

กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ปัญหาการ
ไม่ประสานงานกันและไซโลซินโดรม*

กิตติ วิจารณ์กานจน**

Received: 09 March 2023

Revised: 03 August 2023

Accepted: 24 August 2023

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนกรอบแนวคิดปัญหาการไม่ประสานงานกันและไซโลซินโดรม (Silo syndrome) ในหน่วยงานภาครัฐ และพัฒนาขึ้นเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาปัญหาการไม่ประสานงานกันและไซโลซินโดรมที่เหมาะสมกับระบบราชการไทย เริ่มต้นจากการอธิบายถึงการให้นิยามความหมายความจำเป็นและความสำคัญของการประสานงาน และอุปสรรคในการประสานงาน ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงปัญหาไซโลซินโดรมซึ่งฝังแฝงอยู่กับ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การเมืองเชิงระบบราชการ: กรณีศึกษา องค์การบริหารจัดการทรัพย์สินของวชิราลงกรณ์ (พ.ศ. 2525-2563)” โดยได้รับทุนอุดหนุนการทำการวิจัยส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและนวัตกรรม จากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รศ.ดร.วันดี เหลืองประเสริฐ ที่ได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับบทความนี้ อย่างไรก็ตาม หากบทความนี้มีความบกพร่องประการใดย่อมเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

**** นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมล: kitti@ms.su.ac.th**

ระบบราชการผ่านการให้คุณค่ากับสายบังคับบัญชาและวัฒนธรรมการเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยมและผลกระทบจากกระแสการปฏิรูประบบราชการ อันก่อให้เกิดสภาวะแตกกระจายและการแบ่งแยกความชำนาญเฉพาะภายในโครงสร้างองค์การภาครัฐ ซึ่งนำไปสู่ความล่าช้าในการตัดสินใจ ความซ้ำซ้อน การให้บริการที่ขาดประสิทธิภาพ และเป็นอุปสรรคในการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือหลายหน่วยงาน ส่วนสุดท้าย เป็นการเสนอกรอบแนวคิดเพื่อวิเคราะห์ปัญหาการประสานงานและใช้โดเมนของระบบราชการไทย

คำสำคัญ: การไม่ประสานงานกัน, ไฮไลซินโดรม, ระบบราชการ

The Conceptual framework to analyze non-coordination and silo syndrome problems.

Kitti Wisankanchana***

Abstract

This article reviews the conceptual framework of non-coordination and silo syndrome problems in government agencies, and develops a conceptual framework for study the problem of non-coordination and silo syndrome that is suitable for Thai bureaucratic system. It starts by offering definitions and explaining the necessity of, and obstacles to coordination, including ignorance of other agencies, secrecy and privacy, risk avoidance and turf protection. The next section discusses silo syndrome problems embedded in the bureaucratic system by respecting the chain of command and authoritarian political culture. In addition, an international wave of bureaucratic reform led to fragmentation and specialization within government organization structures, resulting in decision-making delays, overlaps, service inefficiencies and incoordination between government agencies when multi-agency cooperation is required. Finally, it presents a conceptual framework to

*** The PhD programme in Political Science, Faculty of Political Science, Thammasat University; E-mail: kitti@ms.su.ac.th

analyze non-coordination and silo syndrome problems in the bureaucratic system of Thailand.

Keywords: Non-coordination, Silo syndrome, Bureaucratic system

“การประสานงาน” ถือเป็นหนึ่งในแนวคิดสำคัญของการบริหาร ภาครัฐ ประเด็นปัญหาเรื่องการประสานงานมักจะถูกพิจารณาทันทีเมื่อ เกิดสถานการณ์ที่ภาครัฐต้องจัดบริการสาธารณะ ในพื้นที่เดียวกันด้วย หลายหน่วยงาน หรือจัดบริการสาธารณะเรื่องเดียวกันด้วยวิธีการ ที่แตกต่างกัน ซึ่งหากภาครัฐต้องการเพิ่มความมีประสิทธิภาพและ ความครอบคลุมในการให้บริการสาธารณะก็จำเป็นต้องสร้างกลไก การประสานระหว่างหน่วยงานที่ดี นักวิชาการ หลายรายถือว่าการแสวงหา รูปแบบและวิธีการเพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดีนั้นเปรียบเสมือนการค้นหา “จอกศักดิ์สิทธิ์” (Holy Grail) หรือ “ศิลานักปราชญ์” (Philosopher’ Stone) ที่จะค้นพบได้อย่างยากยิ่งในการบริหารงานภาครัฐในทศวรรษนี้¹

ประเด็นปัญหาเรื่องการประสานงานถูกให้ความสำคัญมากขึ้นเมื่อกระแสการปฏิรูประบบราชการภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) แพร่ขยายไปทั่วโลกในช่วงทศวรรษที่ 1990 โดยแนวโน้มที่เกิดขึ้นตามประการหนึ่งได้แก่ การสลายตัวของหน่วยงานราชการแบบหลักวัตถุประสงค์ขนาดใหญ่ (large multi-objective bureaucracies) ที่แตกย่อยออกเป็นหลายหน่วยงานในลักษณะหน่วยงานวัตถุประสงค์เดียว (single-purpose organizations) หรือหน่วยงานที่มีภารกิจงานด้านเดียว (Task-homogeneous agencies) ซึ่งขบเน้นแนวคิดการแบ่งแยกความชำนาญเฉพาะ (Specialization) เพิ่มมากขึ้น งานศึกษาการบริหารงานภาครัฐเชิงเปรียบเทียบของกลุ่มประเทศ OECD ชี้ให้เห็นว่า นับตั้งแต่ปี 1980-2005 ภายใต้อิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การจัดโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐในหลายประเทศของกลุ่ม OECD มีสภาพแตกกระจายและ

¹ Tom Christensen and Per Lægreid, "Coordination Quality in Central Government-the Case of Norway," *Public Organization Review*, 2020 (20), 146-147.

แบ่งแยกตามความชำนาญเฉพาะมากขึ้น โดยแสดงออกทั้งรูปแบบการแบ่งแยกความชำนาญเฉพาะในแนวนอน (Horizontal Specialization) ซึ่งหมายถึง การแยกหน่วยงานที่อยู่ในระดับสายบังคับบัญชาเดียวกันจากหนึ่งหน่วยงานเป็นหลายหน่วยงานด้วยการกำหนดภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบใหม่แยกออกจากกันอย่างชัดเจน ส่วนการแบ่งแยกความชำนาญเฉพาะในแนวตั้ง (Vertical Specialization) หมายถึง การแบ่งภารกิจหน้าที่โดยจัดสรรไปตามระดับต่างๆ ของหน่วยงานในสายบังคับบัญชาเดียวกัน (เช่น ระดับกระทรวงและกรมรับผิดชอบงานระดับนโยบาย ระดับกองและสำนักงานรับผิดชอบงานปฏิบัติ) โดยจะถูกส่งผ่านไปยังกระบวนการปฏิรูปจัดการภาครัฐในรูปแบบต่างๆ เช่น การกระจายอำนาจ (Decentralization) การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) การมอบอำนาจและการมอบหมายให้กระทำการแทน (Acetification) หรือแม้กระทั่งส่งออกไปนอกภาครัฐ เช่น การให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการ (Outsourcing) และการแปลงหน่วยงานภาครัฐไปสู่เอกชน (Privatization)² ซึ่งเชื่อว่าการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทั้งในการดำเนินงานและการวัดผลการดำเนินงานได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

แม้การออกแบบโครงสร้างโดยแบ่งแยกตามความชำนาญเฉพาะ
จะถือเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญสำหรับเพิ่มประสิทธิภาพตามแนวทางการ
จัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่ผลที่ตามมาคือสภาพแตกกระจายเชิงโครงสร้าง
(Structural Fragmentation) ที่เพิ่มปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน
เนื่องเพราะการออกแบบองค์การวัตถุประสงค์เดียว ส่งผลให้หน่วยงาน
ต่างมุ่งบรรลุเป้าประสงค์เฉพาะภายในกรมกองของตนเอง มากกว่าที่

² Greet Bouckaert, B. Guy Peters and Koen Verhoest, *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Pattern of Public Management*, (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010) 26-27.

