

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

ผลการศึกษาเรื่อง “แนวทางการพัฒนาการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการจัดสวัสดิการเด็ก” ผู้ศึกษาได้แบ่งการนำเสนอข้อมูลออกเป็น 6 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม

ตอนที่ 2 วิวัฒนาการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ทั้งจากต่างประเทศ และในประเทศไทย

ตอนที่ 3 ปัจจัย และแรงจูงใจสำคัญ ที่มีผลผลักดันและกระตุ้นให้เกิดการสร้างหุ้นส่วนทางสังคม

ตอนที่ 4 แนวทางวิธีการพัฒนา และเสริมสร้างการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม

ตอนที่ 5 การประยุกต์แนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในงานด้านสวัสดิการเด็ก กรณีศึกษาทั้งจากต่างประเทศและในประเทศไทย

ตอนที่ 6 การอภิปรายผลการศึกษา

#### ตอนที่ 1 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม

การทำงานในลักษณะเป็นหุ้นส่วน จัดได้ว่าเป็นพฤติกรรมองค์กรรูปแบบหนึ่ง เราสามารถนำทฤษฎีองค์กรมาใช้ในการอธิบายที่มาของการรูปแบบการทำงานลักษณะนี้ รวมไปถึงแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมกันเพื่อสังคมระหว่างองค์กรที่มีความหลากหลาย อันประกอบไปด้วยทฤษฎีและแนวคิด ดังต่อไปนี้

1.1 ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory)

1.2 ทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงสถานการณ์ (Contingency Theory)

1.3 แนวคิดการประสานงาน (Coordination)

1.4 แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

1.5 แนวคิดการมีส่วนร่วมทางสังคม (Social Participation)

1.6 แนวคิดการเสริมพลัง (Empowerment)

1.7 แนวคิดสวัสดิการแบบบูรณาการ (Welfare Mix)

1.8 แนวคิดเครือข่าย (Network)

ซึ่งแต่ละทฤษฎีและแนวคิดมีเนื้อหาของสาระสำคัญและความเกี่ยวข้อง ในการอธิบายความเป็นหุ้นส่วน ได้ดังต่อไปนี้

### 1.1 ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory)

ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน มีสาระสำคัญ ว่าการแลกเปลี่ยนทางสังคมเป็นกระบวนการขึ้นพื้นฐานของชีวิตทางสังคม โดย ปีเตอร์ เอ็ม บลาว (Blau, 1964) ได้ให้คำจำกัดความของการแลกเปลี่ยนทางสังคม ว่าประกอบด้วยกรกระทำโดยสมัครใจของบุคคลซึ่งได้รับแรงจูงใจจากผลตอบแทนที่เขาคาดว่าผู้อื่นมุ่งหวัง และที่จริงคนอื่น ๆ เหล่านั้นก็ตอบแทนตามที่คาดไว้ ทั้งนี้ บลาว (Blau) ไม่สนใจการกระทำที่เกิดจากการบังคับหรือการกระทำที่ไม่หวังผล นอกจากนี้ การแลกเปลี่ยนทางสังคมต่างจากการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ เพราะการแลกเปลี่ยนทางสังคมเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ที่สร้างพันธะข้อผูกพันในอนาคต แต่พันธะนี้อาจไม่จำเป็นต้องเจาะจงโดยชัดเจน และเราก็ไม่อาจต่อรองผลตอบแทนที่ได้รับมาได้ ด้วยเหตุที่สิ่งเหล่านี้ขึ้นอยู่กับบุคคลที่ต้องทำการตัดสินใจ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจในการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันระหว่างคู่สัมพันธ์ ทั้งในด้านวัตถุและที่ไม่ใช่วัตถุ (สิ่งของ ความช่วยเหลือ ความผูกพันทางใจ บุญคุณ) การที่บุคคลหนึ่งมีความสัมพันธ์ต่ออีกบุคคลหนึ่ง ย่อมหมายถึงการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากความสัมพันธ์ดังกล่าว

เบนสัน (Benson, 1975) กล่าวสรุปไว้ว่า ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนทางด้านทรัพยากร โดยถือว่าเป็นปัจจัยหลักในการอธิบายถึงที่มาของความสัมพันธ์และพฤติกรรมที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กร ทั้งนี้บนข้อสมมติฐานที่ว่าสิ่งที่ทุกองค์กรต้องการคือความอยู่รอด ดังนั้นองค์กรทั่วไปที่มีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัดจึงจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรจากองค์กรอื่นๆ เพื่อให้องค์กรของตนสามารถดำเนินกิจกรรมต่อไปได้ โดยทั้งนี้แต่ละองค์กรต่างก็มีระดับความจำเป็นดังกล่าวที่มากน้อยแตกต่างกัน (Grandori, 1987, pp. 3-5) ข้อสมมติฐานนี้สามารถใช้อธิบายได้ทั้งกับภาคองค์กรธุรกิจเอกชนและองค์กรภาครัฐ (Alexander, 1995, pp. 7-8) โดยที่องค์กรภาครัฐก็ต้องมีการซื้อหาทรัพยากรหรือวัตถุดิบจากองค์กรอื่นเพื่อนำเข้าไปใช้เป็นปัจจัยในการผลิตสินค้า หรือการที่บริษัทผู้ผลิตสินค้าต้องว่าจ้างความชำนาญของบริษัทโฆษณาในการช่วยทำการตลาดและกระจายข่าวข้อมูลของสินค้า เหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์และความจำเป็นในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างองค์กรที่แตกต่างกันด้วยความสมยอม

ในส่วนขององค์กรภาครัฐเอง ความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพิงการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับองค์กรต่างๆ นั้นก็ได้แตกต่างไปจากองค์กรภาคธุรกิจ (White, Levine, and Vlasak, 1975) ทั้งนี้จะแตกต่างกันที่รูปแบบของทรัพยากรและองค์กรที่มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรด้วย กล่าวคือโดยทั่วไปแล้วองค์กรภาครัฐมักจะต้องมีการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เป็นภาครัฐด้วยกัน เช่น การแบ่งปันงบประมาณ ฐานเสียงในการทำงานด้านนโยบาย หรือความพึ่งพิงต่อกันและกันในการส่งต่องานในการดำเนินโครงการร่วมกันเพื่อกลุ่มเป้าหมายทางสังคม เป็นต้น

อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1995, pp. 9-10) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าทรัพยากรนั้นเป็นเครื่องมือที่องค์กรหนึ่งๆ สามารถนำมาใช้ในการชี้แนะหรือผลักดันอีกองค์กรหนึ่งให้มีแนวทางการดำเนินงานหรือจัดกิจกรรมให้เป็นไปตามทิศทางที่เป็นที่ต้องการขององค์กรตนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าทรัพยากรที่ว่านั้นถือได้ว่าเป็นความจำเป็นต่อความอยู่รอดของอีกองค์กรหนึ่งนั้น ตัวอย่างในลักษณะเช่นนี้สามารถพบได้ในการทำงานของภาครัฐ ในกรณีที่มีช่องว่างทางด้านกฎหมายในการควบคุมอำนาจของรัฐ โดยหน่วยงานของภาครัฐจะใช้วิธีการจัดสรรงบประมาณในการชี้แนะ ชักชวน หรือสามารถผลักดันให้หน่วยงานอื่นๆ องค์กรต่างๆ หรือประชาชนกระทำการใดที่เกิดเป็นผลลัพธ์ที่เป็นต้องการของรัฐได้

ทฤษฎีนี้สามารถนำมาอธิบายการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมได้ กล่าวคือ การที่องค์กรต่างๆ หันมาเข้าร่วมจับมือกันในการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ เพื่อสังคม เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความจำเป็นหรือแรงจูงใจในผลประโยชน์ที่แต่ละองค์กรนั้นๆ จะได้รับจากการเข้ามาแลกเปลี่ยนระหว่างกัน ทั้งนี้ในแต่ละองค์กรอาจมีระดับความจำเป็นหรือแรงจูงใจดังกล่าวที่มากน้อยแตกต่างกันไป โดยที่การแลกเปลี่ยนนั้นจะทำให้องค์กรเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ทั้งในด้านวัตถุ เช่น งบประมาณ สิ่งของวัสดุอุปกรณ์ และทั้งที่ไม่ใช่วัตถุ เช่น ความช่วยเหลือ ความรู้ ความสามารถเฉพาะด้าน รวมไปถึงผลตอบแทนอื่นๆ บนเป้าหมายที่ได้วางไว้ร่วมกัน เช่น บังเกิดงานตามนโยบายที่กำหนดไว้ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่พัฒนาขึ้นของโครงการ ความสัมพันธ์ที่พัฒนาขึ้นระหว่างกัน ความพึงพอใจของประชาชน ฯลฯ

## 1.2 ทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงสถานการณ์ (Contingency Theory)

ทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงสถานการณ์ เป็นทัศนะของการบริหารจัดการ ซึ่งผู้บริหารจะนำมาปฏิบัติโดยขึ้นกับสถานการณ์ (Certo, 2000, p. 551) หรือเป็นแนวคิดการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นการปรับปรุงพฤติกรรมการบริหารจัดการตามสถานการณ์เฉพาะอย่างขององค์กร

อันประกอบไปด้วย เทคโนโลยี สภาพแวดล้อมภายนอก และบุคคลขององค์กร ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ในทุกกรณีโดยไม่ได้คำนึงถึงสถานการณ์เฉพาะอย่าง (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, สมชาย หิรัญกิตติ, ลัทธிகาล ศรีวะระมย์, สุดา สุวรรณภิรมย์ และ ชวลิต ประภาวนนท์., 2545, น. 47)

แกรนโดรี (Grandori, 1987, p. 121) กล่าวสรุปทฤษฎีนี้ไว้ว่าการอยู่รอดขององค์กรรวมไปถึงความสำเร็จขององค์กรนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับเปลี่ยนขององค์กรต่อสถานการณ์สภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรในด้านต่างๆ โดยการปรับเปลี่ยนที่สำคัญได้แก่ การปรับโครงสร้างองค์กร และการปรับแผนกลยุทธ์/พฤติกรรมขององค์กร นอกจากนี้ ลอเรนซ์ และ ลอชส์ (Lawrence and Lorsch, 1967) ชี้แจงว่าทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงสถานการณ์นี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ในโลกนี้ไม่มีรูปแบบโครงสร้างองค์กร หรือแผนกลยุทธ์องค์กรใดที่จัดได้ว่าดีที่สุดเพียงหนึ่งเดียว แต่ทว่าขึ้นอยู่กับแต่ละองค์กรที่จะเลือกนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์สภาวะแวดล้อมขององค์กรในเวลานั้นๆ

อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1995, pp. 10-11) กล่าวว่าทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงสถานการณ์นี้ เป็นที่มาที่สามารถใช้อธิบายถึงที่มาของการที่องค์กรต่างๆ เลือกที่จะหันมาให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อองค์กรด้วยเช่นกัน เช่น การรวมตัวกันของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเดียวกันเพื่อผลประโยชน์ในการต่อรองทางการค้า เป็นต้น

ถึงแม้ว่าทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงสถานการณ์จะมีความคล้ายคลึงกันกับทฤษฎีการแลกเปลี่ยนที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้นี้ข้างต้น เบิร์นส์ และ มาเน่ (Burns and Manet, 1984) ได้ชี้แจงไว้ว่าทั้ง 2 ทฤษฎีมีความแตกต่างตรงที่แรงจูงใจพื้นฐานที่ผลักดันให้องค์กรปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตน โดยทั้งนี้สามารถอธิบายความต่างได้จากช่วงของวงจรชีวิตขององค์กร กล่าวคือ ความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาแลกเปลี่ยนทรัพยากรขององค์กรเพื่อความอยู่รอดขององค์กรนั้นส่วนมากมักเกิดขึ้นในช่วงต้นชีวิตองค์กรเมื่อริเริ่มดำเนินงานใหม่ๆ ในขณะที่เมื่อองค์กรเติบโตขึ้นและมีความมั่นคงในระดับหนึ่งแล้วจึงเริ่มที่จะมีความต้องการหรือมีความพร้อมรับแรงผลักดันจากสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1995, p. 12) กล่าวว่า ในขณะที่ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนให้ความสำคัญกับการปรับวิธีการทำงานอย่างสมยอมและการติดต่อร่วมงานอย่างไม่เป็นทางการ ทว่าทางด้านทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงสถานการณ์จะให้ความสำคัญกับการจัดระบบและปรับโครงสร้างการประสานงานให้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเพื่อตอบรับกับความต้องการที่จะร่วมมือกับองค์กรต่างๆ

ทฤษฎีนี้สามารถนำมาอธิบายการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมได้ กล่าวคือ การเข้าร่วมจับมือกันในการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ เพื่อสังคม สามารถจัดได้ว่าเป็นกลยุทธ์ขององค์กรในลักษณะหนึ่งในการบริหารจัดการ โดยที่องค์กรพร้อมเปิดรับสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นทางการ ซึ่งอาจได้แก่ การปรับโครงสร้างองค์กร การปรับแผนงานองค์กร หรือการบริหารทรัพยากร อันเป็นผลกระทบจากการตกลงร่วมงานกับองค์กรอื่นๆ ทั้งหมดนี้องค์กรจะกระทำไปเพื่อความอยู่รอดขององค์กร หรือเพื่อเป้าหมายความสำเร็จที่มากยิ่งขึ้นของโครงการความร่วมมือนั้นๆ ตามเป้าประสงค์ขององค์กรที่ได้มีการตกลงร่วมกันไว้กับองค์กรที่เป็นหุ้นส่วน

### 1.3 แนวคิดการประสานงาน (Coordination)

นักวิชาการได้นิยามความหมายของ “การประสานงาน” ไว้หลากหลายทัศนะ โดยสามารถแบ่งออกตามกลุ่มความหมาย ได้ดังนี้

#### กลุ่มความหมายที่เน้นการสร้างสำนึกร่วม

ไฮแมนน์ และคณะ (Haimann; Scott; and Connor, 1982, p. 220) กล่าวว่า การประสานงานเป็นความพยายามร่วมมือกันอย่างมีจิตสำนึกที่จะเชื่อมโยงกิจกรรมต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้กิจกรรมต่างๆ สำเร็จตามเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนดไว้

จอห์น เอริกสัน (Erikson, 2001, p. 3) ได้กล่าวถึงการประสานงานในด้านการพัฒนาช่วยเหลือไว้ว่า ได้แก่กิจกรรมระหว่างหุ้นส่วนตั้งแต่ 2 หน่วยงานหรือองค์กรขึ้นไปที่ต้องการร่วมบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกัน หรือปรับนโยบาย โครงการ ขั้นตอนการดำเนินงาน และวิถีปฏิบัติให้ไปในทางเดียวกัน เพื่อก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในงานการพัฒนาต่อกลุ่มเป้าหมาย

สุธี สุทธิสมบุญ และ สมาน รังสิโยภษฎ์ (2542, น. 72) อธิบายว่าการประสานงานหมายถึง การจัดระเบียบการทำงานเพื่อให้ส่วนงาน และให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ เข้ามาร่วมมือกันปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อนกัน ชัดแย้งหรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กรนั้น อย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ

#### กลุ่มความหมายที่เน้นการสร้างระบบบริหารร่วมกัน

แคทเธอริน ออเทอร์ และ เจอรัลด์ เฮกจ์ (Alter and Hage, 1993, pp. 82-87) กล่าวถึงการประสานงานระหว่างองค์กรไว้ว่า คือการร่วมมือในการสร้างระบบการทำงานระหว่าง

กันให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประกอบกับการสร้างความสัมพันธ์ที่มีคุณภาพของบุคลากรในการทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการความร่วมมือด้วยประสิทธิภาพสูงสุด

นิตยา เงินประเสริฐศรี (2529, น. 56) ให้ความหมายของการประสานงานไว้ว่า เป็นกระบวนการในการบริหารอย่างหนึ่ง ซึ่งบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไป ได้ร่วมมือทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยการผสมผสานความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ทุน วัตถุประสงค์ ฯลฯ เข้าด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้อาศัยความร่วมมือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการทำงานให้สำเร็จ มีการร่วมมือประสานงานทั้งในแนวดิ่ง (ตามสายบังคับบัญชา) และตามแนวนอน (ตามตำแหน่งหน้าที่การงานที่อยู่ในระดับเดียวกัน เท่ากัน หรือใกล้เคียงกัน) นอกจากนี้ยังมีการร่วมมือประสานงานโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวอีกด้วย

เรวัตร์ ชาตรีวิศิษฎ์ (2539, น. 21) กล่าวถึงการประสานงาน ว่าหมายถึงความร่วมมือประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น มีการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการทำงาน และการประสานงานในทุกระดับ การร่วมมือประสานงานเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จ บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร การประสานงานจะต้องพยายามให้ผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายมีความเข้าใจในการเข้ามาร่วมงานกันอย่างพร้อมเพียง ข้อตกลงที่สำคัญยิ่งของการประสานงานคือ ความร่วมมือ ซึ่งเป็นเรื่องของจิตใจในการทำงานร่วมกัน

#### กลุ่มความหมายที่เน้นการมีข้อตกลงร่วมกัน

เออเนสต์ อาร์ อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1995, p. 21) ได้กล่าวถึงการประสานงานระหว่างองค์กรไว้ว่า เป็นการทำงานร่วมกันภายใต้ข้อตกลงที่ปรับเข้าหากัน อันก่อให้เกิดการทำงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้บรรลุผลลัพธ์อันเป็นประโยชน์ร่วมกัน

วิชัย โถสุวรรณจินดา (2535, น. 80) ได้ให้ความหมายของการประสานงานไว้ว่า หมายถึง การสื่อทำความเข้าใจ ความคิด ความรู้สึกไปสู่ความเข้าใจในเป้าหมายระหว่างบุคคลต่อบุคคล กลุ่มต่อกัน บุคคลต่อกัน หรือระหว่างองค์กรเข้าด้วยกัน เพื่อให้การบริหารงานดำเนินไปอย่างสอดคล้อง หรือตรงกับวัตถุประสงค์ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน

จากคำนิยามที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ผู้ศึกษาสามารถสรุปความหมายของ “การประสานงาน” ได้ว่า เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในการบริหารองค์กร โดยมีบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือองค์กรตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป ได้ร่วมมือกันในการสร้างระบบการทำงานระหว่างกันในกิจกรรมหนึ่งๆ อย่างมีความเชื่อมโยง สอดคล้อง และสัมพันธ์กัน โดยมีการตกลงร่วมกันในการผสมผสาน

ปัจจัยการบริหารต่างๆ ทั้งความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ทุน วัตถุประสงค์ ฯลฯ เข้าด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ และปรับเปลี่ยนการทำงานให้ไปในทิศทางเดียวกัน รวมไปถึงการสร้างจิตสำนึก ร่วมกันเพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ร่วมกันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

แนวคิดนี้นำมาอธิบายการเป็นหุ้นส่วนได้ กล่าวคือ การประสานงานเป็นปัจจัยในการบริหารที่แต่ละหุ้นส่วนการพัฒนาต้องให้ความสำคัญ ทั้งในส่วนระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ ไม่ว่าจะเป็นทั้งในงานด้านการกำหนดนโยบาย หรือการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ จัดทำและบริหารโครงการหรือกิจกรรมร่วมกัน เนื่องจากการประสานงานจะเป็นแนวทางที่จะช่วยขับเคลื่อนให้การดำเนินงานต่างๆ เหล่านั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ราบรื่น ลดการเกิดปัญหา มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จในโครงการความร่วมมือ

#### 1.4 แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2542, น. 138) กล่าวถึงการกระจายอำนาจไว้ว่า คือ การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาขีดความสามารถจากที่เคยเน้นภาครัฐเป็นจุดศูนย์กลาง ให้มาเป็นประชาชนที่จะมีบทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค และคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนที่จะกำหนดอนาคตของตนเอง

โกวิท พวงงาม (2542, น. 13) ให้ความหมายของ “การกระจายอำนาจ” ว่าหมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงาน รับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง

จากนิยามและความหมายข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า “การกระจายอำนาจ” คือ การดำเนินการเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาขีดความสามารถ และถ่ายโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากที่เคยเน้นภาครัฐเป็นจุดศูนย์กลาง ออกไปให้ประชาชน หรือชุมชนต่างๆ รับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระ โดยถือเป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนที่จะกำหนดอนาคตของตนเอง

ทั้ง อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1995, p. 17) และ เก็ดเดส (Geddes, 1998, p. 101) ได้ให้ทัศนะมุมมองเกี่ยวกับการกระจายอำนาจขององค์กร ที่มีความสัมพันธ์กันกับการทำงานประสานกันระหว่างองค์กรไว้ว่า รูปแบบหรือโครงสร้างขององค์กรมีผลต่อการทำงานร่วมกับองค์กร

อื่น กล่าวคือองค์กรที่มีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง (centralized) มาก จะมีการเปิดรับสู่การร่วมงานกับองค์กรอื่นน้อยกว่าองค์กรที่มีรูปแบบการดำเนินงานหรือโครงสร้าง ที่มีการกระจายอำนาจจากศูนย์กลาง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการที่องค์กรที่มีลักษณะดังกล่าวมีประสบการณ์ในเชิงบวกในการดำเนินการประสานงานภายใน จึงมีแนวโน้มที่จะเปิดรับสู่การร่วมงานกับองค์กรอื่นๆ มากกว่า

แนวคิดนี้นำมาอธิบายการเป็นหุ้นส่วนได้ กล่าวคือ เมื่อภาครัฐตระหนักถึงความสำคัญของการเปลี่ยนจุดศูนย์กลางของการพัฒนาจากเดิมที่เคยเน้นภาครัฐเป็นจุดศูนย์กลาง ออกไปให้ประชาชนหรือชุมชนต่างๆ เพื่อการกำหนดอนาคตของตนเอง รวมไปถึงจุดประสงค์ในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนและกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนา ภาครัฐจะมีการถ่ายโอนกิจการบริการสาธารณะบางส่วนออกไปให้องค์กรอื่นๆ และภาคประชาชน ได้เข้ามาร่วมกันจัดทำในฐานะของหุ้นส่วนทางสังคม โดยมีการตกลงในเป้าหมายร่วมกัน รับผิดชอบร่วมกัน มีการแบ่งปันความรับผิดชอบ และทรัพยากรระหว่างกัน

#### 1.5 แนวคิดการมีส่วนร่วมทางสังคม (Social Participation)

นักวิชาการได้นิยามความหมายของ “การมีส่วนร่วม” ไว้หลากหลายทัศนะ ดังนี้

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2542, น. 138) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมทางสังคมไว้โดยชี้ให้เห็นว่าสามารถแบ่งแยกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของโครงการ ส่วนความหมายในลักษณะที่ 2 เป็นการมีส่วนร่วมในด้านการเมือง ซึ่งเน้นการส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยเน้นการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนหรือชุมชนในการจัดการเพื่อหาผลประโยชน์ของชุมชนเอง ซึ่งสอดคล้องกับ ปรัชญา เวสารัชช์ (2545, น. 4) ที่ระบุถึงขีดความสามารถของประชาชนว่า เป็นการใช้ที่ประชาชนได้ใช้ความพยายามหรือใช้ทรัพยากรบางอย่างของตน เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน เงินทุน วัสดุ ในกิจกรรมการพัฒนา โดยผลของการมีส่วนร่วมจะทำให้ประชาชนหลุดพ้นจากการเป็นเพียงผู้รับผลจากการพัฒนา และเป็นผู้กระทำให้เกิดกระบวนการพัฒนา ทั้งนี้การมีส่วนร่วมเป็นได้ทั้งวิธีการที่นำไปสู่การพัฒนาและเป็นเป้าหมายของการพัฒนาด้วย

ในส่วนของขั้นตอนการมีส่วนร่วมนั้น สมบูรณ์ โอฟารกิจเจริญ (2547, น. 11) ได้ระบุว่า ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การเริ่มคิด เริ่มวางแผน เริ่มปฏิบัติการ

รวมทั้งร่วมติดตามและประเมิน ซึ่งผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็นที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายนั้นๆ

จากความหมายของการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมทางสังคม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนการพัฒนาต่างๆ ในทุกขั้นตอนของโครงการ ตั้งแต่การเริ่มคิด การวางแผน การปฏิบัติการดำเนินงาน รวมทั้งการติดตามและประเมินผล ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจหรือคืนอำนาจจากส่วนกลางในการพัฒนาให้แก่ภาคส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนให้มีส่วนร่วมในกำหนดอนาคตของตนเอง เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของในงานโครงการพัฒนา เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดนี้นำมาอธิบายการเป็นหุ้นส่วนได้ กล่าวคือ การที่ภาครัฐมีการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมนั้น เป็นพื้นฐานที่สำคัญที่เปิดสู่การดำเนินการเป็นหุ้นส่วนในงานพัฒนากับภาคส่วนทางสังคมต่างๆ โดยเฉพาะภาคประชาชน ทั้งนี้เพื่อยุติบทบาทของภาครัฐในอดีตที่ผูกขาดงานด้านการพัฒนาสังคม และมุ่งสู่การตกลงร่วมกันกับหุ้นส่วนทางสังคมอื่นๆ ตั้งแต่ในวัตถุประสงค์ ไปจนถึงการแบ่งปันความรับผิดชอบในการตัดสินใจของงานในโครงการ เพื่อประสิทธิภาพของงานการพัฒนาสังคมในทุกๆ ด้าน

#### 1.6 แนวคิดการเสริมพลัง (Empowerment)

คำว่า การสร้างเสริมพลังอำนาจ (Empowerment) มาจากภาษาลาตินว่า “potere” ที่แปลว่า มีความสามารถ ส่วน “em” เป็นคำนำหน้าที่แปลว่า “เป็นสาเหตุให้” หรือ “ทำให้เกิดด้วย” ซึ่งตามความหมายของ “em” เป็นการสะท้อนความหมายของ “กระบวนการ” และในส่วนคำต่อท้าย “ment” หมายถึง “ผลลัพธ์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม สิ่งของ หรือการกระทำที่เกิดขึ้น” ดังนั้น Empowerment น่าจะหมายถึง กระบวนการที่สะท้อนให้เห็นความสามารถของบุคคลในการที่จะตั้งสิ่งที่มีอยู่ภายในตัวเองในการควบคุม จัดการสร้างอิทธิพลกับตนเอง และ สังคมรอบข้างอันจะส่งผลเป็นรูปธรรมต่อชีวิตตนเอง

จากการศึกษาของ วิชัย ชูจิต (www.gotoknow.org/blog/whch8435/22229, 2550) ได้อ้างอิงงานของ Rappaport ที่ได้เสนอแนวคิดเรื่องพลังอำนาจทางจิตวิทยา ว่าเป็นการมองความเชื่อของบุคคลที่มีต่อความสามารถ ศักยภาพของตนเอง ต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ในเชิงการเข้าไปร่วมควบคุม จัดการสถานการณ์หรือสิ่งแวดล้อมในชุมชน โดยองค์ประกอบที่ต้องมีในจิตวิทยาของการเสริมพลังอำนาจ คือการมองหรือดำรงชีวิตเชิงรุก (Proactive approach to life)

ความรู้สึกเชื่อมั่นในความสามารถและการควบคุมตนเอง การเชื่อในตนเองและการเมือง การรับรู้ศักยภาพตนเอง การเชื่อในศูนย์อำนาจความเชื่อ (Focus of control) และการยกย่องตนเอง การมีส่วนร่วมในสังคมและการเมือง ทั้งนี้ในทัศนะของ Rappaport ในด้านจิตวิทยาสังคม “การสร้างเสริมพลังอำนาจ” คือ การมุ่งที่จะสร้างเสริมความเป็นไปได้ของบุคคลในการที่จะควบคุมชีวิตตนเอง ส่วน “อำนาจ” นั้นหมายถึง ความสามารถในการทำนาย ควบคุม และมีส่วนร่วมกับสังคมแวดล้อม แล้วทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรมขึ้น ดังนั้นการสร้างเสริมพลังอำนาจ หมายถึง กระบวนการที่เชื่อให้บุคคล และชุมชนมีอำนาจที่จะนำเอาอำนาจไปดำเนินการต่อเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงชีวิตและสิ่งแวดล้อม

ฉัญธิตา พุ่มอิม (2546, น. 27) ได้ให้ความหมายการเสริมพลัง ว่าเป็นกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้บุคคลมีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความเป็นอิสระ รู้สึกว่าตนเองมีคุณค่า และสามารถทำให้ผู้อื่นยอมรับ ชื่นชมตนเองได้ เป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสิ่งแวดล้อม โดยมีการเปิดโอกาสให้บุคคลได้แสดงความสามารถ มีการเพิ่มพูนศักยภาพของบุคคล ให้ปฏิบัติงานได้สำเร็จตามเป้าหมาย โดยมีการปรับสิ่งแวดล้อมรอบตัวทั้งในการดำรงชีวิต ในการทำงาน เพื่อให้เกิดความสำเร็จ มีการสนับสนุนในเรื่องทรัพยากร ข้อมูล ข่าวสาร สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เป็นต้น

กิติวิภา สุวรรณรัตน์ (2545, น. 52) ได้ให้ความหมายการสร้างเสริมพลังว่า หมายถึง กระบวนการพัฒนาบุคคล กลุ่ม หรือชุมชน ให้มีพลังเข้มแข็งในการดำเนินชีวิตของตนได้อย่างเหมาะสมตามสภาพสังคมที่ตนอยู่ การสร้างพลังในตนเองนี้เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้บุคคล กลุ่ม หรือชุมชน มีความเชื่อมั่นในตนเอง รู้สึกว่าตนเองมีคุณค่าและสามารถดึงพลัง และศักยภาพที่มีอยู่ในตนเองออกมาใช้ ในกระบวนการสร้างพลังในตัวเองนี้จะต้องให้บุคคล กลุ่ม หรือชุมชน ได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา วางแผนแก้ไขปัญหาและร่วมแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ตลอดจนมีการพัฒนาวิธีการที่จะแก้ไขอุปสรรคปัญหาให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตนเองต้องการได้อย่างเหมาะสม

กล่าวโดยสรุป การสร้างเสริมพลัง หมายถึง การที่บุคคล กลุ่ม หรือ ชุมชน มีความรู้สึกเชื่อมั่น ตระหนักถึงคุณค่าในตัวเอง รู้สึกว่าตัวเองมีคุณค่าสามารถทำให้ผู้อื่นยอมรับ ชื่นชมตนเองได้ด้วยพลังภายในตัวเอง และสามารถนำพลังภายในนั้นมาใช้เพื่อการเปลี่ยนแปลงชีวิตให้มีประสิทธิภาพด้วยตนเอง

### การสร้างเสริมพลังในงานพัฒนา

ในบริบทของงานพัฒนา เพนย์ (Payne, 1997, p. 266) กล่าวว่าไว้ว่าแนวคิดการสร้างเสริมพลังนั้นมุ่งที่จะช่วยให้ประชากรกลุ่มเป้าหมายในงานพัฒนาสร้างเสริมอำนาจในการตัดสินใจ และมีบทบาทในกิจกรรมในชีวิตของตน โดยการลดกำแพงที่ขวางกั้นอำนาจนั้นลง ทั้งนี้ อาจมาจากสังคมแวดล้อมหรือจากตนเอง ซึ่ง เพนย์ (Payne, 1997, p. 297) ชี้แจงว่าเป็นการปรับเปลี่ยนจากมุมมองเดิมๆ ของงานสังคมสงเคราะห์ที่เชื่อว่างานการพัฒนาสังคมต้องอาศัยพลังจากภาคส่วนอื่นๆ เท่านั้น

ครอฟอร์ด และ เบเรสฟอร์ด (Croft and Beresford, 1994, pp. 60-62) ชี้แจงไว้ว่าการนำเอาประชากรกลุ่มเป้าหมายของงานพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนโครงการเป็นสิ่งที่ดี เนื่องจากภาคประชาชนเองนั้นล้วนอยากมีปากเสียงในการตัดสินใจหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่จะมีผลกระทบต่อพวกเขา ซึ่งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนี้เป็นการแสดงถึงคุณค่าอภิปไตยในงานพัฒนาสังคม เนื่องจากก่อให้เกิดการได้มาซึ่งโครงการพัฒนาสังคมที่ตรงต่อความต้องการมากขึ้น และบรรลุจุดหมายพัฒนา ทั้งนี้ในมุมมองของ ครอฟอร์ด และ เบเรสฟอร์ด ปัจจัยหลักสำคัญ 4 ประการในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในงานพัฒนา ประกอบไปด้วย

1. การเสริมพลังอำนาจในตนเอง (Empowerment) ซึ่งรวมไปถึงการปลดปล่อยและสามารถทำให้ประชาชนเข้ามาควบคุมดูแลเรื่องที่เกิดผลกระทบต่อชีวิตตนเอง
2. การควบคุม (Control) เพื่อกำหนดความต้องการของตนเอง และมีบทบาทหรือปากเสียงในขั้นตอนการตัดสินใจและวางแผน
3. การเสริมสร้างทรัพยากรส่วนบุคคล (personal resources) สำหรับการเสริมสร้างพลังในตนเอง อันได้แก่ การพัฒนาความมั่นใจ ทศนคติที่ดีต่อตนเอง จุดมุ่งหมาย ความรู้ และทักษะต่างๆ
4. การปรับองค์กรให้เปิดรับสู่แนวคิดการมีส่วนร่วม (open to participation)

แนวคิดนี้มีเนื้อหาที่ต่อเนื่องมาจากแนวคิดการกระจายอำนาจ และแนวคิดการมีส่วนร่วม ซึ่งสามารถนำมาอธิบายการเป็นหุ้นส่วนได้ กล่าวคือ เมื่อภาคประชาชนก้าวเข้ามามีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการพัฒนา หุ้นส่วนของภาคประชาชนที่เป็นภาครัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการโครงการพัฒนา ควรที่จะต้องมีการถ่ายทอดความรู้ มีการวางรากฐานในการพัฒนาเสริมสร้างทรัพยากรในด้านต่างๆ ให้กับประชาชนมีความสามารถในการบริหารจัดการตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้โครงการพัฒนามีความยั่งยืน และคุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มเป้าหมายนั้นๆ ดีขึ้น

### 1.7 แนวคิดสวัสดิการแบบบูรณาการ (Welfare Mix)

แนวคิดสวัสดิการแบบบูรณาการได้เริ่มมีการกล่าวถึงกันมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 สืบเนื่องมาจนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 21 ได้เกิดกระแสการตื่นตัวของแนวคิดนี้มากยิ่งขึ้นในประเทศตะวันตกแถบยุโรป และมีความใกล้เคียงกับแนวคิดสวัสดิการพหุลักษณะ (Welfare Pluralism) ในประเทศอเมริกา แนวคิดนี้มักจะถูกกล่าวถึงในมิติของการปฏิรูประบบการเมือง การปกครอง การเงินการคลังเพื่อสังคม และนโยบายสังคมที่ผสมผสานกับนโยบายเศรษฐกิจมาเป็นนโยบายสวัสดิการสังคมในรูปแบบใหม่นี้ รวมไปถึงการจัดปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนผู้จัดบริการสวัสดิการสังคม เป็นแนวคิดใหม่ที่มีการให้คำนิยาม “สวัสดิการแบบบูรณาการ” ดังนี้

พีท เอค็อค (Alcock, 2000, pp. 131-132) ได้ให้คำนิยาม “สวัสดิการแบบบูรณาการ (Welfare Mix)” ไว้ว่าหมายถึง การจัดสวัสดิการที่ไม่ได้มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเพียงฝ่ายเดียว มาจากความร่วมมือ และการพัฒนาของผู้จัดบริการสวัสดิการสังคมจากภาคส่วนต่างๆ ที่แตกต่างกัน ทั้งภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน (Private welfare) และภาคอาสาสมัคร (Voluntary welfare) ได้มีการดำเนินการและเจริญเติบโตคู่กันเรื่อยมา เป็นความสัมพันธ์ที่ต่างตอบแทนกัน และมีการแลกเปลี่ยนกันระหว่างภาครัฐ กับภาคส่วนต่างๆ โดย พีท เอค็อค ได้ให้คำนิยามนี้จากบริบทสังคมประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งในยุโรปตะวันตกที่มีการใช้แนวคิดสวัสดิการแบบบูรณาการ เมื่อพิจารณาคำนิยามของ พีท เอค็อค แล้วพบว่า คำนิยามนี้มีความใกล้เคียงกับแนวคิดการจัดสวัสดิการภายใต้บริบทสังคมไทยที่ อภิญา เวชยชัย (www.thainhf.org, 2550) เสนอไว้ ดังนี้

