

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยความร่วมมือ (Collaboration) ถือเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) ในปัจจุบัน โดยแต่เดิมองค์การแบบสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Organization) ถือเป็นรูปแบบองค์การในยุคสังคมเกษตรกรรม ต่อมาองค์การแบบราชการ (Bureaucracy) ก็เป็นรูปแบบองค์การที่มีอิทธิพลในยุคอุตสาหกรรม จนมาในศตวรรษที่ 21 ซึ่งถือเป็นยุคข้อมูลสารสนเทศ (Information Age) บุคคลต่างๆ สามารถติดต่อเชื่อมโยงข้ามผ่านขอบเขต (Boundary) ขององค์การได้อย่างรวดเร็ว รูปแบบองค์การในยุคนี้จึงเป็นยุคของเครือข่าย (Network) และความร่วมมือ (Collaboration) ซึ่งน่าจะเป็นกลไกที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนและยากลำบากในการดำเนินการที่ภาครัฐต้องเผชิญในปัจจุบัน (McGuire, 2006, p.34; โกลด์สมิทและเอกเกอร์ส, 2552, น.26-31)

การทบทวนวรรณกรรม (Literature Review) สำหรับการศึกษาความร่วมมือในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมของศูนย์อำนวยการประสานงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดภาคเยาวชน (ศอ.ปส.ย.) ในบทนี้ จึงเริ่มต้นด้วยการศึกษาแนวคิดการบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ (Collaborative Public Management) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เริ่มพัฒนาอย่างกว้างขวางเมื่อสิบกว่าปีที่ผ่านมา (O'Leary, Gerard & Bingham, 2006, p.6) ต่อมาเป็นการศึกษาถึงแนวคิดเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Networks) โดยแนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย (Networks) ถือว่ามีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับแนวคิดความร่วมมือ (Collaboration) เป็นอย่างมาก เนื่องจากเครือข่ายในการจัดการภาครัฐก็คือระบบความเชื่อมโยงสัมพันธ์ของความร่วมมือ เครือข่ายจึงเป็นรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญของการบริหารจัดการความร่วมมือ (Agranoff, 2006, pp.56-57) การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือจึงต้องศึกษาควบคู่ไปกับแนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย ซึ่งแนวคิดทั้งสองจะเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญในการศึกษาต่อไป

นอกจากนี้ เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจในความร่วมมือของการดำเนินงานป้องกันปัญหายาเสพติดระหว่างองค์การภาครัฐ องค์การพัฒนาเอกชนและองค์การภาคเยาวชน จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดในการป้องกันปัญหายาเสพติด รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับเยาวชนและองค์การภาคเยาวชน เพื่อให้เข้าใจถึงลักษณะของงานการป้องกันยาเสพติดและการดำเนินงาน

ขององค์การภาคเยาวชน ที่อาจมีความสัมพันธ์หรือส่งผลต่อรูปแบบและลักษณะของความร่วมมือที่เกิดขึ้นได้

ตลอดจนศึกษาถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะงานวิจัยด้านการบริหารจัดการภาครัฐ โดยอาศัยความร่วมมือและเครือข่าย รวมถึงงานวิจัยในด้านการป้องกันปัญหายาเสพติดโดยองค์การภาคเยาวชน เพื่อทบทวนองค์ความรู้ที่มีอยู่ โดยแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยเหล่านี้ ผู้ศึกษาจะได้ประยุกต์เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาต่อไป

กล่าวโดยสรุป การทบทวนวรรณกรรมเพื่อเป็นกรอบในการศึกษาถึงความร่วมมือในการป้องกันปัญหาเสพติดของ ศอ.ปส.ย. จึงดำเนินการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดการบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ (Collaborative Public Management)

2. แนวคิดเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Networks)

3. แนวคิดการป้องกันปัญหาเสพติด

4. แนวคิดเกี่ยวกับเยาวชนและองค์การภาคเยาวชน

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.1 งานวิจัยด้านการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยความร่วมมือและเครือข่าย

5.2 งานวิจัยด้านเยาวชนและองค์การภาคเยาวชนในการป้องกันปัญหาเสพติด

6. กรอบแนวคิดในการศึกษา

โดยรายละเอียดในแต่ละหัวข้อของแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกรอบแนวคิดในการศึกษา มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

แนวคิดการบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ (Collaborative Public Management)

1. ความหมายของการบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ (Collaborative Public Management)

ความหมายของคำว่า “การบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ” (Collaborative Public Management) ที่นิยมอ้างอิงอยู่พอสมควร คือ การนิยามของ Agranoff และ McGuire (Agranoff, 2006, p.56; Cooper, Bryer & Meek, 2006, p.76; McGuire 2006, p.33; O’Leary et al., 2006, p.7) โดยระบุว่า คือ แนวคิดที่อธิบายเกี่ยวกับกระบวนการในการเอื้ออำนวยและการปฏิบัติ เพื่อการจัดการระหว่างองค์การที่หลากหลาย ซึ่งได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถ

แก้ไขได้หรือไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่ายเพียงองค์การใดองค์การหนึ่ง ซึ่ง Agranoff และ McGuire (Agranoff & McGuire, 2003, p.4) ยังกล่าวอีกว่า “ความร่วมมือ” (Collaboration) นี้ เป็นความสัมพันธ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหา โดยการค้นหาหรือคิดค้นทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหาภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ที่มีอยู่ เช่น องค์ความรู้ เวลา งบประมาณและการแข่งขัน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีนักคิด นักวิชาการ นักวิจัยและองค์การต่างๆ ที่ได้ให้ความหมายคำอื่นๆ ที่ใกล้เคียงกับ “การบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ” (Collaborative Public Management) โดยเฉพาะคำว่า “ความร่วมมือ” (Collaboration) ไว้ดังนี้

Henton, Melville, Amsler และ Kopell (O'Leary et al., 2006, p.7) ได้ให้ความหมายคำว่า “ความร่วมมือ” หมายถึง การร่วมกำลัง (Co-labor) และการร่วมปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่มีร่วมกัน โดยเป็นการดำเนินงานข้ามผ่านขอบเขตในความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ รวมถึงการดำเนินงานร่วมกันนี้อยู่บนพื้นฐานคุณค่าของทุกฝ่าย

Lank (2006, pp.7-9) ได้นิยาม “ความร่วมมือ” (Collaboration) หมายถึง การที่องค์การมากกว่าหนึ่งองค์การดำเนินการร่วมกันอย่างแท้จริง เพื่อบรรลุผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง โดยต้องเป็นผู้นำร่วมกันและเสริมสร้างฉันทามติให้เกิดขึ้น

Linden (2003, p.9) ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ความร่วมมือ” (Collaboration) ตามรากศัพท์ว่าหมายถึง การร่วมแรง (Co-labor) ร่วมพยายามและร่วมเป็นเจ้าของผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น โดยความร่วมมือนี้เกิดขึ้นเมื่อบุคคลจากต่างองค์การ (หรือต่างหน่วยภายในองค์การเดียวกัน) ได้ร่วมกันดำเนินการบางสิ่งซึ่งต้องใช้ความพยายาม ทรัพยากรและการตัดสินใจร่วมกัน รวมถึงร่วมเป็นเจ้าของผลผลิตหรือบริการสุดท้ายที่บังเกิดขึ้น

Bryson, Crosby และ Stone (2006, p.44) ให้ความหมายคำว่า “ความร่วมมือระหว่างภาคส่วน” (Cross-sector Collaboration) คือ การประสานเชื่อมโยงหรือร่วมแบ่งปันข้อมูล ทรัพยากร กิจกรรมและกำลังความสามารถ ขององค์การตั้งแต่สององค์การหรือสองภาคส่วนขึ้นไป เพื่อบรรลุผลลัพธ์ร่วมกัน ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่ไม่สามารถบรรลุได้โดยการดำเนินงานขององค์การเดียวหรือภาคส่วนเดียว

Wood และ Gray (Okamoto, 2001, p.7) ระบุว่า “ความร่วมมือ” (Collaboration) เกิดขึ้นเมื่อกลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นอิสระในประเด็นปัญหาต่างๆ เข้าร่วมในกระบวนการปฏิสัมพันธ์ โดยใช้กฎเกณฑ์ บรรทัดฐานและโครงสร้างร่วมกัน เพื่อร่วมดำเนินการและตัดสินใจในประเด็นปัญหานั้น

Thomson (Thomson & Perry, 2006, p.23) นิยามคำว่า “ความร่วมมือ” (Collaboration) คือ กระบวนการที่ผู้เล่น (Actors) ที่มีอิสระมาปฏิสัมพันธ์กัน โดยการเจรจาต่อรองทั้งที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ สร้างกฎเกณฑ์ร่วมกัน และกำหนดโครงสร้างการบริหารความสัมพันธ์และวิถีทางในการปฏิบัติหรือตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ร่วมกัน รวมถึงเป็นกระบวนการที่ร่วมกันแบ่งปันบรรทัดฐานในการดำเนินงานและผลประโยชน์ที่จะได้รับร่วมกันของแต่ละฝ่าย

และตามเอกสารขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) ศูนย์ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก (2007a, p.9) ระบุว่า “ความร่วมมือ” (Collaboration) หมายถึง กระบวนการของการมีส่วนร่วมโดยบุคคล กลุ่มและองค์กรต่างๆ ร่วมกันมีความสัมพันธ์ในเชิงที่มีผลประโยชน์ซึ่งกันและกันเพื่อดำเนินการร่วมกันให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ซึ่งน่าจะบรรลุผลได้มากกว่าการดำเนินการแต่เพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และในด้านการป้องกันยาเสพติด “ความร่วมมือ” คือ การระดมความร่วมมือ ผสานการดำเนินงานร่วมกันของหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งมีทักษะและจุดแข็งที่แตกต่างกัน เพื่อร่วมกันเผชิญกับปัญหาการใช้ยาเสพติดที่ผิดกฎหมายและเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

เมื่อพิจารณานิยาม “การบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ” (Collaborative Public Management) รวมถึงคำว่า “ความร่วมมือ” (Collaboration) จากคำจำกัดความต่างๆ ข้างต้น เห็นได้ວ່ามีความหมายหรือองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งจำแนกได้ ดังนี้

1. เป็นกระบวนการเอื้ออำนวยหรือปฏิบัติให้เกิดการร่วมแรง (Co-labor) ร่วมพยายามร่วมดำเนินการ ร่วมปฏิบัติ เชื่อมโยงหรือมีกระบวนการปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ทั้งที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ

2. การร่วมแรง (Co-labor) หรือร่วมกันในลักษณะต่างๆ ข้างต้น เป็นการร่วมกันระหว่างองค์กรซึ่งมีอิสระต่อกันตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ซึ่งอาจเป็นภาคส่วนเดียวกันหรือคนละภาคส่วนกันก็ได้ ฉะนั้น จึงเป็นการข้ามผ่านขอบเขต (Boundaries) ขององค์กรที่มีอยู่เดิม

3. วัตถุประสงค์หลักที่ก่อให้เกิดความร่วมมือกัน คือ เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์หรือสามารถแก้ไขปัญหาร่วมกันภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ของแต่ละองค์กร และปัญหานั้นเป็นปัญหาที่องค์กรใดเพียงองค์กรเดียวไม่สามารถดำเนินการได้หรือดำเนินการด้วยความยากลำบาก จึงเป็นความสัมพันธ์ในเชิงที่มีผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

4. ในความร่วมมือจำเป็นต้องร่วมแบ่งปันความพยายาม กำลังความสามารถ บรรทัดฐานการเป็นผู้นำ ข้อมูล ทรัพยากร กิจกรรม การตัดสินใจและผลประโยชน์

5. ในความร่วมมือจำเป็นต้องสร้างฉันทามติ กฎเกณฑ์ บรรทัดฐานและโครงสร้างสำหรับการปฏิบัติหรือตัดสินใจในสิ่งต่างๆ ร่วมกัน

ทั้งนี้ เพื่อให้ความหมายของการบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ โดยเฉพาะในคำว่า “ความร่วมมือ” (Collaboration) มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงเปรียบเทียบกับคำอื่นที่มีความหมายใกล้เคียงกัน ได้แก่ คำว่า “การประสานงาน” (Coordination) และ “ความร่วมมือดำเนินการ” (Cooperation) ดังนี้

“การประสานงาน” (Coordination) เป็นการดำเนินงานเพื่อรวบรวมและประสานให้ส่วนหรือปัจจัยต่างๆ ของกระบวนการทำงานมีความเกี่ยวเนื่องระหว่างกันหรือให้เข้ากันได้ดี (สร้อยตระกูล อรรถมานะ อ่างใน สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2547, น.184; พิทยา บวรวัฒนา, 2538, น.42)

ส่วน “การร่วมปฏิบัติการ” (Cooperation) หมายถึง การดำเนินงานร่วมกับบุคคลต่างๆ เพื่อค้นหาความช่วยเหลือต่อกันในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจเป็นขณะที่มีความคิดเห็นขัดแย้งต่อกัน โดยสามารถเป็นการดำเนินงานร่วมกันภายใน ระหว่างหรือภายนอกองค์กรที่เป็นทางการ (Agranoff & McGuire, 2003, p.4; Agranoff, 2006, p.56) ทั้งนี้ต่างจาก “ความร่วมมือ” (Collaboration) ที่มีความลึกในปฏิสัมพันธ์ การบูรณาการ ข้อตกลงและความซับซ้อนมากกว่า (Thomson & Perry, 2006, p.23)

นอกจากนี้ Gray (Thomson & Perry, 2006, p.23) ยังระบุว่าทั้ง “การประสานงาน” (Coordination) และ “การร่วมปฏิบัติการ” (Cooperation) อาจเกิดขึ้นได้ โดยเป็นส่วนหนึ่งของช่วงต้นในกระบวนการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) กล่าวอีกนัยหนึ่ง “ความร่วมมือ” จะเป็นกระบวนการบูรณาการที่มีช่วงเวลายาวนานกว่า

จากการวิเคราะห์องค์ประกอบของนิยามและการพิจารณาเปรียบเทียบความหมายกับคำอื่นที่ใกล้เคียงกัน จึงสามารถสรุปคำจำกัดความของคำว่า “การบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ” (Collaborative Public Management) ว่าหมายถึง กระบวนการเลือกอำนาจหรือปฏิบัติให้องค์การที่มีอิสระต่อกันตั้งแต่สององค์การขึ้นไปในภาคส่วนต่างๆ เกิดการบูรณาการร่วมแรง (Co-labor) ร่วมพยายาม ร่วมดำเนินการ รวมถึงเชื่อมโยงหรือสร้างกระบวนการปฏิสัมพันธ์ ทั้งที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ ในเชิงที่มีผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยข้ามผ่านขอบเขต (Boundaries) ขององค์การ เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์หรือสามารถแก้ไขปัญหาในกิจการสาธารณะร่วมกัน ซึ่งเป็นปัญหายุ่งยากที่ข้อจำกัดที่ไม่สามารถดำเนินการได้เพียงองค์การใดองค์การหนึ่งหรือดำเนินการได้ด้วยความสามารถลำบาก ทั้งนี้จำเป็นต้องร่วมแบ่งปันความพยายาม กำลังความสามารถ บรรทัดฐาน การเป็นผู้นำ ข้อมูล ทรัพยากร กิจกรรม การตัดสินใจและผลประโยชน์

