

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อาจกล่าวได้ว่า การตระหนักในความสำคัญและประโยชน์ของการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ นั้นมีมานานแล้ว จึงปรากฏการรวมตัวขององค์กรหลายองค์การเพื่อการปรับปรุงสภาพของชุมชนหรือเพื่อแก้ปัญหาสังคมต่างๆ เช่น การทำงานร่วมกันของหน่วยงานเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit organization) อาทิ สภาองค์กรพัฒนาเด็กและเยาวชน ศูนย์บริการวิชาการด้านแรงงานเด็ก คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นองค์กรภาคีในการทำงานร่วมกับโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก องค์การระหว่างประเทศ (ILO/IPEC) หรือองค์กรกลางเพื่อประสานการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นการดำเนินงานร่วมกันของ 4 องค์กร คือ กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย ศูนย์พิทักษ์สิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย (ฮอตไลน์) และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน การทำงานในลักษณะเครือข่ายขององค์กรต่างๆ เหล่านี้มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ประกอบกับการตระหนักถึงความสำคัญของการทำงานในลักษณะเครือข่ายจึงเกิดความพยายามในการศึกษาความเข้าใจเกี่ยวกับการสร้างเครือข่ายในการทำงาน คือ เอกสารของ นฤมล นิราทร

(2543) การสร้างเครือข่ายการทำงาน: ข้อควรพิจารณาบางประการ

สำหรับปรากฏการณ์การความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในภาครัฐก็เช่นกันกับหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร นั่นคือ การที่หลายหน่วยงานของภาครัฐตัดสินใจมาทำงานร่วมกันมุ่งต่อจุดประสงค์เดียวกันนั้นมิได้เป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้น แต่เป็นปรากฏการณ์ที่มีมานานแล้วเช่นกัน และยิ่งวันก็จะยิ่งทวีมากขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและรวดเร็วท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้หน่วยงานต่างๆ เกิดการพัฒนาและขยายตัวของระบบมากขึ้น (Voradej Chandarasorn, 1985) เมื่อพิจารณาขนาดและความแตกต่างของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าแทบจะไม่มีเลยที่หน่วยงานเดียวสามารถให้บริการ และ/หรือปฏิบัติหน้าที่ได้เบ็ดเสร็จด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ดังนั้นจึงเกิดปรากฏการณ์การทำงานร่วมกันของหน่วยงานราชการต่างๆ มากมาย หรือเกิดแนวโน้มนำของโครงการร่วมต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น การพัฒนาชนบท การบริหารเรื่องน้ำ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายๆ หน่วยงาน แต่เท่าที่ผ่านมาการทำงานในลักษณะดังกล่าวมักจะมีลักษณะต่างคนต่างทำเป็น

ส่วนใหญ่ ซึ่งยังผลให้การทำงานร่วมกันนั้นไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีการทำงานซ้ำซ้อนกัน การประสานงานซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญอย่างยิ่งยวดของการทำงานร่วมกันจึงมีน้อย เป็นต้น และแน่นอน ประชาชนไม่ว่าจะเป็นระดับบุคคลหรือองค์กรต้องประสบปัญหาความไม่สะดวก ความไม่มีประสิทธิภาพในการขอรับบริการจากรัฐ

ความต้องการในความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆ มิได้เป็นปัญหาของประชาชนผู้รับบริการเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของข้าราชการซึ่งเป็นผู้ให้บริการเอง ทั้งนี้เพราะบ่อยครั้งโครงการต่างๆ มักจะมีปัญหาความไม่สอดคล้องทางกฎหมาย บรรทัดฐานที่มีอยู่ขัดกัน หรือมาตรฐานที่มีก็ขัดแย้งกัน เหล่านี้ทำให้ยากแก่การพัฒนาโครงการการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จหรือการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กร ดังนั้น การขาดโครงการร่วมมือ จึงยังผลให้เกิดความไม่แน่นอนและความวุ่นวาย หรือมากไปถึงระดับการไม่มีประสิทธิผล ประสิทธิภาพในงานนั้นๆ

ความร่วมมือระหว่างองค์กรหรือความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ไม่เพียงแต่ช่วยเพิ่มคุณภาพระบบการบริหารและ/หรือการบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังเป็นวิถีทางที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐบาลในระยะที่มีภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ งบประมาณมักจะถูกตัด ประกอบด้วยกระแสดการปฏิรูปที่จะทำให้ระบบราชการเล็กลง แต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น (small but beautiful) ดังนั้น การปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือการมีความร่วมมือระหว่างองค์กรจึงเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะแก้ปัญหาทรัพยากรที่มีน้อยลงด้วย จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหานี้ และเห็นจำเป็นต้องอาศัยทุนทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น แนวคิดการพัฒนาทางเครือข่ายหรือการทำงานร่วมกันขององค์กรหลายองค์กรจึงได้รับความสำคัญในฐานะเครื่องมือหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในกระบวนการยกระดับความสามารถเพื่อการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการ ซึ่งจะเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ทำให้เกิดพลังความร่วมมือและร่วมกันพัฒนาความสามารถในการแข่งขันอย่างเป็นระบบ และสามารถแข่งขันในเวทีการค้าโลกได้ในที่สุด ซึ่งเรื่องนี้มีสำคัญถึงระดับที่ทางราชการได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (สพข.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และเกิดความตระหนักถึงการขาดรากฐานทางความรู้ความเข้าใจในทุกๆ ระดับทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และเพื่อการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมจึงได้พัฒนาเอกสาร “การพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ: แนวคิดและแนวทางการพัฒนา” ขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547)