การจัดสวัสดิการไม่ควรใช้การให้เป็นรูปแบบหลักแบบเดียว ระบบสวัสดิการสังคมไทยจึงควรมีการออกแบบที่หลากหลาย สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหา และเข้าถึงความยากลำบาก และซับซ้อนของคนที่ประสบปัญหาต่างกลุ่มต่างความต้องการมากขึ้น...การสร้างระบบสวัสดิการสังคมจึงต้องพิจารณาต้นทุนที่มีคุณค่าอยู่แล้วในสังคม คือ ทุนทางสังคม สอดคล้องกับความจริงในบริบทสังคมไทย เป็นคุณค่าเชิงความสัมพันธ์ และปฏิสัมพันธ์ของคนทุกภาคส่วนในสังคมที่มีภูมิความรู้ ประสบการณ์ วัฒนธรรมเกื้อกูลดำรงอยู่ และพัฒนาระบบสวัสดิการที่เกิดจากฐานของครอบครัว หรือชุมชนที่มีศาสนา เป็นแกนอย่างเหมาะสม สอดคล้องกัน อีกทั้งต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบของบุคคล และกลุ่มคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การจัดสวัสดิการจึงไม่ควรมีรูปแบบใดรูปแบบเดียว แต่ควรจะมีการดำเนินงานโดยภาคีหลายภาคส่วน ทั้งรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละภาคีจะมีแนวโน้มที่สัมพันธ์กัน

บนฐานความสัมพันธ์ใหม่ที่เท่าเทียม เป็นหุ้นส่วนในการจัดการทางสังคมร่วมกัน และร่วมมือกันในการทำงานได้มากยิ่งขึ้น

แนวคิดนี้นำมาอธิบายการเป็นหุ้นส่วนได้ โดยสามารถใช้การสรุปความหมายของแนวคิด “สวัสดิการแบบบูรณาการ” โดย วริษฐา แก้วเกตู (2550, น. 19) ได้ กล่าวคือ เป็นการจั้ดสวัสดิการที่เข้าถึงปัญหาและความต้องการของกลุ่มคนที่หลากหลาย มาจากฐานครอบครัว และชุมชนที่มีสถาบันศาสนา เป็นแกนยึดเหนี่ยว มีระบบความสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกันของคนในทุกภาคส่วนในสังคม ทั้งหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอาสาสมัคร องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชน มาดำเนินงานร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ต่างฝ่ายต่างตอบแทนกัน บนฐานความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนการพัฒนาสวัสดิการอย่างเท่าเทียมกัน

### 1.8 แนวคิดเครือข่าย (Network)

แคทเธอริน ออเทอร์ และ เจอรัลด์ เฮก (Alter and Hage, 1993, p. 46) ได้ให้นิยามของ “เครือข่าย” ไว้ว่า คือ รูปแบบทางสังคมที่เปิดโอกาสให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เพื่อการแลกเปลี่ยน การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และการร่วมกันทำงาน โดยเครือข่ายจะประกอบไปด้วยองค์กรจำนวนหนึ่งซึ่งมีอาณาเขตที่แน่นอนหรือไม่ก็ได้ แต่ทว่าองค์กรเหล่านี้จะมีฐานะที่เท่าเทียมกัน

กาญจนา แก้วเทพ (2528, น. 61-65) ได้ให้ความหมายของคำว่าเครือข่ายไว้ว่า เครือข่ายเป็นรูปแบบหนึ่งของการประสานบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรต่างๆ ที่มีทรัพยากรและเป้าหมายของตนเองได้เข้ามาประสานงานอย่างมีระยะเวลาานพอสมควร แม้อาจจะไม่มีกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ แต่ก็จะมีรากฐานเอาไว้เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการที่จะขอความช่วยเหลือหรือขอความร่วมมือจากกลุ่มอื่นๆ เพื่อแก้ปัญหา ก็สามารถติดต่อกันได้ กลุ่มหรือองค์กรที่เข้าร่วมเป็นเครือข่ายจะมีปัจจัยบางอย่างร่วมกัน เช่น เป้าหมายเฉพาะหน้า ผลประโยชน์เฉพาะหน้า หรือกฎเกณฑ์บางอย่าง แต่การเข้าร่วมนั้นจะเป็นเพียงบางส่วนเลี้ยวเท่านั้น หรือเป็นการเข้าร่วมเพียงชั่วคราวเท่านั้น โดยที่แต่ละกลุ่มยังคงรักษาเอกลักษณ์ของตนเองเอาไว้ได้ และเมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “เครือข่าย” ในแง่ของเป้าหมายและวัตถุประสงค์แล้วจะสามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. เครือข่ายเป็นเทคนิคหรือเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งในการระดมทรัพยากรจากส่วนอื่นๆ ของเครือข่ายมาเพื่อใช้แก้ปัญหาเฉพาะหน้า การสร้างเครือข่ายในลักษณะนี้มักจะเป็นการคาดหวังที่จะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งกันและกัน โดยที่ถือผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มเป็นหลักและพร้อมจะสลายข่ายงานอื่นๆ เมื่อถึงเวลาวิกฤต (เนื่องจากเครือข่ายมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งในการทำงาน จึงพร้อมที่จะสละทิ้งหากหมดผลประโยชน์)

2. การสร้างเครือข่ายต้องเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของกลุ่มหรือขององค์กรตน เนื่องจากตระหนักถึงขีดจำกัดทางความสามารถของกลุ่มตนเองในการแก้ปัญหาต่างๆ โดยตามลำพัง ในแง่นี้นอกจากกลุ่มจะต้องพยายามรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองไว้แล้วก็ยังคงต้องพยายามรักษาเครือข่ายเอาไว้ด้วย เพราะเป็นส่วนประกอบที่จำเป็นของกลุ่ม การสร้างเครือข่ายในลักษณะนี้จะพบมากในวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมที่หมู่บ้านต่างๆ ต้องติดต่อประสานงานกันเพื่อแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือกันในยามวิกฤต หรือพบได้มากในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ๆ ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนต่างๆ ในการรณรงค์ประเด็นต่างๆ ในสังคม

3. การสร้างเครือข่ายเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างพลังสำหรับการแก้ปัญหา ร่วมกันทั้งในยามปกติและยามที่เกิดวิกฤต ซึ่งจะให้ความสำคัญแก่กลุ่มของตนและเครือข่ายในลักษณะที่เท่าเทียมกัน ในบางครั้งสามารถจะเสียผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองเพื่อพัฒนากลุ่มอื่นๆ ในเครือข่ายให้ก้าวหน้าขึ้นมาทัดเทียม ซึ่งทุกกลุ่มที่มา ร่วมกันเป็นเครือข่ายจะตระหนักว่า “พลังจากการมาร่วมมือกันนั้นมีความแข็งแกร่งกว่าพลังจากกลุ่มย่อยแต่ละกลุ่ม” ในลักษณะนี้ บรรดาถูกข่ายจึงไม่เพียงแต่ใช้ประโยชน์จากเครือข่ายเท่านั้น แต่จะพยายามสร้างศักยภาพของกลุ่มทุกกลุ่มที่อยู่ในเครือข่ายพร้อมกับพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น

นฤมล นิราทร (2543, น. 7-8) ได้อธิบายว่าเครือข่ายมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1. มีกลุ่มบุคคล หรือองค์กร
2. กลุ่มเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์ โดยที่การปฏิสัมพันธ์นั้นเป็นกระบวนการที่ประสานกลุ่มหรือบุคคลเอาไว้ สิ่งที่ได้จากการมีปฏิสัมพันธ์ คือ ข่าวสาร ข้อมูล ในรูปแบบต่างๆ ที่เป็นประโยชน์
3. มีการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน
4. มีความเป็นอิสระต่อกัน กล่าวคือ แต่ละกลุ่มจะมีเป้าหมายหรือกิจกรรมของตนอยู่แล้ว การเข้ามาร่วมเครือข่ายเป็นการเข้ามาร่วมเป็นบางส่วนเพื่อทำกิจกรรม หรือโครงการร่วมกัน เมื่อโครงการสำเร็จแล้วเครือข่ายก็อาจสลายตัวไปได้

จากความหมายของ “เครือข่าย” ข้างต้น สามารถสรุปการสร้างเครือข่ายได้ว่า คือ กิจกรรมในการก่อให้เกิดกลุ่ม (ซึ่งอาจจะเป็นกลุ่มองค์กร กลุ่มบุคคล) โดยองค์กรหรือบุคคลที่มีอิสระต่อกัน แต่มีเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร การจัดกิจกรรมโครงการ หรือการผลิตระหว่างองค์กรสมาชิก การจะสร้างให้เกิดเครือข่ายนั้น จำเป็นต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันมาก่อนหน้าที่จะทำความตกลงเป็นองค์กรเครือข่าย โดยที่การสร้างเครือข่ายอาจปรากฏในรูปของการจัดตั้งเป็นเครือข่ายใหม่ หรือการขยายเครือข่ายที่มีอยู่แต่เดิมก็ได้

แนวคิดนี้นำมาอธิบายการเป็นหุ้นส่วนได้ กล่าวคือ การทำงานเป็นเครือข่ายถือเป็นเทคนิค หรือกลยุทธ์ขององค์กรในการบริหารจัดการ ที่มีลักษณะใกล้เคียงและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการทำงานเป็นหุ้นส่วน ทั้งนี้การค้นหาคู่องค์กรที่มีเป้าหมายทางสังคมเหมือนกัน และทำการสร้างเครือข่ายการพัฒนาเอาไว้ จัดได้ว่าเป็นขั้นตอนแรกเริ่มและรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาความสัมพันธ์และการร่วมมือต่อไปสู่การทำงานแบบเป็นหุ้นส่วนทางสังคมต่อไปในอนาคต

จากการศึกษาทฤษฎีและแนวคิดทั้งหมดข้างต้นทำให้เกิดความเข้าใจถึงที่มาและลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กร ที่สามารถอธิบายถึงแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมได้ กล่าวคือ เราสามารถมองสาเหตุของการเข้ามาร่วมมือกันระหว่างองค์กรได้ว่าเป็นการแลกเปลี่ยนในสิ่งที่แต่ละองค์กรต้องการจากกันและกันตามทฤษฎีการแลกเปลี่ยน หรือเป็นการกระทำไปตามกลยุทธ์ขององค์กรซึ่งจะมีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงขององค์กร ทั้งนี้อาจกระทำไปเพื่อความอยู่รอดขององค์กร หรือเพื่อความสำเร็จของโครงการความร่วมมือตามทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงสถานการณ์ โดยที่แนวคิดการประสานงานเข้ามาช่วยอธิบายในฐานะของกระบวนการบริหารองค์กร หรือปัจจัยการบริหารที่จะช่วยขับเคลื่อนให้การทำงานร่วมกันเป็นหุ้นส่วนสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น

ในส่วนของมุมมองการร่วมมือเป็นหุ้นส่วนทางสังคมกับองค์กรอื่นๆ ของภาครัฐ ที่เคยผูกขาดงานด้านสวัสดิการสังคมแต่ผู้เดียวในอดีต แนวคิดการกระจายอำนาจ และแนวคิดการมีส่วนร่วมทางสังคม ได้แสดงให้เห็นถึงทัศนคติและมิติการทำงานของภาครัฐ ที่เปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับการร่วมงานกับองค์กรทางสังคมอื่นๆ และที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ ภาคประชาชนและชุมชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของงานพัฒนา ผ่านการสร้างเชื่อมั่น และก่อให้เกิดการตระหนักในคุณค่าของตนเอง ตามแนวคิดการเสริมพลัง โดยการที่ภาครัฐมีการเปิดให้ทุกภาคส่วนเข้ามาแลกเปลี่ยน และเรียนรู้ร่วมกันเป็นหุ้นส่วนในการจัดทำดำเนินงานพัฒนาสวัสดิการสังคมที่หลากหลายมากยิ่งขึ้นดังกล่าว เป็นไปตามแนวคิดสวัสดิการแบบบูรณาการ ทั้งนี้การทำงาน

ร่วมกันของแต่ละภาคส่วนนั้นอาจมีรูปแบบลักษณะของการร่วมงานเป็นแบบเครือข่าย ที่เป็นการรวมตัวกันทำกิจกรรมขององค์กรต่างๆ ที่มีเป้าหมายร่วมกัน ตามแนวคิดเครือข่าย ซึ่งจะเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาความสัมพันธ์และการร่วมมือต่อไป ผู้การทำงานแบบเป็นหุ้นส่วนทางสังคมต่อไปในอนาคต

## ตอนที่ 2 วิวัฒนาการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ทั้งจากต่างประเทศ และในประเทศไทย

เพื่อทำความเข้าใจถึงที่มาของการทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ผู้ศึกษาจึงได้ทำการรวบรวมข้อมูลทางด้านวิวัฒนาการจากอดีตสู่ปัจจุบันของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ทั้งในมิติของความเป็นสากลและบริบทของประเทศไทย โดยผู้ศึกษาได้ทำการเรียงลำดับและจำแนกหัวข้อต่างๆ ไว้ดังต่อไปนี้

- 2.1 ความหมายของการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม
  - 2.2 พัฒนาการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม
  - 2.3 พัฒนาการของหุ้นส่วนทางสังคมในงานด้านนโยบายสวัสดิการสังคมในสหภาพยุโรป
  - 2.4 พัฒนาการของหุ้นส่วนทางสังคมในระบบสวัสดิการสังคมไทย
  - 2.5 การเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในยุคโลกาภิวัตน์
- ซึ่งแต่ละหัวข้อมีเนื้อหา สาระสำคัญ และรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### 2.1 ความหมายของการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม

การเป็นหุ้นส่วน หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือองค์กรซึ่งเข้าร่วมในการประสานความร่วมมือ การแบ่งปันสิทธิประโยชน์ และความรับผิดชอบ โดยอาจมีหรือไม่มีการทำสัญญาร่วมมือกันอย่างเป็นทางการ แต่ทว่าต่างมีเป้าหมายร่วมกัน รู้สิทธิรับผิดชอบร่วมกัน และตระหนักถึงคุณค่าในงานที่ทำร่วมกัน หรืออาจกล่าวได้ว่าการเป็นหุ้นส่วน คือ การทำงานที่มุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน โดยทั้ง 2 ฝ่ายต่างได้รับประโยชน์จากผลสำเร็จของการร่วมมือประสานงานกันนั้น ([http://www.fda.gov/ora/partnership\\_agreements/pa\\_concept.htm](http://www.fda.gov/ora/partnership_agreements/pa_concept.htm), 2550) ทั้งนี้ สารานุกรมเสรี อย่าง Wikipedia ([http://en.wikipedia.org/wiki/Public/social/private\\_partnership](http://en.wikipedia.org/wiki/Public/social/private_partnership), 2550)

ได้ระบุไว้ว่า หุ้นส่วนทางสังคม อาจไม่จำเป็นต้องเป็นแค่การเป็นหุ้นส่วนระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรเอกชนเท่านั้น แต่ทว่ายังรวมไปถึงองค์กรทางสังคมอื่นๆ ที่มีจุดมุ่งหมายร่วมกัน และมาร่วมตัวกันเพื่อจัดทำและบริหารโครงการหรือกิจกรรมสำหรับสังคม โดยการปกป้อง สนับสนุน และพัฒนาโอกาสของผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคม

ในมุมมองของภาคธุรกิจ ยูดา รักไทย และ สุภาวดี วิฑยะประพันธ์ (2544, น. 11) ให้คำนิยามไว้ว่า การเป็นหุ้นส่วน หมายถึง การที่บริษัทต่างๆ ตกลงร่วมมือกันในการดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง ที่พวกเขาไม่อาจบรรลุถึงความต้องการเป้าหมายนั้นได้ ถ้าไม่มีการร่วมมือกับผู้อื่น เนื่องจากมีข้อจำกัดทางทรัพยากร อันได้แก่ กำลังคน กำลังเงิน เทคโนโลยี ฯลฯ หรือมีความเชื่อว่า การสร้างพันธมิตรจะทำให้ตนมีโอกาสประสบความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจมากกว่าการดำเนินงานแต่เพียงลำพัง

ด้านการทำงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แอนโทนี่ เบ็นเน็ต (Bennett, 1998) กล่าวในบทความเรื่อง “หุ้นส่วนที่ยั่งยืนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการให้บริการสาธารณะ” (Sustainable Public/Private Partnerships for Public Service Delivery) ว่า “หุ้นส่วน” หมายความว่า ความรวมถึง กระบวนการและกลไกที่ก่อให้เกิดการปรึกษาหารือ และความร่วมมือมากยิ่งขึ้นระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับผู้แทนภาคเอกชนในเรื่องนโยบายของรัฐ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติ หรือที่กว้างไปกว่านั้น คือการดำเนินการของภาครัฐที่จะปรับปรุงสิ่งแวดล้อมที่จะเอื้ออำนวยต่อกิจกรรมภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน นอกจากนี้คำว่า “หุ้นส่วน” ยังสามารถใช้อธิบายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ที่หน่วยงานของรัฐและเอกชนมีส่วนร่วมกันในด้านทุน (ค่าใช้จ่าย) และ/หรือ ความเสี่ยง (การลงทุนร่วม) โดยมีการวางแผนและเจรจาต่อรองร่วมกัน ซึ่งก่อให้เกิดหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนขึ้น

นอกจากนี้ในมุมมองทางด้านสังคม Office of Chief Researcher ในสังกัดของ Scottish Executive (2002, pp. 6-7) ได้อธิบายความหมายของ “หุ้นส่วนทางสังคม” (Social partnership) ไว้ว่า คือ การรวมตัวกันของตัวแทนจากกลุ่มบุคคลในชุมชน หรือจากองค์กร ที่ทำงานด้านสังคม (civic society) และยังรวมไปถึงภาคส่วนอื่น ที่ต้องการเข้าร่วมทำงานเป็นหุ้นส่วนในงานเพื่อสังคมงานใดงานหนึ่ง โดยอาจเป็นการทำงานร่วมกันด้านการกำหนดนโยบาย หรือการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ซึ่งการร่วมงานกันนี้มีได้หลายระดับ ตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่น ภูมิภาค หรือระดับประเทศ

จากคำนิยามที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ผู้ศึกษาสามารถสรุปความหมายของหุ้นส่วนทางสังคมได้ว่า หมายถึง การรวมตัวกันของตัวแทนจากกลุ่มบุคคลในชุมชน หรือจากองค์กรจาก

ภาคส่วนต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาเพื่อสาธารณะประโยชน์ ไม่ว่าจะป็นทั้งในงานด้านการกำหนดนโยบาย หรือการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ จัดทำและบริหารโครงการหรือกิจกรรม โดยมีเป้าหมายร่วมกัน รู้สึกกับผิตชอบร่วมกัน ตระหนักถึงคุณค่าในงานที่ทำร่วมกัน มีการแบ่งปันความรับผิดชอบ และทรัพยากรระหว่างกัน

## 2.2 พัฒนาการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม

หากทำการศึกษาย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์และวรรณกรรมในอดีต เราจะพบว่ามี การเริ่มใช้คำว่า “หุ้นส่วน” (Partnership) หรือ “การพัฒนาหุ้นส่วน” (Partnership development) ปรากฏให้เห็นในวรรณกรรมด้านภาคธุรกิจตั้งแต่ในช่วงยุคทศวรรษที่ 1970 ตลอดช่วงทศวรรษนี้ และต่อเนื่องไปจนถึงช่วงทศวรรษที่ 1980 แนวทางการพัฒนาหุ้นส่วนได้มีการริเริ่มและค่อยๆ ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายมากขึ้นจากภาควิชาการบริหารธุรกิจจากมหาวิทยาลัยต่างๆ ใน ประเทศสหรัฐอเมริกา (Crowther and Trott, 2004, p. 3) โดยทั้งนี้ ซากาว่า และ เซอเลย์ (Sagawa and Shirley, 2000, p. xiii) ได้ชี้แจงว่าตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา บริษัท และธุรกิจต่างๆ ตื่นตัวหันมาเปิดโอกาสให้กับธุรกิจของตนในการสร้าง “พันธมิตรเชิงกลยุทธ์” (Strategic Alliance) กับองค์กรธุรกิจต่างๆ ซึ่งการก่อเกิดหุ้นส่วนในลักษณะนี้มาจากแรงจูงใจ ภายใต้แนวคิดขององค์กรเหล่านี้ที่มีความต้องการเข้าถึงลูกค้าหรือผู้บริโภคกลุ่มใหม่ๆ หรือเข้าถึง ลูกค้ากลุ่มเดิมในรูปแบบใหม่ๆ และนอกจากนี้ยังรวมไปถึงมุมมองของประโยชน์จากการใช้ ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจากการร่วมหุ้นส่วนในธุรกิจนั้นๆ โดยในมุมมองของกฎหมาย เชิงธุรกิจ พี. ดับเบิลยู. ดี. เรดมอนด์ (Redmond, 1977, p. 1) ได้ชี้แจงนิยามความหมายของ “การ เป็นหุ้นส่วน” ไว้ว่า คือ การรวมตัวกันทางธุรกิจโดยมีความมุ่งหวังที่จะร่วมกันสร้างและแบ่งปัน ผลประโยชน์หรือกำไรระหว่างหุ้นส่วน

ในช่วงเวลาเดียวกันนั่นเอง ภาคองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Nonprofit sector) ยังคง ไม่ได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนอย่างชัดเจน และในมุมมองของกฎหมาย เรดมอนด์ (Redmond, 1977, p. 1) ชี้แจงว่า ในกรณีการรวมตัวกันเพื่อไม่แสวงหากำไร เช่นการ รวมตัวเพื่อทำงานด้านสังคมในบริบทของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จะไม่ถือเป็นหุ้นส่วนทางกฎหมาย แต่ สามารถนับว่าเป็นหุ้นส่วนทางด้านพฤตินัย ทั้งนี้ ซากาว่า และ เซอเลย์ (Sagawa and Shirley, 2000, p. xiii) บันทึกไว้ว่าช่วงเวลานั้นในสหรัฐอเมริกาเป็นช่วงที่มีกระแสความไม่ไว้นื้อเชื่อใจกัน อย่างรุนแรงในส่วนของภาคองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรต่อภาคส่วนองค์กรธุรกิจ รวมไปถึงแนวคิด

ใหม่ ๆ จากภาคส่วนนี้ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรยังมีความกลัวการเอาตัวเอาเปรียบจากภาคธุรกิจอันเกิดจากประสบการณ์ของการทำงานร่วมกันที่ผ่านมา หรือหากมีการเริ่มทำงานในลักษณะหุ้นส่วนที่ดี ทางองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะมีความระมัดระวังตัวอย่างสูงและมีความแคลงใจสงสัยต่อเจตนาที่แท้จริงขององค์กรธุรกิจในความต้องการที่จะเป็นสร้างพันธมิตรเชิงกลยุทธ์ด้วย ซึ่งทัศนคติแบบนี้ยังคงมีให้เห็นกันอยู่จวบจนถึงปัจจุบัน

ด้านแนวทางการดำเนินการของภาครัฐ ในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกัน จากการศึกษาของ ไมเคิล ฮิลล์ และ เกล็น บรามลีย์ (Hill and Bramely, 1986, p. 20) พบหลักฐานข้อมูลที่แสดงถึงสถานการณ์ปัญหาด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายทางสังคมของรัฐสวัสดิการ (welfare state) ในประเทศโลกตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศสหราชอาณาจักร ที่ภาครัฐเริ่มเห็นถึงแนวโน้มในศักยภาพของรัฐที่จะไม่สามารถจัดสรรงบประมาณทางด้านสังคมได้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนตามที่ได้มีการผูกมัดตนเองเอาไว้ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลของนาง มากาเร็ต แธซเซอร์ ได้นำแนวความคิดการแปรรูปรัฐกิจให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) มาเป็นนโยบายหลักของชาติในช่วงทศวรรษ 1980 ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์การบริหารจัดการงานของภาครัฐที่สำคัญครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์โลก (Parker and Saal, 2003, p. 31) อันได้แก่การลดบทบาทของภาครัฐในงานบริการทางด้านสังคมลง ในขณะที่มีการส่งเสริมการเพิ่มบทบาทและการเข้ามาเป็นเจ้าของ (Ownership) ของภาคเอกชนในการจัดการงานบริการดังกล่าวแทน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับระบบตลาดมากยิ่งขึ้นของภาครัฐ ที่มีมุมมองว่าภาคเอกชนสามารถบริหารจัดการงานได้มีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐ ตลอดจนภาคเอกชนมีความสามารถในการจัดบริการต่างๆ ให้กับประชาชนได้อย่างหลากหลายมากกว่าภาครัฐ อันจะเป็นประโยชน์ที่เพิ่มสูงมากขึ้นต่อภาคประชาชน (Gilbert, 2002, p. 44) โดยที่กิจกรรมต่างๆ ที่ภาครัฐผลักดันให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของนั้นครอบคลุมตั้งแต่การขายกิจการรัฐวิสาหกิจ เช่น กิจการทางคมนาคม อันได้แก่ ทางหลวง การรถไฟ รวมไปถึงระบบสาธารณสุขประเภทต่างๆ อันได้แก่ การไฟฟ้า การประปา ไปจนถึงการทำสัญญาให้สิทธิในการให้จัดทำบริการสาธารณะ (public service contract) ภายใต้การควบคุมของรัฐ แก่ภาคธุรกิจ และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เช่น สถานเลี้ยงดูเด็ก (day care) หรือสถานดูแลผู้ป่วยและผู้สูงอายุ (nursing home) เป็นต้น (Hanke, 1987, p. 4 ; Gilbert, 2002, p. 99)

ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1980 ภาคธุรกิจเริ่มมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการดำเนินงานลดขนาดบริษัทและมีการลดจำนวนพนักงานลงอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งหนึ่งในสิ่งที้องค์กรธุรกิจต้องพิจารณาจัดลำดับความสำคัญเพื่อความอยู่รอดขององค์กรนั้นได้แก่ นโยบายต่างๆ และ

วัฒนธรรมขององค์กรที่มีต่อการบริจาค (Corporate giving) เนื่องจากในประวัติที่ผ่านมาภาคธุรกิจเป็นหนึ่งในผู้บริจาครายใหญ่ขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและองค์กรการกุศลต่างๆ เสมอมา โดยที่ผ่านมามีสิ่งแลกเปลี่ยนที่องค์กรธุรกิจเหล่านี้ได้รับตอบแทน คือ การประกาศชื่อเพื่อเป็นที่ยอมรับ และการสร้างภาพพจน์ที่ดีกับชุมชนหรือสังคมที่องค์กรธุรกิจนั้นสังกัดอยู่ด้วย (Sagawa and Shirley, 2000, p. 15) ต่อมาเมื่อสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจเริ่มดีขึ้นคลอน องค์กรธุรกิจเหล่านี้เริ่มมีความต้องการที่จะได้ผลตอบแทนที่สูงขึ้นและเป็นที่สามารถจับต้องได้จากงบประมาณที่ทุ่มไปกับการบริจาคเหล่านั้น ภาคธุรกิจจึงเริ่มหันไปใช้แนวคิดการทำ “การตลาดแบบเชื่อมโยงกับการกุศล” (Cause-related Marketing) ซึ่งคือการกำหนดเงื่อนไขของยอดรวมงบประมาณในการบริจาคต่อองค์กรการกุศลนั้น จะขึ้นอยู่กับปริมาณจากฐานการซื้อสินค้าหรือบริการของผู้บริโภค ดังเช่นตัวอย่างเทคนิคการส่งเสริมที่ว่า บริษัทจะบริจาคเงินเป็นจำนวน.....บาท สำหรับทุกๆ หน่วยของสินค้าที่ผู้บริโภคซื้อสินค้าหรือบริการของบริษัท หรือบริษัทจะบริจาคเงินจำนวนหนึ่งตันเพื่อปลูกป่า สำหรับทุกๆ หน่วยของสินค้าที่ลูกค้าซื้อ หรือบริษัทจะบริจาคเงิน หรือของ (เช่น ขาเทียม) สำหรับทุกๆ หน่วยของ “ฉลากหรือฝาขวดหรือชิ้นส่วน” ที่ลูกค้าส่งกลับมา เป็นต้น ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนแนวทางในการบริจาคของภาคธุรกิจมาสู่รูปแบบลักษณะนี้ ก่อให้เกิดความตระหนักในโอกาสของการสร้างผลประโยชน์ร่วมและความสนใจ ระหว่างทั้งภาคธุรกิจ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร รวมไปถึงองค์กรภาครัฐและท้องถิ่นในการร่วมมือในลักษณะหุ้นส่วนมากยิ่งขึ้น ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นการสร้างรูปแบบหุ้นส่วนทางสังคมแบบข้ามภาคส่วน (Cross-sector partnership) ดังจะเห็นได้จากกระแสความนิยมของการร่วมมือรูปแบบดังกล่าวที่มีอย่างต่อเนื่องไปจนถึงช่วงทศวรรษ 1990 และข้ามมาสู่สหศวรรษใหม่ในปัจจุบัน (Austin, 2000, p. 7; Crowther and Trott, 2004, p. 4)

ในหนังสือเรื่อง “รวมกันเราอยู่” อีฟ แอล ดอช และ แกรี ฮาเมล (2545, น. 442-444) ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของการแข่งขันและความร่วมมือในภาคธุรกิจ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ในการใช้อธิบายพัฒนาการของการทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมได้ กล่าวคือ เครือข่ายพันธมิตรที่ทำงานโยงโยงกันนั้น ถือได้ว่าเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการวิวัฒนาการที่เริ่มต้นจากการเป็นองค์กรเดี่ยวและในบางกรณีก็จบลงด้วยการทำงานเป็นพันธมิตรหรือหุ้นส่วนในกลุ่มต่างๆ (โปรดดูภาพที่ 1 ประกอบ) โดยที่ในตอนแรกๆ แต่ละองค์กรในแต่ละภาคส่วนจะมีความทำงานทางด้านสังคมในลักษณะที่ต่างคนต่างทำเป็นอิสระแยกจากกัน การเกิดขึ้นของพันธมิตร (Alliance) และเครือข่ายพันธมิตรที่โยงโยงกัน (Network) เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงสภาวะความจำเป็นขององค์กรเหล่านี้ที่ต้องร่วมมือกัน เช่น การขาดแคลนทรัพยากรในการพัฒนา ฯลฯ ทั้งนี้เครือข่ายเพื่อการแลกเปลี่ยน



และปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งหนึ่งในกลยุทธ์ที่มีการเลือกนำมาใช้ คือการรณรงค์ให้มีการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้นระหว่างองค์กรและภาคส่วนที่มีความแตกต่างหลากหลาย (ตั้งแต่ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาชนเอง) และระหว่างสถาบันภาครัฐในระดับต่างๆ (ตั้งแต่ระดับทวีป ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับชุมชน) ด้วยเหตุนี้ คำว่า “หุ้นส่วน” จึงกลายมาเป็นคำที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ในสหภาพยุโรป ทั้งในการร่วมดำเนินงานด้านนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมสำคัญ ดังกล่าวที่ประสบอยู่ และยังรวมไปถึงการร่วมดำเนินการเสาะหาวิธีการหรือนวัตกรรมใหม่ๆ ในการต่อกรและรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ในช่วงต้นของพัฒนาการความร่วมมือในลักษณะการทำงานแบบเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในสหภาพยุโรปจะดำเนินไปอย่างเป็นทางการ กล่าวคือเป็นความสัมพันธ์ในการดำเนินงานระดับชาติเสียเป็นส่วนใหญ่ อันได้แก่ การร่วมงานในรูปแบบของคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Committee) ซึ่งเป็นเวทีระดับนานาชาติที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนหลักต่างๆ สามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน โดย ไมเคิล เก็ดเดส ซีแอ็งเพิ่มเติมไว้ว่า ลักษณะการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในลักษณะนี้ เป็นหนึ่งในผลพวงที่มาจาก การตกลงต่อรองระหว่างภาคธุรกิจ/แหล่งเงินทุน ภาคแรงงาน และภาครัฐในประเทศสมาชิกต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งนี้รูปแบบลักษณะของแนวทางแบบ “บรรษัท” (corporatist concept) ดังกล่าว ยังคงมีให้เห็นอยู่ในการดำเนินงานความร่วมมือในระดับยุโรปในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าจะมีการทำทลายในประเทศสมาชิกบางประเทศที่ยึดหลักปรัชญาการตลาดแบบเสรีก็ตาม

ในปัจจุบัน การดำเนินงานแบบเป็นหุ้นส่วนได้รับการแพร่หลายมากยิ่งขึ้นในยุโรป ทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึก ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา การทำงานในลักษณะเป็นหุ้นส่วนได้กลายมาเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญในงานด้านนโยบายและแผนงานต่างๆ ที่ครอบคลุมงานในหลากหลายมิติของสหภาพยุโรป ในปี ค.ศ. 1988 แนวทางการทำงานเป็นหุ้นส่วนได้รับการระบุให้เป็นหลักการที่ต้องยึดถือปฏิบัติในนโยบายของการปฏิรูปโครงสร้างของงบประมาณ (Reform the Structural Funds) โดยที่ต่อมาในนโยบายดังกล่าวได้รับการยืนยันในการประชุมของคณะมนตรีกรุงลิสบอน (Lisbon Council) ส่งผลให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งภูมิภาค (Committee of the Regions) ขึ้นมาเพื่อเป็นหน่วยงานบริหารและเป็นพี่เลี้ยง นอกจากนี้รัฐสภาแห่งสหภาพยุโรป (European Parliament) ได้ประกาศสนับสนุนอย่างเป็นทางการในใช้แนวทางการร่วมงานในลักษณะเป็นหุ้นส่วนสำหรับโครงการและงานพัฒนาต่างๆ ของประเทศสมาชิก ดังตัวอย่างเช่น นโยบายข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานระหว่างประเทศสมาชิก ที่ระบุไว้ว่าสนับสนุนการ

ทำงานร่วมกันเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ธุรกิจเอกชน หุ้นส่วนทางสังคมต่างๆ และประชาชน (European Parliament, 1997)

ทั้งนี้ คณะกรรมาการยุโรป (European Commission, 1997, p. 121) ได้สรุปเป้าประสงค์สำคัญของการทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในสหภาพยุโรป อันเป็นความต้องการพื้นฐานและประโยชน์หลักที่แต่ละประเทศสมาชิกต้องการและได้รับจากการทำงานร่วมกันในลักษณะนี้ไว้ว่า ได้แก่

- เปิดโอกาสในการร่วมแบ่งปันและระดมทรัพยากรสำหรับงานโครงการ
- เปิดโอกาสในการร่วมติดตามและควบคุมหุ้นส่วนต่างๆ ผู้มีส่วนได้เสียในโครงการให้ดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายของสหภาพยุโรป
- เปิดโอกาสในการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างหุ้นส่วนทางสังคมและประเทศสมาชิก เพื่อวิเคราะห์หาตัวอย่างรูปแบบการทำงานที่ดีที่สุดหรือ best practices ที่สามารถโอนถ่ายขยายผลต่อไปได้

## 2.4 พัฒนาการของหุ้นส่วนทางสังคมในระบบสวัสดิการสังคมไทย

อภิญา เวชยชัย (2547, น. 3) กล่าวว่า สวัสดิการสังคมไม่ใช่เรื่องราว และความรับผิดชอบของภาคส่วนใดภาคหนึ่ง แต่เป็นเรื่องราวของทุกภาคส่วน เพียงแต่รัฐอาจมีบทบาทเป็นเจ้าภาพใหญ่ในการจัดการระยะต้น หรือกระตุ้นให้ขยายไปสู่การทำงานปรับระบบโครงสร้าง การจัดการ และการใช้ทรัพยากร เป็นเครื่องมือให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่การพึ่งตนเองของชุมชน หรือสร้างความเข้มแข็งของกลไกต่างๆ ทางสังคม

ในแง่ทิศทางการดำเนินงานในไทยเท่าที่ผ่านมาในอดีตรัฐเน้นสร้างบริการสวัสดิการสังคม “แบบเก็บตก” (กิติพัฒน์ นนทบุรีมะดุลย์, 2537, น. 19) ที่มีพื้นฐานความเชื่อ ที่ให้กลไกของระบบตลาดทำหน้าที่ซื้อขายบริการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเสรี ใครมีเงิน มีอำนาจซื้อมาก ก็มีโอกาสสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุดเลิศหรูให้กับตนเอง ส่วนใครที่เป็นผู้แพ้ในระบบเศรษฐกิจเสรี เรียกว่าเป็นส่วนเศษเดน หรือส่วนที่รัฐต้องเข้ามาเก็บตก ซึ่งรูปธรรมของประชาชนที่ถูกตรึงตราให้อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ คนพิการ ขอนาน คนเร่ร่อนจรจัด ผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง สตรีบางประเภท และเด็กพิการ เป็นต้น

