

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในปัจจุบันว่า หน่วยงานหรือองค์การต่างๆ โดยเฉพาะในภาครัฐจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้การปฏิบัติการกิจของตนเองเป็นผล ดังนั้น องค์การจึงต้องตอบโต้กับสิ่งแวดล้อมและมีความสัมพันธ์กับองค์การอื่นๆ ในสังคม จนถือกันว่าปัจจุบันเป็นสังคมองค์การ

อาจกล่าวได้ว่า ระบบระหว่างองค์การหรือความสัมพันธ์ระหว่างองค์การก็คือ การที่องค์การจำนวนหนึ่งเลือกที่จะรวมตัวกันโดยสมัครใจหรือโดยกฎหมาย เพื่อให้วัตถุประสงค์ที่มีระหว่างกันเป็นผลสำเร็จ ซึ่งองค์การหนึ่งเดียวไม่สามารถกระทำสำเร็จได้ (Whetten, 1982, p. 98)

สำหรับพัฒนาการของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ เริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์การศึกษาสัมพันธภาพขององค์การกับสิ่งแวดล้อม (Gouldner, 1959) โดยพิจารณาแรงบีบคั้นจากภายนอก ตัวป้อนเข้า-ผลลัพธ์ที่ได้ และตำแหน่งโดยทั่วไปในแวดวงระหว่างองค์การ (organizational position) ตามด้วยการศึกษาปฏิริยาตอบโต้ขององค์การเจ้าของเรื่อง (focal organization) กับองค์การหนึ่งหรือหลายองค์การ (organizational field) และสิ้นสุดการศึกษาที่สนามระหว่างองค์การ (inter-organizational field) โดยพิจารณาปฏิริยาขององค์การต่างๆ ในฐานะระบบสังคมระบบหนึ่ง (Warren, 1967)

องค์การทางสังคมจะมีสิ่งแวดล้อมรอบตัว ซึ่งองค์การจะพยายามหาทรัพยากรที่มีคุณค่าและหายากจากสิ่งแวดล้อมเพื่อองค์การจะได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นองค์การจึงจำเป็นต้องพึ่งพาสังแวดล้อม และถูกผลักดันเข้าสู่การพึ่งพาในรูปโครงการร่วม (joint-program interdependencies) (Aiken and Hage, 1968)

สิ่งแวดล้อมนั้นมีทั้งสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป และสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะหรือสิ่งแวดล้อมทางภารกิจ (Hall, 1972, pp. 297-324, Black and Kase, 1963, pp.26-32; Aiken & Alford 1970) สำหรับสิ่งแวดล้อมทางภารกิจ (Dill, 1958) อาจพิจารณาได้ในแง่ความผันแปร อาทิ ความถี่ ระดับความไม่สม่ำเสมอของการเปลี่ยนแปลงในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การ รวมถึงความสลับซับซ้อนและการคุกคามอันเนื่องมาจากสิ่งแวดล้อม (Child, 1972) หรืออาจพิจารณาสิ่งแวดล้อมของภารกิจว่าหมายถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมาย หรือกิจกรรมที่มุ่งสู่เป้าหมายขององค์การ อาทิ ลูกค้า ผู้ผลิต คู่แข่ง เป็นต้น (Steers, 1977, pp. 34-99) ซึ่งจะทำให้ค้นพบ

การมีอยู่ขององค์การอื่นๆ ในสภาพแวดล้อม สิ่งแวดล้อมของภารกิจนี้รวมถึงข้อมูลข่าวสารและทรัพยากร และเพื่อที่จะเพิ่มการควบคุมความไม่แน่นอนในสภาพแวดล้อม จึงมีการใช้สัญญาการร่วมมือร่วมใจ (collaborative agreements) ระหว่างองค์การเป็นเครื่องมือ (Katz and Kahn, 1966; Thompson, 1967)

จากระดับการศึกษาองค์การ-สิ่งแวดล้อม ก็ก้าวไปสู่การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การสององค์การ โดยมีจุดเน้นที่องค์การหนึ่งซึ่งเรียกว่าองค์การเจ้าของเรื่อง (Laumann, Galaskiewicz, and Marsden, 1978; Aldrich, 1979) ต่อมาได้พัฒนาไปสู่ระดับการศึกษาชุดขององค์การ (the organization set)(Evan, 1966) ซึ่งเป็นเทคนิคการวิเคราะห์ระบบเครือข่าย (network analysis techniques) โดยพิจารณาหน่วยการวิเคราะห์องค์การหลายๆ องค์การหรือระดับชั้นขององค์การ โดยพิจารณาปฏิสัมพันธ์ในเครือข่ายขององค์การในสภาพแวดล้อมนั้นๆ การวิเคราะห์ชุดขององค์การนี้สามารถอธิบายถึง โครงสร้างภายในขององค์การเจ้าของเรื่องหรือโครงสร้างภายในชั้นขององค์การ ระดับความเป็นตัวของตัวเองในการตัดสินใจ ระดับประสิทธิผลหรือการบรรลุเป้าหมาย เอกลักษณะของตัวเอง การไหลของข่าวสารข้อมูลและการไหลของบุคลากรจากองค์การเจ้าของเรื่องไปสู่ส่วนต่างๆ ของชุดองค์การ และพลังต่างๆ ที่บังคับให้องค์การเจ้าของเรื่องร่วมมือหรือแข่งขันกับส่วนต่างๆ ของชุดองค์การ

ในตัวแบบชุดขององค์การ องค์การเจ้าของเรื่องและสัมพันธ์ภาพระหว่างองค์การกับตัวป้อนเข้าและผลลัพธ์ที่ได้ของชุดองค์การจะเป็นจุดของการวิเคราะห์ ซึ่งนับเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การส่วนหนึ่งเท่านั้น (Aldrich, 1979)

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การในระดับที่สูงกว่า การศึกษาประชากรในลักษณะคู่และชุดขององค์การก็คือ การศึกษาเครือข่ายทั้งหมดของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ เรียกว่าเครือข่ายระหว่างองค์การ (inter-organizational network : ION) (Aldrich, 1979, pp. 274-279) ซึ่งรวมองค์การในเครือข่ายทั้งหมดที่เชื่อมโยงเข้าด้วยกัน และรวมถึงลูกค้าหรือผู้บริโภค และแม้แต่คู่แข่ง บ้างก็เรียกเครือข่ายระหว่างองค์การนี้ว่าสนามระหว่างองค์การ (Warren, 1967, p. 397)

เครือข่ายระหว่างองค์การมีสองชนิดคือ (Turk, 1973, p.8) ชนิดที่มีองค์การองค์การหนึ่ง ที่ทำการควบคุมเชิงบังคับองค์การอื่นๆ ส่วนอีกชนิดหนึ่งคือเครือข่ายที่มีรากฐานของความเป็นสมาคมนิยม(associationalism) ระบบของเครือข่ายจะมีการติดต่อที่เป็นทางการและกึ่งทางการ โดยตัวแสดง (actors) จะถูกเชื่อมเข้าด้วยกันโดยสัมพันธ์ภาพของการขยายพรมแดน (องค์การ) (boundary spanning relationship)

ในการวิเคราะห์องค์การอาจกระทำได้ในระดับต่าง ๆ (Turk, 1973) ซึ่งจะเห็นการติดต่อระหว่างกัน เครือข่ายอาจใช้ยุทธวิธีต่างๆ เช่น การคิดสร้างร่วมกัน การต่อรอง ความร่วมมือ การ

แข่งขันในเครือข่ายเพื่อจะมุ่งไปสู่เป้าหมาย ในเครือข่ายจะปรากฏทั้งวัตถุประสงค์ขององค์กรและของบุคคลที่แตกต่างกันมากมายนั้น จะทำให้เกิดการผสมผสานที่สลับซับซ้อนของอำนาจและการพึ่งพา (dependence) (Gage, 1984) ในการนี้ตัวแสดงจะทำหน้าที่ของตัวเชื่อมโยงและจะต้องใช้อำนาจหรืออิทธิพลทำให้เกิดการผนึกรวมกลุ่มย่อยต่างๆ กระบวนการของการสร้างและรักษาเครือข่ายจะเป็นกระบวนการที่ไม่ตายตัวและมีลักษณะพลวัตร เป็นไปตามแนวทางที่ไม่มีโครงสร้างและมักมีลักษณะเฉพาะกิจ อาจกล่าวได้ว่า ION มีลักษณะต่างๆ คือโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการมีลักษณะอ่อนตัว ความเป็นตัวแทนจะเกิดขึ้นโดยสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างกัน และมีความขัดแย้งอยู่บ้าง (Laumann & Pappi, 1976; Rogers & Rogers, 1976, pp. 132-140; Liwak & Hylton, 1962, pp. 562-564)

ดังนั้น การเป็นตัวแทนกลุ่ม (group representative) (Turk, 1977) จึงเป็นพื้นฐานสำคัญและเป็นกระบวนการรวบรวมหน่วยงานที่แตกต่างกันให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ และเป็นมาตรการเพื่อแก้ไขความตึงเครียดอันเนื่องมาจากความขัดแย้ง การเป็นตัวแทนจึงแทบจะเหมือนกระบวนการประสานงานเลขที่เดียว ความเป็นตัวแทนระหว่างองค์กรนั้นมีหลายรูปแบบ พื้นฐานที่สุดก็คือการทำสัญญาหรือข้อตกลง ดังนั้นจึงเกิดรูปแบบความเป็นตัวแทนต่างๆ กันไป เช่น รวมเป็นอันหนึ่งเดียวกัน ตกลงร่วมมือกัน หรือร่วมลงทุน เป็นต้น

สำหรับประเด็นการรวมตัวและดำรงอยู่ระหว่างองค์กรต่างๆ นั้น นักวิชาการได้ให้ทัศนะไว้อย่างหลากหลาย อาทิ เห็นว่าเป็นการเชื่อมโยงที่เกิดขึ้นในการรวมตัวกันของหลายองค์กร โดยมีการเรียกร้องหรืออุปสงค์ (demand) และมีการตอบสนองหรืออุปทาน (supply) ระหว่างองค์กรต่างๆ เหล่านั้น (Turk, 1973) ในระยะแรกๆ องค์กรต่างๆ อาจแข่งขันและขัดแย้งกัน แต่ต่อมาจะพัฒนาเป็นการรวมตัวอย่างแท้จริงเพื่อตอบสนองความต้องการที่สอดคล้องกัน การรวมตัวกันจะเป็นพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนซึ่งพัฒนาเป็นตัวแทนพึ่งพาทรัพยากร (Resource Dependence Model) (Pfeffer and Salancik, 1978) นั่นคือ เมื่อองค์กรรับเอาทรัพยากรจากองค์กรอื่นเพื่อการอยู่รอด องค์กรจึงต้องขึ้นอยู่กับองค์กรอื่นๆ (Levine & White, 1961) ดังนั้น องค์กรจึงพยายามรักษาความเป็นตัวของตัวเอง และหลีกเลี่ยงการต้องพึ่งพาองค์กรอื่น (Cook, 1977, p. 69) และพยายามขยายอาณาบริเวณของตนเพื่อเพิ่มที่มาของทรัพยากร (Pfeffer and Salancik, 1978) ซึ่งอาจเป็นพัฒนาเป็นวิธีการรวมกัน หากไม่รวมกันก็จะใช้วิธีเจรจาต่อรองเพื่อตกลงกัน ดังนั้น ในบรรดาประชากรองค์กรจะปรากฏการผันแปรเปลี่ยนแปลง อาทิ มีการวางแผน หรือไม่วางแผน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมหรือโครงสร้างองค์กร และเมื่อองค์กรคัดเลือกสิ่งที่เหมาะสมพอดีกับสภาพแวดล้อมแล้ว องค์กรจะคงรักษาโครงสร้างหรือกิจกรรมเหล่านั้นไว้

นอกจากการรวมตัวกันโดยอาศัยตัวแบบการพึ่งพาทรัพยากรแล้ว การรวมตัวขององค์การอาจเป็นไปตามตัวแบบการเปลี่ยนแปลงระบบ (System Change Model) (Van de Ven, 1976) นั่นคือ การรวมตัวกันขององค์การจะเกิดขึ้นจากตัวแทรกแซงภายนอก ได้แก่ การกระจายหรือการจัดสรรทรัพยากรในกลุ่มประชากร หรือโอกาสหรือความยุ่งเหยิงในสภาพแวดล้อมจะกระตุ้นให้เกิดการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การ ยังผลให้เกิดความตระหนักในตัวปัญหาหรือโอกาสเพิ่มขึ้น ซึ่งจะนำองค์การต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมหรือมีการผูกมัดกับปัญหาหรือโอกาสต่างๆ นั้น และจะเกิดความเห็นที่สอดคล้องกันที่สุดในที่สุด

ทั้งจากตัวแบบการพึ่งพาทรัพยากรและตัวแบบการเปลี่ยนแปลงระบบ แม้ต่างกันในระยะแรก แต่เมื่อถึงขั้นจะรวมตัวกันระหว่างการจูงใจหรือวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน ก็ต้องอาศัยการเจรจา การต่อรอง การประนีประนอม ที่สุดความเห็นสอดคล้องร่วมกันก็เกิดขึ้นทั้งในด้านเป้าหมายและมรรควิธีอย่างร่วมแรงร่วมใจ

การรวมตัวขององค์การอาจนับเป็นระบบการกระทำทางสังคม (Social Action System) (Van de Ven, 1976) ซึ่งหลายองค์การมีเป้าหมายร่วมกัน พึ่งพากัน มีการทำให้เป็นทางการ มีความสลับซับซ้อน ทั้งต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยสถานการณ์ ได้แก่ ความสอดคล้องกัน ความคล้ายคลึงกันในอาณาบริเวณ การต้องพึ่งพาทรัพยากรระหว่างกัน รวมถึงทรัพยากรและข้อมูลที่ไหลไปมา และการรับรู้ในประสิทธิผล เป็นต้น นอกจากนั้น การตัดสินใจแบบร่วมประสานขององค์การต่างๆ นับเป็นมิติสำคัญของการรวมตัว ทั้งนี้เพราะการตัดสินใจแบบร่วมประสานก็เป็นกระบวนการรวมตัวนั่นเอง

ในการรวมกันระหว่างองค์การนั้น นักวิชาการบางท่าน อาทิ Benson (1975) ก็เน้นเครือข่ายระหว่างองค์การในแง่เศรษฐกิจการเมือง โดยพิจารณาเงินและอำนาจหน้าที่เป็นสำคัญ องค์การจะเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ โดยอยู่ในกรอบที่มีดุลยภาพ อันเนื่องมาจากความสอดคล้องกันในอาณาบริเวณและอุดมการณ์ มีการประเมินผลในทางบวก และมีการประสานงานกัน ดุลยภาพนี้มีได้มีอยู่อย่างอิสระ แต่ต้องขึ้นต่อโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจการเมือง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่างๆ จะขึ้นอยู่กับรายได้มาซึ่งทรัพยากร ทรัพยากรพื้นฐานก็คือเงินและอำนาจหน้าที่ที่มีอิทธิพลต่อการจัดการทรัพยากรในสังคมนั้นๆ