อย่างไรก็ตาม เท่าที่ผ่านมามีจากกล่าวได้ว่านักวิชาการ/นักศึกษาส่วนใหญ่ มักจะเน้นแต่การศึกษาภายในองค์กร (Intra-organization) แต่จากความสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงใคร่ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Inter-organization Relations) หรือการรวมตัวกันระหว่างองค์กร (Coalition of Organizations) หรือการบริหารแบบบูรณาการ (Integrative Administration) อย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นเรื่องของการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรหลายๆ องค์กร ปรากฏการณ์เช่นนี้นับวันจะทวีมากขึ้นและจะพัฒนาเป็นรูปแบบใหม่ของการบริหาร/จัดการในลักษณะสากลซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง ประกอบกับในหน่วยราชการต่างๆ เล็งเห็นปัญหาการทำงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงาน และจากความจำเป็นที่จะต้องสนองตอบนโยบายรัฐบาลในการบริหารราชการเพื่อให้ระบบราชการเป็นจักรกลสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศสู่ความเจริญก้าวหน้าในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์นั้น หน่วยราชการต่างๆ จึงได้ร่วมมือร่วมใจและได้ใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือโดยได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายในมิติของ “แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ” ทั้งนี้เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวมของหน่วยงานต่างๆ มีความเชื่อมโยงสอดคล้อง และสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของการดำเนินงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สามารถสนองต่อนโยบายของรัฐบาล โดยคำนึงถึงหลักประหยัด ประสิทธิภาพ และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน แนวคิดของการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ (สำนักงบประมาณ, สำนักนายกรัฐมนตรี, 2546, หน้าคำนำ) สอดคล้องกับแนวคิดของการปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ที่ยึดภารกิจเป็นหลัก โดยให้ภารกิจเป็นตัวนำ เพื่อให้เห็นว่าหน่วยงานจะสามารถทำงานร่วมกันในลักษณะประสานเชื่อมโยงแบบเครือข่าย มีรูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณที่จะสร้างการประสานเชื่อมโยงภารกิจของหน่วยงานที่มีเป้าหมายวัตถุประสงค์เดียวกันให้เกิดความชัดเจนภายในขอบเขตของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงาน เน้นให้มีการกำกับและสั่งการโดยรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ และมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพของแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการในแต่ละแผนอย่างชัดเจน ดังนั้น แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการจึงมิใช่เป็นการกำหนดงานหรือภารกิจของหน่วยงานขึ้นใหม่ หากแต่เป็นการทำภารกิจเดิมของหน่วยงานที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์เดียวกันมาแสดงเป็นแผนงาน/ภารกิจที่เชื่อมโยง สนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนเป็นกรอบในการดำเนินงาน โดยในปีงบประมาณ 2547 มีแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการจำนวน 26 แผน และในปีงบประมาณ 2548, 2549 ก็ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการทำนองเดียวกันอีกรวมทั้งสิ้น 13 และ 15 แผน ตามลำดับ โดยมีแผนงบประมาณการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดอยู่ในทั้งสามปีงบประมาณ ผู้วิจัยจึงเลือกการบริหาร/จัดการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นกรณีศึกษา ซึ่งมีสำนักงาน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ (ป.ป.ส.) เป็นหน่วยงานหลัก โดยจำกัดขอบเขตที่การบริหาร/จัดการของงานป้องกันและบำบัดการติดยาเสพติดของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดกรุงเทพมหานคร (ศตส.กทม.)

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในประเทศไทยนั้น สำนักงาน ป.ป.ส. ได้ดำเนินการมานานประมาณ 30 ปีแล้ว โดยพัฒนามาเป็นลำดับ แต่ทั้งนี้ก็จะขึ้นอยู่กับสถานการณ์และนโยบายของรัฐบาลต่างๆ อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า ทุกรัฐบาลได้พยายามดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติดเรื่อยมา โดยเฉพาะรัฐบาลสมัย ฯพณฯ พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศสงครามกับยาเสพติดและจัดให้เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลอย่างจริงจัง โดยมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 119/2544 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 กำหนดให้ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเป็นยุทธศาสตร์เพื่อต่อสู้เอาชนะยาเสพติด และต่อมาได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 228/2544 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2544 เรื่องแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติด โดยจัดให้เป็นภารกิจที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรก โดยมีสำนักงาน ป.ป.ส. เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และยังมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 29/2546 เรื่องการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 30/2546 เรื่องการจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 31/2546 เรื่องจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับต่างๆ (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี, 2546) เป็นต้น