จะมุ่งบรรลุเป้าหมายร่วมกับองค์การอื่นที่มีภารกิจเกี่ยวข้อง หรือกล่าวอีกอย่าง
ได้ว่าแต่ละหน่วยงานจะมุ่งเน้นไปยังผลผลิตของหน่วยงานมากกว่าผลลัพธ์
เชิงนโยบาย (Focus on agency output rather than on policy outcome)³
ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดผลตอบแทนการดำเนินงานซึ่งผูกพันกับผลการ
ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้ตัวชี้วัดเรื่องความเป็นมืออาชีพ
(Professionalism) จะเน้นประเมินเฉพาะในตัวชี้วัดซึ่งเป็นภารกิจหลักของ
องค์กร มากกว่าที่มองเรื่องการสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่าง
หน่วยงานอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ ผลที่ตามมาจึงเกิดปัญหาการทำงานแบบ
แยกส่วน (Departmentalism) และต่างคนต่างทำไปตามภารกิจและอำนาจ
หน้าที่ของหน่วยงานตน กระทั่งนำไปสู่ปรากฏการณ์ “การกลายเป็นไซโล”
(Siloization) หรือ “การกลายเป็นเสาหลัก” (Pillarization) ที่แต่ละหน่วยงาน
ต่างยึดเป้าหมายและภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของตนเป็นแกนกลางมากกว่า
ที่จะมองประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานในภาพรวม

จากสภาพปัญหาดังกล่าว การกลับมาทบทวนและทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดเรื่อง การประสานงานระหว่างหน่วยงาน จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน บทความนี้ จึงมุ่งทบทวนแนวคิดว่าการไม่ประสานงานกันและสภาวะไซโลซินโดรม ทั้งจาก มิติเชิงโครงสร้างและมิติเชิงการเมือง เพื่อสังเคราะห์ขึ้นเป็นกรอบแนวทางในการศึกษาปัญหาการไม่ประสานงานกันของหน่วยงานภาครัฐ โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นสามส่วน ส่วนแรก เป็นการทบทวนนิยามความหมาย ความจำเป็นที่ต้องกลับมาพิจารณาถึงแนวคิดเรื่องการประสานงาน รวมทั้งสาเหตุที่มาของปัญหาการไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน ส่วนที่สองจะกล่าวถึงแนวคิดไซโลซินโดรม อันเป็นผลพวงจากอิทธิพลของการจัดการภาครัฐแนวใหม่และกระแส

³ Ibid, 10.

การปฏิรูประบบราชการทั่วโลก ภายใต้อิทธิพลภาวะแตกกระจายและการแบ่งแยก ความชำนาญเฉพาะในโครงสร้างองค์การภาครัฐ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งในปัจจุบันที่ทำให้เกิดปัญหาการประสานงาน รวมทั้งกรณีตัวอย่าง ในต่างประเทศ และส่วนสุดท้าย เป็นการสังเคราะห์และนำเสนอกรอบวิเคราะห์ปัญหาการไม่ประสานงานกันสำหรับการศึกษาระบบราชการไทย

การประสานงานคืออะไร เพราะเหตุใดจึงต้องให้ความสำคัญ

“การประสานงาน” (Coordination) เป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของการบริหารองค์การขนาดใหญ่ที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานย่อยๆ จำนวนมากอยู่ในโครงสร้าง เช่น ระบบราชการงานศึกษาคลาสสิกด้านการบริหารงานในองค์การของ Gulick and Urwick เสนอหลักการบริหารตามแนวทาง POSDCORB⁴ โดยระบุให้การประสานงานเป็นหนึ่งในหน้าที่สำคัญของการบริหารที่จะทำให้องค์การดำเนินงานได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ขณะที่ Charles Lindblom ให้นิยามความหมายของการประสานงานไว้ว่า “เป็นการปรับตัวหรือการโต้ตอบระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่มีความรอบคอบมากขึ้น โดยคำนึงถึงผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจตามมาจากการตัดสินใจของตัวแสดงหนึ่งกับตัวแสดงอื่นๆ และเป็นไปเพื่อหลีกเลี่ยง ลด ถ่วงดุล หรือรักษาสมดุลระหว่างกันซึ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีของผู้เข้ามามีส่วนร่วม⁵ อย่างไรก็ตาม นิยามในเรื่องการประสานงานของ Gulick and Urwick และ Lindblom นั้น มีจุดเน้นในมิติการประสานงานระหว่างตัวแสดงภายในองค์การในระบบปิด

⁴ Luther Gulick and Lyndall F. Urwick, *The Science of Administration*, (New York: Columbia University, 1973).

⁵ Greet Bouckaert, B. Guy Peters and Koen Verhoest, *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Pattern of Public Management*, Cited, 15.

ต่อมาเมื่อรัฐบาลทั่วโลกได้เคลื่อนสู่บริบทของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ปรากฏการณ์การแตกตัวของหน่วยงานราชการขนาดใหญ่กลายเป็นหน่วยงานย่อยๆ ที่เน้นความชำนาญเฉพาะเพิ่มมากขึ้น ประเด็นปัญหาเรื่องการประสานงานถูกให้ความสำคัญอีกครั้งเพื่อรับมือกับสภาพแตกกระจายดังกล่าว โดยเฉพาะในแง่ของการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานหรือการประสานงานในลักษณะระบบเปิด ซึ่งสะท้อนจากความพยายามในการออกแบบกลไกประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ เช่น การบริหารงานภาครัฐแบบผสานความร่วมมือ (Joined-up government) ของอังกฤษ แนวคิดการบริหารงานแบบแนวระนาบนิยม (Horizontalism) ของแคนาดาและออสเตรเลีย ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ล้วนมีจุดเน้นไปยังการพัฒนา กลไกประสานและบูรณาการความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการ ประชาชนมากที่สุดและป้องกันปัญหาจากระบบไซโลที่อาจเกิดขึ้นตามมา จากสภาพแตกกระจายดังกล่าว สำหรับบทความนี้ นิยามความหมายของการประสานงาน จะเน้นมิติการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหรือการดำเนินกิจกรรมร่วมกันของสองหน่วยงานขึ้นไปในลักษณะองค์การระบบเปิด

การประสานงานอาจพิจารณาได้ทั้งในแง่ที่เป็นกระบวนการและเป็นผลลัพธ์ ในด้านหนึ่งการประสานงานอาจถูกพิจารณาว่าเป็นกลไกหรือกระบวนการดำเนินงาน อันปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการดำเนินงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน⁶ ในอีกด้าน การประสานงานอาจถูกพิจารณาในแง่ผลลัพธ์โดยมองจากระดับความสำเร็จของกระบวนการประสานงาน ซึ่งหมายความว่าความสามารถของหน่วยงาน

⁶ Tom Christensen, Ole Martin Lægreid and Per Lægreid, "Administrative Coordination Capacity; Does the Wickness of Policy Area Matter?," *Policy and Society*, 38 (2), 238-239.

ในการสร้างความร่วมมือและมีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นในการดำเนินนโยบายหรือโครงการ ตั้งแต่ระดับล่างสุดคือ หน่วยงานตัดสินใจและดำเนินงาน ได้อย่างเป็นอิสระและเอกเทศ โดยไม่ต้องการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ขยับขึ้นไปสู่ระดับที่หน่วยงานมีการสื่อสารปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน มีการวางแผนตลอดจนแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกับหน่วยงานอื่น มีการจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินงานร่วมกัน จนกระทั่งถึงระดับความสำเร็จสูงสุด คือ หน่วยงานมีการวางยุทธศาสตร์ร่วมกันกับหน่วยงานอื่นๆ ในระดับภาพรวมของรัฐบาล⁷

การประสานงานมีความสำคัญในการบริหารงานภาครัฐในหลายเหตุผล^๑ ประการแรกคือ ช่วยลดความซ้ำซ้อน (Duplications) เพราะหากไม่มีการประสานงานที่ดี ย่อมนำไปสู่ปัญหาการดำเนินงานแบบต่างคนต่างทำที่แต่ละหน่วยงานทำงานซ้ำซ้อนกันทั้งในเชิงภารกิจและเชิงพื้นที่ ซึ่งย่อมส่งผลให้ภาครัฐต้องสูญเสียทรัพยากรและงบประมาณจากต้นทุนที่ไม่จำเป็น ตัวอย่างเช่น กรณีของกรมชลประทานและกรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งมีภารกิจหน้าที่ในการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำเช่นเดียวกัน หากไม่มีการประสานงานและจัดทำแผนในภาพรวมร่วมกันอาจส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนของโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขึ้นในพื้นที่ต่างๆ

ประการที่สอง คือ ช่วยลดความขัดแย้ง (Contradictions) เพราะหน่วยงานอาจมีภารกิจและอำนาจหน้าที่แตกต่างกันและมีการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ขัดแย้งกันโดยตรง ตัวอย่างเช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีภารกิจในการปกป้องและคุ้มครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งโดย

⁷ B. Guy Peters, Pursuing Horizontal Management, *The Politics of Public Sector Coordination*, (Kansas: University Press of Kansas, 2015), 22-23.

⁸ B. Guy Peters, "The Challenge of Policy Coordination," *Policy Design and Practice*. 1(1), 3-4.