นอกจากนี้ นงลักษณ์ เอมประดิษฐ์, เดชา สังขวรรณ, กิติพัฒน์ นนทบุรีมะดุลย์, มาลี ธรรมลิขิตกุล และ โชคชัย สุทธาเวช (2545, น. 9) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าเท่าที่ผ่านมาแบบ

การพัฒนางานสวัสดิการสังคมในไทยยังมีมุมมองในเชิงที่รัฐเป็นศูนย์กลาง (State-centered) เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน (people participation) ในการพัฒนาในทางการเมือง รวมทั้งระบบสวัสดิการสังคมยังอยู่ในระดับต่ำ รัฐยังคงเป็นสถาบันเดียวที่ยังคงไว้ซึ่งอำนาจ และหน้าที่ในการวางนโยบายสำคัญของชาติ

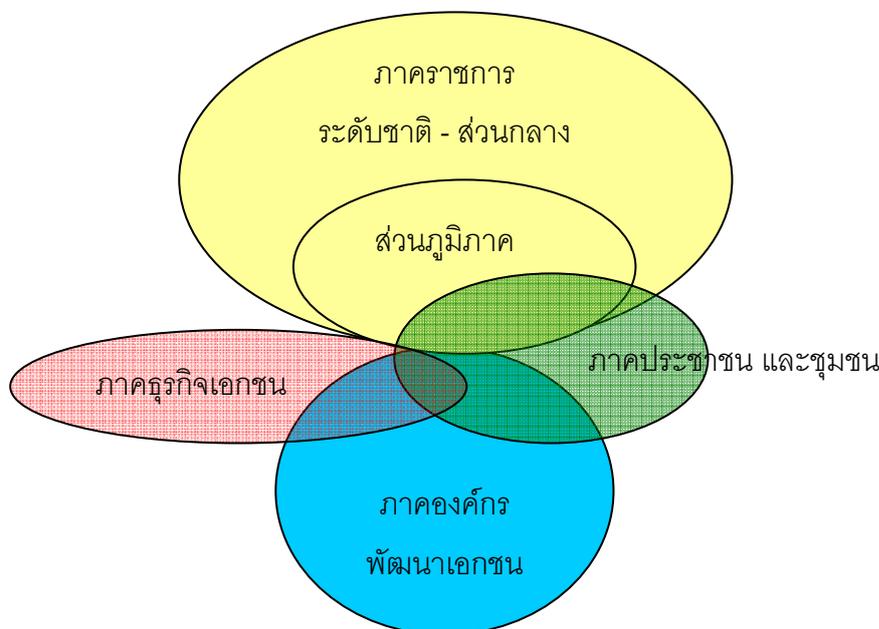
จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการทำงานแบบหุ้นส่วนทางสังคมในประเทศไทย ที่ในอดีตมีภาคราชการเป็นหัวหอกหลักในการจัดบริการดูแลทุกข์สุขของประชาชนมาโดยตลอดนั้น จากการศึกษาของ อรพินท์ สพอโชคชัย (2539, น. 43-45) และ ระพีพรรณ คำหอม (2549, น. 74-75) พบว่าเกิดมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งได้มีการเสนอแนวความคิดไว้หลายประการ เช่น “การพัฒนาแบบองค์รวม” “การกระจายอำนาจ” “การพัฒนาแบบมีส่วนร่วมเป็นพหุภาคี” และ “การสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชน” เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ของการพัฒนา (New Development Paradigm) สำหรับภาคราชการ และแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540-2544) ที่เน้น “การพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง” ซึ่งมีวิสัยทัศน์ คือ “พัฒนาระบบการจัดบริการสวัสดิการสังคมให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มทุกพื้นที่” โดยในเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของแผน ได้มีการระบุถึงความสำคัญกับการผนึกกำลังของทุกฝ่าย ตั้งแต่ผู้รับบริการ ครอบครัว ชุมชน ภาครัฐ องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ อาสาสมัคร ฯลฯ ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในงานสวัสดิการสังคม

ในระบบสวัสดิการสังคมไทย หุ้นส่วนในการพัฒนาจะประกอบไปด้วยภาคส่วนต่างๆ ที่มาประกอบกัน ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างหลวมๆ ดังนี้

- 1) ภาคราชการ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค
- 2) ภาคประชาชน และชุมชน
- 3) ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน
- 4) ภาคธุรกิจ

5) นอกจากนี้ยังมีภาคอื่นๆ เช่น ภาควิชาการ และภาคสื่อมวลชน เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับงานพัฒนาเต็มเวลาอย่างภาคอื่นๆ

ภาพที่ 4.2  
ความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ ในงานพัฒนา



ที่มา: อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2539, น. 45

แต่ละภาคส่วนมีลักษณะของความสัมพันธ์ที่ทำงานร่วมกันในบางส่วน และบางส่วน ยังไม่มีโอกาสทำงานร่วมกัน ดังที่แสดงในแผนภาพข้างต้น ในส่วนของภาคราชการเองได้สร้าง กลไกการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันอย่างแนบแน่น โดยแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค ส่วนภูมิภาคนั้นถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการที่โยงใย และมีส่วนร่วม กับ ส่วนกลางอย่างใกล้ชิดเป็นเนื้อเดียวกัน ในขณะที่ยังได้ดึงเอาการบริหารงานของภาคประชาชน และชุมชน เข้ามาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของภาคราชการ โดยผ่านทางองค์กรระดับตำบลหมู่บ้าน ดังนั้น ที่ผ่านมามีทั้ง 3 ส่วนนี้ได้มีการพัฒนาในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกันมาบ้าง แม้ว่าอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นหุ้นส่วนที่ยังไม่สมคูลนัก เพราะความสัมพันธ์จะเป็นในลักษณะจากบนลงล่างมาโดยตลอด (อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2539, น. 45)

จรัส สุวรรณมาลา (<http://www.local.moi.go.th/webst/botfam2.htm>, 2551) ได้ชี้แจงถึงผลการเก็บข้อมูลศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงวิถีคิด และวิถีทำงานของรัฐเกี่ยวกับการกระจายอำนาจใน 20 ปีที่ผ่านมาไว้ 2 เรื่องที่น่าสนใจ คือ

1. มีการเปลี่ยนวิธีการกระจายอำนาจจากแบบ “บังคับ จัดตั้ง สั่งการ (Obligatory approach) มาเป็นการแบบสมัครใจ (Voluntary approach) มากขึ้น แต่ก่อนมีการส่งเสริม

การปกครองท้องถิ่นด้วยการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น กำหนดหน้าที่ให้ทำ และกำหนดวิธีการบริหารจัดการอย่างละเอียด ซึ่งก็กำหนดให้ใช้วิธีบริหารจัดการแบบเดียวกับรัฐบาล ดังนั้น “ท้องถิ่น” ส่วนใหญ่จึงเป็นองค์กรจัดตั้งที่ไม่มีวิถียุทธศาสตร์ของท้องถิ่น

ในระบบการกระจายอำนาจแบบใหม่นั้น ท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเลือกดำเนินกิจกรรมที่จะทำ เลือกวิธีการ และระบบบริหารจัดการมากขึ้น การกระจายอำนาจแบบใหม่จะเป็นการกระจายอำนาจแบบบังคับสั่งการน้อยลง แต่ก็ไม่จำเป็นต้องหมดไป เพราะอย่างน้อยรัฐบาลก็ยังต้องมีการกำกับมาตรฐานการดำเนินงานอยู่ และอาจต้องทำจริงจังมากขึ้น เพียงแต่รัฐบาลจะใช้มาตรการ กำกับดูแลโดยการ “ส่งเสริม” ศักยภาพท้องถิ่น พร้อมกับการใช้เงื่อนไขการทำข้อตกลงว่าด้วยการจัดบริการการประเมิณผลงาน และการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำกับมาตรฐานผลงานของท้องถิ่น แทนที่รัฐบาลจะใช้วิธีสั่งการ อนุมัติ อนุญาต แบบเดิม

2. มีการเปลี่ยนมุมมอง (Paradigm) เกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจ จากเดิมซึ่งเคยมองว่าการกระจายอำนาจเป็นการ “แบ่งข้าว-แยกกันทำงาน-ได้เปรียบ-เสียเปรียบ” กันระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่น มาเป็นการมองว่าการกระจายอำนาจเป็นการ “ร่วมกันคิด-แบ่งกันทำ-ร่วมกันรับผิดชอบ” ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้น เรื่องนี้สามารถสังเกตเห็นได้ชัดเจนจากแผนการกระจายอำนาจฯ ส่วนที่เป็นแผนยุทธศาสตร์ว่าการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่นนั้น ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะตัดอำนาจของรัฐบาล และเพิ่มอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และทำให้การจัดบริการสาธารณะเป็นแบบต่างคนต่างทำแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม ระบบการจัดบริการสาธารณะแบบใหม่นี้ รัฐบาล และท้องถิ่นต้องร่วมกันทำงานมากขึ้น ในรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ รัฐบาลอาจมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดบริการหรือใช้อำนาจ-ดุลพินิจแทนหน่วยราชการส่วนกลางในบางเรื่อง หรือให้ท้องถิ่นจัดบริการหลายประเภทในชุมชนของตนเอง ในขณะที่รัฐบาลปรับบทบาทเป็นหน่วยให้บริการทางเทคนิคแบบ Contractual services แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ไม่ประสงค์หรือไม่สามารถจัดผลิตเองได้ หรือในรูปแบบความสัมพันธ์ที่รัฐบาลและท้องถิ่นร่วมกันเป็นคณะกรรมการจัดบริการสาธารณะเฉพาะด้าน เช่น ด้านการศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดบริการ จัดสรรงบประมาณ ลงสู่หน่วยผลิตบริการ และกำกับดูแลติดตามประเมินผลการจัดบริการในเขตพื้นที่การให้บริการในจังหวัด ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

ด้านภาคธุรกิจเอกชนนั้นถือว่ายังมีจำนวนน้อยที่ได้มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนา ส่วนภาคองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGO โดยมากจะมีความสัมพันธ์และทำงานร่วมกับชุมชน แต่ไม่ค่อยมีโอกาสในการสร้างความสัมพันธ์และทำงานร่วมกับภาคราชการ ปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตคือการทำงานของทั้งภาคราชการและภาคองค์กรพัฒนาเอกชนจะทำชนิดต่างคน

ต่างทำ ไม่สามารถประสานงานกันได้ และในบางครั้งยังมีการแข่งขันและขัดแย้งซึ่งกันและกัน (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2539, น. 46)

สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่วมกับคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมไทยในอนาคต” เมื่อปี พ.ศ. 2547 (ระพีพรรณ คำหอม, 2549, น. 224) พบว่าทิศทางของงานสวัสดิการสังคมของไทยเริ่มเข้าสู่รูปแบบ “สวัสดิการพหุลักษณะ” ที่ใช้รูปแบบการให้บริการที่หลากหลายตามวิถีแห่งวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อทางศาสนา ค่านิยมของคนเฉพาะกลุ่ม ชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์ เป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ตั้งแต่ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น ธุรกิจเอกชน และรัฐเข้ามาร่วมจัดบริการในสังคมให้ตรงกับความต้องการของประเด็นปัญหา พื้นที่ และกลุ่มมากขึ้น เน้นการทำงานแบบบูรณาการ หลากหลายวิธีการ (พหุวิธี) ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐไม่ได้ผูกขาดบทบาทของการควบคุมดูแลภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดสวัสดิการสังคมแต่เพียงผู้เดียว แต่เป็นการควบคุมซึ่งกันและกัน หรือเป็นความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วนที่เรียกว่า “หุ้นส่วน” โดยที่การร่วมมือกัน การต่างตอบแทนประโยชน์ซึ่งกันและกัน และการควบคุมซึ่งกันและกันในสังคมมีลักษณะที่เรียกว่า “หุ้นส่วนทางสังคม” (Social Partnership) มีการมุ่งให้การทำงานบรรลุเป้าหมายในหลายมิติ ที่เชื่อมโยงกับวิถีชีวิตที่เป็นองค์รวมของมนุษย์ ทั้งนี้รูปแบบสวัสดิการที่หลากหลายนี้ต้องเชื่อมโยงกับรูปแบบของสวัสดิการ กระแสหลักและกระแสรอง อย่างไรก็ตามบทบาทของรัฐยังคงมีความสำคัญในด้านการวางแผน การจัดการ การจัดสรรทรัพยากรเพื่อรองรับกิจกรรมด้านสวัสดิการสังคม (กิติพัฒน์ นนทบุรีมະคຸລຸຍ, 2549, น. 38)

แนวทางการจัดสวัสดิการของไทยตามแนวทางรูปแบบสวัสดิการพหุลักษณะที่มีการทำงานเป็นหุ้นส่วนดังกล่าว ถือได้ว่ามีพัฒนาการที่อยู่ในช่วงเวลาสั้น ยังเป็นแนวคิดที่ยังใหม่ที่รัฐได้เริ่มมีการประยุกต์ใช้ได้ไม่นานนัก ทั้งนี้รัฐเองคงต้องใช้เวลาในการดำเนินงานและผลักดันอีกมาก กว่าที่ทิศทางงานสวัสดิการสังคมตามแนวคิดนี้จะบูรณาการเห็นผลชัดเจน

## 2.5 การเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในยุคโลกาภิวัตน์

กลุ่มคำที่มีความหมายใกล้เคียงที่มักใช้ในการกล่าวอ้างถึงหรืออธิบาย “โลกาภิวัตน์” (Globalization) คือ “โลกที่กำลังคับแคบลง” (shrinking world) “หมู่บ้านประชากรโลก” (global village) และ “ความเกี่ยวเนื่องกันทางนานาชาติ” (international interdependence) (Midgley, 2001, p. 21) โดยที่โลกาภิวัตน์เป็นยุคอันมีสภาวะที่ประกอบไปด้วยการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลง

ของปัจจัยหลักสำคัญ 3 ประการที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประวัติศาสตร์ของโลก ได้แก่ (1) การเคลื่อนไหวหมุนเวียนของคนจำนวนมากผ่านระบบการขนส่งขนาดใหญ่ที่ติดต่อกันถึงทั่วโลก (2) มีการหมุนเวียนของข้อมูลข่าวสารขนาดมหึมาผ่านระบบคอมพิวเตอร์ และการสื่อสารทางไกลผ่านระบบโทรคมนาคม และ (3) การส่งถ่ายภาพลักษณ์ (images) และความคิด (ideas) ผ่านระบบสื่อสารมวลชน กระจายไปยังพื้นที่ทั่วโลกได้อย่างรวดเร็ว

โลกาภิวัตน์ทำให้โลกทั้งโลกเชื่อมประสานเข้าเป็นโลกเดียวกัน และส่งผลกระทบต่อโลกในหลายๆ ด้านด้วยกัน เป็นต้นว่าทำให้รัฐชาติต่างๆ แทบจะไม่มีพลังที่นำควบคุมเศรษฐกิจของประเทศได้อีกต่อไป (จิราลักษณ์ จงสถิตมัน, 2547, น. 122) ซึ่งเห็นได้จากความผันผวนโยงโยของตลาดหุ้นต่างๆ ในโลกที่จะกระทบกันเป็นทอดๆ ทุกครั้งที่ปัจจัยเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจหนึ่งๆ มีการเปลี่ยนแปลง ดังเช่น ปรากฏการณ์เศรษฐกิจซลอลตัวอันเกิดจากปัญหาหนี้เสียในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบันที่ส่งผลกระทบต่อตลาดหุ้นทั่วโลก นอกจากนั้นรัฐชาติอาจไม่ได้เป็นองค์การทางการเมืองสูงสุดอย่างที่เคยเป็นมาอีกต่อไป ในขณะที่อิทธิพลของประชาคมโลกมีเพิ่มมากขึ้น ดังตัวอย่างที่เห็นได้จากข่าวต่างประเทศในทุกวันนี้ เช่น การคว่ำบาตรจากประชาคมโลกหรือการแทรกแซงจากองค์การสหประชาชาติ เพื่อกดดันให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการเมือง กรณีการสงฆ์ผลิตอาวรุณิวเคลียร์ในประเทศอิหร่าน หรือการขู่ตัดเงินสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานให้ประชากรในประเทศเกาหลีเหนือจากประเทศต่างๆ กรณีการทดลองยิงจรวดขีปนาวุธของรัฐบาล

ผลลัพธ์ที่แฝงมากับโลกาภิวัตน์นั้นมีทั้งด้านดีและด้านมืด เวอร์มเมอร์ (Wormer, 2005, p. 2) และ โจเซฟ สติกลิตซ์ (Stiglitz, 2006, p. 8) ได้ชี้แจงไว้ว่า ส่วนของด้านดีคือ ด้วยวิทยาการที่ก้าวหน้ามนุษย์สามารถหาประโยชน์ได้เต็มที่กับแหล่งข้อมูลอันมหาศาลเพียงปลายนิ้วคลิก และโอกาสทางการค้าต่างๆ ทำให้หลายประเทศมีความมั่งคั่งเพิ่มมากขึ้น แต่ส่วนของด้านมืดนั้น การแข่งขันทางเศรษฐกิจทำให้เกิดผู้แพ้ในระบบ เช่น ปัญหาแรงงานราคาถูกต่ำกว่ามาตรฐานและสภาพการทำงานที่ย่ำแย่ (sweatshop) และความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา รวมไปถึงคนบางกลุ่มและบางชุมชนในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยสูงมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ และปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่าคนกลุ่มนี้เองเป็นกลุ่มที่แทบไม่มีปากเสียงหรือบทบาทในงานนโยบาย การวางแผน หรือขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบต่อพวกตน

ในด้านการทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในยุคโลกาภิวัตน์นั้น โจนส์ และ ซลอทนิก (Jones and Zlotnik, 1998, p. 6) ได้กล่าวไว้ว่า โลกในยุคศตวรรษที่ 21 จะเห็นความร่วมมือในระดับนานาชาติมากยิ่งขึ้น เนื่องจากว่าประชาชนและชุมชนต่างๆ ล้วนแล้วแต่ได้รับผลกระทบจากประเด็นปัญหาที่เป็นในระดับสากลมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างที่ชัดเจนและกำลังเป็น

กระแสของประชาคมโลกในปัจจุบัน คือ ปรากฏการณ์กระแสภาวะโลกร้อน (Global warming) นอกจากนี้ยังมีการทำงานเป็นเครือข่ายสากลในประเด็นการเรียกร้องสิทธิเพื่อกลุ่มต่างๆ เช่น การเรียกร้องด้านสิทธิมนุษยชนต่อรัฐบาลประเทศจีนเพื่อชาวอุยกูร์ เป็นต้น

นอกจากการรวมตัวในระดับมหภาคเพื่องานด้านสังคม อย่างเช่นการถือกำเนิดขึ้นของสหภาพยุโรปที่ได้กล่าวถึงไว้แล้วก่อนหน้านี้ องค์การระดับโลกที่มีอยู่แล้วอย่าง ธนาคารโลก (World Bank) องค์การกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) และ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) ซึ่งดำเนินการในฐานะองค์การกลางในงานด้านนโยบายระดับนานาชาติโดยได้รับความร่วมมือหุ้นส่วนจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ ที่เป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์ ทว่า โจเซฟ สติกลิตซ์ (Stiglitz, 2002, pp. 214-215) ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงไว้ว่า องค์การระดับโลกเหล่านี้เท่าที่ผ่านมาได้ดำเนินงานที่ให้ผลประโยชน์แก่ประเทศที่พัฒนาแล้วมากกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งบ่อยครั้งเกิดมาจากการบริหารจัดการขององค์การเหล่านี้ต่อกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีมุมมองที่คับแคบ มีสูตรสำเร็จในการจัดการแก้ปัญหาอยู่รูปแบบเดียว อันเนื่องมาจากการได้รับอิทธิพลมาจากวิสัยทัศน์ของประเทศมหาอำนาจ มากกว่ามุมมองของประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการความช่วยเหลือนั้น การปฏิรูปวิธีทำงานและมุมมองขององค์การเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่สำคัญและกำลังเกิดขึ้น เช่น การดึงเอาประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศสมาชิกต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วนในงานพัฒนา ทั้งนี้เพื่อให้โลกสามารถต่อกรกับผลกระทบของโลกาภิวัตน์ได้อย่างเท่าเทียมมากยิ่งขึ้น (Stiglitz, 2002, p. 247)

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) เป็นอีกหนึ่งองค์การที่อยู่ในระหว่างการปฏิรูปการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าว ที่มีบทบาทหลักในงานพัฒนาต่างๆ อย่างเสมอมาจวบจนถึงปัจจุบันในยุคโลกาภิวัตน์ โดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด ได้แก่ “เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ” (Millennium Development Goals) ซึ่งเป็นนโยบายระดับนานาชาติในการแก้ไขปัญหาความยากจน ที่มีการลงนามร่วมกันจากภาครัฐกว่า 150 ประเทศทั่วโลก ในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 2000 (Stiglitz, 2006, p. 14) ในเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษนี้ได้มีการส่งเสริมการทำงานในลักษณะการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม อันได้แก่ เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษข้อที่ 8 ซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ กล่าวคือ ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลก เป้าหมายดังกล่าวเรียกร้องให้องค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ให้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้ประเทศกำลังพัฒนาบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษทั้ง 7 ข้อ แผนปฏิบัติการที่พึงกระทำ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และทีมงานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทย, 2547, น. 49) ได้แก่

- เพิ่มความช่วยเหลือในการพัฒนาอย่างเป็นทางการ พร้อมทั้งเพิ่มศักยภาพ
- พัฒนาตลาดการค้าและระบบการเงิน โดยจัดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดการค้าและบริการอย่างเสรี ของประเทศกำลังพัฒนา
- ให้ความสำคัญและหาทางแก้ไขปัญหาความต้องการ โดยเฉพาะของประเทศด้อยพัฒนา ประเทศไม่ติดทะเล และบรรดาหมู่เกาะรัฐอิสระที่กำลังพัฒนา
- เข้าช่วยแก้ไขปัญหานี้สินของประเทศกำลังพัฒนาในทุกขั้นตอน
- ส่งเสริมและให้ความมั่นใจประเทศกำลังพัฒนา ให้สามารถเข้าถึงวิทยาการทันสมัย โดยมุ่งเน้นไปที่การลดช่องว่างทางเทคโนโลยีของประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา
- ส่งเสริมและให้ความมั่นใจว่าประเทศกำลังพัฒนาสามารถเข้าถึงเวชภัณฑ์ที่สำคัญ ในราคาที่เหมาะสม และสามารถจ่ายได้

ในบริบทของประเทศไทยเองนั้น การเปลี่ยนแปลงทางสังคมตามกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ได้นำเศรษฐกิจไทยเข้าผูกพันกับระบบเศรษฐกิจโลก การพัฒนาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมผูกขาด ที่อยู่ภายใต้เครือข่ายของอุตสาหกรรมข้ามชาติ ได้นำมาซึ่งสถานการณ์วิกฤติในสังคมไทย ประเวศ วะสี (2541, น. 2) กล่าวว่า วิกฤติการณ์นี้หนักมากเพราะเป็น “วิกฤติการณ์แห่งการทำลายตัวเอง” และกำลังทำลายฐานของสังคมไทยอย่างรุนแรง กระแสโลกาภิวัตน์มีส่วนทำให้วิถีชีวิตคนไทยที่เคยผูกพันเป็นสังคมที่มีโยงใยอนาทรกันอย่างยิ่ง กำลังถูกกระชากให้หลุดสลายแยกออกจากกัน การเติบโตอย่างสวยงามของระบบเศรษฐกิจไทย ทำให้สังคมไทยกำลังแตกออกเป็นขั้วๆ (กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2537) รัฐต้องเลือกระหว่างการดูแลเรื่องความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) กับการแข่งขันในด้านเศรษฐกิจ (Economic Competitiveness) ซึ่งประกอบกับปัญหาด้านการขาดแคลนทรัพยากรในการพัฒนา ทำให้นโยบายสังคมและระบบสวัสดิการสังคมจึงมักถูกมองข้าม ไม่เห็นความสำคัญ และไม่มีควมจำเป็นรีบด่วนเท่ากับนโยบายการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ (นางลักษณ์ เอมประดิษฐ์, เดชา สังขวรรณ, กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, มาลี ธรรมลิขิตกุล และ โชคชัย สุทธาเวศ, 2545, น. 7) ดังจะเห็นได้จากจำนวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับโลกาภิวัตน์ส่วนใหญ่จะเน้นไปที่ความสำคัญของเศรษฐกิจ (Midgley, 2000, p. 13)

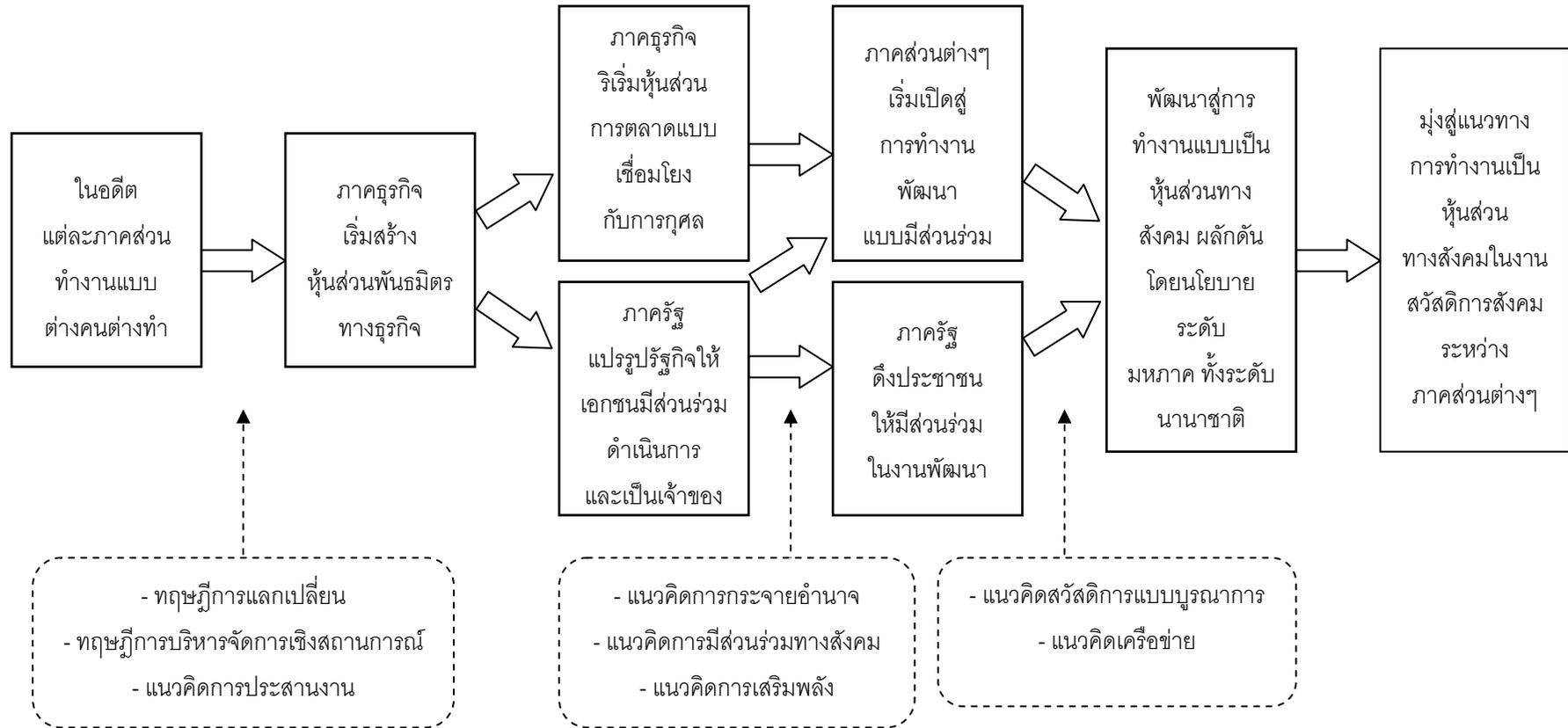
ในอดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยได้เป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาที่สำคัญ โดยการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ความรู้ การให้ความช่วยเหลือในด้านวิชาการและบริการทางการเรียนรู้ต่างๆ และช่วยเหลือสนับสนุนในความพยายามที่จะพัฒนาของประเทศต่างๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวอย่างของการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษข้อที่ 8 โดยทั้งนี้ลักษณะเฉพาะของการให้ความร่วมมือของประเทศไทยเพื่อการพัฒนาได้มีวิวัฒนาการจากในอดีตซึ่งประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือกับประเทศต่างๆ ในรูปแบบของโครงการสนับสนุนทางการเงินจากกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว และจากหน่วยงานของสหประชาชาติ ในลักษณะที่เรียกว่า

ความร่วมมือไตรภาคี ในปัจจุบันประเทศไทยได้เพิ่มความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ เช่น การจัดส่งผู้เชี่ยวชาญ และให้คำแนะนำทางวิชาการ การฝึกอบรมเฉพาะทางตามความต้องการของประเทศต่างๆ การให้คำแนะนำในเชิงนโยบาย และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ความรู้ต่างๆ โดยการให้ความร่วมมือนี้ ได้จัดสรรให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญ และความต้องการของประเทศผู้รับรวมไปถึงการเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค เช่น บทบาทในสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิก (APEC) อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) และความร่วมมือเอเชีย (ACD) เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และทีมงานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทย, 2547, น. 50-52)

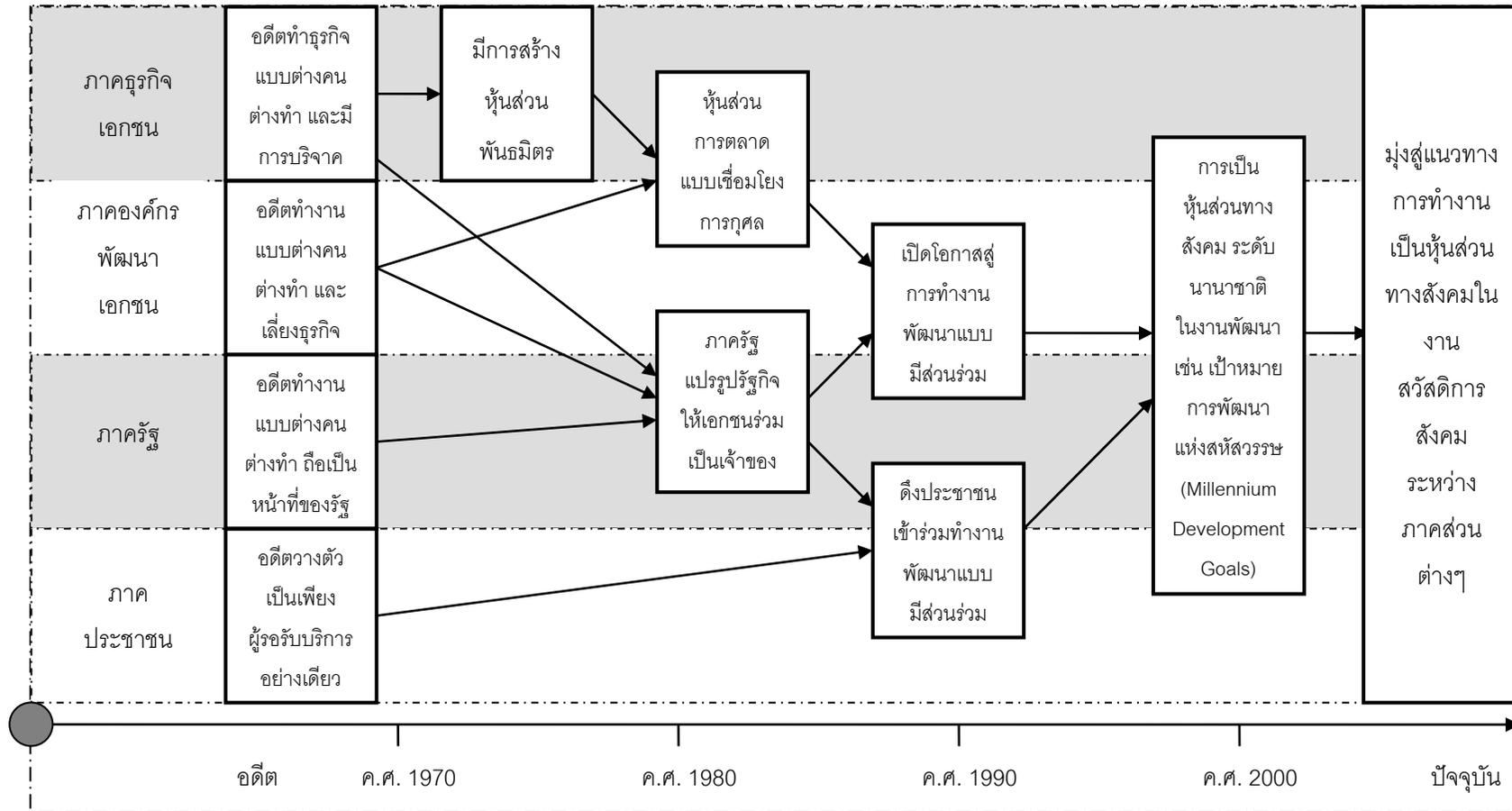
จากการศึกษาวิวัฒนาการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมทั้งหมดข้างต้น ผู้ศึกษาสามารถนำมาจัดทำเป็นผังความคิดสรุปวิวัฒนาการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมที่มีการเชื่อมโยงกับทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง (ตามภาพที่ 4.3) และแบบแจกแจงตามหุ้นส่วนทางสังคมที่เกี่ยวข้อง (ตามภาพที่ 4.4) ได้ดังนี้

ภาพที่ 4.3

ผังความคิดสรุปวิวัฒนาการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม  
เชื่อมโยงกับทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง



ภาพที่ 4.4  
 ฝั่งความคิดสรุปวิวัฒนาการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม แจกแจงตาม  
 ประเภทหุ้นส่วนและระยะเวลาการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม



ตอนที่ 3 ปัจจัย และแรงจูงใจสำคัญ ที่มีส่วนผลักดัน  
และกระตุ้นให้เกิดการสร้างหุ้นส่วนทางสังคม

เพื่อทำความเข้าใจในทัศนะและมุมมองของแต่ละหุ้นส่วน สำหรับการพัฒนาการทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในขั้นต่อไป ผู้ศึกษาจึงได้ทำการรวบรวมข้อมูลทางด้านปัจจัย และแรงจูงใจสำคัญต่างๆ ของแต่ละภาคส่วน ที่มีส่วนกระตุ้นให้เกิดการทำงานแบบหุ้นส่วนทางสังคม โดยผู้ศึกษาได้ทำการเรียงลำดับและจำแนกหัวข้อต่างๆ ไว้ดังต่อไปนี้

- 3.1 ปัจจัยที่มีส่วนผลักดันและกระตุ้นให้เกิดการสร้างหุ้นส่วนทางสังคม
- 3.2 แรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของภาครัฐ
- 3.3 แรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของภาคองค์กรพัฒนาเอกชน
- 3.4 แรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของภาคธุรกิจเอกชน
- 3.5 แรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของภาคประชาชน
- 3.6 แรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของภาคส่วนวิชาการ
- 3.7 แรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการจัดสวัสดิการด้านเด็กและเยาวชน ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดของเนื้อหา ดังต่อไปนี้

3.1 ปัจจัยที่มีส่วนผลักดันและกระตุ้นให้เกิดการสร้างหุ้นส่วนทางสังคม

ออสติน (Austin, 2000, pp. 7-8) และเครือข่ายเพื่องานด้านระเบียบการทำงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (NGO Regulation Network) ในสังกัดของคณะกรรมการด้านงานมูลนิธิแห่งอังกฤษและเวลส์ (Charity Commission for England and Wales, [http://ngoregnet.org/Context\\_for\\_regulation/Government\\_sector\\_relations/Government\\_NGO\\_sector\\_relations.asp](http://ngoregnet.org/Context_for_regulation/Government_sector_relations/Government_NGO_sector_relations.asp), 2550) ได้นำเสนอความคิดเห็นไว้ว่า ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนผลักดันและกระตุ้นให้เกิดการสร้างหุ้นส่วนในลักษณะแบบข้ามภาคส่วน (Cross-sector partnership) ดังที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้ ประกอบไปด้วยปัจจัย 3 ด้าน ดังต่อไปนี้

1) ปัจจัยผลักดันด้านเศรษฐกิจ (Economic factors) ได้แก่

1.1 องค์กรระดับนานาชาติอย่าง World Bank และ IMF รวมไปถึงผู้บริจาครายใหญ่ๆ เริ่มมีความศรัทธาลดลงต่อภาครัฐและระบบตลาด ในการจัดการงานด้านการพัฒนา