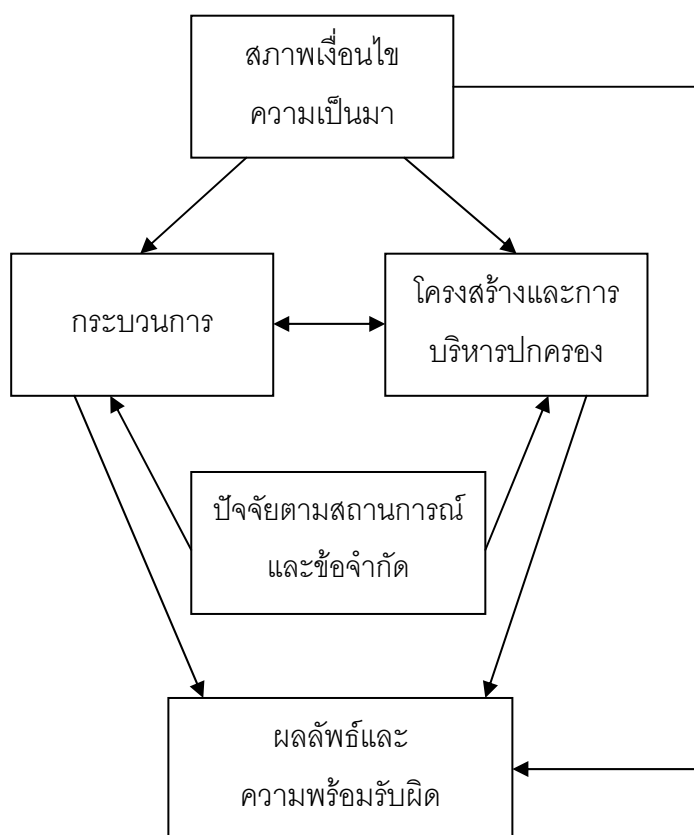
ตลอดจนจำเป็นต้องสร้างฉันทามติ ข้อตกลง กฎเกณฑ์ บรรทัดฐานและโครงสร้างสำหรับการปฏิบัติ หรือตัดสินใจบนพื้นฐานความร่วมมือที่มีต่อกัน

2. กรอบในการวิเคราะห์การบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ (Collaborative Public Management Frameworks)

Bryson, Crosby และ Stone (2006, pp.45-52) ได้นำเสนอกรอบภาพรวมสำหรับการวิเคราะห์พิจารณา เพื่อสร้างความเข้าใจในวรรณกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการความร่วมมือระหว่างองค์การ ซึ่งเน้นเฉพาะองค์ประกอบหลักของการบริหารจัดการความร่วมมือ โดยพยายามไม่พิจารณาถึงเนื้อหาสาระเกี่ยวกับความสัมพันธ์ภายในแต่ละองค์ประกอบ ทั้งนี้ ได้แบ่งหมวดหมู่การวิเคราะห์พิจารณาการบริหารจัดการความร่วมมือออกเป็น 5 หมวดหมู่หลัก ซึ่งมีองค์ประกอบและความสัมพันธ์แสดงตามภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.1

กรอบสำหรับการสร้างความเข้าใจการบริหารจัดการความร่วมมือระหว่างองค์การ



ที่มา: ดัดแปลงจาก Bryson et al., 2006, p.45

จากภาพที่ 2.1 สารสำคัญขององค์ประกอบทั้ง 5 หมวดหมู่ ตามกรอบในการสร้างความเข้าใจการบริหารจัดการความร่วมมือระหว่างองค์การ มีดังต่อไปนี้

- **สภาพเงื่อนไขความเป็นมา (Initial Conditions)** คือ การพิจารณาถึงสารสำคัญในภาพรวมเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่ก่อให้เกิดความร่วมมือ รวมถึงการสร้างความเข้าใจในการดำเนินงานที่ล้มเหลวในแต่ละภาคส่วน ที่เป็นสภาพเงื่อนไขนำมาซึ่งความร่วมมือ ตลอดจนสภาพเงื่อนไขปัจจัยเฉพาะอื่นๆ ในปัจจุบัน ที่ส่งผลให้เกิดกระบวนการสร้างความร่วมมือขึ้นมา

- **องค์ประกอบด้านกระบวนการ (Process Components)** เป็นการมุ่งพิจารณาถึงองค์ประกอบในแต่ละด้านของกระบวนการบริหารจัดการความร่วมมือทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบด้วย 6 ด้านหลัก ได้แก่ การบุกเบิกเพื่อก่อให้เกิดความตกลงเห็นพ้อง การสร้างภาวะผู้นำ การสร้างความถูกต้องชอบธรรม การสร้างความไว้วางใจ การบริหารจัดการความขัดแย้ง และการวางแผน

- **โครงสร้างและการบริหารปกครอง (Structure and Governance)** โครงสร้าง (Structure) เป็นแนวคิดที่ได้รับการพัฒนาเป็นอย่างสูงในทฤษฎีองค์การ ซึ่งรวมองค์ประกอบพื้นฐานต่างๆ เช่น เป้าหมาย ความเชี่ยวชาญเฉพาะงาน การแบ่งแยกหน้าที่ กฎ ระเบียบ กระบวนการที่เป็นมาตรฐาน และการออกแบบความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ โดยโครงสร้างเป็นเรื่องเกี่ยวกับองค์ประกอบทั้งในแนวตั้งและในแนวนอน ซึ่งความต้องการขององค์การทั้งในเรื่องการแบ่งแยกและบูรณาการระหว่างองค์ประกอบต่างๆ เหล่านี้ ถือเป็นเรื่องปกติในการจัดโครงสร้างองค์การ ทั้งนี้ ในด้านการบริหารจัดการความร่วมมือระหว่างองค์การจะมุ่งเน้นการจัดองค์การ (Organizing) ในกระบวนการที่เหนือไปกว่าระดับองค์การ รวมถึงเป็นการจัดการเชิงโครงสร้างที่มากกว่าความเป็นทางการ ตลอดจนโครงสร้างและกระบวนการมักเป็นปฏิสัมพันธ์ในระดับความร่วมมือระหว่างองค์การต่างๆ ส่วนการบริหารปกครอง (Governance) เป็นชุดของกิจกรรมการประสานงานและติดตาม ซึ่งมักเกิดขึ้นเพื่อสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในความร่วมมือและเครือข่ายการบริหารปกครองมักเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และมีการแลกเปลี่ยนในเชิงโครงสร้างเพื่อพัฒนาค่านิยม บรรทัดฐานและความไว้วางใจในระดับของเครือข่าย ทำให้เกิดกลไกทางสังคมที่สามารถดำเนินการติดตามและประสานงานได้ นอกจากนี้ การบริหารปกครองยังหมายถึงการกำหนดทิศทางในกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกระทำภายในภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน (O'Leary et al., 2006, p.7)

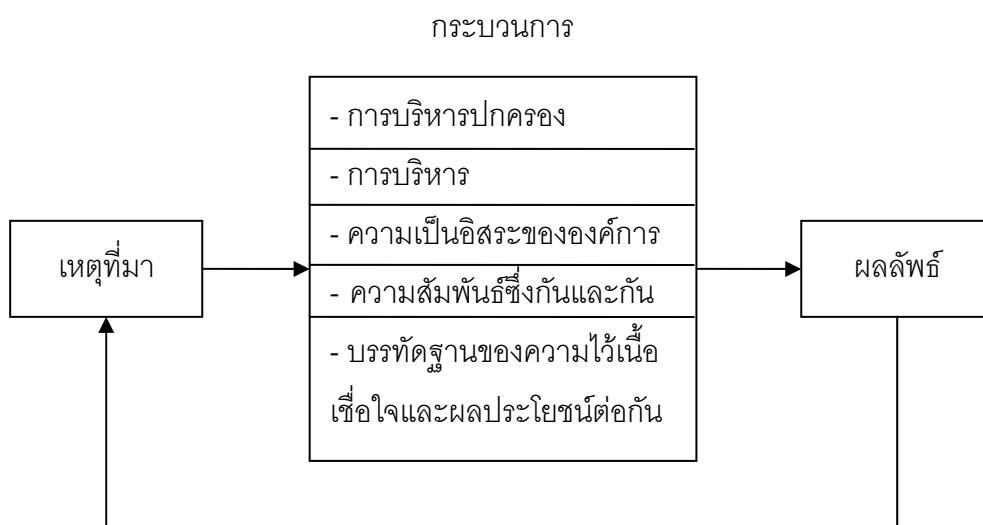
- **ปัจจัยตามสถานการณ์และข้อจำกัด (Contingencies and Constraints)** คือ ปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือส่งผลกระทบต่อกระบวนการ โครงสร้างและการบริหารปกครอง ตลอดจนความยั่งยืนโดยรวมในความร่วมมือ ซึ่งประกอบด้วย 3 ปัจจัยหลัก คือ รูปแบบของความร่วมมือ ความไม่สมดุลแห่งอำนาจของสมาชิก และความเป็นจริงในการแข่งขันระหว่างสถาบันภายใต้ความร่วมมือ

- **ผลลัพธ์และความพร้อมรับผิด (Outcomes and Accountability)** คือ การพิจารณาผลลัพธ์ของความร่วมมือระหว่างองค์การ และพิจารณาถึงความพร้อมรับผิดซึ่งถือเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนเป็นพิเศษในความร่วมมือ เนื่องจากมักไม่มีความชัดเจนว่าในความร่วมมือจะต้องรับผิดชอบต่อใครและเพื่ออะไร รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างความร่วมมือและองค์การของตนเอง อาจไม่มีความชัดเจน นอกจากนี้มุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายก็เป็นธรรมดาที่จะต้องแข่งขันกันเพื่อกำหนดนิยามของผลสัมฤทธิ์และผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น

นอกจากกรอบสำหรับการสร้างความเข้าใจในการบริหารจัดการความร่วมมือระหว่างองค์การข้างต้น Wood และ Gray (Thomson & Perry, 2006, pp.21-30) ได้นำเสนอกรอบในการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับความร่วมมือ โดยเสนอรูปแบบขององค์ประกอบระหว่างเหตุที่มา (Antecedent) กระบวนการ (Process) และผลลัพธ์ (Outcome) ซึ่งได้แสดงตามภาพที่ 2.2

ภาพที่ 2.2

กรอบวิเคราะห์พิจารณาเกี่ยวกับความร่วมมือ: เหตุที่มา (Antecedent)
กระบวนการ (Process) และผลลัพธ์ (Outcome)



ที่มา: ดัดแปลงจาก Thomson and Perry, 2006, p.21

จากภาพที่ 2.2 Wood และ Gray ได้แบ่งกรอบในการวิเคราะห์เกี่ยวกับความร่วมมือออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

- **เหตุที่มา (Antecedents)** ที่ทำให้เกิดความร่วมมือ เช่น การขาดแคลนหรือความต้องการในทรัพยากร การกระจายความเสี่ยง และประเด็นต่างๆ ที่มีความซับซ้อน เป็นต้น ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นเหตุทำให้เกิดความร่วมมือ (Collaboration) ขึ้น และนำสู่องค์ประกอบถัดไป นั่นคือ กระบวนการในความร่วมมือ

- **กระบวนการ (Process)** ในความร่วมมือประกอบด้วยมิติต่างๆ 5 มิติหลัก ได้แก่ การบริหารปกครอง (Governance) การบริหาร (Administration) โดยทั้ง 2 มิติดังกล่าวเป็นมิติเชิงโครงสร้าง (Structural Dimensions) ต่อมาเป็นมิติในเชิงหน่วยงาน (Agency Dimension) นั่นคือ ความเป็นอิสระขององค์การ (Organizational Autonomy) และอีก 2 มิติเป็นมิติในเชิงต้นทุนทางสังคม (Social Capital Dimensions) ได้แก่ ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างองค์การ (Mutuality) และบรรทัดฐานของความไว้วางใจและผลประโยชน์ต่อกัน (Norms of Trust and Reciprocity) ซึ่งองค์ประกอบมิติต่างๆ เหล่านี้ ถือเป็น “กล่องดำ” (Black box) ของกระบวนการในความร่วมมือ เนื่องจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์ของความร่วมมือในแต่ละมิตินี้ยังต้องการสร้างความรู้ ความเข้าใจอยู่มากพอสมควร ซึ่งกระบวนการความร่วมมือในกล่องดำทั้ง 5 มิตินี้จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามมา

- **ผลลัพธ์ (Outcomes)** คือ สิ่งที่เกิดขึ้นจากกระบวนการความร่วมมือ โดยอาจเป็นการบรรลุผลในเป้าหมายที่ตั้งไว้ ได้เครื่องมือในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ซึ่งเปลี่ยนรูปเป็นความสัมพันธ์เชิงสังคมที่แน่นแฟ้นขึ้น หรือเกิดการสร้างสรรค์ค่านิยมใหม่ในความเป็นหุ้นส่วนเพื่อสร้างกำลังความสามารถภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด ซึ่งทั้งหมดนี้จะส่งผลย้อนกลับสู่เหตุที่มา และนำสู่กระบวนการความร่วมมือต่อไป

กรอบในการวิเคราะห์พิจารณาวรรณกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการความร่วมมือทั้ง 2 กรอบ อันได้แก่ กรอบสำหรับการสร้างความเข้าใจการบริหารจัดการความร่วมมือระหว่างองค์การ ของ Bryson และคณะ และกรอบในรูปแบบเหตุที่มา (Antecedent) กระบวนการ (Process) และผลลัพธ์ (Outcome) ของความร่วมมือ ซึ่งเสนอโดย Wood และ Gray จะเป็นกรอบสำหรับผู้ศึกษาในการประยุกต์เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการนำเสนอเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการทบทวนวรรณกรรมในแนวคิดการบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ (Collaborative Public Management) ที่เกี่ยวข้องข้อขอบเขตและประเด็นในการศึกษา ต่อไป

3. ความเป็นมาและสภาพเงื่อนไขที่นำไปสู่ความร่วมมือ (Collaboration)

McGuire (2006, p.34) ได้ระบุถึงปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการสร้างความร่วมมือภาคสาธารณะ ดังนี้

