิทยาลัยเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการศึกษานอกระบบยังไม่เด่นชัด
10. การปฏิบัติงานของแต่ละวิทยาลัยยังไม่ส่งเสริมสนับสนุน
11. ขาดความมั่นใจในนโยบายการศึกษานอกระบบของวิทยาลัย
12. ขาดเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่ทำหน้าที่หารือเกี่ยวกับงานเฉพาะ เรื่อง
13. โครงสร้างการบริหารของวิทยาลัยยังไม่ชัดเจน ส่วนปัญหาอื่น ๆ นอกจากนี้จะอยู่ในระดับปานกลางลงไปจนไม่เป็นปัญหา

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงควรจะต้องมีการศึกษาถึงรูปแบบการประสานงานอย่างจริงจัง อันจะนำไปสู่การดำเนินงานของกิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปด้วยดี ดังนั้นจึงได้มีความพยายามทำการศึกษาถึงรูปแบบการประสานงานของหน่วยงานการศึกษานอกระบบขึ้นมาในหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจโครงการการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการประสานงานด้านเยาวชนการศึกษานอกโรงเรียน (2530, หน้า 89-90) ซึ่งผลการศึกษพบว่า

การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับกรม หน่วยงานระดับกรมมีการประสานงานด้านการศึกษาปัญหา วางแผนและปฏิบัติโครงการในอัตราปานกลางและการติดตามประเมินผลอยู่ในอัตราค่อนข้างต่ำ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานระดับจังหวัดแล้วปรากฏว่าหน่วยงานระดับจังหวัดมีอัตราการประสานงานต่ำกว่าระดับกรมมาก ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของจังหวัด ลักษณะการประสานงานเป็นการขอความร่วมมือในการปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวมากกว่าจะมีรูปแบบเป็นทางการ

ทางด้านบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานนั้น พบว่า โดยเฉลี่ยแล้วสำนักงานเกษตรจังหวัดมีบทบาทมากที่สุดในการเข้าร่วมโครงการกับหน่วยงานอื่น รองลงมา คือ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด การประสานงานส่งเสริมเยาวชนระดับอำเภอ พบว่า การประชุมผู้แทนหน่วยงานนี้ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การประสานงานส่งเสริมเยาวชนระดับตำบล จากการศึกษาพบว่าผู้นำท้องถิ่นในตำบลให้ความร่วมมือด้วยดี ทั้งทางด้านการประชาสัมพันธ์และการจัดเตรียมสถานที่ฝึกอบรมหรือทำกิจกรรมกลุ่มตามที่โครงการขอมา และตัวเยาวชนก็มีความสนใจเข้าร่วมโครงการ

จากข้อมูลที่ได้จากการวิจัยสามารถสรุปได้ว่า การประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กและเยาวชนนอกกระบบ โรงเรียน ซึ่งไม่ได้ทำอย่างจริงจังตามที่กำหนดไว้ในบทบาทหน้าที่ ในขณะที่ด้วยกันทุกฝ่ายก็เห็นพ้องต้องกันว่าควรจะมีการประสานงานอย่างมีระบบ เป็นเรื่องที่สำคัญและควรมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายประสานงาน

นอกจากนี้ กองพัฒนาการศึกษา นอกโรงเรียน (2534, หน้า 29) ยังได้ศึกษาวิจัยในเรื่องรูปแบบการประสานงานของการจัดการศึกษาในระบบ โรงเรียนและการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน ซึ่งพบว่า

1. รูปแบบของการประสานงานในทัศนะของผู้บริหาร

1.1 กิจกรรมที่ควรดำเนินการร่วมกัน ผู้บริหารส่วนใหญ่มีความเห็นว่ากิจกรรมที่ควรทำร่วมกัน ได้แก่ การจัดที่อ่านหรือแหล่งข่าวสาร ข้อมูลภายในหมู่บ้าน กิจกรรมวันสำคัญ ประเพณีต่าง ๆ ศิลปวัฒนธรรม กิจกรรมนันทนาการ การกีฬา การจัดนิทรรศการ การประชาสัมพันธ์ การจัดอบรมบุคลากร กิจกรรมอนามัยและเด็ก การสัมมนาทางวิชาการ การฝึกทักษะวิชาชีพให้แก่ประชาชน การจัดศูนย์แนะแนวการศึกษาและอาชีพ พัฒนาคุณภาพชีวิต