สภาพของอำนาจหน้าที่ย่อมขัดแย้งกับกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับการอนุญาตการทำเหมืองแร่และระเบิดหินซึ่งมีพื้นที่ในเขตป่าเพื่อเพิ่มผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรม

ประการที่สาม คือ ลดปัญหาผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานหนึ่งแต่ไปกระทบกับหน่วยงานอื่น (Displacement) ได้แก่ การที่หน่วยงานหนึ่งตัดสินใจโดยปราศจากการปรึกษาหารือหรือหาข้อตกลงที่ชัดเจนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจสร้างปัญหาและผลกระทบให้กับอีกหน่วยงานหนึ่ง ตัวอย่างเช่น กรณีกรมสรรพสามิต เสนอบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ซึ่งส่งผลกระทบต่อโรงงานยาสูบอย่างมาก เพราะเป็นช่องทางให้บุหรี่ต่างประเทศครอบงำตลาดยาสูบด้วยราคาขายที่ต่ำกว่าความเป็นจริง และบุหรี่ที่ผลิตโดยโรงงานยาสูบมียอดจำหน่ายลดลง โดยคาดการณ์ว่าปีงบประมาณ 2561 จะสูญเสียรายได้ที่สามารถจัดส่งให้รัฐในรูปแบบต่างๆ ถึง 2,775 ล้านบาท และกระทบเกษตรกรผู้ผลิตใบยาสูบมากกว่า 2,000 ครัวเรือน⁹

ประการที่สี่ คือ ช่วยเพิ่มมิติการจัดการในแนวนอน เนื่องจากภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หน่วยงานจะถูกประเมินผลประสิทธิภาพการดำเนินงานจากกิจกรรมภายในขององค์กรโดยตรง ส่งผลให้เกิดการเน้นการจัดการแนวดิ่ง (Emphasizing vertical management) และลดมิติของการจัดการในแนวนอน (de-emphasize horizontal management) โดยมีแนวโน้มที่หน่วยงานจะลดการลงทุนทรัพยากรสำหรับการประสานงาน และสร้างร่วมมือกับหน่วยงานอื่นและอาจลดทอนประสิทธิภาพของการดำเนินงานภาพรวม

⁹ หน่วยงานยาสูบ กระทรวงการคลัง, “โรงงานยาสูบ แฉลงข่าวผลกระทบจากพิษภาษีสรรพสามิตใหม่,” (เว็บไซต์), <https://www.mof.go.th/storage/Content/File/news%26event/tobacco-28-11-60.pdf>, (สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2566).

ประการที่ห้า คือ ช่วยแก้ปัญหาความต้องการที่เปลี่ยนแปลง (Changing demands) ตัวอย่างเช่น ในกรณีการบริหารจัดการน้ำ กลุ่มผู้ใช้น้ำต่างภาคส่วนหรือต่างพื้นที่ลุ่มน้ำมีความต้องการใช้น้ำที่แตกต่างกัน ภาครัฐจึงต้องแสวงหาวิธีการในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียหลายภาคส่วนซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการประสานงานให้สอดคล้องกับความต้องการและบรรลุปเป้าหมายของแต่ละกลุ่มในแต่ละห่วงการเปลี่ยนแปลงได้

ประการที่หก คือ สามารถแก้ปัญหาแบบตัดข้ามสายงาน (Cross cutting problems) ในกรณีปัญหาสำคัญที่มีความซับซ้อนและไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาอุทกภัยหรือภัยแล้ง ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้โดยหน่วยงานเดียวและจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานกันที่ดีจากหลายหน่วยงาน

สำหรับตัวอย่างปัญหาของการประสานงานระหว่างหน่วยงานของประเทศไทย เช่น กรณีการบริหารจัดการน้ำงานศึกษาของ Mingsam ซึ่งเห็นว่าช่วงทศวรรษที่ 2540 ประเทศไทยมีหน่วยงานที่มีการกิจด้านบริหารจัดการน้ำมีอยู่มากกว่า 30 กรม กระจายอยู่ใน 8 กระทรวง ส่งผลให้การบริหารจัดการน้ำของภาครัฐไทยประสบกับปัญหาทั้งโครงสร้างที่มีสภาพแตกกระจาย (Fragmented) ความทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน (Overlapping) และปัญหาขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Lack of Coordination) ซึ่งถึงแม้ภาครัฐจะได้ริเริ่มใช้แนวทางการบริหารจัดการน้ำในระบบลุ่มน้ำ โดยมีการจัดตั้งองค์กรประสานงานรูปแบบคณะกรรมการเพื่อบูรณาการการดำเนินงานด้านน้ำทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำขึ้นหลายคณะ แต่กลไกดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จและไม่สามารถแก้ไขปัญหการไม่ประสานงานกันได้ เนื่องจากแต่ละกรมกองต่างยังคงดำเนินการภายใต้กฎหมายและระเบียบที่มีเป้าประสงค์เฉพาะแตกต่างกันของแต่ละหน่วยงานในขณะที่ยังขาดการกำหนด

นโยบายและแผนการบริหารจัดการน้ำยังคงรวมศูนย์อยู่ที่กระทรวงส่วนกลาง ในกรุงเทพเป็นหลัก ส่งผลให้การบริหารจัดการน้ำของประเทศขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรน้ำในภาพรวมรวมได้สำเร็จ¹⁰

สำหรับสาเหตุอันเป็นอุปสรรคของประสานงาน (Barriers to Coordination) สามารถจำแนกได้ในหลายมิติ¹¹ ได้แก่

1) การละเลยหน่วยงานอื่น (Ignorance) ถือเป็นปัญหาใหญ่ของการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากหากต้องการให้การประสานงานมีประสิทธิภาพก็จำเป็นต้องเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลของหน่วยงานอื่นที่กำลังดำเนินการอะไร แต่ในความเป็นจริง หน่วยงานจำนวนมากจะให้ความสำคัญแต่กับโครงการหรือกิจกรรมของตนเองมากกว่าที่จะสนใจงานของหน่วยงานอื่น ผลที่ตามมาคือการขาดความเข้าใจเกี่ยวกับหน่วยงานอื่นที่จำเป็นต้องประสานงานด้วย ยิ่งไปกว่านั้น แต่ละหน่วยงานต่างยึดหลักความเป็นอิสระของตนไว้และไม่ต้องการให้หน่วยงานอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องหรือรับรู้ข้อมูลของหน่วยงานตนมากนัก จึงขาดความสนใจที่จะแบ่งปันข้อมูลระหว่างกันอย่างดีพอ ซึ่งถือเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การประสานงานไม่ประสบความสำเร็จ

2) การรักษาความลับ (Secrecy) และความเป็นส่วนตัว (Privacy) สาเหตุที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนไม่แบ่งปันข้อมูลระหว่างกัน อาจเกิดจากความไม่ต้องการให้หน่วยงานอื่นล่วงรู้ความลับบางอย่างภายในหน่วยงาน เช่น งบประมาณ กิจกรรมและโครงการต่างๆ ที่กำลังจะดำเนินการ ซึ่งอาจทำให้สูญเสียอำนาจในการต่อรองกับหน่วยงานอื่นหรือฝ่ายการเมือง หรือกรณีการปกป้องความเป็นส่วนตัว (Privacy Protection) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

¹⁰ Mingsarn Khosa-ard, "Natural Resource and Environment" In Warr, P. (Edited), *Thailand Beyond the Crisis*, (London: Routledge Curzon, 2005), 324-326.

¹¹ B. Guy Peters, *Pursuing Horizontal Management, The Politics of Public Sector Coordination*, (Kansas: University Press of Kansas, 2015), 26-34.

กับภาคเอกชน ก็อาจทำให้การประสานงานเป็นไปอย่างยากลำบากเนื่องจาก ข้อกังวลเกี่ยวกับความโปร่งใส และอาจปัจจัยหนึ่งของความล้มเหลวในการประสานงานทั้งระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกัน ตลอดจนระหว่างหน่วยงานรัฐ กับภาคส่วนอื่นๆ

3) การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Risk Avoidance) พฤติกรรมของบรรพราชกรและข้าราชการ มักมีแนวโน้มที่ต้องการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงต่างๆ โดยมองว่าการประสานงานและการทำงานแบบร่วมคิดร่วมทำกับหน่วยงานอื่นๆ นั้น อาจเพิ่มระดับความเสี่ยงให้แก่หน่วยงานมากขึ้น อีกทั้งธรรมชาติของระบบราชการในแบบดั้งเดิมที่เน้นกฎเกณฑ์และสายบังคับบัญชา ความรับผิดชอบตามภารกิจหน้าที่นั้นเป็นไปเพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นล่วงล้ำเข้ามายัง “ดินแดนใจกลาง” (Heartland) ที่หน่วยงานนั้นต้องการที่จะปกป้องเอาไว้ ทั้งในกระบวนการงบประมาณและพื้นที่นโยบาย หากหน่วยงานสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ เพิ่มขึ้น ภายใต้มุมมองแบบระบบราชการแบบดั้งเดิมอาจมองได้ว่าเป็นการเพิ่มความเสี่ยงจากเปลี่ยนแปลงที่ไม่พึงประสงค์ขึ้นภายในองค์การ ในแง่นี้ บรรดากฎระเบียบทางการทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้นและยึดถือเป็นแนวปฏิบัติจึงมีแนวโน้มที่จะออกแบบมาเพื่อมุ่งกำกับพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การให้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการภายในองค์การ (Internal management) มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการออกไปยังภายนอก (External management) อยู่เสมอ

4) การปกป้องเขตอำนาจ (Turf) เขตอำนาจขององค์กร หมายถึง ภารกิจที่หน่วยงานหนึ่ง ให้ความสำคัญและมองว่าอาจถูกคุกคามจากหน่วยงานภายนอก เช่น งบประมาณ ทรัพยากร ขอบเขตความรับผิดชอบ และผู้รับบริการ หน่วยงานอาจมองว่าหากต้องดำเนินการโดยเน้นการประสานงานร่วมกันหลายหน่วยงาน อาจนำไปสู่การแบ่งปันหรือกระทั่งสูญเสียงบประมาณ และทรัพยากรของหน่วยงานไปให้กับหน่วยงานอื่น ดังนั้น แทนที่แต่ละหน่วยงาน