- **การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Societal Change)** โดยแต่ดั้งเดิมเป็นยุคของเกษตรกรรม ต่อมาเป็นยุคสังคมอุตสาหกรรมและในปัจจุบันเป็นยุคของสังคมข่าวสารและสารสนเทศ (Information Age) ซึ่งก่อให้เกิดโครงสร้างที่แผ่กระจายของบุคคลที่สามารถเชื่อมโยงข้ามผ่านขอบเขตและหน้าที่ขององค์กรได้ และทำให้เกิดโลกที่มีความหลากหลายเป็นอย่างสูง อันอาจจึงกระจายกระจาย ไม่รวมศูนย์ดังแต่เดิม รวมถึงสังคมโลกต้องการความเป็นอิสระและปัจเจกชนเป็นอย่างสูง ด้วยเหตุเหล่านี้จึงก่อให้เกิดยุคของเครือข่ายและความร่วมมือ

- **รูปแบบของปัญหา (Types of Problems)** ปัญหาในปัจจุบันที่ภาครัฐต้องเผชิญ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้โครงสร้างแบบราชการ ดังเช่น ปัญหาความยากจน การดูแลสุขภาพอนามัย และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่มีแนวทางการแก้ไขที่ชัดเจน หรือไม่มีทางแก้ไขที่สมบูรณ์หรือยั่งยืน จึงมีความต้องการกลไกที่มีความแตกต่าง โดยต้องมีความยืดหยุ่น มีความกว้างขวาง สามารถปรับตัวและดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ความร่วมมือในภาคสาธารณะจึงเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้

Bryson และคณะ (2006, pp.45-46) ได้จำแนกสภาพเงื่อนไขความเป็นมา (Initial Conditions) ที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์การออกเป็น 3 ประการ ซึ่งคล้ายคลึงกับแนวคิดของ McGuire ข้างต้น แต่มีเหตุปัจจัยโดยตรงที่ก่อให้เกิดความร่วมมือเพิ่มเติมเข้ามา ซึ่งปัจจัยนี้มีลักษณะเป็นปัจจัยภายในหรือระหว่างองค์การ โดยทั้งหมดมีสาระสำคัญ ดังนี้

- **ปัจจัยสภาพแวดล้อม (Environmental Factors)** การดำเนินงานบนความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับเงื่อนไขจากสภาพแวดล้อม ซึ่งทำให้แต่ละองค์การไม่สามารถปฏิเสธการดำเนินงานร่วมกับองค์การอื่นได้ โดยระยะเวลากว่า 40 ปีที่ผ่านมา สภาพแวดล้อมขององค์การมีความซับซ้อนและสับสนมากยิ่งขึ้น ทำให้จำเป็นต้องสร้างความเชื่อมโยงระหว่างองค์การ เพื่อลดทอนความไม่แน่นอนและเพิ่มเสถียรภาพให้กับองค์การ โดยมาจากความต้องการพื้นฐาน ที่ต้องการลดทรัพยากรหรือลดต้นทุนในการดำเนินธุรกรรมลง นอกจากนี้ยังมีปัจจัยกดดันในเชิงสถาบันและการแข่งขันที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์การและการสร้างความยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งสภาพแวดล้อมเชิงสถาบันนี้ หมายรวมถึง องค์ประกอบทางธรรมเนียมปฏิบัติ กฎหมาย และกฎระเบียบที่องค์การต้องปฏิบัติตาม หากต้องการบรรลุความชอบธรรมซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความอยู่รอดขององค์การ และสภาพแวดล้อมเชิงสถาบัน

มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นระบบความสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง ที่ข้ามผ่านขอบเขตเชิงอำนาจขององค์การสาธารณะ ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อวัตถุประสงค์ โครงสร้างและผลลัพธ์ของความร่วมมือ

- **การดำเนินงานที่ล้มเหลวของแต่ละภาคส่วน (Sector Failure)** ส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์การขึ้น คือ ความพยายามของแต่ละองค์การที่ล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ซึ่งการดำเนินงานที่ล้มเหลวของแต่ละภาคส่วน (Sector Failure) นี้ เป็นสถานการณ์ที่องค์การหรือในภาคส่วนเดียวพยายามที่จะแก้ไขปัญหาสาธารณะ ซึ่งต้องเผชิญกับความเหนื่อยยากและค้นพบว่าจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินงาน เนื่องจากในสภาพสังคมโดยทั่วไป ภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ องค์การที่หวังผลกำไร หรือองค์การที่ไม่หวังผลกำไร ต่างก็มีจุดแข็งที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถช่วยเสริมหรือลดทอนจุดอ่อนหรือความล้มเหลวของภาคส่วนอื่นๆ ได้ เพื่อสร้างสรรค์คุณค่าสาธารณะ (Public Value) ให้เกิดขึ้น

- **เหตุปัจจัยโดยตรงที่ก่อให้เกิดความร่วมมือ (Direct Antecedents of Collaboration Formation)** นอกเหนือจากปัจจัยสภาพแวดล้อมและการดำเนินงานที่ล้มเหลวของแต่ละภาคส่วนแล้วยังมีสภาพเงื่อนไขที่อื่นๆ ที่มีผลก่อให้เกิดความร่วมมือ โดยหลักประกอบด้วย 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง องค์การนายหน้า (Brokering Organization) ที่มีพลังอำนาจได้เป็นผู้อุปถัมภ์ (Sponsors) หรือได้ทุ่มเทความตั้งใจในประเด็นปัญหาสาธารณะ เพื่อให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความเห็นพ้องต้องกันในประเด็นปัญหานั้น หรือผู้ชี้นำในการประชุม (Convener) ซึ่งเป็นผู้ได้รับการยอมรับในฐานะผู้นำในการขยายขอบเขตการดำเนินงานจากภาคส่วนต่างๆ สามารถเอื้ออำนวยให้เกิดการก่อรูปความร่วมมือขึ้นมาได้ ทั้งนี้ผู้ชี้นำในการประชุมอาจเป็นปัจเจกบุคคลหรือองค์การที่มีพลังอำนาจก็เป็นได้

ประการที่สอง ข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับปัญหา ซึ่งถือเป็นกลไกการเชื่อมโยงที่สำคัญ เนื่องจากข้อตกลงสามารถช่วยให้เกิดความชัดเจนในผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับบนความร่วมมือของแต่ละองค์การที่ร่วมกันแก้ไขปัญหาสาธารณะ

ประการที่สาม บทบาทของความสัมพันธ์แต่เดิมและเครือข่ายที่เป็นอยู่ ถือเป็นระดับของความแน่นแฟ้นเชิงโครงสร้าง (Degree of Structural Embeddedness) ที่มีความสำคัญเนื่องจากทำให้หุ้นส่วนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกิดความไว้วางใจ ซึ่งที่ผ่านมาหุ้นส่วนโดยมากที่มีปฏิสัมพันธ์กันในเชิงบวก กลไกทางสังคมนี้จะก่อให้เกิดการประสานงานและการแลกเปลี่ยนที่มีความปลอดภัยบนความไว้วางใจ แต่หากไม่มีความสัมพันธ์มาแต่เดิม ก็จำเป็นต้องสร้าง

ความสัมพันธ์ให้เพิ่มมากขึ้น โดยอาจเริ่มจากทีละเล็กละน้อย หรือเริ่มจากข้อตกลงอย่างไม่เป็นทางการที่ไม่จำเป็นต้องใช้ความเชื่อใจกันมากนัก

Linden (2003, pp.9-10) ก็ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความต้องการในความร่วมมือเป็นอย่างสูงในปัจจุบันเช่นกัน โดยส่วนใหญ่เป็นการจำแนกปัจจัยภายนอกหรือปัจจัยจากสภาพแวดล้อมที่ส่งผลให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กร ซึ่งได้แสดงตามภาพที่ 2.3 ดังต่อไปนี้



ที่มา: ดัดแปลงจาก Linden, 2003, p.10

- **สภาพปัญหาที่ซับซ้อน (Complex Problems)** ถือเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญที่ก่อให้เกิดความต้องการที่จะร่วมมือ โดยปัญหาที่ซับซ้อนต่างๆ เช่น ปัญหาการขยายของสภาพความเป็นเมือง ปัญหาของครอบครัวที่หลากหลาย โรคระบาดและปัญหาผู้ก่อการร้าย เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงอย่างเต็มที่ใดโดยองค์การใดเพียงองค์การหนึ่ง จำเป็นที่จะต้องอาศัยมุมมองในสภาพปัญหาที่หลากหลาย เพื่อร่วมมือกันในการดำเนินการ

- **การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาร่วม** ในประเด็นสาธารณะหรือประเด็นของชุมชนต่างๆ ก็เป็นเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือเพื่อสร้างสมดุลของความต้อการและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เชี่ยวชาญที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยทักษะเพื่อสร้างความร่วมมือเป็นอย่างสูง

- ภาวะสภาวะหรือประชาชนหมดความอดทนต่อการทำงานที่ซ้ำซ้อนและการดำเนินงานที่ไม่ได้ผล ก็เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความร่วมมือขึ้น โดยภาคสาธารณะเริ่มตั้งคำถามถึงความซ้ำซ้อนและการดำเนินงานที่ไม่ได้ผลของหน่วยงานต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้เกิดการร่วมมือกันในการดำเนินการขึ้น

- สภาพแวดล้อมในปัจจุบันเป็นโลกที่ไม่มีใครเป็นผู้รับภาระโดยตรง ("Nobody's-in-Charge" World) ซึ่งเป็นปัจจัยในเชิงมหภาคที่ก่อให้เกิดความร่วมมือ ดังเช่นโลกของอินเทอร์เน็ตจะเป็นโลกที่ไม่มีผู้ใดเป็นผู้รับภาระดูแลโดยตรงทั้งหมด เป็นต้น จึงจำเป็นต้องเกิดระบบที่ร่วมกันดูแลรับผิดชอบสิ่งต่างๆ

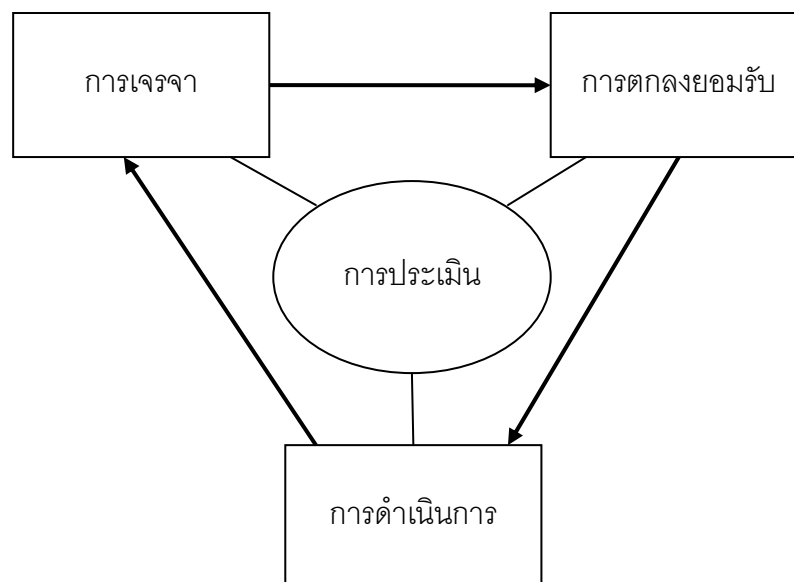
- การเติบโตของเทคโนโลยีสารสนเทศ ถือเป็นปัจจัยสนับสนุนที่เอื้อต่อความร่วมมือที่สำคัญ ซึ่งแม้จะไม่ได้เป็นเหตุปัจจัยหลักอย่างแท้จริงที่ทำให้เกิดความร่วมมือก็ตาม

- ขอบเขตที่ไม่ชัดเจน (Blurred Boundaries) ในบางกิจการก็มีความไม่ชัดเจนว่าเป็นขอบเขตความรับผิดชอบของใคร รวมถึงขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรก็อาจไม่ชัดเจน จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรต่างๆ

4. กระบวนการความร่วมมือ (Process of Collaboration)

Ring และ De Ven (Thomson & Perry, pp.22-23) ได้นำเสนอกรอบคิดเกี่ยวกับกระบวนการของความร่วมมือไว้ โดยเป็นกระบวนการที่มีได้เป็นเส้นตรง หรือเป็นกระบวนการที่มีความสัมพันธ์แบบย้อนกลับหรือเป็นวงจรที่เชื่อมโยงกัน ซึ่งตามธรรมชาติของความร่วมมือจะเป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอยู่ตลอดเวลา โดยกรอบกระบวนการความร่วมมือแสดงตามภาพที่ 2.4

ภาพที่ 2.4
กรอบกระบวนการความร่วมมือ



ที่มา: ดัดแปลงจาก Thomson and Perry, 2006, p.22

จากภาพที่ 2.4 กระบวนการความร่วมมือตามการนำเสนอของ Ring และ De Ven มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

- **การเจรจา (Negotiation)** เกี่ยวข้องกับการที่องค์กรต่างๆ ที่จะมาร่วมมือกัน ได้มีการเจรจาหรือมีปฏิสัมพันธ์ทั้งการต่อรองที่เป็นทางการ และการสร้างความเข้าใจและการรับรู้ให้ตรงกันอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นจุดเริ่มที่จะก่อให้เกิดการตกลงยอมรับร่วมกันต่อไป หากการเจรจาร่วมกันเกิดผลประโยชน์ต่างตอบแทนด้วยกันทุกฝ่าย องค์กรต่างๆ ที่เข้าร่วมก็จะดำเนินการต่อไปพร้อมทั้งขยายการตกลงยอมรับซึ่งกันและกัน

- **การตกลงยอมรับ (Commitment)** เป็นการสร้างการตกลงยอมรับร่วมกันเพื่อการดำเนินการในอนาคต ผ่านการปฏิสัมพันธ์ต่างๆ ทั้งการจัดทำสัญญาที่เป็นทางการ สัญญาความเชื่อมั่นทางจิตใจ และความสามารถจัดการกับปัญหาในกรณีที่มีองค์กรไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน

- **การดำเนินการ (Implementation)** เป็นการปฏิบัติการตามข้อตกลงที่เกิดขึ้นร่วมกัน ผ่านบทบาทขององค์กรและปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งควรเป็นการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่องค์กรที่ร่วมมือกันทุกฝ่าย

- **การประเมิน (Assessments)** เป็นการประเมินเชิงองค์การในกระบวนการทั้ง 3 ขั้นตอนในข้างต้น ว่าอยู่บนพื้นฐานการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันหรือไม่ ซึ่งหากประเมินแล้วพบว่าข้อตกลงยอมรับร่วมกันไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนต่อกัน ผู้มีส่วนร่วมต่างๆ ก็จะเริ่มดำเนินการเจรจาใหม่หรือสร้างข้อตกลงร่วมกันใหม่ ทั้งนี้การเรียกร้องหรือออกจากความร่วมมือขึ้นอยู่กับมุมมองในการเชื่อมโยงต่อกันในความร่วมมือว่ามีมากน้อยแค่ไหน และการรักษาความร่วมมือให้ยั่งยืนก็อาจจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานที่นอกเหนือโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นทางการ