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นแนวความคิดต่างๆ เกี่ยวกับการรวมตัว และการดำรงอยู่ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดมิติต่างๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่อาจพิจารณาได้ คือ การทำให้เป็นทางการทั้งโดยการตกลงหรือโดยทางโครงสร้าง ความเข้ม-โดยการพิจารณาขนาดของทรัพยากรที่เกี่ยวข้องและความถี่ของปฏิสัมพันธ์ที่มีระหว่างกัน การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน-โดยการพิจารณาการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและการกำหนดการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน

การทำให้เป็นมาตรฐาน-โดยพิจารณาการทำให้หน่วยต่างๆ มีระเบียบปฏิบัติเป็นมาตรฐาน โดยการพิจารณามิติของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่กล่าวมานี้จะยังประโยชน์ในการติดตามแก้ไข ปัญหา หรือการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

มิติของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

การต้องขึ้นต่อองค์การอื่นเป็นความสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างองค์การต่างๆ ทั้งนี้เพราะ การที่ขึ้นกับองค์การอื่นจะมีผลกระทบต่อกิจกรรมขององค์การตน เครือข่ายระหว่างองค์การส่วนใหญ่เกิดขึ้นได้เนื่องจากการขึ้นอยู่กับอีกองค์การหนึ่งมากกว่าความสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนจริงๆ เท่านั้น มิติต่างๆ ที่จะกล่าวต่อไปนี้จะมีประโยชน์เกี่ยวกับการติดตามช่วยแก้ไขหรือวิเคราะห์ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ซึ่ง Marrett (1971) ได้รวบรวมไว้คือ

การทำให้เป็นทางการ

เกี่ยวกับมิติการทำให้เป็นทางการ (Formalization) นี้ Hage and Aiken (1967) ได้ศึกษาไว้พบว่า ทฤษฎีประเพณีนิยมของโครงสร้างองค์การขนาดใหญ่หรือระบบราชการมักจะ เน้นย้ำความสำคัญของการทำให้เป็นทางการ ทั้งนี้เพื่อให้กิจกรรมต่างๆ มีลักษณะอยู่ตัวไม่ เปลี่ยนแปลงมาก และเพื่อที่จะมั่นใจได้ถึงพฤติกรรมที่ต่อเนื่องของบรรดาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ การทำให้เป็นทางการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การก็มีผลคล้ายๆ กันดังกล่าว การทำให้เป็นทางการนี้อาจกระทำในรูปแบบของการตกลงหรือในรูปแบบของโครงสร้างก็ได้

การทำให้เป็นทางการโดยการตกลง (Agreement Formalization) เกี่ยวกับเรื่องนี้เป็น เรื่องการติดต่อระหว่างสององค์การที่มีการยอมรับอย่างเป็นทางการ (official recognition) และการติดต่อดังกล่าวได้รับการอนุมัติโดยกฎหมายหรือโดยผู้บริหาร (legislatively or administratively sanctioned) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การจะมีความเป็นทางการได้ก็ต่อเมื่อ ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย ความสัมพันธ์ที่มีความเป็นทางการน้อยกว่าอาจแสดงออกมาในรูปแบบของการติดต่อแบบชั่วคราว (ad hoc transactions) ซึ่งเกิดขึ้นกับองค์การเหล่านั้นในระยะเวลา หนึ่งหรือในโอกาสหนึ่ง เช่น การยืมตัวคนจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่งแบบชั่วคราว ชั่วคราว เป็นต้น

ในแง่ของการพึ่งพาทรัพยากร (resource dependence perspective) องค์การควรจะแสวงหาหนทางเพื่อให้ได้มาซึ่งการควบคุมเหนือสภาพแวดล้อมขององค์การเอง แต่ในส่วนของ การบริการทางสังคม อำนาจหน้าที่มักจะได้มาโดยอำนาจของกฎหมาย (legislative mandate) หรือ คำสั่งขององค์การจากอำนาจหน้าที่ในระดับที่สูงกว่า (Hall, Clark, Giordano, Johnson, & Rockell, 1977)

การทำให้เป็นทางการทางโครงสร้าง (Structural Formalization) ผู้ศึกษาอาจบ่งชี้การทำให้เป็นทางการชนิดนี้ได้ก็ต่อเมื่อมีองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง (intermediary organizations) ประสานงานเกี่ยวกับสัมพันธภาพของสององค์กรหรือมากกว่า การมีบุคคลที่สาม (third party) มักจะเปลี่ยนแปลงธรรมชาติของสัมพันธภาพความสัมพันธ์ระหว่างสององค์กรหรือมากกว่าที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ ถ้าการติดต่อระหว่างสองหน่วยงานเกิดขึ้นเพราะบุคคลสองฝ่ายติดต่อกัน โดยผ่านผู้ทำหน้าที่เป็นจุดศูนย์กลาง ซึ่งอาจจะเป็นบุคคลหรือองค์กรก็ได้ วิธีนี้จะทำให้การเป็นทางการมีมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ในทศวรรษ 1960 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตั้งระบบการฝึกอบรมแรงงานของชุมชน ซึ่งรัฐบาลกลางได้กำหนดให้หน่วยบริการการว่างงาน (the Employment Service) เป็นผู้จัดการในการส่งบุคคลไปฝึกอบรมแทนที่แรงงานจะติดต่อกับหน่วยอบรมโดยตรง หรือการขายพันธบัตรโดยผ่านผู้ประกัน (underwriter) แทนที่จะให้ผู้ลงทุนติดต่อซื้อพันธบัตรกับบริษัทโดยตรง หรือการซื้อขายหุ้นของบริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์โดยผ่านบริษัทหลักทรัพย์ เป็นต้น การทำให้เป็นทางการในรูปของโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนี้เป็นลักษณะสำคัญในสังคมที่บทบาทของรัฐขยายตัวมาก นอกจากนั้น ยังอาจพิจารณาการทำให้เป็นทางการจากการปฏิบัติตามกฎ และการพรรณนางาน เป็นต้น

ความเข้ม

เกี่ยวกับมิติความเข้ม (Intensity) นี้ Johns and Demarche (1957), Reid (1964) and Mayhew (1971) ได้ศึกษาไว้ความว่า แนวความคิดเกี่ยวกับความเข้มนี้หมายรวมถึงทั้งการติดต่อแลกเปลี่ยนระหว่างองค์กร (interorganizational transactions) และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และหมายความถึงทั้งในแง่กระบวนการและบริบทของการติดต่อระหว่างกัน ระดับของความเข้มอาจบ่งชี้ได้โดยพิจารณาจำนวนของการลงทุน (investment) ที่องค์กรหนึ่งมีกับอีกองค์กรหนึ่ง ขนาดของการลงทุนอาจพิจารณาได้ในแง่ขนาดของทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง และความถี่ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน

ขนาดของทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง (amount of resources involved) ขนาดของทรัพยากรที่องค์กรหนึ่งผูกพันไว้กับอีกองค์กรหนึ่งจะบ่งชี้ถึงความเข้มที่มีระหว่างกัน อาทิ จำนวนการให้บริการ และการสนับสนุนเรื่องบุคลากรที่จะให้แก่องค์กรอื่น เป็นการบ่งชี้ถึงความเข้มในความสัมพันธ์ดังกล่าวมาแล้ว หรือการให้เงินช่วยเหลือกับอีกองค์กรหนึ่ง เป็นต้น สำหรับการวัดขนาดทรัพยากรที่ให้โดยองค์กรหนึ่งนั้นอาจจะพิจารณาได้ง่ายสำหรับองค์กรภาคเอกชนที่เน้นผลกำไร ทั้งนี้เพราะค่าของเงินในสังคมหนึ่งๆ โดยทั่วไปมักไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก สินค้าและบริการก็อาจจะคำนวณเป็นรูปของตัวเงินได้ ซึ่งเป็นแง่ที่ได้เปรียบเมื่อเทียบกับภาครัฐ

ความถี่ของปฏิสัมพันธ์ที่มีระหว่างกัน (frequency of interaction) จำนวนความถี่ของปฏิสัมพันธ์คือจำนวนการติดต่อระหว่างองค์การซึ่งอาจวัดโดยเครื่องวัดหรือคร่าวๆ ลักษณะของการติดต่อและระดับอำนาจหน้าที่ของการติดต่อจะต้องแยกออกจากกัน เช่น การประชุมเพียงปีละครั้งเดียวของกลุ่มผู้บริหารเกี่ยวกับการให้อนุมัติงบประมาณขององค์การนั้น จะเห็นได้ว่าแม้การติดต่อมีจำนวนน้อยครั้งมาก แต่ก็มีความสำคัญมาก การติดต่อเกี่ยวกับส่วนบริการทางสังคมจะเกี่ยวข้องกับบุคลากรที่ทำหน้าที่ขยายออกมายู่บริเวณพรมแดนองค์การ (boundary - spanning personnel) ซึ่งติดต่อสัมพันธ์กับลูกค้าที่อยู่ในองค์การอื่น และการติดต่อนี้ในแต่ละครั้งอาจไม่สำคัญต่อการดำรงอยู่ขององค์การในระดับสูง แต่ความสัมพันธ์ที่ทำให้เป็นทางกระระหว่างหน่วยงานของสององค์การจะนำไปสู่ปฏิสัมพันธ์ที่มีความถี่มากยิ่งขึ้น และปฏิสัมพันธ์ที่มีความถี่นั้นก็ดูเหมือนจะนำไปสู่ความพยายามที่จะมีความสัมพันธ์ที่เป็นทางกระระหว่างกัน

การแลกเปลี่ยนระหว่างองค์การ

เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (Reciprocity) นี้ Levine and White (1961) and Guetzkow (1966) ได้ศึกษาไว้ว่า หมายความว่า ความถี่ระดับของส่วนสัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและการรักษาไว้ซึ่งส่วนสัดดูเหมือนจะเป็นตัวชี้วัดถึงความสัมพันธ์ที่ต้องขึ้นต่อกัน

การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน (resource reciprocity) เป็นเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรต่างๆ ในแง่ของการติดต่อแลกเปลี่ยนซึ่งไหลไปมาระหว่างสองฝ่ายเท่าๆ กัน หรือแต่ละฝ่ายได้รับประโยชน์จากการติดต่อนั้น ดังนั้นการติดต่อต่างๆ เหล่านี้จึงเกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนในบางสิ่งบางอย่าง ในที่นี้หมายถึงการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกหรือบุคลากรร่วมกันมากกว่าที่จะเป็นทรัพยากรที่เปลี่ยนแปลงไปรวดเร็ว เช่น เงิน ที่ใช้ในภาคเอกชน การขาดทรัพยากรที่นำไปสู่ความแลกเปลี่ยนกันอย่างสมดุลนั้นมักจะเป็นปัญหา เว้นไว้เสียแต่เรื่องเกี่ยวกับเงิน (money) มากไปกว่านั้นหน่วยงานที่เกี่ยวกับการบริการสังคมจำนวนมากจะเกี่ยวข้องกับผู้คนที่อยู่บริเวณพรมแดนขององค์การ (boundary spanners) หลายระดับที่ต่างกัน และทำงานเกี่ยวข้องกันทรัพยากรมากมายที่ต่างชนิดกันนั้น มักทำให้การประเมินเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนระหว่างกันโดยทั่วไปเป็นปัญหา โดยเฉพาะในการคำนวณ

การแลกเปลี่ยนระหว่างกันที่ชัดเจน (definitional reciprocity) เมื่อมีการติดต่อ/ปฏิบัติตามที่มีการตกลงระหว่างกัน โดยกำหนดการมีส่วนร่วมให้อย่างเท่าเทียมกันจากองค์การต่างๆ อาจเรียกได้นั่นคือการกำหนดการแลกเปลี่ยน โดยทั่วไป องค์การที่ให้บริการสังคมหลายๆ องค์การ เช่นกันกับหน่วยราชการ จะต้องปฏิบัติตามแนวทางของระเบียบหรือกฎหมาย ซึ่งเป็นที่มาของการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่างๆ เหล่านั้น ปัจจัยสำคัญที่กระทบต่อการกำหนดการแลกเปลี่ยนระหว่างกันก็คือ การที่องค์การองค์การหนึ่งสามารถครอบงำสัมพันธภาพระหว่าง

องค์การ ดังนั้น สภาพภายใต้การต้องพึ่งพาระหว่างกันที่เกิดขึ้นจะทำลายการตกลงระหว่างกันที่จะมีขึ้นได้

การทำให้เป็นมาตรฐาน

เกี่ยวกับการทำให้เป็นมาตรฐาน (Standardization) นี้ Litwake and Hylton (1962) ได้ศึกษาไว้ความว่า การทำให้เป็นมาตรฐานเป็นอีกมิติหนึ่งซึ่งได้มาจากตัวแบบประเพณีนิยมของโครงสร้างระบบราชการ (Model of Bureaucratic Structure) โดยปกติแล้ว การทำให้เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับระเบียบวิธีปฏิบัติภายในระบบราชการจะทำให้การดำเนินงานราบรื่นยิ่งขึ้น และส่งเสริมประสิทธิภาพในขณะเดียวกัน สำหรับการทำให้เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ต่างๆ ภายนอกองค์กรนั้นจะได้มาก็โดยผู้บริหารที่มีจิตสำนึก และต้องพยายามทำให้การติดต่อดังกล่าวนั้นไม่สิ้นเปลืองด้วย