ท่ามกลางปัญหาที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น รัฐบาลร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ก็ได้ต่อสู้กับปัญหายาเสพติดอย่างเต็มความสามารถและได้ประกาศชัยชนะเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2546 แต่ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าวก็ยังมีได้หมดสิ้นไป หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังเฝ้าระวังและดำเนินการต่อไปโดยยังคงกังวลว่าแม้ปัญหาจะทุเลาเบาบางลง แต่เหตุการณ์เกี่ยวกับยาเสพติดก็อาจกลับหวนเลวร้ายลงอีกก็ได้ ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ จึงต้องการศึกษาติดตามประเมินผลความเข้มแข็งของการบริหาร/จัดการในการจัดการยาเสพติดเป็นระยะๆ (longitudinal studies) หากปรากฏจุดอ่อนด้อยในเรื่องใด ณ ที่ใด ก็จะได้รับปรับเปลี่ยนแก้ไขให้เข้มแข็งพร้อมเผชิญปัญหาการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างไม่ย่อท้อ ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก อาทิ ในแผนแม่บทเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ก็ปรากฏกรอบแนวคิดในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดประการหนึ่ง นั่นก็คือ เน้นการระดมสรรพกำลัง และบูรณาการแผนงานโครงการ กิจกรรม และทรัพยากรที่ใช้ในพื้นที่เป้าหมาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, สำนักงานประมาณ,

2545, หน้า 26) และได้กำหนดยุทธศาสตร์การอำนวยการและประสานงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, สำนักงานประมาณ, 2545, หน้า 39-40, 55) ให้จัดโครงสร้าง กลไก และกระบวนการรองรับในลักษณะองค์กรแบบเครือข่าย (Networking Organizations) เพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเชื่อมโยงและเป็นระบบโดยเน้นการระดมสรรพกำลัง และกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน และได้กำหนดแนวทางในการเอาชนะยาเสพติด 9 แนวทาง โดยแนวทางหนึ่งคือการอำนวยการและประสานงานร่วมกันของทุกหน่วย (โดยหลายกำแพงของส่วนราชการต่างๆ เพื่อเป็นการเปิดกว้างให้มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด) ทั้งนี้เพื่อสร้างเอกภาพการดำเนินงาน เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้แก่องค์การ

อย่างไรก็ตาม จากรายงานการประเมินผลโครงการประเมินผลแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติด พ.ศ. 2544-2545 ระยะสิ้นสุด (ตุลาคม 2544 – กันยายน 2545) โดยคณะทำงานเครือข่ายวิชาการด้านติดตามและประเมินผลการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด (คณะทำงานเครือข่ายวิชาการด้านติดตามและประเมินผลการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด, 2546) ซึ่งได้ศึกษาถึงประสิทธิผลประสิทธิภาพของการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในระดับอำเภอ ได้ข้อค้นพบหลายประการ รวมถึงลักษณะการทำงานที่มีลักษณะการทำงานร่วมกันบ้าง แต่ไม่ได้บูรณาการหลอมเป็นเนื้อเดียวกันที่ต้องร่วมกันคิดกันทำ, ขาดความเป็นเอกภาพและการประสานความร่วมมือกันของหน่วยราชการในพื้นที่, การได้มาซึ่งแผนปฏิบัติการในระดับจังหวัดและอำเภอส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากการประชุมร่วมของหน่วยงานในพื้นที่, ขาดการเชื่อมโยงการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน, การประสานงานระหว่างหน่วยงานฝ่ายปกครองและฝ่ายปราบปรามยังไม่ดีเท่าที่ควร, และได้ให้ข้อเสนอแนะให้เน้นการบูรณาการ, กำกับดูแลให้มีการประสานความร่วมมือของฝ่ายงานราชการ, จังหวัดและอำเภอต้องทำหน้าที่ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดแผนปฏิบัติการให้มีความเป็นเอกภาพและบูรณาการที่แท้จริง, ผู้บริหารในพื้นที่ต้องประสานความร่วมมือเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมเป็นเอกภาพ, ผู้บริหารหน่วยงานระดับชาติต้องดำเนินการกำชับให้มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด โดยสรุปจะเห็นได้ว่าข้อค้นพบที่กล่าวมาข้างต้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับการบูรณาการ การประสานงาน ความเป็นเอกภาพเป็นสำคัญ

นอกจากนั้น รายงานผลการสำรวจประเมินสถานการณ์ยาเสพติดครั้งที่ 1 (1 กุมภาพันธ์ – 30 เมษายน 2546) โดยคณะอนุกรรมการประเมินผลศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ (ฉบับผู้บริหาร) (ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ, 2546, หน้า 40) ก็ได้รายงานถึงความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ต่อผลงานในการแก้ไขปัญหายาเสพติดของ