Agranoff (2007, p.26) และ McGuire (2006, p.37) ได้จำแนกพฤติกรรมที่แตกต่างกันออกเป็น 4 หมวดหมู่ ตามระยะหรือขั้นตอนในการบริหารจัดการความร่วมมือ ซึ่งสามารถเสริมกับแนวคิดของ Ring และ De Ven ให้เห็นกระบวนการความร่วมมือที่ชัดเจนขึ้น ดังต่อไปนี้

- **การกระตุ้นส่งเสริมความร่วมมือ (Activation)** เพื่อให้ความร่วมมือบังเกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องระบุและรวบรวมบุคคลที่เหมาะสมและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงาน โดยบุคคลที่เหมาะสมคือบุคคลที่ครอบครองทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดทำนโยบาย เช่น งบประมาณ ความรู้ ข้อมูล ความชำนาญ ประสบการณ์ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และกำลังแรงงาน เป็นต้น ซึ่งเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่งสำหรับการพิจารณาบุคคลที่ควรเข้าร่วมในความร่วมมือ คือ บุคคลหรือหน่วยงานนั้นสามารถสนับสนุนทรัพยากรในส่วนที่ยังขาดหายไปได้นอกจากนี้ การสรรหาเพื่อขยายฐานการเข้าร่วมของสมาชิกที่มีศักยภาพอย่างต่อเนื่องจะเป็นประโยชน์เพื่อให้ความร่วมมือสามารถบรรลุผลสำเร็จได้

- **การวางกรอบความร่วมมือ (Framing)** เพื่อให้เกิดกรอบการดำเนินงานที่สำคัญร่วมกันในความร่วมมือ จึงจำเป็นต้องวางกรอบงานและประเด็นต่างๆ รวมถึงต้องสร้างอัตลักษณ์และวัฒนธรรมสำหรับเครือข่าย หรือแม้แต่การพัฒนาโครงสร้างงานของเครือข่าย และหนทางหนึ่งที่สำคัญในการพัฒนากรอบงานและจุดมุ่งหมายในภาพรวมของการสร้างความร่วมมือ คือ การวางแผนยุทธศาสตร์จากผู้ที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือ

- **การระดมความร่วมมือ (Mobilizing)** การระดมความร่วมมือ คือ การดำเนินการเพื่อให้บรรลุข้อตกลงและเกิดการปฏิบัติร่วมกัน รวมถึงสร้างการสนับสนุนจากบุคคลที่สำคัญทั้งจากภายในและภายนอกความร่วมมือ

- **การสนธิความร่วมมือ (Synthesizing)** คือ การสร้างสภาพแวดล้อมและสภาพเงื่อนไข ที่ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ที่มีจุดมุ่งหมายและเกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ

ซึ่งรวมถึงการเอื้ออำนวยเพื่อให้เกิดสัมพันธภาพที่สร้างความไว้วางใจและส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลต่อกัน

Kickert, Klijin และ Koppenjan (Agranoff, 2007, p.26) ได้กล่าวถึงกระบวนการหลักในการบริหารจัดการเครือข่ายไว้ ซึ่งคล้ายคลึงกับแนวคิดของ Agranoff และ McGuire ข้างต้นดังนี้

- **การกระตุ้นริเริ่ม (Activation)** คือ การริเริ่มให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ เพื่อการแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

- **การจัดการปฏิสัมพันธ์ (Arranging Interaction)** คือ การดำเนินการให้ผู้เล่นต่างๆ (actors) สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

- **การวางโครงสร้าง (Structuring)** คือ การสร้างกฎ บรรทัดฐานและวัฒนธรรมของความร่วมมือให้เกิดขึ้น

- **การประสานต่อรองโน้มน้าว (Brokering)** คือ การรักษาความปรองดอง สร้างสรรค์ประโยชน์จากความหลากหลายของความคิด ความเข้าใจและหนทางในการดำเนินการ

- **การเอื้ออำนวยการปฏิสัมพันธ์ (Facilitating Interaction)** คือ ดำเนินงานในกระบวนการเพื่อนำสู่การพัฒนาในการสร้างฉันทามติ

Bryson และคณะ (2006, pp.46-48) ได้วิเคราะห์เนื้อหาสาระเกี่ยวกับองค์ประกอบของกระบวนการความร่วมมือไว้ โดยแบ่งกระบวนการภายในความร่วมมือออกเป็น 6 ด้าน ซึ่งทั้งหมดมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- **การบุกเบิกเพื่อก่อให้เกิดความตกลงเห็นพ้อง** การสร้างข้อตกลงอย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับส่วนประกอบ ภารกิจและกระบวนการของความร่วมมือสามารถดำเนินการได้ แต่การสร้างข้อตกลงที่เป็นทางการจะมีข้อดีคือทำให้สามารถตรวจสอบได้ โดยความต้องการข้อตกลงเบื้องต้นในรูปแบบต่างๆ และข้อตกลงในการปรับการทำงานใหม่นี้ จะยิ่งมีมากขึ้นหากในความร่วมมือมีหุ้นส่วนที่กระจัดกระจายมาจากหลายพื้นที่และผู้ที่เกี่ยวข้องมีความหลากหลายในกระบวนการดำเนินงาน ซึ่งองค์ประกอบของข้อตกลงที่เป็นทางการมักจะประกอบด้วยวัตถุประสงค์อย่างกว้างขวาง อาณัติที่มี ข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับทรัพยากร การออกแบบผู้นำที่เป็นทางการ การพรรณนาถึงลักษณะสมาชิกในความร่วมมือ โครงสร้างการตัดสินใจและความยืดหยุ่นหรือข้อยกเว้น ทั้งนี้ขึ้นกับสภาพเงื่อนไขและความเปลี่ยนแปลงที่เป็นอยู่ โดยหากหุ้นส่วนไม่สามารถยอมรับข้อตกลงได้ทั้งหมด ก็อาจทำให้ไม่สามารถยอมรับในข้อตกลงในขั้นต่อไปได้ ซึ่งหุ้นส่วนที่มีพลังอำนาจไม่มากนักอาจเป็นการยากกว่าหุ้นส่วนอื่นที่มีพลังอำนาจมากว่าในการ

ผลักดันผลประโยชน์ในกระบวนการ ผู้จัดการกระบวนการจึงจำเป็นต้องใช้เทคนิควิธีอย่างหลากหลายเพื่อสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้น

- **การสร้างภาวะผู้นำ** ในความร่วมมือจะทำให้เกิดบทบาทอย่างหลากหลายของผู้นำ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยตำแหน่งผู้นำที่เป็นทางการในความร่วมมือหมายถึง ประธานร่วมในคณะกรรมการ ผู้ประสานงาน หรือผู้อำนวยการโครงการ ซึ่งผู้นำจะดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพได้จำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีวิสัยทัศน์ ชัดเจนในระยะยาว ไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงต้องมีทักษะทางการเมืองและทักษะในการสร้างสัมพันธภาพ โดยบทบาทหลักของภาวะผู้นำจะมีด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ เป็นผู้อุปถัมภ์ (Sponsors) ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบารมีเป็นอย่างสูง รวมถึงมีอำนาจหน้าที่และสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้ แม้ว่าจะเป็นบุคคลที่ไม่ได้สัมผัสการดำเนินงานประจำวันอย่างใกล้ชิดก็ตาม ส่วนอีกบทบาทลักษณะหนึ่งของผู้นำ คือ เป็นผู้สนับสนุนทุ่มเท (Champions) ซึ่งเป็นบุคคลที่มุ่งมั่นอย่างจริงจังในการรักษาการดำเนินงานของความร่วมมือและใช้ทักษะความสามารถเพื่อช่วยให้ความร่วมมือได้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ การกระจายตำแหน่งผู้นำที่เป็นทางการก็มีความสำคัญ โดยหากหุ้นส่วนที่มีพลังอำนาจสูงได้รับตำแหน่งผู้นำสูงสุด หุ้นส่วนที่มีพลังอำนาจน้อยอาจเรียกร้องหลักประกันอื่นเพื่อให้สามารถผลักดันผลประโยชน์ในความร่วมมือได้ และเนื่องจากผู้นำในความร่วมมืออาจสลับเปลี่ยนหมุนเวียนอยู่ตลอดเวลา หุ้นส่วนในความร่วมมือจึงจำเป็นต้องได้รับแรงกระตุ้นส่งเสริม เพื่อให้พร้อมต่อการรับช่วงเป็นผู้นำ เพื่อรักษาความยั่งยืนของความร่วมมือ

- **การสร้างความถูกต้องชอบธรรม** เป็นมิติที่มีความจำเป็นต่อวิกฤติของเครือข่าย กล่าวคือ จำเป็นต้องสร้างความถูกต้องชอบธรรมของเครือข่ายในฐานะเป็นรูปแบบหนึ่งที่สามารถดึงดูดการสนับสนุนและทรัพยากรทั้งจากภายในและภายนอก รวมถึงสร้างความถูกต้องชอบธรรมของเครือข่ายในฐานะเป็นหน่วยหนึ่งที่สามารถได้รับการยอมรับทั้งจากบุคคลภายในและภายนอก และสร้างความถูกต้องชอบธรรมของเครือข่ายในฐานะเป็นการปฏิสัมพันธ์ที่จะสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกที่มีการสื่อสารกันอย่างอิสระภายในเครือข่าย

- **การสร้างควมไว้วางใจ** สัมพันธภาพที่มีความไว้วางใจกันเป็นสิ่งสำคัญในความร่วมมือ ซึ่งเปรียบได้กับเป็นน้ำมันหล่อลื่นและก้าว กล่าวคือ สามารถเชื้ออำนาจให้ความร่วมมือสามารถดำเนินการไปได้ด้วยความสะดวก และสามารถยืดหยุ่นบุคคลต่างๆ ให้ดำเนินงานร่วมกันได้ ความไว้วางใจมีทั้งในระดับพฤติกรรมระหว่างบุคคล ความมั่นใจในความสามารถขององค์กร และความคาดหวังในผลการดำเนินการ รวมถึงความรู้สึกที่มีมิติจิตใจต่อกัน ซึ่งความไว้วางใจกันนี้ ก่อให้เกิดความต้องการในความสำเร็จของความร่วมมือได้อย่างต่อเนื่อง

ซึ่งสามารถสร้างความไว้วางใจกันได้โดยการแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ และการแสดงความสามารถให้เป็นที่ประจักษ์ รวมถึงมีเจตนาที่ดีและปฏิบัติตามภาระหน้าที่ที่มี

- **การบริหารจัดการความขัดแย้ง** ความขัดแย้งในความร่วมมือเกิดขึ้นจากความแตกต่างกันในจุดมุ่งหมายและความคาดหวังของหุ้นส่วน รวมถึงความแตกต่างในมุมมองเกี่ยวกับยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ ตลอดจนความพยายามที่จะปกป้องหรือขยายการควบคุมของหุ้นส่วนในงานของความร่วมมือหรือในผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ระดับภารกิจของความร่วมมือก็อาจมีผลต่อระดับของความขัดแย้งด้วย นอกจากนี้ประเด็นพลังอำนาจก็เป็นเหตุสำคัญในความขัดแย้ง ซึ่งเกี่ยวกับการใช้อิทธิพลครอบงำ การใช้อำนาจหน้าที่และการควบคุมทรัพยากร ดังนั้น ผู้สร้างความร่วมมือที่ชาญฉลาดจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรลงไปให้ผู้มีส่วนร่วมทั้งหลาย เพื่อสร้างการก้าวเดินที่เท่าเทียมกัน เช่น ให้ความรู้ผู้ส่วนร่วมเกี่ยวกับแนวคิด ข้อมูลข่าวสารและเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินงาน เป็นต้น

- **การวางแผน** แนวคิดสำหรับการวางแผนในความร่วมมือมี 2 แนวคิดที่แตกต่างกัน แนวคิดแรกเน้นการปรึกษาหารือ การวางแผนที่เป็นทางการในฐานะที่เป็นตัวบ่งชี้ถึงความสำเร็จในอนาคต เน้นสร้างความขัดแย้งในพันธกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ บทบาท ความรับผิดชอบ ขั้นตอนกระบวนการต่างๆ รวมถึงการปฏิบัติการ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จที่ตั้งไว้ ซึ่งแนวคิดนี้มักปรากฏในความร่วมมือที่ได้รับอาณัติหน้าที่ให้ดำเนินการในเรื่องต่างๆ ส่วนอีกแนวคิดหนึ่งความเข้าใจอย่างชัดเจนในพันธกิจ เป้าหมาย บทบาท ขั้นตอนดำเนินงาน จะปรากฏอยู่ตลอดเวลาในขณะการติดต่อสัมพันธ์ทั้งในระดับบุคคล กลุ่มและองค์การ ซึ่งแพร่กระจายตลอดเครือข่ายอยู่แล้ว ซึ่งไม่ว่าเป็นแนวคิดใด การให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็เป็นประเด็นสำคัญสำหรับความสำเร็จของการวางแผน นอกจากนี้ กระบวนการวางแผนจำเป็นต้องใช้การสร้าง ความไว้วางใจ และกำลังความสามารถ เพื่อจัดการความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้

5. โครงสร้างความร่วมมือ (Collaborative Structures)

หุ้นส่วนความร่วมมือจำเป็นต้องกำหนดโครงสร้างเพื่อให้บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับเป้าหมายและกิจกรรมในความร่วมมือ (Thomson & Perry, 2006, p.24) ซึ่งโครงสร้างความร่วมมือขึ้นอยู่กับบริบทต่างๆ รวมถึงความมั่นคงของระบบ ระดับการของแบ่งปันทรัพยากรและความมุ่งหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Bryson et al., 2006, p.49) โดยความร่วมมือภาคสาธารณะสามารถเกิดขึ้นได้ในหลากหลายบริบท ทั้งบริบทในแนวตั้ง (Vertical Context) ซึ่งเป็นความร่วมมือในแต่ละระดับของภาครัฐ และบริบทในแนวนอน (Horizontal Context) ซึ่งเป็นความ

ร่วมมือของภาคเอกชนและภาคสาธารณะ การบริหารจัดการในความร่วมมือจำเป็นต้องดำเนินการข้ามขอบเขตของรัฐบาล ขอบเขตของภาคส่วนและองค์การ ซึ่งเป็นการยากที่จะแบ่งแยกเส้นแบ่งขอบเขตที่ชัดเจนระหว่างความร่วมมือภายในสภาพแวดล้อม ซึ่งในบางกรณี การบริหารจัดการความร่วมมือได้จัดรูปแบบและจัดวางตำแหน่งโครงสร้างที่เหนียวแน่นในระยะยาว เป็นเครือข่ายที่มีกฎหมายรองรับ หรือบางกรณีก็จัดรูปแบบความร่วมมืออย่างเป็นทางการภายในพื้นที่เชิงนโยบายเฉพาะด้าน และบางกรณีเป็นความร่วมมือแบบการประสานงานในระยะสั้นและไม่เป็นทางการ (McGuire, 2006, p.35)

