

รายงานการศึกษา

เรื่อง

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่าง สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กับ สำนักงานเขต

โดย

นายสมนึก คงจำปี

เสนอ

คณะกรรมการหลักสูตรนักบริหาร

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารมหานครระดับสูง รุ่นที่ ๙

ระหว่างวันที่ ๓ มิถุนายน – ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๗

คำนำ

กรุงเทพมหานครเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีส่วนราชการในสังกัดมากมาย มีการจัดโครงสร้างองค์กรที่สลับซับซ้อน การจัดแบ่งงานระหว่างหน่วยงาน ใช้ทั้งหลักเกณฑ์แบ่งกันตามภารกิจ และแบ่งตามขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบ ในแต่ละหน่วยงานก็มีทั้งส่วนราชการที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยวิชาการ และหน่วยปฏิบัติ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ได้มีฐานคิดว่า ต้องการให้หน่วยงาน “สำนัก” ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางด้านวิชาการ ส่วน “สำนักงานเขต” ให้ทำหน้าที่เป็น “หน่วยปฏิบัติการ” ถึงแม้จะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ก็ยังใช้หลักการนี้อยู่ แต่เนื่องจากภารกิจการให้บริการของกรุงเทพมหานครหลายโครงการ เป็นโครงการขนาดใหญ่ ครอบคลุมหลายพื้นที่เขต หรือบางเรื่องก็ต้องการใช้ความชำนาญเฉพาะด้าน จึงมีความจำเป็นต้องให้สำนักเข้ามาดำเนินการ ซึ่งบางครั้งก็มีปัญหาทับซ้อนกับภารกิจที่สำนักงานเขตดำเนินการอยู่ นอกจากนี้ ส่วนราชการของสำนักหลายแห่ง ให้บริการประชาชนในพื้นที่สำนักงานเขต โดยไม่ได้มีการประสานงานกับสำนักงานเขตเลย ทั้งๆ ที่เป็นส่วนราชการในสังกัดกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกัน หลายครั้งสามารถแบ่งปันทรัพยากรกันได้ แต่ก็ได้มีการประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยน หิยนิยมทรัพยากรกัน ทำให้เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

รายงานการศึกษานี้ผู้เขียนจะขอทำการศึกษาเฉพาะปัญหาการประสานงานระหว่างศูนย์เยาวชน และห้องสมุดประชาชน ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกองนันทนาการ สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ที่มีที่ตั้งในพื้นที่เขตกับสำนักงานเขต โดยจะศึกษาจากเอกสารต่างๆ ของทางราชการที่ปรากฏ เช่น กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และรายงานการประชุมคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) รายงานฉบับนี้คงจะสำเร็จไม่ได้ถ้าผู้เขียนไม่ได้รับคำแนะนำที่มีประโยชน์จาก อาจารย์ธวัชชัย พักอังกูร คุณสุจิตรา คงจำปี นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ กองตำแหน่ง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ช่วยจัดหาเอกสารที่เกี่ยวข้อง และคุณอัญชลี ศรีวิเศษ นักวิชาการสถิติปฏิบัติการ กองนโยบายและแผนงาน สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ที่ได้ช่วยตรวจสอบพิสูจน์อักษร จัดหน้าพิมพ์ และรูปเล่มรายงาน จนสำเร็จเป็นผลงานที่ปรากฏ และสุดท้ายนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้คงจะเป็นประโยชน์ต่อกรุงเทพมหานครอยู่บ้าง ในด้านที่เป็นจุดกำเนิดที่จะได้มีการศึกษาอย่างจริงจังในเรื่องนี้ต่อไป เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการจัดโครงสร้างองค์กรของกรุงเทพมหานครที่เหมาะสมต่อไป

สมนึก คงจำปี

๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๗

บทคัดย่อ

สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว มีส่วนราชการในสังกัดเช่น ศูนย์เยาวชน ห้องสมุด เพื่อการเรียนรู้ ศูนย์กีฬา ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตต่าง ๆ ทั่วกรุงเทพมหานคร นอกจากนั้นภารกิจบางอย่างสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ก็ต้องดำเนินการร่วมกับสำนักงานเขต แต่สภาพการณ์ที่ปรากฏในปัจจุบัน การประสานงานระหว่าง สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ตลอดจนส่วนราชการในสังกัด กับสำนักงานเขต มีน้อยมาก ทั้งๆ ที่ต่างก็เป็นหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกัน

ในการประชุมคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ครั้งที่ ๑/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๙ ได้มีมติให้ปรับปรุงเพิ่มอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตและตัดโอนศูนย์เยาวชน จำนวน ๒๖ แห่ง ห้องสมุดประชาชน จำนวน ๒๐ แห่ง และศูนย์กีฬา จำนวน ๑ แห่ง พร้อมกรอบอัตรากำลัง จากสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยวไปสังกัดสำนักงานเขต ด้วยเหตุผลตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมคือ เป็นนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร แต่ต่อมาระยะเวลาผ่านไปเพียง ๔ ปี คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ก็ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓ ให้ตัดโอนงานและกรอบอัตรากำลังของศูนย์เยาวชน ห้องสมุดประชาชน และศูนย์กีฬา ดังกล่าวทั้งหมดกลับไปสังกัดสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ตามเดิม เหตุผลข้อหนึ่งที่อ้างและปรากฏในเอกสารรายงานการประชุมก็คือ เป็นนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาทฤษฎีแนวคิดเรื่องการประสานงานของนักทฤษฎีองค์การต่าง ๆ สรุปได้ว่าปัจจัยที่จะเอื้ออำนวยให้องค์กรมีการประสานงานดำเนินไปด้วยดีได้แก่

๑. มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ใกล้กัน
๒. ความสามารถในการเข้ากันได้ขององค์กร
๓. ความถี่ในการมีกิจกรรมร่วมกัน
๔. การประสานงานเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป
๕. การประสานงานต้องดำเนินการพร้อมกันทั้งในระดับผู้บริหารองค์กรและผู้ปฏิบัติ

ตามมาตรา ๖๘ และมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ กำหนดให้ผู้อำนวยการเขต มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการในเขต การถ่ายโอนงานบริการประชาชนในพื้นที่เขตให้ผู้อำนวยการเขตรับผิดชอบ จึงเป็นสิ่งที่กรุงเทพมหานคร ควรดำเนินการ ยกเว้นงานที่ต้องใช้ความรู้ ความชำนาญ ทางวิชาชีพพิเศษโดยเฉพาะซึ่งสำนักงานเขตไม่มีการให้บริการ และงานที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่เขตเกินกว่า ๑ เขต จึงควรมอบให้สำนักเป็นผู้ดำเนินการ

การถ่ายโอนภารกิจจาก สำนักมา สู่ สำนักงานเขต ควรเป็นกระบวนการแบบค่อยเป็นค่อยไป มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการการสร้างความสัมพันธ์ทั้งในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และระดับบริหาร มีการประชุม การจัดกิจกรรม ร่วมกัน และเพิ่มความถี่ให้บ่อยครั้ง มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร หรือใช้ทรัพยากรร่วมกัน ในระยะแรกควรมอบอำนาจและความรับผิดชอบบางส่วนให้ผู้อำนวยการเขต ในการประเมินผลการดำเนินการของส่วนราชการที่อยู่ในพื้นที่เขต ตลอดจนใช้งบประมาณปรับปรุงพัฒนาทรัพยากรของกรุงเทพมหานครที่อยู่ในพื้นที่เขต กรณีเป็นเหตุเร่งด่วน

สารบัญ

หน้า

คำนำ

บทคัดย่อ

สารบัญ

บทที่ ๑ บทนำ

๑

สภาพและความสำคัญของปัญหา

๑

วัตถุประสงค์

๒

ขอบเขตการศึกษา

๒

นิยามศัพท์

๒

วิธีการศึกษา

๓

ประโยชน์ในการศึกษา

๓

บทที่ ๒ แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

๔

แนวความคิดองค์กรในฐานะระบบเปิด

๕

การประสานงานระหว่างองค์กร

๕

ประเภทของการประสานงาน

๖

ปัญหาของการประสานงาน

๗

ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการประสานงาน

๗

บทที่ ๓ เนื้อหารายละเอียดของเรื่อง

๙

สภาพความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเขต กับส่วนราชการในสังกัดสำนักวัฒนธรรม

-กีฬา และการท่องเที่ยว ในพื้นที่เขต

๑๑

กลยุทธ์การสร้างความสัมพันธ์

๑๓

บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๑๔

บรรณานุกรม

๑๘

บทที่ ๑

บทนำ

๑. สภาพและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีพื้นที่การบริหารราชการเต็มพื้นที่ ตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้จัดระเบียบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ดังนี้