1.2 ความต้องการของภาครัฐในการควบคุมการใช้จ่ายในงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่มีความต้องการให้ภาครัฐเพิ่มการจัดสวัสดิการสังคมในด้านต่างๆ เช่น ด้านสุขภาพ การศึกษา ฯลฯ มากยิ่งขึ้น ซึ่งนำไปสู่ความต้องการของภาครัฐในการหา “ผู้ร่วมทุน”

1.3 ความรับผิดชอบที่เพิ่มมากยิ่งขึ้นของหน่วยงานรัฐในส่วนภูมิภาค ในการจัดสวัสดิการสังคมให้ประชากรในชุมชนของตน ในขณะที่งบประมาณและทรัพยากรที่ภาครัฐส่วนกลางจัดสรรให้มีไม่เพียงพอต่อความต้องการนั้น

1.4 ศักยภาพที่มีเพิ่มมากยิ่งขึ้นขององค์กรพัฒนาเอกชนในการดึงดูดเงินทุนจากแหล่งต่างๆ เช่นภาคธุรกิจ เพื่อโครงการงานพัฒนาของตน

1.5 ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจต่างตระหนักถึงต้นทุนที่ต่ำกว่า และคุณค่าเสริมเพิ่ม (added value) ต่อโครงการที่สูงกว่าในการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนกับภาคองค์กรพัฒนาเอกชน

1.6 ในกรณีนี้ทั้งภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนเผชิญปัญหาด้านงบประมาณที่จำกัด การหันหน้ามาจับมือเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนาด้านสังคมร่วมกันจึงเกิดขึ้นเพื่อความอยู่รอด ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อการดำเนินงานของโครงการต่อกลุ่มเป้าหมายของงานพัฒนา (Glaeser, 2003, p. 217) และรวมไปถึงการร่วมมือกับภาคธุรกิจเอกชนที่มีงบประมาณสูงกว่า

## 2) ปัจจัยผลักดันด้านการเมืองการปกครอง (Political factors) ได้แก่

2.1 ทิศทางและแนวทางการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงระบบการทำงานของภาครัฐ ที่เน้นการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง โดยการถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรอย่างองค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชนมากยิ่งขึ้น โดย คราวเธอร์ และ ทรอตต์ (Crowther and Trott, 2004, p. 4) ได้ชี้แจงไว้ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาปรากฏการณ์ดังกล่าวเริ่มมีให้เห็นในงานนโยบายตั้งแต่ช่วงสมัยของประธานาธิบดี Ronald Reagan ในยุคทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา

2.2 องค์กรพัฒนาเอกชนตื่นตัวในการขับเคลื่อนโดยมีผลประโยชน์ของประชาชนและสังคมเป็นที่ตั้ง ไม่ได้เกิดจากผลประโยชน์ทางด้านผลกำไร

## 3) ปัจจัยผลักดันด้านสังคม (Social factors) ได้แก่

3.1 การทำงานร่วมกันเป็นหุ้นส่วนทางสังคมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ได้รับการยอมรับว่าเป็นวิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความซับซ้อน เช่น งานด้านสุขภาพ การศึกษา การขจัดความยากจนในสังคม ฯลฯ มากเกินกว่าความสามารถของภาคส่วนใดภาคส่วนเดียว

3.2 ทูตทางสังคม (social capital) อันได้แก่ การเพิ่มขึ้นของศักยภาพ และการตื่นตัวของประชากรต่อการมีส่วนร่วมในสังคมนั้น เป็นที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและเป็นส่วนประกอบที่สำคัญต่องานพัฒนา รวมไปถึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

3.3 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำงานร่วมกันของภาคีการพัฒนาในลักษณะแบบพหุลักษณะ (pluralist) เป็นที่ยอมรับในฐานะเครื่องมือสำคัญในการได้มาซึ่งนโยบายหรือแนวทางการปฏิรูปที่จะเป็นที่ยอมรับของสังคม

### 3.2 แรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของภาครัฐ

จากการวิจัยเอกสารต่างๆ ทั้งจากต่างประเทศ และในประเทศไทยสำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ สิ่งหนึ่งที่ผู้ศึกษาพบอย่างสม่ำเสมอและมีความชัดเจนได้แก่ความสำคัญของบทบาทขององค์กรภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ต่อการทำงานอย่างเป็นทางการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมร่วมกับภาคประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากภาคประชาชนนั้นกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญ และเป็นผู้รับผลประโยชน์โดยตรงจากงานการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งภาครัฐนั้นหากไม่เป็นเจ้าภาพหลักในการจัดโครงการนั้นๆ อันเป็นหนึ่งในหน้าที่หลักของภาครัฐอยู่แล้วที่จะต้องดูแลแก้ไขปัญหาสังคม เพื่อความกินดีอยู่ดีของประชาชนในประเทศ ก็จะเป็นภาคส่วนที่มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการความร่วมมือนั้นๆ ตั้งแต่ทั้งบทบาทในงานระดับมหภาค อันได้แก่ งานการกำหนดนโยบายระดับชาติที่ส่งเสริมการทำงานแบบเป็นหุ้นส่วน (เช่น ตัวอย่างของประเทศไทย ดังที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอไว้ในบทที่ 2 ข้างต้น) ไปจนถึงบทบาทในระดับโครงการ เช่น การเป็นผู้จัดสรรงบประมาณ และทรัพยากรต่างๆ ให้แก่หุ้นส่วนทางสังคม อันเป็นกลไกและปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จของโครงการความร่วมมือนั้นๆ จากบทบาทดังที่กล่าวมา จึงทำให้เกิดเดส (Geddes, 1998, p. 100) แสดงความเห็นสรุปไว้ว่าภาครัฐจึงมีอำนาจ และมีปากเสียงซึ่งนำทิศทางโครงการหุ้นส่วนทางสังคมสูง

องค์กรภาครัฐมีหลากหลายระดับ และแต่ละระดับต่างก็มีบทบาทในงานของโครงการที่มีหุ้นส่วนทางสังคมที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ภาครัฐส่วนกลางมีบทบาทหลักในงานด้านนโยบายวางแผนงาน และส่งต่อออกไปเพื่อการดำเนินงานในพื้นที่ต่างๆ ที่ควบคุมโดยหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ ดังเช่นในกรณีโครงสร้างของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่มีสำนักงานในกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรส่วนกลาง และมีพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือ พมจ. เป็นหน่วยงานประจำในพื้นที่ของแต่ละจังหวัดในประเทศไทย ซึ่งการมีเครือข่าย

ในลักษณะนี้ ประกอบกับขนาดของงบประมาณ และความเชื่อถือที่มีอยู่ของประชาชนในพื้นที่ ถือได้ว่าเป็นจุดแข็งของภาครัฐที่ดึงดูดองค์กรในภาคส่วนต่างๆ ให้เข้าร่วมมาทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมด้วย

การริเริ่มการเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนากับภาครัฐจึงมีโอกาสเข้าได้ 2 ช่องทางตามจุดประสงค์และกลยุทธ์ของหุ้นส่วนนั้นๆ กล่าวคือ

1. หากองค์กรพัฒนาเอกชนใดที่ต้องการผลักดันงานด้านนโยบายระดับชาติ อาจจะใช้วิธีการเข้าหาภาครัฐจากส่วนกลาง ในกรณีเช่นนี้มักจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีขนาดใหญ่ มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักดี หรือมีบทบาทในงานพัฒนาระดับเวทีโลก เช่น หน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ (United Nations) ดังตัวอย่างเช่นในกรณีขององค์กรทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ หรือ UNICEF ที่เข้ามาร่วมจัดทำและลงนามในสนธิสัญญากับรัฐบาลไทยในการทำงานเป็นหุ้นส่วนในงานพัฒนาเด็ก (Royal Thai Government and UNICEF, 2007) เป็นต้น

2. ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรธุรกิจใด รวมไปถึงภาคประชาชนกลุ่มใดที่มีการรวมตัวและมีความต้องการทำโครงการงานในระดับพื้นที่ ก็จะใช้วิธีเข้าไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นของภาครัฐ เช่น พมจ. หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อดำเนินการประสานงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในระดับพื้นที่ (local partnership) ต่อไป

ด้านการทำงานร่วมกับภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในงานพัฒนาที่สำคัญของภาครัฐ เอ็ดเวิร์ด แอล กเลเซอร์ (Glaeser, 2003, p. 40) กล่าวไว้ว่า ถึงแม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนอาจจะไม่ได้มีรูปแบบการบริหารจัดการงานที่เป็นระบบระเบียบเหมือนกับทางภาครัฐ ว่าการบริหารจัดการขององค์กรสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ได้รับการกระตุ้นจากภาวะของการแข่งขันระหว่างองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรด้วยกันในการที่จะต้องผลิตผลงานที่มีคุณภาพ เพื่อสร้างความไว้วางใจจากประชาชนและภาคส่วนต่างๆ อันเป็นที่มาของเงินบริจาคเพื่อความอยู่รอดขององค์กร ซึ่งเป็นหนึ่งในเหตุผลหลักที่องค์กรพัฒนาเอกชนยังคงได้รับความไว้วางใจจากภาครัฐในการร่วมทำงาน หรือแบ่งปันงานด้านสังคมให้รับผิดชอบดูแลจนถึงทุกวันนี้

นอกจากนี้ เอ็ดเวิร์ด แอล กเลเซอร์ (Glaeser, 2003, pp. 221-222) ยังบันทึกไว้ว่า ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎระเบียบเพื่อควบคุมการบริหารจัดการทางการเงิน โดยมีการกำหนดแนวทางขั้นตอนที่ถูกต้องเหมาะสมสำหรับผู้บริหารของมูลนิธิ และองค์กรพัฒนาเอกชน และจัดให้มีบทลงโทษในกรณีที่ไม่กระทำตามกฎระเบียบนั้น นอกจากนี้ยังมีความตื่นตัวของสื่อมวลชนที่มีบทบาทในการช่วยเฝ้าระวัง หรือที่นิยมเรียกกันว่า Watchdog

ต่อโครงการพัฒนาสังคมต่างๆ อีกด้วย ซึ่งล้วนผลักดันให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเหล่านี้เร่งสร้าง ความน่าเชื่อถือขององค์กรตนผ่านการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ ส่งผลให้ภาครัฐและภาคธุรกิจ เอกชนเกิดแรงจูงใจในการอยากร่วมมือเป็นหุ้นส่วนมากยิ่งขึ้น

ในส่วนของแรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของภาครัฐ Crowther และ Trott (Crowther and Trott, 2004, pp. 5-6) ได้ชี้แจงถึงแรงจูงใจต่างๆ ไว้ดังนี้

1. การสนับสนุนต่องบประมาณการพัฒนาที่มีอยู่อย่างจำกัด และมีแนวโน้มลดลง หรือ มีงานโครงการที่ต้องการดำเนินการเพิ่มมากขึ้น

2. การเพิ่มศักยภาพในการเข้าถึงชุมชนที่เข้าถึงได้ยาก หรือชนกลุ่มน้อยที่รัฐเองเข้าไม่ถึง

3. การเข้าถึงข้อมูล หรือความรู้เฉพาะด้านของหุ้นส่วนการพัฒนา

3.1 การขยายเพิ่มเติมของทรัพยากรบุคคลในงานโครงการ ในขณะที่ภาครัฐเองมีความจำเป็นต้องลดจำนวนเจ้าหน้าที่ราชการของตนลง

3.2 ความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ อันเนื่องมาจากนโยบาย หรือ ยุทธศาสตร์ที่ได้มีการกำหนดไว้

3.3 โอกาสในการสร้างสถานะความเป็นผู้นำในกรอบงานพัฒนาด้านใดด้านหนึ่งต่อสังคมหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องนั้นๆ

3.4 การรักษาไว้ซึ่งภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของสังคม

### 3.3 แรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของภาคองค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกันออกไปตามองค์ประกอบต่างๆ ทั้งนี้ปรัชญาความเชื่อพื้นฐานขององค์กรจะเป็นส่วนสำคัญในการแสดงจุดยืนขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น และยังเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่ส่งผลถึงการพิจารณาเลือกหุ้นส่วนในการพัฒนาขององค์กรอีกด้วย ซึ่ง บัณฑิต อ่อนดำ และคณะ (2540, น. 18) ได้แบ่งปรัชญาความเชื่อพื้นฐาน ออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1. องค์กรที่มีพื้นฐานเชิงศาสนา ไม่ว่าจะเป็นพุทธศาสนา คริสต์ศาสนา หรือศาสนาอิสลาม องค์กรเหล่านี้จะมีคำสอนและทฤษฎีทางศาสนานั้นๆ เป็นปรัชญาความเชื่อพื้นฐานในการดำเนินงาน

2. องค์กรที่มีพื้นฐานเชิงมนุษยธรรม เกิดขึ้นจากชนชั้นสูงในสังคมที่มีความเห็นใจ สงสาร และอยากจะช่วยเหลือผู้ที่ตกทุกข์ได้ยาก ส่วนใหญ่จะไม่มีพื้นฐานทางทฤษฎีมากนัก แต่ เป็นการทำงานด้วยใจรักและด้วยมนุษยธรรมเป็นสำคัญ

3. องค์กรที่มีพื้นฐานเชิงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และการเมือง เกิดขึ้น จากปัญญาชน และนักวิชาการในสถาบันการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ที่มีความประสงค์ที่จะ แสดงบทบาทในการเข้าร่วมการพัฒนาสังคมในแนวทางประชาธิปไตย ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่ด้อยโอกาสในสังคม

4. องค์กรที่มีพื้นฐานเชิงวัฒนธรรมชุมชน เกิดจากการรวมตัวของนักพัฒนาภาคสนาม บางส่วนซึ่งมีความเชื่อพื้นฐานในด้านศักยภาพของชุมชนชนบท ที่จะใช้ระบบโครงสร้างค่านิยม และวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชนเป็นฐานในการพัฒนาตนเองแบบอิสระ องค์กรเหล่านี้มักปฏิเสธ แนวทางการพัฒนาสังคมโดยรวม แต่กลับเน้นการพัฒนาของแต่ละชุมชนตามแนวทางและ ผลประโยชน์ของชุมชนนั้นโดยเฉพาะ

ด้านแนวโน้มการทำงานร่วมกันเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐ และภาคองค์กรพัฒนา เอกชน จากการติดตามศึกษาของ ลินเดน (Linden, 2002, p. xvi) ในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า ประสบการณ์การทำงานระหว่างกันที่สั่งสมมานานกว่า 2 ทศวรรษ ได้นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของ ความเข้าใจ และการยอมรับของผู้บริหารองค์กรต่อความสำคัญของการร่วมมือเป็นหุ้นส่วน ส่งผลให้องค์กรทั้ง 2 ภาคส่วนเปิดรับต่อแนวคิดและวิธีการร่วมงานในลักษณะนี้มากยิ่งขึ้นๆ และ นอกจากนั้น การสนับสนุนจากภาครัฐถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการอยู่รอดขององค์กรพัฒนาเอกชน อีกด้วย กล่าวคือ

1. การสนับสนุนทางการเงิน ภาครัฐมีการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อช่วยเหลือการ ดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งจัดเป็นการช่วยทางตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศ ตะวันตก ที่มีเงินสนับสนุนจากภาครัฐเป็นกลไกสำคัญในการจัดสวัสดิการสังคมในสัดส่วนที่สูงของ รายได้เฉลี่ยของภาคองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น กรณีประเทศออสเตรเลียมีสัดส่วนสูงถึง 36.8% (สุรพล ปธานวนิช, 2547, น. 125)

2. มาตรการทางภาษี เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนถูกนับเข้าเป็นองค์กรการกุศล ด้วยเหตุนี้กฎหมายในหลายประเทศจึงเอื้อประโยชน์ให้กับการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ อันได้แก่ การได้รับการยกเว้นภาษีรายได้ หรือการยกเว้นภาษีบางประเภท เช่น ภาษีสวัสดิการ (Fringe Benefits Tax) และภาษีการค้า ซึ่งการยกเว้นเหล่านี้ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถ ซื้อสินค้าได้ถูกกว่าราคาตลาด ในขณะที่ลูกจ้างขององค์กรได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานมากขึ้น

(Burgess, 1994, pp. 60-66) นอกจากนี้การที่กฎหมายอนุญาตให้นำเงินที่บริจาคมาลดหย่อนภาษีได้ การจูงใจในลักษณะนี้ช่วยให้เกิดการบริจาคมากยิ่งขึ้น

3. สิทธิพิเศษจากรัฐ ในหลายประเทศภาครัฐให้สิทธิพิเศษบางประการแก่องค์กรพัฒนาเอกชน ที่สำคัญได้แก่ การให้องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้จัดบริการสังคมประเภทต่างๆ ให้กับผู้รับบริการสงเคราะห์จากรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยที่อนุญาตให้ภาครัฐสามารถซื้อบริการทางสังคมจากองค์กรเอกชนได้ ซึ่งเป็นการช่วยให้องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นจำนวนมากมีรายได้เลี้ยงตนเอง (Karger and Stoesz, 2002, pp. 148-149)

สืบเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าภาครัฐเล็งเห็นถึงความสำคัญของภาคส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนมากขึ้นเรื่อยๆ ในฐานะภาคีสำคัญในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม แต่ทว่าการสนับสนุนทางด้านงบประมาณยังมีอยู่น้อยกว่าเงินช่วยเหลือที่มาจากต่างประเทศ (วิจักขณา หุตานนท์, 2545, น. 47 และ สุรพล ปธานวนิช, 2547, น. 171) จึงไม่น่าแปลกใจว่าเหตุใด ที่ทุกวันนี้้องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยเป็นจำนวนไม่น้อยยังคงพึ่งเสียงขององค์กรต่างประเทศมากกว่าเสียงของรัฐบาลไทย

สุดท้ายนี้ คราวเธอร์ และ ทรอตต์ (Crowther and Trott, 2004, pp. 5-6) ได้ชี้แจงถึงแรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของภาคองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หรือองค์กรพัฒนาเอกชนไว้ดังนี้

1. การสนับสนุนหรือแรงเสริมเพิ่มในงานของโครงการในขณะที่ยังมีงบประมาณจำกัด หรือมีภาวะเงินบริจาคเข้าสู่องค์กรลดลง
2. แรงกดดันจากผู้บริจาคหรือแหล่งเงินทุน (donor) ที่ต้องการให้องค์กรเพิ่มประสิทธิภาพของงานในโครงการ ซึ่งการประเมินลักษณะนี้ส่งผลให้องค์กรต้องร่วมงานกับองค์กรอื่นๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ที่ต้องการ
3. แหล่งเงินทุนมักเรียกร้องให้มีการร่วมงานกับองค์กรอื่น หรือไม่เช่นนั้นก็จะมิได้ประโยชน์เพิ่มเติมเสริมแรงจูงใจหากงานโครงการมีการร่วมงานกับองค์กรอื่น
4. แรงเสริมต่อศักยภาพในการเข้าถึงชุมชนเพิ่มมากขึ้น
5. การเพิ่มขึ้นของ สมรรถภาพ ขององค์กรในสายตาของสังคมหรือชุมชน
6. การประหยัดเงินทุนขององค์กร
7. การจำเป็นต่อความอยู่รอดของโครงการหรือของตัวองค์กรเอง
8. เสริมสถานะความเป็นผู้นำและบทบาทขององค์กรต่อสังคมหรือชุมชนนั้นๆ
9. การรักษาไว้ซึ่งภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของสังคม

### 3.4 แรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของภาคธุรกิจเอกชน

ในการบริหารองค์การทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ต่างก็จำเป็นต้องมีแนวทางในการบริหารและจัดการในองค์การ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์การ การบริหารงานในองค์การภาคธุรกิจเอกชนก็เช่นเดียวกัน องค์การส่วนใหญ่มักจะเน้นไปที่วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ คือ การทำกำไรสูงสุดให้แก่องค์การ องค์การใดมีกำไรสูงย่อมแสดงว่าองค์การนั้นกำลังเจริญเติบโตและมีความมั่นคง แต่ถ้าหากกำไรลดต่ำลงก็แสดงว่าองค์การนั้นกำลังประสบปัญหา โดยกำไรนี่จะเป็นเครื่องแสดงถึงความเข้มแข็งหรืออ่อนแอขององค์การ เพราะเหตุนี้วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับชุมชนหรือสังคม หรือที่เรียกว่า “ความรับผิดชอบต่อสังคม” ในอดีตนั้นจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างไม่ได้รับความสนใจจากภาคธุรกิจเอกชนเท่าใดนัก และมักจะถูกเพิกเฉยและมองข้ามไป เพราะผู้บริหารส่วนมากมีความคิดว่า งานปรับปรุงดูแลสังคมและเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนนั้น ควรเป็นภารกิจและความรับผิดชอบต่อของเจ้าหน้าที่และองค์การภาครัฐเท่านั้น

ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นมากมาย ซึ่งนำไปสู่ความสนใจโดยเน้นประเด็นทางจริยธรรมและสังคม ซึ่งมีความสัมพันธ์กับองค์กรธุรกิจและสังคมโดยตรง เนื่องจากด้านสื่อเองในปัจจุบันมีความรับผิดชอบต่อสังคมเพิ่มขึ้น มีการนำเสนอรายงานถึงประเด็นต่างๆ ของธุรกิจ โดยมีการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในเชิงปฏิบัติการ การตัดสินใจ ตลอดจนพฤติกรรมของการจัดการทางด้านธุรกิจอย่างตรงไปตรงมา ทำให้เกิดคำถามขึ้นว่า หน่วยงานองค์กรภาคธุรกิจเอกชนได้ประพฤติปฏิบัติตนอย่างเหมาะสมแล้วหรือไม่ รวมไปถึงคำถามที่เกี่ยวกับเรื่องจริยธรรมทางธุรกิจด้วย ทำให้้องค์การภาคธุรกิจเอกชนต้องหันมาให้ความสำคัญ และใส่ใจต่อการดำเนินงานที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น

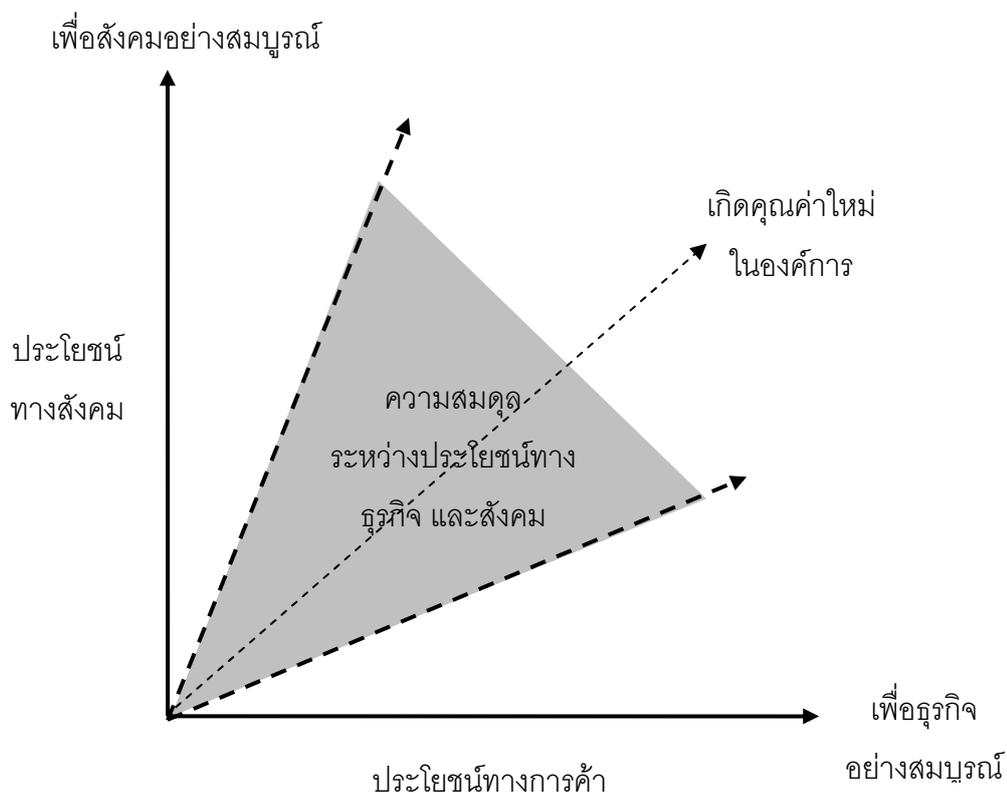
เสนาะ ดิยาว (2544, น. 36) ได้ให้ความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมไว้ว่า คือ ภาระที่บริษัทจะต้องดำเนินงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งผู้ถือหุ้น หรือเจ้าของบริษัท และต่อชุมชนภายนอกด้วย ความรับผิดชอบต่อบริษัทจึงเป็นภาระที่บริษัทมีต่อผู้มีส่วนได้เสียในบริษัท ในขณะที่ ริกกี กริฟฟิน (Griffin, 1996, p. 11) และ พัชรี นิวัฒน์เจริญชัยกุล (2546, น. 20) มองความรับผิดชอบต่อสังคมว่าเป็นทั้งข้อผูกพันและเป็นหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่ในการปกป้องและให้ผลประโยชน์ต่อสภาพแวดล้อมรอบข้าง รวมไปถึงการมีส่วนร่วมต่อสวัสดิภาพของสังคมที่ตนดำรงอยู่ ตั้งแต่สังคมขนาดเล็กจนถึงสังคมขนาดใหญ่

ทั้งนี้ รัตนา อัทธภูมิสุวรรณ (2542, น. 4-6) ได้แบ่งความรับผิดชอบของภาคธุรกิจออกได้เป็น 2 ประเภท คือ 1) ความรับผิดชอบต่อสังคมภายในองค์กรธุรกิจ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบต่อเจ้าของกิจการหรือผู้ร่วมลงทุนมีต่อพนักงานและลูกค้า อันได้แก่ ความยุติธรรมในค่าจ้าง ผลตอบแทน และสวัสดิการต่างๆ เช่น การจัดการความปลอดภัยและสุขภาพของพนักงาน การจัดสภาพการทำงานที่เหมาะสม และ 2) ความรับผิดชอบต่อสังคมภายนอกองค์กรธุรกิจ อันได้แก่ ความรับผิดชอบต่อองค์กรมีต่อผู้บริโภค รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ สิ่งแวดล้อม และสาธารณชน ซึ่งรวมไปถึงการช่วยเหลือสังคมในด้านต่างๆ เช่น การส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมการวิจัย การสร้างโรงพยาบาล การสงเคราะห์แก่ผู้ยากไร้ เป็นต้น

นอกจากมุมมองในส่วนของแรงจูงใจด้านความรับผิดชอบต่อสังคมข้างต้น ภาคธุรกิจยังมีแรงจูงใจในอีกแง่หนึ่ง คือ การนำเอาแนวคิดและแนวทางการดำเนินการด้านความรับผิดชอบต่อสังคม มาใช้เป็นกลยุทธ์ในการสร้างจุดขาย (Selling point) และสร้างคุณค่า (Value) ใหม่ให้กับองค์กร เพื่อสร้างจุดต่างและความได้เปรียบทางการแข่งขัน (Competitive advantage) ในเชิงธุรกิจให้กับองค์กร และสร้างการยอมรับจากสังคมมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และความสามารถด้านการจัดการทางด้านเทคโนโลยีที่เท่าเทียมกัน ทำให้ในปัจจุบันความแข่งขันกันในภาคธุรกิจเอกชนมีการทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น องค์กรธุรกิจไม่สามารถผลิตสินค้าที่มีนวัตกรรมแปลกใหม่ หรือนำเสนอบริการที่แปลกแตกต่างเพื่อดึงดูดผู้บริโภคได้ องค์กรธุรกิจในหลายภาคอุตสาหกรรมจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหรือหากลยุทธ์แนวทางการดำเนินงานขององค์กรในรูปแบบใหม่ๆ เพื่อความอยู่รอดด้านเศรษฐกิจขององค์กรท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงและมีพลวัต ทั้งนี้ประกอบกับค่านิยมของผู้บริโภคในสังคมที่เปลี่ยนไปในเรื่องจุดยืนขององค์กรต่อสังคม โดยผู้บริโภคในปัจจุบันนั้นพร้อมที่จะยอมรับองค์กรธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าองค์กรธุรกิจที่ไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคม (จินตนา บุญบงการ, 2541, น. 37) ซึ่งถือเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางธุรกิจและสังคมขององค์กร ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 4.5

ความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ด้านธุรกิจและสังคมขององค์กร



ที่มา: Harvard Business Review, 2003, p. 34

นอกจากนี้ คราวเธอร์ และ ทรอตต์ (Crowther and Trott, 2004, pp. 5-6) ยังได้ชี้แจงถึงแรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของภาคธุรกิจเอกชน ไว้ดังนี้

1. ผลประโยชน์ในเชิงกลยุทธ์ อันได้แก่ การเพิ่มความน่าเชื่อถือและภาพลักษณ์ในฐานะองค์กรที่ดีในสายตาของสังคม
2. การเข้าถึงที่เพิ่มมากยิ่งขึ้นต่อผู้บริโภคกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเป็นพิเศษ การเพิ่มขึ้นของโอกาสทางด้านธุรกิจ และการขยายตลาดของบริษัท
3. การเข้าถึงทรัพยากรพิเศษเฉพาะด้านที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงมาก่อน
4. การเข้าถึงผู้นำชุมชนของกลุ่มต่างๆ
5. การเพิ่มขึ้นของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน (return on investment) ที่คุ้มค่ากว่า (หากเปรียบเทียบกับวิธีการบริจาคเงินแบบให้เปล่า)

6. โอกาสในการพัฒนา และสร้างแรงจูงใจต่อบุคลากรของบริษัท

7. สมองตอบพันธุกิจขององค์กร เช่น การเป็นองค์กรที่มุ่งให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสังคม หรือชุมชนในแวดล้อมใกล้เคียง

8. ความสามารถในการตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อสภาพแวดล้อมการแข่งขัน ผ่านการร่วมมือกับพันธมิตร

การเข้าไปมีส่วนร่วมในงานด้านสังคมนั้น เท่าที่ผ่านมาภาคธุรกิจมักจะวางตัวเป็นหุ้นส่วนทางสังคมที่อยู่ภายนอก (External stakeholder) ของการดำเนินงานพัฒนา แต่ทว่ามีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนด้านทรัพยากรต่องานพัฒนา ทั้งในส่วนของงานดำเนินงานของโครงการพัฒนาและรวมไปถึงการผลักดันริเริ่มให้โครงการพัฒนาใหม่ๆ ถือกำเนิดขึ้น (Asha, 2002, p. 54)

### 3.5 แรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของภาคประชาชน

ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2546, น. 196) กล่าวไว้ว่า งานการพัฒนาที่มีประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เป็นฝ่ายตัดสินใจและกำหนดความต้องการของตนเอง เป็นการเสริมพลังอำนาจให้ประชาชนมีความสามารถในการจัดหาทรัพยากร การตัดสินใจ และการควบคุมกิจกรรมต่างๆ มากกว่าการตั้งรับจากการพัฒนาฝ่ายเดียว ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของ ปรัชญา เวสารัชช์ (2545, น. 4) ที่กล่าวไว้ว่า การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา ได้ใช้ความพยายาม หรือใช้ทรัพยากรบางอย่างของตน เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน เงินทุน วัสดุ ในกิจกรรมการพัฒนานั้น จะทำให้ประชาชนหลุดพ้นจากการเป็นเพียงผู้รับผลจากการพัฒนา แต่เป็นผู้กระทำให้เกิดกระบวนการพัฒนาเอง

นอกจากนี้ คาร์ตัน (Carton et a.l, 1996) ยังได้แสดงทัศนะไว้ว่า โครงการความร่วมมือใดก็ตามที่ทำงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน แต่ทว่าขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายของงานพัฒนาในโครงการนั้นๆ แล้ว ถึงแม้จะมีผลงานที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างชัดเจน แต่ทว่าก็จะถือว่าขาดการมีส่วนร่วมและการเสริมพลัง ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มนั้นอย่างยั่งยืน ในระยะยาวมากกว่า ตลอดจนส่งผลให้ชุมชนมีความเข้มแข็งอีกด้วย (ณิชา ทองพลา, <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=740,2551>)

### 3.6 แรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของภาคส่วนวิชาการ

มหาวิทยาลัยมีบทบาทที่สำคัญในงานด้านการพัฒนาสังคม ในฐานะของสถาบันที่เป็นคลังรวบรวมองค์ความรู้ด้านสังคม และเป็นแหล่งผลิตบุคลากรป้อนเข้าสู่องค์การสวัสดิการสังคม ในภาคส่วนต่างๆ ในส่วนของแรงจูงใจในการทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคม โจนส์ และ ซลอทนิก (Jones and Zlotnik, 1998, p. 77) ได้กล่าวถึงตัวอย่างการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในโครงการฝึกอบรม ระหว่างมหาวิทยาลัย Kellogg กับชุมชนต่างๆ 10 แห่งในสหรัฐอเมริกา โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อการแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ระหว่างกันและสรรหาแนวทางการพัฒนาชุมชนที่เหมาะสม มีการจัดให้ตัวแทนชุมชนมีบทบาทอย่างเท่าเทียมและสำคัญในคณะกรรมการที่ดำเนินโครงการในการพัฒนารูปแบบการฝึกอบรมของมหาวิทยาลัย ซึ่งทำให้โครงการฝึกอบรมของมหาวิทยาลัยมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้นกว่าการส่งนักศึกษาเข้าไปฝังตัวในชุมชนเพื่อเรียนรู้ผ่านการฝึกภาคปฏิบัติในงานพัฒนาสังคมลักษณะต่างๆ ไป โครงการหุ้นส่วนความร่วมมือนี้ทำให้ชุมชนกลายเป็นฐานหรือศูนย์สำหรับการศึกษาที่บุคลากรและนักศึกษาของมหาวิทยาลัยสามารถเกิดการเรียนรู้ร่วมกันกับชุมชนในการศึกษาปัญหาเชิงนโยบายต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชน และนำความรู้หรือประสบการณ์นั้นๆ กลับมาสู่มหาวิทยาลัย ตลอดจนเป็นการเปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยได้คัดเลือก และดึงคนมีความสามารถในชุมชนให้เข้ามาทำการศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยอีกด้วย

### 3.7 แรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการจัดสวัสดิการด้านเด็กและเยาวชน

ในการทำงานด้านเด็กและเยาวชน การสร้างเครือข่ายการทำงานและพัฒนาการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมมีความจำเป็น เนื่องจากเหตุผลที่สำคัญต่างๆ (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, 2542) ดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาเด็กเป็นงานใหญ่ที่ครอบคลุมหลายเรื่อง แต่ละเรื่องมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน การแก้ปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจนำไปสู่การเพิ่มปัญหาในเรื่องอื่นๆ เช่น การแก้ปัญหาแรงงานเด็กอาจนำไปสู่ปัญหาเรื่องการศึกษาของเด็ก ปัญหารายได้ของครอบครัว เป็นต้น

2. การพัฒนาเด็กและเยาวชนต้องพัฒนาครบวงจรแบบองค์รวม กล่าวคือ ต้องมองเด็กในฐานะ “คน” คนหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะมีความต้องการในด้านคุณภาพชีวิตแล้ว ยังมี “บทบาท” ที่จะต้องกระทำในฐานะสมาชิกของสังคมด้วย

3. ความจำกัดด้านทรัพยากรทำให้ต้องบริหารทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และไม่ซ้ำซ้อน การบริหารทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดจะเป็นไปได้ต่อเมื่อแต่ละหน่วยงานทำในกิจกรรมที่ตนเองมีความเชี่ยวชาญ ขณะเดียวกันทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหา หรือพัฒนาในลักษณะองค์รวม

4. งานด้านเด็กและเยาวชนจำเป็นต้องอาศัยความรู้ในเชิงวิชาการ (ซึ่งโดยปกติจะปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ) เป็นฐานในการทำงานการสร้างความร่วมมือ หรือเครือข่ายในการทำงานกับบุคลากรด้านวิชาการจึงมีความจำเป็น

5. ครอบครัวและชุมชนต้องมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาเด็ก และเยาวชนองค์กรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเด็กไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาเด็กในระยะยาวอย่างครบวงจรได้ หากปราศจากความตระหนักในบทบาทของครอบครัวและชุมชน ในฐานะที่เป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมของเด็ก การสร้างความร่วมมือกับหน่วยครอบครัวและชุมชนเพื่อสร้างความยั่งยืนในกิจกรรมการพัฒนาจึงเป็นสิ่งจำเป็น

6. เพื่อให้การพัฒนาบรรลุผลและมีความยั่งยืน จำเป็นต้องมีการสรุปทบทวนจากปัญหา ตลอดจนแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงานระหว่างกัน