Mandell และ Steelman (McGuire, 2006, pp.35-36) ได้ระบุรูปแบบของบริบทความร่วมมือ หรือนวัตกรรมระหว่างองค์กรไว้ ซึ่งประกอบด้วย 4 รูปแบบ ดังนี้

- **การประสานงานเป็นช่วงๆ (Intermittent Coordination)** เกิดขึ้นเมื่อองค์กรตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปร่วมกันปรับนโยบายและกระบวนการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการในรูปแบบนี้ปฏิสัมพันธ์จะมีในระดับต่ำ ความเห็นพ้องต้องกันก็มีในระยะชั่วคราว และเป็นความร่วมมือที่ไม่ถาวร หรือมีเป็นพักๆ

- **คณะทำงานชั่วคราว (Temporary Task Force)** ถูกจัดตั้งเพื่อปฏิบัติงานเฉพาะด้านหรือมีวัตถุประสงค์ที่มีขอบเขตชัดเจน และจะถูกยุบเลิกไปเมื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้นแล้ว และเช่นเดียวกับการประสานงานชั่วคราว การแลกเปลี่ยนทรัพยากรอยู่ในขอบเขตที่จำกัด

- **การประสานงานถาวรหรือเป็นประจำ (Permanent or Regular Coordination)** เกิดขึ้นเมื่อองค์กรที่หลากหลายตกลงกันที่จะดำเนินกิจกรรมที่มีขอบเขต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดเป็นการเฉพาะ สมาชิกถูกจัดวางอย่างจำกัดและเคร่งครัด เพื่อให้เป็นลักษณะการประสานงานที่สม่ำเสมอ และการแลกเปลี่ยนทรัพยากรมีมากกว่า 2 รูปแบบข้างต้น

- **โครงสร้างผสมผสานและโครงสร้างเครือข่าย (Coalitions and Network Structures)** วัตถุประสงค์ของโครงสร้างผสมผสาน (Coalitions) มีขอบเขตที่แคบกว่าและการดำเนินงานทั้งหมดเกิดขึ้นภายในระดับขององค์กรเอง ขณะที่โครงสร้างเครือข่ายดำเนินงานเหนือกว่าในระดับการทำงานขององค์กร หรือเป็นการดำเนินงานระดับโครงสร้างที่เชื่อมโยงหน่วยงานและองค์กรต่างๆ อย่างหลากหลาย ในโครงสร้างเครือข่ายจะมีการตกลงเห็นพ้องที่เข้มแข็ง มีเป้าหมายในระดับที่ผสมผสานระหว่างองค์กร และแลกเปลี่ยนทรัพยากรในระยะยาว ซึ่งโครงสร้างผสมผสานจะยุบเลิกไปหลังจากงานเสร็จสิ้นหรือปัญหาได้รับการแก้ไขแล้ว แต่โครงสร้างเครือข่ายจะดำรงอยู่ในระยะยาว เนื่องจากปัญหาที่ร่วมกันดำเนินการนั้น เป็นปัญหาในระยะยาว

เป็นที่ชัดเจนว่าไม่มีแนวทางที่ดีที่สุดสำหรับการจัดองค์การในความร่วมมือ โครงสร้างขนาดเล็กและแบนราบดังเช่นโครงสร้างเครือข่าย อาจดีที่สุดในการจัดการหนึ่ง หรือความร่วมมือในหุ้นส่วนอย่างธรรมชาติระหว่าง 2 องค์การก็อาจดีในอีกสถานการณ์หนึ่งก็เป็นได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้การพิจารณาตัดสินใจอย่างรอบคอบ เพื่อกำหนดโครงสร้างความร่วมมือ (McGuire, 2006, p.36) นอกจากนี้ โครงสร้างยังต้องมีความเป็นพลวัตและยืดหยุ่นตามสภาพแวดล้อม เนื่องจากตามธรรมชาติของความร่วมมือจะมีลักษณะที่คลุมเครือและซับซ้อน รวมถึงมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอยู่เกือบตลอดเวลาทั้งในระดับบุคคลหรือองค์การ (Bryson et al., 2006, p.49; Lank, 2006, p.56)

6. รูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือ (Models of Collaborative Management)

Agranoff และ McGuire (2003, pp.43-63) ได้นำเสนอรูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือไว้ โดยพิจารณาจากมิติ 2 ด้านที่ปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ได้แก่ ระดับกิจกรรมความร่วมมือ (Collaborative Activity) และกลยุทธ์ความร่วมมือ (Collaborative Strategy) ซึ่งจากความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงใน 2 มิตินี้สามารถวิเคราะห์รูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือได้เป็น 6 รูปแบบที่แตกต่างกัน โดยทั้งหมดมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- รูปแบบการบริหารจัดการบนฐานแห่งขอบเขตภาระหน้าที่ (Jurisdiction-Based Management Model) สิ่งสำคัญของความร่วมมือในรูปแบบนี้ คือ การดำเนินการเชิงกลยุทธ์ต่อบุคคลและหน่วยงานที่หลากหลายทั้งจากภาครัฐและภาคส่วนอื่น ด้วยความเป็นเหตุเป็นผลบนฐานแห่งขอบเขตของภาระหน้าที่ (Jurisdiction) ที่จำเป็นต้องดำเนินการ โดยการบรรลุถึงเป้าหมายและความสมบูรณ์ของงานต่างๆ ถือเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งในสภาพแวดล้อมมีโครงการบุคคลและองค์การต่างๆ มากมาย จึงจำเป็นต้องคำนวณถึงผลดีและเสีย เพื่อค้นหาและเชื่อมต่อองค์การที่มีศักยภาพ มีทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายที่มีอยู่ เช่น มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย งบประมาณ ความเชี่ยวชาญและข้อมูล เป็นต้น โดยลักษณะกิจกรรมในความร่วมมือบนฐานขอบเขตภาระหน้าที่แนวตั้ง (Vertical Jurisdiction-Based Activity) ซึ่งความร่วมมือบนความสัมพันธ์ระหว่างองค์การภาครัฐในระดับต่างๆ เช่น ระดับระดับสหพันธรัฐ ระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น ถือว่ามีความหลากหลาย กล่าวคือ ผู้บริหารจัดการความร่วมมือต้องดำเนินการต่างๆ ทั้งงานด้านการจัดการพื้นฐานและงานที่มีลักษณะเฉพาะในความร่วมมือ ซึ่งเป็นงานที่อยู่บนฐานของการปะทะตามการกระจายของพลังอำนาจ การเจรจาและต่อรองจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการบนฐานแห่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ รวมถึงดำเนินกิจกรรมค้นหาการปรับเปลี่ยน

(Adjustment-Seeking Activity) เพื่อพยายามกำหนดเป้าหมายใหม่ในความร่วมมือโดยใช้การคาดคะเนและเจรจาต่อรองร่วมกัน ด้านการบริหารจัดการบนฐานขอบเขตภาระหน้าที่ในแนวนอน (Horizontal Jurisdiction-Based) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์บนความร่วมมือระหว่างองค์กรและภาคส่วนต่างๆ เพื่อพึ่งพาอาศัยในการดำเนินงานร่วมกัน โดยไม่มีองค์กรหรือภาคส่วนใดมีพลังอำนาจเหนือองค์กรหรือภาคส่วนอื่น เป็นการดำเนินกิจกรรมในความร่วมมือโดยการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างองค์กรหรือภาคส่วนต่างๆ เพื่อเติมเต็มทรัพยากรที่ต้องการของแต่ละองค์กร เพื่อให้สามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ และร่วมกันดำเนินกิจกรรมเฉพาะเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ที่มีหรือได้กำหนดร่วมกัน

- **รูปแบบการละเว้นความร่วมมือ (Abstinence Model)** เป็นรูปแบบที่ตรงข้ามกับรูปแบบการบริหารจัดการบนฐานแห่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Jurisdiction-Based Management Model) โดยเป็นรูปแบบที่องค์กรได้พยายามละเว้นจากความร่วมมือ เนื่องจากเหตุปัจจัยในประการต่างๆ เช่น เพื่อต้องการหลีกเลี่ยงการก้าวล่วง กระบวนการหรืองานเอกสารที่เกินความจำเป็น หรือกฎและระเบียบที่มากมายเกินควรจากอิทธิพลภายนอกองค์กร ในบางองค์กรก็ขาดทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในความร่วมมือ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรขาดทักษะความสามารถเพื่อดำเนินความสัมพันธ์บนความร่วมมือ รวมถึงในบางภาระหน้าที่ก็ไม่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินการ

- **รูปแบบความร่วมมือแนวดิ่ง (Top-Down Model)** มีรากฐานจากส่วนหนึ่งของแนวคิดสหพันธรัฐนิยม โดยเป็นความร่วมมือในรูปแบบการบริหารจัดการแนวดิ่งหรือเป็นความสัมพันธ์จากด้านบนลงสู่ด้านล่างระหว่างรัฐบาลกลาง มลรัฐและท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในระดับชาติของรัฐบาลกลาง ผ่านการดำเนินงานของมลรัฐและท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานระดับล่างเปรียบเสมือนตัวแทน (Agent) ที่ยินยอมดำเนินการแทนหน่วยงานระดับบนที่เป็นผู้ออกระเบียบควบคุมการดำเนินงาน (Principal) และคอยสนับสนุนเงินทุนหรือทรัพยากรต่างๆ เนื่องจากหน่วยงานในระดับบนเป็นผู้ครอบครองข้อมูล ความชำนาญและทักษะในการควบคุมผลผลิตเชิงนโยบายให้สอดคล้องตามผลประโยชน์ของสังคมที่หลากหลาย ในรูปแบบนี้กลยุทธ์ในความร่วมมือของหน่วยงานจึงมีลักษณะตั้งรับ หรือดำเนินการตามบทบังคับ หรือการร้องขอจากการประสานงาน

- **รูปแบบความร่วมมือแบบผู้ให้และผู้รับ (Donor-Recipient Model)** เป็นรูปแบบที่กิจกรรมความร่วมมือมีในระดับปานกลางถึงระดับสูง และกลยุทธ์ในความร่วมมือจะไม่เข้มแข็งหรือแสวงหาโอกาสในความร่วมมือเท่ากับรูปแบบการบริหารจัดการบนฐานแห่งขอบเขตอำนาจ

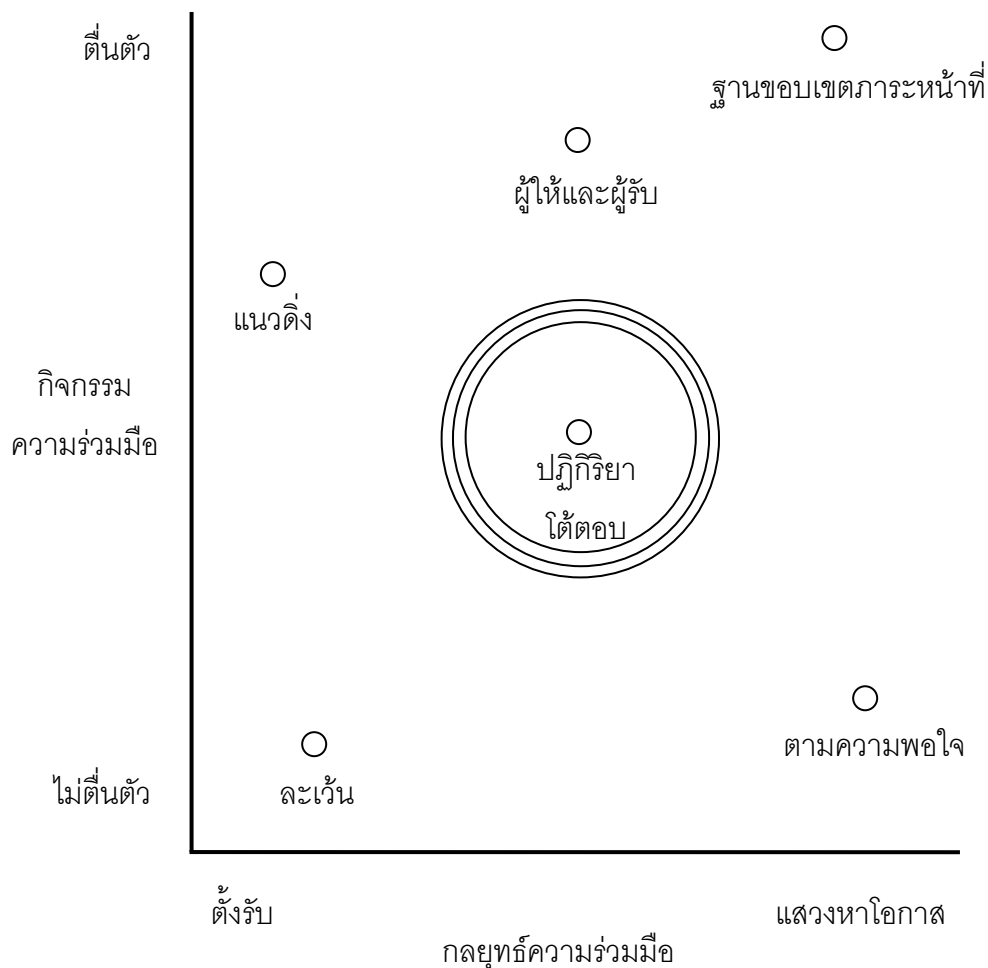
หน้าที่ (Jurisdiction-Based Management Model) แต่ก็ไม่ถึงกับเป็นยุทธศาสตร์ความร่วมมือในระดับตั้งรับตามรูปแบบความร่วมมือแนวดิ่ง (Top-Down Model) โดยความร่วมมือแบบผู้ให้และผู้รับนี้ เกี่ยวข้องกับผู้ให้ทรัพยากรหรือเงินทุนสนับสนุนกับผู้รับทรัพยากรหรือเงินทุนสนับสนุน ซึ่งอยู่บนพื้นฐานระบบความร่วมมือที่พึ่งพาต่อกัน มีการควบคุมระหว่างกัน แต่ทั้งนี้ก็ไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติของอีกฝ่ายหนึ่งได้อย่างเต็มที่ โดยฝ่ายผู้ให้จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของตนเองได้ ต้องขึ้นอยู่กับ การดำเนินงานของผู้รับ ส่วนฝ่ายผู้รับก็อาจจะต้องการงบประมาณเพื่อสนับสนุนในการดำเนินงานจากผู้ให้