๑. สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร
๒. สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
๓. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
๔. สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
๕. สำนัก
๖. สำนักงานเขต

การให้บริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขต ตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้กำหนดไว้ว่า “สำนักงานเขต...รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต” โดยสำนักจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยงานทางวิชาการ ให้การสนับสนุนช่วยเหลือในฐานะหน่วยงานที่ปรึกษา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการตามที่กำหนดไว้ในประกาศกรุงเทพมหานคร ซึ่งในความเป็นจริง การให้บริการประชาชนในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครหลายโครงการ เป็นงานขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่หลายเขต การให้บริการในบางเรื่องก็จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญ หรือวิชาชีพเฉพาะทาง เช่น การให้บริการทางการแพทย์ หากให้แต่ละสำนักงานเขตดำเนินการเอง อาจจะไม่เป็นการประหยัด ประสิทธิภาพงานลดลง กรุงเทพมหานครจึงได้กำหนดให้สำนักต่างๆ ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะเช่นเดียวกับสำนักงานเขต จนบางครั้งเกิดปัญหาวางานซ้ำซ้อนกัน ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานคร จะได้มีคำสั่งแบ่งงานระหว่างสำนักต่างๆ กับสำนักงานเขตพื้นที่โดยละเอียดแล้วก็ตาม ปัญหาความขัดแย้งก็ยังเกิดขึ้นเป็นประจำ เนื่องจากขาดการประสานงานที่ดี

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในการประสานงาน กรุงเทพมหานครได้กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสำนักงานเขต และสำนัก ที่รับผิดชอบในภารกิจนั้น โดยมีปลัดกรุงเทพมหานคร หรือรองปลัดกรุงเทพมหานครที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานในที่ประชุม หรือที่เรียกกันว่า “การประชุมแนวตั้ง” เพื่อเป็นการแจ้งนโยบาย ติดตามผลการปฏิบัติราชการ ตลอดจนปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความเห็นในการปฏิบัติราชการ

สำนักต่าง ๆ เกือบทุกสำนักที่มีอำนาจหน้าที่ให้บริการประชาชน ทับซ้อนกับงานให้บริการกับสำนักงานเขต จึงได้จัดให้มีการประชุมแนวตั้งร่วมกัน โดยจะเชิญเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าฝ่ายหน่วยปฏิบัติ ของสำนักงานเขตเข้ามาประชุมร่วมกับผู้บริหารสำนัก ที่รับผิดชอบในภารกิจนั้น เช่น สำนักการโยธาประชุมร่วมกับฝ่ายโยธา สำนักสิ่งแวดล้อมประชุมร่วมกับฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ สำนักพัฒนาสังคมประชุมร่วมกับฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม สำนักเทศกิจประชุมร่วมกับฝ่ายเทศกิจ สำนักอนามัยประชุมร่วมกับฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขาภิบาล สำนักการคลังประชุมร่วมกับฝ่ายการคลังและฝ่ายรายได้ สำนักงานปกครองและทะเบียน ประชุมร่วมกับฝ่ายปกครองและฝ่ายทะเบียน สำนักการศึกษาประชุมร่วมกับฝ่ายการศึกษา มีเพียงสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว เท่านั้น ที่มีส่วนราชการในสังกัด ทำหน้าที่ให้บริการประชาชนอยู่ทุกพื้นที่เขต เช่น ศูนย์เยาวชน บ้านหนังสือ ห้องสมุดประชาชน ศูนย์กีฬา ลานกีฬา บางกิจกรรมก็ทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขต (ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม) ได้แก่ งานด้าน

สืบสานวัฒนธรรม สภาวัฒนธรรม อนุรักษ์จารีตประเพณี งานพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ การท่องเที่ยว สภาเยาวชน แต่ไม่ได้มีการจัดประชุมแนวตั้งร่วมกับฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม สำนักงานเขต จะมีบางครั้งที่ไปร่วมกับสำนักพัฒนาสังคม เพื่อเข้าร่วมประชุมแนวตั้ง แต่ก็ไม่ได้รับผลตอบรับที่ดีเนื่องจากทั้งสำนักพัฒนาสังคม และสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ต่างก็เป็นสำนักขนาดใหญ่ วาระการประชุมยาวมาก ต้องใช้เวลาการประชุมนานมาก จนหัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชนฯ สำนักงานเขต มีความรู้สึกเบื่อหน่ายกับการประชุมงานบางด้านที่สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว รับผิดชอบ และติดตามผลการปฏิบัติงานของสำนักงานเขต ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เช่น งานด้านพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ส่วนเสียงสะท้อนจากสำนักงานเขต คือ ไม่สามารถรับงานไปปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เพราะต้องรับภาระหน้าที่มากเกินไป ทำให้งานขาดประสิทธิภาพ

๒. วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางการประสานงานระหว่างสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กับสำนักงานเขต อันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน

๒. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการประสานงานระหว่าง สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กับสำนักงานเขต

๓. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาถึงความสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของ ส่วนราชการ สังกัดสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กับ สำนักงานเขต ลักษณะปัญหา และสาเหตุของปัญหา ตลอดจนเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหานั้นๆ

๔. นิยามศัพท์

หน่วยงาน หมายความว่า หน่วยงานตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ได้แก่

- สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร
- สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
- สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
- สำนัก
- สำนักงานเขต

ส่วนราชการ หมายความว่า ส่วนราชการภายในหน่วยงานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘

กลุ่มงาน หมายความว่า กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นโดยได้รับมอบให้ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจเฉพาะด้านในเชิงองค์รวมจากหัวหน้าหน่วยงานหรือหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อบริหารงานแบบบูรณาการให้การปฏิบัติงานเบ็ดเสร็จภายในกลุ่มเดียวกัน

ศูนย์เยาวชน หมายความว่า ส่วนราชการสังกัดกองนันทนาการ สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ไม่รวมถึง ศูนย์เยาวชนกรุงเทพมหานคร (ไทย – ญี่ปุ่น)

เขต หมายความว่า พื้นที่การบริหาร การปกครองของสำนักงานเขต

๕. วิธีการศึกษา

โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) โดยการศึกษา การค้นคว้า จากเอกสารต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ รายงานการประชุมคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) เอกสารเผยแพร่ของสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว

๖. ประโยชน์ในการศึกษา

กรุงเทพมหานคร สามารถพิจารณาหาแนวทางการประสานงานที่เหมาะสมระหว่าง สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กับสำนักงานเขต เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริการประชาชนให้สูงขึ้น

บทที่ ๒

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การประสานงาน คือ การที่บุคคลหรือหน่วยงานในองค์กร ทำงานร่วมกับบุคคลและหน่วยงานอื่นเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน มีลักษณะเป็นกระบวนการที่ต้องกระทำต่อเนื่องสอดคล้องกัน เพื่อให้งานสำเร็จไปด้วยความมีประสิทธิภาพ

ในทางราชการได้มีนักวิชาการให้ความหมายว่า การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบวิธีการทำงาน เพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆร่วมมือปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ไม่ทำงานซ้อนกัน ขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และนโยบายขององค์กรนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนทางธุรกิจ นิยมที่จะให้ความหมายว่า การประสานงานหมายถึง การติดต่อสื่อสารให้เกิดความคิดความเข้าใจตรงกัน ในการร่วมมือปฏิบัติงานให้สอดคล้องทั้งเวลา และกิจกรรมที่ต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างสมานฉันท์เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น ไม่เกิดการเหลื่อมล้ำกัน

ในทัศนะของนักวิชาการองค์กรกลุ่มทฤษฎีระบบซึ่งมีความเชื่อว่าองค์กรจะมีอยู่เป็นอยู่ไม่ได้แม้ในระยะสั้นๆ ถ้าไม่มีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมยิ่งสังคมสมัยใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและรวดเร็ว ยิ่งสังคมมีลักษณะแตกต่างกัน ในขณะที่ด้านโครงสร้างสังคมมีลักษณะเฉพาะเจาะจงมากขึ้น ทำหน้าที่เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น ก็จะทำให้ระดับการพึ่งกันระหว่างหน่วยต่างๆ ในองค์กรมีมากขึ้นทุกที ในการที่จะปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย สำหรับองค์กรภาครัฐ ปัจจุบันการประสานงานกลายเป็นประเด็นสำคัญในการออกแบบระบบการให้บริการสาธารณะ เมื่อพิจารณาถึงขนาดและความแตกต่างของหน่วยงานภาครัฐจะมีน้อยกรณีที่หน่วยงานเดียวสามารถให้บริการ หรือปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเบ็ดเสร็จด้วยตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพิงหรือประสานงานกับหน่วยงานอื่น และยิ่งระบบราชการมีลักษณะเน้นการทำงานพิเศษเฉพาะอย่าง (specialization) ส่งผลให้ระบบขยายตัวมากขึ้น หากหน่วยงานขาดการประสานงานที่ดีมีประสิทธิภาพ ประชาชนไม่ว่าจะเป็นระดับบุคคลหรือองค์กร จะต้องประสบปัญหาความไม่สะดวก จากความไม่มีประสิทธิภาพในการขอรับบริการจากรัฐ แม้กระทั่งในการประสานงานระหว่างข้าราชการในแต่ละหน่วยราชการ หลายครั้งมักเกิดความขัดแย้ง เนื่องจากความไม่สอดคล้องกันของระเบียบปฏิบัติ วัฒนธรรมองค์กร ปทัสถานของแต่ละหน่วยงาน หรือมีมาตรฐานที่ขัดแย้งกัน สิ่งเหล่านี้จะมีผลทำให้ผลลัพธ์ของการให้บริการสาธารณะต้องลดประสิทธิภาพลงกว่าที่ควรเป็น