รัฐบาลที่มีในระดับสูง แต่กระนั้นก็ยังเห็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเข้มแข็งต่อไป พร้อมกับเสนอแนะว่า การดำเนินงานทุกด้านจะต้องดำเนินงานในเชิงบูรณาการ มีความเชื่อมโยงกันในแต่ละด้าน และสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ ในหนังสือ **การบูรณาการยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด** (สำนักงาน ป.ป.ส. กระทรวงยุติธรรม, หน้า 8) จึงได้กำหนดแนวทางบูรณาการยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดประการหนึ่งคือ การบูรณาการระบบอำนาจการ โดยการอำนาจการปฏิบัติการ เชื่อมโยงการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ รวมทั้งการอำนาจการและสั่งการในทุกด้านให้เกิดเอกภาพในการดำเนินงาน นอกจากนั้น ยังได้กำหนดแนวทางการการบูรณาการกระบวนการปฏิบัติงาน โดยกำหนดวิธีคิดแบบบูรณาการ การปรับทัศนคติและวัฒนธรรมให้เกิดการทำงานในเชิงบูรณาการร่วมกันของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย อย่างไรก็ตาม แนวทางที่กำหนดนี้มีแต่เพียงประเด็นหัวข้อ โดยยังไม่มีมาตรการหรือแนวทางปฏิบัติในรายละเอียดแต่อย่างใด

ที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในประเทศไทยระดับที่น่าชื่นชม โดยมีกลไกและมาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นแผนซึ่งกำหนดกรอบแนวคิดในการป้องกันและแก้ไขยาเสพติดที่เน้นการบูรณาการ แผนงาน โครงการ กิจกรรม และทรัพยากร; การกำหนดยุทธศาสตร์ให้จัดโครงสร้าง กลไก และกระบวนการรองรับในลักษณะองค์กรแบบเครือข่าย; การกำหนดแนวทาง การอำนาจการ และประสานงาน โดยทลายกำแพงของส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิด จนอาจกล่าวได้ว่าการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของประเทศไทยขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญเมื่อเทียบกับอดีต แต่จากการประเมินผลในหลายครั้ง โดยหลายคณะทำงานก็ยังคาดหวังว่าการบริหาร/จัดการการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจะทำได้ดียิ่งขึ้นอีก โดยเฉพาะในด้านการทำงานร่วมกัน การบูรณาการ การสร้างเอกภาพ และการประสานความร่วมมือ

ที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนับเป็นปรากฏการณ์ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติ ทั้งนี้เพราะปรากฏการณ์ดังกล่าวมิใช่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะในกรณีการบริหาร/จัดการการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของการทำงานร่วมกันขององค์กรหลายๆ องค์กรในเรื่องอื่นๆ ในระดับชาติอีกมาก ไม่ว่าจะเป็นในระดับกระทรวง ที่กระทรวงต้องเป็นหน่วยงานหลักที่จะให้แต่ละกรมประสานความร่วมมือเพื่อให้งานมีผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับมาตรา 19/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และการบริหารงานแบบบูรณาการในต่างประเทศ รวมถึงการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 10

วรรคหนึ่ง ที่ว่าในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาการบริหาร/จัดการในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดโดยใช้เป็นกรณีศึกษาในเชิงประจักษ์ของระบบราชการไทย โดยอาศัยองค์ความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ เพื่อจะได้ประจักษ์ชัดในสมมติฐาน (hypotheses) และข้อเสนอที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษา (propositions) ซึ่งอาจจะให้แง่มุมทางวิชาการที่น่าสนใจ และเพื่อหาแนวทางเพื่อแก้ปัญหาและ/หรือปรับปรุงการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การ ให้มีลักษณะบูรณาการมากเท่าที่จะกระทำได้ในสภาพที่จำกัด

นอกจากนั้นยังกล่าวได้ว่า การศึกษานี้ นับเป็นการริเริ่มแนวการศึกษาหรือมิติการศึกษาเกี่ยวกับการบริหาร/จัดการขององค์การหลายๆ องค์การในภาครัฐอย่างเป็นระบบ ที่กล่าวมาข้างต้น นับเป็นการศึกษาแนวความคิดที่สำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ และการนำเอาแนวความคิดดังกล่าวมาปรับใช้ในสังคมไทยเพื่อประโยชน์ทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติ ซึ่งคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษามิติหรือองค์ประกอบที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การในเชิงบูรณาการในการบริหาร/จัดการการป้องกันและบำบัดการติดยาเสพติดของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดกรุงเทพมหานครว่ามีมากน้อยเท่าใด
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจของข้าราชการกับการประสานงานระหว่างองค์การ
3. เพื่อศึกษาถึงวิธีการประสานงานระหว่างองค์การ การเชื่อมโยงในการประสานงานตลอดจนปัญหาในการประสานงานระหว่างองค์การ
4. เพื่อศึกษาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของข้าราชการ พนักงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับมิติความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและการประสานงานระหว่างองค์การ

ข้อเสนอที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษา

ผู้วิจัยได้ตั้งข้อเสนอที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษา (propositions) ดังนี้

1. มิติตามความสัมพันธ์ระหว่างองค์การในการป้องกันและบำบัดการติดยาเสพติดของไทย คือการทำให้เป็นทางการ ความเข้ม การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน และการทำให้เป็นมาตรฐาน นั้นมีความแตกต่างกันไป บางมิติตีมีมาก บางมิติตีมีน้อย อย่างไรก็ตาม การบริหาร/จัดการการ ป้องกันและบำบัดการติดยาเสพติดก็ดำเนินไปในสภาพแวดล้อมหรือบริบทแบบไทยๆ และประสบ ความสำเร็จในระดับหนึ่งที่น่าชื่นชม แต่มิติตามความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่างๆ เหล่านั้นก็ยัง สามารถพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไปในอนาคตได้