การทำให้หน่วยต่างๆ เป็นมาตรฐาน (unit standardization) การทำให้เป็นมาตรฐานในรูปแบบนี้จะหมายถึงสิ่งที่คล้ายๆ กับหน่วยต่างๆ ของทรัพยากรที่ใช้ในการติดต่อระหว่างกัน เช่น การแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กร ซึ่งสามารถวัดความหลากหลายของบุคลากรที่ส่งจากองค์กรหนึ่งไปยังอีกองค์กรหนึ่งได้ ถ้าปราศจากความเป็นมาตรฐานเกี่ยวกับหน่วยต่างๆ ระเบียบปฏิบัติขององค์กรก็จะต้องยิ่งเปลี่ยนแปลงเพื่อที่จะจัดการเกี่ยวกับปัญหานี้ การทำให้หน่วยต่างๆ เป็นมาตรฐานเป็นแง่หนึ่งของเทคโนโลยีเกี่ยวกับองค์กรที่นักทฤษฎีได้โต้แย้งว่าจะกระทบต่ออำนาจเกี่ยวกับการตัดสินใจภายในองค์กรเหล่านั้น Perrow (1967) ได้โต้แย้งไว้ว่า ยังมีข้อยกเว้นมากเกี่ยวกับการไหลของงานในองค์กร การตัดสินใจก็จะต้องกระจายไปสู่ระดับการปฏิบัติการทางด้านเทคนิคมากขึ้น ซึ่งตรงกันข้ามกับระดับการจัดการ การไม่ทำหน่วยต่างๆ ให้เป็นมาตรฐานจะเป็นการสร้างความไม่แน่นอน (uncertainty) จึงอาจส่งผลต่อการกระจายอำนาจในองค์กรต่างๆ และอาจเป็นช่องทางทำให้หน่วยที่ขยายตัวไปอยู่บริเวณพรมแดน (boundary – spanning unit) หาประโยชน์จากตำแหน่งของตนได้

การทำให้ระเบียบปฏิบัติเป็นมาตรฐาน (procedural standardization) อาจนิยามการทำให้ระเบียบปฏิบัติเป็นมาตรฐานได้ว่า คือระดับของความคล้ายๆ กันในระยะเวลาหนึ่งของระเบียบปฏิบัติที่ใช้ในการติดต่อกับอีกองค์กรหนึ่ง นับจากระเบียบปฏิบัติที่เหมือนกันในทุกกรณีไปจนถึงการติดต่อเป็นกรณีๆ ไป องค์กรที่เกี่ยวกับการบริการมักจะเกี่ยวข้องกันคน แต่เพราะคนนั้นจะมีลักษณะตอบโต้ได้ และหากไม่มีระเบียบปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน บุคคลก็ทำตามอำเภอใจ ส่วนบุคลากรที่อยู่บริเวณพรมแดนมักจะไม้อยู่ภายใต้ระเบียบปฏิบัติทั่วไป แต่จะมีระเบียบปฏิบัติเฉพาะกรณี จากการวิจัยพบว่าขนาดและความสลับซับซ้อนขององค์กร จะมีสหสัมพันธ์ในทางบวกกับการติดต่อระหว่างองค์กรที่มีมาตรฐาน เช่นเดียวกับความเข้มของการติดต่อ (Aldrich, 1976a &

1976b) ความเข้มของการติดต่อจะมีผลกระทบต่อการทำให้เป็นมาตรฐาน ทั้งนี้เพราะยิ่งองค์กรสององค์กรที่มาลงทุนหรือมีส่วนในการให้ทรัพยากรระหว่างกันยิ่งมีขนาดใหญ่ องค์กรทั้งสองยิ่งจะมีลักษณะการติดต่อที่เป็นมาตรฐาน ทั้งนี้เพื่อให้การลงทุนขององค์กรได้ผลมากยิ่งขึ้น (Litwak & Hylton, 1962) ขนาดขององค์กรจะมีผลกระทบต่อการทำให้เป็นมาตรฐาน ทั้งนี้เพราะองค์กรยิ่งมีขนาดใหญ่ ก็จะมีบุคคลในบทบาทอาชีพต่างๆ และมีกลุ่มงานที่แตกต่างกัน แต่ภารกิจจะต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (homogenized) หากภารกิจมีความแตกต่างกันมาก (heterogeneous task) ก็อาจเป็นปัญหาในกรณีที่ต้องการนั้นใหญ่โตกว้างขวางมาก และมีการแบ่งงานหลากหลาย (Blau, 1972)

ในภาคอุตสาหกรรมที่มีตลาดค่อนข้างแน่นอน มีความเข้าใจในเทคโนโลยีอย่างดี แต่มีการลงทุนในการวิจัยและพัฒนา (R & D) ที่ต่ำ ก็อาจคาดหวังการติดต่อต่างๆ ของหน่วยงานเหล่านั้น (inter firm) ว่ามีความเป็นมาตรฐานสูง เช่น การติดต่อระหว่างคนขายปลีกกับขายส่ง จะมีความเป็นมาตรฐานสูงกว่าผู้ผลิตและผู้บริโภคในสินค้านั้นๆ ถ้ามีระเบียบปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน ก็จะมีประสิทธิภาพมากกว่าระเบียบปฏิบัติที่ไม่เป็นมาตรฐาน แรงบีบบังคับของการคัดเลือกจากสิ่งแวดล้อมก็จะชอบแบบที่มีมาตรฐานมากกว่า เช่น ในกรณีภาคธุรกิจจะมีวิธีการที่จะประเมินผลงานของลูกจ้าง ซึ่งตรงกันข้ามกับภาคสาธารณะที่มักจะมีเป้าหมายหรือมีมาตรฐานของคุณภาพงานที่คลุมเครือ ยกต่อการวัด ดังนั้นในบางกรณี การติดต่อที่ไม่มีมาตรฐานก็อาจจะมียู่ แม้จะมีการพยายามปรับใช้ระบบบัญชี การจัดการโดยมุ่งวัตถุประสงค์ หรือยุทธวิธีเกี่ยวกับการควบคุมค่าใช้จ่ายซึ่งพัฒนาในภาคเอกชนนั้น มักจะใช้ไม่ได้ผลกับการบริการในภาคสาธารณะ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอตั้งข้อเสนอที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษา คือ มิติความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในการป้องกันและบำบัดการติดยาเสพติดของไทย คือ การทำให้เป็นทางการ ความเข้ม การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน และการทำให้เป็นมาตรฐาน นั้นมีความแตกต่างกันไป บางมิติก็มีมาก บางมิติก็มีน้อย อย่างไรก็ตาม การบริหาร/จัดการการป้องกันและบำบัดการติดยาเสพติดก็ดำเนินไปในสภาพแวดล้อมหรือบริบทแบบไทยๆ และประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งที่น่าชื่นชม แต่มิติความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ เหล่านี้ก็ยังสามารถพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไปในอนาคตได้

ตารางที่ 2-1 แสดงมิติต่างๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

1. การทำให้เป็นทางการ (Formalization) ● การทำให้เป็นทางการโดยการตกลง (agreement formalization) : ในการติดต่อกันระหว่างองค์การสององค์การ จะมีการยอมรับที่เป็นทางการ (official recognition) และมีการอนุมัติโดยกฎหมายหรือโดยผู้บริหาร (legislatively or administratively sanctioned) ● การทำให้เป็นทางการทางโครงสร้าง (structural formalization) : เกี่ยวข้องกับองค์การที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง (intermediary organizations) ประสานสัมพันธ์ภาพระหว่างองค์การสององค์การหรือมากกว่า
2. ความเข้ม (Intensity) ● ขนาดของทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง (amount of resource involved) : เป็นขนาดของทรัพยากรองค์การที่ผูกพันว่าจะใช้ในการติดต่อหรือในความสัมพันธ์ ● ความถี่ของปฏิสัมพันธ์ที่มีระหว่างกัน (frequency of interaction) : จำนวนการติดต่อระหว่างสององค์การ ทั้งที่สำคัญและทั่วไปซึ่งอาจนับอย่างเคร่งครัดหรือคร่าวๆ
3. การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (Reciprocity) ● การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน (resource reciprocity) : เกี่ยวกับทรัพยากรต่างๆ ในการติดต่อ ซึ่งไหลไปมาระหว่างสองฝ่ายเท่าๆ กัน และแต่ละฝ่ายได้รับประโยชน์ ● การกำหนดการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (definitional reciprocity) : เกี่ยวข้องกับการติดต่อ/ปฏิบัติซึ่งมีการตกลงระหว่างกัน
4. การทำให้เป็นมาตรฐาน (Standardization) ● การทำให้หน่วยต่างๆ เป็นมาตรฐาน (unit standardization) : เกี่ยวกับความคล้ายคลึงกันระหว่างหน่วยต่างๆ ของทรัพยากรในการติดต่อกัน ● การทำให้ระเบียบปฏิบัติเป็นมาตรฐาน (procedural standardization) : เกี่ยวกับระดับความคล้ายคลึงกันในระยะเวลาหนึ่งของระเบียบปฏิบัติสำหรับการติดต่อกับอีกองค์การหนึ่ง นับตั้งแต่การทำให้เป็นมาตรฐานโดยทั่วไปจนถึงการติดต่อปฏิสัมพันธ์แบบกรณีๆ ไป

งาน (Process or work flow charts) และแผนผังแสดงสถานที่ทำงาน (Space and physical layout) ฯลฯ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะเป็นเครื่องช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปตามระเบียบแบบแผนลักษณะของงาน การขัดแย้งก็จะลดน้อยลง ขณะเดียวกันการประสานงานก็ย่อมจะดีขึ้นด้วย

5. การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร หลักการสำคัญประการหนึ่งในการบริหารงาน คือ บุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่นจะให้ความร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานของเราได้ก็ต่อเมื่อเขามีความเข้าใจในวัตถุประสงค์หรือความต้องการนั้นๆ กระจ่างแจ้งดีแล้ว อุปกรณ์สำคัญในการที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจ เกิดความร่วมมือและเกิดการประสานงานขึ้น คือ การติดต่อสื่อสาร ลักษณะของการสื่อข้อความที่ดีจะต้องเป็นการสื่อข้อความสองทาง ทั้งนี้ก็เพื่อจะให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน เพราะถ้าการสื่อสารข้อความไม่ดี เกิดการเข้าใจผิดพลาดขึ้น การประสานงานก็จะไม่บังเกิดผลดี

6. การประสานงานเป็นการประสานความคิดเห็น การน้อมนำหรือผสานความคิดเห็นของสมาชิกในกลุ่ม หรือผู้ร่วมงานให้มีความเห็นสอดคล้องต้องกันเป็นปัจจัยสำคัญของการประสานงาน ดังนั้น การใช้ภาวะผู้นำของนักบริหารที่จะผสานความคิดเห็นของกลุ่มจึงเป็นเรื่องสำคัญ และมีใช้เพียงแต่จะตะล่อมให้ผู้อื่นมีความเห็นสอดคล้องตามเท่านั้น ไม่ หากแต่ต้องพยายามก่อให้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์นั้นๆ ด้วย การประสานงานจึงจะบังเกิดผลดีเต็มที่

7. การประสานงานมีอยู่ทุกระดับชั้น การประสานงานย่อมมีอยู่ทุกระดับชั้นของการบังคับบัญชา ทั้งในรูปพิธีการ (Formal) และไม่เป็นพิธีการ (Informal) การประสานงานจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้น ถ้าองค์กรขยายใหญ่โตขึ้น และการประสานงานก็ควรต้องจัดให้มีขึ้นทุกระดับชั้นเพราะการขาดความร่วมมือประสานงาน แม้การประสานงานมีปัญหาเพียงในระดับใดระดับหนึ่งก็ย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนไปถึงส่วนรวมได้ด้วยเสมอ

8. การประสานงานกับการควบคุม การควบคุมมีบทบาทสำคัญต่อการประสานงานมาก ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมในรูปลักษณะใดระดับใดก็ตาม เพราะการประสานงานมีอยู่ทุกระดับชั้นของสายการบังคับบัญชา และการบังคับบัญชานั้นก็ย่อมมีความสำคัญผูกพันกับลักษณะและภาวะผู้นำของหัวหน้างานอยู่ไม่น้อย หัวหน้างานจะต้องคอยควบคุมให้งานประสานสอดคล้องและดำเนินไปตามแผนที่กำหนดไว้ โดยนัยนี้การควบคุมจึงมีความสำคัญต่อการประสานงานอยู่เป็นอันมาก

9. การประสานงานกับสภาวะแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นโครงการของรัฐหรือเอกชนก็ตามย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมที่หล่อหลอมองค์กรนั้นอยู่โดยรอบได้เสมอ เหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงก็อาจเกิดขึ้นได้เสมอ โดยนัยนี้นักบริหารที่ดีจึงควรเป็นผู้ที่ไวต่อปัญหาและฉับพลันต่อการเปลี่ยนแปลงอันจำเป็นในอันที่จะดำเนินให้มีการ

ประสานงานสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้เสมอ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ควรได้กระทำด้วยความมีเหตุมีผล เหมาะเจาะกับจังหวะเวลา ตลอดจนการวางแผนที่ควบคุมโดยรัดกุมและเหมาะสม

ประเภทการประสานงาน

สำหรับประเภทหรือชนิดของการประสานงานนั้น ก็มีต่างทัศนะ อาทิ Thompson (1967) กล่าวว่าสามประเภท คือ การประสานงานโดยทำให้เป็นมาตรฐาน (coordination by standardization) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสร้างการปฏิบัติเป็นกิจวัตรหรือกฎระเบียบ ซึ่งจะบังคับกิจกรรมของหน่วยใดหน่วยหนึ่ง หรือตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งให้อยู่ในวิถีทางซึ่งสอดคล้องกับกิจกรรมของหน่วยอื่นหรือบุคคลอื่นในลักษณะสัมพันธ์ภาพที่ขึ้นต่อกัน (Thompson, 1967, p. 56) การประสานงานโดยแผนงาน (coordination by plan) จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดตารางการทำงานสำหรับหน่วยต่างๆ ซึ่งเป็นอิสระ ดังนั้น การกระทำของหน่วยต่างๆ เหล่านี้จึงถูกกำกับดูแลได้ (Thompson, 1967, p. 56) การประสานงานชนิดที่สามคือ การปรับตัวระหว่างกัน (mutual adjustment) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการส่งผ่านข่าวสารข้อมูลใหม่ๆ ในระหว่างที่มีกระบวนการของกิจการด้านนั้นๆ Thompson (1976, p. 56) ยังได้แบ่งชัดต่อไปอีกว่า ยิ่งสถานการณ์มีความไม่แน่นอนมากเท่าไร การต้องพึ่งพาซึ่งกันก็ยิ่งมีมากขึ้น โดยการประสานงานแบบปรับตัวระหว่างกัน และการประสานงานทั้งสามชนิดนี้จะมีผลอย่างมากต่อการติดต่อสื่อสารและการตัดสินใจ