เดิมทีการศึกษาเรื่องการประสานงานจะเน้นในเรื่อง การประสานภายในองค์กร แต่เนื่องจากปัญหาของการขาดแคลนทรัพยากร อันเนื่องมาจากเศรษฐกิจตกต่ำ การถูกตัดงบประมาณ ประกอบกับกระแสการปฏิรูประบบราชการที่จะให้ระบบราชการเล็กลง แต่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (small but beautiful) ดังนั้น การร่วมมือประสานงานกับหน่วยราชการอื่น หรือมีการร่วมมือระหว่างองค์กร จึงเป็นทางหนึ่งที่จะแก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร การศึกษาเรื่องการรวมตัวกันระหว่างองค์กร (Coalition of Organization) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Inter- organization Relation) การบริหารแบบบูรณาการ (Integrative Administration) ซึ่งเป็นแนวคิดเรื่องการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรหลายๆ องค์กร จึงเป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจในปัจจุบัน

แนวความคิดองค์กรในฐานะระบบเปิด

เมื่อปี ๑๙๖๘ Bertalanffy ได้เสนอวิธีพิจารณาองค์กรว่าเป็นระบบเปิด (open system) โดยนำแนวความคิดทฤษฎีระบบ (System Theory) มาประยุกต์ใช้ โดยพิจารณาว่า สิ่งแวดล้อมภายนอกมีอิทธิพลต่อสภาพความเป็นอยู่ขององค์กร สิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อองค์กร แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑. สิ่งแวดล้อมทั่วไป (general influences environment) หมายถึง สภาพทั่วไป ที่ทุกองค์กรต้องเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งมีผลกระทบต่อองค์กรในทางอ้อม ได้แก่ สภาพทางเทคโนโลยี กฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ ประชากร นิเวศน์ และวัฒนธรรม

๒. สิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ (specific influences environment) ซึ่งมักถูกเรียกว่า สิ่งแวดล้อมภารกิจ (Task environment) หรือสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องโดยตรง

Child ได้เสนอว่ามิติของสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะประกอบด้วย ๓ มิติ คือ

๑. ความผันแปรทางสิ่งแวดล้อม (environmental variability) หมายถึง ความถี่ (frequency) ระดับ (degree) และความไม่สม่ำเสมอ (irregularity) ของการเปลี่ยนแปลงในกิจกรรมต่างๆ ในสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการขององค์กร

๒. ความสลับซับซ้อนของสิ่งแวดล้อม (environmental complexity) หมายถึง ความหลากหลาย (heterogeneity) และระดับของกิจกรรมภายนอกองค์กร (external activities)

๓. การคุกคามของสิ่งแวดล้อม (environmental threat) หมายถึง ที่มาของความเครียดจากภายนอกที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจขององค์กรต้องเผชิญ การรับรู้ (perception) เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภารกิจ

Steers ได้แสดงความเห็นว่า สิ่งแวดล้อมภารกิจ หมายถึง ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายองค์กร หรือกิจกรรมที่มุ่งสู่เป้าหมายองค์กร

ส่วน Lawrence and Losch ได้ให้ความสำคัญกับความไม่แน่นอน (uncertainty) ว่าเป็นสิ่งแวดล้อมภายนอก รวมทั้งทรัพยากรที่หายาก ขาดแคลน เนื่องจากการแข่งขันในระหว่างองค์กรเพื่อแสวงหาทรัพยากรที่ขาดแคลนจะมีผลต่อระดับของการต้องขึ้นต่อกันและกันขององค์กร (interdependency) เป็นอย่างมาก

การประสานงานระหว่างองค์กร (Inter Organizations Relation)

การประสานงานเป็นกระบวนการสำคัญสำหรับองค์กร โดย สมพงษ์ เกษมสิน ได้ให้หลักการประสานงานไว้ ดังนี้

๑. การประสานงานกับการประสานนโยบาย การประสานงานเป็นอุปกรณ์สำคัญในอันที่จะก่อให้เกิดเอกภาพของการบริหารงานตามความมุ่งหมายหลักของการบริหารงาน เพราะการจัดระบบและการแบ่งงานนั้น จำต้องดำเนินงานไปตามความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ นโยบายและแผน ดังนั้น การประสานงานจึงเป็นการประสานการปฏิบัติงานกับนโยบาย หรือวัตถุประสงค์ขององค์กรเข้าด้วยกัน

๒. การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับคน งาน และจิตใจ ทั้งนี้ ก็เพราะการประสานงานนั้นมิได้เพียงแต่หมายความว่า จัดให้มีการประสานงานกันเท่านั้น หากแต่ต้องนำเอา “คน” คือผู้ปฏิบัติงานเข้ามาร่วมทำงานอย่างสมานฉันท์เป็น “ทีมเวิร์ค” โดยนัยนี้จึงเห็นว่าข้อตกลงที่สำคัญยิ่งของการประสานงานคือความร่วมมือ (cooperation) ซึ่งเป็นเรื่องของ “จิตใจ” ในการทำงานร่วมกัน

๓. ธาตุแท้ของการประสานงานคือเวลา ซึ่งจัดว่าเป็นหัวใจสำคัญของการประสานงาน เพราะจังหวะ และระยะเวลาตลอดจนการกำหนดแผนและการคาดคะเน นับว่ามีความสำคัญต่อการประสานงาน

๔. การประสานงานเป็นเรื่องเดียวเกี่ยวกับเทคนิคการบริหาร การประสานที่ดีจะต้องอาศัยการใช้เทคนิคในทางบริหารรูปแบบต่างๆ เพื่อช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปตามระเบียบแบบแผนลักษณะของงาน การขัดแย้งก็จะลดน้อยลง และจะทำให้การประสานงานดีขึ้นด้วย

๕. การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสื่อสาร หลักการสำคัญประการหนึ่งในการบริหารงาน คือ บุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่นจะให้ความร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานของเราได้ก็ต่อเมื่อเขามีความเข้าใจในวัตถุประสงค์หรือความต้องการหรือความต้องการนั้น ๆ กระจ่างแจ้งแล้ว อุปกรณ์สำคัญที่ก่อให้เกิดความเข้าใจ เกิดความร่วมมือและเกิดการประสานงานขึ้น คือการติดต่อสื่อสาร ลักษณะของการสื่อสารข้อความที่ดีจะต้องเป็นการติดต่อสื่อสารสองทาง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ติดต่อกัน เพราะถ้าการติดต่อสื่อสารข้อความไม่ดี เกิดการเข้าใจผิดพลาดขึ้น การประสานงานก็จะไม่บังเกิดผลดีเต็มที่

๖. การประสานงานเป็นการประสานความคิดเห็น การน้อมนำหรือประสานความคิดเห็นของสมาชิกในกลุ่ม หรือผู้ร่วมงานให้มีความสอดคล้องต้องกันเป็นปัจจัยสำคัญของการประสานงาน ดังนั้นการใช้ภาวะผู้นำของนักบริหารที่จะประสานความคิดเห็นของกลุ่มจึงเป็นเรื่องสำคัญ และมีใช้เพียงแต่จะตะล่อมให้ผู้อื่นมีความสอดคล้องตามเท่านั้นไม่ หากแต่ต้องพยายามก่อให้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์นั้นๆ ด้วย การประสานงานจึงจะบังเกิดผลเต็มที่