จะประสานงานร่วมมือ โดยแลกเปลี่ยนทรัพยากรและแบ่งปันข้อมูลกับหน่วยงานอื่นเพื่อให้การจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ กลับมีพฤติกรรมไปในทางตรงกันข้ามโดยการก่อสงครามปกป้องเขตอำนาจ (Turf war) อยู่เสมอ

นอกจากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว สิ่งที่เป็นอุปสรรคในการประสานงานยังอาจรวมไปถึงการเพิ่มขึ้นของ “ต้นทุนที่แท้จริง” (Real Cost) ที่หากต้องมีการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานอื่นย่อมจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณสำหรับกิจกรรมการประสานงานดังกล่าว และหากหน่วยงานอื่นสามารถดำเนินงานได้ดีกว่ายังอาจนำไปสู่การได้รับจัดสรรงบประมาณลดลง หรือแม้กระทั่ง “ต้นทุนทางการเมือง” (political cost) ที่หน่วยงานอาจสูญเสียความสัมพันธ์และการสนับสนุนทางการเมืองจากกลุ่มผู้รับบริการที่มีอยู่เดิม ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงมิติการเมืองแบบพรรคการเมือง (Partisan Politics) และการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ (Group Base Politics)¹² หากองค์กรหน่วยงานที่ต้องร่วมมือกันอยู่ในการกำกับดูแลของพรรคการเมืองที่มีนโยบายแตกต่างกัน หรือมีกลุ่มผู้สนับสนุนทางการเมืองที่มีอุดมการณ์แตกต่างกัน หรือมีกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียแตกต่างกัน ก็ย่อมก่อให้เกิดอุปสรรคในการประสานงานระหว่างหน่วยงานได้

ในอีกมุมมองหนึ่ง Bach and Wegrich¹³ ได้เสนอแนวคิด “การเมืองของการไม่ประสานงานกัน” ของระบบราชการผ่านมุมมองพฤติกรรมองค์กรเชิงสถาบัน (Institutionalized Organization) โดยเสนอว่าระบบราชการนั้น มักจะมีพฤติกรรมที่ไม่เป็นเหตุเป็นผล (irrational behaviors of public bureaucracies) และมีการตัดสินใจแบบมีเหตุผลอย่างจำกัด (Bounded rationality) อยู่เสมอ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลและความสามารถ

¹² B. Guy Peters, Pursuing Horizontal Management, *The Politics of Public Sector Coordination*, Cited, 34-36.

¹³ Tobias Bach and Kai Wegrich, *The Blind Spots of Public Bureaucracy and the Politics of Non-Coordination*, (Cham: Palgrave Macmillan, 2018), 15-18.

ในการประมวลข้อมูลจึงไม่สามารถที่จะตัดสินใจอย่างเป็นเหตุเป็นผลหรือเพื่ออรรถประโยชน์สูงสุดโดยแท้จริงได้ โดยทั่วไปองค์การจะตัดสินใจและเลือกทางเลือกอย่างจำกัดเท่าที่ที่มีความเป็นไปได้อยู่เสมอ การวิเคราะห์พฤติกรรมองค์กรจึงต้องคำนึงถึงอิทธิพลของบริบททางการเมืองซึ่งเป็นข้อจำกัดของการตัดสินใจ ดังนั้น การทำความเข้าใจถึงปัญหาการไม่ประสานงานกันของหน่วยงานจึงควรมองจากบรรดาอคติ (Bias) ที่เห็นได้จากพฤติกรรมขององค์กรนั้นทั้งที่มีเจตนาและไม่เจตนา ผ่านสองแนวทางในการวิเคราะห์ได้แก่ แนววิเคราะห์เชิงเครื่องมือ (Instrumental approach) ที่เน้นมองพฤติกรรมองค์กรอันเป็นผลมาจากโครงสร้างขององค์การ และแนววิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institutional approach) ที่เน้นไปยังพฤติกรรมองค์กรอันเกิดจากกฎ กติกา และแบบแผนต่างๆ ที่ประกอบสร้างและกลายเป็นสถาบันหรือกลายเป็นอัตลักษณ์ขององค์กร โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ด้าน ได้แก่

1) การเลือกรับรู้ (Selective perception) ซึ่งเน้นการให้ความสนใจกับลักษณะการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ทั้งภายในองค์กรและระหว่างองค์กร โดยพิจารณาจากการจัดโครงสร้างและแบ่งอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นตัวกำหนดบทบาทของหน่วยย่อยในองค์กรหรือของแต่ละองค์กร ในแง่นี้ มักจะพบว่าหน่วยย่อยขององค์กรมักจะรับผิดชอบแต่เพียงเป้าหมายของตนเองและสนใจแต่สิ่งที่อยู่ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยไม่ให้ความสำคัญกับเป้าหมายภาพรวมหรือการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการที่จะบรรลุการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

2) จุดอ่อนโดยธรรมชาติ (inherent weaknesses) หรือเรียกอีกอย่างว่า "ส้นเท้าของอχιลลีส" (Achilles' heels) เน้นพิจารณาจุดอ่อนของรูปแบบและวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างในแต่ละองค์การ เช่น องค์การที่เน้นสายบังคับบัญชา เน้นแบบแผนกฎระเบียบ จุดอ่อนคือการขาดความยืดหยุ่น และขาดความสามารถในการปรับตัว รวมทั้งยังอาจนำไปสู่เกิดสภาพไซโลที่

ต่างคนต่างทำตามอำนาจหน้าที่ ในขณะที่องค์กรที่มีการจัดโครงสร้างเน้น
การประสานงานแนวนอน ย่อมมีจุดอ่อนคือขาดความชัดเจนแน่นอน
ในแง่ลำดับชั้นสายบังคับบัญชา เติบโตด้วยการเจรจาต่อรองและอาจทำให้
การดำเนินงานล่าช้า

3) จุดบอด (blind spots) หมายถึง ประเด็นบางอย่างซึ่งถูกละเลยหรือ ไม่ถูกให้ความสำคัญโดยหน่วยงาน อันเกิดจากการรับรู้ถึงความเสี่ยงบางอย่าง ที่ฝังแฝงอยู่ในองค์การซึ่งเกิดขึ้นโดยไม่เจตนาและต่อมาได้กลายเป็น ความรับรู้หลักของตัวองค์กร เช่น การไม่ตระหนักถึงความไม่เพียงพอหรือ ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลที่มีอยู่ ส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่าง องค์กร ซึ่งหากองค์กรมองไม่เห็นจุดบอดนี้ก็จะอาจกลายมาเป็นปัญหาของ การประสานงานได้เช่นกัน

4) การเมืองเชิงระบบราชการ (Bureaucratic politics) วางบนฐานคิดที่ว่า บรรดาองค์การในระบบราชการจึงมีลักษณะเป็นตัวแสดงทางการเมืองโดยตัวเอง ไม่ได้เป็นแค่เพียงฟันเฟืองในกลไกการบริหารงานภาครัฐที่ถูกรับใช้จากเบื้องบนหรือจากฝ่ายการเมืองเท่านั้น แต่องค์กรจะขับเคลื่อนด้วยความปรารถนาที่จะปกป้องผลประโยชน์ขององค์กรเพื่อธำรงอัตลักษณ์และการดำรงอยู่ขององค์กรผ่านสามรูปแบบพฤติกรรม ได้แก่ การปกป้องเขตอำนาจ (Turf protection) การตอบสนองต่อภัยคุกคามชื่อเสียง (Responses to reputational threats) และการหลีกเลี่ยงการถูกตำหนิ (blame avoidance) เมื่อระบบราชการตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกตั้งคำถามถึงความสามารถขององค์กรหรือต้องเผชิญหน้ากับคำตำหนิจากสาธารณะ พฤติกรรมในการตัดสินใจขององค์กรจะเป็นไปเพื่อรักษาอัตลักษณ์เชิงสถาบันขององค์กร เช่น การตัดสินใจโดยคำนึงถึงการสนับสนุนฝ่ายการเมืองและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อการรักษากฎการสนับสนุน บางครั้งอาจใช้กลยุทธ์การปกป้องอาณาเขตอำนาจที่สะท้อนจากการต่อสู้ต่อรองกับองค์กรอื่นเพื่อแสดงความเป็นเจ้าของอาณาเขตและหลีกเลี่ยงการประสานงานและสร้างความร่วมมือกับองค์กรอื่น

โดยสรุป การประสานงานถือเป็นปัจจัยสำคัญในความสำเร็จของ
การดำเนินงาน โดยเฉพาะภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มีแนวโน้ม
จะเปลี่ยนจากองค์กรในระบอบราชการขนาดใหญ่แบบหลาถาวัตถุประสงค์ไป
สู่หน่วยงานย่อยๆ ที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากและ

¹⁴ Ibid., 33.

จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานเพิ่มขึ้นเพื่อลดความขัดแย้ง ลดความซ้ำซ้อน และแก้ไขปัญหาที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือหลาย หน่วยงานเกิดประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การประสานงานระหว่างหน่วยงาน ในระบบราชการอาจเกิดอุปสรรคขึ้นได้ทั้งจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ที่แตกกระจายและซ้ำซ้อน และจากวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานที่นำไปสู่ การเกิดพฤติกรรมการปกป้องเขตอำนาจระหว่างหน่วยงานขึ้น อีกทั้งยังอาจ เกิดจากบริบทแวดล้อมทางการเมืองซึ่งส่งผลให้การประสานระหว่างหน่วยงาน ในระบบราชการเป็นเรื่องยากและไม่ประสบความสำเร็จ ในแง่นี้ การศึกษา การไม่ประสานงานจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญทั้งปัจจัยเชิงโครงสร้าง และปัจจัยเชิงการเมือง ผลประโยชน์ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง หน่วยงานต่างๆ ควบคู่กันไปเสมอ

ไซโลชินโดรมกับปัญหาการประสานงาน

ไซโลซินโดรม (Silos Syndrome) เป็นคำอุปมาถึงลักษณะปัญหาการประสานงานในองค์กร ถูกใช้ครั้งแรกโดย Phil Ensor ตั้งแต่ปี 1988 ซึ่งให้คำอธิบายว่า เป็นลักษณะขององค์กรที่ถูกออกแบบให้เน้นสายบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้นในแนวดิ่ง (deeply-layered vertical hierarchy) และกระบวนการตัดสินใจเป็นไปแบบบนลงล่าง (Top-down) โดยการประสานงานในแนวระนาบจะอยู่ในระดับต่ำ¹⁵ เปรียบเสมือนกับไซโลที่เก็บเมล็ดพันธุ์พืชหนึ่งไซโลจะใช้เก็บเมล็ดพันธุ์พืชชนิดเดียว ไม่ปะปนไปกับเมล็ดพันธุ์พืชชนิดอื่นๆ

ระบบไซโลที่เกิดขึ้นในระบบราชการถือเป็นผลพวงมาจากอิทธิพลของหลักการบริหารแบบดั้งเดิมที่แพร่หลายในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 เช่น แนวคิดระบบราชการของ Weber ซึ่งเสนอคุณลักษณะสำคัญของระบบราชการ

¹⁵ Ian Scott, "Governing by Silos," *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, (online). 3.

ประการหนึ่ง ได้แก่ การยึดหลักสายบังคับบัญชา (Hierarchy) ซึ่งเน้นการควบคุมจากบนลงสู่ล่าง โดยผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงจะเป็นผู้ออกคำสั่ง และควบคุมกำกับกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในระดับล่างตามอำนาจหน้าที่และลำดับสายบังคับบัญชาที่แน่นอน และการแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะ¹⁶ รวมทั้งแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (The Scientific Management Approach) ของ Taylor ที่เสนอหลักการการบริหารในอุตสาหกรรม การผลิต โดยเน้นการจัดจำแนกงานเป็นส่วนๆ รวมทั้งต้องออกแบบโครงสร้างตามงานที่ถูกแบ่งออกเป็นขั้นตอน ซึ่งพนักงานจะต้องปฏิบัติเฉพาะในหน้าที่ และขั้นตอนที่กำหนดไว้เพื่อให้การดำเนินงานใช้เวลาและพลังงานน้อยที่สุด และได้ผลผลิตมากที่สุด โดยมุ่งเน้นไปที่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของแต่ละบุคคลเป็นหลัก¹⁷ ซึ่งถึงแม้จะมีกรกล่าวถึงความสำคัญของการประสานงานอยู่บ้าง แต่ก็จะเป็นไปเฉพาะการประสานงานภายในองค์กรระบบปิดดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

ต่อมา เมื่อถึงกลางศตวรรษที่ 20 การศึกษาในด้านบริหารรัฐกิจได้ขยายความสนใจจากประสิทธิภาพและประสิทธิผลรายบุคคลหรือรายองค์การไปสู่การสร้างความร่วมมือและประสานการทำงานร่วมกันระหว่งองค์การเพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ระบบราชการทั่วโลกได้ขยายตัวอย่างมากนับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา โดยการบริหารงานภาครัฐให้ความสำคัญกับมิติของการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่นมากขึ้นผ่านหลากหลายมุมมองทั้งการให้ความร่วมมือ (Cooperation)

¹⁶ Max Weber, "Bureaucracy," In Shafritz, Jay M. and Hyde, Alber C., *Public Administration: Classic Reading. Seventh Edition*, (Canada: Wasworth Cengage learning, 2012), 39-44.

¹⁷ Rosemary O'Leary, "From Silos to Networks: Hierarchy to Heterarchy" In Mary Ellen Guy, Marilyn Rubin. *Public Administration Evolving: From Foundations to the Future*, (New York: Routledge, 201), 85-86.

การประสานงาน (Coordination) และการทำงานร่วมกัน (Collaboration) กระทั่งหลังทศวรรษที่ 20 ได้พัฒนาขึ้นมาเป็นตัวแบบเครือข่ายการทำงานร่วมกัน (The Collaborative network Model) ที่มีจุดเน้นไปยังการบริหารงาน โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในแนวระนาบมากกว่าความสัมพันธ์ในแนวดิ่งตามสายบังคับบัญชา ซึ่งเชื่อว่าจะช่วยให้การดำเนินงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น แต่กระนั้น ถึงแม้แนวโน้มด้านการจัดการและการบริหารงานภาครัฐจะเคลื่อนจากแนวคิดแบบไซโลที่เน้นความสามารถและคุณสมบัติเฉพาะบุคคลหรือองค์การไปสู่การเน้นการทำงานแบบร่วมมือกันทั้งภายในและภายนอกเครือข่ายแล้ว แต่ในความเป็นจริง “การดำเนินงานของภาครัฐทั่วโลกยังคงดำเนินไปในรูปแบบสายบังคับบัญชา”¹⁸ และปัญหาของการประสานงานระหว่างหน่วยงานยังดำรงคงอยู่โดยสะท้อนจากสภาพไซโลซินโดรมที่ยังคงเป็นปัญหาอยู่ในหลายประเทศ

ระบบไซโลเป็นผลมาจากการการขาดประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน¹⁹ ระบบไซโลยังถูกวิจารณ์ว่าเป็นสาเหตุที่มาของการทำงานแบบแยกส่วน (Departmentalism) หรือต่างคนต่างทำ การมีวิสัยทัศน์คับแคบ (Tunnel vision) และมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นองค์กรวัตถุประสงค์เดียว (single purpose organization) ซึ่งนำไปสู่ความล่าช้า ความซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากร การให้บริการที่ขาดประสิทธิภาพ และความยากลำบากในการประสานงานหรือการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน²⁰ กล่าวเฉพาะหน่วยงานภาครัฐและระบบราชการ ปัญหาไซโลซินโดรมถูกมองว่าเป็น

¹⁸ Ibid, 96.

¹⁹ Francesca Pia Vantaggiato, Hussein Kassim and Sara Connolly, "Breaking out of silos: explaining cross-departmental interactions in two European bureaucracies," *JOURNAL OF EUROPEAN PUBLIC POLICY*, Vol. 28, No. 9 (2021), 1432-1452.

²⁰ Ian Scott and Ting Gong, "Coordination Government Silos: challenges and opportunities," *Global Public policy and Governance*, 1 (2021), 20-21.

สาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการบริหารจัดการปัญหาที่ต้องได้รับการตอบสนองอย่างรวดเร็ว เช่น การก่อการร้าย โรคระบาด และภัยธรรมชาติฉุกเฉิน รวมทั้งปัญหานโยบายที่มีความซับซ้อนสูง (Wicked problem) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การดำเนินงานหลายหน่วยงาน เนื่องจากระบบไซโลมักขาดประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน อีกทั้งยังล้มเหลว ในการสื่อสารและการแบ่งปันข้อมูลให้หน่วยงานอื่นๆ ที่อยู่นอกเขตอำนาจของหน่วยงาน ทั้งที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันหรืออยู่ในขอบข่ายนโยบายเดียวกัน ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากระเบียบรักษาความลับเพื่อป้องกันไม่ให้หน่วยงานอื่นรู้ถึงการกระบวนกรภายในและกลายมาเป็นพฤติกรรมที่ทำสืบเนื่องกันมา การยึดระเบียบกฎเกณฑ์ของแต่ละหน่วยงานยังส่งผลทำให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้าหรือถึงขั้นไม่มีการดำเนินงาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้นำไปสู่การไม่สามารถทำงานได้ขององค์กร (Organization dysfunctions) โดยมีการตั้งข้อสังเกตอย่างน่าสนใจว่า สภาวะไซโลที่เกิดขึ้นอาจไม่ได้หมายถึงโครงสร้างทางกายภาพขององค์กรเท่านั้น แต่ยังอาจหมายถึงสภาวะภายในจิตใจของสมาชิกองค์กรด้วย²¹

งานศึกษาของ Ian Scott ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับระบบไฮโด²² แสดงให้เห็นถึงการรื้อฟื้นระบบไฮโดและแนวทางการแก้ปัญหาสภาพไฮโลที่แตกต่างกันระหว่างประเทศแถบยุโรปกับเอเชีย ในกรณีกลุ่มประเทศ OECD ในยุโรป ความพยายามในการแก้ไขปัญหาไฮโลจีนโดรมมักใช้แนวทาง การปรับโครงสร้างองค์กรให้เน้นการกระจายอำนาจและพัฒนารูปแบบการประสานงาน ในแนวนอนเพิ่มขึ้นทั้งภายในหน่วยงานรัฐด้วยกันและระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ หรือเรียกได้ว่าเป็นการใช้กลไกการประสานงาน

²¹ Gillian Tett, *The Silo Effect: The Peril of Expertise and the Promise of Breaking Down Barriers*. (London: Little Brown, 2016). 13.