ในขณะที่ Litterer (1965) ได้เสนอชนิดของการประสานงานที่คล้ายกันคือ การประสานงานด้วยความสมัครใจ (voluntary coordination) ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มหรือบุคคลมีความต้องการและอยากมีโครงการร่วมกัน การประสานงานโดยคำสั่ง (directive coordination) ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อบุคคลได้รับการบอกกล่าวว่าจะทำอะไร และเมื่อไร อย่างไรก็ตาม ปรากฏมีสถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูง และจำเป็นต้องมีการช่วยให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้ จึงเกิดการประสานงานแบบเอื้ออำนวยให้ความสะดวก (facilitated coordination) โดยกำหนดตำแหน่งผู้ประสานงาน (liaison positions) ซึ่งอาจจะเป็นกลุ่มหรือบุคคลก็ได้ นอกจากนี้ยังได้บ่งชี้ถึงปัจจัยพื้นฐานของการประสานงานสองประการ คือ การกำหนดโครงการสำหรับกิจกรรมต่างๆ และการติดต่อสื่อสารให้รู้ว่าจะมีการดำเนินการตามโปรแกรม หรือติดต่อสื่อสารให้ทราบถึงเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับโครงการและกำหนดการของกิจกรรม เป็นต้น (Litterer, 1965, pp. 472-473)

ที่กล่าวมาเป็นการศึกษาเรื่องการประสานงานภายในองค์การ การประสานงานทางการบริหารภายในองค์การนั้นอาจสร้างให้เกิดขึ้นได้ (Chandler, 1977) แต่การประสานงานภายนอกองค์การหรือข้ามพรมแดนองค์การเป็นภารกิจที่ยากกว่าเพราะเป็นเรื่องที่ต้องการความร่วมมือ (cooperation) มากกว่ามาก แต่ถึงกระนั้นนักทฤษฎีบางท่านก็พิจารณาแนวความคิดดังกล่าวต่างกัน

ออกไป เช่น เห็นว่าการประสานงานนั้นเกี่ยวข้องกับการปรับตัวอย่างเป็นอิสระและมุ่งต่อเป้าหมายร่วมกัน ในขณะที่การร่วมมือมิได้เป็นเช่นนั้น (Morrissey, Hall et al., 1982) อย่างไรก็ตาม ก็อาจกล่าวได้ว่า การประสานงานภายใต้ความร่วมมือเป็นรูปแบบโดยเฉพาะรูปแบบหนึ่งของกิจกรรมการร่วมมือ (Litwak, 1970) เพราะน้อยองค์การนักที่จะมีกิจกรรมร่วมกันโดยปราศจากเจตนางานประการ และไม่เห็นด้วยกับเป้าหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเพื่อที่จะเข้าใจถึงเรื่องการประสานงานอาจกระทำได้ด้วย 2 แนวทางคือ การพิจารณาว่าการประสานงานเป็นการปฏิบัติการที่มีวัตถุประสงค์ (performance objective) นั่นคือ เป้าหมายของโครงการ (a program goal) และพิจารณาว่าการประสานงานเปรียบเสมือนความร่วมมือ

สำหรับการพิจารณาแนวทางแรกนั้นอาจกล่าวได้ว่า เมื่อกล่าวถึงการบริหารที่ไม่ค่อยมีการประสานงาน โดยทั่วไปจะหมายถึงส่วนต่างๆ ของโครงการหรือโปรแกรมนั้นไม่สอดคล้องกัน แทนที่จะสอดคล้องไปทางหนึ่งทางเดียวกัน เขาเหล่านั้นกลับทำงานด้วยกันด้วยความแตกแยก ไม่ลงรอยกัน ตรงกันข้ามสิ่งที่ปรารถนาก็คือ เมื่อใช้คำว่า การประสานงานก็ต้องหมายถึงผลของความตั้งใจในความพยายามเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบ ดังนั้น เป้าหมายของโครงการก็คือระบบการประสานงาน โครงสร้างกิจกรรมการประสานงาน

ขณะเดียวกันก็อาจพิจารณาว่าการประสานงานเป็นเสมือนความร่วมมือซึ่งอธิบายได้ว่าเป็นสัมพันธภาพที่มีคุณภาพระหว่างบุคคลผู้เป็นตัวแสดงในระบบงานหนึ่งๆ ซึ่งมีความเข้าใจระหว่างกัน มีเป้าหมายและค่านิยมร่วมกัน และมีความสามารถที่จะทำงานร่วมกันได้ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวนี้อาจเทียบได้กับการร่วมมือ

ระดับการวิเคราะห์ในการประสานงาน

ในการวิเคราะห์เรื่องการประสานงานนั้น อาจแยกได้เป็น 2 ระดับคือ ระดับนโยบาย (policy level) ซึ่งเรียกว่าการประสานงานทางการบริหาร (administrative coordination) และระดับปฏิบัติการ (operational level) หรือเรียกว่าการผนึกรวมกันของภารกิจ (task integration) ซึ่ง Hage (1974) และ March and Simon (1958) ได้พบว่า การประสานงานนั้นต้องกระทำทั้ง 2 ระดับดังกล่าว คือ ระดับบริหาร (administrative) และระดับปฏิบัติงาน (operational)

อาจกล่าวได้ว่า การประสานงานทางการบริหารนั้นขึ้นอยู่กับวิธีการติดต่อสื่อสารต่างๆ ที่เป็นทางการ เพื่อจะได้การป้อนกลับของข่าวสารข้อมูล นั่นคือ คณะกรรมการซึ่งประชุมกันตามกำหนดเวลาเป็นประจำ นโยบายที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร และกฎระเบียบ (rules) ที่เป็นทางการ ซึ่ง March and Simon (1958) ได้แนะว่า การทำให้เป็นมาตรฐาน (standardization) โดยผ่านทางกรทำให้เป็นทางการ (formalization) ของนโยบาย กฎระเบียบ และข้อบังคับ นับเป็นเป้าหมาย

ประการหนึ่งของการบริหาร ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ได้กับการประสานงานทั้งในระดับการบริหารและระดับปฏิบัติการ

การประสานงานในทางการบริหารนั้น Van de Ven, Delbecq และ Koenig (1976) ได้ค้นพบว่า แม้จะมีการใช้วิธีการที่เป็นทางการ (formal) และวิธีที่ไม่เป็นเรื่องส่วนบุคคล (impersonal) แต่ในระดับภารกิจหรือระดับปฏิบัติการนั้นยังขึ้นกับวิธีการที่ไม่เป็นทางการ (informal) ของการติดต่อสื่อสารมากกว่ามาก การประสานงานระดับปฏิบัติการนั้นมีความสำคัญ ทั้งนี้เพราะกรณีปัญหาการบริหารจัดการ หรือการจัดการที่ผิดพลาดอาจเกิดขึ้นได้ ในระดับนี้จะเป็นจุดสำคัญของการส่งมอบบริการที่ได้ผล

เกี่ยวกับวิธีการของการประสานงานทางการบริหารนั้น March and Simon (1958) ได้นิยามไว้ว่า การประสานงานนั้นประกอบด้วย 2 วิธีเพื่อการผสมกิจกรรมที่ต้องพึ่งพาหะหว่างกัน นั่นคือ การประสานงานโดยแผน (coordination by plan) และการประสานงานโดยการป้อนกลับ (coordination by feedback) ความแตกต่างพื้นฐานของการประสานงานทั้งสองแบบนี้ก็คือ ระดับของกิจกรรมต่างๆ ที่ทำให้เป็นมาตรฐาน กฎเกณฑ์สำหรับเรื่องนี้ก็คือระดับของการแบ่งงาน (division of labor) และการทำงานพิเศษเฉพาะอย่าง (specialization) แม้ March และ Simon จะหมายถึงกระบวนการขององค์การหนึ่งองค์การใดเป็นพื้นฐาน แต่การศึกษาของ March และ Simon ก็อาจนำมาปรับใช้กับกระบวนการระหว่างองค์การได้เท่าๆ กัน คำถามสำคัญของเขาทั้งสองนั้นเกี่ยวข้องกับจำนวนของปัจจัยโครงการ (program elements) ที่นำมาผนวกรวมกันเป็นชุดของสัมพันธภาพระหว่างกัน (set of interrelationships) ในทางปฏิบัติ ดังนั้น เป้าหมายร่วมกัน (mutual goals) จึงเป็นผลขึ้นมาได้

ส่วนคำตอบของทั้งสองท่านนี้ก็อยู่ที่ระดับกิจกรรมการทำงานที่สามารถทำให้เป็นมาตรฐานได้ นั่นคือ ยิ่งกิจกรรมเหล่านั้นทำให้เป็นมาตรฐานมากขึ้นเท่าใด ระดับการเข้ากันได้ (compatibility) ก็จะมีเท่านั้น และระดับการเข้ากันได้นี้จะเป็ผลได้ก็โดยผ่านทางแผน (plan) หรือชุดของกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ (set of rules) ที่จะใช้บังคับควบคุมปัจจัยโครงการต่างๆ (program elements) ยิ่งกิจกรรมการทำงานมีความเป็นมาตรฐานน้อยเท่าใด ระดับของการเข้ากันได้ที่เป็นผลโดยผ่านทางป้อนกลับซึ่งเกี่ยวข้องกับการส่งผ่านข่าวสารข้อมูลใหม่อิ่งมีน้อยขึ้นเท่านั้น (Hage, 1974) ในขณะที่บางคนสามารถอ้างข้อยกเว้นต่างๆ ก็ตาม แต่ก็อาจโต้เถียงได้ว่าการบริการต่างๆ ที่ให้แก่ผู้รับบริการ โครงการการวิจัย และความพยายามทางด้านเทคโนโลยีระดับสูงนั้นจำเป็นต้องมีการป้อนกลับ แต่เพราะเป็นการยากหรือแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะทำนายการปฏิบัติที่ให้กับลูกค้าหรือผลลัพธ์ของการบริการ ดังนั้น การแทรกแซงต่างๆ (interventions) และกระบวนการต่างๆ (processes) จึงไม่สามารถทำให้เป็นมาตรฐานได้ทั้งหมด โดยเฉพาะกรณีที่ลูกค้าหรือผลผลิตมี

ปัญหามากมายซึ่งต้องการตัวป้อนเข้า (input) จากองค์การที่แตกต่างกันจำนวนมาก แต่ละองค์การต่างๆ ก็ให้บริการทางวิชาชีพที่เชี่ยวชาญ

โดยอาศัยแนวคิดของ March และ Simon ดังกล่าว Thompson (1967) จึงสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับการประสานงานขึ้นมาว่า การประสานงานเป็นวิธีการที่เชื่อมส่วนต่างๆ ดังนั้นวัตถุประสงค์ต่างๆ เกี่ยวกับการกระทำจึงบรรลุผลได้ เช่นเดียวกับ March และ Simon Thompson ได้เน้นคุณลักษณะของการเชื่อมโยง (linkages) และกล่าวว่าการพึ่งพาระหว่างกันต่างๆ (interdependencies) ในหมู่องค์การมี 3 แบบคือ แบบรวมไปที่จุดเดียว (pooled) แบบทำตามลำดับ (sequential) และแบบแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (reciprocal) การประสานงานโดยอาศัยการทำให้เป็นมาตรฐาน (standardization) หรือการใช้การปฏิบัติแบบเป็นกิจวัตร (routines) และกฎระเบียบ (rules) จะมีความเหมาะสมมากที่สุดกับเครือข่ายที่มีการพึ่งพาระหว่างกันแบบรวมไปที่จุดเดียว (pooled interdependence) การประสานงานโดยแผนงาน (plan) จะเหมาะสมที่สุดกับการพึ่งพาระหว่างกันแบบทำตามลำดับ (sequential interdependence) และการประสานงานโดยการปรับตัวเข้าหากัน (mutual adjustment) ที่ซึ่งต้องเน้นในการติดต่อสื่อสารอย่างมาก จะเหมาะสมที่สุดกับสถานการณ์ลักษณะแบบการพึ่งพาระหว่างกันแบบแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (reciprocal interdependence)

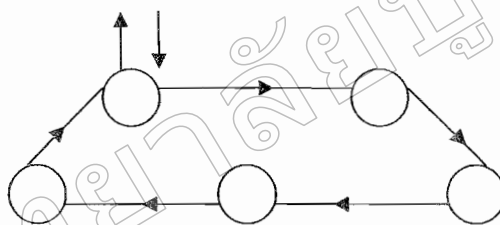
การที่การประสานงานอาจทำโดยแผนและต้องมีการป้อนกลับที่ดี หรือเป็นการเชื่อมส่วนต่างๆ ให้กิจกรรมสอดคล้องประสานและบรรลุผลที่ดี ทำให้กล่าวได้ว่า การประสานงานนั้นก็คือการควบคุม (control) (Georgopoulos & Mann, 1962; Hage, 1974) ซึ่งหมายถึงวิธีการต่างๆ ที่ทำให้ระบบการทำงานมีระเบียบ (regulate) ภายใน และระหว่างองค์การต่างๆ หรือหน่วยต่างๆ ขององค์การ เมื่อการประสานระหว่างองค์การมีอยู่ก็จะมีติดตามดูแลกิจกรรมของงานต่างๆ ในหลายแง่มุม

สำหรับวิธีการของการผนึกรวมกันของภารกิจหรือการประสานงานในระดับปฏิบัติการ (operational coordination) นั้น Thompson (1967) ได้ให้แนวคิดที่สำคัญไว้เกี่ยวกับการไหลของผู้มาติดต่อ (flow of clients) และการไหลของงาน (work flow) ซึ่งอาจวัดได้โดยพิจารณาหน่วยของการผลิตหรือหน่วยของข่าวสารข้อมูล 3 แบบ ดังนี้

1. การผนึกรวมภารกิจโดยการไหลของการติดต่อแบบตามลำดับ (sequential) หรือที่เรียกกันว่าการส่งต่อ ด้วยการประสานงานแบบนี้ หน่วยงานต่างๆ จะมีการติดต่อเกี่ยวข้องหรือการส่งต่อ (referrals) และในการติดต่อจากหน่วยงานอื่นๆ ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์การนั้นๆ โดยผู้มาติดต่อจะได้รับบริการจากหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว และถือว่าการทำงานหรือการบริการได้สิ้นสุดแล้ว และผู้มาติดต่อจะต้องติดต่อเพื่อรับบริการจากหน่วยอื่นต่อไป นั่นคือการ

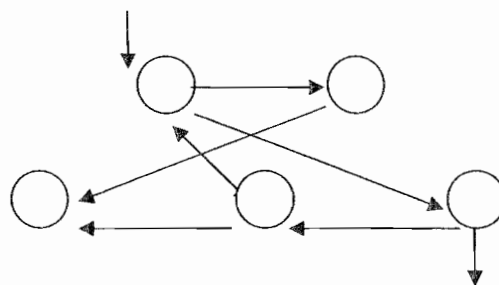
ติดต่อไหลเข้าหน่วยงานเดียว และไหลออกไปยังหน่วยงานอื่นไปตามลำดับ เมื่อผ่านไปแล้วก็จะไม่กลับมาอีก