2. วิธีการประสานงานระหว่างองค์การระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ

3. การเชื่อมโยงในการประสานงานระหว่างองค์การต่างๆ ในการป้องกันและบำบัดการ ติดยาเสพติด

4. ปัญหาในการประสานงานระหว่างองค์การในการป้องกันและบำบัดการติดยาเสพติด

5. ความคิดเห็นของข้าราชการเกี่ยวกับมิติตามความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและการ เชื่อมโยงในการประสานงานระหว่างองค์การในการป้องกันและบำบัดการติดยาเสพติด รวมตลอดถึง การประสานงานระหว่างองค์การโดยทั่วไป

สมมติฐานของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐาน (hypothesis) ดังนี้

ข้าราชการที่มีภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจแตกต่างกัน จะมีการประสานงานในการ ป้องกันและบำบัดการติดยาเสพติดระหว่างกันต่างกัน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

ผู้วิจัยคาดหวังว่าการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่กล่าวไว้ข้างต้น จะก่อให้เกิดประโยชน์และ คุณค่าหลายประการ ดังนี้

1. ทำให้เห็นชัดว่าแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การสามารถใช้อธิบาย ปรากฏการณ์ทางการบริหาร/จัดการในภาคสาธารณะของไทยโดยเฉพาะกรณีศึกษาที่ศึกษาได้ เพียงใด

2. ทำให้เห็นกระจำถึงมิติหรือองค์ประกอบของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การในการ บริหาร/จัดการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในประเทศไทย

3. ทำให้ทราบความสัมพันธ์ของปัจจัยภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจของบุคคลที่เกี่ยวข้อง กับการประสานงานระหว่างองค์การ

4. ทำให้ทราบวิธีการประสานงานระหว่างองค์กร ปัญหาในการประสานงานระหว่างองค์กร อันจะทำให้เข้าใจการประสานงานระหว่างองค์กรในความเป็นจริงยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นแนวทางอันจะทำให้เกิดการเข้าใจ และ/หรือเป็นแนวทางในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการประสานงานระหว่างองค์กรได้

5. ทำให้ทราบถึงการเชื่อมโยงในการประสานงานระหว่างองค์กรในสภาพปัจจุบันและที่ควรจะเป็น เพื่อประโยชน์นำไปปรับประยุกต์ใช้ต่อไป

6. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็น แนวทาง หรือข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา/ปรับปรุงมิติความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และการประสานงานระหว่างองค์กรในการป้องกันและบำบัดการบิดาเสพผิด

7. ผลของการศึกษาอาจชี้แนะกรอบความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เป็นลักษณะเฉพาะของไทย ซึ่งอาจนำไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร รวมถึงตลอดถึงเครือข่ายขององค์กรของไทยในกรณีอื่นๆ ต่อไปทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้

8. เพื่อช่วยวางรากฐานและองค์ความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของไทยให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และจะเป็นพื้นฐานส่วนหนึ่งในการขยายการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและเครือข่ายองค์กรในสังคมไทยต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

เนื่องจาก “ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Interorganizational Relations)” เป็นมิติหรือแนวการศึกษาแนวทางหนึ่งของการศึกษาองค์กร (Organizations) ซึ่งยังไม่เป็นที่รู้จักกันดีเท่าที่ควรในสังคมไทยนั้น เป็นเหตุให้ผู้วิจัยต้องทำการศึกษาดำรง บทความ ผลงานวิจัย และเอกสารต่างๆ เพื่อจะได้สามารถรู้จักและเข้าใจในสาระและเนื้อหาเกี่ยวกับของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ซึ่งมีประเด็น/แง่มุมต่างๆ เพื่อการศึกษาอย่างกว้างขวางอยู่มาก ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาวิจัยครั้งนี้ยากที่จะศึกษาทุกเรื่องทุกประเด็นในการเปิดมิติหรืออาณาบริเวณใหม่ของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในสังคมไทยได้ในการศึกษาวิจัยเพียงครั้งเดียว ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเลือกสนใจศึกษาประเด็นสำคัญๆ บางประเด็น โดยอาศัยกรอบแนวคิดที่หลากหลาย

ในขั้นต้น ผู้วิจัยเห็นว่ามิติความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Interorganizational Dimensions) นั้นควรเป็นประเด็นพื้นฐานแรกของการวิจัย ดังนั้นจึงได้ใช้งานของ Marrett, C. (1971) เป็นหลัก โดยศึกษาถึงการทำให้เป็นทางการ (Formalization), ความเข้ม (Intensity), การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (Reciprocity), และการทำให้เป็นมาตรฐาน (Standardization)