#### ตอนที่ 4 แนวทางวิธีการพัฒนา และเสริมสร้าง

##### การเป็นหุ้นส่วนทางสังคม

จากการทบทวนวรรณกรรมและรวบรวมสังเคราะห์องค์ความรู้ในการศึกษาแนวทางวิธีในการพัฒนาการทำงานร่วมกันของหุ้นส่วนทางสังคมต่างๆ เพื่องานด้านสวัสดิการสังคม ผู้ศึกษาพบว่า มีนักวิชาการหลากหลายท่านที่ได้ให้ทัศนะไว้ในทิศทางเดียวกัน ในบริบทของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา อันได้แก่ จอห์น โคเฮิน และ นอร์แมน อัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1997); เจมส์ ค็อกซ์ ปิ่นทอง (2526) และ ชูชาติ พวงสมจิตร์ (2540) และในบริบทของการประสานงานโครงการความร่วมมือ อันได้แก่ จอห์น เอริกสัน (Erikson, 2001) และ อรุณี เวียงแสง และคณะ (2548) ซึ่งผู้ศึกษาสามารถนำมาสังเคราะห์และจัดแบ่งแนวทางการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางสังคมออกได้เป็น 3 ขั้นตอนหลัก อันได้แก่

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตกลงวางนโยบายและแผนยุทธศาสตร์

ขั้นตอนการประสานงานในการปฏิบัติการ

ขั้นตอนการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม

ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดของเนื้อหา ดังต่อไปนี้

#### 4.1 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตกลงวางนโยบายและแผนยุทธศาสตร์

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมนี้เป็นส่วนแรกเริ่มของการเป็นหุ้นส่วน เพื่อก่อให้เกิดข้อตกลง และขจัดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นก่อนการเริ่มงานร่วมกัน โดย ไมเคิล เก็ดเดส (Geddes, 1998, p. 109) ได้นำเสนอองค์ประกอบ หรือปัจจัยที่สำคัญสำหรับขั้นตอนนี้ไว้ อันประกอบไปด้วย

1) การร่วมตกลงชี้ชัดในจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการร่วมมือ (Clear identification of the goals and benefits to be gained) กองโรคเอดส์ (2540, น. 65) ได้กล่าวว่า การร่วมงานจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพควรจะเป็นการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยปัจจัยที่สำคัญของการประสานงานควรจะเป็นความพอใจซึ่งกันและกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2) การมีส่วนร่วมของแต่ละหุ้นส่วนในการจัดทำนโยบายและวางแผนยุทธศาสตร์ เพื่อนำสู่การปฏิบัติ (active involvement of partners in the shaping and implementation of the policy/strategy) การปฏิบัติงานร่วมกันไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือต่างหน่วยงานก็ตาม แต่ละหน่วยงานจะมีวัตถุประสงค์และนโยบายที่แตกต่างกัน ดังนั้นการทำงานร่วมกันจะต้องมีการประสานระหว่งนโยบายของหน่วยงานหรือองค์การนั้นให้สอดคล้องกัน การปฏิบัติงานของทั้งสององค์การจึงจะสามารถดำเนินไปได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ (เรวัตร์ ชาตรีวิศิษฎ์, 2539, น. 124)

3) การตกลงร่วมกันเพื่อจัดหาทรัพยากรสำหรับงานการร่วมมือ (co-operating to manage resources)

4) การร่วมมือกันเพื่อสรรหาและตกลงในวิธีการใหม่ๆ ในการบริหารงานร่วมกัน (seeing new solutions to problems)

5) ผู้นำที่มีความสามารถ (strong leadership) และมีวิสัยทัศน์ในเชิงกลยุทธ์ จากหุ้นส่วนทั้ง 2 ภาคฝ่าย โดยที่ นฤมล นิราทร (2543, น. 65) กล่าวเสริมไว้ว่า ผู้นำต้องมีความสามารถในการชักจูงโน้มน้าวให้ผู้อื่นเห็นความสำคัญของสิ่งที่จะต้องกระทำร่วมกัน และมีวิธีในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการทำงาน เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหุ้นส่วนและผลสำเร็จของแผนงาน

ยามาโมโตะ และ อาชิซาวะ (Yamamoto and Ashizawa, 1999, pp. 30,33) ได้เพิ่มปัจจัยซึ่งมีความสำคัญเพิ่มเติมไว้ดังต่อไปนี้

1) การผูกมัดตนเองของผู้นำต่อโครงการความร่วมมือ (commitment of leaders) การจัดทำนโยบาย หรือแผนงานของโครงการของหุ้นส่วนทั้ง 2 ฝ่ายจะไม่มี ความหมายอันใดเลย หากขาดผู้นำ หรือผู้บริหารโครงการที่จะบริหารจัดการให้โครงการนั้นๆ เกิดขึ้นได้จริง ซึ่ง นฤมล นิราทร (2543, น. 60) ได้ชี้แจงไว้ ว่าการผูกมัดนี้ยังหมายความรวมถึงการมีอุดมการณ์ และการ มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด ซึ่งสายสัมพันธ์มิใช่สิ่งที่จะสร้างได้ข้ามคืน แต่หมายถึงการผ่าน กระบวนการการทำงาน ความสำเร็จและความล้มเหลวร่วมกัน และร่วมปรึกษาหารือกันอย่าง ต่อเนื่องสม่ำเสมอ ซึ่งบทบาทนี้ผู้นำขององค์กรต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง และเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับ คนในองค์กรของตนอีกด้วย

2) การตกลงวิธีการประเมินผลลัพธ์ของโครงการร่วมกัน (agreement on outcome measurement) เป็นสิ่งที่หุ้นส่วนควรมีการตกลงกันได้แต่แรก เนื่องจากแต่ละองค์กรอาจมีมุมมอง ต่อผลลัพธ์ หรือวิธีการวัดผลสำเร็จของโครงการแตกต่างกัน ซึ่งในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงใน รายละเอียดในส่วนสุดท้ายของข้อมูลในตอนี่ 3 นี้อีกครั้ง

นอกจากนี้ ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540, น. 19) และ นฤมล นิราทร (2543, น. 64) ได้ กล่าวถึง องค์กรประกอบของ การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการริเริ่มโครงการ ไว้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะการเสริมพลังให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเอง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ ค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา เพื่อร่วมกันทำการตัดสินใจ กำหนดความต้องการของ กลุ่มเป้าหมาย และจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้นๆ

เอ็ดเวิร์ด กลาเซอร์ (Glaser, 2003, pp. 2-3) ได้ชี้แจงผลของการศึกษาเรื่องระบบ การปกครองในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Not-for-Profit Organization) ไว้ว่า หากเปรียบเทียบกับ องค์กรธุรกิจที่แสวงหากำไร (For-Profit Organization) โดยทั่วไปแล้ว เจ้าหน้าที่ในระดับ ปฏิบัติการขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะได้รับความสำคัญ และมีบทบาทในการผลักดันนโยบาย มากกว่า ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญของความสำเร็จขององค์กรที่มี การดำเนินงานในลักษณะนี้

สรุปแนวทางวิธีการพัฒนาที่จะให้ได้มาซึ่งความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ในขั้นตอนการมี ส่วนร่วมในการตกลงวางนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ ประกอบไปด้วยปัจจัยต่างๆ ได้แก่ การมี ส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ การร่วมตกลงชี้ชัดในจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์ที่จะได้รับจาก การร่วมมือ การมีส่วนร่วมของแต่ละหุ้นส่วนในการจัดทำนโยบายและวางแผนกลยุทธ์ เพื่อนำสู่ การปฏิบัติ การตกลงร่วมกันเพื่อจัดหาทรัพยากรสำหรับงานการร่วมมือ การร่วมมือกันเพื่อสรรหา และตกลงในวิธีการใหม่ๆ ในการบริหารงานร่วมกัน ผู้นำที่มีความสามารถ การผูกมัดตนเองของ ผู้นำต่อโครงการความร่วมมือ และการตกลงวิธีการประเมินผลลัพธ์ของโครงการร่วมกัน

### ปัญหาและอุปสรรคของการร่วมตกลงวางนโยบายและแผนยุทธศาสตร์

เพื่อให้การร่วมตกลงวางนโยบาย แผนงาน และกลยุทธ์ของโครงการหุ้นส่วนทางสังคม ไต่ๆ ก่อให้เกิดพื้นฐานของการร่วมงานจัดสวัสดิการสังคมได้อย่างราบรื่นตามเป้าประสงค์ที่วางไว้ ผู้ศึกษามองว่าผู้บริหารของแต่ละหุ้นส่วนควรมีการทำความเข้าใจในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้ ที่มีโอกาสเป็นที่มาของปัญหาในการร่วมงาน เพื่อจะได้สามารถดำเนินการระมัดระวังและป้องกันมิให้เกิดขึ้น

1) ช่องว่างความแตกต่างระหว่างองค์กร เป็นปัจจัยที่สำคัญที่อาจกระทบต่อการทำงานร่วมกัน อีฟ แอล ดอช และ แกรี ฮาเมล (2545, น. 273) และกองโรคเอดส์ (2540, น. 65) ได้กล่าวว่า ความแตกต่างในวิธีการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน การมองประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และระบบปัญหาของกลุ่มเป้าหมาย อาจส่งผลต่อวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ด้วย ดังนั้นผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรจะต้องตระหนักถึงความแตกต่างและความตึงเครียดระหว่างบุคลากรหรือระหว่างหน่วยงานที่อาจเกิดขึ้น รวมไปถึงวิธีการทำงาน อันอาจเป็นอุปสรรคในการประสานงาน โดยวิธีการนำยกเอาความแตกต่างเหล่านั้นขึ้นมาพูดคุยกัน เพื่อให้มีการหาทางแก้ไขปัญหาความต่างอย่างสร้างสรรค์ร่วมกัน การที่แต่ละหุ้นส่วนทางสังคมพยายามทำความเข้าใจถึงความแตกต่างเหล่านี้จะถือเป็นการแสดงความเคารพ และยอมรับการสนับสนุนของหุ้นส่วนอื่นๆ ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการทำงานร่วมกัน

2) ช่องว่างความแตกต่างในเรื่องความคาดหวัง สิ่งสำคัญที่ต้องทำก่อนการประสานงานคือการพยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับทัศนคติและความคาดหวังของแต่ละองค์กร เนื่องจากความคาดหวังที่สูงเป็นปัญหาที่พบอยู่เสมอ อีฟ แอล ดอช และ แกรี ฮาเมล (2545, น. 271) กล่าวว่า ความพยายามของทีมบริหารที่จะทำให้การทำงานเป็นหุ้นส่วนเป็นเรื่องที่น่าสนใจสำหรับผู้บริหารและพนักงานของตนทำให้การบอกกล่าวถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับในอนาคตดูสวยหรูเกินจริง การเจรจาตกลงที่สามารถลุล่วงสำเร็จได้อย่างงดงามระหว่างหุ้นส่วนด้วยกันเป็นอีกสาเหตุที่ทำให้การคาดหวังสูงเกินความเป็นจริงได้เช่นกัน ในการสรุปผลการเจรจามักมีการต่อท้ายด้วยการให้คำมั่นสัญญาที่จะทุ่มเทให้กับโครงการความร่วมมือสุดใจแต่เกินจริงเสมอ หรือหุ้นส่วนแต่ละฝ่ายตั้งใจที่จะกล่าวถึงความสามารถขององค์กรตนอย่างเกินจริง

3) ปัญหาด้านเวลา อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1995, p. 20) ได้กล่าวเตือนถึงปัญหาด้านเวลาไว้ว่า หุ้นส่วนทางสังคมทุกฝ่ายมักที่จะคาดการณ์ในส่วนของระยะเวลาที่จะใช้ในการจัดตั้งระบบหรือรายละเอียดของแผนงานวิธีการความร่วมมือระหว่างกัน รวมไปถึงระยะเวลาทั้งหมดที่ต้องใช้ในการนำแผนงานนั้นสู่การปฏิบัติจริงจนสำเร็จสมบูรณ์ไว้ไม่เพียงพอ

ความต้องการจริงที่เกิดขึ้นของโครงการนั้นๆ ทั้งๆ ที่เวลาเป็นหนึ่งในปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการความร่วมมือ

#### 4.2 ขั้นตอนการประสานงานในการปฏิบัติการ

ขั้นตอนนี้เป็นส่วนของการดำเนินการเพื่อให้คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วน ทั้งนี้เนื่องจากการประสานงานเป็นการจัดระเบียบการทำงานเพื่อให้ส่วนงาน และให้เจ้าหน้าที่จากภาคฝ่ายต่างๆ เข้ามาร่วมมือกันปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อนกัน ชัดแย้งหรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของโครงการร่วมมือกันอย่างสมานฉันท์ และมีประสิทธิภาพ (สุธี สุทธิสมบุญ และ สมาน รังสียกฤษฎ์, 2542, น. 72) นอกจากนี้ สัมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ (2540, น. 53) ได้กล่าวเพิ่มเติมถึงประโยชน์ของการประสานงาน ไว้ว่าความร่วมมือประสานงานนี้จะเป็นการปรับความสามารถซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดการเรียนรู้แนวคิด วิธีการทำงาน บทเรียน และประสบการณ์ของกันและกัน เพื่อนำไปแสวงหาแนวทางการพัฒนาที่ถูกต้อง และได้ประโยชน์อย่างแท้จริงต่อผู้รับบริการหรือประชากรกลุ่มเป้าหมาย นอกจากนี้การประสานงานเป็นการลดความไม่เข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างหุ้นส่วนจากภาคส่วนต่างๆ ถึงความจริงใจในการพัฒนา ว่าทำเพื่อใคร อย่างไร อันจะก่อให้เกิดบรรยากาศที่ดีต่อกัน และยังทำให้เกิดการประสานงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ อันจะเป็นการประหยัดงบประมาณ และลดความซ้ำซ้อนทางกิจกรรมและพื้นที่ในการทำงาน

ทั้งนี้ เรวัตร์ ชาตรีวิศิษฎ์ (2539, น. 124-125) ได้กล่าวถึงแนวทางและวิธีการในขั้นตอนของการประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ อันประกอบไปด้วยปัจจัยที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การติดต่อสื่อสาร การประสานงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่อยู่คนละองค์การ หากไม่มีการติดต่อสื่อสารที่ดีถึงกันแล้วจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดต่อกันได้ และจะไม่สามารถทราบได้ว่าแต่ละองค์การที่รับผิดชอบทำงานไปได้มากน้อยเพียงไร ซึ่งเปรียบเสมือนการต่างคนต่างทำไม่ประสานงานกัน ยามาโมโตะ และ อาชิซาวะ (Yamamoto and Ashizawa, 1999, p. 33) ชี้แจงว่าการติดต่อสื่อสารที่ดีระหว่างกันจะช่วยทำให้ระบบของติดตามงาน และประเมินผล (monitoring and evaluation) เป็นไปได้ง่ายขึ้นอีกด้วย ดังนั้นการประสานงานที่ดีจำเป็นต้องมีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี

2) การร่วมมือซึ่งกันและกัน เจือปนไขของการประสานงานกันเพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว ผู้ร่วมประสานงานจะต้องให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน เพราะการประสานงานมิใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดงานให้ประสานกันเท่านั้น หากแต่เป็นการปฏิบัติงานของทุกฝ่ายงานให้สอดคล้องกันและกันเพื่อเสริมให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เร็วขึ้น การทำงานร่วมกันหากบุคลากรแต่ละคนที่อยู่ในองค์การไม่มีความตั้งใจเต็มที่ที่จะอุทิศเวลา แรงกายของตน ตลอดจนขนาดการร่วมมือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่มีทางที่จะบรรลุผลตามความมุ่งหมายได้

3) การวางแผนและกำหนดวิธีการทำงาน การที่จะให้เกิดการประสานงานกันระหว่างองค์การ จำเป็นจะต้องมีการกำหนดชี้ให้ผู้ปฏิบัติงานได้ทราบถึงแนวทางหรือวิธีการทำงาน เพื่อจะได้ประสานงานได้สอดคล้องกัน การกำหนดแผนงานดังกล่าวได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายของแผน ขั้นตอนการทำงาน แผนงาน และระยะเวลาปฏิบัติงาน

4) การใช้คณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลาง เป็นการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นเพื่อแก้ปัญหา และประสานงานโดยเป็นตัวแทนของแต่ละหน่วยงาน เนื่องจากแต่ละองค์กรมักมีการแบ่งแยกงานออกเป็นหลายฝ่าย ความยุ่งยากในการติดต่อประสานงานก็ย่อมจะมีมากขึ้นตามไปด้วย บางครั้งอาจเกิดความสับสนหรือเกิดอุปสรรคที่ไม่มีฝ่ายใดจะสามารถแก้ไขได้เพียงฝ่ายเดียว จึงจำเป็นต้องอาศัยคณะกรรมการดังกล่าวเข้ามาช่วยกันพิจารณาถกแถลงของข้อขัดข้องเหตุที่อาจทำให้มีความขัดแย้งลง

5) การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจน การประสานงานจะเกิดขึ้นได้ดีและบรรลุผลก็ต่อเมื่อทุกคนที่ปฏิบัติงานได้ทราบและทำความเข้าใจกับงานที่จะทำ และมีความตั้งใจที่จะทำงานของตนให้เสร็จ และสนับสนุนงานของผู้ที่เกี่ยวข้องตามจังหวะอันควร ตามระยะเวลาที่กำหนดและตกลงกันได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแบ่งงานกันทำเพื่อป้องกันการงานก้าวก่ายซ้ำซ้อน โดยอำนาจหน้าที่จะเป็นตัวกำหนดความรับผิดชอบ และจะเป็นตัวเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและตำแหน่งต่างๆ นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องมีสายการบังคับบัญชา หรือมีผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสั่งการที่ชัดเจน

6) การตรวจและติดตามผล เป็นการตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานของทั้ง 2 องค์กร เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานและให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างสอดคล้องกับระยะเวลาที่กำหนด และหากมีอุปสรรคหรือจุดอ่อนที่ใดจะได้นำมาแก้ไขได้ทันเวลา

7) การสร้างมนุษยสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ได้แก่ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การทำความรู้จักกันเป็นส่วนตัวระหว่างผู้ปฏิบัติงาน ไม่ได้ติดต่อกันตามระเบียบแบบแผน กระทำด้วยความรู้

จักชอบพอกันเป็นการส่วนตัว เช่น การพูดคุยกันขณะดื่มกาแฟ หรือขณะรับประทานอาหาร หรือนัดแนะพบปะสังสรรค์ หรือร่วมสัมมนา

กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุล, อภิญา เวชชัย และ ร่มเย็น ทั้งสุบุตร (2531, น. 15-16) ได้นำเสนอเทคนิคการประสานงานไว้ 10 ประการ อันได้แก่

- จงสร้างพลังรวมของกลุ่ม (Group effort) โดยพยายามให้ทุกคนเห็นความสำคัญของงาน และชื่อเสียงของส่วนรวมร่วมกัน

- พยายามอย่าให้ผู้ร่วมงานตกตำแหน่งสังคม แต่จงให้ทุกคนมีความหมายสำหรับกลุ่มหรือหน่วยงาน

- ให้เกียรติทุกๆ คนได้แสดงความคิดเห็นและจงแสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นนั้นๆ เป็นความคิดเห็นของกลุ่มหรือของหน่วยงานนั้นๆ

- มีการวัดผลหรือประเมินผลเป็นระยะๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการทราบความก้าวหน้าร่วมกัน และจะนำมาซึ่งการเกิดกำลังใจร่วมกัน

- ผู้ประสานงานต้องมีความรู้ในงานนั้นๆ ดี ถ้ายังไม่ดีต้องรีบศึกษาเพราะเป็นสื่อแห่งความศรัทธา

- การรับฟังที่ดี จะดีกว่าการเสนอแนะหรือการแนะนำ

- ผู้ประสานงานต้องรักษาอารมณ์มั่นคงไว้ให้ได้ หากมีการขัดแย้งเกิดขึ้น

- มีความเป็นกันเอง ไม่จำเป็นต้องมีพิธีตรอง แต่ต้องอยู่ในกรอบของกฎเกณฑ์ หรือหลักการที่ร่วมกันตั้งไว้

- พยายามจำชื่อของผู้ที่ต้องทำงานร่วมกันให้ได้อย่างรวดเร็ว และเรียกชื่อเขาแทนคำว่า “คุณ”

- จงมองคนในแง่ดี ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนได้มีการเริ่มต้นที่ดี อันเป็นพื้นฐานแห่งความสมหวังของทุกคน รวมทั้งผู้ประสานงานเอง

นอกจากนี้ คราวเธอร์ และ ทรอตต์ (Crowther and Trott, 2004, pp. 119-120) ได้นำเสนอคุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ประสานงานหุ้นส่วน ต่อความสำเร็จในการทำงานประสานกันเป็นหุ้นส่วนไว้ดังต่อไปนี้

- เป็นคนที่มีทักษะด้านการสื่อสารเป็นเลิศ ทั้งต่อบุคลากรในระดับต่างๆ ในองค์กร และระหว่างองค์กร

- มีความสามารถในการสร้างความน่าเชื่อถือ และความไว้วางใจให้เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรได้

- มีความรู้และความเข้าใจในวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กรในภาพรวม รวมไปถึงความเข้าใจต่อกลุ่มเป้าหมายของงานพัฒนา

- มีความสามารถและพร้อมเปิดรับสู่การเปลี่ยนแปลง
- มีทักษะในการบริหารจัดการงานโครงการ (project management) เป็นเลิศ
- มีความเป็นผู้หน้าที่เหมาะสมตามตำแหน่งงานในองค์กร
- เห็นความสำคัญและมีความกระตือรือร้นต่อการทำงานเป็นหุ้นส่วน
- ซื่อตรงต่อจุดประสงค์ของโครงการ
- มีความอดทนสูง

- มองการณ์ไกล สามารถวิเคราะห์และคาดการณ์ล่วงหน้าต่อปัญหาที่อาจเกิดขึ้นต่อการทำโครงการความร่วมมือ ซึ่งจะนำไปสู่การเตรียมความพร้อมในการรับมือ

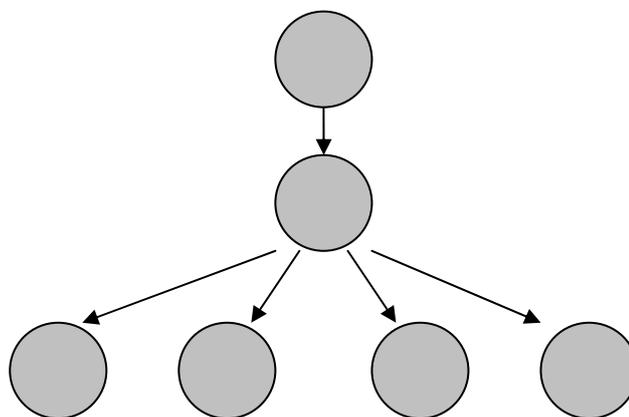
สรุปได้ว่าแนวทางวิธีการพัฒนาที่จะให้ได้มาซึ่งความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ในขั้นตอนการประสานงานในการปฏิบัติการ ประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญต่างๆ ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร การร่วมมือซึ่งกันและกัน การวางแผนและกำหนดวิธีการทำงาน การใช้คณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลาง การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจน การตรวจและติดตามผล และการสร้างมนุษยสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม

#### รูปแบบการประสานงาน

กิติพัฒน์ นนทบุรีมะดุล, อภิญา เวชชัย และ ร่มเย็น ทั้งสุบุตร (2531, น. 12-14) และ นิตยา เงินประเสริฐศรี (2529, น. 59-63) ได้นำเสนอรูปแบบการประสานงานระหว่างองค์การตามทัศนะของ Thompson ซึ่งจำแนกการประสานงานไว้เป็น 3 รูปแบบ คือ

1) การประสานงานในแนวตั้ง (Vertical Coordination) หรือการประสานงานโดยอำนาจ (Coordination by Authority) รูปแบบนี้หมายความว่ามีการกำหนดอำนาจหน้าที่แน่ชัดว่าองค์การระดับใดมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการสั่งการ และการประสานงานตามลำดับจากระดับสูงลงมาสู่ระดับล่าง

ภาพที่ 4.6  
รูปแบบการประสานงานในแนวตั้ง หรือแนวดิ่ง



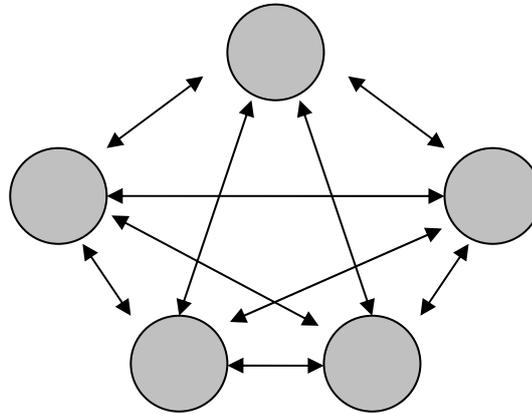
ในกรณีของการประสานงานระหว่างองค์การแล้ว การประสานงานในแนวตั้งนี้จะ  
เป็นไปได้ยาก เพราะแต่ละองค์การย่อมมีอำนาจเฉพาะตัวของตนอยู่ ซึ่งคงจะไม่ยอมด้อยกว่าอีก  
องค์การหนึ่งเป็นแน่ นอกจากองค์การหนึ่งอาจมีอำนาจตามกฎหมาย เช่น องค์การภาครัฐบาล ซึ่ง  
มีหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานขององค์การเอกชนในระดับหนึ่ง

2) การประสานงานโดยแผนหรือข้อตกลง (Coordination by Plan or Agreement) ซึ่ง  
แบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

2.1) การประสานงานโดยแผนอย่างเป็นระบบ (System) การประสานงานตาม  
รูปแบบนี้จะเป็นกรณีที่ไม่มีโครงสร้างของอำนาจระบุไว้ล่วงหน้าอย่างรูปแบบแรก แต่ในทางปฏิบัติ  
องค์การที่เกี่ยวข้องจะตัดสินใจร่วมกันเป็นรายลักษณะอักษร หรือมีบทบาทของตนร่วมกัน ตลอดจน  
มีการจัดสรรทรัพยากร การตัดสินใจ ตกลงใจ การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นระบบร่วมกัน

ภาพที่ 4.7

รูปแบบการประสานงานโดยแผนอย่างเป็นระบบ (System)

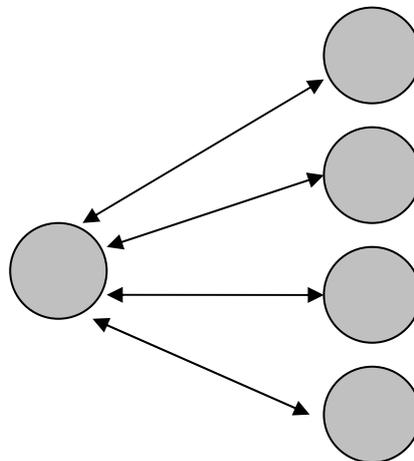


## 2.2) การประสานงานโดยแผนแบบมีองค์การนำอย่างไม่เป็นทางการ (Dyadic)

รูปแบบการประสานงานในลักษณะนี้ อาจแปรเปลี่ยนรูปมาจากการประสานงานโดยแผนอย่างเป็นระบบ (System) ข้างต้นไปได้บ้างเพื่อความสมบูรณ์แบบของการประสานงาน เช่น องค์การใดองค์การหนึ่งกลายมาเป็นผู้นำองค์การอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นองค์การเหล่านี้ก็จะไม่มีข้อตกลงระหว่างกันในการประสานงานกันอยู่ก่อนว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้นำในเชิงโครงสร้างที่แน่นอน ทำให้การประสานงานอยู่ในรูปที่มี 2 ฝ่าย 2 ด้าน คือด้านนำและด้านตาม ดังรูปต่อไปนี้

ภาพที่ 4.8

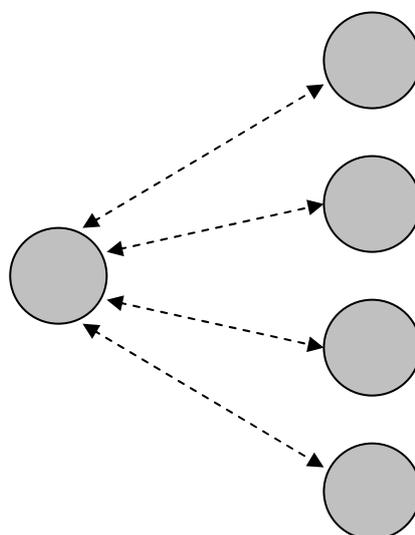
รูปแบบการประสานงานโดยแผนแบบมีองค์การนำ  
อย่างไม่เป็นทางการ (Dyadic)



3) การประสานงานโดยอาศัยการปรับตัวเข้าหากัน (Coordination by Mutual Adjustment) รูปแบบของการประสานงานในลักษณะนี้ไม่มีรูปแบบของอำนาจระบุไว้ชัดเจน หรือไม่มีข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์การไว้ แต่การประสานงานจะเกิดขึ้นจากความริเริ่มขององค์การและหน่วยงานเอง หรือเกิดขึ้นโดยอาศัยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำงานร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการได้ติดต่อประสานงานกัน

ภาพที่ 4.9

รูปแบบการประสานงานโดยอาศัยการปรับตัวเข้าหากันแบบ Dyadic

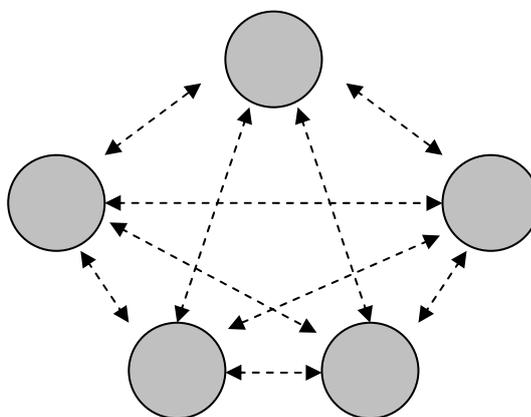


ในรูปแบบลักษณะการประสานงานข้างต้นนี้ อาจเป็นไปได้ในลักษณะที่การแลกเปลี่ยนเป็นไประหว่างองค์การกลาง หรือองค์การหลักขององค์การหนึ่งไปยังองค์การอื่นๆ

นอกจากนี้การประสานงานอาจเป็นการแลกเปลี่ยนแบบปิด (Closed system of exchange) ซึ่งหมายความว่าทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็แลกเปลี่ยนบุญคุณระหว่างกันและกัน ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 4.10

รูปแบบการประสานงานโดยการปรับปรุงตัวเข้าหากันแบบ System



นอกจากนี้ ปาริชาติ จันทรจรัส และคณะ (2540, น. 62) ได้กล่าวถึงรูปแบบการประสานงานระหว่างองค์กรไว้ว่า เป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นกรณีหน่วยงานแรกที่ได้รับเรื่องไม่สามารถจัดบริการช่วยเหลือแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองของความต้องการของผู้ใช้บริการได้ เนื่องจากข้อจำกัดของบริการในหน่วยงานหรือของผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยการส่งเรื่องต่อหรือการขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นเพิ่มเติม ในการประสานงานระหว่างองค์กรสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ อันได้แก่

1) รูปแบบการประสานงานที่เป็นทางการ การประสานงานรูปแบบนี้จะใช้ในรูปของการทำหนังสือตามระเบียบราชการ หรือตามฟอร์มและขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามระเบียบของแต่ละหน่วยงานที่วางไว้ การประสานงานแบบนี้จะเป็นการประสานงานตามบทบาทหน้าที่และขอบเขตของงานที่ได้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตามจากการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอน บางครั้งการประสานงานแบบนี้อาจค่อนข้างล่าช้า และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์เร่งด่วนที่ต้องการความรวดเร็ว นอกจากนี้ นิตยา เงินประเสริฐศรี (2540, น. 86) ได้ให้ทัศนะในมิติของการบริหารงานแบบญี่ปุ่นว่าการประสานงานแบบเป็นทางการโดยการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรจำเป็นต้องใช้เอกสารต่างๆ ที่จำเป็น ซึ่งเป็นงานที่น่าเบื่อ เย็นชา และขาดการให้และการรับระหว่างกัน

2) รูปแบบการประสานงานแบบไม่เป็นทางการ เช่น การใช้โทรศัพท์ การเขียนจดหมายส่งตัวแบบไม่เป็นทางการ เป็นต้น เพื่อลดระเบียบขั้นตอนซึ่งต้องใช้เวลามากในการดำเนินงานออกไป โดยส่วนใหญ่รูปแบบนี้มักถูกนำมาใช้กรณีผู้ปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดใน

ระดับหนึ่ง แต่รูปแบบนี้ไม่เหมาะสมกับระเบียบ และไม่ถูกต้องตามขั้นตอนกรณีที่ต้องมีลายลักษณ์อักษรเป็นหลักฐานไว้

3) รูปแบบการประสานงานแบบผสม เป็นการประสานงานโดยใช้รูปแบบไม่เป็นทางการ และแบบเป็นทางการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าของระเบียบขั้นตอนในสถานการณ์ที่ต้องการความเร่งด่วนในการปฏิบัติงาน โดยอาจจะเป็นการติดต่อแบบไม่เป็นทางการแล้วจึงทำเรื่องประสานงานแบบเป็นทางการตามมาเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่วางไว้

นอกเหนือจากรูปแบบต่างๆ ข้างต้น หลุยส์ จัมปาเทศ (กิติพัฒน์ นนทบุรีมະดุล, อภิญา เวชยชัย และ ร่มเย็น ทั้งสุขบุตร, 2531, น. 14) ได้แบ่งการประสานงานออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) การประสานงานแบบมีพิธีตรอง (Formal Type) คือ การประสานงานที่ได้กำหนดรูปแบบหรือตำแหน่งหน้าที่ลงไปว่าอยู่ตรงไหนของสายงาน มีส่วนรับผิดชอบอะไรบ้าง เหมาะสมสำหรับหน่วยงานขนาดใหญ่ซึ่งมีขอบข่ายโยงใยมากมาย เพื่อช่วยให้ผู้บริหารทำงานคล่องตัว และมีเวลาวางแผนล่วงหน้าเพื่อการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ

2) การประสานงานแบบไม่มีพิธีตรอง (Informal Type) คือ การประสานงานที่ไม่ได้กำหนดรูปแบบหรือตำแหน่งหน้าที่ลงไปว่าอยู่ตรงไหนของสายงาน แต่เป็นการประสานงานที่นักบริหารทุกคนจะต้องทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานขนาดเล็ก หรือในการประชุมพบปะกับหน่วยงานทุกระดับ การประสานงานแบบนี้แม้จะไม่กำหนดเด่นชัดแต่มีความสำคัญมาก ต้องใช้เทคนิคและความละเอียดอ่อน ซึ่งอาจจะมาในรูปของการติดต่อระหว่าง คนต่องาน คนต่อกลุ่ม หรือภายในกลุ่ม และกลุ่มต่อกลุ่ม

ทั้งนี้ อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1995, p. 17) ได้ตั้งข้อสังเกตจากการศึกษาวิเคราะห์องค์กรเพื่อเลือกหาหุ้นส่วนไว้ว่า องค์กรที่มีลักษณะการติดต่อร่วมงานกันภายในองค์กรอย่างไม่เป็นทางการทั้งในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรอย่างอิสระ จะเป็นตัวชี้วัดที่ดีของความพร้อมในการเปิดรับสู่การทำงานแบบหุ้นส่วนขององค์กรนั้นๆ ในทางกลับกัน องค์กรที่การดำเนินงานภายในมีระบบระเบียบมากมายซับซ้อน เช่นภาครัฐ จะทำให้การประสานงานเป็นหุ้นส่วนกับองค์กรในลักษณะนี้เกิดขึ้นได้ยาก

อย่างไรก็ตามไม่ว่าองค์กรจะเข้ามาร่วมงานกันในรูปแบบที่เป็นทางการ มีพิธีตรองหรืออย่างไม่เป็นทางการและไม่มีพิธีตรอง ที่สำคัญหากมีจุดมุ่งหมายทางสังคมร่วมกัน ก็จะสามารถเรียกได้ว่าเป็นหุ้นส่วนทางสังคม เช่นเดียวกันกับมุมมองของการเป็นหุ้นส่วนในบริบทกฎหมาย (Redmond, 1977, p. 1) ที่ยอมรับทั้ง 1) การเป็นหุ้นส่วนบนข้อตกลง (partnership by

express agreement) อันได้แก่กรณีที่บุคคลหรือองค์กรตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปมาร่วมงานกันบนพื้นฐานของการตกลงร่วมกัน โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องมีการทำสัญญาหรือข้อตกลงอย่างเป็นทางการ และ 2) การเป็นหุ้นส่วนโดยปริยาย (partnership implied) อันได้แก่กรณีที่บุคคลหรือองค์กรตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปมาร่วมงานกัน โดยที่ถึงแม้ว่ามีได้ตั้งใจเป็นหุ้นส่วนกัน แต่หากมีการบริหารจัดการโครงการร่วมกัน เราจะสามารถเรียกการร่วมงานนั้นว่าเป็นหุ้นส่วนได้โดยปริยาย