การไหลของการติดต่อแบบตามลำดับหรือการส่งต่อนี้ เป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งสำหรับการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการ เพราะทำให้สามารถเชื่อมโยงทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ให้ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของผู้ใช้บริการ การประสานงานแบบทำตามลำดับหรือการส่งต่อจึงเป็นการประสานงานในลักษณะถ่ายโอนความรับผิดชอบ (transfer) ไปสู่แหล่งทรัพยากรทางสังคมที่เหมาะสมกับปัญหาและความต้องการของผู้ใช้บริการ การทำตามลำดับอาจหมายครอบคลุมทั้งการส่งต่อและการถ่ายโอนความรับผิดชอบระหว่างบุคลากรภายในหน่วยงานเดียวกัน



ภาพที่ 2-1 การแสดงการผนึกรวมภารกิจโดยการไหลของการติดต่อแบบตามลำดับ

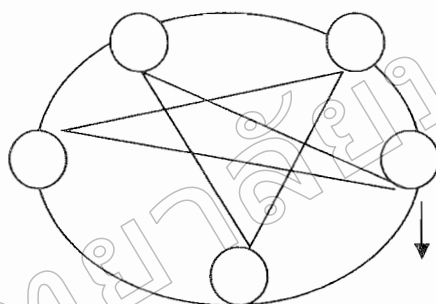
2. การผนึกรวมภารกิจโดยการไหลของการติดต่อแบบแลกเปลี่ยนระหว่างกัน (reciprocal) ด้วยการทำงานแบบนี้ผู้มาติดต่อจะได้รับบริการจากหน่วยงานมากกว่าหนึ่งหน่วยงานพร้อมๆ กันไป นั่นคือ การติดต่อจะไหลเข้าหน่วยงานหลายหน่วยงานในขณะเดียวกันพร้อมๆ กันไปเพื่อภารกิจหนึ่งๆ งานที่ไหลมานั้นมิได้สำเร็จโดยหน่วยงานใดหน่วยงานเดียว



ภาพที่ 2-2 การแสดงการผนึกรวมภารกิจโดยการติดต่อแบบแลกเปลี่ยนระหว่างกัน

3. การผนึกรวมภารกิจโดยการไหลของการติดต่อแบบร่วมกัน (collective) ด้วยวิธีการนี้ ผู้มาติดต่อได้รับการบริการจากเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานพร้อมๆ กันไป เพราะเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานได้ร่วมกันสร้างแผนการให้บริการ และแต่ละหน่วยงานต่างก็มีส่วนร่วมในการงานนั้นอย่างเป็นระบบ นั่นคือมีการทำงานเป็นทีมของหลายหน่วยงานอย่างเป็นระบบ และงานนั้นสำเร็จด้วยการทำงานเป็นทีมหรือการทำงานร่วมกันของหลายหน่วยงานนั้น

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอตั้งข้อเสนอที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษา คือ วิธีการประสานงานระหว่างองค์การระดับปฏิบัติการ



ภาพที่ 2-3 การแสดงการผนึกรวมภารกิจโดยการไหลของการติดต่อแบบร่วมกัน

ส่วนการประสานงานทางการบริหารซึ่งใช้เพื่อเพิ่มระดับการป้อนกลับ อาจกล่าวได้ว่ามี 3 วิธีดังนี้ (Hage, 1974; March and Simon, 1958)

1. การประสานงานทางการบริหารโดยวิธีการที่ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว (impersonal methods) นั้น รวมถึงการใช้แผนงาน (plans), กฎระเบียบ (rules), ข้อบังคับ (regulations), ข้อตกลง (agreements), สัญญา (contract) หรือสิ่งใดก็ได้ที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเป็นรายบุคคลไม่ต้องใช้ดุลยพินิจ (discretion) และต้องการการป้อนกลับของข้อมูลข่าวสาร (information feedback) แต่เพียงเล็กน้อย

2. การประสานงานทางการบริหารโดยวิธีการที่เป็นส่วนตัว (personal methods) นั้น รวมถึงการใช้การติดต่อระหว่างผู้ปฏิบัติงานแบบตัวต่อตัว หรือการมอบหมายให้บุคคลทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานเพื่อการวางแผนหรือการตัดสินใจที่ฉับไวข้ามพรมแดนองค์การ

3. การประสานงานทางการบริหารโดยวิธีการรวมกลุ่ม (group methods) นั้น รวมถึงการป้อนกลับที่ได้จากการติดต่อสื่อสารแบบเผชิญหน้า (face-to-face communication) โดยบุคลากรสองคน หรือมากกว่าในการวางแผนและทำการตัดสินใจด้วยความสอดคล้องกัน

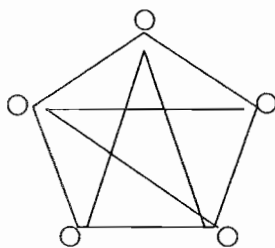
ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอตั้งข้อเสนอที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษา คือ วิธีการประสานงานระหว่างองค์การระดับบริหาร

สำหรับการเชื่อมโยงการประสานงานดังได้กล่าวแล้วว่า การประสานงานในองค์การหนึ่งองค์การใดอาจทำได้ง่ายกว่าการประสานงานภายนอกองค์การ และโดยเฉพาะการประสานงานระหว่างองค์การหลายๆ องค์การ ซึ่งมีระดับอำนาจหน้าที่หลากหลาย และองค์การต่างๆ เหล่านั้นต่างก็ปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ กัน ปรากฏความสลับซับซ้อนในความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ผู้ศึกษาก็อาจศึกษาการเชื่อมโยง (linkages) ในความสัมพันธ์ระหว่างองค์การได้ถ้าพิจารณาการเชื่อมโยงระหว่างองค์การหลายองค์การ ดังได้กล่าวมาข้างแล้วถึง การเชื่อมโยง (linkages) ในความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ถ้าพิจารณาการเชื่อมโยงระหว่างองค์การหลายองค์การจะมีได้หลายวิธี ได้แก่ การส่งผ่านข้อมูล (passage of information) ส่งผ่านลูกค้าหรือเงินหรือแลกเปลี่ยนตัวป้อนเข้า (input) แลกเปลี่ยนสิ่งอำนวยความสะดวก คณะกรรมการร่วม หน่วยวางแผนกลาง การยอมรับในวิธีการเพื่อการตัดสินใจร่วมกันที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง (Levin & White 1961, Thompson 1962, Aiken & Hage 1968, Warren 1967) นั่นก็คือ ณ ที่นั้นมีความต่อเนื่องของการพึ่งพาซึ่งกันที่เพิ่มขึ้น (continuum of increasing interdependence)

จากการวิจัยในอดีตแสดงให้เห็นว่าองค์การส่วนใหญ่จะมีระดับการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การในระดับสูงอย่างน่าประหลาดใจ นอกจากนี้ยังปรากฏมีคณะกรรมการระหว่างองค์การหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่กึ่งประสานงาน (quasi-coordinating bodies) (Aiken & Hage, 1972) หน่วยงานดังกล่าวนับเป็นตัวชี้ที่มีคุณค่า ถ้าหากต้องการเน้นเรื่องข่าวสารข้อมูลประเด็นสำคัญ อาจจะเป็นการปรับปรุงการติดต่อสื่อสารทั้งลูกค้าและมีการพัฒนาสถานที่เก็บเอกสารกลาง (central record office) ซึ่งก็ไม่ค่อยทำกัน เช่นกันกับงานของ Levine and White (1961) ซึ่งแสดงว่ามีการแลกเปลี่ยนลูกค้าและเงินทุน ซึ่งจะเป็นอย่างอื่นไม่ได้ นอกจากกระบวนการปฏิบัติต่างๆ นั้น เป็นไปตามแนวความคิดการทำตามลำดับ (sequential) (Thompson 1967) กับหน่วยงานอื่นซึ่งมีความชำนาญงานในขั้นตอนที่ต่างกัน ปรากฏการณ์ยังแสดงถึงการขึ้นต่อกันในระดับต่ำ การเชื่อมโยงอาจพัฒนาเป็นวงล้อ (wheel configuration) หรือรูปแบบสายโซ่ (chain configuration) ก็ได้

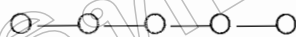
ด้วยเหตุผลนี้ Hage (1980) จึงเสนอให้มีโครงการร่วม (joint program) ที่มีการแบ่งปันการใช้เครื่องอำนวยความสะดวก เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และ/หรือ เงินทุน ซึ่งจะเป็นมาตรการที่สำคัญ สิ่งที่คิดกันก็คือลูกค้าทางการแพทย์ที่มีปัญหาหลายประการจะต้องการการดูแลรักษาแบบไปพร้อมๆ กัน (simultaneous) ในแง่ของ Thompson (1967) นั่นคือเทคโนโลยีที่ต้องพึ่งพากัน (independent technology) กล่าวอีกนัยหนึ่ง โครงการร่วมจะเป็นคำนิยามของการต้องพึ่งพากันที่มีเทคโนโลยีแฝงอยู่อย่างมีนัยยะ นั่นคือ กระบวนการผลิตนั้นต้องการความพยายามร่วมกันหรือการ

ทำงานเป็นทีมซึ่งข้ามพรมแดนองค์การ สิ่งนี้จะเป็นไปได้ ในที่ใดก็ได้ที่ลูกคามีปัญหามากหรือที่มีการเกี่ยวข้องกันทั้งในแนวตั้งและแนวนอนของกระบวนการทำงาน ถ้าที่ใดมีโครงการร่วมจำนวนหนึ่ง ก็อาจกล่าวได้ว่าวิธีการของรูปแบบวงล้อ (wheel configuration) ก็ได้เริ่มขึ้นแล้ว ดังภาพที่ 2-4



ซึ่งมีลักษณะการพึ่งพาซึ่งกันและกันสูง
(high interdependence) Baveless
(1960)

ภาพที่ 2-4 การแสดงการติดต่อสื่อสารแบบวงล้อ



ถ้าเป็นแบบลูกโซ่การพึ่งพาจะต่ำ (low interdependence)

ภาพที่ 2-5 การแสดงการติดต่อสื่อสารแบบลูกโซ่

ดังนั้น ตัวบ่งชี้ที่บุคคลจะใช้วัดการพึ่งพาซึ่งกันและกันก็จะต่างกันไปตามความต้องการ ซึ่งก็มีกลไกของการประสานงานหรือการผนึกรวมกัน (integration) โดยใช้การติดต่อสื่อสาร การแลกเปลี่ยนลูกคำ การใช้คณะกรรมการ เป็นต้น เครือข่ายขององค์การมักมีการพึ่งพาซึ่งกันและกันต่ำ (low interdependence) แต่ก็จะมีแนวโน้มที่รวบรวมเข้าด้วยกัน โดยไม่ได้มีการส่งมอบลูกคำระหว่างกันหรือทำงานเชื่อมต่อกันอย่างแท้จริง เพียงแต่มีโครงการร่วมเท่านั้น ในภาษาทางวิชาการเรียกลักษณะปัญหาดังกล่าวได้ว่า การขาดความต่อเนื่องของงาน (lack of continuum of work) และขาดจำนวนการอ้างอิงถึง (referral) ที่แน่นอน (lack of fixed point of referral) ซึ่งหมายถึงการพึ่งพาระหว่างองค์การยังมีไม่พอ โดยเฉพาะโครงการที่ยังไม่มีการร่วมกันที่พอเพียง

แนวความคิดเครือข่ายที่พึ่งพากัน (interdependent network) ต่างจากเครือข่ายที่ผนึกรวมกันและประสานงานกัน (integrated and coordinated networks) อย่างไร? แนวความคิดการผนึกรวมตัว (integration) หมายถึงเพียงการส่งผ่านข่าวสารข้อมูลหรือทรัพยากร อาทิ ลูกคำ เงิน ซึ่งกล่าวมาแล้ว ดังนั้น การพึ่งพาซึ่งกันและกันโดยเน้นที่จำนวนโครงการร่วมกัน และเรียกร้องให้มีการจัดการกับปัญหาไปพร้อมๆ กัน (simultaneous) มากกว่าใช้กระบวนการแบบทำตามลำดับ

(sequential) ส่วนการพึ่งพาหะหว่างกันเป็นรูปแบบที่เคร่งครัดของเครือข่ายที่มีภารกิจผนึกรวมกัน แต่ต้องพึ่งพากัน เช่นกัน เครือข่ายที่ประสานงานกัน (coordinated network) ไม่จำเป็นต้องแสดงในรูปโครงการร่วม (joint projects) เท่านั้น แต่การประสานงานจะมีผลก็โดยการใช้กลไก (mechanism) ต่างๆ เช่น ใช้คณะกรรมการ การส่งผ่านข่าวสารข้อมูล มากไปกว่านั้นโครงการร่วมจะแนะกลไกการประสานงานชนิดใหม่ที่ซึ่งองค์การจะประสานงานในหลายจุดหรือหลายขั้นตอนของกระบวนการผลิต/ทำงาน ซึ่งหมายถึง การประสานงานด้วยตนเอง (auto coordination) เช่น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นการประสานงานที่มากกว่าระบบประสานงานตามลำดับชั้น การบังคับบัญชาที่กำหนดตายตัว วิธีนี้นับเป็นรูปแบบใหม่ของการประสานงานซึ่งเป็นแบบที่มีประสิทธิผลมากกว่าภายในบริบทของเครือข่ายองค์การ

ปัญหาทางทฤษฎีที่สำคัญก็คือจะสร้างเครือข่ายองค์การหรือระบบการส่งมอบบริการ ซึ่งถ้าจะกล่าวให้เฉพาะลงไปก็คือโครงการร่วม (joint project) ในฐานะที่เป็นฟอร์มหรือรูปแบบของการพึ่งพาหะหว่างกันอย่างไร ในขณะที่ Aiken and Hage (1963) ได้กล่าวว่องค์การมักจะรักษาความเป็นตัวของตัวเอง (autonomy) นั่นคือ แนวโน้มโดยธรรมชาติสำหรับองค์การที่จะหลีกเลี่ยงการต้องพึ่งพาท้องการอื่น เว้นแต่ในอาณาบริเวณที่ค่อนข้างจะปลอดภัย นั่นคือมีลักษณะการช่วยเหลือให้รักษาไว้ซึ่งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ต่างๆ ขององค์การ

นอกจากนั้น บุคลากรหลายๆ คน ได้ทำหน้าที่เป็นเสมือนหมุดเชื่อมโยง (linking pins) ไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะมีตำแหน่งแตกต่างกัน นั่นคือการเป็นตัวแสดง (actors) ในตัวแบบการประสานงาน มักจะได้แก่ ผู้ประสานงาน (coordinator) หรือหน่วยงานที่ทำการประสานงาน (coordinating agencies) หรือหน่วยงานสำคัญที่เปรียบประดุจกุญแจขององค์การ