นอกจากนั้นยังมุ่งศึกษาถึงการประสานงานระหว่างองค์การ (Interorganizational Coordination) ตามแนวคิดของ Georgopoulos and Mann (1962) ซึ่งพิจารณาการประสานงานในเชิงความถูกต้องเหมาะสม (corrective) เชิงป้องกัน (preventive) เชิงกฎระเบียบข้อบังคับ (regulatory) เชิงสนับสนุน (promotion) และประเภทของการประสานงาน คือ การประสานงานโดยโครงการ (programmed coordination) การประสานงานโดยทั่วไป (general coordination) และแนวความคิดของ March & Simon (1958) ที่เห็นว่าการประสานงานนั้นต้องทำทั้ง 2 ระดับ คือ ระดับบริหาร (administrative) และระดับปฏิบัติการ (operational) การประสานงานทางการบริหาร (administrative coordination) อาจเป็นแบบที่เป็นทางการ (formal) แบบไม่เป็นทางการ (informal) และแบบกลุ่ม (group) ตามแนวผลงานของ Hage (1974) รวมถึงการประสานงานในระดับปฏิบัติการ (operational coordination) ซึ่งมี 3 แบบ คือ การผนึกรวมภารกิจแบบตามลำดับ (sequential) แบบแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (reciprocal) และแบบรวมกัน (collective) ตามแนวคิดของ Thompson (1967)

ส่วนการเชื่อมโยงการประสานงานระหว่างองค์การนั้น ได้อาศัยงานของ Alter and Hage (1993) ซึ่งกล่าวถึงวิธีประสานงานต่างๆ ได้แก่ การใช้เงินช่วยเหลือแบบผนึกรวมเข้าด้วยกัน (Integrated Grants) ระบบข่าวสารข้อมูล (Information Systems) โปรแกรมร่วม (Joint Program) การใช้สถานที่ร่วมกัน (Colocation) และการทำงานเป็นทีมระหว่างหน่วยงาน (Inter-Agency Teams) และได้อาศัยงานของ Gan and Horton (1975) ซึ่งกล่าวถึงการเชื่อมโยงทางการบริหาร (Administrative Linkages) อาทิ การเชื่อมโยงด้านการเงิน ด้านบุคลากร ด้านการวางแผนและโครงการ ด้านการให้การสนับสนุนการบริหาร และการเชื่อมโยงในการให้บริการโดยตรง อาทิ การให้บริการต่างๆ และวิธีการประสานงานแบบเฉพาะกรณี (Modes of Case Coordination) คือการประชุมเฉพาะกรณี (case conference) ผู้ประสานงานเฉพาะกรณี (case coordinator) และการทำงานเป็นทีมเฉพาะกรณี (case team) และแนวคิดคณะกรรมการระหว่างองค์การหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่กึ่งประสานงาน (quasi-coordinating bodies) ของ Aiken and Hage (1968) การใช้ความร่วมมือโดยการแลกเปลี่ยนของ O'Toole, Jr (2003) และการประสานงานในตัวเอง (auto coordination) อาทิ การตัดสินใจร่วมกัน (joint decision-making) ของ Seip (1973)

ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังนี้

1. ขอบเขตของเนื้อหาสาระ

1.1. ศึกษามิติความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ คือความเป็นทางการ ความเข้ม การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน และการทำให้เป็นมาตรฐาน

1.2. ศึกษาความสัมพันธ์ของภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานระหว่างองค์การ

1.3. ศึกษาวิธีการประสานงานระหว่างองค์การ การเชื่อมโยงในการประสานงานระหว่างองค์การ ตลอดจนปัญหาในการประสานงานระหว่างองค์การ

2. ขอบเขตในด้านพื้นที่

การศึกษานี้เป็นกรณีศึกษาที่เลือกตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง โดยเลือกตัวอย่างจากการสำรวจแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการปีงบประมาณ 2547, 2548, 2549 จำนวน 26, 13 และ 15 แผนงบประมาณ ตามลำดับ ตัวอย่างที่เลือกมาก็คือการบริหาร/จัดการการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในประเทศไทย และได้กำหนดพื้นที่ตัวอย่างเพื่อทดสอบแบบสอบถามในกรุงเทพมหานคร (กทม.) โดยจะเน้นศึกษาในระดับเขตเป็นหลัก และเลือกศึกษาแผนงาน (division of labor) ที่สำคัญคืองานป้องกันและบำบัดการติดยาเสพติดของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดกรุงเทพมหานคร

ข้อจำกัดของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยพบข้อจำกัดในการวิจัย ดังนี้

1. การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ถือเป็นการเปิดมิติใหม่ของแนวการศึกษาหนึ่งของการศึกษาองค์การนั้นคือเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าไม่ปรากฏมีตำราภาษาไทยเพื่อการศึกษา ส่วนการศึกษาดำรงเอกสารภาษาอังกฤษก็ยังมีปัญหาอยู่ระดับหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะหนังสือและเอกสารที่สำคัญบางชิ้นไม่อาจค้นหามาได้ในประเทศไทย ผู้วิจัยจึงต้องขอความช่วยเหลือจากผู้คุ้นเคยในต่างประเทศบ้าง นอกจากการขาดแคลนในตำราและเอกสารระดับหนึ่งแล้ว งานวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การในภาครัฐของไทยก็ยังมีน้อยมาก โดยเฉพาะเรื่องมิติความสัมพันธ์ระหว่างองค์การนั้นอาจกล่าวได้ว่าไม่มีปรากฏเลย ดังนั้น จึงขาดความรู้พื้นฐานที่หนักแน่นที่จะช่วยในการถักทอสานต่อในเรื่องที่จะศึกษาตามสมควร