- **รูปแบบความร่วมมือแบบปฏิกิริยาโต้ตอบ (Reactive Model)** เป็นรูปแบบที่ทั้งระดับของกิจกรรมและการดำเนินกลยุทธ์ความร่วมมืออยู่ในระดับปานกลาง โดยในบางกรณีองค์กรเข้ามาในความร่วมมือ แต่บางกรณีก็ไม่เข้าร่วม โดยการไม่เข้าร่วมเนื่องจากองค์กรมีศักยภาพในการละเว้นหรือออกจากความร่วมมือในสถานการณ์เฉพาะที่ไม่เห็นด้วย รวมถึงมีความเป็นอิสระในขอบเขตการดำเนินงาน หรือองค์กรอาจพิจารณาว่าไม่มีความจำเป็นที่ต้องเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น หรือกิจกรรมนั้นไม่ใช่ภารกิจหน้าที่ขององค์กร หรือหากเข้าร่วมแล้วจะเป็นการดำเนินงานซ้ำซ้อนกับองค์กรอื่นที่ดำเนินการอยู่แล้ว จึงควรหลีกเลี่ยงเพื่อไม่ให้เกิดการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ

- **รูปแบบความร่วมมือตามความพอใจ (Contented Model)** เป็นรูปแบบที่ดำเนินกลยุทธ์ความร่วมมือแบบจกฉวยโอกาสความร่วมมือที่ดีให้กับองค์กร แต่มีระดับกิจกรรมความร่วมมือที่ต่ำ โดยเป็นความร่วมมือกับองค์กรอื่นที่สามารถส่งผลต่อองค์กรตนเอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องมีความสามารถในการดำเนินความสัมพันธ์ภายในความร่วมมือและเลือกโอกาสที่ดีให้กับองค์กร และพยายามลดต้นทุนในการพัฒนาให้ต่ำที่สุดเท่าที่ดำเนินการได้

จากรูปแบบการบริหารจัดการความร่วมมือทั้ง 6 รูปแบบ สามารถพิจารณาความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงตามมิติด้านกิจกรรมและกลยุทธ์ในความร่วมมือ ได้ตามภาพดังต่อไปนี้

ภาพที่ 2.5
รูปแบบการบริหารจัดการความร่วมมือ



ที่มา: ดัดแปลงจาก Agranoff and McGuire, 2003, p.45

จากภาพที่ 2.5 รูปแบบการบริหารจัดการบนฐานแห่งขอบเขตภาระหน้าที่ (Jurisdiction-Based) เป็นรูปแบบที่มีความตื่นตัวของกิจกรรมความร่วมมือในระดับสูงและดำเนินกลยุทธ์ความร่วมมือโดยมุ่งแสวงหาโอกาสในความร่วมมือที่สูงเช่นเดียวกัน ตรงข้ามกับรูปแบบการละเว้นความร่วมมือ (Abstinance) ที่มีกิจกรรมความร่วมมือในระดับต่ำและเป็นฝ่ายตั้งรับในการให้ความร่วมมือ ส่วนรูปแบบความร่วมมือแนวตั้ง (Top-Down) และความร่วมมือแบบผู้ให้และผู้รับ (Donor-Recipient) มีความตื่นตัวในการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือในระดับปานกลางถึงระดับสูง แต่ความร่วมมือรูปแบบแนวตั้งจะเป็นความสัมพันธ์แบบตั้งรับมากกว่าความร่วมมือ

แบบผู้ให้และผู้รับที่มีการแสวงหาโอกาสในความร่วมมือกันมากกว่า ด้านความร่วมมือแบบปฏิกิริยาโต้ตอบ (Reactive) ทั้งระดับความร่วมมือและกลยุทธ์ในการแสวงหาความร่วมมือจะอยู่ในระดับปานกลาง และความร่วมมือแบบตามความพอใจ (Contented) จะเป็นรูปแบบที่มีกิจกรรมในความร่วมมือน้อยหรือไม่ตื่นตัวในการเข้าร่วมกิจกรรมความร่วมมือ แต่จะพยายามแสวงหาโอกาสที่ดีในความร่วมมือกับองค์กรอื่นเป็นอย่างมาก

7. กิจกรรมความร่วมมือ (Collaborative Activity)

Agranoff และ McGuire (2003, pp.68-85) ได้อธิบายถึงกิจกรรมในความร่วมมือไว้ โดยแบ่งเป็นกิจกรรมตามบริบท 2 บริบทที่สำคัญ ได้แก่ สภาพแวดล้อมในแนวตั้ง (Vertical Environment) ซึ่งเป็นบริบทความสัมพันธ์ขององค์การภาครัฐในระดับต่างๆ ทั้งระดับสหพันธรัฐ ระดับมลรัฐและท้องถิ่น และสภาพแวดล้อมในแนวนอน (Horizontal Environment) ซึ่งเป็นบริบทความสัมพันธ์ระหว่างองค์การในภาคส่วนต่างๆ โดยทั้ง 2 บริบท ได้จำแนกเป็นกิจกรรมความร่วมมือที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

7.1 กิจกรรมความร่วมมือแนวตั้ง (Vertical Collaborative Activities) ประกอบด้วย

- **การแสวงหาข้อมูล (Information Seeking)** กิจกรรมโดยมากของความร่วมมือแนวตั้ง คือ การติดต่อที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาข้อมูลสารสนเทศ ซึ่งข้อมูลสารสนเทศนี้ถือเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ รวมถึงยังเป็นการสร้างความเข้าใจและการแปลความหมายทางการบริหารที่ตรงกัน โดยแนวทางพื้นฐานในการแสวงหาข้อมูล คือ การประชุม การระบุข้อมูลที่ต้องการ และการวางขอบเขตข้อตกลงที่ว่าด้วยธรรมชาติของปัญหาและค้นหาหนทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยข้อมูลที่มีก็มีการแลกเปลี่ยนกัน คือ ข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการทั่วไป ข้อมูลเงินทุนสนับสนุนใหม่สำหรับแผนงานหรือโครงการ ข้อมูลเพื่อการแปลความหมายในมาตรฐานและกฎระเบียบ ข้อมูลคำแนะนำแผนงานทั่วไป และข้อมูลความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค

- **การแสวงหาแนวทางการปรับเปลี่ยน (Adjustment Seeking)** เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องเพื่อให้ระดับหรือปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ มาตรฐาน ข้อบังคับ ฯลฯ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นตามสถานการณ์และเพิ่มผลการปฏิบัติงานให้มากขึ้น เช่น การแสวงหาหนทางเพื่อลด สร้างความยืดหยุ่น หรือระดับใช้เกี่ยวกับกฎระเบียบและข้อกฎหมาย การค้นหาแนวทางการปรับเปลี่ยนนโยบาย หรือการสร้างนวัตกรรมด้านการเงินสำหรับแผนงาน ตลอดจนแสวงหารูปแบบการเข้าร่วมและการพิจารณาเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

7.2 กิจกรรมความร่วมมือแนวนอน (Horizontal Collaborative Activities)

ประกอบด้วย

- การวางนโยบายและยุทธศาสตร์ (Policymaking and Strategy-Making)

กิจกรรมการวางนโยบายและยุทธศาสตร์ร่วมกันในความร่วมมือระหว่างองค์การสามารถดำเนินการได้ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การจัดทำข้อตกลง และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การรวมกลุ่มเพื่อร่วมแบ่งปันการตัดสินใจในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความมุ่งหมายและเจตนาร่วมกันบนฐานของความเห็นพ้องต้องกันและความไว้วางใจ กิจกรรมการวางนโยบายและยุทธศาสตร์ในความร่วมมือ ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือในการกำหนดนโยบาย การเข้าร่วมของหุ้นส่วนที่เป็นทางการ การเข้าร่วมจัดทำนโยบาย และการรวบรวมความพยายามในด้านต่างๆ เกี่ยวกับนโยบาย

- การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (Resource Exchange) ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบ

สำคัญของกิจกรรมเชิงบริหารจัดการ โดยหลังจากที่ได้ร่วมกันกำหนดเป้าหมายทั้งในระดับองค์การและความร่วมมือแล้ว จำเป็นต้องมีทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย จึงเกิดกิจกรรมในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรขึ้น ซึ่งได้แก่ การแสวงหาทรัพยากรทางการเงิน การเสริมแรงกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือกันด้านการเงิน และการจัดทำสัญญาสำหรับการวางแผนและปฏิบัติการ

- การจัดทำโครงการร่วมกัน (Project-Based Work) ในความร่วมมือ

แนวนอนบางกรณีได้กำหนดโครงการหรือวัตถุประสงค์พิเศษสำหรับดำเนินการร่วมกัน ซึ่งมีทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกันได้ กิจกรรมการจัดทำโครงการร่วมกัน ได้แก่ ร่วมเป็นหุ้นส่วนในโครงการพิเศษ และแสวงหาทรัพยากรด้านเทคนิคหรือเป็นการพัฒนาด้านเทคนิคร่วมกัน

8. บทบาท ทักษะและความสามารถในการบริหารจัดการความร่วมมือ (Roles, Skills and Competencies of Collaborative Management)

ในบริบทของการบริหารจัดการความร่วมมือภาครัฐ ซึ่งเป็นการดำเนินงานร่วมกันขององค์การตั้งแต่สององค์การขึ้นไป ย่อมต้องแตกต่างจากบริบทขององค์การแบบราชการที่ข้าราชการได้บริหารจัดการมาอย่างยาวนาน ฉะนั้น บทบาทของข้าราชการ รวมถึงทักษะและความสามารถที่ข้าราชการจำเป็นต้องมีในการบริหารจัดการความร่วมมือจึงย่อมต้องแตกต่างกันตามไปด้วย ทั้งนี้ได้มีนักวิชาการ นักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญเป็นจำนวนมากที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาท ทักษะและความสามารถที่จำเป็นต้องใช้ในการบริหารจัดการความร่วมมือ โดยที่สำคัญมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

Mandell (2001, pp.282-283) ได้จำแนกความสามารถที่จำเป็นของการบริหารจัดการเครือข่ายไว้ 3 ประการ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- **การชักจูงการมีส่วนร่วมของสมาชิก** เป็นการดำเนินการใน 2 ประการ โดยประการแรก คือ การกระทำเพื่อสร้างความมั่นคงในการสนับสนุนของสมาชิกที่สามารถสนับสนุนและสร้างความชอบธรรมให้กับเครือข่ายได้ โดยอาจมีความรู้ ทักษะหรือทรัพยากรที่เป็นที่ต้องการของเครือข่าย และอีกประการหนึ่ง คือ การดำเนินการเพื่อเปลี่ยนการรับรู้ของผู้มีส่วนร่วมในเครือข่ายผ่านการวางกรอบต่างๆ ทั้งกฎระเบียบ กระบวนการ ค่านิยมและบรรทัดฐาน

- **รักษาข้อตกลงของสมาชิก** เป็นความสามารถที่ให้สมาชิกได้ดำเนินงานร่วมกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกลุ่มที่หลากหลาย โดยบางกลุ่มอาจไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินการกับองค์การอื่น ฉะนั้นจึงต้องดำเนินการระดมทรัพยากร สร้างความผสมผสาน พุ่มพให้เกิดข้อตกลง และพัฒนามุมมองในการบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

- **ส่งเสริมสภาพแวดล้อมสำหรับปฏิสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดประโยชน์** ซึ่งต้องใช้ทักษะการผสมผสานวัฒนธรรม ความต้องการและเป้าหมาย อำนวยความสะดวกในปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนร่วม รักษาฉันทามติของการดำเนินงาน ในขณะที่ผู้มีส่วนร่วมสามารถแสดงเหตุผลของตนเองได้ และพัฒนาการสื่อสารระหว่างผู้มีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ

Kickert และ Koppenjan (McGuire, 2006, p.37) ได้จำแนกงานด้านการจัดการความร่วมมือไว้เช่นเดียวกัน โดยแบ่งเป็น 3 กิจกรรมพื้นฐาน ดังนี้

- การเข้าแทรก रूपแบบความสัมพันธ์ที่เป็นอยู่และวางโครงสร้างความสัมพันธ์ใหม่
- ส่งเสริมสภาพเงื่อนไขสำหรับความร่วมมือผ่านการสร้างฉันทามติ
- ร่วมแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ซึ่งทั้ง 3 กิจกรรมจะดำเนินการไปได้ ผู้จัดการความร่วมมือต้องวางบทบาทเป็นผู้ประนีประนอมและกระตุ้นให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน

ด้านโกลด์สมิธและ เอกเกอร์ส (2552, น.308; McGuire, 2006, p.38) ก็ได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญในการบริหารจัดการเครือข่าย คือ

- การมองภาพรวม
- การสอนงาน
- การประนีประนอม
- การเจรจาต่อรอง
- การคิดเชิงกลยุทธ์

- การสื่อสารระหว่างบุคคล

- การสร้างทีมงาน

ทั้งนี้ในระยะแรกของการสร้างความร่วมมือเป็นระยะการออกแบบ ผู้จัดการภาคสาธารณะต้องเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ รวมถึงเรื่องพันธกิจและยุทธศาสตร์ เพื่อให้ความร่วมมือได้รับการกระตุ้นส่งเสริมจนสามารถดำเนินการไปได้ ต่อมาหลังจากระยะการออกแบบ ผู้จัดการภาคสาธารณะต้องให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงองค์การ โดยต้องสร้างทั้งช่องทางการสื่อสารที่เป็นทางการผ่านเทคโนโลยีต่างๆ และช่องทางที่ไม่เป็นทางการ รวมถึงประสานกิจกรรมระหว่างองค์การ สร้างสัมพันธภาพเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และความไว้วางใจต่อกัน

O'Leary และคณะ (2006, p.8) ก็ได้สรุปทักษะที่สำคัญในการบริหารจัดการความร่วมมือไว้ ซึ่งใกล้เคียงกับแนวคิดต่างๆ ที่ได้ระบุไปข้างต้นเช่นกัน โดยผู้บริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะจำเป็นต้องเรียนรู้ทักษะต่างๆ ดังนี้

- การเจรจาต่อรอง
- การใช้อำนาจความสละสลวย
- การดำเนินการประชุม
- การแก้ไขปัญหาความร่วมมือ

Williams (McGuire, 2006, p.38) ได้จัดหมวดหมู่สมรรถนะของบุคคลหรือหน่วยงานหลักที่เป็นผู้บริหารจัดการภายใต้บริบทระหว่างองค์การไว้ เป็น 4 สมรรถนะพื้นฐาน ดังนี้

- การสร้างสัมพันธภาพที่ยั่งยืน
- การจัดการโดยการชักจูงและเจรจาต่อรอง
- การจัดการความซับซ้อนและการพึ่งพิงเชิงผลประโยชน์ต่อกัน
- การจัดการเกี่ยวกับบทบาท ความพร้อมรับผิดชอบและแรงจูงใจ