²² Ian Scott, "Governing by Silos," *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, (Oxford: Oxford University Press, 2020), 2-4.

ในรูปแบบตลาดและเครือข่าย (Market-type mechanisms and Network-type mechanisms) เพื่อมาแทนที่หรือเสริมกลไกประสานงานแบบ สายบังคับบัญชา (Hierarchy-type mechanisms) ที่มีอยู่เดิม²³ โดยอาจกล่าวได้ว่าเป็น การผสมผสานระหว่างการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมเข้ากับแนวคิดการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ และปรับโครงสร้างองค์การเพื่อแก้ไขปัญาที่เกิดขึ้น แต่ ถึงอย่างนั้นยังพบว่าหลายประเทศในยุโรปไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาด การประสานงานจากระบบบริหารแบบไซโลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวโน้มของการจัดการภาครัฐในยุโรป การควบคุมทางการเมืองเหนือระบบราชการ มีแนวโน้มลดลงจากอิทธิพลของแนวคิดการจัดการปกครอง (Governance) ที่เปลี่ยนบทบาทภาครัฐจากผู้จัดบริการสาธารณะโดยตรงไปเป็นผู้อำนวยความสะดวกและการกำกับควบคุม รวมทั้งถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะไปยังหน่วยงานนอกภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ประเทศในยุโรปจะมีแนวโน้มเคลื่อนไปสู่กระบวนการจัดการปกครอง แต่มีการวิจารณ์ว่าภายใต้แนวคิดการจัดการปกครองที่เกิดขึ้นใหม่นั้นยังคงดำเนินไปภายใต้ “เงาของสายบังคับบัญชา” ซึ่งอาจเป็นแค่ การเปลี่ยนรูปแบบจากสายบังคับบัญชาแบบดั้งเดิมไปเป็นสายบังคับบัญชารูปแบบใหม่ที่ซับซ้อนมากขึ้น แต่ไม่ได้ลดทอนความสำคัญของสายบังคับบัญชาหรือทำให้คุณค่าเดิมของสายบังคับบัญชาจางหายไปแต่อย่างใด โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลต้องเผชิญหน้า กับวิกฤติร้ายแรง พบว่าหลายครั้งที่รัฐบาลจะเลือกใช้กลไกการตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจและสร้างสายบังคับบัญชาใหม่ เพื่อความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อจัดการปัญหาวิกฤติ

²³ Greet Bouckaert, B. Guy Peters and Koen Verhoest, *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Pattern of Public Management*, Cited, 34-50.

สำหรับกรณีประเทศในเอเชีย มองว่าการควบคุมทางการเมืองเหนือระบบราชการยังมีความจำเป็นเพื่อสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลและสามารถพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ หรือกล่าวได้ว่าประเทศทางเอเชียเน้นใช้กลไกประสานงานแบบสายบังคับบัญชา (Hierarchy-type mechanisms) เป็นเครื่องมือหลัก ถึงแม้ระบบราชการในหลายประเทศยังคงเต็มไปด้วยปัญหาของระบบอุปถัมภ์และการคอร์รัปชันก็ตาม แต่ภาครัฐยังคงปกป้องและหวงกันอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะจำนวนมากให้อยู่ในความรับผิดชอบของระบบราชการเพื่อที่จะรักษาการควบคุมทางการเมืองไว้

หากพิจารณาจากปัจจัยและเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นฐานของความคิดแบบไซโลในประเทศแถบเอเชีย พบว่าระบบไซลอนั้นฝังแฝงอยู่กับระบบราชการอย่างยาวนานในฐานะมรดกของการปกครองโดยอาณานิคม กองทัพ และระบบการเมืองแบบพรรคเดียว ผ่านการให้คุณค่ากับสายบังคับบัญชา วัฒนธรรมของระบบราชการแบบเผด็จการรวมศูนย์อำนาจ รวมทั้งบทบาทและสถานะของระบบราชการในการสร้างชาติและวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจภาพรวม²⁴ ระบบราชการของประเทศในเอเชียหลายประเทศซึ่งรวมถึงประเทศไทย จึงมักมีขนาดใหญ่และเป็นองค์กรปิดโดยธรรมชาติ วัฒนธรรมในการบริหารราชการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ถึงแม้ต่อมาจะมีการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปยังการปรับโครงสร้างองค์การและสร้างกลไกกำกับควบคุมการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานเท่านั้น แต่การเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ในระดับฐานรากของระบบราชการมักไม่ถูกพิจารณาจากนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง เพราะต้องการหลีกเลี่ยงการต่อต้านจากบรรดาข้าราชการและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มองการ

²⁴ Ian Scott, *Governing by Silos*, Cited, 3.

เปลี่ยนแปลงเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของ
ประเทศ

ในอีกด้านหนึ่ง ระบบไซโลยังมีที่มาจากความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพและความสามารถของระบบราชการสายบังคับบัญชาในอุดมคติของเวเบอร์ ที่เชื่อว่าการยึดมั่นในสายบังคับบัญชาจะสามารถช่วยให้องค์การตัดสินใจได้อย่างถูกต้องรวดเร็วและดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ในประเศแถบเอเชียหลายแห่งเชื่อว่าปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นของระบบราชการนั้นเป็นเรื่องของความผิดพลาดในการดำเนินงานตามสายบังคับบัญชามากกว่าที่จะเป็นเรื่องของการขาดการประสานงานในแนวระนาบ

ตัวอย่างสำคัญของประเทศที่ถูกครอบงำโดยระบบไซโลของประเทศในเอเชีย ได้แก่ กรณีของฮ่องกง²⁵ ฮ่องกงถือว่าเป็นหน่วยปกครองที่ถูกครอบงำโดยระบบไซโลมาตั้งแต่ปี 1974 ซึ่งมีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐแบบสาขา นโยบาย (Policy branch) ในทางปฏิบัติ ระบบราชการของฮ่องกงดำเนินงานโดยเน้นสายบังคับบัญชา โดยโครงสร้างการบริหารงานดังกล่าวมีความแข็งแกร่งและไม่ได้รับผลกระทบถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองภายใต้รัฐบาลจีน ในเวลาต่อมา เพราะระบบราชการของฮ่องกงมีเสถียรภาพสูงและได้รับการยอมรับอย่างมากจาก ทั้งรัฐบาลจีนและอังกฤษ โดยหลังการปฏิรูปใหญ่ กระทรวงขนาดใหญ่ 12 กระทรวงยังคงมีโครงสร้างและขนาดที่ไม่เปลี่ยนแปลงจากเมื่อปี 1974 มากนัก ซึ่งถึงแม้ฮ่องกงจะมีระบบราชการแบบเน้นสายบังคับบัญชาและมีสภาพรวมศูนย์อำนาจสูงแต่ยังคงสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โครงสร้างของระบบราชการในภาพรวมของฮ่องกงไม่ได้ออกแบบมาเพื่อให้เกิดการประสานแนวระนาบ แต่หากเกิดสถานการณ์ที่ต้องการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน รัฐบาลฮ่องกงจะ

²⁵ Ian Scott and Ting Gong, *Coordination Government Silos: challenges and opportunities*, Cited, 24-33.

ตอบสนองด้วยการสร้างองค์การใหม่ขึ้นมารับหน้าที่นั้น หรืออาจเรียกว่า การสร้างไซโลใหม่ขึ้น (New Silo) เช่น เมื่อเกิดการระบาดของไวรัส ZARS ในปี 2004 ส่องกงใช้การจัดตั้งศูนย์ปกป้องสุขภาพอนามัย (Centre of Health Protection) ขึ้นในกระทรวงสาธารณสุขเพื่อรับผิดชอบดำเนินการเรื่องนี้โดยตรง โดยมีการวิเคราะห์ว่าสำหรับส่องกงการแก้ปัญหาแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ ส่วนกลางนั้นอาจทำได้ดีและมีประสิทธิภาพสูงกว่าทางเลือกอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม ความมีประสิทธิภาพของระบบราชการแบบนั้น
สายบังคับบัญชาของฮ่องกงเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขเฉพาะที่ฮ่องกงสามารถ
สร้างการประสานงานที่ดีในหลายด้าน เช่น การใช้กลไกประสานงานอย่าง
ไม่เป็นทางการ (informal coordination) การมีทิศทางทางการเมือง (Political
Direction) ที่ชัดเจนซึ่งส่งผลให้สามารถนำทางการดำเนินงานของระบบราชการ
ได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว และการใช้แนวทางกำหนดนโยบายเชิงปรับปรุงแก้ไข
(Remedial policy-making) ในการจัดการกับประเด็นหรือวาระนโยบายเร่งด่วนที่
จำเป็นต้องใช้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน อีกทั้งฮ่องกงยังมีองค์กรตรวจสอบ
การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) และ
ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Director of Audit) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบรวบรวม
และรายงานข้อมูลให้รัฐบาลในการสร้างข้อเสนอแนะนโยบายและปรับปรุงการ
ดำเนินงาน สิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ระบบราชการของฮ่องกงดำเนินงาน
ไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ถึงแม้ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบไซโลมา
อย่างยาวนาน