#### ปัญหาและอุปสรรคของการประสานงาน

เพื่อให้การประสานงานและการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในโครงการใดๆ สามารถดำเนินงานจัดสวัสดิการสังคมไปได้อย่างราบรื่นตามเป้าประสงค์ที่วางไว้ ผู้ศึกษามองว่าบุคลากรทุกคนจากแต่ละหุ้นส่วนควรมีการทำความเข้าใจในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้ ที่มีโอกาสเป็นที่มาของปัญหาในการร่วมงาน เพื่อจะได้สามารถดำเนินการระมัดระวังและป้องกันมิให้เกิดขึ้น

สายสุรี จุติกุล (2530, น. 16-23) ได้กล่าวถึงอุปสรรคของการประสานงาน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ขาดระบบข้อมูลสำคัญๆ เนื่องจากงานกระจัดกระจายทั่วไป ข้อมูลต่างๆ จึงกระจัดกระจายไปด้วย และไม่มีการจัดเก็บเป็นระบบเพื่อเอื้อต่อการวิเคราะห์ ทำให้มีปัญหาต่อการค้นหาสภาพที่แท้จริงในเชิงภาพรวม และภาพเจาะลึก

2) ขาดการประเมินผล ซึ่งอาจเป็นเพราะเข้าใจผิดคิดว่าการประเมินผลเป็นการคอยจับหาที่ผิดของคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จึงไม่มีใครชอบให้มาประเมินผลงาน

3) ขาดการติดตามงาน การติดตามงานคือการไล่ตามกิจกรรม และเช็คหรือสำรวจดูอย่างสม่ำเสมอว่างานไปถึงไหนแล้ว จุดใดเป็นอุปสรรคจะได้แก้ไขได้ทันเหตุการณ์ การติดตามงานจึงเหมือนการประเมินผลในระดับกระบวนการ หรือเป็นการประเมินผลขนาดย่อยๆ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานไม่ชอบให้ใครมาจับผิดเช่นเดียวกัน

4) ลักษณะงานซ้ำซากและไม่กล้าลองวิธีการใหม่ๆ บางโครงการทำกันมานานเป็นสิบปี ยี่สิบปี ก็ไม่สามารถแก้ไขหรือรองรับปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่มีการประเมินผล อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ผู้บริหารไม่กล้าลองทำสิ่งใหม่ๆ ด้วยวิธีใหม่ๆ เพราะกลัวความยุ่งยากที่จะต้องจัดการในรูปแบบใหม่ ต้องปรับตัวใหม่ บางส่วนเกี่ยวกับความเกียจคร้าน บางส่วนก็ปกปิดความรู้ ไม่กล้าเสี่ยง ถ้าผู้บริหารระดับสูงยอมเสี่ยงบ้าง งานใหม่อาจเกิดขึ้น แต่ถ้าเป็นข้าราชการผู้น้อยคงไม่มีใครอยากเสี่ยง เพราะอาจไม่ได้เป็นข้าราชการผู้ใหญ่ต่อไป

5) งบประมาณและการควบคุมการใช้เงิน มีระเบียบมากมายที่ต้องการป้องกันมิให้เงินรั่วไหลหรือคอร์รัปชัน ระเบียบจึงสร้างและสั่งสมมาเป็นเวลานาน ทำให้เป็นตาข่ายหลายชั้น

สลับซับซ้อน กีดกันไม่ให้โอกาสได้ลองทำแผนงานหรือโครงการใหม่ๆ ที่จะตอบสนองความต้องการของสังคม

6) อัตราสูง ลักษณะของการทำงานของราชการ คือจะทำอะไรต้องอ้างความเป็นเจ้าของ (อัตรา) ด้วย นอกจากนี้จะมีอัตราแล้วยังมีความหวงแหนผูกกับโครงการด้วย ทำให้ขีดกันหน่วยงานอื่นไม่ให้มีสิทธิเข้ามาทำงาน “ของฉัน”

7) รัฐกับเอกชน ปัจจุบันนี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนดีขึ้นมากแล้ว แต่ก็ยังมีการกระแนะกระแหนสงสัยกันอยู่บ้าง ที่คิดว่าเป็นปัญหาคือต่างฝ่ายต่างยังไม่เข้าใจระบบการทำงาน และระบบการตัดสินใจของแต่ละฝ่าย จึงทำให้คิดไปว่าอีกฝ่ายหนึ่งไม่ให้ความร่วมมือ ทั้งสองฝ่ายต้องศึกษากันและกันในด้านความเป็นไปได้ของการดำเนินงาน รวมถึงอุปสรรคและข้อจำกัดของแต่ละฝ่าย เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันและทำให้เห็นภาพรวมว่าภาคใดจะเสริมอีกภาคหนึ่งได้ตรงไหน เป็นต้น

ในการประสานงานร่วมกันกับภาครัฐ สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ (2541, น. 392) ได้ชี้แจงถึงลักษณะขององค์กรภาครัฐว่าเป็นองค์กรรูปแบบบิวโรเครซี (Bureaucracy) ที่มีขนาดใหญ่ และมีความสลับซับซ้อนตามแนวความคิดของ Max Webber ซึ่งโครงสร้างองค์กรอย่างเป็นทางการในลักษณะแนวตั้ง ตามหลักการจัดองค์กรอย่างมีระเบียบ มีเป้าหมายขององค์กรที่ชัดเจน มีหลักการจัดแบ่งแรงงานและหน้าที่ตามสายงานที่กำหนด ลำดับชั้นของการบังคับบัญชา อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ทั้งนี้การที่องค์กรมีรูปแบบในลักษณะนี้ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดต่างๆ ที่องค์กรที่จะเข้าร่วมงานด้วยควรทราบและทำความเข้าใจ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการปรับหาวิธีทำงานร่วมกัน ดังต่อไปนี้

- การที่องค์กรภาครัฐมีกฎระเบียบที่แน่นอนตายตัวก่อให้เกิดการยึดติดในอำนาจหน้าที่ในระดับชั้นบังคับบัญชาที่สูง

- การติดต่อสื่อสารตามโครงสร้างองค์กรแบบแนวตั้งบนลงล่างตามสายการบังคับบัญชาอย่างเดียว ทำให้ขาดการตระหนักถึงความสำคัญในการมีส่วนร่วมทั้งทางกายภาพและสมองของสมาชิกในองค์กร และไม่เห็นความสำคัญของหน่วยงานอื่น

- การยึดติดเฉพาะเป้าหมายของหน่วยงานของตน และการทำหน้าที่เฉพาะตามสายงาน

- การทำงานที่ล่าช้าโดยการยึดติดกับกฎระเบียบข้อบังคับมากเกินไป (red tape) ทำให้มีพฤติกรรมที่ไม่ยืดหยุ่นในการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชน และหน่วยงานอื่นๆ มีการพยายามปิดความรับผิดชอบ ไม่เร่งรีบทำการตัดสินใจที่ไม่แน่ใจว่าอาจส่งผลร้ายต่อตน

นอกจากนี้ จีราภา ชมชื่นจิตต์ (2542, น. 35) กล่าวถึงปัญหาของการประสานงานที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานเพิ่มเติมดังนี้

1) การทำงานแบบตัวใครตัวมัน ไม่ได้รับรู้หรือสนใจว่าคนอื่นเขาทำอะไรบ้าง และสิ่งที่ตนทำนั้นจะก่อให้เกิดผลดีต่อส่วนรวมหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนไทยมักถูกกล่าวหาว่าทำงานร่วมกับคนอื่นไม่ได้ เพราะมีอัตตาสูงเกิน คิดหรือถือว่าตนเองเก่ง และอยากเด่นอยากดัง เอาตัวรอดคนเดียว ไม่ค่อยคำนึงถึงคนอื่น

2) ไม่ค่อยสนใจพัฒนาความรู้ความสามารถของตนเอง คือ ทำอย่างที่เคยทำ ไม่สนใจปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะที่ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานไม่ใช่แก้ปัญหา และถ้ามีคนประเภทนี้ไม่พยายามหาความรู้มาคอยต่อต้านขัดขวางการทำงานของผู้อื่น การประสานงานของกลุ่มหรือระหว่างองค์กรก็จะยิ่งประสบปัญหามากยิ่งขึ้น

3) องค์กรมักมีขนาดใหญ่มากจนมองไม่เห็นภาพชัดว่าผลงานที่เกิดขึ้นเป็นของผู้ใด ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็มักจะขัดทอดซึ่งกันและกัน เพราะพิสูจน์ไม่ได้ว่าใครเป็นคนรับผิดชอบ บางครั้งผู้บังคับบัญชาก็ไม่อยากทำร้ายลูกน้อง กลับปกป้องจนทำให้คนอื่นพลอยทำตามบ้าง

4) บรรยากาศการทำงานไม่ส่งเสริมการทำงานอย่างประสานกัน ทั้งนี้อาจจะเป็นด้วยเหตุผลที่ว่าองค์กรที่มีคนมากขึ้นได้ก่อให้เกิดสภาวะการแบ่งแยกงานออกเป็นสัดส่วน การรู้จักมักคุ้นภายในหน่วยงานลดลงเมื่อแต่ละฝ่ายวุ่นกับเรื่องของตนเอง การประสานงานกันจึงลดหย่อนไป

5) ผู้บริหารหรือองค์กรไม่ได้สนใจวิเคราะห์ปัญหาการประสานงานอย่างจริงจัง เมื่องานไม่เดินหรือเกิดภาวะขัดแย้งก็มักนึกไปว่าเป็นปัญหาขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือปัญหาพฤติกรรมส่วนบุคคล ทั้งๆ ที่สาเหตุของการประสานงานอาจอยู่ที่ตัวระบบและระบบการทำงาน คือ จากการกำหนดขอบเขตการทำงานที่แน่ชัด การแก้ปัญหาการประสานงานเช่นนี้ต้องใช้วิธีการวิเคราะห์ระบบ ซึ่งยังเป็นเรื่องที่ได้ได้รับความสนใจน้อยมาก

6) ผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับมักมีปัญหาคติ ยึดถือว่าตนเองและหน่วยงานของตนเป็นใหญ่ ไม่ชอบมองภาพรวมทั้งระบบ คิดแต่ว่าทำงานของตนให้ดีก็พอแล้ว ความสนใจที่จะประสานงานร่วมมือกับหน่วยงานอื่นนั้นมีน้อย

#### 4.3 ขั้นตอนการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม

ขั้นตอนนี้เป็นส่วนที่สำคัญส่วนสุดท้ายของโครงการงานความร่วมมือ เพื่อหาช่องทางสำหรับการปรับปรุง และพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นสำหรับงาน

ความร่วมมือในอนาคตต่อไป ทั้งนี้รูปแบบการประเมินที่อยู่ในข่ายของการทำงานเป็นหุ้นส่วน และควรนำมาใช้ในการประเมินผลของงานความร่วมมือในงานพัฒนาสังคม ได้แก่ “การประเมินผลแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Research) และ “การประเมินเพื่อสร้างเสริมพลัง” (Empowerment Evaluation) ซึ่งการประเมินในลักษณะนี้จัดได้ว่าอยู่บนทิศทางของแนวทางพัฒนาการที่ดี เมื่อเทียบกับการกดขี่ประชาชนของโครงสร้างอำนาจในสมัยอดีต ที่สังคมมีมุมมองและแนวคิดว่าการประเมินเป็นงานในความรับผิดชอบของผู้ที่มีอำนาจในสังคมเท่านั้น โดยที่ “ผู้รู้” เหล่านี้ได้สร้างทัศนคติให้กับคนในสังคมไว้ว่าประชาชนนั้นมักไม่รู้ในความต้องการของตนเอง และเป็นหน้าที่ของผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกที่จะต้องเข้ามาทำการศึกษา (Maguire, 1987, p. 36)

ในภาวะปัจจุบัน องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมเพื่อสวัสดิการสังคมมักจะต้องเผชิญกับการเรียกร้องถึงความรับผิดชอบต่างๆ จากกลุ่มเป้าหมายงานพัฒนาที่เป็นผู้รับบริการมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกัน กลุ่มวิชาชีพด้านสวัสดิการสังคมเองก็มีการตื่นตัวเพื่อให้มีการปรับปรุงการให้บริการสังคมให้ดีขึ้นกว่าเดิม ในสังคมที่มีการแข่งขันได้ตระหนักถึงกระบวนการจัดการที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งผลกระทบจากข้อจำกัดด้านทรัพยากร ด้วยเหตุนี้หน่วยงานทั้งของภาครัฐและเอกชนจึงต้องระดมกำลังความรู้และความคิด รวมทั้งเทคนิควิธีการประเมินเข้ามาเป็นกลไกเพื่อช่วยผู้บริหารในการจัดทำโครงการบริการสังคม เช่น การวางแผน การกำหนดนโยบาย รวมทั้งวิธีดำเนินโครงการ และแนวปฏิบัติที่เหมาะสมยิ่งขึ้น (เยาวดี ราชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2542, น. 91-92) จากการแข่งขันมาสู่การทำงานร่วมกันเป็นหุ้นส่วนทางสังคมที่เปิดรับภาคส่วนประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในงานพัฒนามากยิ่งขึ้น อรุณี เวียงแสง และคณะ (2548, น. 2) ได้ชี้แจงไว้ว่าแนวทางการดำเนินงานพัฒนาสังคมที่สำคัญสำหรับปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคตของทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนในท้องถิ่น ต่างก็มุ่งเน้นที่กระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากฐานความเชื่อในแนวทางการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม จะช่วยเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

#### การติดตามและประเมินผลแบบมีส่วนร่วม

อรุณี เวียงแสง และคณะ (2548, น. 18-19) ได้ให้นิยามของ “การติดตามและประเมินผลแบบมีส่วนร่วม” คือ การที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับโครงการหนึ่งๆ ได้ร่วมกัน

- รวบรวมข้อมูลการดำเนินงานตามแผนงานที่วางไว้อย่างต่อเนื่องเป็นระยะๆ เพื่อประเมินความก้าวหน้าของการดำเนินงาน

- ตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าดูการใช้ทรัพยากร (บุคลากร งบประมาณ ฯลฯ) และการดำเนินกิจกรรมตามแผนงาน

- สร้างกระบวนการเรียนรู้ระหว่างการทำงาน และนำผลการเรียนรู้ไปปฏิบัติ
- สร้างกระบวนการพัฒนาโครงการ และพัฒนาบุคลากร
- ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลของโครงการ
- วิเคราะห์ผลสำเร็จ หรือที่ยังไม่สำเร็จของการดำเนินงาน ตามที่โครงการตั้ง

วัตถุประสงค์ไว้

- ศึกษาเงื่อนไข ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานโครงการ
- วิเคราะห์แนวโน้มทิศทางการดำเนินงานในอนาคต

นอกจากนี้ สถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (2541, น. 7-10) ยังชี้แจงถึงหัวใจสำคัญของการติดตามและประเมินผลแบบมีส่วนร่วม ที่ต้องตระหนักอยู่เสมอ อันได้แก่

1. ตระหนักถึงความสำคัญในการติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วม ก่อนจะดำเนินการประเมินผล ต้องทำความเข้าใจร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งเจ้าหน้าที่ภายในองค์การ ผู้บริหาร กลุ่มเป้าหมาย ทีมประเมินผล และผู้เกี่ยวข้องในโครงการ ในเรื่องดังต่อไปนี้

- หลักการ และแนวคิด การติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วม
- ขั้นตอนและวิธีการ การติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วม
- บทบาท และหน้าที่ ของแต่ละส่วนที่จะเข้าร่วมติดตามประเมินผล

2. ยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ให้มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หุ้นส่วนทางสังคม และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของโครงการ ได้แก่

- ผู้ปฏิบัติงาน
- ผู้บริหารโครงการ
- กรรมการและที่ปรึกษาโครงการ
- พันธมิตร หรือแนวร่วมของโครงการ
- กลุ่มเป้าหมาย

ฯลฯ

โดยการมีส่วนร่วม จะต้องมีส่วนร่วมในเรื่องต่อไปนี้

- การร่วมคิด
- ร่วมตัดสินใจ
- ร่วมวางแผน
- ร่วมดำเนินการ
- ร่วมรับผล

3. ไม่ยึดมาตรฐานของทีมประเมิน หรือใครคนใดคนหนึ่ง แต่เคารพในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกับผู้ปฏิบัติงานจริง เพราะว่า

- ผู้ปฏิบัติงานใกล้ชิดสถานการณ์และเข้าใจสภาพพื้นที่ได้ดีกว่าคนภายนอก มีประสบการณ์ตรง แต่บางครั้งอาจประเมินเขาข้างกลุ่มเป้าหมายและโครงการ หรืออาจให้ข้อมูลไม่ครบทุกเรื่อง

- ทีมประเมินภายนอก ไม่สามารถเข้าใจรายละเอียดทุกอย่างของโครงการได้ แต่มีมุมมองหลากหลาย และสามารถวิเคราะห์ได้เต็มที่เพราะไม่ติดปัญหาความสัมพันธ์

- บางครั้งคนทำงานไม่เห็นปัญหาอย่างครอบคลุมทุกด้าน เพราะอยู่ใกล้มากเกินไป

- ควรเป็นมาตรฐานที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนด

4. เป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน มากกว่าการชี้ถูกชี้ผิด การประเมินผลไม่ใช่เป็นการชี้ถูก-ชี้ผิดการทำงานของโครงการ แต่เป็นกระบวนการสร้างให้เกิดการเรียนรู้จากการดำเนินงานที่ผ่านมา เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานต่อไปของโครงการ เช่น

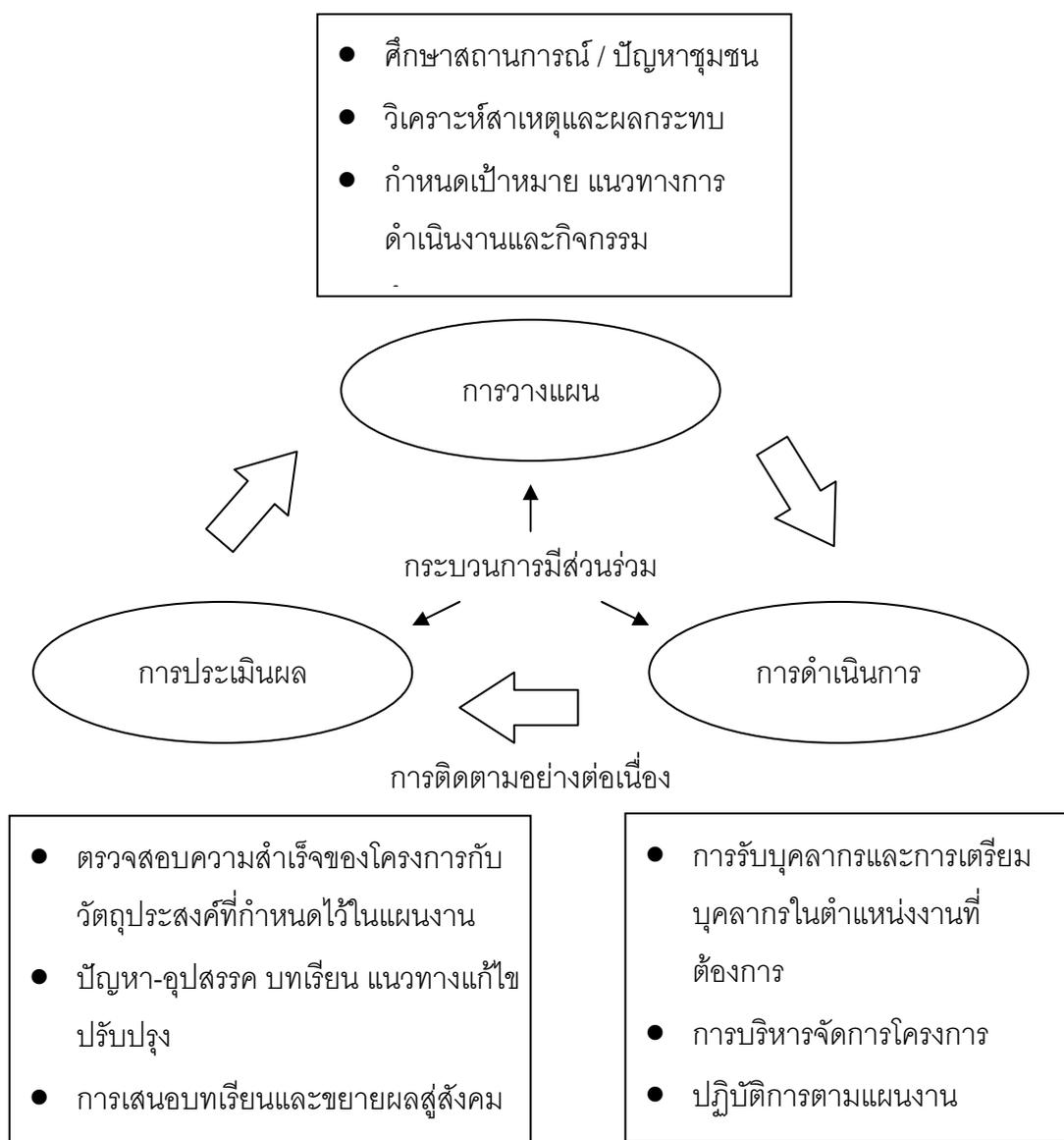
- โครงการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด

- พัฒนาระบบการศึกษาวเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย

- เพื่อให้เห็นแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

- พัฒนาระบบการบริหารงานให้เอื้อต่อการดำเนินงานในอนาคต

ภาพที่ 4.11  
 “การประเมินผล” ในฐานะส่วนหนึ่งของวงจรกระบวนการ  
 พัฒนาโครงการแบบมีส่วนร่วม



ที่มา: อรุณี เวียงแสง และคณะ, 2548, น. 13

World Bank เป็นหนึ่งในองค์กรระดับนานาชาติที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการประสานงานร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ให้กับประเทศที่ทางองค์กรได้เข้าไปมีส่วนร่วมให้

ความช่วยเหลือในงานด้านการพัฒนาสังคม เนื่องด้วยทาง World Bank ตระหนักถึงความสำคัญของการประเมินงานอย่างต่อเนื่อง จึงได้มีการตั้งประเด็นสำหรับใช้ในการประเมินงานในโครงการความร่วมมือต่างๆ ของตนไว้ 5 ประเด็น โดยมีการตั้งเป็นคำถาม (Erikson, 2001, p. 5) ดังต่อไปนี้

1) ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาและการแก้ปัญหา (Relevance)

คำถาม : การดำเนินงานช่วยเหลือในโครงการนั้นๆ มีผลลัพธ์ที่มีความสัมพันธ์กันกับความต้องการของประเทศนั้นๆ ตามลำดับความสำคัญต่างๆ ที่ควรจะเป็นของงานพัฒนาหรือไม่?

2) ประเด็นด้านประสิทธิผลของความร่วมมือ (Efficacy)

คำถาม : ผลลัพธ์ของงานพัฒนาในครั้งนั้นเป็นไปตามจุดประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่?

3) ประเด็นด้านประสิทธิภาพของความร่วมมือ (Efficiency)

คำถาม : ผลลัพธ์ของงานพัฒนาในครั้งนั้นสำเร็จได้ภายในระดับประสิทธิภาพเท่าใด?

4) ประเด็นด้านความยั่งยืนของความร่วมมือ (Sustainability)

คำถาม : ผลลัพธ์ของงานพัฒนาในครั้งนั้นมีความยั่งยืนเพียงใด และได้มีการส่งเสริมชักนำให้เกิดความยั่งยืนต่อทุกฝ่ายที่มีส่วนร่วมอย่างไร?

5) ประเด็นด้านพัฒนาการของภาคีทุกภาคส่วน (Institutional development)

คำถาม : ผลลัพธ์ของงานพัฒนาในครั้งนั้นก่อให้เกิดการเรียนรู้และมีพัฒนาการของภาคีทุกภาคส่วนในความร่วมมือนั้นอย่างไร?

ถึงแม้ว่าประเด็นสำหรับการประเมินทั้ง 5 ข้อดังกล่าวจะอยู่ในบริบทของการร่วมมือในระดับมหภาค คือระหว่างองค์กรนานาชาติกับรัฐบาลของประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือ แต่ทว่าเนื้อหาประเด็นต่างๆ เหล่านี้ ล้วนสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการร่วมงานระหว่างหุ้นส่วนทางการพัฒนาในระดับงานท้องถิ่นได้เช่นกัน

### การประเมินเพื่อสร้างเสริมพลัง

อีกหนึ่งแนวคิดที่มีความเกี่ยวข้องกับการประเมิน ในบริบทที่จะช่วยพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางสังคมได้ คือ “การประเมินเพื่อสร้างเสริมพลัง” (Empowerment Evaluation) โดยที่เฟตเตอร์แมน (Fetterman อ้างถึงใน อรรถัย อาจอ่ำ, 2550) ให้นิยามไว้ว่า คือ การใช้ทั้งแนวคิด ทั้งเทคนิควิธี และข้อค้นพบจากการประเมินผลในการที่จะทำให้เกิดการปรับปรุงการทำงาน และเป็นเครื่องช่วยให้เกิดการตัดสินใจได้ด้วยตนเอง หรือทำให้มีอำนาจในการตัดสินใจ หรือเกิดการตัดสินใจ

การกระทำของตนเองได้อย่างอิสระ (Self-determination) และเป็นการประเมินที่ใช้วิถีวิทยาทั้งเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของ แคนเรน ดัลเลีย และ ออเดรย์ มัลเลนเดอร์ (Dullea and Mullender, 1999, p. 82) ที่กล่าวว่า การประเมินเพื่อสร้างเสริมพลังเป็นความพยายามในการผลักดันศักยภาพ และทำงานร่วมกับกลุ่มเป้าหมายให้สามารถก้าวเข้ามาควบคุมชีวิตตนเอง ผ่านการทำความเข้าใจและการแก้ไขปัญหาการกตชี

โดยปกติ การประเมินผลแนวโน้มมักมุ่งเน้นไปที่การประเมินแผนงาน (Program) เป็นหลัก แต่ก็สามารถประยุกต์ใช้ได้ในปีบริบทต่างๆ หรือระดับต่างๆ เช่น ระดับปัจเจกบุคคล องค์กร ชุมชน ฯลฯ ประโยชน์ของการประเมินเพื่อสร้างเสริมพลังก็คือต้องการช่วยประชาชน บุคคล แผนงาน ให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และนำไปสู่การปรับปรุงแผนงานที่ดำเนินการอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง โดยใช้สิ่งที่เรียกว่า “การประเมินตนเองและการสะท้อนกลับ”

จุดเน้น และลักษณะเด่นของการประเมิน รวมไปถึงสิ่งที่จำเป็นต้องมี เพื่อสร้างเสริมพลังอำนาจ ตามทัศนะ ของอรัทัย อาจอ่ำ (2550) มีดังต่อไปนี้

จุดเน้น และลักษณะเด่น	สิ่งที่จำเป็นต้องมี
<ul style="list-style-type: none"> <li>● การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย และผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด</li> <li>● การสร้างบรรยากาศหรือสิ่งแวดล้อมที่จะช่วยนำพาไปสู่การมีพลังอำนาจ หรือ การตัดสินใจการกระทำของตนเองได้ด้วยตนเองอย่างอิสระ</li> <li>● เน้นกระบวนการประชาธิปไตย</li> <li>● เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้น และเป็นไปอย่างต่อเนื่อง</li> <li>● เน้นกลไก หรือกระบวนการตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความสมดุล</li> <li>● ยอมรับความจริงว่าไม่มีอะไรอยู่คงที่ และบริบทเปลี่ยนแปลงเสมอ</li> <li>● เน้นความจริง และความซื่อสัตย์</li> <li>● มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ปรับปรุง และปรับเปลี่ยนแผนงานอยู่เสมอ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ต้องมีความกล้า</li> <li>● มีความรับผิดชอบต่อการกระทำ ของตนเอง</li> <li>● มีการสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการแบ่งปันซึ่งกันและกัน ทั้งสิ่งที่สำเร็จและล้มเหลว</li> <li>● การสร้างบรรยากาศการเรียนรู้ที่เป็นมิตร ซื่อสัตย์ ไว้วางใจซึ่งกันและกัน</li> <li>● การวิพากษ์วิจารณ์ตนเอง</li> <li>● สามารถตรวจสอบซึ่งกันและกันได้</li> <li>● สามารถปรับ หรือ ลดอคติที่แต่ละคนอาจมีร่วมกันได้</li> </ul>

จุดเน้น และลักษณะเด่น	สิ่งที่จำเป็นต้องมี
<ul style="list-style-type: none"> <li>● มองว่ากระบวนการ มีความสำคัญเท่ากับ ตัวเป้าหมาย และผลลัพธ์</li> <li>● มองว่าการประเมินผลเป็นกิจกรรมแห่ง ความร่วมมือ</li> <li>● เน้นการเปลี่ยนแปลงจากภายในตัวคน เน้นการสร้างสมรรถนะให้ดีขึ้น มากขึ้น (Capacity building) และเพิ่มขึ้น ตลอดเวลา</li> <li>● ผู้ประเมินภายนอก เป็นกัลยาณมิตรผู้ชอบ วิพากษ์</li> </ul>	

สรุปได้ว่าแนวทางวิธีการพัฒนาที่จะให้ได้มาซึ่งความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ในขั้นตอน การประเมินผลแบบมีส่วนร่วม ประกอบไปด้วยปัจจัยที่สำคัญต่างๆ อันได้แก่ การตระหนักถึง ความสำคัญในการติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ การไม่ยึดมาตรฐานของทีมประเมินหรือใคร คนใดคนหนึ่ง แต่เคารพในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกับผู้ปฏิบัติงานจริง เป็นกระบวนการ เรียนรู้ร่วมกันมากกว่าการชี้ถูกชี้ผิด เพื่อใช้เป็นแนวทางพัฒนาการดำเนินงานต่อไปในอนาคต โดย ทั้งนี้ภาคส่วนประชาชนเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญต่อกระบวนการที่ควรได้รับการเสริมพลัง ให้เข้ามา มีส่วนร่วมในการประเมิน

#### ตอนที่ 5 การประยุกต์แนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในงาน

##### ด้านสวัสดิการเด็ก กรณีศึกษาทั้งจากต่างประเทศ

##### และในประเทศไทย

จากการศึกษาค้นคว้ากรณีศึกษาทั้งจากต่างประเทศและในประเทศไทย ผู้ศึกษาได้ทำ การคัดเลือกกรณีศึกษาที่น่าเสนางงานโครงการความร่วมมือตามลักษณะแนวคิดการเป็นหุ้นส่วน ทางสังคมบนความหลากหลายของรูปแบบหุ้นส่วนทางสังคมที่เกี่ยวข้อง หลากหลายระดับ

การร่วมงานทั้งในระดับมหภาค มัชฌิมภาค และจุลภาค ในหลากหลายมิติของงานสวัสดิการสังคมด้านเด็ก อันได้แก่

5.1 กรณีศึกษาแนวทางการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมระหว่างหน่วยงานในประเทศไทย และการร่วมงานกับประเทศเพื่อนบ้าน ในงานปราบปรามและป้องกันการค้ามนุษย์

5.2 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการขจัดความยากจนและแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการในเด็กของประเทศเวียดนาม

5.3 กรณีศึกษาแนวทางการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเด็กในการเป็นหุ้นส่วนร่วมกับนักสังคมสงเคราะห์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งแต่ละตัวอย่างกรณีศึกษามีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

#### 5.1 กรณีศึกษาแนวทางการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมระหว่างหน่วยงานในประเทศไทย และการร่วมงานกับประเทศเพื่อนบ้าน ในงานปราบปรามและป้องกันการค้ามนุษย์

“การค้ามนุษย์” (Human Trafficking) เป็นปัญหาที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ และหยิบยกมาเป็นประเด็นหลักในการประชุมหรือในระดับสากล จึงเกิดนิยามหรือการให้ความหมายของการค้ามนุษย์ แตกต่างกันไป ดังนี้

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 และมีผลบังคับใช้เมื่อพ้น 120 วัน นับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป คือ วันที่ 5 มิถุนายน 2551 พระราชบัญญัตินี้ได้กล่าวถึงการกระทำที่เข้าข่ายกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ ว่าหมายถึง การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอตาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับติดต่อยวระเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม โดยเข้าองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

(1) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแลหรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หนองเหนียวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก

#### สถานการณ์ของประเทศไทยกับการค้ามนุษย์

จากมุมมองขององค์การสหประชาชาติ ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นผลกระทบอันไม่พึงประสงค์จากระบบการโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ การอพยพย้ายถิ่นเป็นต้นกำเนิดที่สำคัญที่ทำให้เกิดแรงขับเคลื่อนทางด้านเศรษฐกิจได้อย่างมหาศาล แต่ในขณะเดียวกันการอพยพย้ายถิ่นก็มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องการการบริหารจัดการ เช่นเดียวกับระบบการโลกาภิวัตน์ (J. K. Robert England อ้างถึงใน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2547, น. 25)

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงที่มีพรมแดนติดต่อกับหลายประเทศ ที่ประสบปัญหาการค้ามนุษย์ และมีความเกี่ยวข้องกับการค้าเด็กและหญิงใน 3 ลักษณะ คือ เป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง (ดรัสวัต เลอวงส์เวิร์ตน์, 2549, น. 1) กล่าวคือ

1. ประเทศต้นทาง คือ ประเทศที่มีการส่งเด็กและหญิงจากพื้นที่ชนบท รวมไปถึงชุมชนชาวไทยภูเขา หรืออื่นๆ ส่งไปค้าต่างประเทศ
2. ประเทศทางผ่าน คือ ประเทศที่ขบวนการค้ามนุษย์ใช้เป็นเส้นทางผ่านของการนำเด็กและหญิงจากประเทศเมียนมาร์ (พม่า) ลาว จีน กัมพูชา ฯลฯ ไปค้าในประเทศอื่นๆ
3. ประเทศปลายทาง คือ ประเทศที่มีการนำเด็กและหญิงจากที่อื่น เข้ามาค้าหรือแสวงหาประโยชน์ หรือมีการล่วงละเมิดสิทธิ

ภาพที่ 4.12  
เส้นทางและสถานที่ในการดำเนินการค้ามนุษย์ของภูมิภาค  
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีไทยเป็นศูนย์กลาง



ที่มา: ดร.สวัสดิ์ เลอวงค์รัตน์, 2549, น. 53

ประเทศไทยมีการเปิดเผยระบบข้อมูลข่าวสาร และเสรีภาพด้านการสื่อสาร รวมทั้งความสะดวกด้านเส้นทางคมนาคมภายในประเทศ ประกอบกับไทยมีสภาพทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นจึงมีช่องทางที่จะแสวงหารายได้เพื่อปรับปรุงสภาพชีวิต ประเทศไทยจึงเป็นจุดปลายทางหรือทางผ่านของการค้าเด็กและหญิงของประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจำนวนเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ไม่สามารถจัดเก็บได้เนื่องจากผู้ที่ถูกค้ามักไม่ต้องการเปิดเผยตนเพราะเกรงกลัวอิทธิพลของแก๊งอาชญากรรม หรือด้วยเหตุผลอื่นๆ ทำให้ไม่สามารถสำรวจได้อย่างสมบูรณ์ ประกอบกับการค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมที่

เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น และการนำพาเข้าเมือง ทำให้ยากที่จะจำแนกจำนวนเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อได้อย่างเด็ดขาด

ปัจจุบันปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าเด็กและหญิงเป็นปัญหาที่ประชาคมโลกห่วยใยและเร่งหามาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกัน เพราะถือว่าเป็นปัญหาการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อเด็กและหญิงอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดอาชญากรรมในระดับนานาชาติ ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น และปัญหาสังคมต่างๆ เช่น การแพร่ระบาดของโรคเอดส์ ยาเสพติด และโรคติดต่ออื่นๆ เป็นต้น ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ และความมั่นคงของประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรมของประเทศและประชาคมโลก (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547, น. 13)

#### แนวทางการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

##### 1. มาตรการระดับนานาชาติ

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ในฐานะองค์กรกลางที่เป็นที่ยอมรับในระดับโลกได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหา จึงได้มีการจัดทำอนุสัญญา ปฏิญญา และพิธีสารต่างๆ อาทิ พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีไว้เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2543 เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานโลกในการขจัดปัญหาการค้าเด็กและหญิง และให้แต่ละประเทศเร่งปรับปรุงตัวบทกฎหมาย และมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองเด็กและหญิงจากภัยของอาชญากรรมข้ามชาติในรูปของการค้ามนุษย์

ผลจากการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (Senior Officials Meeting on Transnational Crime – SOMTC) ครั้งที่ 2 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อเดือนพฤษภาคม 2545 ได้เห็นชอบแผนการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (Work Programme to Implement the ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime) ซึ่งระบุความร่วมมือในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ 8 ด้าน ซึ่งมีการระดมรวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในด้านต่างๆ (<http://www.mfa.go.th/internet/document/1722.doc>, 2551) อันประกอบด้วย

- การแลกเปลี่ยนข่าวสาร ได้แก่ การรวบรวมกฎระเบียบของประเทศสมาชิกเกี่ยวกับการลักลอบค้ามนุษย์ เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งคลังข้อมูลในประเทศสมาชิกและใน ASEANWEB มีการศึกษาแนวโน้มและวิธีการปฏิบัติในการลักลอบค้ามนุษย์ในภูมิภาค โดยใช้

ข้อมูลการศึกษาในระดับประเทศเป็นพื้นฐาน มีการจัดทำนามสงเคราะห์ผู้ประสานงานในหน่วยงานด้านนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งสถาบันการศึกษาในประเทศสมาชิกอาเซียน และอำนวยความสะดวกในการสร้างเครือข่ายและการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกัน รวมไปถึงใช้ประโยชน์สูงสุดจากการสื่อสารโทรคมนาคมที่ทันสมัยในการแลกเปลี่ยนข้อมูลต่างๆ

- ความร่วมมือด้านกฎหมาย ได้แก่ การดำเนินการให้อาชฎากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบค้ามนุษย์เป็นความผิดทางอาญาในทุกประเทศสมาชิก มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสารเพื่อให้นโยบายที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิกมีความสอดคล้องกัน มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำความช่วยเหลือในเรื่องทางอาญาในระดับพหุภาคีและทวิภาคีเพื่ออำนวยความสะดวกในการจับกุม สอบสวน ดำเนินคดี เนรเทศ แลกเปลี่ยนพยาน แลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับพยานหลักฐาน การสอบสวนและการจับกุม ตลอดจนการประสานงานกับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย (ASEAN Senior Law Officials Meeting) ในการปฏิบัติตาม ASEAN Legal Information Network System

- การบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ การจัดทำแผนงานฝึกอบรมเพื่อต่อต้านการลักลอบค้ามนุษย์ โดยให้ประเทศสมาชิกจัดทำข้อเสนอโครงการต่อ SOMTC เพื่อรับรอง และเสนอให้สำนักเลขาธิการอาเซียนพิจารณาต่อไป

- การฝึกอบรม ได้แก่ การพัฒนาแผนงานฝึกอบรมระดับภูมิภาคและจัดประชุมอย่างสม่ำเสมอเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการสอบสวน เผื่อระวัง ตรวจสอบ ติดตามและรายงานผล มีการพัฒนาแผนงานฝึกอบรมระดับภูมิภาคสำหรับการดูแลภายหลังการส่งกลับการฟื้นฟูและการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ

- การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กร ได้แก่ การส่งเสริมเครือข่ายของหน่วยงาน/องค์กรในประเทศสมาชิกอาเซียน และเสริมสร้างการเชื่อมโยงระหว่างกลไกอาเซียนที่รับผิดชอบงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์

- ความร่วมมือกับประเทศภายนอก ได้แก่ การขอรับความช่วยเหลือจากประเทศคู่เจรจา องค์กรภูมิภาค องค์กรชำนาญพิเศษของสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ในเรื่องการต่อต้านการลักลอบค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการแลกเปลี่ยนข่าวสารเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวและกิจกรรมขององค์กรข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้

ตลอดจนเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2547 มีการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 10 ณ กรุงเวียงจันทน์ ที่ประชุมได้ให้การรับรอง ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้าน

การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งกำหนดแนวทางการร่วมมือระหว่างอาเซียนในการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือระหว่างหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองของประเทศอาเซียน และได้รับรองแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ (Vientiane Action Programme – VAP)

สำหรับความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศไทยมีการจัดทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of understanding) เพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำงานร่วมกันระหว่าง 2 ประเทศ ได้แก่

- บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2546

- บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2548

- บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2551

- ในอนาคตอันใกล้นี้ คาดว่าจะมีการลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า

นอกจากนี้ได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง หรือ COMMIT PROCESS (Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking) เพื่อให้สมาชิก 6 ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ดำเนินงานตามกรอบความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, 2551, น. 16) และภายใต้บันทึกความเข้าใจที่กล่าวนี้ ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันแล้ว และได้ดำเนินโครงการและกิจกรรมตามแผนปฏิบัติการร่วมกัน ซึ่งส่งผลให้เกิดการดำเนินงานทั้งในด้านการป้องกัน คุ้มครอง ช่วยเหลือด้านกฎหมายและการบังคับใช้ การฟื้นฟู ส่งกลับ และคืนสู่สังคม อย่างเป็นรูปธรรมร่วมกันระหว่างรัฐบาลทั้ง 6 ประเทศ

#### 1. มาตรการของประเทศไทย

ประเทศไทยเองก็ได้ละเลยต่อการแก้ไขปัญหานี้โดยได้มีความพยายามทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศหลายหน่วย ดำเนินงานต่อต้านการค้าเด็กและหญิงในกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

ในส่วนของงานด้านนโยบายของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก

ภายในประเทศและข้ามชาติระยะยาว 6 ปี เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2546 เพื่อให้เป็นนโยบายและกลไกทุกระดับ โดยกำหนด 7 แผนงานหลักในการป้องกัน ช่วยเหลือคุ้มครอง บังคับใช้กฎหมายปราบปราม การส่งกลับและการคืนผู้ลี้ภัย การจัดการข้อมูล และการติดตามประเมินผล การพัฒนากลไกการบริหารงาน และการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งแผนฯ ดังกล่าวจะใช้เป็นแนวทางให้กับภาครัฐและภาคเอกชนในการต่อต้านการค้ามนุษย์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และก่อให้เกิดความยั่งยืน และความร่วมมือกันในทุกระดับของการต่อต้านการค้ามนุษย์ นอกจากนี้รัฐบาลอดีตนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการประกาศเจตนารมณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2547 ในการประชุมระดับชาติเรื่องการค้ามนุษย์ โดยประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ และมอบนโยบายด้านการค้ามนุษย์ 6 ข้อ ([www.women-family.go.th](http://www.women-family.go.th), 2550 และ ศูนย์อำนวยการช่วยเหลือเหยื่อและจัดการการค้ามนุษย์ จังหวัดเชียงราย, 2547, น. 26) อันได้แก่

- การเสริมสร้างศักยภาพ (Capacity building) อย่างจริงจังแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจธรรมชาติปัญหาของผู้ถูกระทำและอาชญากร เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องอาศัยการฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ได้รับการพัฒนา และมีความเข้าใจ และปฏิบัติอย่างถูกวิธี

- การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Intelligence exchange) ของประเทศต้นทางทางผ่าน และปลายทาง โดยมีการสร้างเครือข่ายและทิศทางความร่วมมือให้เกิดขึ้น เพื่อความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา

- การปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายด้านการค้ามนุษย์ เพื่อให้กฎหมายมีความเป็นปัจจุบัน และสามารถแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างตรงประเด็น โดยจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างสม่ำเสมอและจริงจัง ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และทำงานอย่างสุจริต โดยเฉพาะตำรวจจะต้องมีการอบรมอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง

- การรณรงค์เพื่อให้สังคมเห็นปัญหาอย่างแท้จริง (Campaign) ให้เห็นสภาพปัญหาอย่างแท้จริง และช่วยเหลือผู้ที่กำลังจะเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ให้มีโอกาสและทางเลือก เพื่อให้หลุดพ้นจากกระบวนการค้ามนุษย์

- การฟื้นฟูและเยียวยาผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ (Remedy & rehabilitation) โดยมีเงินทุนเริ่มต้น 500 ล้านบาท เพื่อดูแลผู้ถูกระทำจากกระบวนการค้ามนุษย์และปัญหาสังคมอื่นๆ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบไปด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรเอกชน โดยเงินทุนดังกล่าวจะนำไปใช้ดำเนินการวิวัฒน์พลเมือง

- การปรับระบบความคิด ทัศนคติของคนในสังคม (Stigma) เพื่อให้ผู้ถูกระทำหรือเหยื่อ สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติ

ด้านมาตรการและการบังคับใช้ทางกฎหมายนั้น ได้มีการปรับปรุงและออกกฎหมายใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งเป็นเครื่องมือนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ และให้การคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนต่อเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และล่าสุดกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 รวมไปถึงการจัดทำบันทึกข้อตกลงต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยตนเอง และระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับหุ้นส่วนทางสังคมในภาคส่วนอื่นๆ อีกด้วย

ตัวอย่างที่ชัดเจนในระดับมหภาคของการทำงานในรูปแบบลักษณะของเครือข่าย และการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของประเทศไทย มีอย่างเช่น การร่วมลงนามของตัวแทนจากภาคส่วนที่สำคัญต่างๆ ในสังคม ในบันทึกข้อตกลงเรื่อง “แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานกรณีเด็กและหญิงซึ่งตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ” พ.ศ. 2546 (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547, น. 141) ที่เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนางานความร่วมมือสู่การทำงานแบบเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในระดับมัชฌิมภาค และจุลภาคต่อไป

ด้านบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน มีภารกิจในการดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ในลักษณะต่างๆ สรุปได้ดังนี้ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ, 2549, น. 83-175)

1. การป้องกัน โดยการรณรงค์ด้านข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัย การจัดอบรมและกิจกรรมเพื่อสร้างหรือเพิ่มศักยภาพในการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่ การฝึกอาชีพให้กับกลุ่มเสี่ยง และผู้ที่เคยตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ การให้การศึกษารั้วในและนอกระบบ การส่งเสริมชุมชนให้เป็นชุมชนเฝ้าระวัง การรวบรวมข้อมูล ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตลอดจนการศึกษาวิจัย

2. การคุ้มครองและฟื้นฟูเยียวยา โดยมีการเฝ้าระวัง การรับแจ้งเหตุ คัดแยกผู้เสียหาย การช่วยเหลือผู้เสียหาย และช่วยเหลือคุ้มครองให้ที่พักพิงชั่วคราว บริการด้านการรักษาพยาบาลและสุขภาพ การฝึกอาชีพ และการส่งต่อหน่วยงาน

3. การให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย โดยให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในกรณีขึ้นศาล การเตรียมความพร้อมของเหยื่อในการเป็นพยานในชั้นศาล

4. การส่งกลับผู้เสียหายและการส่งคืนผู้สังคมน โดยการติดตามสืบหาครอบครัว ประเมินครอบครัว การส่งตัวกลับอย่างปลอดภัย การช่วยเหลือสนับสนุนทั้งด้านการเงิน และคำปรึกษาแก่ครอบครัวของเด็กทั้งก่อนและหลังการส่งคืนครอบครัว เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

## 5.2 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการขจัดความยากจนและแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการในเด็กของประเทศเวียดนาม

ผู้ศึกษาคัดย่อจากรายงานโดย Nguyen Van Thanh และ Tadashi Yamamoto (นำเสนอใน Yamamoto and Ashizawa, 1999, pp. 95-105) ดังนี้

### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศเวียดนามมีโครงสร้างการบริหารประเทศทั้งสิ้น 4 ชั้น อันได้แก่ รัฐบาล ส่วนกลาง องค์การบริหารระดับจังหวัด ระดับเขต/อำเภอ และระดับชุมชน ซึ่งเวียดนามมีอยู่ทั้งสิ้นประมาณ 10,000 ชุมชน เฉลี่ยมีประชากรประมาณชุมชนละ 6,000 คน ทั้งนี้แต่ละชุมชนจะอยู่ภายใต้การปกครองของพรรคคอมมิวนิสต์ประจำชุมชน (Commune Communist Party) โดยมีคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน

ตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา ประเทศเวียดนามมีการจัดระบบบริการสาธารณสุขในระดับท้องถิ่น โดยจัดให้มีศูนย์บริการด้านสุขภาพประจำในทุกๆ ชุมชน ประกอบกับมีเครือข่ายแพทย์และเจ้าหน้าที่ในหมู่บ้านต่างๆ ระบบบริการสุขภาพนี้สามารถดำรงอยู่ได้โดยอาศัยแหล่งเงินทุนงบประมาณจากหน่วยงานภาคการเกษตรชุมชน (Commune Agriculture Collective Farms) อย่างต่อเนื่องเสมอมา ทว่าในปี ค.ศ. 1986 ประเทศเวียดนามได้มีการปฏิรูประบบนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยเปลี่ยนจากประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ไปสู่ระบบระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตลาด (market economy) การเปลี่ยนแปลงนี้กระทบถึงหน่วยงานภาคการเกษตรชุมชน ที่จำเป็นต้องยุติบทบาทในการบริหารเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ในชุมชนลง อันส่งผลให้แต่ละชุมชนต้องแบกรับภาระบทบาทในการหาวิธี

จัดการเพื่อระดับประคองระบบและบริการทางด้านสาธารณสุขของตนเองต่อไป นอกเหนือจากนั้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา รัฐบาลเวียดนามยังได้เปิดรับสู่บริการทางด้านกายภาพจากบริษัทเอกชน การทำการค้าของบริษัทฯ และระบบที่จัดให้ประชาชนมีภาระต้องเสียค่ารักษาพยาบาลและบริการทางด้านกายภาพ การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดเหล่านี้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อภาคประชาชน ซึ่งส่งผลถึงการเกือบล่มสลายของระบบบริการสาธารณสุขในระดับท้องถิ่นในช่วงปี ค.ศ.1993 ทำให้ทางรัฐบาลเวียดนามต้องหามาตรการต่างๆ มาเพื่อประคองระบบ

ภาวะทุพโภชนาการกลายเป็นปัญหาใหญ่ในประเทศเวียดนาม ตามรายงานตัวเลขของสถาบันโภชนาการแห่งชาติ (National Institute of Nutrition) ในปี ค.ศ. 1995 พบว่าร้อยละ 45 ของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปีมีปัญหาเป็นโรคขาดสารอาหาร และจำนวนเด็กทารกที่มีน้ำหนักต่ำกว่ามาตรฐานเมื่อตอนแรกเกิดมีสูงถึงร้อยละ 12-20 ส่งผลให้รัฐบาลเวียดนามประกาศใช้แผนปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมโภชนาการแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปัญหาโรคขาดสารอาหารในเด็กอายุต่ำกว่า 5 ให้ลดลงต่ำกว่าร้อยละ 30 ภายในปี ค.ศ. 2000 ซึ่งเป็นต้นกำเนิดและที่มาของงานความร่วมมือเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน Save the Children การปิโตรเลียมแห่งสหราชอาณาจักร (British Petroleum) และหน่วยงานภาคชุมชน ในการแก้ไขปัญหามหาวิกฤตการณ์โภชนาการในประเทศเวียดนาม

#### หุ้นส่วนทางสังคม

องค์กรพัฒนาเอกชน Save the Children ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1932 และจดทะเบียนในประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เป็นกลาง ไม่มีพันธะทางด้านการเมือง ที่ให้ความสำคัญกับงานด้านการศึกษา สุขภาพ ความเท่าเทียมในโอกาสทางด้านเศรษฐกิจ และการช่วยเหลือในยามฉุกเฉินใน 35 ประเทศทั่วโลก โดย Save the Children มีพันธกิจที่ต้องการสร้างและเปลี่ยนแปลงชีวิตของเด็กที่ด้อยโอกาสให้พัฒนาดีขึ้นอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ Save the Children เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติรายแรกๆ ที่เข้าไปทำงานในประเทศเวียดนามโดยได้รับการยอมรับจากรัฐบาล พันธกิจของ Save the Children ในเวียดนาม คือ “การพัฒนาเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของเด็ก สตรี และครอบครัวอย่างยั่งยืนและประเมินได้” โดยการจัดตั้งโครงการพัฒนาชุมชนที่จะสามารถแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการได้อย่างรวดเร็วและมีความยั่งยืน เพื่อให้เป็นแบบอย่างสำหรับชุมชนอื่นๆ ในการดำเนินไปขยายผลต่อไป

การปิโตรเลียมแห่งสหราชอาณาจักร (British Petroleum) เป็นหนึ่งในองค์กรที่ทำธุรกิจในการผลิตและจำหน่ายปิโตรเลียมที่ใหญ่ที่สุดในโลก มีการดำเนินงานอยู่ในกว่า 70 ประเทศ

ทั่วโลก และได้เข้ามาลงทุนทำธุรกิจในประเทศเวียดนามตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 ทั้งนี้ทางการปิโตรเลียมแห่งสหราชอาณาจักรมีนโยบายที่เน้นให้มีจัดกิจกรรมส่งเสริมสังคมแบบมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นควบคู่ไปกับโครงการธุรกิจในพื้นที่ชุมชนที่ทางองค์กรเข้าไปดำเนินงานอยู่ด้วย ซึ่งองค์กรทำเช่นนี้ในทุกประเทศที่ตนเข้าไปลงทุนและดำเนินงาน บนพื้นฐานความเชื่อขององค์กรที่ว่า “การสร้างเป้าหมายร่วมกันกับหุ้นส่วนในชุมชนเป็นเรื่องสำคัญ ตามแนวคิดอันนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันของทุกภาคฝ่าย ซึ่งทางองค์กรมองว่าเป็นที่มาของพื้นฐานความสัมพันธ์ในระยะยาวที่ดี” ทั้งนี้เนื่องจากทางองค์กรได้เรียนรู้จากประสบการณ์ที่ผ่านมาในอดีต ถึงความแตกต่างในวัฒนธรรม ความต้องการงานพัฒนา และช่วงเวลาของชั้นงานพัฒนาที่ไม่เหมือนกันในแต่ละภูมิภาค แต่ละประเทศ ทางองค์กรจึงได้ทำการกระจายอำนาจการตัดสินใจในงานดังกล่าวให้กับผู้จัดการของสาขาในแต่ละประเทศ แต่ละชุมชน ในการพิจารณาหาหุ้นส่วนและจัดทำโครงการความร่วมมือในแต่ละพื้นที่ เพื่อความเหมาะสมและตรงต่อความต้องการของชุมชนนั้นๆ

ทั้งสององค์กรต่างเห็นความสำคัญในการมุ่งสร้างหุ้นส่วนกับทางภาครัฐ ซึ่งถือเป็นก้าวแรกที่สำคัญหากต้องการทำโครงการพัฒนาสังคมในประเทศเวียดนาม โดยทั่วไปแล้วทางรัฐบาลจะเป็นหน่วยงานที่ควบคุมและมักแนะนำโครงการให้กับองค์กรต่างๆ ปฏิบัติตาม ดังนั้นการสร้างความสำเร็จในองค์กรและความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ของภาครัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็น

#### กำเนิดโครงการหุ้นส่วนทางสังคมเพื่อเด็กในประเทศเวียดนาม

ในปี ค.ศ. 1990 ทางองค์กรพัฒนาเอกชน Save the Children เป็นผู้ริเริ่มการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมกับการปิโตรเลียมแห่งสหราชอาณาจักร เมื่อผู้บริหารของทั้ง 2 องค์กรพบปะกันในกรุงลอนดอนเพื่อปรึกษาเรื่องโมเดลและแผนงานพัฒนาชุมชนในเวียดนาม ในตอนนั้นทางการปิโตรเลียมฯ ได้ตกลงผูกมัดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อก่อตั้งโครงการเป็นระยะเวลาทั้งสิ้น 3 ปี จึงเป็นที่มาของ “โครงการขจัดความยากจนและแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการ” หรือ Poverty Alleviation and Nutrition Program ที่เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1991 โดยมีโครงการนำร่องใน 4 ชุมชนของเขตอำเภอ Quang Xuong ในจังหวัด Thanh Hoa ซึ่งตั้งอยู่ที่ 400 กิโลเมตรทางตอนใต้ของกรุงฮานอย

ขั้นแรก Save the Children ทำการสำรวจความต้องการ (needs assessment) ของประชากรในพื้นที่ โดยอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดของกลุ่มสตรี กลุ่มเกษตรกร และคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ ผลการสำรวจพบว่า 1 ใน 3 ของเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี เป็นโรคขาดสารอาหารขั้นปานกลางถึงรุนแรงอันเป็นอันตรายต่ออาการเจริญเติบโตทั้งทางร่างกายและสติปัญญาอันเนื่องมาจากภาวะขาดแคลนอาหารหลักอย่างเช่นข้าว ซึ่งมีเพียงพอ

ต่อการบริโภคแค่ 7 เดือน และต้องฝากท้องไว้กับมันเทศและมันสำปะหลังในอีก 5 เดือนที่เหลือของปี นอกจากนี้ผลสำรวจยังพบว่าสภาพของสถานบริการสาธารณสุขในชุมชนเหล่านี้มีความทรุดโทรม ขาดแคลนทั้งน้ำสะอาดและส้วมที่ถูกสุขลักษณะ ทั้งนี้งบประมาณประจำปีของแต่ละศูนย์สุขภาพที่ต้องดูแลประชากรประมาณ 4,000 – 6,000 คน มีเฉลี่ยเพียงแค่ 0.40 – 0.70 ดอลลาร์ต่อหัวเท่านั้น ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯไม่ได้รับเงินเดือนมาเป็นระยะเวลาหลายเดือน และหันไปทำงานในท้องทุ่งแทน

จากการสรุปปัญหาร่วมกับหัวหน้าชุมชนพบว่าปัญหามีอยู่หลายหลายส่วน และแต่ละส่วนต่างส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงกันและกัน กล่าวคือ เนื่องจากชุมชนมีความยากจนอันเป็นผลมาจากผลผลิตตกต่ำทางการเกษตรจึงทำให้ไม่มีความสามารถในการสนับสนุนให้มีบริการทางด้านสาธารณสุข ผลผลิตตกต่ำทางการเกษตรยังส่งผลให้คนในชุมชนไม่มีข้าวเพียงพอเพื่อการบริโภค ซึ่งส่งผลให้เด็กหลายคนต้องหิวโหยและเกิดอาการขาดสารอาหาร ทั้งนี้ถึงแม้ว่าชุมชนต้องเผชิญกับปัญหาที่หลากหลาย การร่วมประชุมจากทุกภาคส่วนต่างมีข้อสรุปร่วมกันว่าปัญหาที่มีความสำคัญที่สุดและต้องได้รับการแก้ไขก่อนอื่นใด คือ ปัญหาการขาดแคลนอาหารในกลุ่มคนที่ยากจนที่สุดในชุมชน โดยเฉพาะเด็กๆ โดยมี 2 เป้าหมายที่ทำนายต่อกลุ่มหุ้นส่วนความร่วมมืออันได้แก่ การฟื้นฟูในเด็กที่ประสบปัญหาทุพโภชนาการ และที่สำคัญไม่แพ้กันคือ การเสาะหากิจกรรมที่จะช่วยเสริมสร้างให้ครอบครัวมีศักยภาพในการดูแลรักษาระดับภาวะโภชนาการที่เหมาะสมภายหลังจากขั้นตอนการฟื้นฟูอย่างมีความยั่งยืน

กลไกในโครงการความร่วมมือขจัดความยากจนและแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการนี้เลือกใช้ คือ การสำรวจวิจัยภาวะโภชนาการในกลุ่มเป้าหมายเด็กในชุมชน ซึ่งได้ค้นพบข้อมูลที่น่าสนใจเมื่อทำการเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างกลุ่มเด็ก 2 กลุ่มคือ เด็กที่ไม่มีภาวะขาดสารอาหารและที่มีภาวะขาดสารอาหารต่างๆ ที่มาจากลักษณะครอบครัวที่ยากจนเหมือนกัน จากการวิเคราะห์พบความแตกต่างในการเตรียมอาหารของผู้ปกครอง กล่าวคือ ผู้ปกครองของเด็กที่ไม่มีภาวะขาดสารอาหารมีพฤติกรรมในการเติมใบจากต้นมันเทศ (sweet potato greens) กุ้งเล็ก และเนื้อมูนาที่จับได้ง่ายจากทุ่งนาผสมเข้าไปในอาหารของเด็กในบ้าน ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าส่วนผสมของอาหารเสริมดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยป้องกันภาวะขาดสารอาหาร ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าอาหารเสริมเหล่านี้จะหาได้ง่ายทั่วไปในท้องถิ่น แต่กลับไม่ได้รับความสนใจจากคนส่วนใหญ่ในชุมชนเนื่องจากการเลี้ยงดูเด็กเล็กด้วยอาหารเหล่านี้ไม่อยู่ในวัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตของชาวบ้านตามที่ปฏิบัติกันมา

การค้นพบที่สำคัญนี้ นำมาซึ่งแผนงานขั้นต่อมาที่ทางโครงการร่วมมือกันจัดอบรมบิดามารดาผู้ปกครองของเด็กๆ ในชุมชน โดยอาสาสมัครจากในชุมชน ให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการจัดเตรียมอาหารให้เด็กโดยการเพิ่มอาหารเสริมดังกล่าว ซึ่งได้รับการตอบรับจากกลุ่มเป้าหมายเนื่องจากความง่ายในการปฏิบัติ และมีค่าใช้จ่ายต่ำเพราะใช้ทรัพยากรที่หาได้ง่ายในชุมชนในการแก้ไขปัญหา ความสำเร็จของโครงการครั้งนี้ได้รับการขยายผลไปสู่การพัฒนาในด้านอื่นๆ ในชุมชนต่อไป เช่น การส่งเสริมด้านสุขภาพและเสริมพลังสตรีในฐานะทรัพยากรบุคคลที่สำคัญของชุมชน

ตลอดระยะเวลา 3 ปีของงานพัฒนาในโครงการดังกล่าว หุ้นส่วนภาคธุรกิจเอกชนอย่างการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีสถานะที่มากกว่าเพียงการเป็นผู้สนับสนุนด้านงบประมาณของโครงการ แต่ทว่าทางองค์กรยังได้มีการส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาติดตามและประเมินการดำเนินงานของ Save the Children และชุมชนอย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงการแลกเปลี่ยนคำแนะนำและข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ต่อโครงการ และยังได้มีการร่วมกันจับมือขยายผลของโครงการไปสู่เมืองอื่นๆ ในเวียดนามอีกด้วย

### 5.3 กรณีศึกษาแนวทางการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเด็กในการเป็นหุ้นส่วนร่วมกับนักสังคมสงเคราะห์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในประเทศสหราชอาณาจักร

ผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวมบทความต่างๆ จากหลากหลายแหล่ง ที่มีการศึกษาในประเทศนี้ และได้ทำการสรุปคีย์ข้อไว้ดังนี้

#### นโยบายส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนของผู้ปกครองเด็ก

พ.ร.บ. เด็ก ค.ศ. 1989 (The Children Act, 1989) แห่งประเทศสหราชอาณาจักร มีจุดประสงค์เพื่อสร้างความสมดุลของการคุ้มครองเด็ก และเพิ่มบทบาทของผู้ปกครองของเด็กในการเข้ามาแทรกแซงของภาครัฐ (state intervention) ในขณะเดียวกันยังได้ส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนระหว่างผู้ปกครองของเด็กกับภาคส่วนต่างๆ ที่มีอำนาจในการคุ้มครองเด็กตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้มีการปรับเปลี่ยนหลักการและแนวคิดในด้านบทบาทของบิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็ก โดยหันมาให้ความสำคัญกับ “หน้าที่ความรับผิดชอบ” ของผู้ปกครอง (parental responsibility) ในกระบวนการคุ้มครองเด็กมากกว่าเดิมที่มีระบุแต่เพียง “สิทธิ” ของผู้ปกครอง (parental rights) กล่าวคือ “หน้าที่ความรับผิดชอบ” นั้นครอบคลุมตั้งแต่สิทธิ หน้าที่ อำนาจ และความรับผิดชอบของผู้ปกครองต่อเด็ก โดยถือว่าหน้าที่ความรับผิดชอบนี้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่เด็กอยู่ในครรภ์ของมารดาเป็นต้นไป โดยหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวส่งผลให้

ผู้ปกครองมีหน้าที่ในการทำงานประสานร่วมกับบุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจตามกฎหมายเช่นกันในการคุ้มครองเด็ก ([http://www.rcpsych.ac.uk/files/samplechapter/102\\_0.pdf](http://www.rcpsych.ac.uk/files/samplechapter/102_0.pdf), 2551) ซึ่งเห็นได้ว่ากฎหมายข้างต้น ได้เปลี่ยนหน้าที่ความรับผิดชอบตามธรรมชาติหรือธรรมเนียมปฏิบัติในสังคมในการเลี้ยงดูคุ้มครองเด็กของผู้ปกครอง ให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบในลักษณะผูกมัดเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย

การให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นกับบทบาทของผู้ปกครอง เป็นแนวทางการดำเนินงานที่เข้ามาช่วยสร้างความสมดุลในงานการคุ้มครองเด็ก และเป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการทำงานของนักสังคมสงเคราะห์ จากเดิมที่เน้นให้ความสำคัญคุ้มครองเด็กและเข้าไปทำการแทรกแซงเมื่อเห็นว่ามีความเสี่ยงต่อเด็กในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐและไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของครอบครัว ซึ่งก่อให้เกิดภาพลักษณ์ของวิชาชีพที่ไม่ดีในสายตาของครอบครัวผู้รับบริการ ที่มองว่านักสังคมสงเคราะห์นั้นชอบก้าวก่าย บุกรุก ควบคุม วางอำนาจออกคำสั่ง และพรากเด็กออกไปจากครอบครัว (Joseph Rowntree Foundation findings 2006, <http://jrf.org.uk/knowledge/findings/socialcare/1969.asp>., 2551) ทั้งนี้ เทรเวอร์ สแปรทท์ และแจคกี้ แคลล์ลัน (Spratt and Callan, 2004) ได้นิยามบทบาทของนักสังคมสงเคราะห์ในลักษณะดังกล่าว ไว้ว่าเป็นรูปแบบของ “การเฝ้าระวังอย่างเปิดเผยแต่เปิดให้มีส่วนร่วมต่ำ” (overt surveillance / low engagement) ที่นักสังคม-สงเคราะห์วางบทบาทของตนเหมือนเป็นตำรวจที่ทำงานแบบสืบสวนตรวจจับหาความเสี่ยงของเด็ก ในขณะที่แนวทางการดำเนินงานในรูปแบบใหม่ตาม พ.ร.บ. เด็ก ค.ศ. 1989 ที่ส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนระหว่างผู้ปกครองของเด็กกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การดำเนินงานของนักสังคมสงเคราะห์ตามนิยามของ สแปรทท์ และ แคลล์ลัน จะเป็นไปในรูปแบบของ “การเฝ้าระวังอย่างไม่เปิดเผยและเปิดให้มีส่วนร่วมสูง” (covert surveillance / high engagement) ที่นักสังคม-สงเคราะห์ให้ความสำคัญกับความคิด รับฟัง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการประเมินความต้องการของเด็ก มีการช่วยเหลือจัดสวัสดิการให้ครอบครัว ในขณะที่เดียวกันนักสังคม-สงเคราะห์ยังคงมีการสอดส่องจับตาเฝ้าระวังคุ้มครองความเสี่ยงต่อเด็กอยู่อย่างไม่เปิดเผยชัดเจน

#### ทัศนคติของหุ้นส่วนต่อการเป็นหุ้นส่วนของผู้ปกครองเด็ก

การเป็นหุ้นส่วนในงานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างผู้ปกครองเด็กซึ่งเป็นหุ้นส่วนที่มีสิทธิและหน้าที่แต่ไม่มีอำนาจ กับนักสังคมสงเคราะห์ที่มีอำนาจและหน้าที่แต่ไม่มีสิทธิ ในการคุ้มครองเด็กผู้ซึ่งมีแต่สิทธิแต่ไม่มีอำนาจและหน้าที่ กล่าวคือผู้ปกครองทุกคนมีหน้าที่ในการดูแลคุ้มครองเด็ก ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างผู้ปกครองและเด็ก สวัสดิภาพและผลประโยชน์ของเด็กควรได้รับการคุ้มครองเป็นอันดับแรกโดยนักสังคม-

สงเคราะห์ โดยที่ผู้ปกครองมีสิทธิที่จะได้รับการประเมินอย่างเป็นธรรมก่อนที่จะมีการตัดสินใจใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อเด็กและผู้ปกครอง ทั้งนี้ผู้ปกครองเองมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูล การอธิบาย การยื่นอุทธรณ์ และมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ และมุมมองของผู้ปกครองต้องได้รับการให้ความสำคัญจากนักสังคมสงเคราะห์ แต่ทว่าการมีส่วนร่วมต่างๆ เหล่านี้มิได้หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ (Holland and Scourfield, 2004)

การศึกษาวิจัยที่หลากหลาย ทั้งผลศึกษาของมูลนิธิโจเซฟ ราวน์ทรี (Joseph Rowntree Foundation findings 1998, <http://jrf.org.uk/knowledge/findings/socialcare/sc98.asp>, 2551) เบลล์ (Bell, 1999) แซลลี ฮอลแลนด์ กับ โจนาธาน สเคราวฟีลด์ (Holland and Scourfield, 2004) และ เทเรเวอร์ สแปรทท์ กับแจคกี้ แคลล์ลัน (Spratt and Callan, 2004) ต่างพบว่านักสังคมสงเคราะห์ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการทำงานแบบมีผู้ปกครองเด็กเข้ามามีส่วนร่วม เป็นเป็นหุ้นส่วน โดยมองว่าการเป็นหุ้นส่วนนั้นเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผย การเคารพ และข้อสัถยระหว่างกัน ส่งเสริมให้เกิดการสื่อสารที่ดี การยอมรับในความแตกต่างของ มุมมองและวิธีการในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และก่อให้เกิดการสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างกัน นอกเหนือไปจากการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินงาน ทั้งนี้การทำงานเป็นหุ้นส่วนกับผู้ปกครองที่เคยถูกละเลยในอดีตนั้น เป็นงานที่ต้องอาศัยการลงทุนลงแรง ทักษะ ความเข้าใจ และการผูกมัดอย่างสูงจากนักสังคมสงเคราะห์

เทเรเวอร์ สแปรทท์ กับแจคกี้ แคลล์ลัน (Spratt and Callan, 2004) ชี้แจงผลสำรวจวิจัยว่าผู้ปกครองและครอบครัวของเด็กมีการเปิดรับต่อรูปแบบการทำงานเป็นหุ้นส่วนมากกว่ารูปแบบในอดีต เช่น การเปรียบเทียบลักษณะการเก็บข้อมูลของนักสังคมสงเคราะห์ที่เปลี่ยนมาใช้วิธีการประเมิน (assessment) แบบมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ที่มีความก้าวท่ายน้อยกว่าแต่ให้ผลดีกว่า ลักษณะรูปแบบการสอบปากคำ (investigation) ที่นิยมใช้ในอดีต เป็นต้น ทั้งนี้ลักษณะที่สำคัญของนักสังคมสงเคราะห์ที่พบว่าเป็นที่ต้องการของผู้ปกครอง และมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาการเป็นหุ้นส่วนกับผู้ปกครองเด็ก ได้แก่ ลักษณะนิสัย และศักยภาพ กล่าวคือ นักสังคมสงเคราะห์ที่มีทัศนคติและท่าทีที่ดีจะมีลักษณะจริงใจ เปิดกว้าง และเคารพในความคิดเห็นของผู้ปกครอง มีการให้ความสำคัญและใส่ใจกับสถานการณ์ความเป็นอยู่ในภาพรวมของครอบครัว นอกเหนือไปจากการมุ่งแก้ไขปัญหาของเด็กอย่างเดียว นอกจากนี้นักสังคมสงเคราะห์ต้องสร้างความน่าเชื่อถือโดยสามารถทำในสิ่งที่ตนได้สัญญาไว้ มีความรู้สึกร่วม เข้าอกเข้าใจ และมีทักษะด้านการสื่อสารที่ดี

แซลลี ฮอลแลนด์ และ โจนาธาน สเคราวฟีลด์ (Holland and Scourfield, 2004) ชี้แจงไว้ว่าการทำงานเป็นหุ้นส่วนควรครอบคลุมไปถึงการให้เด็กเองเข้ามามีส่วนร่วมในการ

ดำเนินงานคุ้มครองสวัสดิภาพ ทว่าโดยทั่วไปเด็กมักจะเป็นเป้าหมายของงานคุ้มครองมากกว่ามีบทบาทเป็นหนึ่งในหุ้นส่วน ทั้งนี้การศึกษาของบทบาทของเด็กในงานดังกล่าวยังมีอยู่น้อย จากข้อมูลที่มีอยู่พบว่าความคิดเห็นของเด็กต่องานคุ้มครองสวัสดิภาพของตนเอง ทางเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการให้บันทึกไว้อยู่บ้างในกรณีที่เด็กมีอายุตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป

#### ความขัดแย้งของนโยบายที่ส่งผลต่อความเป็นหุ้นส่วนของผู้ปกครองเด็ก

ช่วงกลางทศวรรษ 1990 ทางรัฐบาลของสหราชอาณาจักรได้ผลักดันนโยบายให้เกิดการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการดำเนินงาน และการบริหารจัดการทรัพยากรของงานสังคมสงเคราะห์เด็ก จากรูปแบบบริการสังคมสงเคราะห์ในลักษณะดั้งเดิมมาเป็นรูปแบบการบริหารจัดการการดูแล (care management model) ซึ่งพัฒนาสู่กระแสของรูปแบบวิธีการดำเนินงานที่จำกัดเวลาของนักสังคมสงเคราะห์ต่อผู้รับบริการแต่ละราย มีการใช้แบบสอบถามที่มีรายละเอียดของเนื้อหาเป็นมาตรฐานเพียงหนึ่งเดียวสำหรับการเก็บข้อมูลจากผู้รับบริการทุกราย ที่จำกัดบทบาทของนักสังคมสงเคราะห์ให้เป็นเพียงผู้เก็บและกรอกข้อมูลตามแบบสอบถามให้สมบูรณ์ (checkbox exercise) นอกจากนี้ยังจัดให้มีกลไกการติดตามตรวจตราเพื่อประเมินผลการทำงานของนักสังคมสงเคราะห์ที่มีขึ้นในระหว่างที่ใช้เวลาอยู่กับผู้รับบริการ อันส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และครอบครัวกลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญน้อยลง (Spratt and Callan, 2004; Beresford; Croft; and Adshead, 2007)

การเปลี่ยนแปลงของแนวทางการดำเนินงานดังกล่าว ก่อให้เกิดความกดดันแก่นักสังคมสงเคราะห์ ซึ่งถึงแม้จะรู้ดีถึงความต้องการทางด้านสวัสดิการของครอบครัว แต่ทว่าด้วยหน้าที่ตามระบบงานแบบใหม่นี้ นักสังคมสงเคราะห์จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเก็บข้อมูลที่จำเป็นต่อการดูแลสวัสดิภาพเด็กก่อน โดยที่การได้มาซึ่งข้อมูลนั้นมักก่อให้เกิดความรู้สึกหรือประสบการณ์ที่ไม่ดีต่อครอบครัว ในขณะที่เมื่อโอกาสการมีปฏิสัมพันธ์และทำความเข้าใจปัญหา กับผู้ปกครองลดน้อยลง ส่งผลให้บทบาทของผู้ปกครองในการมีส่วนร่วมตัดสินใจในอนาคตของเด็กลดลงเช่นกัน อันเป็นความยากลำบากอย่างยิ่งต่อนักสังคมสงเคราะห์ ในการรักษาสมดุลระหว่างการให้การดูแลครอบครัวอย่างทำงานของวิชาชีพควรจะเป็นซึ่งเน้นที่ผลลัพธ์ของงาน กับการควบคุมที่เน้นดูแลตัวชี้วัดของวิธีการทำงานอันเนื่องมาจากระบบดังกล่าว โดยทั้งนี้ เบลล์ (Bell, 1999) ได้สรุปปรากฏการณ์ดังกล่าวไว้ว่านักสังคมสงเคราะห์กำลังเกิดความสับสนในบทบาทหน้าที่ ระหว่างบทบาทการเป็นผู้สำรวจหรือผู้จัดทำรายงานต่อหน่วยงาน ที่ขัดแย้งกับบทบาทการเป็นผู้พิทักษ์สิทธิให้กับครอบครัว และหน้าที่ในการปกป้องดูแลสวัสดิภาพเด็ก ตามแนวทางดั้งเดิมของวิชาชีพ

ปัจจุบัน นักสังคมสงเคราะห์ในสหราชอาณาจักรเริ่มมีการตื่นตัวต่อประเด็นนี้ และเริ่มมีกระแสต่อต้านวัฒนธรรมการทำงานในลักษณะดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ดังเห็นจากบทความในวารสารต่างๆ ในสายวิชาชีพ (Spratt and Callan, 2004; Beresford; Croft; and Adshead, 2007) รวมไปถึงบทความในหนังสือพิมพ์ (O'Hara, 2007) ที่กล่าวว่างานสังคมสงเคราะห์ของประเทศกำลังหลงทาง และต่างเรียกร้องถึงอำนาจและอิสระภาพจากระบบดังกล่าว เพื่อให้ นักสังคมสงเคราะห์สามารถกลับมามีโอกาสสร้างสัมพันธภาพที่ดีและลึกซึ้งกับครอบครัวที่รับบริการมากยิ่งขึ้น และสามารถทำงานเป็นหุ้นส่วนกับผู้ปกครองได้อย่างแท้จริง อันจะเป็นผลประโยชน์ที่เพิ่มมากขึ้นร่วมกันของทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับบริการ

จากการศึกษาการประยุกต์แนวความคิดเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในงานด้านสวัสดิการเด็ก จากกรณีศึกษาทั้งจากต่างประเทศและในประเทศไทย ผู้ศึกษาสามารถสรุปผลการศึกษาและสังเคราะห์องค์ความรู้จากกรณีศึกษาต่างๆ ได้ดังนี้

สรุปผลการศึกษาและสังเคราะห์องค์ความรู้จากกรณีศึกษา

วัตถุประสงค์ของการศึกษา	ประเด็นการศึกษา	กรณีศึกษา		
		5.1 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมระหว่างหน่วยงานในประเทศไทย และการร่วมงานกับประเทศเพื่อนบ้าน ในงานปราบปรามและป้องกันการค้ำมนุษย์	5.2 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการขจัดความยากจนและแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการในเด็กของประเทศเวียดนาม	5.3 กรณีศึกษาแนวทางการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเด็กในการเป็นหุ้นส่วนร่วมกับนักสังคมสงเคราะห์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในประเทศสหราชอาณาจักร
1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ทั้งจากต่างประเทศและในประเทศไทย	1.1 ที่มาของการทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคม	การค้ำมนุษย์เป็นกระบวนการอาชญากรรมระดับนานาชาติที่มีความซับซ้อน ลำพังความพยายามของประเทศใดประเทศเดียวมีอาจสามารถขจัดกระบวนการให้หมดสิ้นไปได้ ส่งผลให้เกิดความพยายามในการเข้ามาทำงานร่วมกันระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อร่วมกันหาทางป้องกันและปราบปราม	องค์กรพัฒนาเอกชน Save the Children เป็นผู้ริเริ่มการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม โดยเข้าไปนำเสนอโครงการต่อองค์กรธุรกิจเอกชน การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และมีการตั้งสหราชอาณาจักร และมีการตั้งเอาชุมชนกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาให้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วน	การเปลี่ยนกระบวนการทัศน์เพื่อเพิ่มความสมดุลของงานการคุ้มครองเด็ก โดยภาครัฐให้ความสำคัญและส่งเสริมการทำงานเป็นหุ้นส่วนร่วมกับกับผู้ปกครองเด็ก จึงมีการออก พ.ร.บ. เด็ก ค.ศ. 1989 (The Children Act 1989)

วัตถุประสงค์ของการศึกษา	ประเด็นการศึกษา	กรณีศึกษา		
		5.1 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมระหว่างหน่วยงานในประเทศไทย และการร่วมงานกับประเทศเพื่อนบ้าน ในงานปราบปรามและป้องกันการค้ำมนุษย์	5.2 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการขจัดความยากจนและแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการในเด็กของประเทศเวียดนาม	5.3 กรณีศึกษาแนวทางการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเด็กในการเป็นหุ้นส่วนร่วมกับนักสังคมสงเคราะห์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในประเทศสหราชอาณาจักร
1.2 แรงจูงใจในการทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของแต่ละหุ้นส่วน	ความจำเป็นที่จะต้องเป็นหุ้นส่วนมาจากการที่แต่ละประเทศได้เข้าร่วมลงนามในปฏิญญา และพิธีสารต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ ส่งผลให้รัฐบาลของแต่ละประเทศเร่งปรับปรุงตัวบทกฎหมาย และมาตรการต่างๆ ที่เอื้อต่อการทำงานเป็นหุ้นส่วน นอกจากนี้ความต้องการของภาครัฐในการเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการปัญหา และการต้องการเข้าถึงข้อมูลแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศ ตลอดจนความความรู้เฉพาะด้านขององค์กรพัฒนาเอกชนยังเป็นแรงจูงใจที่สำคัญอีกด้วยเช่นกัน	Save the Children ต้องการเพิ่มบทบาทขององค์กรในการขยายการทำงานในประเทศเวียดนาม ผ่านการจัดทำโครงการซึ่งต้องการการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ ในขณะที่การปีโตรเลียมฯ เห็นโอกาสในการใช้ความรับผิดชอบทางสังคมขององค์กรมาเป็นกลยุทธในการส่งเสริมภาพลักษณ์และผูกมิตรกับรัฐบาลประเทศเวียดนาม รวมไปถึงโอกาสการเข้าถึงผู้นำชุมชนเพื่อผลประโยชน์ทางการธุรกิจ โดยที่การทำงานเป็นหุ้นส่วนกับ	นอกเหนือไปจากความจำเป็นที่นักสังคมสงเคราะห์ในฐานะเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องทำงานเป็นหุ้นส่วนเนื่องจากมีกฎหมายกำหนดไว้ แรงจูงใจที่สำคัญอีกประการ คือการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานอันเนื่องจากการสร้างสัมพันธภาพที่ดีมากยิ่งขึ้นกับผู้ปกครอง ในขณะที่ผู้ปกครองเด็กรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติที่ดีขึ้น และได้รับความสำคัญ มีบทบาทในงานการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กของตนมากยิ่งขึ้น	

วัตถุประสงค์ของการศึกษา	ประเด็นการศึกษา	กรณีศึกษา		
		5.1 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมระหว่างหน่วยงานในประเทศไทย และการร่วมงานกับประเทศเพื่อนบ้าน ในงานปราชญ์ปราชญ์และป้องกันการค้ามนุษย์	5.2 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการจัดการความยากจนและแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการในเด็กของประเทศเวียดนาม	5.3 กรณีศึกษาแนวทางการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเด็กในการเป็นหุ้นส่วนร่วมกับนักสังคมสงเคราะห์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในประเทศสหราชอาณาจักร
			Save the Children ช่วยให้องค์กรเข้าถึงทรัพยากรพิเศษในความสามารถเฉพาะด้านการพัฒนา มาขับเคลื่อนทำให้โครงการประสบความสำเร็จ ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงต่อสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของเด็กและครอบครัวในชุมชนที่เข้าไปเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาด้วย	
1.3 หลักการ และองค์ประกอบของการทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคม	<ul style="list-style-type: none"> <li>● มีจุดหมายทางสังคมร่วมกัน</li> <li>● มีความหลากหลายของภาคส่วน</li> <li>● มีการร่วมทุน มีผลประโยชน์ร่วม</li> <li>● ได้ผลลัพธ์ที่มากกว่า</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● มีจุดหมายทางสังคมร่วมกัน</li> <li>● มีความหลากหลายของภาคส่วน</li> <li>● มีแบ่งบทบาทความรับผิดชอบ</li> <li>● มีการร่วมทุน มีผลประโยชน์ร่วม</li> <li>● ได้ผลลัพธ์ที่มากกว่า</li> <li>● เกิดนวัตกรรม เพื่องานพัฒนา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● มีจุดหมายทางสังคมร่วมกัน</li> <li>● มีความหลากหลายของภาคส่วน</li> <li>● มีแบ่งบทบาทความรับผิดชอบ</li> <li>● มีการร่วมทุน มีผลประโยชน์ร่วม</li> <li>● ได้ผลลัพธ์ที่มากกว่า</li> </ul>	

วัตถุประสงค์ของการศึกษา	ประเด็นการศึกษา	กรณีศึกษา		
		5.1 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมระหว่างหน่วยงานในประเทศไทยและการร่วมงานกับประเทศเพื่อนบ้านในงานปราบปรามและป้องกันการค้ำมนุษย์	5.2 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการขจัดความยากจนและแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการในเด็กของประเทศเวียดนาม	5.3 กรณีศึกษาแนวทางการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเด็กในการเป็นหุ้นส่วนร่วมกับนักสังคมสงเคราะห์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในประเทศสหราชอาณาจักร
2. เพื่อศึกษาหาแนวทางวิธีการพัฒนาและเสริมสร้างการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม	2.1 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตกลงวางนโยบายและแผนยุทธศาสตร์	กรณีศึกษานี้เน้นงานด้านนโยบายมหภาค จึงมีความชัดเจนที่สุดในการสะท้อนถึงปัจจัยต่างๆ ในขั้นตอน ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> <li>มีการร่วมตกลงชี้ชัดในจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการร่วมมือ</li> <li>การมีส่วนร่วมของแต่ละหุ้นส่วนในการจัดทำนโยบายและวางแผนยุทธศาสตร์</li> <li>การตกลงร่วมกันเพื่อจัดหาทรัพยากรสำหรับงานการร่วมมือ</li> <li>ผู้นำที่มีความสามารถ</li> <li>การผูกมัดตนเองของผู้นำต่อโครงการความร่วมมือ</li> </ul>	กรณีศึกษานี้สามารถแสดงให้เห็นถึงปัจจัยต่างๆ ของขั้นตอน ในงานระดับโครงการ ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> <li>มีการร่วมตกลงชี้ชัดในจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการร่วมมือ</li> <li>การตกลงร่วมกันเพื่อจัดหาทรัพยากรสำหรับงานการร่วมมือ</li> <li>การผูกมัดตนเองของผู้นำต่อโครงการความร่วมมือ</li> </ul> และที่โดดเด่นสำหรับกรณีศึกษานี้ คือ <ul style="list-style-type: none"> <li>การร่วมมือกันเพื่อสรรหา และตกลงในวิธีการใหม่ๆ ในการบริหารงานร่วมกัน</li> </ul>	กรณีศึกษานี้สามารถแสดงให้เห็นถึงปัจจัยต่างๆ ของขั้นตอน ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> <li>มีการร่วมตกลงชี้ชัดในจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการร่วมมือ</li> <li>การตกลงร่วมกันเพื่อจัดหาทรัพยากรสำหรับงานการร่วมมือ</li> <li>การตกลงวิธีการประเมินผลลัพธ์ของงานร่วมกัน</li> </ul>

วัตถุประสงค์ของการศึกษา	ประเด็นการศึกษา	กรณีศึกษา		
		5.1 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมระหว่างหน่วยงานในประเทศไทย และการร่วมงานกับประเทศเพื่อนบ้าน ในงานปราบปรามและป้องกันการค้ำมนุษย์	5.2 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการขจัดความยากจนและแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการในเด็กของประเทศเวียดนาม	5.3 กรณีศึกษาแนวทางการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเด็กในการเป็นหุ้นส่วนร่วมกับนักสังคมสงเคราะห์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในประเทศสหราชอาณาจักร
2.2 ขั้นตอนการประสานงานในการปฏิบัติการ	กรณีศึกษานี้มีรูปแบบการประสานงานที่เป็นทางการ โดยมีแผนหรือข้อตกลงอย่างเป็นทางการ โดยในเนื้อหาของงานนโยบายต่างๆ ได้สะท้อนถึงความสำคัญในปัจจัยต่างๆ ของขั้นตอน ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> <li>● การติดต่อสื่อสาร</li> <li>● การร่วมมือซึ่งกันและกัน</li> <li>● การใช้คณะกรรมการผสม หรือ คณะกรรมการกลาง</li> <li>● การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจน</li> </ul>	กรณีศึกษานี้มีรูปแบบการประสานงานแบบผสมมีทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ มีแผนหรือข้อตกลงโดย Save the Children เป็นองค์การนำอย่างไม่เป็นทางการ โดยในงานโครงการความร่วมมือได้สะท้อนถึงปัจจัยต่างๆ ของขั้นตอน ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> <li>● การติดต่อสื่อสาร</li> <li>● การร่วมมือซึ่งกันและกัน</li> <li>● การวางแผนและกำหนดวิธีการทำงาน</li> <li>● การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจน</li> <li>● การตรวจและติดตามผล</li> </ul>	กรณีศึกษานี้มีรูปแบบการประสานงานแบบไม่เป็นทางการ และอาศัยการปรับตัวเข้าหากัน โดยการสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และผู้ปกครองได้สะท้อนถึงปัจจัยต่างๆ ของขั้นตอน ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> <li>● การติดต่อสื่อสาร</li> <li>● การร่วมมือซึ่งกันและกัน</li> <li>● การวางแผนและกำหนดวิธีการทำงาน</li> <li>● การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจน</li> <li>● การตรวจและติดตามผล</li> <li>● การสร้างมนุษยสัมพันธ์ระหว่างหุ้นส่วน</li> </ul>	

วัตถุประสงค์ของการศึกษา	ประเด็นการศึกษา	กรณีศึกษา		
		5.1 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมระหว่างหน่วยงานในประเทศไทย และการร่วมงานกับประเทศเพื่อนบ้าน ในงานปราบปรามและป้องกันการค้ำมนุษย์	5.2 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการขจัดความยากจนและแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการในเด็กของประเทศเวียดนาม	5.3 กรณีศึกษาแนวทางการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเด็กในการเป็นหุ้นส่วนร่วมกับกับนักสังคมสงเคราะห์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในประเทศสหราชอาณาจักร
2.3 ขั้นตอนการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม	ถึงแม้ว่าในกรณีศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะไม่พบข้อมูลที่ระบุถึงในประเด็นของการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม แต่ทว่าเท่าที่ผ่านมากในระยะเวลาหลัง การประเมินผลถือเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญในการบริหารจัดการงานของภาครัฐ ด้วยปราศจากข้อมูลในประเด็นนี้ผู้ศึกษาจึงไม่อาจสามารถสรุปได้	กรณีศึกษานี้แม้ไม่ได้มีข้อมูลที่นำเสนอให้เห็นการประเมินผลหลังโครงการอย่างชัดเจน แต่ทว่าในการดำเนินงานได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการประเมินและติดตามผลอย่างมีส่วนร่วม ตลอดจนความชัดเจนของการเสริมสร้างพลังให้ประชาชนในชุมชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์ของชุมชนเอง ซึ่งได้สะท้อนถึงปัจจัยต่างๆ ของขั้นตอน ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> <li>• การตระหนักถึงความสำคัญในการติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วม</li> <li>• ยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง</li> </ul>	กรณีศึกษานี้มีความโดดเด่นที่สุดในเรื่อง การดำเนินการประเมินผล ที่นักสังคมสงเคราะห์ ได้มีการเสริมสร้างพลังให้ผู้ปกครองได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งได้สะท้อนถึงปัจจัยต่างๆ ของขั้นตอน ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> <li>• การตระหนักถึงความสำคัญในการติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วม</li> <li>• ยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง</li> <li>• ไม่ยึดมาตรฐาน แต่เคารพในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกัน</li> <li>• เป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันมากกว่าชี้ถูกชี้ผิด</li> </ul>	

วัตถุประสงค์ของการศึกษา	ประเด็นการศึกษา	กรณีศึกษา		
		5.1 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมระหว่างหน่วยงานในประเทศไทย และการร่วมงานกับประเทศเพื่อนบ้าน ในงานปราบปรามและป้องกันการค้ำมนุษย์	5.2 กรณีศึกษาการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการขจัดความยากจนและแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการในเด็กของประเทศเวียดนาม	5.3 กรณีศึกษาแนวทางการเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเด็กในการเป็นหุ้นส่วนร่วมกับนักสังคมสงเคราะห์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในประเทศสหราชอาณาจักร
3. เพื่อศึกษาการประยุกต์ใช้แนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในงานสวัสดิการเด็ก จากตัวอย่างกรณีศึกษาทั้งจากต่างประเทศและในประเทศไทย	3.1 ระดับของการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมและที่มาของกรณีศึกษา	เป็นการศึกษาการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในด้านงานนโยบายระดับมหภาค ระหว่างประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้าน	เป็นการศึกษาการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในด้านโครงการความร่วมมือระดับมัธยมศึกษา ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจเอกชน และประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ในประเทศเวียดนาม	เป็นการศึกษาการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในระดับจุลภาค ระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และผู้ปกครองของเด็ก ในประเทศสหราชอาณาจักร
	3.2 บริบทของงานสวัสดิการเด็กจากกรณีศึกษา	งานการปราบปรามและป้องกันการค้ำมนุษย์ซึ่งเด็กเป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญ	งานขจัดความยากจนและแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการในเด็ก	งานการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กของนักสังคมสงเคราะห์

## ตอนที่ 6 การอภิปรายผลการศึกษา

ผลการศึกษาเรื่อง “แนวทางการพัฒนาการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการจัดสวัสดิการเด็ก” ผู้ศึกษาได้พบประเด็นสำคัญที่นำมาอภิปราย ได้ดังนี้

### 1. วิวัฒนาการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ทั้งจากต่างประเทศและในประเทศไทย

จากการศึกษาจะเห็นว่าแนวคิดการเป็นหุ้นส่วน มีที่มาและฐานกำเนิดมาจากภาคธุรกิจ โดยที่แรงจูงใจของการเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนนั้นสามารถมองได้ทั้งในฐานะของการที่เป็นกลยุทธ์ขององค์กรในการรวมพลังกับพันธมิตรเพื่อความสำเร็จที่สูงยิ่งขึ้นของงาน และผลประโยชน์ของบริษัทหรือในหลายครั้งการเป็นหุ้นส่วนเป็นการจับมือร่วมกับองค์กรอื่นๆ เพื่อความอยู่รอดขององค์กรตนเอง ซึ่งเป็นไปตามหลักของทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงสถานการณ์ โดยที่แต่ละองค์กรจะมีการแบ่งปันความรับผิดชอบ และทรัพยากรระหว่างกัน ตามหลักของทฤษฎีการแลกเปลี่ยน

ในส่วนของบริษัทของงานพัฒนาสังคม แนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม มีวิวัฒนาการที่มีลักษณะใกล้เคียงกับแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนของภาคเอกชนข้างต้น แต่ว่าเป็นการรวมตัวกันขององค์กรที่ไม่ได้แสวงหากำไรหรือองค์กรที่มีบทบาทในการทำงานทางด้านสังคมอยู่ก่อนแล้ว เช่น หน่วยงานของภาครัฐ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน เพราะฉะนั้นความรับผิดชอบและทรัพยากรที่แบ่งปันกันระหว่างองค์กรเหล่านี้ จะอยู่บนเป้าหมายการดำเนินงานเพื่อสาธารณะประโยชน์ที่มีอยู่ร่วมกัน ตามหลักของทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงสถานการณ์ หรือทฤษฎีการแลกเปลี่ยน ในส่วนของภาคเอกชนนั้นเริ่มเข้ามามีบทบาทเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในภายหลัง กล่าวคือ มีแรงจูงใจในการปรับเปลี่ยนแนวคิดและกลยุทธ์จากเดิมที่เคยมีส่วนร่วมทำงานด้านสังคมเพียงผ่านการบริจาคธรรมดา มาเป็นการทำการตลาดแบบเชื่อมโยงกับการกุศล ที่นอกจากจะสร้างคุณค่าใหม่ให้กับองค์กรธุรกิจ ในสายตาของผู้บริโภคกลุ่มเป้าหมายขององค์กรแล้ว ยังเป็นการดึงเอาภาคส่วนนี้ให้เข้ามามีบทบาทในงานด้านการพัฒนาสังคมแบบเชิงรุกมากยิ่งขึ้น ซึ่งการเข้ามามีความรับผิดชอบในด้านการสนับสนุนการเงิน เป็นการเข้ามาสู่การเป็นหุ้นส่วนทางสังคมที่สอดคล้องตามหลักการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม นอกจากนี้แนวทางการแปรรูปรัฐกิจให้เอกชนดำเนินการของภาครัฐ ยังได้เปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้าสู่กระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วม โดยที่เข้ามาร่วมแบ่งความเป็นเจ้าของในงานบริการสังคมที่ภาครัฐได้เริ่มทำการลดบทบาทของตนเองลง ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของการบริหารภาวะ

งบประมาณทางด้านสังคมของรัฐตามหลักของทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงสถานการณ์ และการสมัครใจเข้ามาร่วมทุนดังกล่าวยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพหรือนวัตกรรมในงานบริการสังคมที่สอดคล้องตามหลักการของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมอีกด้วย

อันเนื่องด้วยพัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจ และกระแสการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางสังคมของประชาชน จึงทำให้ในต่อมาภาคส่วนประชาชนได้มีโอกาสเข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนทางสังคม โดยเปลี่ยนจากบทบาทเชิงรับในฐานะกลุ่มเป้าหมายของงานพัฒนาสังคม เข้าสู่บทบาทเชิงรุกจากการได้รับการสร้างเสริมพลัง ให้เกิดความเชื่อมั่นในตนเองและอยากมีปากเสียงในการตัดสินใจหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่จะมีผลกระทบต่อตนเอง ดังปรากฏเป็นนโยบายของภาครัฐในปัจจุบัน อันได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) เป็นต้น

ประเทศไทยตระหนักในความสำคัญของการมีหุ้นส่วนทางสังคมทำงานร่วมกันในงานเพื่อการพัฒนา จึงได้จัดทำมีกลไกทางด้านงานนโยบายที่ส่งเสริมและสอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว โดยจะเห็นได้จากการปรับกระบวนการที่มานั้น “คน” ให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540 - 2544) ที่สืบเนื่องมาจากจนถึงแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2550 - 2554) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่ริเริ่มเน้นการพัฒนาสังคมแบบองค์รวม และการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมเป็นพหุภาคี ซึ่งยังคงเป็นแนวทางที่ยึดถือต่อเนื่องมาถึงในปัจจุบัน ประกอบกับพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ซึ่งทั้งหมดนี้ต่างก็เน้นส่งเสริมให้มีการจัดสวัสดิการแบบบูรณาการจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคม

## 2. แนวทางวิธีการพัฒนา และเสริมสร้างการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม

จากการสังเคราะห์องค์ความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้แบ่งแนวทางการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางสังคมออกได้เป็น 3 ขั้นตอนหลัก ดังต่อไปนี้

2.1 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตกลงวางนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ เป็นขั้นตอนการในส่วนแรกเริ่มของการเป็นหุ้นส่วน เพื่อก่อให้เกิดข้อตกลง และขจัดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นก่อนการเริ่มงานร่วมกัน โดยประกอบไปด้วยปัจจัยที่สำคัญต่างๆ ที่ผนวกเอาหลักการบริหารจัดการเข้าไว้ด้วยกันกับแนวคิดการมีส่วนร่วม อันได้แก่ การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการริเริ่มโครงการ การร่วมตกลงชี้ชัดในจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการร่วมมือ การมีส่วนร่วมของ

แต่ละหุ้นส่วนในการจัดทำนโยบายและวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อนำสู่การปฏิบัติ การตกลงร่วมกัน เพื่อจัดหาทรัพยากรสำหรับงานการร่วมมือ การร่วมมือกันเพื่อสรรหาและตกลงในวิธีการใหม่ๆ ในการบริหารงานร่วมกัน ผู้นำที่มีความสามารถ การผูกมัดตนเองของผู้นำต่อโครงการความร่วมมือ และการตกลงวิธีการประเมินผลลัพธ์ของโครงการร่วมกัน

2.2 ขั้นตอนการประสานงานในการปฏิบัติการ เป็นขั้นตอนระดับการดำเนินงาน หรือ การนำแผนงานนโยบายเข้าสู่การปฏิบัติ และบริหารจัดการให้การประสานงานร่วมกันนั้นดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย โดยที่ขั้นตอนนี้ประกอบไปด้วยปัจจัยที่สำคัญต่างๆ ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร การร่วมมือซึ่งกันและกัน การวางแผนและกำหนดวิธีการทำงาน การใช้คณะกรรมการผสมหรือ คณะกรรมการกลาง การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจน การตรวจและติดตามผล และการสร้างมนุษยสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม โดยทั้งนี้แต่ละหุ้นส่วนควรร่วมบริหารรูปแบบของการประสานงานที่เหมาะสมกับโครงการความร่วมมือนั้นๆ อีกด้วย

2.3 ขั้นตอนการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม ประกอบไปด้วยปัจจัยที่สำคัญต่างๆ ตามหลักการของแนวคิดการมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างพลัง อันได้แก่ การตระหนักถึงความสำคัญในการติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ การไม่ยึดมาตรฐานของทีมประเมินหรือใครคนใดคนหนึ่ง แต่เคารพในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกับผู้ปฏิบัติงานจริง เป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันมากกว่าการชี้ถูกชี้ผิด เพื่อใช้เป็นแนวทางพัฒนาการดำเนินงานต่อไปในอนาคต

### 3. การประยุกต์ใช้แนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในงานสวัสดิการเด็ก จากตัวอย่างกรณีศึกษา ทั้งจากต่างประเทศและในประเทศไทย

จากกรณีศึกษาเรื่องการเป็นหุ้นส่วนในงานปราบปรามและป้องกันการค้ำมนุษย์ จะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์นั้น ไม่มีใครคนใดคนหนึ่ง องค์กรใดองค์กรหนึ่ง กระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือมุมมองใดมุมมองหนึ่ง ที่จะให้คำตอบแก่ปัญหาการค้ำมนุษย์ได้ เนื่องจากจะต้องมีการสร้างความสมดุลในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ำมนุษย์ในองค์กรทั้งหมด ได้แก่ การบริหารจัดการด้านอุปสงค์ หรือปัจจัยด้านประเทศผู้ส่งที่ทำให้คนต้องการเดินทางออกจากประเทศ และฝั่งอุปทาน หรือปัจจัยประเทศผู้รับ ซึ่งคือผลกำไรจากการค้ำมนุษย์ และการลงโทษทางกฎหมายต่อผู้ค้า รวมทั้งปัจจัยด้านสถาบัน กลไก และนโยบาย ซึ่งอาจส่งผลในการผลักดันให้เกิด หรือต่อต้านการค้ำมนุษย์

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตกลงวางนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ของงานสวัสดิการสังคมระดับมหาดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของกระบวนการความร่วมมือที่มีทั้งในระดับนานาชาติ และระดับชาติ เนื่องจากเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ของผู้ศึกษา พบว่าในกรณีศึกษาในประเทศไทยมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับปัจจัยที่สำคัญต่างๆ ของขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตกลงวางนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ตามการศึกษาชิ้นนี้ กล่าวคือ ประเทศไทยนั้นได้รับการยอมรับในส่วนของการทำงานไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการริเริ่มโครงการในระดับนานาชาติ เช่น โครงการความร่วมมือต่างๆ ในเขตภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (J. K. Robert England อ้างถึงใน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2547, น. 26) ประเทศไทยและประเทศหุ้นส่วนทางสังคมอื่นๆ ที่ร่วมลงนามในปฏิญญาหรือบันทึกความเข้าใจต่างๆ ต่างก็ได้มีการร่วมตกลงชี้ชัดในจุดมุ่งหมายและผลลัพธ์ที่ต้องการจะได้รับจากการร่วมมือ แต่ละหุ้นส่วนมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายและวางแผนยุทธศาสตร์ เพื่อนำสู่การปฏิบัติผ่านการประชุมระดับนานาชาติ โดยที่เนื้อหาของข้อตกลงล้วนส่งเสริมให้มีการร่วมกันจัดหาทรัพยากรสำหรับงานการร่วมมือ เพื่อร่วมมือกันสรรหาวิธีการใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ประเทศไทยได้มีการประกาศเจตนารมณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่ชัดเจนเมื่อสมัยของอดีตนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นผู้นำที่มีความสามารถ และได้ผูกมัดตนเองต่อโครงการความร่วมมือในระดับนานาชาติด้วยการประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ตลอดจนได้มอบนโยบายด้านการค้ามนุษย์ ซึ่งภาครัฐและหุ้นส่วนทางสังคมต่างๆ ยังคงยึดเป็นหลักในการทำงานแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มาจนถึงในปัจจุบันนี้

ในกรณีศึกษาของโครงการขจัดความยากจนและแก้ไขปัญหาภาวะทุพโภชนาการของเด็กในชุมชนของประเทศเวียดนามนั้น ได้แสดงให้เห็นถึงการทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมที่ตรงกันกับหลักการของหุ้นส่วนทางสังคม กล่าวคือ เป็นโครงการที่แต่ละหุ้นส่วนมีจุดมุ่งหมายทางสังคมร่วมกัน มีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละหุ้นส่วนทางสังคมที่ค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ การปิโตรเลียมแห่งสหราชอาณาจักร จะเป็นผู้รับผิดชอบด้านการเงิน ดูแลด้านค่าใช้จ่ายในการจัดการ/จัดสร้างโครงการพัฒนา ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชน Save the Children จะเป็นผู้รับผิดชอบด้านการบริหารงานโครงการ โดยชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานตั้งแต่แรก โดยทั้งหมดต่างมารวมตัวกันด้วยจุดมุ่งหมายทางสังคมเดียวกันอย่างสมัครใจ ซึ่งการร่วมมือกันในครั้งนี้ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่มากกว่าที่ภาคส่วนใดภาคส่วนเดียวจะสามารถทำได้เอง และผลลัพธ์นั้นถือเป็นการค้นพบรูปแบบวิธีการใหม่ หรือนวัตกรรมระดับท้องถิ่นในการต่อกรกับปัญหาภาวะทุพโภชนาการในเด็กที่เหมาะสมกับบริบทและสิ่งแวดล้อมของชุมชนนั้นๆ

จากการที่เนื้อหาของการศึกษาครั้งนี้ในภาพรวม จะเน้นศึกษาไปที่การทำงานเป็นหุ้นส่วนระหว่างองค์กรเป็นหลัก ตัวอย่างในกรณีศึกษาสุดท้ายที่กล่าวถึงการเป็นหุ้นส่วนร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์กับผู้ปกครองในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก จึงเป็นความพยายามของผู้ศึกษาที่จะนำเสนอแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในบริบทงานพัฒนาเด็กในอีกมิติของการประยุกต์ที่แคบและเฉพาะเจาะจงที่สุด เพื่อขยายองค์ความรู้ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

เมื่อได้ศึกษากรณีศึกษาการเป็นหุ้นส่วนร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์กับผู้ปกครอง ในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก จะเห็นได้ว่าแม้จะเป็นงานในระดับจุลภาค แต่ทว่ามีความหมายในการพัฒนาและเสริมสร้างการเป็นหุ้นส่วนที่ใกล้เคียงกับการทำงานเป็นหุ้นส่วนระหว่างองค์กรกล่าวคือ ทั้งฝ่ายนักสังคมสงเคราะห์และผู้ปกครองเด็กต่างเห็นประโยชน์ และต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตกลงวางแผนคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กร่วมกัน ตั้งแต่การร่วมตกลงในจุดหมายและผลลัพธ์ของการร่วมมือ มีการแสดงความผูกมัด และตกลงวิธีการประเมินผลลัพธ์ของงานร่วมกัน ในขั้นตอนการประสานงานในการปฏิบัติการ มีการให้ความสำคัญกับการสื่อสารการร่วมมือ การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และสร้างสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน และสุดท้ายในขั้นตอนการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม มีแนวทางในการสร้างเสริมพลังให้ผู้ปกครองเด็กเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน มีการเคารพในมุมมองของกันและกัน เพื่อถือประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ

ประเด็นหนึ่งที่สำคัญในกรณีศึกษานี้ก็คือ ประเด็นของความขัดแย้งในงานนโยบายระดับชาติที่ส่งผลต่อการดำเนินงานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กกล่าวคือ ในขณะที่แนวนโยบายของ พ.ร.บ. เด็ก ค.ศ. 1989 มีการส่งเสริมการทำงานเป็นหุ้นส่วนของนักสังคมสงเคราะห์ที่เป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐกับผู้ปกครองของเด็ก ซึ่งการศึกษาพบว่าเป็นที่ต้องการและให้ประโยชน์กับทั้งผู้รับและผู้ให้บริการ ทว่านโยบายการปฏิรูปงานการดำเนินงานในงานสังคมสงเคราะห์เด็กได้สร้างกลไกและเงื่อนไขที่ไม่เอื้อต่อการทำงานเป็นหุ้นส่วนได้อย่างเต็มที่ จึงแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของงานด้านนโยบายและแผนงานระดับมหภาคที่ต้องรองรับและส่งเสริมการทำงานเป็นหุ้นส่วนด้วยเช่นกัน