๗. การประสานงานมีอยู่ทุกระดับชั้น การประสานงานย่อมมีอยู่ทุกระดับชั้นของการบังคับบัญชา ทั้งในรูปแบบพิธีการ (formal) และไม่เป็นพิธีการ (informal) การประสานงานจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้นถ้าองค์กรขยายตัวมากยิ่งขึ้น และ การประสานงานก็ควรจะต้องจัดให้มีขึ้นทุกระดับชั้นเพราะหากขาดความร่วมมือประสานงาน แม้เพียงในระดับใดระดับหนึ่งก็ย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนไปถึงส่วนรวมได้ด้วยเสมอ

๘. การประสานงานกับการควบคุม การควบคุมจะมีบทบาทสำคัญต่อการประสานงานมาก ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมในรูปลักษณะใดระดับใดก็ตาม เพราะการประสานงานมีอยู่ทุกระดับชั้นของการบังคับบัญชา และการบังคับบัญชานั้นก็ย่อมมีความสำคัญผูกพันกับลักษณะและภาวะผู้นำของหัวหน้างานอยู่ไม่น้อย หัวหน้างานจะต้องคอยควบคุมให้งานประสานสอดคล้อง และดำเนินไปตามแผนที่กำหนดไว้ โดยนัยนี้การควบคุมจึงมีความสำคัญต่อการประสานงานอยู่เป็นอันมาก

๙. การประสานงานกับสภาพแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นโครงการของรัฐหรือเอกชนก็ตาม ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่ห่อหุ้มองค์กรนั้นอยู่โดยรอบได้เสมอ เหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงก็อาจเกิดขึ้นได้เสมอ โดยนัยนี้นักบริหารที่ดีจึงควรเป็นผู้ที่ไวต่อปัญหา และฉับพลันต่อการเปลี่ยนแปลงอันจำเป็นในอันที่จะดำเนินให้มีการประสานงานสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้เสมอ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ควรได้กระทำด้วยความมีเหตุมีผล เหมาะเจาะกับจังหวะเวลา ตลอดจนวางเกณฑ์ควบคุมโดยรัดกุมและเหมาะสม

ประเภทของการประสานงาน

นักทฤษฎีองค์กรที่เชื่อในทฤษฎีระบบ เห็นว่าการประสานงานเป็นกระบวนการของการปรับตัว ที่องค์กรสององค์กรหรือมากกว่าใช้กฎที่ได้ผ่านการเลือกมาแล้ว หรือกฎที่มีลักษณะเป็นการบังคับตามกฎหมายเพื่อจัดการร่วมกัน จากคำจำกัดความนี้จะปรากฏฐานคติอยู่ ๒ ประการ คือ องค์กรต้องประสานงานเพื่อความอยู่รอด และการประสานงานไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยปราศจากการปรับตัวภายใน (internal adjustment) บางกรณีอาจต้องกระทบถึงโครงสร้างองค์กร การประสานงานสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ระดับคือ ระดับนโยบาย หรือการประสานงานทางการบริหาร (administrative coordination) และระดับ

ปฏิบัติการ หรือเรียกว่า การผนึกรวมกันของภารกิจ (task integration) การประสานงานต้องกระทำทั้ง ๒ ระดับ ปัจจัยสำคัญ ๓ ประการที่จะมีอิทธิพลให้การประสานงานเป็นผลสำเร็จ คือ

๑. การเข้ากันได้ขององค์กรต่าง ๆ (compatibility of organizations) ที่จะประสานงานกัน
๒. ความสามารถขององค์กรในการควบคุมทรัพยากร
๓. จุดที่มีการริเริ่มการประสานงาน

ในการประสานงาน ถ้าเป็นการประสานงานภายในองค์กรจะทำได้ง่ายกว่าการประสานงานภายนอกองค์กร ยิ่งเป็นการประสานหลาย ๆ องค์กรที่มีระดับอำนาจหน้าที่หลากหลายก็จะต้องประสานงานได้ยากยิ่งขึ้น

ปัญหาการประสานงาน

Saxena กล่าวว่า ปัญหาของการประสานงานสามารถแบ่งออกได้เป็น ๔ กลุ่มคือ

๑. ปัญหาทางด้านเทคนิค คือ ปัญหาในเรื่องธรรมชาติของงานเป็นพื้นฐาน
๒. ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบวิธีปฏิบัติ เป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎ และระเบียบ ข้อบังคับ
๓. ปัญหาด้านโครงสร้าง คือ การที่องค์กรประสานงานโดยไม่มีกฎหมายรองรับ การอยู่ต่าง

หน่วยงาน โครงสร้างตามสายการบังคับบัญชา ไม่สามารถตอบสนองต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีวิธีปฏิบัติต่างกัน

๔. ปัญหาด้านพฤติกรรม เช่น ผู้นำมีทัศนคติที่เป็นลบต่อกัน ไม่จริงใจต่อกัน ความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ วิธีการทำงาน ตำแหน่งศักดิ์ศรีของผู้ประสานงานแตกต่างกัน

ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการประสานงาน

Ried พบว่าองค์กรที่มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ใกล้กันจะช่วยให้การประสานงานทำได้ง่ายขึ้น เนื่องจากจะมีการส่งสื่อบางแบบไม่เป็นทางการระหว่างผู้ตัดสินใจ และการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตัวแปรสำคัญซึ่งมีบทบาทในกระบวนการนี้ก็คือ ภาวะผู้นำ และทักษะในการติดต่อสื่อสารของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

Van de Van ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ขององค์กรว่า การเพิ่มขนาดของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และจำนวนทรัพยากรที่ไหลไปมาระหว่างหน่วยต่างๆ จะเพิ่มปัญหาของการรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และปัญหาของการรักษาไว้ซึ่งแบบแผนการปฏิบัติงาน และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรจะเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปทีละเล็กละน้อย และจะเติบโตด้วยการประสานงานที่เคยประสบความสำเร็จมาก่อน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรจะเกิดขึ้นเป็นกระบวนการอย่างช้าๆ ยืดหยุ่น และค่อยๆ พัฒนาไปด้วยการผลักดันหรือกิจกรรมเล็กๆ น้อยๆ มากมายเกี่ยวกับปัญหาโดยเฉพาะต่างๆ เป็นระยะๆ และยังผลให้เกิดการพัฒนาต่อไป แต่ละองค์กรแสวงหาบทบาทของการประสานงาน และรู้วิธีที่จะดำเนินการกับสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา ความผูกมัดต่างๆ และการจัดการที่เป็นทางการจะไม่สามารถพัฒนาไปด้วยดี ถ้าลักษณะความผูกมัดหรือเข้าเกี่ยวข้องของหน่วยงานสมาชิกยังไม่มี ความชัดเจน และไม่มีตัวบ่งชี้ที่เห็นได้ชัดในผลประโยชน์โดยตรงที่ควรจะได้

ศาสตราจารย์ สร้อยตระกูล อรรถมานะ ได้เสนอว่า การเกิดขึ้นและการดำเนินไปของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนั้นเป็นกระบวนการแบบวงรอบ (cyclical process) ของความต้องการในทรัพยากร – เรื่องความผูกมัด – การแลกเปลี่ยนทรัพยากร – การปรับเปลี่ยนทางด้านโครงสร้าง – และการรักษาไว้ซึ่งแบบแผนการดำเนินงานในระยะเวลาหนึ่งๆ เมื่อใดที่ได้เริ่มแก้ปัญหาไปชิ้นหนึ่งแล้ว อาจจะ

กลายเป็นความผูกมัดระหว่างองค์กรเพื่อการแลกเปลี่ยนทรัพยากรต่อไปในระยะยาว ถ้ากระบวนการในวงรอบก่อนหน้านี้เป็นกระบวนการที่สมาชิกรับรู้ว่าเขาได้มีส่วนทำให้เป็นผล ประสิทธิภาพที่รับรู้ได้ (perceived effectiveness) ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร หมายความว่าขอบเขตที่สมาชิกเชื่อว่าแต่ละสมาชิกได้ทำให้ข้อผูกมัดของตนเป็นผล และเมื่อนั้นสัมพันธภาพจึงมีคุณค่า เสมอภาค เพิ่มพูน และเป็นที่น่าพอใจ