อย่างไรก็ตาม ในเมื่อต้องทำหน้าที่ประสานงาน เขาก็จะมีเป้าหมายที่คล้ายๆ กัน เมื่อเขาต้องประสานงานข้ามระดับต่างๆ ของอำนาจหน้าที่ และหน่วยงานก็ทำหน้าที่ต่างกัน เขาจึงมักจะใช้เครื่องมือต่างๆ หรือใช้การเชื่อมโยงเพื่อช่วยปรับปรุงการประสานงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ณ ที่นี้จะเห็นได้ชัดว่าการประสานงานระหว่างองค์การนั้นเป็นวิธีการ (method) หรือกระบวนการ (process) มิใช่เป็นผลลัพธ์ที่ได้ของการบริหาร/จัดการ

การประสานงานกับการตัดสินใจ

เท่าที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการทบทวนเรื่องการประสานงานของทั้งภายในองค์การและระหว่างองค์การ ซึ่งมักเป็นการถกเถียงถึงเป้าหมายและผลของการประสานงาน และกระบวนการของการประสานงานก็ยังไม่แจ่มชัด ยกเว้น Litterer Litterer (1965, pp. 472-473) ได้แนะว่า เพื่อที่จะเข้าใจในความหมายของการประสานงาน จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงเรื่องการตัดสินใจ (decision making) และการติดต่อสื่อสาร (communication)

การตัดสินใจนั้นเป็นเรื่องของกระบวนการข้อมูล นักวิชาการได้ศึกษากระบวนการตัดสินใจไว้ต่างๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าไม่แตกต่างกัน (สร้อยตระกูล, 2545) นั่นคือ ความคิดเห็นอยู่ในกรอบเดียวกัน กล่าวคือ กระบวนการจะเริ่มต้นด้วยการตั้งเป้าหมายหรือการค้นหาคำตอบซึ่งปัญหาหาข่าวสาร และพัฒนาทางเลือกต่างๆ ที่จะทำใหบรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว การวิเคราะห์การประเมินทางเลือกทั้งหลายว่ามีผลดีผลเสียต่อเป้าหมายที่ตั้งไว้เพียงใด อย่างไร และเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดในบรรดาทางเลือกทั้งหลาย ติดตามด้วยการนำเอาทางเลือกที่ดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุดไปสู่การปฏิบัติ ผลการปฏิบัติจะเป็นการป้อนกลับ (feedback) ไปสู่ปัญหาหรือวัตถุประสงค์ที่มีแต่แรก แต่สำหรับ Simon (1976, pp. 136-138) ได้แบ่งถึงขั้นตอนการประสานงานสามขั้นตอนคือ

1. การวางแผนกิจกรรมต่างๆ อย่างกว้างขวาง
2. การติดต่อสื่อสารไปยังบรรดาสมาชิก
3. การเป็นที่ยอมรับของสมาชิก

การวางแผนกิจกรรมต่างๆ อย่างกว้างขวางนั้น คือ การตัดสินใจในตัวของมันเอง การติดต่อสื่อสารและการเป็นที่ยอมรับของสมาชิกก็เป็นเรื่องที่ปรากฏกับตัวผู้ปฏิบัติเอง ดังนั้น เมื่อพิจารณาความเห็นของ Simon ก็อาจกล่าวได้ว่ากิจกรรมที่สำคัญของการประสานงานก็คือการทำการตัดสินใจทั้งหมด และการติดต่อสื่อสารไปยังสมาชิกทั้งหลาย

ในระดับองค์การ การตัดสินใจทั้งหมดมักจะกระทำโดยบุคคลที่อยู่ในระดับสูงของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการ ความชอบธรรมในบทบาทการตัดสินใจนั้นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ อย่างไรก็ดีตาม ในระดับระหว่างองค์การบทบาทการตัดสินใจจะมีความชอบธรรมก็จากสัญญาหรือข้อตกลงที่เกี่ยวกับการมอบสิทธิในการตัดสินใจ ซึ่งอาจจะมีลักษณะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การตัดสินใจของเครือข่ายระหว่างองค์การเป็นการตัดสินใจแบบเป็นตัวแทน (representative decision making)

การประสานงานกับการติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสารนับเป็นกิจกรรมที่สำคัญของการประสานงาน ซึ่งขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ในองค์การ ดังที่ Barnard (1972, pp. 172-176) ได้บ่งชี้ไว้ว่า เพื่อที่จะให้กิจกรรมการติดต่อสื่อสารมีประสิทธิภาพ ข่าวสารข้อมูลควรจะมาจากบุคคลหรือตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่และเป็นที่ยอมรับของสมาชิกผู้รับข่าวสารนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง การติดต่อสื่อสารจะได้ผลดีก็ต่อเมื่อผู้ส่งข่าวสารมีอำนาจหน้าที่อย่างชอบธรรม ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีในตำแหน่ง ในโครงสร้างที่เป็นทางการ และเนื้อหาของข่าวสารสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การ

อย่างไรก็ตาม ในเครือข่ายระหว่างองค์กรซึ่งโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการมีลักษณะอ่อนตัว ดังนั้น กิจกรรมการติดต่อสื่อสารจะมีผลมากเพียงใดจะขึ้นอยู่กับคุณภาพของกระบวนการการติดต่อสื่อสาร อาทิ ความรวดเร็วและความแม่นยำในการติดต่อสื่อสาร ที่กล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่า การติดต่อสื่อสารในเครือข่ายระหว่างองค์กรไม่ต้องมีอำนาจหน้าที่มาเกี่ยวข้อง อำนาจหน้าที่ของผู้ติดต่อสื่อสารนั้นเป็นสิ่งที่ต้องมีย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในกรณีของเครือข่ายระหว่างองค์กร แต่การติดต่อสื่อสารภายในองค์กรใดองค์กรหนึ่งนั้นมักจะง่ายกว่าการติดต่อสื่อสารในเครือข่ายระหว่างองค์กร ในองค์กรหนึ่งๆ อำนาจหน้าที่จะเป็นปัจจัยที่เด่นชัด แต่ในเครือข่ายขององค์กรจะต้องเผชิญกับปัญหาของการมีภาษาต่างๆ กัน หรือมีแบบฟอร์มการติดต่อสื่อสารหลากหลาย ดังนั้น สำหรับเครือข่ายระหว่างองค์กร สิ่งสำคัญจึงเป็นประเด็นที่ว่า ข้อมูลข่าวสารจะส่งผ่านไปยังอย่างปลอดภัยได้อย่างไร

ในการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กร อาจมีทั้งลักษณะของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงาน (coordinating unit) (Litwak & Hyllion, 1962, p. 415) ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อมีจำนวนของสมาชิกองค์กร (member organizations) จำนวนหนึ่ง มีระดับมาตรฐาน (degree of standardization) และระดับของการต้องพึ่งพากัน (degree of interdependence) อยู่ในระดับกลาง การรวมองค์กรเข้าด้วยกัน (organizational merger) จะเป็นผลของการต้องพึ่งพากันอย่างสูง และถ้าที่ใดปราศจากการพึ่งพากัน ที่นั้นจะมีความสนใจในเรื่องกลไกการประสานงานเพียงเล็กน้อย นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่าลักษณะสำคัญสองประการของเครือข่ายระหว่างองค์กร คือ ความอ่อนตัวของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการและความเป็นตัวแทนตามสัญญา ส่อให้เห็นถึงการมีอยู่ของหน่วยการประสานงาน โดยเฉพาะการอ่อนตัวของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการ เครือข่ายระหว่างองค์กรจึงดูเหมือนจะประสานงานกันเหมือนในองค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่ได้ แต่จะต้องกระทำผ่านตัวกลาง (mediation) ของการประสานงาน อย่างไรก็ตาม การเป็นตัวแทนตามสัญญานั้นก็ทำให้ดูเหมือนว่ามีอีกฝ่ายหนึ่งได้รับอำนาจตามกฎหมาย หรือได้รับอำนาจให้ทำการตัดสินใจ ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการประสานงานแบบไม่มีตัวกลาง หรือการประสานงานแบบเครือข่าย องค์กรสมาชิกแต่ละองค์กรก็สามารถเป็นหน่วยประสานงานในเครือข่ายระหว่างองค์กรได้ ดังนั้น จึงอาจปรากฏสมาชิกองค์กรจำนวนมากเป็นหน่วยที่ทำหน้าที่ประสานงาน

การติดต่อสื่อสารมีความสำคัญในเรื่องการพึ่งพาระหว่างองค์กร โดยทั่วไประดับของการพึ่งพากันขององค์กรในเครือข่ายระหว่างองค์กรจะถูกกำหนดโดยประเด็นที่ว่าองค์กรนั้นมีทรัพยากรที่จำเป็นพอเพียงสำหรับการบรรลุเป้าหมายเพียงใด ข่าวสารข้อมูลนับเป็นทรัพยากรที่สำคัญประเภทหนึ่ง ดังนั้น ระดับการพึ่งพากันจึงถูกกำหนดส่วนหนึ่งโดยจำนวนและคุณภาพของข่าวสารข้อมูล เพราะทรัพยากรที่องค์กรต้องการอาจแบ่งได้เป็นสี่ประเภท ดังนี้

1. ทรัพยากรมนุษย์
2. ทรัพยากรทางกายภาพ
3. ทรัพยากรทางความสัมพันธ์
4. ข่าวสารข้อมูล

ทรัพยากรเหล่านี้สามารถแลกเปลี่ยนกันได้ก็ต่อเมื่อมีช่องทางการติดต่อสื่อสาร (communication channel) ระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้อง มิฉะนั้นองค์การก็จะไม่รู้วาท้องการอื่นๆ มีทรัพยากรประเภทใดบ้าง แม้ว่าเมื่อองค์การหนึ่ง (องค์การ ก.) รู้ว่าอีกองค์การหนึ่ง (องค์การ ข.) มีทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับองค์การตน ก่อนที่จะมีการติดต่อกับองค์การ ข. องค์การ ก. ก็จะต้องส่งข่าวสารข้อมูลไปถามองค์การ ข. เกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่จะมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกัน ดังนั้น การแลกเปลี่ยนทรัพยากรจึงเป็นสภาพของเงื่อนไขที่ต้องมีมาก่อน การไหลของข่าวสารข้อมูลจึงอธิบายได้ว่าเป็นตัวเชื่อมหรือข้อต่อในสังคม

โดยทั่วไปข่าวสารข้อมูลจะมีสี่ประเภทพื้นฐาน คือ

1. รายงาน (reports) ซึ่งไหลตามช่องทางการติดต่อสื่อสารจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน (upward communication)
 2. คำสั่ง (directives) ซึ่งไหลตามช่องทางการติดต่อสื่อสารจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง (downward communication)
 3. คำสั่งเชิงแนะนำ (instructions) หรือคำแนะนำ (suggestions) ซึ่งไหลตามช่องทางการติดต่อสื่อสารทั้งทางแนวตั้ง (vertical) และแนวนอน (horizontal)
 4. คำร้องขอ (requests) ซึ่งไหลตามช่องทางการติดต่อสื่อสารแบบแนวนอนเป็นส่วนใหญ่
- ตัวเชื่อมหรือข้อต่อในองค์การมักจะเกิดขึ้นโดยการไหลของข่าวสารข้อมูลในรูป รายงานและคำสั่ง ตัวเชื่อมโดยรายงานและคำสั่งจะเป็นส่วนที่สำคัญส่วนหนึ่งของโครงสร้างของตัวแสดง (an actor's structure) นั่นคือตัวแสดง ก. ในระบบ จะสืบข้อมูลข่าวสารจากสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางสำหรับระบบในภาพรวม ผู้แสดงอีกคนหนึ่งคือตัวแสดง ข. จะรับข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและตระหนักในข่าวสารข้อมูลนั้น ตัวแสดงที่สามคือ นาย ค. จะประเมินผลข่าวสารข้อมูล และตัวแสดงที่สี่คือ นาย ง. จะเป็นผู้ให้ทิศทาง ตัวเชื่อมหรือข้อต่อในองค์การหรือในเครือข่ายระหว่างองค์การจะมีลักษณะของการใช้ประโยชน์บางส่วนจากหน้าที่ต่างๆ ของหน่วยๆ หนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในกรณีขององค์การส่วนใหญ่ผู้แสดงคือ นาย ค. จะเป็นคนเดียวกับผู้แสดง นาย ง. แต่ละคนจึงละเมิดหน้าที่ของอีกคนหนึ่งเล็กน้อย กล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการการคัดเลือกและการกำหนดทิศทางในการตัดสินใจ มักจะตกอยู่กับบุคคลในระดับสูงขององค์การ

และผู้แสดงแต่ละคนในระดับชั้นบังคับบัญชาต่างๆ ก็มีส่วนในการตัดสินใจ ไม่ว่าข่าวสารข้อมูลนั้นจะถูกส่งไปยังผู้ที่อยู่เหนือกว่าหรือไม่

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอตั้งข้อเสนอที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษา คือ การเชื่อมโยงในการประสานงานระหว่างองค์การต่างๆ ในการป้องกันและบำบัดการติดยาเสพติด

ปัญหาการประสานงาน

เกี่ยวกับปัญหาการประสานงาน Saxena (1980) กล่าวว่า มี 4 กลุ่ม คือ ปัญหาทางด้านเทคนิค ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติ ปัญหาทางด้านโครงสร้าง และปัญหาทางด้านพฤติกรรม สำหรับปัญหาทางด้านเทคนิคนั้นเกี่ยวข้องกับธรรมชาติของงานเป็นพื้นฐาน ในขณะที่ปัญหาทางระเบียบปฏิบัติจะสะท้อนถึงสิ่งที่เกี่ยวกับกฎ (rules) และระเบียบข้อบังคับ (regulations) เช่น ระเบียบปฏิบัติยุ่งยากซับซ้อนรัดกุมเกินไป หรือไม่ได้จัดให้มีการกำหนดระเบียบวิธีการประสานงานไว้ให้ชัดเจน เป็นต้น

ปัญหาทางโครงสร้างนั้นเกี่ยวกับตัวองค์กรเอง และหน่วยงานต่างๆ (จิตติมา วิทยานุมาส, 2536) (Rogers and Whetten, 1982) (Tongsawate, 1985) คือ การที่องค์การประสานไม่มีกฎหมายรองรับ การอยู่ต่างหน่วยงาน โครงสร้างตามสายการบังคับบัญชาไม่สามารถตอบสนองต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการมีสังกัดต่างกัน มีวิธีปฏิบัติแตกต่างกัน การแบ่งอำนาจการปกครองระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการปฏิบัติราชการขององค์การทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่เหมาะสม