โดยทักษะที่จำเป็นสำหรับสมรรถนะทั้ง 4 ข้างต้น ได้แก่ ทักษะการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจ ความเห็นใจ แก้ไขความขัดแย้ง เชื่อมโยงเครือข่าย ความคิดสร้างสรรค์ การมอบอำนาจและสร้างความไว้วางใจ ซึ่งบทบาทการสร้างควมไว้วางใจนับเป็นบทบาทที่สำคัญอย่างมากของผู้จัดการความร่วมมือ และความไว้วางใจในองค์การอื่นถือเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในความร่วมมือ

ความไว้วางใจถือเป็นองค์ประกอบศูนย์กลางของความร่วมมือ (Thomson & Perry, 2006, p.28) ซึ่ง Ostrom (Thomson & Perry, 2006, p.28) กล่าวว่าความไว้วางใจเป็นหนึ่งใน

สามเงื่อนไขหลักของสัมพันธภาพในการดำเนินงานอย่างมีส่วนร่วม นอกเหนือจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และชื่อเสียง นอกจากนี้ Vangen และ Huxham (McGuire, 2006, p.38) ระบุว่าความไว้วางใจต้องใช้ระยะเวลาในการสร้าง แต่เมื่อความไว้วางใจนั้นได้งอกเงยขึ้น ความสำเร็จภายใต้ความร่วมมือก็จะบังเกิดขึ้นตามมา

Limerick, Cunnington และ Crowther (1998, pp.120-131) ได้ระบุคุณลักษณะสมรรถนะและทักษะที่สำคัญของบุคคลในความร่วมมือไว้ ดังนี้

- **ความอิสระ (Autonomous)** ความมีอิสระเป็นทั้งบุคลิกลักษณะและบทบาทของแต่ละฝ่าย ซึ่งหากแต่ละฝ่ายมีความเป็นอิสระ จะทำให้สัมพันธภาพในความร่วมมือมีความเข้มแข็ง เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับค่านิยมการรับรู้ของแต่ละคน มิได้มาจากการบีบบังคับหรือความต้องการทางการบริหาร การตัดสินใจต่างๆ จึงมาจากความคิดของแต่ละคน ฉะนั้น จึงเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่บนฐานของความสมัครใจ (Voluntary Relationship)

- **การบุกเบิกเชิงรุก (Proactive)** คือ บุคคลที่เป็นฝ่ายเดินหน้าเข้าหาผู้อื่นเพื่อสร้างพลังความร่วมมือในเครือข่าย รวมถึงเป็นผู้ที่สามารถจัดการและแก้ไขปัญหาของตนเองและของกลุ่มได้ บุคคลที่มีลักษณะนี้จึงเป็นผู้ที่มีความปรารถนาพยายาม ดำเนินการขับเคลื่อนและปฏิบัติให้ความร่วมมือดำเนินการไปได้

- **ความเห็นใจผู้อื่น (Empathetic)** คือ บุคคลที่มีความรู้สึกเข้าอกเข้าใจหรือเห็นใจอยากช่วยเหลือหรือปัดเป่าให้ผู้อื่นพ้นจากช่วงที่สับสน มีปัญหาหรือมีความยากลำบาก ซึ่งแนวคิดความรู้สึกเห็นใจของผู้บริหารจัดการนี้ ถือเป็นแนวคิดใหม่พอสมควรที่ถกกันในแวดวงด้านการบริหารจัดการ

- **สัญชาตญาณและความคิดสร้างสรรค์ (Intuitive and Creative)** การบริหารจัดการบนความไม่แน่นอนดังเช่นในสภาพแวดล้อมปัจจุบัน ผู้บริหารจัดการจึงจำเป็นต้องสามารถขบคิดหรือสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ ได้เองจากสัญชาตญาณหรือความคิดสร้างสรรค์อย่างเป็นธรรมชาติตามสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเดาได้

- **การเปลี่ยนแปลง (Transforming)** ในสภาพแวดล้อมของความร่วมมือที่เป็นพลวัตและไม่แน่นอน ผู้นำของความร่วมมือต้องมีทักษะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ สามารถใช้จินตนาการหรือไตร่ตรอง จากฐานความเข้าใจในมุมมองของผู้อื่น เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นได้

- **ทักษะทางการเมือง (Politically Skilled)** ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เพิ่มสูงขึ้น การรักษาเสถียรภาพของความสัมพันธ์จึงถือเป็นเรื่องสำคัญ ผู้บริหารจัดการความ

ร่วมมือจึงจำเป็นต้องมีทักษะทางการเมือง เพื่อให้สามารถมองภาพรวม เข้าใจและจัดการกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองในความร่วมมือระหว่างองค์กรที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่แน่นอนได้

- **การเชื่อมโยง (Networking)** ภายใต้วัฒนธรรมความร่วมมือที่ต้องร่วมแบ่งปันโลกแห่งความหมายและค่านิยมระหว่างกัน ผู้บริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีความสามารถในการมองภาพรวมและเชื่อมโยงองค์ประกอบต่างๆ โดยใช้ทักษะการสื่อสารบนความเข้าใจผู้อื่น และมีความไวต่อความรู้สึกทางการเมือง

- **วุฒิภาวะ (Mature)** คือ ผู้บริหารจัดการเครือข่ายต้องสามารถประเมินและกำหนดได้ด้วยตนเอง ถึงระดับการยอมรับและเอื้ออำนวยภายใต้วัฒนธรรมการทำงานที่มีความท้าทายอย่างหลากหลาย

- **การตอบสนองวิถีชีวิต (Lifestreaming)** สิ่งสำคัญสำหรับบุคคลต่างๆ ในความร่วมมือ คือ ความเข้าใจที่แตกต่างหลากหลายต่อวิถีชีวิตของแต่ละคน จึงจำเป็นต้องสนับสนุนกระบวนการพัฒนาที่สนองต่อวิถีชีวิตของแต่ละคน เพื่อไม่ให้สูญเสียความร่วมมือหรือสามารถรักษาความร่วมมือให้ยั่งยืนหรือยาวนานขึ้น

นอกจากบทบาท ทักษะและความสามารถของผู้บริหารจัดการหรือผู้นำในความร่วมมือที่ได้กล่าวไปทั้งหมดข้างต้นแล้ว Lank (2006, pp.128-129) ยังได้กล่าวถึงคุณลักษณะของหุ้นส่วน (Partner) ทั้งที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ไว้ ซึ่งเป็นคุณลักษณะในระดับบุคคล ดังนี้

1. คุณลักษณะที่ดีของหุ้นส่วน ประกอบด้วย

- เป็นผู้สร้างสัมพันธภาพที่ดี
- มีความมั่นใจโดยปราศจากความหึงผยอง
- อดทนต่อความไม่ชัดเจน
- ยืดหยุ่น
- มุ่งยึดผลลัพธ์
- สนใจการเรียนรู้
- เข้าใจในวัฒนธรรมและการเมือง
- เป็นผู้สื่อสารที่ดี ทั้งการฟังและการพูด

2. คุณลักษณะที่ไม่พึงประสงค์ของหุ้นส่วน ประกอบด้วย

- ยึดมั่นในสถานะของตำแหน่งหน้าที่
- หึงผยอง
- ต้องการความชัดเจนในเรื่องต่างๆ เป็นอย่างมาก

- ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง
- สนใจแต่ประเด็นของตนเอง
- ไม่สนใจหนทางที่แปลกใหม่ในการดำเนินการต่างๆ
- มุ่งแนวคิดผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์มากกว่ามุมมองที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์
- เป็นผู้ฟังที่ไม่ดี

9. ผลลัพธ์และอุปสรรคในความร่วมมือ (Collaborative Outcomes and Obstacles)

Bryson, Crosby และ Stone (2006, pp.50-51) ได้กล่าวถึงผลลัพธ์จากความร่วมมือระหว่างองค์การไว้ โดยแบ่งผลลัพธ์ออกเป็น 3 หมวดหมู่หลัก ดังนี้

- **คุณค่าสาธารณะ (Public Value)** จุดสำคัญของการกำเนิดและรักษาความร่วมมือระหว่างองค์การ คือ ผลผลิตของ “คุณค่าสาธารณะ” ที่ไม่สามารถสรรสร้างได้โดยองค์การใดเพียงองค์การหนึ่ง โดยคุณค่าสาธารณะในความร่วมมือระหว่างองค์การนี้เกิดขึ้นจากการใช้จุดแข็งในคุณลักษณะของแต่ละภาคส่วนหรือองค์การ รวมถึงลดจุดด้อยของแต่ละภาคส่วนหรือองค์การ เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและสามารถสนองความต้องการและแรงขับของมนุษย์ที่มีอยู่อย่างหลากหลายได้ โดยเฉพาะคุณค่าในการสร้าง “ระบอบของการได้ประโยชน์ในทุกฝ่าย” (Regime of Mutual Gain) ที่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะได้อย่างยาวนานและกว้างขวาง ภายใต้ต้นทุนที่สมเหตุสมผลและสามารถเข้าถึงผลประโยชน์ของประชาชนอย่างลึกซึ้ง

- **ผลลำดับที่หนึ่ง สองและสาม (First-, Second-, and Third-Order Effects)** ความพยายามในการวางแผนความร่วมมือมุ่งหมายให้เกิดผลในด้านบวกลำดับที่หนึ่ง สองและสาม โดยผลลำดับที่หนึ่ง คือ ผลสัมฤทธิ์โดยตรงที่เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใดหลังจากที่กระบวนการความร่วมมือเริ่มต้นขึ้น อาทิ การสร้างต้นทุนทางสังคม ทางปัญญาและทางการเมือง ข้อตกลงที่มีคุณภาพเป็นอย่างสูง และยุทธศาสตร์ที่แปลกใหม่ ต่อมาผลลำดับที่สอง คือ ผลที่เกิดขึ้นเมื่อความร่วมมือกำลังดำเนินไปได้ด้วยดี รวมถึงผลที่เกิดขึ้นนอกเหนือขอบเขตที่เป็นทางการในความร่วมมือ ดังเช่น หุ้นส่วนรายใหม่ การประสานและร่วมดำเนินการ การร่วมเรียนรู้ที่นอกเหนือไปจากความร่วมมือ การปฏิบัติตามข้อตกลง การแลกเปลี่ยนบทเรียนและการแลกเปลี่ยนมุมมอง และผลลำดับที่สาม เป็นผลจากการดำเนินการที่เกิดขึ้นเมื่อเวลาผ่านไปในระยะหนึ่ง ผลที่เกิดขึ้น เช่น เกิดความร่วมมือใหม่ๆ เกิดวิวัฒนาการร่วมกันมากขึ้น ลดความขัดแย้งระหว่างหุ้นส่วนลง การปรับตัวของบริการและทรัพยากร เกิดสถาบันใหม่ และเกิดบรรทัดฐานในการเข้าถึงปัญหาของสาธารณะ

โดยสรุป ผลลัพธ์ คือ การบรรลุเป้าหมาย การสร้างต้นทุนทางสังคม การสร้างความหมายร่วมกัน การเพิ่มขึ้นของปฏิสัมพันธ์และการปรับเปลี่ยนการกระจายของพลังอำนาจ

- **ผลตอบกลับและการประเมินซ้ำ (Resilience and Reassessment)** หุ้นส่วนในความร่วมมือมีความต้องการในการจัดกลุ่มหรือจัดกรอบใหม่ ภายหลังจากความล้มเหลวที่อาจเกิดขึ้น โดยเป็นที่แน่ชัดว่าความล้มเหลวต่อการบรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการสามารถลดทอนการสนับสนุนในความร่วมมือได้ และหลังจากระบอบของการได้ประโยชน์ในทุกฝ่ายได้รับการปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ ผู้นำในความร่วมมือก็ควรประเมินว่าในความร่วมมือควรดำเนินการต่อปรับเปลี่ยนหรือยุบเลิกลง

นอกจากนี้ตามเอกสารขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) ศูนย์ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก (2007b, p.2) ระบุถึงผลสัมฤทธิ์เชิงบวกที่เกิดจากความร่วมมือในการดำเนินการป้องกันปัญหายาเสพติด ดังนี้

- เกิดสหสาขาวิชาที่หลากหลายเพื่อจัดการกับปัญหาที่ซับซ้อน
- เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์
- ลดการแข่งขันและการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน
- ร่วมแบ่งปันวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์
- เพิ่มศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์และงบประมาณ
- ลดต้นทุนลง
- เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตามการที่จะสามารถสร้างจากผลลัพธ์ในเชิงบวกจากความร่วมมือได้ จำเป็นต้องเผชิญกับความท้าทายจากปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในความร่วมมือ ซึ่ง Linden (2003, p.11) ได้แบ่งลักษณะปัญหาและอุปสรรคในความร่วมมือไว้เป็น 4 หมวดหมู่ ตามเหตุของปัญหาอุปสรรคที่มาจากระดับที่ต่างกัน ดังต่อไปนี้

1. อุปสรรคระดับปัจเจกบุคคล (Individual Hurdles) มีดังนี้

- ต้องการอำนาจ
- กลัวสูญเสียการควบคุม รวมถึงสูญเสียความเป็นอิสระ คุณภาพ อัตลักษณ์ และทรัพยากร
- ขาดความไว้วางใจ
- มีกำแพงความคิด

2. อุปสรรคระดับองค์กร (Organizational Hurdles) มีดังนี้

- ต้นทุนเป็นภาระที่เห็นอย่างชัดแจ้ง แต่ผลประโยชน์กลับไม่มีความชัดเจนและให้ผลช้า
- มีเป้าหมายที่แตกต่างกัน
- มีความเชื่อถือหรือให้สิ่งต่างๆ เพื่อความร่วมมือเพียงน้อยนิด
- ยึดมั่นระบบทรัพยากรมนุษย์ในขอบเขตขององค์กรตนเอง ทั้งการจ้างงาน การอบรม การวัดผล การประเมินและการเลื่อนขั้น
- มีวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

3. อุปสรรคระดับสังคม (Societal Hurdles) มีดังนี้

- ความเป็นปัจเจกชน (ของสังคมอเมริกัน) ทำให้มีความยากเพิ่มขึ้นในความร่วมมือ
- สังคม (ประเทศสหรัฐอเมริกา) เน้นการแข่งขันกันสูง จึงทำให้ความคิดและทัศนคติ เน้นการเป็นผู้ชนะหรือสูญเสียเป็นอย่างมาก

4. อุปสรรคระดับระบบ (Systemic Hurdles) มีดังนี้

- ระบบการปกครองที่แตกกระจาย โดยการแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายปฏิบัติ แยกด้านนโยบายออกจากการบริหาร และการแยกการปกครองเป็นระดับต่างๆ ทั้งระดับสหพันธรัฐ มลรัฐและท้องถิ่น
- การแตกกระจายและซ้ำซ้อนของงาน เนื่องจากระบบเงินทุนสนับสนุน

แนวคิดเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Networks)

1. ความหมายของเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Networks)