บทที่ ๓

เนื้อหารายละเอียดของเรื่อง

สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว เป็นหน่วยงานที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและภารกิจ จากหน่วยงานเดิมที่ชื่อว่า สำนักสวัสดิการสังคม โดยก่อนหน้านี้ สำนักสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยงานที่มีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวางมาก โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบทั้งด้าน การนันทนาการ การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมกีฬา ศูนย์เยาวชน การดนตรี สวนสาธารณะ ห้องสมุดประชาชน งานพิพิธภัณฑสถาน และการส่งเสริมอาชีพ ในช่วงนี้สำนักสวัสดิการสังคม ได้มีการประสานงานร่วมมือกับสำนักงานเขตในการให้บริการประชาชนอย่างใกล้ชิดโดยผ่านทางฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม (เฉพาะงานในด้านพัฒนาชุมชน การส่งเสริมอาชีพและสวัสดิการสังคม งานบ้านหนังสือ และงานส่งเสริมการกีฬา) และฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ(เฉพาะงานด้านสวนสาธารณะ) สำนักงานเขต ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานของกรุงเทพมหานครใหม่เมื่อ พ.ศ.๒๕๔๘ มีการจัดตั้งสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว (เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ของรัฐบาลกลาง) โดยได้โอนงานพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และการส่งเสริมอาชีพให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักพัฒนาสังคม โอนงานด้านสวนสาธารณะให้สำนักสิ่งแวดล้อม และรับโอนงานด้านการท่องเที่ยวจากสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ดังนั้นหลังจากโอนงานด้านพัฒนาชุมชน สังคมสงเคราะห์ และส่งเสริมอาชีพให้สำนักพัฒนาสังคม กลไกการประสานงานกับสำนักงานเขต ที่ประสานงานผ่านฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม ก็อยู่ในขอบเขตอำนาจของสำนักพัฒนาสังคม งานในส่วนของสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ที่ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคมยังช่วยดูแลอยู่ก็คือ การส่งเสริมกีฬา ในเรื่องลานกีฬา และบ้านหนังสือในชุมชน แต่การประชุมแนวตั้งร่วมกันระหว่างสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว เพื่อมอบหมายนโยบาย การปฏิบัติงาน การแลกเปลี่ยนความเห็น ประสบการณ์ และแก้ไขอุปสรรคการทำงานร่วมกัน ได้ลดระดับลงไปมาก การประสานงานที่ยังคงเหลืออยู่จะเป็นไปในรูปแบบเป็นทางการในรูปของหนังสือแจ้งแนวนโยบายและข้อสั่งการของผู้บริหารเท่านั้น

ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๘ แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๔๒ ได้มีการถ่ายโอนอำนาจจากการบริหารราชการส่วนกลาง มาให้กรุงเทพมหานคร ทำให้กรุงเทพมหานคร (สำนักงานเขต) ต้องมีภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น เช่น การบำรุงรักษาศิลปะ จารึก ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว การป้องกันและการบรรเทาสาธารณภัย การฉาปนกิจสงเคราะห์ การดำเนินการเกี่ยวกับสมาคม การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ประกอบกับผู้บริหารกรุงเทพมหานครมีนโยบายที่จะส่งเสริมสนับสนุนการบริหารงานแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (CEO) ของผู้อำนวยการเขตให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้ความสำคัญในเชิงองค์รวมและมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ตลอดจนเน้นการให้บริการประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญ ในการประชุมคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๙ มีมติให้ปรับปรุงแก้ไขบทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบ และกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมระหว่างสำนัก และสำนักงานเขตใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเห็นชอบให้ สำนักงานเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง การทะเบียน การจัดทำแผนพัฒนาเขตการจัดให้มีและมีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัด

ให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณูปโภค และก่อสร้างอื่นๆ การสาธารณูปการ การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ การส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การรักษาความปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ คุ้มครอง ดุแล บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทรพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การวิศวกรรมจราจร การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมและสนับสนุนป้องกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ การจัดเก็บรายได้ การบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ในส่วนของฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม สำนักงานเขต ได้มีการเพิ่มภารกิจ และอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ โดยมติ ก.ก.ดังกล่าวข้างต้นกำหนดให้ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน และสังคมทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม อนามัย และคุณภาพชีวิต เช่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมศักยภาพผู้นำชุมชน องค์กรชุมชน และเครือข่ายชุมชน การพัฒนาสภาพแวดล้อม และที่อยู่อาศัย การจัดให้มีองค์กรประชาชนในรูปแบบคณะกรรมการชุมชน การส่งเสริมและจัดตั้งสหกรณ์ชุมชน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองการปรับปรุงชุมชน รื้อย้ายชุมชน การประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพื่อจัดหาที่อยู่ชั่วคราว การส่งเสริมอาชีพ การจัดหาแหล่งจำหน่ายผลผลิต การดำเนินการเกี่ยวกับศูนย์ฝึกอาชีพ การจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมและบริหารเงินออมครอบครัว การดำเนินการเกี่ยวกับยาเสพติด การสงเคราะห์สตรี ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส และผู้ประสบภัย การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพและส่งเสริมความประพฤติเด็ก การควบคุมดูแลการดำเนินงานสถานรับเลี้ยงเด็กและสถานสงเคราะห์ ศูนย์เยาวชน ห้องสมุด บ้านหนังสือ ศูนย์กีฬา และลานกีฬา การดำเนินการเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุและคนพิการ การให้บริการ และจัดกิจกรรมนันทนาการ และการดนตรี กีฬา ห้องสมุดฯ งานสภายาวชนเขต การอนุรักษ์ส่งเสริม เผยแพร่ พันธุ์ บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น งานสภาวัฒนธรรมเขต งานพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การสนับสนุนและประสานการดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายด้านวัฒนธรรม นันทนาการ และการท่องเที่ยว การให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการเกษตร และสภาพแวดล้อมเพื่อการเกษตร การดำเนินการเกี่ยวกับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร และหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

ต่อมาคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓ เห็นชอบให้ตัดโอนศูนย์เยาวชน จำนวน ๒๖ แห่ง ห้องสมุดประชาชน จำนวน ๒๐ แห่ง และศูนย์กีฬา จำนวน ๑ แห่ง พร้อมกรอบอัตรากำลัง จากสำนักงานเขตไปสังกัดสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ตามเดิม โดยให้เหตุผลว่า “การตัดโอนศูนย์เยาวชนฯ ไปสังกัดสำนักงานเขต ตามมติ ก.ก. ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ให้สำนักเป็นหน่วยวิชาการ และงานด้านบริการ ให้เบ็ดเสร็จที่สำนักงานเขต แต่เป็นเพียงการตัดโอนเพียงบางส่วน ยังคงเหลือศูนย์เยาวชน ๔ แห่ง ห้องสมุด

ประชาชน จำนวน ๔ แห่ง และศูนย์กีฬา จำนวน ๙ แห่ง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักวัฒนธรรมฯ ทำให้เกิดปัญหาด้านมาตรฐานการดำเนินงาน การประสานงาน อีกทั้งมีปัญหาเชิงบริหาร เช่น ปัญหาการโอนทรัพย์สิน การแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ ตลอดจนการกำหนดให้ศูนย์เยาวชนฯ อยู่ในสังกัดฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม สำนักงานเขต ซึ่งเป็นฝ่ายที่มีภารกิจมากและหลากหลาย ทำให้การบริหารงานด้านศูนย์เยาวชน ห้องสมุดประชาชนฯ และศูนย์กีฬาของกรุงเทพมหานครในภาพรวมขาดประสิทธิภาพ ประกอบกับเป็นนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ...จึงมีความเห็นว่ให้เปลี่ยนสังกัดได้ เนื่องจากเป็นหน่วยงานของกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกัน”

ในปัจจุบัน สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว จึงเป็นหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร ที่มีส่วนราชการกระจายอยู่ในทุกเขตของกรุงเทพมหานคร ทั้งศูนย์เยาวชน ห้องสมุดประชาชน ศูนย์กีฬา ทำให้เกิดปัญหาในการควบคุม ดูแล บังคับบัญชา เนื่องจากสายการบังคับบัญชา (chain of command) ที่ยาวมาก และสถานที่ตั้งส่วนราชการ ก็ห่างไกลจากศูนย์กลางการบังคับบัญชามาก

ตามแบบแผนการควบคุมบังคับบัญชาของกรุงเทพมหานคร ตำแหน่ง ‘หัวหน้ากลุ่มงาน’ คือผู้บังคับบัญชาขั้นต้นที่สุด ที่ต้องทำหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ บางเรื่อง แต่ในทางปฏิบัติจริง หัวหน้ากลุ่มงานพัฒนาเยาวชน ๑ หัวหน้ากลุ่มงานพัฒนาเยาวชน ๒ และหัวหน้ากลุ่มงานพัฒนาห้องสมุดประชาชน คงจะไม่สามารถควบคุมดูแลศูนย์เยาวชน จำนวน ๓๙ แห่ง ห้องสมุดประชาชน จำนวน ๓๗ แห่ง ในสังกัด ที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในเกือบทุกเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ได้อย่างใกล้ชิด ทำให้ประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนต้องลดน้อยลง การหาแนวทางการประสานงานในรูปแบบที่เหมาะสม กับหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานเขต เพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ผอ.สำนักวัฒนธรรมฯ