โดยสรุป ระบบไซโลหรือสภาวะไซโลซินโดรมเป็นลักษณะของการจัดการที่เกิดขึ้นกับระบบราชการภายใต้อิทธิพลที่ได้รับตกทอดมาจากแนวคิดการจัดการแบบดั้งเดิมที่เน้นการบริหารงานแบบบนลงล่างตามสายบังคับบัญชา ระบบไซโลส่งผลให้เกิดปัญหาการทำงานแบบต่างตนต่างทำโดยมุ่งยึดเป้าหมายของหน่วยงานตนเป็นหลักและขาดการประสานงานร่วมกับ

หน่วยงานอื่น ถึงแม้ต่อมา แนวคิดในการจัดการภาครัฐจะเคลื่อนกระบวนทัศน์ไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการจัดการปกครองแต่พบว่าระบบไซโลยังคงฝังแฝงอยู่ในระบบราชการมาโดยตลอด ความพยายามที่จะแก้ปัญหาระบบไซโล อาจสะท้อนออกมาด้วยการออกแบบโครงสร้างและกลไกประสานงานในแนวนอนในรูปแบบตลาดและเครือข่ายดังเช่นในประเทศแถบยุโรป แต่ในทางตรงข้าม หลายประเทศในทางเอเชีย ระบบไซโลกลับถูกรื้อฟื้นและขบั่นเหนี่ยวในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญของการบริหารราชการและการควบคุมทางการเมืองเหนือระบบราชการในฐานะมรดกของการปกครองแบบอาณานิคม ระบอบเผด็จการ และการปกครองโดยรัฐบาลพรรคเดียว โดยใช้กลไกประสานงานแบบสายบังคับบัญชาเป็นเครื่องมือหลักในการประสานงาน และยิ่งเมื่อผสมผสานเข้ากับกระแสการปฏิรูประบบราชการภายใต้แนวคิดหน่วยงานชำนาญเฉพาะที่ทำให้เกิดการแตกกระจายของหน่วยงานมากขึ้น อาการกำเริบของไซโลซินโดรมจึงมักแสดงออกในปัญหาการทำงานแบบต่างคนต่างทำ ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่และงบประมาณ รวมทั้งปัญหาการไม่ประสานงานกันของหน่วยงานต่างๆ

กรอบแนวคิดในการศึกษาปัญหาการไม่ประสานงานกัน

สำหรับเหตุผลที่จำเป็นต้องย้อนกลับมาทบทวนถึงปัญหาการไม่ประสานงานกันและไซโลซินโดรมของระบบราชการระบบราชการไทย ประการแรก ปัจจัยเชิงสถาบันจากสภาพรวมศูนย์แบบแตกกระจาย (Fragmented Centralism) อันเกิดจากการที่มีหน่วยงานระดับกรมที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง อยู่จำนวนมากและเต็มไปด้วยความซ้ำซ้อนทั้งในเชิงพื้นที่และภารกิจ อีกทั้งแต่ละหน่วยงานยังไม่สามารถบูรณาการหรือประสานการทำงานร่วมกัน

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่ วสันต์ เหลืองประภัสร์²⁶ ได้วิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการไทยในภาพรวมไว้ว่า ระบบราชการไทยอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ที่ราชการส่วนกลางซึ่งมีฐานอยู่ที่หน่วยงานระดับกรม ประกอบกับระบบกฎหมายกำหนดให้กรมมีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งส่งผลให้แต่ละกรมสามารถใช้อำนาจในความรับผิดชอบได้อย่างเป็นเอกเทศและเป็นอิสระต่อกันหรือที่เรียกว่า “สภาวะกฤษฎาธิปไตย” ที่เน้นรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่กรมส่วนกลาง แต่กลับขาดการประสานงานและบูรณาการการทำงานระหว่างกรมอย่างเป็นระบบ สภาวะเช่นนี้ ยังส่งผลให้การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) และกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้ยาก เพราะกรมส่วนกลางยังคงหวงกันและปกป้องพรมแดนอำนาจของตนอย่างเข้มข้น และถึงแม้จะมีความพยายามแก้ปัญหาดังกล่าวโดยอาศัยกลไกในรูปแบบคณะกรรมการระดับต่างๆ อาจไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เพราะแต่กรมกองต่างมุ่งให้ความสนใจแต่กับการกิจหลัก (Core Function) ของหน่วยงานตน และถือว่าภารกิจประสานงานในกลไกคณะกรรมการเป็นเพียงงานนอกหรืองานเสริมเท่านั้น

ประการที่สอง ปัจจัยเชิงการเมืองอันสืบเนื่องจากการเกิดรัฐประหาร สองครั้งในสองทศวรรษที่ผ่านมา ส่งผลให้ระบบราชการไทยมีแนวโน้มที่จะ ย้อนกลับไปใช้แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ โดยเน้นสายบังคับบัญชาในแนวดิ่ง (Vertical hierarchy) และกระบวนการตัดสินใจแบบบนลงสู่ล่าง (Top-down Decision-making) มากกว่าที่จะพัฒนาไปสู่การประสานงานในแนวระนาบ (Horizontal Coordination) ที่เน้นความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ซึ่งยิ่งทำให้

26 วสันต์ เหลืองประภัสร์, “การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ กับการบริหารราชการแผ่นดินไทย : ทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ปีที่ 13, ฉบับที่ 1 (2558), 98-124.

การประสานระหว่างหน่วยงานเป็นไปได้ยากขึ้น ดังที่ เกษียร เตชะพีระ กล่าวว่
ระบบราชการไทยยังคงตกอยู่ในกับดักรัฐราชการที่มีลักษณะโครงสร้างรัฐ
รวมศูนย์อำนาจสูงแต่ด้อยเอกภาพ เหมือนพีระมิดที่แตกเป็นเสี่ยง²⁷ โดย
ผู้นำพยายามรวมศูนย์อำนาจสั่งการและตัดสินใจไว้กับระบบราชการ แต่การ
ปฏิบัติงานของระบบราชการกลับด้อยประสิทธิภาพ เต็มไปด้วยปัญหา
ทุจริตคอร์รัปชั่นและการแก่งแย่งชิงอำนาจที่มักก้าวท้าวทับซ้อนกัน
ระหว่างหน่วยงานกรมกองต่างๆ ซึ่งเป็นมรดกมาจากลักษณะการปกครอง
แบบเผด็จการทหารในยุค 2500 และยังคงมีอิทธิพลอยู่ในการบริหารงาน
ภาครัฐของไทยในปัจจุบัน

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนได้สังเคราะห์และพัฒนากรอบแนวคิด
สำหรับการวิเคราะห์ปัญหาการไม่สามารถประสานงานกันของหน่วยงาน
โดยการผสมรวมสองแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์ระบบราชการและองค์การ
ภาครัฐ ได้แก่ แนวคิดการเมืองเชิงระบบราชการ (Bureaucratic Politics)
ของ Peter B. Guy ซึ่งเสนอแนววิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับ
สถาบันทางการเมืองอื่นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งที่อยู่ภายในและ
ภายนอกกระบวนการ²⁸ อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้มุ่งเพียงศึกษาปฏิสัมพันธ์ของ
ตัวแสดงภายในมุมมองเชิงโครงสร้าง ซึ่งเน้นมิติของเชิงอำนาจและผลประโยชน์
แต่กลับไม่ได้กล่าวถึงมิติการต่อสู้ต่อรองในเชิงวัฒนธรรมรวมทั้งบริบทแวดล้อม
ทางการเมือง สังคม วัฒนธรรม ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่ปัญหาการ
ไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน

²⁷ เกษียร เตชะพีระ, “สังคมปริทัศน์: สถานสังคมของรัฐธรรมนูญ,” *มติชนสุดสัปดาห์*, ปีที่ 34, ฉบับที่ 1779 (19-25 กันยายน 2557), 49.; เกษียร เตชะพีระ, “กบฏรัฐธรรมนูญ,” *มติชนสุดสัปดาห์*, ปีที่ 35, ฉบับที่ 1809 (17-23 เมษายน 2558), 54-55.

²⁸ B.Guy Peter, *The Politics of Bureaucracy An Introduction to Comparative Public Administration*, seventh edition, (New York: Routledge, 2018), 164-167.