2. ในการวิจัยนี้ โดยเฉพาะในเรื่องการติดต่อสื่อสารทั้งที่สำคัญและไม่สำคัญ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมิติความเข้มในความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ และการแลกเปลี่ยนทรัพยากร และ

การติดต่อตามที่มีการตกลงระหว่างกัน ซึ่งเป็นมิติการแลกเปลี่ยนระหว่างกันในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนั้น เป็นการศึกษาโดยให้ผู้ตอบแบบสอบถามเติมตัวเลขในช่องว่างตามความคิดเห็นส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม และเมื่อประมวลผลลัพธ์แล้ว ในการตีความหมายผู้วิจัยไม่สามารถสร้างเกณฑ์การให้คะแนน ได้แต่เพียงพิจารณาตามสภาพแวดล้อมและข้อมูลอื่น ๆ มาสนับสนุน ซึ่งอาจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนได้

3. ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยจะพยายามใช้แนวการศึกษาอีกแนวทางหนึ่งที่สำคัญ และเป็นแนวทางที่ใช้ในการเก็บข้อมูลประกอบ นั่นคือ แนวการศึกษาแบบชาติวงศ์วรรณา (Ethnographic Approach) ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ การศึกษาแบบชาติวงศ์วรรณานี้เป็นแนวการศึกษาแบบมานุษยวิทยาและสังคมวิทยาที่ต้องการความละเอียดอ่อนในการสัมภาษณ์ การสังเกต และมีส่วนร่วม (participant-observation) ในบางกิจกรรม อาทิ ในการประชุมหรือสัมมนา ดังนั้น จึงเป็นการสังเกตทั้งอย่างมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม รวมถึงการสัมภาษณ์โดยเชื่อว่าด้วยวิธีการดังกล่าว จะทำให้เกิดความเข้าใจในปรากฏการณ์อย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น เพื่อจะเป็นการเสริมการศึกษาแบบสำรวจ แม้ในการวิจัยจะมีข้อจำกัดเรื่องเวลาซึ่งทำให้นักวิจัยไม่อาจกระทำการศึกษาด้วยแนวทางนี้มากตามที่ต้องการก็ตาม แต่ก็หวังว่าการที่ผู้วิจัยมีประสบการณ์อยู่ในแวดวงของระบบราชการไทยมาเป็นเวลานานจะเป็นพื้นฐานทำให้การศึกษาแบบดังกล่าวเป็นไปได้ในระดับหนึ่ง

4. นอกจากการศึกษาโดยการสำรวจแล้ว ผู้วิจัยจะพยายามใช้การสัมภาษณ์ ซึ่งอาจจะมีอุปสรรคในเรื่องเวลา การนัดแนะ และ/หรือการเข้าถึงตัวผู้ให้สัมภาษณ์เหล่านั้น ซึ่งผู้วิจัยก็จะพยายามทำให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ในสภาพที่จำกัดดังกล่าว

5. ความคิดเห็นหรือทัศนคติเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้

นิยามศัพท์ทั่วไป

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามศัพท์ทั่วไปไว้ดังนี้ :-

- ข้าราชการ หมายถึง ข้าราชการทั้งข้าราชการพลเรือน พนักงานข้าราชการ และข้าราชการตำรวจ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการป้องกันและบำบัดการติดยาเสพติด
- ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Inter-organizational Relations) หมายถึง การเชื่อมโยงต่างๆ ระหว่างหน่วยงานหรือกลุ่มที่เป็นทางการ
- มิติความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Inter-organizational Dimensions) หมายถึง การทำให้เป็นทางการ (Formalization) ความเข้ม (Intensity) การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (Reciprocity) การทำให้เป็นมาตรฐาน (Standardization)

- การทำให้เป็นทางการ (Formalization) หมายถึงการกระทำใดๆ ที่ทำให้กิจกรรมต่างๆ ขององค์การมีลักษณะอยู่ตัวไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

- ความเข้ม (Intensity) หมายถึงการติดต่อระหว่างองค์การ (interorganizational transaction) และความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (interorganizational relationships) หมายถึง กระบวนการและบริบทของการติดต่อระหว่างกัน

- การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (Reciprocity) หมายถึงระดับของส่วนสัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

- การทำให้เป็นมาตรฐาน (Standardization) หมายถึงการทำให้เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับระเบียบวิธีปฏิบัติภายในองค์การ

- การประสานงานระหว่างองค์การ (Interorganizational Coordination) หมายถึงการดำเนินงานที่ทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเป็นไปในลักษณะร่วมกัน และสอดคล้องต้องกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างเดียวกัน

- การประสานงานทางการบริหาร (Administrative Coordination) หมายถึงการที่ผู้บริหารทำการตัดสินใจร่วมกัน และอาศัยการปรับตัวระหว่างกัน

- การประสานงานในระดับปฏิบัติการ (Operational Coordination) หมายถึงการผนึก รวมกันของภาระงาน (Task Integration) ซึ่งผู้ปฏิบัติงานทำงานร่วมกันโดยมีลักษณะขึ้นต่อกันและกันเข้าไปยังพรมแดนองค์การอื่นๆ