1.2 วิธีการดำเนินงาน ผู้บริหารส่วนใหญ่ควรมีการกำหนดนโยบายการทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานวางแผนโดยการจัดประชุมคณะทำงาน ร่วมดำเนินกิจกรรมและรับผิดชอบด้วยกันในเรื่องระยะเวลา งบประมาณและบุคลากร ให้มีการนิเทศติดตามผลและประชาสัมพันธ์กิจกรรมในลักษณะร่วมกันทำหรือแยกกันทำก็ได้

1.3 กลุ่มเป้าหมายของกิจกรรม ผู้บริหารส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า กลุ่มเป้าหมายที่หน่วยงานระดับต่าง ๆ ควรทำด้วยกัน ได้แก่ กลุ่มเด็กก่อนวัยเรียน กลุ่มเยาวชน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มแม่บ้าน (สตรี) ประชาชนในเขตชุมชนแออัด กลุ่มผู้นำท้องถิ่น กลุ่มอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม กลุ่มผู้จบประถมศึกษาปีที่ 6

1.4 ปัจจัยที่ควรได้รับการสนับสนุน ปัจจัยที่ควรได้รับการสนับสนุน ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์การฝึกอบรมการเรียนการสอน อาคารสถานที่ วิทยากร สื่อประเภทต่าง ๆ การฝึกอบรมและกิจกรรมการแนะแนว

1.5 การประชาสัมพันธ์ ผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นว่ากิจกรรมการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพนั้น ควรจะมีคณะทำงานที่คัดเลือกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีอาคารสถานที่ทำงาน สื่อ งบประมาณ แผนการดำเนินงาน การนิเทศติดตามผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ

1.6 ข้อเสนอแนะ ผู้บริหารได้ให้ข้อเสนอแนะว่าการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจะมีคณะทำงานโดยเฉพาะ มีการทำแผนการดำเนินงานร่วมกัน ประสานการทำงาน โดยการจัดประชุมแบบทางการ ไม่เป็นทางการ มีการใช้ข้อมูลสารที่เป็นปัจจุบันและปรับปรุงการดำเนินกิจกรรมอยู่ตลอดเวลา

2. รูปแบบการประสานงานในทหระณะของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ

2.1 ด้านอาคารสถานที่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความต้องการสนับสนุนด้านอาคารสถานที่

2.2 ด้านวัสดุอุปกรณ์ แสดงความต้องการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ในเนื้อหาวิชาสามัญ ด้านการเกษตร ด้านอุตสาหกรรม ด้านคหกรรม ตามลำดับ

2.3 ด้านบุคลากร แสดงความต้องการความสนับสนุน บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในด้านอุตสาหกรรม ด้านเกษตรกรรมและด้านคหกรรมตามลำดับ

2.4 ด้านงบประมาณ เห็นว่างบประมาณที่ได้รับยังไม่เพียงพอ และต้องการได้รับเพิ่มทั้งหมด เพื่อนำมาใช้ในการจัดการเรียนการสอน โดยจัดเป็นค่าวัสดุอุปกรณ์มากที่สุด รองลงมา เป็นค่าตอบแทนวิทยากร สร้างโรงฝึกงานและอื่น ๆ ตามลำดับ

2.5 ด้านการนิเทศและติดตามผล เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต้องการให้มีการนิเทศติดตามผล จากแนวคิดทฤษฎีและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมานั้น สามารถใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ตลอดจนข้อค้นพบในการประสานงานในเรื่องต่าง ๆ เช่น รูปแบบของการประสานในระดับแนวตั้ง แนวนอน และระดับปฏิบัติการในพื้นที่ การค้นพบถึงปัญหาอุปสรรค ตลอดจนปัจจัยที่ทำให้เกิดการประสานงานไม่เป็นไปตามความคาดหวัง ซึ่งพบในหน่วยงานอื่น ทำให้นำมาประกอบการวิจัยและช่วยอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างดียิ่ง