ส่วนอีกแนวคิดหนึ่ง ได้แก่ แนวคิดการเมืองของการไม่ประสานงานกัน (Politics of Non-Coordination) ของ Bach and Wegrich ซึ่งวางบนฐานทฤษฎีพฤติกรรมองค์กรผ่านสองมุมมอง ได้แก่ มุมมองเชิงเครื่องมือและมุมมองเชิงวัฒนธรรม²⁹ เพื่อวิเคราะห์สาเหตุที่มาของการไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานในเชิงพฤติกรรมองค์กร ทั้งพฤติกรรมที่เกิดจากเจตนาและไม่เจตนา อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้เน้นศึกษาจากปัจจัยภายในขององค์กร มากกว่าจะมองปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ยกเว้นในส่วนการวิเคราะห์การเมืองเชิงระบบราชการที่ศึกษาถึงการอ้างอัตลักษณ์และการดำรงอยู่ขององค์กรในลักษณะ “การปกป้องเขตอำนาจ” (Turf Protection) เท่านั้น

สำหรับกรอบแนวคิดในวิเคราะห์ปัญหาการไม่สามารถประสานงานกันของหน่วยงานที่พัฒนาขึ้นโดยผสมรวมจุดเด่นจากสองแนวคิดดังกล่าวข้างต้น โดยจะวิเคราะห์ผ่านปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการประสานงาน 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยเชิงสถาบันและปัจจัยเชิงการเมือง โดยปัจจัยเชิงสถาบันวางอยู่บนฐานคิดที่มองว่า การออกแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ รวมทั้งการกำหนดตำแหน่ง อัตรากำลัง และงบประมาณขององค์การ จะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจขององค์การซึ่งย่อมรวมไปถึงการตัดสินใจจะประสานงานหรือไม่ประสานงานกันของหน่วยงานด้วย นอกจากนี้ ปัจจัยเชิงโครงสร้างยังหมายรวมถึงอิทธิพลของโครงสร้างที่นำไปสู่การประกอบสร้างกฎกติกาและแบบแผนต่างๆ ขององค์การซึ่งกลายมาเป็นวัฒนธรรมหรืออัตลักษณ์ขององค์การด้วย สำหรับปัจจัยเชิงการเมือง หมายถึง รูปแบบและลักษณะความสัมพันธ์ทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการระหว่างระบบราชการกับฝ่ายการเมือง (Bureaucratic Politics) และระหว่างองค์การภายในระบบราชการด้วยกัน (Intrabureaucratic Politics)

²⁹ Tobias Bach and Kai Wegrich, *The Blind Spots of Public Bureaucracy and the Politics of Non-Coordination*, Cited, 10-11.

นอกจากนั้น กรอบแนวคิดนี้ยังพิจารณาความสัมพันธ์ของสองปัจจัย กับมุมมองเชิงวิเคราะห์ขององค์การในสองมุมมอง ตามแนววิเคราะห์ขององค์การ ภาครัฐของ Christensen, Lægreid and Lægreid ได้แก่ มุมมองเชิงเครื่องมือ (Instrumental perspective) และมุมมองเชิงวัฒนธรรม (Cultural perspective)³⁰ โดยมุมมองเชิงเครื่องมือ มีแก่นแกนอยู่ที่การมององค์การ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญ ที่รัฐบาลใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายทางสังคม ซึ่งดำเนินไปบนตรรกะของความเป็นเหตุเป็นผล (logic of rationality) วางอยู่บนการศึกษารูปแบบโครงสร้างขององค์การที่เป็นทางการสายบังคับบัญชา แบบลำดับชั้น กฎเกณฑ์ระเบียบ การจัดอำนาจหน้าที่และการแบ่งงานกัน ทำเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ ภายใต้มุมมองนี้ กระบวนการตัดสินใจขององค์การภาครัฐล้วนเป็นผลมาจากการควบคุมเหนือสายบังคับบัญชาหรือ ความสามารถในการเจรจาต่อรองกันระหว่างผู้นำทางการเมืองและข้าราชการ ระดับสูง โดยโครงสร้างที่เป็นทางการ (Formal structure) ขององค์การภาครัฐ จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบความคิดและพฤติกรรมในการตัดสินใจของ ข้าราชการในองค์การ ในแง่นี้ การศึกษาด้วยมุมมองเชิงเครื่องมือ จึงอาจช่วย ตอบคำถามว่าบรรดาโครงสร้างที่เป็นทางการส่งผลกระทบการประสานทั้ง ภายในและภายนอกองค์การได้อย่างไร รวมทั้งพิจารณาถึงอิทธิพลของบริบท สภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการออกแบบและการดำเนินงานขององค์การ เช่น สภาพแวดล้อมทางการเมืองและกฎหมาย

ส่วนมุมมองเชิงวัฒนธรรม วางอยู่บนพื้นฐานแนวคิดสถาบันนิยม โดยศึกษาพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงขององค์กรภาครัฐ ผ่านความเป็นมาเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Tradition) สภาวะเส้นทางบังคับ

³⁰ Christensen, T. Lægheid, O.M. Lægheid, P., “Administrative Coordination Capacity; Does the Wickness of Policy Area Matter?,” *Policy and Society*, 38 (2) (2019), 237-524.

(Path dependency) และบรรทัดฐานและค่านิยมอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Norm and Value) ที่บรรดาตัวแสดงภายในองค์การยึดถือปฏิบัติ สืบเนื่องกันมาจนกลายมาเป็นวัฒนธรรมองค์การ โดยมุ่งเน้นไปยังผลกระทบของวัฒนธรรมองค์การที่มีต่อการตัดสินใจของผู้นำและสมาชิกองค์การ และวิเคราะห์ผลกระทบของวัฒนธรรมองค์การที่มีต่อการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงองค์การ โดยพฤติกรรมองค์การวางอยู่บนตรรกะของความเหมาะสม (logic of appropriateness) ซึ่งถูกจำกัดไว้โดยกรอบบรรทัดฐานและค่านิยมที่บรรดาสมาชิกในองค์การยึดถือปฏิบัติร่วมกัน ทั้งนี้ วัฒนธรรมองค์การอาจถูกพัฒนาขึ้นภายใต้บริบทและปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การ สังคมเป็นกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับและกลายเป็นอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของแต่ละองค์การ และรวมไปถึงมิติวัฒนธรรมการต่อสู้ต่อรองเพื่อรักษาเขตอำนาจของหน่วยงาน ที่อาจเป็นหนึ่งในอุปสรรคสำคัญของการประสานงาน ในแง่นี้ การศึกษาเชิงวัฒนธรรม จึงอาจช่วยแสดงให้เห็นอิทธิพลเชิงวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานได้

กรอบแนวคิดสำหรับศึกษาปัญหาการไม่ประสานงานกัน

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การประสานงาน	มุมมองเชิงวิเคราะห์องค์การ	
	มุมมองเชิงโครงสร้าง	มุมมองเชิงวัฒนธรรม
ปัจจัยเชิงสถาบัน	- โครงสร้างทางการ - ภารกิจและอำนาจหน้าที่ - งบประมาณ - การกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลัง	- วัฒนธรรมองค์การ - บรรทัดฐานและค่านิยมแบบไม่เป็นทางการ
ปัจจัยเชิงการเมือง	- ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและระบบราชการ - อิทธิพลของบริบททางการเมืองต่อระบบราชการ	- ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในระบบราชการ - การปกป้องเขตอำนาจ

โดยสรุป กรอบแนวคิดเพื่อวิเคราะห์ปัญหาการไม่สามารถประสานงานกันของหน่วยงานจะพิจารณาจากสองปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน ได้แก่ ปัจจัยเชิงสถาบัน จะพิจารณา ทั้งจากมุมมองเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การออกแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลัง และงบประมาณขององค์กร ว่ามีอุปสรรคต่อการประสานงานอย่างไร ส่วนในมุมมองเชิงวัฒนธรรม ได้แก่ การพิจารณาจากวัฒนธรรมองค์การที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานกันของหน่วยงาน เช่น บรรทัดฐานและค่านิยมแบบ

ไม่เป็นทางการ (Informal Norm and Value) รวมทั้งอคติต่างๆ ที่ฝังแฝงในองค์การที่อาจก่อให้เกิดการไม่ประสานงานกัน สำหรับการปัจจัยเชิงการเมืองจะพิจารณาจากรูปแบบและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับระบบราชการ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันในแง่ของการต่อสู้ต่อรองเพื่อปกป้องเขตอำนาจของตน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

บทสรุป

ปัญหาการไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานและไซโลซินโดรม เป็นปัญหาสำคัญของการบริหารงานภาครัฐ การที่หน่วยงานยึดเป้าหมาย และประสิทธิภาพของหน่วยงานตนมากกว่าที่จะประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่น อาจนำไปสู่ปัญหาการดำเนินงานซ้ำซ้อน ต่างคนต่างทำ และขาดเอกภาพ ความพยายามทำความเข้าใจกับปัญหาการไม่ประสานงานของหน่วยงานกัน จึงจำเป็นต้องมีการอภิเคราะห์ที่ครอบคลุมปัจจัยทั้งมิติเชิงสถาบันและมิติเชิง การเมือง และครอบคลุมมุมมองเชิงองค์การทั้งมุมมองเชิงเครื่องมือและ มุมมองเชิงวัฒนธรรม ซึ่งผู้เขียนหวังว่าการอภิเคราะห์ที่พัฒนาขึ้นนี้จะสามารถ ช่วยทำความเข้าใจถึงสาเหตุที่มาของปัญหาการไม่ประสานงานกันของระบบ ราชการด้วยมุมมองใหม่ที่หลากหลายได้อย่างชัดเจนและรอบด้านมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับระบบราชการไทยที่ยังไม่สามารถข้ามพ้นไปจากสภาพ รวมศูนย์แบบแตกกระจายได้ในปัจจุบัน