รผอ.สำนักวัฒนธรรมฯ

ผอ.กองนันทนาการ

หัวหน้ากลุ่มงานพัฒนาห้องสมุด

หัวหน้ากลุ่มงานพัฒนาศูนย์

หัวหน้ากลุ่มงานพัฒนาศูนย์

ห้องสมุด

ห้องสมุด

ศูนย์เยาวชน

ศูนย์เยาวชน

ศูนย์เยาวชน

ห้องสมุด

ห้องสมุด

ศูนย์เยาวชน

ศูนย์เยาวชน

ศูนย์เยาวชน

สภาพความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเขต กับส่วนราชการในสังกัดสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ในพื้นที่เขต

ในแต่ละพื้นที่เขตต่างก็มีสำนักงานของส่วนราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร และส่วนราชการในสังกัดรัฐบาลกลาง ทำหน้าที่ให้บริการประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่ต่างก็ต้องเข้ามามีความสัมพันธ์ หรือประสานงานกับสำนักงานเขตพื้นที่ เนื่องจากตามกฎหมายกำหนดให้รับผิดชอบปฏิบัติราชการในพื้นที่เขต ทั้งพื้นที่ ซึ่งโดยปกติเมื่อสำนักงานเขตมีการประชุม คณะกรรมการชุมชน ในพื้นที่เขตแต่ละเดือน ส่วนราชการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในสังกัดกรุงเทพมหานคร หรือรัฐบาลกลาง รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ ที่มีหน้าที่ให้บริการประชาชน จะส่งผู้แทนมาเข้าร่วมประชุมด้วย ยกเว้น ผู้แทนของสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ซึ่งไม่เคยมีผู้แทนเข้าร่วมการประชุม และสำนักงานเขตก็ไม่เคยเชิญผู้แทนจากสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว เข้าร่วมการประชุมเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดช่องว่างของความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเขต กับส่วนราชการในสังกัดสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ที่มีที่ทำการอยู่ในพื้นที่เขต กล่าวโดยสรุปสามารถสรุปถึงปัจจัยที่ทำให้ความสัมพันธ์ของหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

๑. ปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ ถ้าที่ตั้งของส่วนราชการอยู่ห่างกันมาก ความสัมพันธ์ก็จะห่างเหินกันมากตามไปด้วย ถ้ามีที่ตั้งอยู่ใกล้ชิดกัน หรือยังอยู่ในบริเวณรอบรั้ว เดียวกัน ความสัมพันธ์ก็จะยังใกล้ชิดกัน

๒. ความถี่ของการทำกิจกรรมร่วมกัน การได้ออกทำกิจกรรมร่วมกันบ่อยครั้งก็จะยิ่งทำให้เจ้าหน้าที่มีความคุ้นเคยกัน มีการประสานแผนการปฏิบัติงาน โครงการร่วมกัน เข้าใจในอุปนิสัยของกันและกัน มีการติดต่อประสานงานบ่อยครั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการจะดีกว่าส่วนราชการที่ไม่เคยได้ร่วมกิจกรรมกัน ตัวอย่าง เช่น สำนักงานเขต จะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับศูนย์บริการสาธารณสุข สังกัดสำนักอนามัย มากกว่ามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับศูนย์เยาวชน ห้องสมุดประชาชน หรือศูนย์กีฬา สังกัดสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว เนื่องจากได้มีการจัดทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างสำนักงานเขต และศูนย์บริการสาธารณสุขบ่อยครั้งมากกว่า

๓. ขนาดของส่วนราชการ มีผลต่อระดับของการพึ่งพิง แลกเปลี่ยนทรัพยากร ส่วนราชการยิ่งต่างก็มีขนาดใหญ่ ก็จะมีความสัมพันธ์กันน้อยกว่า ส่วนราชการขนาดเล็ก ยิ่งศูนย์เยาวชน ห้องสมุดประชาชน หรือศูนย์กีฬา ขนาดใหญ่ ก็จะมีสัมพันธ์น้อยลงกับสำนักงานเขต เนื่องจากความพร้อมของทรัพยากร ทั้งทางด้านกำลังคน วัสดุอุปกรณ์ มีมากกว่าศูนย์เยาวชน ห้องสมุดประชาชน ศูนย์กีฬา ขนาดเล็ก ทำให้การต้องการได้รับความช่วยเหลือสนับสนุน พึ่งพิง ขอใช้ทรัพยากรร่วมจากสำนักงานเขต มีน้อยกว่าศูนย์เยาวชน ห้องสมุดประชาชน และศูนย์กีฬา ขนาดเล็ก

๔. ความสามารถในการระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนจากเครือข่าย เป็นผลต่อเนื่องจากข้อ ๓ ศูนย์เยาวชน ห้องสมุด และศูนย์กีฬา ยังมีขนาดใหญ่ ก็จะมีศักยภาพที่จะรับสมาชิกเป็นจำนวนมากขึ้นด้วย หากผู้บริหารศูนย์เยาวชน ห้องสมุดประชาชน และศูนย์กีฬาเหล่านั้น มีความสามารถในการสร้างเครือข่ายเข้าช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการ ตลอดจนระดมความช่วยเหลือการทำงาน ก็จะเป็นการเพิ่มพูนทรัพยากรของส่วนราชการ ระดับการต้องพึ่งพิง ขอความช่วยเหลือจากสำนักงานเขตก็ยิ่งจะน้อยลง การประสานงาน ตลอดจนความสัมพันธ์ก็น้อยลง

ระดับของความสัมพันธ์ที่น้อยระหว่างสำนักงานเขต กับส่วนราชการในสังกัดสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ที่มีสำนักงานที่ตั้งในพื้นที่เขต ปรากฏผลแห่งความขัดแย้งที่เห็นเด่นชัดเมื่อภายหลังจากที่คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๙ กำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมกับสำนักงานเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายพัฒนา

ชุมชนและสวัสดิการสังคม สำนักงานเขต ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น นอกจากนั้นในการประชุมครั้งดังกล่าว คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ยังได้มีมติให้ตัดโอน ศูนย์เยาวชน จำนวน ๒๖ แห่ง ห้องสมุดประชาชน จำนวน ๒๐ แห่ง และศูนย์กีฬา จำนวน ๑ แห่ง พร้อมกับตัดโอนอัตรากำลังข้าราชการลูกจ้างที่ปฏิบัติงาน ในส่วนราชการดังกล่าวไปสังกัดสำนักงานเขต คงเหลือศูนย์เยาวชนขนาดใหญ่ จำนวน ๔ แห่ง ห้องสมุดขนาดใหญ่ จำนวน ๔ แห่ง และศูนย์กีฬาขนาดใหญ่ จำนวน ๙ แห่งที่ยังอยู่ในความควบคุมดูแลของ สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์ระดับภาคที่ให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน งานด้านวิชาการให้แก่ศูนย์ระดับเขต โดยยึดหลักการกระจายอำนาจให้สำนักเป็นหน่วยวิชาการ ภาระงานด้านบริการให้เบ็ดเสร็จที่สำนักงานเขต