- การเชื่อมโยงการประสานงาน (Coordination Linkages) หมายถึงการเชื่อมโยงที่ดำรง รักษาการประสานงานโดยใช้พันธนาการเข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นไปโดยการผนึกรวมหน้าที่ทางการ บริหารที่หลากหลาย

- สอ.ปส. หมายถึง ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

- ศตส. หมายถึง ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ

- กทม. หมายถึง กรุงเทพมหานคร

- ศตส.กทม. หมายถึง ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดกรุงเทพมหานคร

- ปปส. หมายถึง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ

- สพข. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของ ประเทศ

- สศช. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามศัพท์เฉพาะหรือนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการไว้ดังนี้ :-

- การทำให้เป็นทางการ (Formalization) หมายถึง การทำให้เป็นทางการโดยการตกลง (agreement formalization) นั่นคือ ในการติดต่อกันระหว่างองค์การสององค์การ จะมีการยอมรับที่เป็นทางการ (official recognition) และมีการอนุมัติโดยกฎหมายหรือโดยผู้บริหาร (legislatively or administratively sanctioned), การทำให้เป็นทางการทางโครงสร้าง (structural formalization) ซึ่งเกี่ยวข้องกับองค์การที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง (intermediary organizations) ประสานสัมพันธ์ภาพระหว่างองค์การสององค์การหรือมากกว่า, การทำให้เป็นทางการในด้านการปฏิบัติตามกฎ (rule observation), การพรรณานงาน (job description)
- ความเข้ม (Intensity) หมายถึง ขนาดของทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง (amount of resource involved) ซึ่งเป็นขนาดของทรัพยากรองค์การที่ผูกพันว่าจะใช้ในการติดต่อหรือในความสัมพันธ์และความถี่ของปฏิสัมพันธ์ที่มีระหว่างกัน (frequency of interaction) นั่นก็คือจำนวนการติดต่อระหว่างสององค์การทั้งที่สำคัญและแบบโดยทั่วไป ซึ่งอาจนับอย่างเคร่งครัดหรือคร่าวๆ ก็ได้
- การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (Reciprocity) หมายถึง การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน (resource reciprocity) ซึ่งเกี่ยวกับทรัพยากรต่างๆ ในการติดต่อ ซึ่งไหลไปมาระหว่างสองฝ่าย และแต่ละฝ่ายได้รับประโยชน์ และการกำหนดการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (definitional reciprocity) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการติดต่อ/ปฏิบัติซึ่งมีการตกลงระหว่างกัน
- การทำให้เป็นมาตรฐาน (Standardization) หมายถึง การทำให้หน่วยต่างๆ เป็นมาตรฐาน (unit standardization) ซึ่งเกี่ยวกับความคล้ายคลึงกันระหว่างหน่วยต่างๆ ของทรัพยากรในการติดต่อกัน และการทำให้ระเบียบปฏิบัติเป็นมาตรฐาน (procedural standardization) ซึ่งเกี่ยวกับระดับความคล้ายคลึงกันในระยะเวลาหนึ่งของระเบียบปฏิบัติสำหรับการติดต่อกับอีกองค์การหนึ่ง นับตั้งแต่การทำให้เป็นมาตรฐานโดยทั่วไปจนถึงการติดต่อปฏิสัมพันธ์แบบกรณีๆ ไป
- การประสานงานระหว่างองค์การ (Interorganizational Coordination) หมายถึง ระดับที่ซึ่งแต่ละส่วนของส่วนงานที่หลากหลายที่พึ่งพาซึ่งกันและกันของระบบสังคมหนึ่งๆ ปฏิบัติตามการเรียกร้องของส่วนอื่นๆ ของระบบโดยทั้งหมด ซึ่งอาจวัดได้ในเชิงต่างๆ คือ เชิงความถูกต้องเหมาะสม (corrective) เชิงป้องกัน (preventive) เชิงกฎระเบียบข้อบังคับ (regulatory) เชิงส่งเสริมสนับสนุน (promotion) และประเภทของการประสานงาน คือ การประสานงานโดยโครงการ (programmed coordination) และการประสานงานโดยทั่วไป (general coordination)

- การประสานงานทางการบริหาร (Administrative Coordination) หมายถึง การที่ผู้บริหารงานรับรู้ว่าเขาใช้วิธีการแบบเป็นทางการ (formalization) แบบไม่เป็นทางการ (informal) และวิธีการร่วมกัน (collective) เพื่อการตัดสินใจ

- การประสานงานในระดับปฏิบัติการ (Operational Coordination) หมายถึง การที่ผู้ปฏิบัติงานรับรู้ว่าการผนึกรวมกันของภารกิจนั้น เขาใช้วิธีการแบบตามลำดับ (sequential) แบบแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (reciprocal) และแบบร่วมกัน (collective) ข้ามพรมแดนองค์การ เพื่อให้งานประสบผลสำเร็จ

- การเชื่อมโยงการประสานงาน (Coordination Linkages) หมายถึง การเชื่อมโยงที่ดำรงรักษาการประสานงานโดยใช้การพันนาการเข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นไปโดยการผนึกรวมหน้าที่ทางการบริหารที่หลากหลาย ทางด้านการเงิน การบริหารงานบุคคล การทำโครงการ การประเมินผลงานร่วมกัน วิธีการประสานงานแบบเฉพาะกรณี เป็นต้น