ส่วนปัญหาทางด้านพฤติกรรมที่มีคือ แบบของผู้นำที่มีต่อการประสานงาน มีทัศนคติทางลบต่อกัน ไม่จริงใจต่อกัน และยังมีปัจจัยเกี่ยวกับการบริหาร คือความแตกต่างกันในด้านอุดมการณ์ วัตถุประสงค์ วิธีทำงาน เงินงบประมาณ เงินทุนอื่นๆ การสนับสนุนที่มี ระดับตำแหน่งและศักดิ์ศรีของผู้ประสานงานแตกต่างกัน ไม่มีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการสร้างทีมทำงาน ขาดความเข้าใจในอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานขององค์การ ขาดระบบการสื่อสารที่ดี กำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ การกำหนดนโยบายที่ไม่เพียงพอ ปัญหาการจัดสรรผลประโยชน์ต่างๆ จากการปฏิบัติงาน การมีความขัดแย้งตึงเครียดในระดับปฏิบัติ การขาดนโยบายที่ชัดเจนของหน่วยงานหลัก ไม่มีแผนงาน (work plan) การประสานงานระหว่างแผนที่สำคัญๆ มีความขัดแย้งในแนวคิดการพัฒนา อาทิ บ้างก็เน้นด้านเงินงบประมาณ เรื่องโครงสร้างพื้นฐานในการทำงาน บ้างก็ให้ความสำคัญกับเรื่องคน เช่น จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างไร และการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่บ่อยๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เข้ามาปฏิบัติงานใหม่ไม่ได้รับทราบคิพอถึงงานที่ผ่านมา บางครั้งอุปสรรคต่างๆ เหล่านี้อาจซ้อนกัน ดังนั้น การแก้ปัญหานี้จะกระทบต่อปัญหาอื่นก็ได้

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอตั้งข้อเสนอที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษา คือ ปัญหาในการประสานงานระหว่างองค์การในการป้องกันและบำบัดการติดยาเสพติด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหาการประสานงานระหว่างองค์การ พบว่าประเด็นสาเหตุของปัญหาอุปสรรคการประสานงานมีดังนี้

1. การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานอยู่คนละหน่วยงาน ทำให้โครงสร้างตามสายบังคับบัญชาไม่สามารถตอบสนองต่อการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ งานวิจัยของมานิต กุลดิลกสัมพันธ์ (2528) ซึ่งศึกษาวิจัยเรื่องการประสานงานระหว่างตำรวจเทศกิจกับเขตและพบว่า การประสานงานการปฏิบัติของตำรวจเทศกิจและเขตมีอยู่บ้างในระดับผู้บริหารระดับสูง แต่ในระดับล่างยังมีอยู่น้อยมาก และพบว่าปัญหาหลักที่สำคัญอยู่ที่โครงสร้างตามสายการบังคับบัญชาที่ไม่สามารถตอบสนองต่อนโยบายด้านหาเร่-แสวงลอย ทำให้เกิดอุปสรรคในการประสานงานทั้ง 2 ฝ่าย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่เขตในฐานะหน่วยงานภาคสนาม ไม่มีอำนาจจับกุมสอบสวน ต้องอาศัยอำนาจตำรวจซึ่งมีได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของเขต
2. การมีระเบียบปฏิบัติที่ยู่ยากซับซ้อนและรัดกุมจนเกินไป ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการปฏิบัติงาน ดังงานของปิยะรัตน์ สุวรรณจินดา (2520) ศึกษาเรื่องปัญหาการประสานงานของกรมทางหลวง โดยทำการศึกษาเฉพาะกรณีการดำเนินงานตามโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวง (โครงการห้าปี) ที่พบว่า การปฏิบัติงานโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงมีระเบียบปฏิบัติที่ยู่ยากและรัดกุมเกินไป ทำให้เจ้าหน้าที่เบื้องหน้าการทำงาน ซึ่งมีผลต่อการประสานงานอย่างเป็นทางการตามสายการบังคับบัญชา ทำให้เกิดการติดขัด ไม่ราบรื่น และกระทบกระเทือนไปถึงการประสานงานในลักษณะอื่นด้วย
3. การที่คณะกรรมการมีสังกัดคนละหน่วยงาน และมีวิธีปฏิบัติแตกต่างกัน เป็นข้อสรุปจากงานศึกษาวิจัยของไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2517) ซึ่งได้ศึกษาปัญหาการประสานงานในการจัดทำแผนจังหวัด พบว่า มีปัญหาการประสานงานขณะจัดทำแผน คือ มีปัญหาการประสานงานเกิดขึ้นระหว่างคณะกรรมการวางแผนของจังหวัดในสาขาต่างๆ และการประสานงานก็ประสบข้อยุ่งยากมาก เพราะอนุกรรมการแต่ละคนมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวง กรมเดียวกัน และต่างก็มีวิธีปฏิบัติไปคนละอย่าง ทำให้การดำเนินงานออกมาในลักษณะต่างคนต่างทำ และเกิดความซ้ำซ้อน
4. ไม่ได้จัดให้มีการกำหนดระเบียบวิธีการประสานงานไว้ให้ชัดเจน ดังงานศึกษาวิจัยของ ร.ต.สุชาติ ประชากุล (2507) ซึ่งศึกษาปัญหาในการบริหารงานพัฒนาชุมชนโดยเฉพาะด้านการ

จัดการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานคลัง พบว่า มีปัญหาการประสานงาน ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอแนะไว้ว่า หน่วยงานควรกำหนดระเบียบวิธีการในการประสานงานไว้ให้ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่แผนกต่างๆ ในส่วนภูมิภาคว่า จะให้ความร่วมมือประสานงานแก่เจ้าหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชนได้อย่างไรและโดยวิธีใด และควรจัดให้มีองค์การหรือเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะที่จะติดตามตรวจสอบควบคุมให้แผนดำเนินงานด้านพัฒนาชุมชนของกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องในส่วนภูมิภาคประสานกัน

5. ระดับตำแหน่งและศักดิ์ศรีของผู้ประสานงาน (Linkmen) แตกต่างกัน เป็นข้อสรุปจากงานศึกษาวิจัยของชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2531) พบว่า ผู้ประสานงานของแต่ละกระทรวงหลักในการประสานระหว่างสาขาในการพัฒนาชนบทด้านสาธารณสุขที่ได้รับแต่งตั้ง มีตำแหน่งและศักดิ์ศรีแตกต่างกัน

6. การขาดระบบการสื่อสารที่ดี ดังงานของปรีชา เรืองจันทร์ (2523) ที่พบว่าการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานไม่สะดวก เพราะการสื่อสารไม่ดีเท่าที่ควร ความร่วมมือในการปฏิบัติงานจึงมีน้อยมาก

7. ความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการสร้างทีมงานการทำงาน ซึ่งงานของมานิต กุลดิลกสัมพันธ์ (2523) พบว่า การประสานงานระหว่างตำรวจเทศกิจกับเขต ประสบปัญหาด้านความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการสร้างทีมงานคือทั้งตำรวจเทศกิจและเขตไม่กระตือรือร้นที่จะประสานงานกัน ทำให้ขาดลักษณะการประสานงานแบบสมัครใจ (Voluntary Coordination) เพราะขาดความคุ้นเคยกันในลักษณะส่วนตัว จึงทำให้ใช้วิธีการติดต่อสื่อสารทางเดียว (One-way Communication) เป็นส่วนใหญ่ ทำให้เกิดความล่าช้าในการติดต่อสื่อสาร และมีผลโยงไปถึงความขัดแย้ง และสาเหตุของความขัดแย้งกันในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้เกิดปัญหาความรู้สึกว่าเป็นคนละพวกกัน

8. ปัจจัยเกี่ยวกับแบบของผู้นำที่มีต่อระดับการประสานงาน เกี่ยวกับปัจจัยนี้ นภดล วีรวงศ์ (2533) ได้ทำการศึกษาเรื่องแบบผู้นำและระดับการประสานงานของพาณิชย์จังหวัด พบว่า พาณิชย์จังหวัดส่วนใหญ่ทำงานโดยให้ความสำคัญกับงานและคนไปพร้อมๆ กัน หรืออีกนัยหนึ่งคือพาณิชย์จังหวัดส่วนมากมีแบบผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์และแบบมุ่งงาน โดยมีคะแนนอยู่ในระดับปานกลางใกล้เคียงกัน

นอกจากนี้ ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2531) ก็ได้ข้อสรุปเช่นกันว่า การประสานระหว่างสาขาในการพัฒนาชนบทด้านสาธารณสุข ภายใต้การบริหารงานพัฒนาระบบ กชช. นั้น การประสานงานจะเกิดประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับระดับของการแสดงออกซึ่งภาวะผู้นำที่เข้มแข็งของประธาน กชช. และการยอมรับอย่างจริงจังของกรรมการ กชช. แต่ละคน ในการสูญเสียความมี

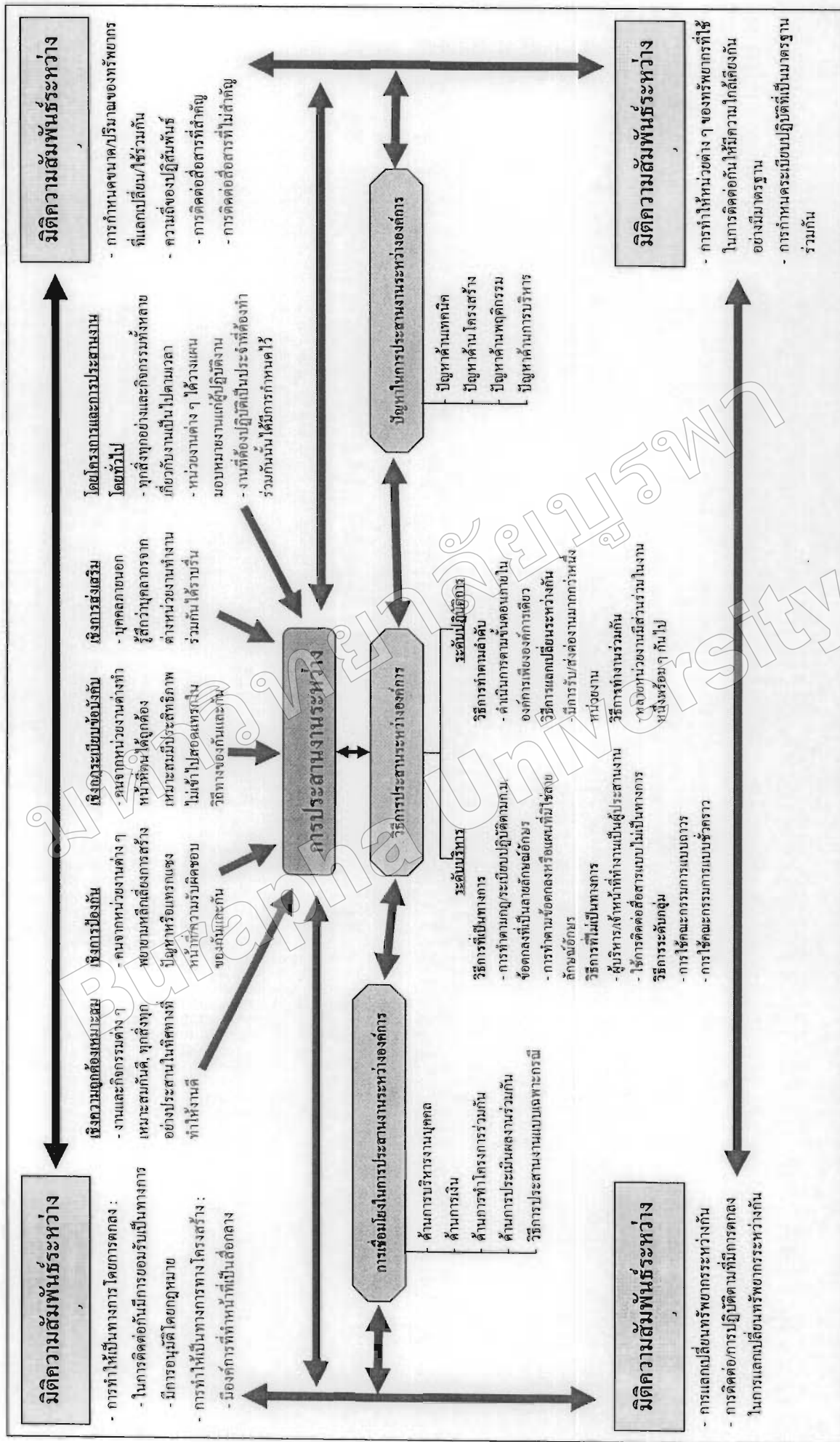
อิสระในระดับหนึ่งในการปฏิบัติงานตามมติ กษช. อย่างจริงจัง เท่าที่ผ่านมา ผู้ประสานงานของแต่ละกระทรวงหลักมักแสดงบทบาทเป็นตัวแทนพิทักษ์ผลประโยชน์และอำนาจของกระทรวงเจ้าสังกัดมากกว่า และเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดก็ต้องรับผิดชอบต่อนโยบายและคำสั่งของหน่วยงานต้นสังกัดใน ส่วนกลางของตนเป็นหลัก มากกว่าการที่จะร่วมกันทำการประสาน โครงการกิจกรรมซึ่งกันและกัน โดยมุ่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในจังหวัด

9. ปัจจัยเกี่ยวกับภูมิหลัง กนกทิพย์ อินทรสุขศรี (2529) ได้ทำการศึกษาปัจจัยเกี่ยวกับภูมิหลังทางเศรษฐกิจ 4 ตัว คือ ระดับหรือชั้นยศ อายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาที่เข้าทำงาน โครงการ กับการประสานงานของเจ้าหน้าที่ร่วมรับผิดชอบในโครงการพัฒนาพื้นที่ราบเชิงเขา จังหวัดปราจีนบุรี ตามพระราชดำริ พบว่า มีเพียงระยะเวลาที่เข้าทำงานในโครงการเพียงตัวแปรเดียวที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับองค์ประกอบของการบริหาร

ในส่วนของการความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจของเจ้าหน้าที่กับการประสานงาน พบว่า ระดับการศึกษามีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับการวางแผนและกำหนดหน้าที่ของหน่วยงาน และระบบการบัญชีและงบประมาณ ระดับชั้นยศมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับคุณภาพของระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานและจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อายุมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน และระยะเวลาที่เข้าทำงานในโครงการมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับคุณภาพของระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน

กรอบแนวความคิดในการศึกษา

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งอาจใช้เป็นพื้นฐานในการสร้างกรอบแนวความคิดเพื่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ (ภาพที่ 2.6) สำหรับมิติความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ จะเป็นกรอบนอกล้อมรอบประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการประสานงานระหว่างองค์การ คือการทำให้เป็นทางานั้น จะพิจารณาการทำให้เป็นทางการโดยการตกลง โดยในการติดต่อกันจะมีการยอมรับเป็นทางการและมีการอนุมัติโดยกฎหมาย และพิจารณาการทำให้เป็นทางการทางโครงสร้าง โดยการมีองค์การที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง ส่วนมิติความเข้มแข็งนั้น จะพิจารณาการกำหนดขนาด/ปริมาณของทรัพยากรที่แลกเปลี่ยน/ใช้ร่วมกัน และพิจารณาความถี่ของปฏิสัมพันธ์ นั่นก็คือการติดต่อสื่อสารทั้งที่สำคัญและไม่สำคัญ สำหรับมิติการแลกเปลี่ยนระหว่างกันนั้น พิจารณาการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน และพิจารณาการติดต่อ/การปฏิบัติตามที่มีการตกลงในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน ส่วนมิติการทำให้เป็นมาตรฐานนั้นจะพิจารณาการทำให้หน่วยต่าง ๆ ของทรัพยากรที่ใช้ในการติดต่อกันให้มีความใกล้เคียงกันอย่างมีมาตรฐาน และพิจารณาการกำหนดระเบียบปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานร่วมกัน



ภายในกรอบด้านบนจะเป็นการแสดงถึงการประสานงานระหว่างองค์การในเชิงต่าง ๆ คือ การประสานงานระหว่างองค์การเชิงความถูกต้องเหมาะสม ซึ่งจะพิจารณาถึงงานและกิจกรรมต่าง ๆ ว่าเหมาะสมกันดี ทุกสิ่งทุกอย่างประสานในทิศทางที่ทำให้งานดี สำหรับการประสานระหว่างองค์การเชิงการป้องกันนั้น จะพิจารณาจากการที่คนจากหน่วยงานต่าง ๆ พยายามหลีกเลี่ยงการสร้างปัญหาหรือแทรกแซงหน้าที่/ความรับผิดชอบของกันและกัน ส่วนการประสานงานระหว่างองค์การเชิงกฎระเบียบข้อบังคับนั้น เป็นการพิจารณาว่าคนจากหน่วยงานต่างทำหน้าที่ตนได้ถูกต้องเหมาะสมมีประสิทธิภาพไม่เข้าไปสอดแทรกในวิถีทางของกันและกัน สำหรับการประสานงานระหว่างองค์การเชิงการส่งเสริมจะเป็นการพิจารณาถึงการที่บุคคลภายนอกรู้สึกว่าบุคลากรจากต่างหน่วยงานทำงานร่วมกันได้ราบรื่น การประสานงานระหว่างองค์การเชิงสุดท้ายก็คือการประสานงานระหว่างองค์การ โดยโครงการและกรประสานงานโดยทั่วไปซึ่งจะพิจารณาถึงการที่ทุกสิ่งทุกอย่างและกิจกรรมทั้งหลายเกี่ยวกับงานเป็นไปตามเวลา หน่วยงานต่าง ๆ ได้วางแผนมอบหมายงานแก่ผู้ปฏิบัติงาน และงานที่ต้องปฏิบัติเป็นประจำที่ต้องทำร่วมกันนั้นได้มีการกำหนดไว้ จากผลการศึกษาการประสานงานระหว่างองค์การในเชิงต่าง ๆ ดังกล่าวก็จะสามารถหาค่าเฉลี่ยของการประสานงานระหว่างองค์การในภาพรวมได้

ส่วนการเชื่อมโยงในการประสานงานระหว่างองค์การนั้นจะเป็นการพิจารณาถึงการเชื่อมโยงในด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการเงิน ด้านการทำโครงการร่วมกัน ด้านการประเมินผลงานร่วมกัน และวิธีการประสานงานแบบเฉพาะกรณี

สำหรับวิธีการประสานงานระหว่างองค์การนั้นแบ่งออกเป็นวิธีการประสานงานระหว่างองค์การระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการ สำหรับระดับบริหารนั้นอาจใช้วิธีที่เป็นทางการ คือ การทำตามกฎ/ระเบียบปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือวิธีที่ไม่เป็นทางการคือการที่ผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่ทำงานเป็นผู้ประสานงาน และการใช้การติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ นอกจากนั้นยังอาจใช้วิธีการระดับกลุ่มซึ่งเป็นการใช้คณะกรรมการทั้งแบบถาวรและแบบชั่วคราว

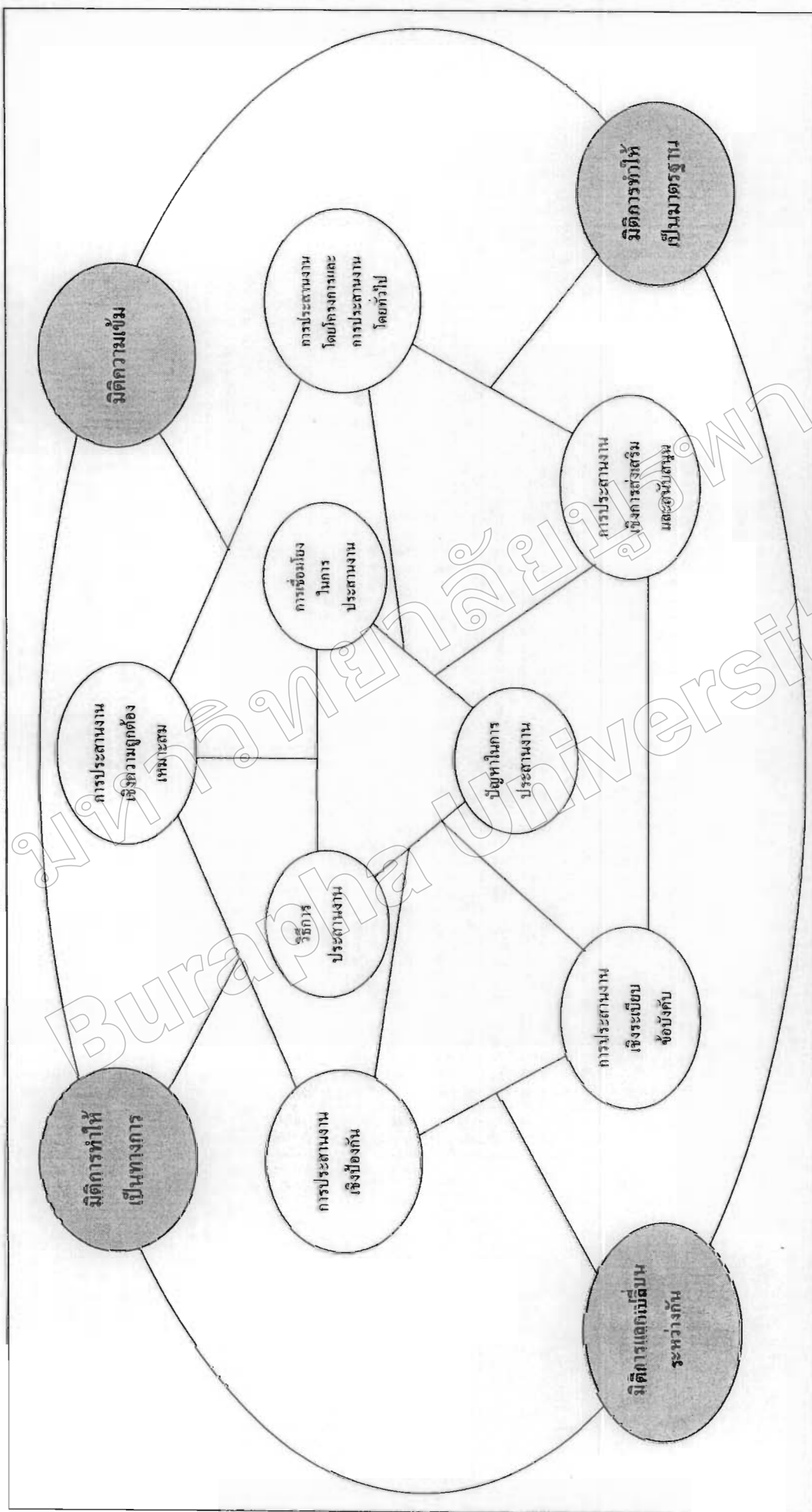
ส่วนวิธีการประสานงานระหว่างองค์การในระดับปฏิบัติการนั้น อาจใช้วิธีทำตามลำดับ คือการดำเนินการตามขั้นตอนภายในขององค์การเพียงองค์การเดียว หรือวิธีการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน ซึ่งเป็นการทำงานที่มีการรับ/ส่งต่องานมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน หรืออาจใช้วิธีการทำงานร่วมกัน ซึ่งเป็นการที่หลายหน่วยงานมีส่วนร่วมในงานหนึ่งพร้อม ๆ กันไป

เกี่ยวกับประเด็นปัญหาในการประสานงานระหว่างองค์การนั้น อาจเป็นปัญหาด้านเทคนิค ด้านโครงสร้าง หรือด้านพฤติกรรม/บริหารก็ได้

ไม่ว่าจะเป็นมิติความสัมพันธ์ระหว่างองค์การแบบทำให้เป็นทางการ ความเข้ม การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน การทำให้เป็นมาตรฐาน และการประสานงานในเชิงต่างๆ คือ เชิงความถูกต้องเหมาะสม เชิงป้องกัน เชิงกฎระเบียบข้อบังคับ เชิงส่งเสริมสนับสนุน หรือการประสานงานโดยโครงการและการประสานงานโดยทั่วไป หรือการเชื่อมโยงในการประสานงานระหว่างองค์การไม่ว่าจะเป็นวิธีด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการเงิน ด้านการทำโครงการร่วมกัน ด้านการประเมินผลงานร่วมกัน และวิธีการประสานงานแบบเฉพาะกรณี หรือวิธีการประสานงานระหว่างองค์การทั้งระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ รวมถึงปัญหาไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเทคนิคทางโครงสร้าง ทางพฤติกรรม/การบริหารต่าง ๆ นั้น ถ้าหากเรื่อง/ประเด็นใดประเด็นหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงก็จะเกิดการกระทบทำให้เรื่อง/ประเด็นอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้วเกิดการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

ตัวแบบการบริหารแบบบูรณาการของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและการประสานงานระหว่างองค์การ

จากการกำหนดกรอบแนวความคิดในการศึกษาดังกล่าว ทำให้สามารถสร้างตัวแบบการบริหาร/จัดการแบบบูรณาการของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและการประสานงานระหว่างองค์การได้ (ภาพที่ 2-7) คือมิติความสัมพันธ์เชิงต่าง ๆ นั้นคือมิติการทำให้เป็นทางการ มิติความเข้ม มิติการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน และมิติการทำให้เป็นมาตรฐาน จะอยู่ในกรอบนอกล้อมประเด็นการประสานงานเชิงต่าง ๆ คือ เชิงความถูกต้องเหมาะสม เชิงป้องกัน เชิงกฎระเบียบข้อบังคับ เชิงการส่งเสริมและสนับสนุน และการประสานงานโดยโครงการและการประสานงานโดยทั่วไปไว้ ซึ่งการประสานงานเชิงต่าง ๆ เหล่านี้จะล้อมเป็นกรอบนอก ส่วนกรอบในสุดก็เป็นเรื่องวิธีการประสานงาน การเชื่อมโยงในการประสานงาน และปัญหาในการประสานงาน ซึ่งทุกเรื่อง/ประเด็นต่างมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันและกันอย่างแยกไม่ออก



ภาพที่ 2-7 ตัวอย่างการบริการแบบบูรณาการของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

จากกรอบแนวความคิดและตัวแบบที่กล่าวมาข้างต้น จึงนำมาเป็นพื้นฐานในการสร้างข้อเสนอที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาหรือปัญหาที่จะต้องพิสูจน์หรือแสดง หรืออาจเรียกว่าโจทย (propositions) ได้ เพื่อที่จะเข้าใจคำว่า “propositions” ได้ชัดเจน ก็ควรเข้าใจที่มาเสียก่อน

ในจุดเริ่มต้น ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎี (theory) ว่าทฤษฎีคือการอธิบายที่เป็นระบบสำหรับข้อมูลที่สังเกตได้หรือกฎซึ่งเกี่ยวกับการศึกษา ในทฤษฎีจะประกอบด้วยปัจจัยหลายอย่าง คือ แนวความคิด (concepts) ตัวแปร (variables) และถ้อยแถลง (statements)

สำหรับแนวความคิดนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นพื้นฐานของทฤษฎี ซึ่งเป็นปัจจัยที่เป็นนามธรรม ประกอบด้วยปรากฏการณ์ชนิดต่าง ๆ ในสนามของการศึกษา

ส่วนตัวแปรนั้นเป็นส่วนที่เห็นได้ของแนวความคิด แนวความคิดจะอยู่ในอาณาบริเวณของทฤษฎี แต่ตัวแปรจะเป็นเรื่องของการสังเกตและการวัด ดังนั้นตัวแปรจะมีลักษณะเฉพาะยิ่งกว่าแนวความคิด

สำหรับถ้อยแถลงนั้น อาจกล่าวได้ว่าทฤษฎีจะประกอบด้วยถ้อยแถลงชนิดต่าง ๆ หลักการ (principles) หรือกฎ (law) ก็เป็นชนิดหนึ่งของถ้อยแถลง เช่นกันกับความจริงที่ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ (axioms) ซึ่งเป็นการยืนยันพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นจริงอันมีทฤษฎีเป็นพื้นฐาน

ส่วนข้อเสนอที่ใช้เป็นแนวทางการศึกษา หรือปัญหาที่จะต้องพิสูจน์หรืออาจเรียกว่าโจทย (propositions) นั้นเป็นข้อสรุปที่ได้มาจากสัมพันธภาพต่าง ๆ ในหมู่แนวความคิด ซึ่งมีพื้นฐานบนสัมพันธภาพระหว่างกันเชิงตรรก (logical interrelationships) ในหมู่ความจริงที่ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์เหล่านั้น

ข้อเสนอที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงใช้เพื่อเป็นแนวทางในการสอบสวน/พิสูจน์เกี่ยวกับเรื่อง/ประเด็นในการศึกษา

สำหรับสมมติฐานนั้นคือคำตอบชั่วคราวสำหรับปัญหาในการวิจัย สมมติฐานจะเป็นข้อความที่เสนอความสัมพันธ์ที่คาดหว้งระหว่างตัวแปรหรือแนวความคิด และสมมติฐานมักแสดงออกมาในรูปของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าสมมติฐานเป็นความคาดหว้งที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับความเป็นจริงในเชิงประจักษ์ อาจกล่าวสั้น ๆ ได้ ในการศึกษาวิจัยนี้ว่าสมมติฐานจะเป็นคำตอบที่น่าจะเป็นสำหรับปัญหาในการวิจัยที่จะต้องนำมาพิสูจน์ในการศึกษา