แต่ต่อมาได้มีข้าราชการสังกัดศูนย์เยาวชน และห้องสมุด ที่ได้ถูกตัดโอนไปสังกัดสำนักงานเขต จำนวน ๓๙ คนได้มีหนังสือร้องเรียนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ขอให้พิจารณาศูนย์เยาวชน และห้องสมุด กลับไปสังกัดสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว เนื่องจากมีปัญหาในการบริหารจัดการ ขาดเอกภาพ ในการพัฒนา แต่ปัญหาที่แท้จริงก็คือ หลังจากที่คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ได้มีมติให้ ตัดโอนศูนย์เยาวชน ห้องสมุด และศูนย์กีฬา ตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ จนถึงปี ๒๕๕๓ สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการ ท่องเที่ยว นอกจากตัดโอนอัตรากำลังข้าราชการ ลูกจ้างให้ไปสังกัดสำนักงานเขตตามมติ ก.ก.แล้ว แต่มิได้ ดำเนินการโอน ทรัพย์สิน ครุภัณฑ์ วัสดุ ตลอดจนงบประมาณด้านสถานที่ ของศูนย์เยาวชน ห้องสมุด ศูนย์กีฬา ที่ต้องตัดโอนตามมติ ก.ก.แก่สำนักงานเขต จึงให้สำนักงานเขตต้องประสบกับปัญหา การบริหาร จัดการ และพัฒนา ส่วนราชการที่ได้รับโอนมาได้ ตลอดจนสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยวก็ได้ ดำเนินการพัฒนา ปรับปรุงให้ศูนย์เยาวชน ห้องสมุดขนาดใหญ่ที่ยังอยู่ในสังกัดของตน และเพิ่มขึ้นใหม่ ให้ทำ หน้าที่เป็นระดับภาค ตามมติคณะกรรมการพิจารณากำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างสำนัก และ สำนักงานเขต ด้านสังคม ทรัพยากรมนุษย์ และการป้องกันภัยได้ ลักษณะการให้บริการประชาชน ก็ไม่ แตกต่างจากศูนย์เยาวชน ห้องสมุด ศูนย์กีฬาที่ตัดโอนไปสังกัดสำนักงานเขต ไม่มีการวางแผนรองรับในการ เตรียมความพร้อมทั้งในการปรับปรุงแก้ไข ระเบียบที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน การทำความเข้าใจกับ ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม สำนักงานเขต เป็นฝ่ายที่มีภารกิจมากและ หลากหลาย ทำให้การบริหารงานด้านศูนย์เยาวชน ห้องสมุดประชาชน และศูนย์กีฬาของกรุงเทพมหานครใน ภาพรวม ขาดประสิทธิภาพ การดำเนินงานไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหาร ตลอดจนสามารถบูรณาการด้านบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานทดแทนกันได้ ตลอดจนความสอดคล้องกับแผน ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ.๒๕๕๒ – ๒๕๕๕) แผนยุทธศาสตร์การบริหาร ทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานคร (พ.ศ.๒๕๕๕ – ๒๕๕๕) และหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยคำนึงถึงการบริหารที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่า ประกอบเป็นนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) จึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓ ให้ตัดโอนศูนย์เยาวชน จำนวน ๒๖ แห่ง ห้องสมุดประชาชน จำนวน ๒๐ แห่ง และ ศูนย์กีฬา จำนวน ๑ แห่ง พร้อมกรอบอัตรากำลัง จากสำนักงานเขต ไปสังกัดกองนันทนาการ และกองกีฬา สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ดังนั้น ในปัจจุบัน ภารกิจที่สำนักงานเขต กับสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยวที่ยังคงทับซ้อนรับผิดชอบร่วมกันอยู่ ก็คือ บ้านหนังสือ ลานกีฬา งานสภาเยาวชนเขต การอนุรักษ์ส่งเสริม เผยแพร่ ฟื้นฟู บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงาม ของท้องถิ่น งานสภาวัฒนธรรมเขต งานพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวและพัฒนาแหล่ง ท่องเที่ยว การสนับสนุนและประสานการดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายด้านวัฒนธรรม นันทนาการและ การท่องเที่ยว

กลยุทธ์การสร้างความสัมพันธ์

เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเขต และส่วนราชการในสังกัดสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ที่มีสถานที่ทำการอยู่ในพื้นที่เขตนั้นดำเนินไปได้ด้วยดี มีการบูรณาการ การปฏิบัติงาน ทรัพยากร มีความจำเป็นต้องใช้กลยุทธ์ต่างๆ หลายวิธีการเพื่อปรับสภาพ โน้มน้าว จูงใจ ตลอดจนมีคำสั่ง ออกระเบียบ ให้มีการเข้าร่วมทำงาน ร่วมรับผิดชอบ กลยุทธ์ในการประสานงาน มีอยู่ ๒ วิธี คือ

๑. การเข้าร่วมเป็นพันธมิตร

เป็นกลยุทธ์ที่เน้นให้หน่วยงานร่วมกันในการปรับตัวเข้าหากัน (mutual adjustment) โดยการให้มีการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกัน มีกฎ กติการ่วมกัน ที่ผ่านการเจรจา ยอมรับผลการตัดสินใจร่วมกัน มีเป้าหมายของหน่วยงาน และเป้าหมายต่าง ๆ ร่วมกัน

๒. การควมรวมกิจการ

ควมรวมองค์กรเข้าด้วยกัน โดยให้โอนส่วนราชการของสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ที่มีที่ทำการในพื้นที่เขต เข้าเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงานเขต ตามที่เคยดำเนินการตามมติ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ ๑/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๙ โดยผ่านขั้นตอน กระบวนการของการปรับตัวเข้าหากัน

การจะใช้กลยุทธ์ใดกลยุทธ์หนึ่ง หรืออาจใช้ทั้งสองกลยุทธ์ (หรือไม่ใช้ทั้ง ๒ กลยุทธ์) เป็นหน้าที่ของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ในการตัดสินใจว่าต้องการให้ การบริการประชาชนชาวกรุงเทพมหานคร เป็นรูปแบบใด ต้องการกระจายอำนาจให้สำนักงานเขตสามารถบริการประชาชนได้อย่างเบ็ดเสร็จครบถ้วน ตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครหรือไม่

บทที่ ๔

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตามมติคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ครั้งที่ ๑/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๙ ที่กำหนดให้เพิ่มภารกิจเพิ่มเติมให้กับสำนักงานเขต เป็นนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครในช่วงนั้นเพื่อเป็นการดำเนินการกระจายอำนาจหน้าที่การบริการประชาชน ให้สำนักงานเขตและเพื่อรองรับแผนการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลมาสู่ท้องถิ่น แต่การถ่ายโอนภารกิจ และการตัดโอนอัตรากำลังของศูนย์เยาวชน ห้องสมุดประชาชน และศูนย์กีฬา จากสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ไปสู่สำนักงานเขตไม่ประสบผลสำเร็จ จนต้องให้ตัดโอนส่วนราชการดังกล่าว จากสำนักงานเขตกลับคืนมาสู่สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ตามมติ ก.ก.ครั้งที่ ๒/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓ เนื่องจากสาเหตุดังนี้

๑. มีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย
๒. ไม่มีการดำเนินการตามขั้นตอนของการถ่ายโอนภารกิจ ตามที่คณะกรรมการพิจารณา กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างสำนัก และสำนักงานเขต ด้านสังคม ทรัพยากรมนุษย์ และป้องกันภัย

แต่เมื่อพิจารณาจากมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่กำหนดให้การบริหารราชการในพื้นที่เขต เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต ดังนั้น ทุกส่วนราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร ที่ทำหน้าที่ให้บริการประชาชน และมีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตใด ก็ควรจะได้มีการยึดโยงประสานงาน ทั้งในด้านนโยบาย และการปฏิบัติงานกับสำนักงานเขต เพื่อความสอดคล้องต้องกัน (orchestration) ของการดำเนินการ มีการประสานเป้าหมายเป็นหนึ่งเดียวกัน การประชุมปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความเห็นทั้งทางวิชาการ และประสบการณ์ ทั้งในระดับอำนาจการ และระดับปฏิบัติ มีการติดต่อสื่อสารทั้งในแบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เพื่อความประหยัด และ ความมีประสิทธิภาพสูงสุด สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพื่อสร้างสิ่งที่ศาสตราจารย์ สร้อยตระกูล อรรถมานะ เรียกว่า กระบวนการแบบวงรอบเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ซึ่งประกอบด้วย ความต้องการในเรื่องทรัพยากร – เรื่องความผูกมัด – การแลกเปลี่ยนทรัพยากร – การปรับเปลี่ยนทางด้านโครงสร้าง – และการรักษาไว้ซึ่งแบบแผนการดำเนินงานในช่วงระยะหนึ่ง ส่วนราชการของสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ต่างก็อยู่ในสังกัดกรุงเทพมหานคร การปรับตัวเข้าหากันจึงไม่ใช่เป็นสิ่งที่ ยากเย็นเนื่องจากต่างอยู่ในกรอบของระเบียบ กฎหมาย เดียวกัน อยู่ในสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมเดียวกัน กรุงเทพมหานคร ควรกำหนดให้ส่วนราชการ สังกัดสำนัก และสำนักงานเขตดำเนินการ ดังนี้

๑. กำหนดให้ผู้อำนวยการเขต ทำหน้าที่เป็น CEO ของกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตนั้น ทำหน้าที่ควบคุม ประสานงาน การบูรณาการ นโยบาย โครงการ ของส่วนราชการ ในสังกัดกรุงเทพมหานคร เช่นเดียวกับนายอำเภอ ที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแล กำกับข้าราชการจากทุกกรม ที่ไปปฏิบัติราชการในท้องที่ อำเภอนั้น อาจให้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารราชการเขต ซึ่งประกอบด้วย ผู้อำนวยการเขตเป็น ประธาน ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต หัวหน้าฝ่าย และหัวหน้าส่วนราชการสังกัดสำนักต่างๆ ที่มีสถานที่ตั้งสำนักงาน ที่ทำการอยู่ในพื้นที่เขตนั้น เข้าร่วมเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ปรึกษาหารือให้ความเห็นเกี่ยวกับ แผนพัฒนาเขต การประสานนโยบายเกี่ยวกับการบริการประชาชนของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องต้องกัน การแลกเปลี่ยนทรัพยากร การประเมินประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน เป็นต้น

๒. ให้สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ดำเนินการจัดประชุมแนวตั้งร่วมกับหัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม เช่นเดียวกับสำนักอื่น ๆ เพื่อเป็นการประสานแนวทางการปฏิบัติราชการให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน การส่งข้อราชการ ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาคอขวดที่เกิดขึ้นร่วมกัน

๓. ให้ส่วนราชการในสังกัดสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กำหนดโครงการที่มีการจัดกิจกรรมร่วมกัน ของแต่ละเขต มิใช่มาร่วมกันจัดกิจกรรมบริเวณลานคนเมือง หรือพื้นที่ส่วนกลางของกรุงเทพมหานคร แต่ให้ร่วมกันจัดกิจกรรมภายในพื้นที่เขต การร่วมกันจัดกิจกรรมบ่อยครั้ง มีการแบ่งปันการใช้ทรัพยากร หรือใช้ทรัพยากรร่วมกัน จะช่วยลดช่องว่างระหว่างหน่วยงานลงไปได้มาก โครงการหรือกิจกรรมที่ร่วมกันดำเนินการ ควรเป็นกิจกรรมที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม มิใช่เป็นกิจกรรมสร้างสรรค์ของหน่วยงาน เพื่อที่จะสามารถดำเนินการได้บ่อยครั้ง โดยไม่ถูกตำหนิจากสังคม

๔. การควบคุม ดูแล ตลอดจนการประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์เยาวชน ห้องสมุดประชาชน และศูนย์กีฬาที่จัดตั้งในพื้นที่เขตใด ก็ควรแต่งตั้ง ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต หรือหัวหน้าฝ่ายในสำนักงานเขต ให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารศูนย์เยาวชน ห้องสมุด และศูนย์กีฬา ด้วย เพื่อเป็นการหาพันธมิตรร่วมรับผิดชอบกับผลการดำเนินการของส่วนราชการนั้น

๕. การจัดแผนงานเพื่อเตรียมความพร้อม และกำหนดขั้นตอน วิธีการในการถ่ายโอนภารกิจไปยังสำนักงานเขต การเจริญเติบโตขององค์กรเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากนับวันกรุงเทพมหานครจะมีประชาชนเข้ามาขอรับบริการจำนวนมากขึ้น จากการประเมินล่าสุดในปี ๒๕๕๗ กรุงเทพมหานครมีประชากรทั้งในทะเบียน และนอกทะเบียน ประมาณ ๑๒ ล้านคน ผู้บริหารเองก็มโนนโยบายที่จะเพิ่มจำนวนศูนย์เยาวชน และห้องสมุดประชาชนให้ครบทุกเขต การจะรวมศูนย์อำนาจการควบคุมสั่งการ ส่วนราชการเหล่านี้ ไว้ที่สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยวเพียงจุดเดียว คงจะดำเนินไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากจะเกิดปัญหาเรื่อง Span of control จากการที่จะต้องควบคุม กำกับดูแล ส่วนราชการประมาณ ๑๐๐ แห่ง ที่ตั้งกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ทุกเขตของกรุงเทพมหานคร คงจะเป็นเรื่องที่ยุ่งยากเป็นอย่างยิ่ง การจัดเตรียมแผนการ ขั้นตอนในการถ่ายโอนศูนย์เยาวชน ห้องสมุด ประชาชนให้สำนักงานเขตควบคุมดูแล ดูน่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมในด้านของสำนักงานเขต หากจะใช้วิธีการเดิม ที่จะถ่ายโอนส่วนราชการเหล่านี้ไปไว้ที่ฝ่ายพัฒนาชุมชนและพัฒนาชุมชน ก็คงเป็นการเพิ่มภาระให้กับหัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชนเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากปัจจุบันงานในหน้าที่ของฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม สำนักงานเขต ก็มีมากจนล้นมือ แนวทางแก้ไขคือแยกงานของฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม ออกเป็น ๒ ฝ่าย คือฝ่ายพัฒนาชุมชน กับฝ่ายสวัสดิการสังคม โดยฝ่ายสวัสดิการสังคมจะมีหน้าที่ที่รองรับกับงานในอำนาจหน้าที่ของสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ส่วนฝ่ายพัฒนาชุมชน (หรืออาจเปลี่ยนชื่อเป็นฝ่ายพัฒนาสังคม) ก็จะเป็นฝ่ายที่งานในหน้าที่จะสอดคล้องรองรับกับงานในอำนาจหน้าที่ของสำนักพัฒนาสังคม ส่วนสำนักวัฒนธรรมกีฬา และการท่องเที่ยว จะเปลี่ยนบทบาทในฐานะหน่วยวิชาการในการ กำหนดมาตรฐาน ให้คำแนะนำ นิเทศงาน ประเมินผลการปฏิบัติงาน ดังเช่น บทบาทของสำนักการศึกษา กับ โรงเรียน ในปัจจุบัน การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจะต้องเป็นการทำแบบค่อยเป็นค่อยไปเพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติมีโอกาสสร้างความคุ้นเคยกัน สร้างสัมพันธที่ดีต่อกัน มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ส่วนในระดับบริหารจะได้มีโอกาสปรับทัศนคติ ร่วมกันแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นโดยการศึกษาบทเรียนจากในอดีต การเพิ่มความถี่ในการจัดกิจกรรมร่วมกัน การแลกเปลี่ยนทรัพยากร สิ่งเหล่านี้จะช่วยสร้างความเข้าใจกัน มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ซึ่งจะเป็นหนทางของการนำไปสู่การควมรวมเป็นหน่วยงานเดียวกัน แต่จะต้องใช้ระยะเวลาที่นานพอสมควร และความสามารถของผู้อำนวยการเขตเองที่จะต้องแสดงความสามารถ และความจริงใจให้เป็นที่ยอมรับของส่วนราชการภายนอกจนสามารถไว้วางใจ ยอมร่วมเข้าเป็นพันธมิตรกับสำนักงานเขตอย่างวางใจ

บทสรุปสุดท้ายของเรื่องนี้ก็คงต้องขึ้นกับนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ที่จะตัดสินใจให้สำนักงานเขต จะมีอำนาจหน้าที่ในการบริการประชาชนมากขึ้นหรือไม่ และต้องการกำหนดให้ บทบาทหน้าที่ อย่างไร

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- สมิต สัจฉกร. *ทักษะการประสานงาน*. (เอกสารอ้างอิงใน เทิดพันธ์ ครอบครอง การประสานงานขอความร่วมมือของส่วนราชการ. เอกสารโรเนียว).
- สมพงษ์ เกษมสิน. (๒๕๑๓) *การบริหาร*. กรุงเทพฯ : บริษัทไทยวัฒนาพานิช จำกัด.
- สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ. (๒๕๔๓). *สาธิตการบริหารศาสตร์*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Aiken, M., & Dwar, R. Ditomaso. N., Hage, J.m & Zeitz., G. (1975) *Coordinating Human Services*. San Francisco : Jose-Bass.
- Bertanffy, L. V. (1968). *General System Theory*. New York : George Braziller, Inc.
- Child, J. (1972). "Organizational Structure, Environment, and Performance : The Role of Strategic Choice. " *Sociology* " 6, 1 – 22.
- Gouldner, A. W. (1959). "Organization Analysis" In R. K. Merton et.al. (eds.), *Sociology Today*. New York. New York : Basic Book.
- Hage, J., & Aiken, M. (1976). "Relationship of Centralization to Other Structural Properties." *Administrative Science Quarterly*, 12, 72-92.
- Hall, R. H. (1972). *Organization : Structure and Process*. Englewood Cliffs : Prentice Hall.
- Hall, R. H., Clark, J. P., Giordano, P C., Johnson, P. V., & Rockel, M. V. (1977). "Patterns of Interorganizational Relationships." *Administrative Science Quarterly*. 22, 457 – 474.
- Lawrence. P., & Lorsch, J. (1967). *Organization and Environment : Managing Differentiation and Integration*. Boston : Division of Research, Graduate School of Business, Harvard University.
- March, J.G, & Simon, H.A.(1958), *Organizations*. New York : John Wiley & Sons.
- Reid, W. (1964). "Interagency Coordination in Delinquency Prevention and Control." *Social Service Review*, 38, 418 – 428.
- Saxena, A. P. (1980) "Coordination Factors in Regional Development ." Institutional Dimensions of Regional Development.
- Steers, R. M. (1977). *Organizational Effectiveness : A Behavior View*. Santa Monica : Goodyear Publishing.
- Van De Ven. A. H. Delbecq A. L.; & Koenig. R. (1976). "Determinants of Coordination Modes within Organizations." *American Sociological Review*. 322 – 338.