ในปัจจุบันคำว่า “เครือข่าย” เป็นที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในบริบทต่างๆ เช่น เครือข่ายการสื่อสาร เครือข่ายเพื่อน เครือข่ายอุปทานอุตสาหกรรมและเครือข่ายทางสังคม เป็นต้น คำว่าเครือข่ายจึงมีความแตกต่างหลากหลายลักษณะตามบริบทต่างๆ (Agranoff, 2007, p.1,5) ในที่นี้จึงมุ่งเน้นเฉพาะเครือข่าย (Networks) ของความร่วมมือระหว่างองค์กร (Collaboration) ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเท่านั้น โดยมีผู้ให้นิยามที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

O'Toole, Jr. (Agranoff, 2007, p.7) ได้ให้ความหมายคำว่า “เครือข่าย” (Networks) หมายถึง โครงสร้างของความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างองค์กรที่หลากหลาย โดยที่แต่ละหน่วย ไม่ได้อยู่ใต้การบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการของหน่วยอื่น

Keast, Mandell, Brown และ Woolcock (2004, p.364) ได้กล่าวว่า “เครือข่าย” (Networks) เกิดขึ้นเมื่อมีการเชื่อมโยงที่เป็นแบบแผนระหว่างองค์การหรือบุคคล โดยเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน

Alter และ Hage (Agranoff & McGuire, 1998, p.70) ระบุว่า “เครือข่าย” (Networks) เป็นการประกอบแบบแผนทางสังคมพื้นฐาน ที่อำนวยความสะดวกให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การในการแลกเปลี่ยน การดำเนินการร่วมกันและการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ร่วมกัน

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด, 2550, น.6) ได้ให้ความหมายของ “เครือข่าย” ว่าหมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล องค์การ หน่วยงานหรือสถาบันใดๆ ได้ตกลงที่จะประสาน เชื่อมโยงเข้าหากันภายใต้วัตถุประสงค์หรือข้อตกลงอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันอย่างเป็นระบบ

ดังนั้น สามารถสรุปนิยามของเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Networks) ว่าหมายถึง แบบแผนทางโครงสร้างของความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างองค์การต่างๆ ที่เป็นอิสระต่อกัน โดยมีวัตถุประสงค์หรือข้อตกลงที่ก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงได้แลกเปลี่ยนดำเนินการและรับผลประโยชน์ร่วมกัน

2. ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่าย (Networks) และความร่วมมือ (Collaboration)

เครือข่าย (Networks) เป็นหนึ่งในรูปแบบของกลไกที่ขับเคลื่อนการบริหารจัดการความร่วมมือ (Collaborative Management) ให้สามารถดำเนินการไปได้ นอกเหนือจากกลไกลักษณะอื่นๆ เช่น คณะทำงานหรือพันธมิตรในการดำเนินงาน เป็นต้น โดยเครือข่ายทำให้แต่ละองค์การเข้ามาเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน เกิดการรวบรวมทรัพยากร ตรวจสอบตรวจสอบซึ่งกันและกัน สร้างสรรค์และขยายความรู้ และเปิดความเป็นไปได้ใหม่ๆ ที่จะทำให้องค์กรหลายๆ องค์การสามารถทำงานร่วมกันจนบรรลุผลสำเร็จได้ (Agranoff, 2006, p.57; McGuire, 2006, p.36)

ซึ่ง Mandell (2001, p.281; Robyn et al., 2004, p.364) กล่าวว่า แม้โครงสร้างเครือข่ายอาจจะหมายรวมถึงความร่วมมือในลักษณะการเชื่อมโยงอย่างไม่เป็นทางการ การร่วมมือดำเนินการ การประสานงาน และการปฏิบัติในรูปแบบคณะทำงานหรือกิจกรรมผสมผสานการดำเนินงาน แต่โครงสร้างเครือข่ายมีลักษณะที่เหนือขึ้นไปจากการดำเนินงานเหล่านี้ โดยโครงสร้างเครือข่ายเป็นการดำเนินในภารกิจที่กว้างขวางและเป็นการปฏิบัติร่วมกันอย่างมียุทธศาสตร์ของหน่วยต่างๆ ที่เป็นอิสระต่อกัน ซึ่งมาจากข้อตกลงที่เข้มแข็งและดำเนินการในระยะยาว

อย่างไรก็ตามเครือข่ายมีความแตกต่างกับองค์การ โดยเครือข่ายไม่มีลำดับชั้น ทุกฝ่ายถือว่าเท่าเทียมกันหมดในฐานะเป็นผู้แทนขององค์การ การใช้อำนาจและอำนาจหน้าที่ตามปกติจึงไม่เหมาะสมกับโครงสร้างเครือข่าย นอกจากนี้การปฏิบัติโดยส่วนใหญ่มาจากการอภิปรายและตัดสินใจโดยฉันทามติ และทรัพยากรก็มาจากหลายแหล่ง แต่เครือข่ายก็มีส่วนที่คล้ายคลึงกับองค์การด้วยเช่นกัน กล่าวคือ เครือข่ายยังต้องอาศัยรูปแบบบางส่วนขององค์การในการปฏิบัติการ งานประจำวัน ฯลฯ (Agranoff, 2006, p.58; Robyn et al., 2004, p.364)

3. ที่มาของเครือข่าย

เครือข่ายสามารถก่อเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ (สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด, สำนักงาน ป.ป.ส., 2550, น.8) ดังนี้

- **เครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ** เช่น เครือข่ายความเป็นเครือญาติและมีภูมิลำเนาถิ่นกำเนิดเดียวกัน มีความเชื่อศรัทธาเหมือนกัน มีปัญหาเหมือนกัน มีความสนใจร่วมกันในงานหรือกิจกรรมเดียวกัน

- **เครือข่ายโดยการจัดตั้ง** ได้แก่ เครือข่ายที่มีผู้คอยกระตุ้น คอยปลุกให้เกิดความคิดในปัญหาร่วมกัน และให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่กล่าวมานั้น

ส่วน ธนา ประมุขกุล (จุไรรัตน์ พลเลิศ, 2550, น.13-14) กล่าวว่าเครือข่ายมีจุดเริ่มต้นหรือถูกสร้างมาได้ด้วยวิธีการต่างๆ กัน ที่สำคัญสามารถสรุปได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

- **เครือข่ายที่เกิดโดยธรรมชาติ** เครือข่ายนี้มักเกิดจากการที่ผู้คนมีความคิดเห็นตรงกัน ทำงานคล้ายคลึงกัน หรือประสบกับสภาพปัญหาเดียวกันมาก่อน มารวมตัวกันเพื่อแลกเปลี่ยนความคิด ประสบการณ์ ไปจนถึงร่วมกันแสวงหาทางเลือกใหม่ที่ดีกว่าในการดำรงอยู่ของกลุ่มสมาชิก อันเป็นแรงกระตุ้นที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มเอง

- **เครือข่ายจัดตั้ง** เครือข่ายจัดตั้งนี้มักจะมีเกี่ยวข้องกับนโยบายหรือการดำเนินงานของภาครัฐ

- **เครือข่ายวิวัฒนาการ** เป็นไปในลักษณะของกระบวนการพัฒนา ผสมผสาน โดยเริ่มที่กลุ่มบุคคล/องค์การ มารวมกันด้วยวัตถุประสงค์กว้างๆ ในการที่จะสนับสนุนกัน และเรียนรู้ไปด้วยกันก่อน โดยอาจยังมิได้มีเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ร่วมเฉพาะใดๆ อย่างชัดเจน

โดยสรุป เครือข่ายมีที่มาใน 3 ลักษณะที่สำคัญ โดยประการแรกเป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เนื่องจากบุคคลหรือองค์การที่มีความต้องการและแรงกระตุ้นเหมือนกัน จึงเกิดการเชื่อมโยงเครือข่ายกันตามธรรมชาติ ลักษณะที่มาจากเครือข่ายในประการที่สองใกล้เคียงกับ

ประการแรก กล่าวคือ บุคคลหรือองค์การต่างๆ มีความต้องการและแรงกระตุ้นที่ใกล้เคียงกัน จึงรวมตัวกันอย่างหลวมๆ เมื่อเกิดการเรียนรู้ในการดำเนินงานร่วมกันแล้ว จึงวิวัฒนาการเป็นการรวมตัวแบบเครือข่าย และประการสุดท้าย นับเป็นที่มาของเครือข่ายที่แตกต่างจากสองประการแรก โดยเป็นเครือข่ายที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระตุ้นหรือดำเนินการให้ฝ่ายอื่นเห็นพ้องและเกิดการรวมตัวในลักษณะของเครือข่าย ซึ่งโดยมากมาจากนโยบายหรือการดำเนินงานของภาครัฐ

4. รูปแบบและโครงสร้างเครือข่าย

Agranoff (2007, p.10; McGuire, 2006, p.36; อัมพร อัมพรลักษณ์, 2551, น.312-313)

ได้จำแนกรูปแบบของเครือข่ายออกเป็น 4 รูปแบบ โดยวิเคราะห์ตามขอบเขตของกิจกรรมที่ดำเนินการภายในเครือข่าย โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- **เครือข่ายข้อมูล (Information Networks)** เป็นเครือข่ายที่พันธมิตรเข้ามาร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนนโยบาย แผนงานและเทคโนโลยีของหน่วยงาน รวมถึงหาทางแก้ไขปัญหาที่เป็นไปได้ โดยการดำเนินการใดๆ จะนำไปตามพื้นฐานความสมัครใจของแต่ละฝ่าย และการดำเนินการต่างๆ ในเครือข่ายรูปแบบนี้ จะเป็นการดำเนินงานระดับภายในแต่ละองค์การ

- **เครือข่ายการพัฒนา (Developmental Networks)** เป็นเครือข่ายที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและเทคนิคในกลุ่มพันธมิตรเครือข่าย รวมถึงเข้ามาช่วยในการศึกษาและให้บริการแก่สมาชิกในเครือข่าย เพื่อเพิ่มศักยภาพของสมาชิกในการนำวิธีการแก้ไขปัญหาไปใช้ในองค์การ/หน่วยงาน ฉะนั้น ความร่วมมือจึงเป็นไปมากกว่าเพียงแค่การแลกเปลี่ยนข้อมูล แต่ยังคาดหวังให้พันธมิตรนำกลยุทธ์ที่พัฒนาขึ้นมาด้วยกัน เอาไปใช้ดำเนินการ ซึ่งเครือข่ายในรูปแบบนี้ยังเป็นการดำเนินงานในระดับองค์การตนเองมากกว่าในระดับเครือข่าย

- **เครือข่ายขยายโอกาสการทำงาน (Outreach Networks)** เป็นเครือข่ายที่พันธมิตรได้เข้ามาแลกเปลี่ยนข้อมูล เทคโนโลยี ปรับปรุงศักยภาพของสมาชิกในเครือข่าย รวมถึงร่วมพิจารณา กลยุทธ์ ทั้งการแลกเปลี่ยนขั้นตอนการทำงานในโครงการ แลกเปลี่ยนโอกาสในการใช้ทรัพยากร รวบรวมเชื่อมโยงในการติดต่อกับลูกค้า และเพิ่มโอกาสการเข้าถึงที่นำไปสู่หนทางการสร้างโครงการใหม่ ฉะนั้น ในระดับนี้ พันธมิตรได้เสนอการบริการใหม่ให้กับลูกค้า แต่ทางเลือกใหม่นี้ยังไม่ได้มีการนำไปใช้ปฏิบัติในระดับเครือข่าย

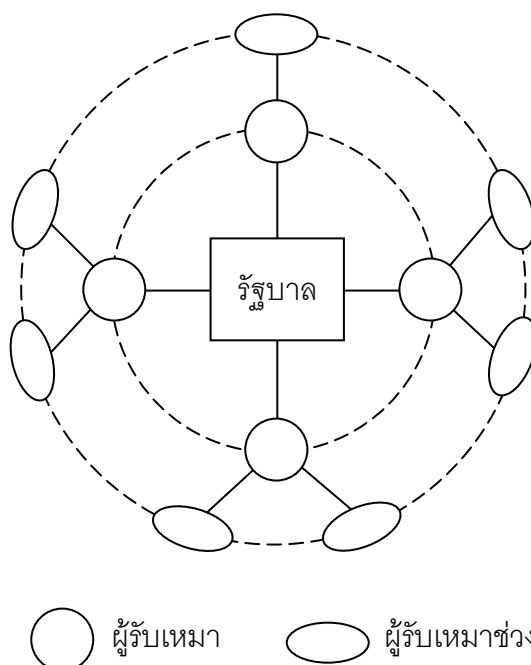
- **เครือข่ายการทำงาน (Action Networks)** เป็นเครือข่ายที่พันธมิตรได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนแนวทางในระดับระหว่างองค์การ เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมกันทำงานในระดับเครือข่าย

ในการก่อให้เกิดผลผลิตหรือบริการสาธารณะต่างๆ ร่วมกัน ซึ่งรวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลและเทคโนโลยีระหว่างกัน การพัฒนาศักยภาพและการค้นหาโอกาสในการสร้างโครงการใหม่

นอกจากรูปแบบเครือข่ายตามแนวคิดของ Agranoff ที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์ตามขอบเขตกิจกรรมในเครือข่ายแล้ว โกลด์สมิธและเอกเกอร์ส (2552, น.155-173; อัมพร อัมพรลักษณ์, 2551, น.314-320) ได้นำเสนอโครงสร้างการบริหารงานเครือข่ายไว้ 3 รูปแบบ โดยใช้หลักการพิจารณาว่าใครทำหน้าที่เป็นผู้ประสานบูรณาการในเครือข่าย ซึ่งมักจะเป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่เชื่อมโยงและประสานงานกับสมาชิกทุกคนในเครือข่าย โดยทั้ง 3 รูปแบบ มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- **โครงสร้างเครือข่ายที่รัฐทำหน้าที่เป็นผู้ประสาน** ในโครงสร้างรูปแบบนี้หน่วยงานภาครัฐจะทำหน้าที่หลักในการเป็นผู้ประสาน รวมถึงเป็นผู้บริหารกิจกรรมในแต่ละวัน ซึ่งข้อดีในรูปแบบนี้ คือ รัฐมีความคุ้นเคยในการให้บริการสาธารณะและมีประสบการณ์มากที่สุดเมื่อเทียบกับพันธมิตรในภาคส่วนอื่นๆ รวมถึงมีความคุ้นเคยกับการบริหารงานที่สลับซับซ้อนที่ต้องประสานกับหลายฝ่าย ส่วนข้อเสีย คือ รัฐอาจจะมีข้อเสียเปรียบในบางประเด็นในเรื่องของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่จำกัดให้รัฐทำหน้าที่เจรจาต่อรองได้ไม่ดีเท่าที่ควร นอกจากนี้รัฐยังขาดบุคลากรที่มีทักษะสำคัญในการคัดเลือกบุคคล/หน่วยงานที่จะเข้าร่วมในเครือข่ายอันเป็นผลจากการที่รัฐได้สร้างบุคลากรที่มีความรอบรู้ในเรื่องต่างๆ ยกเว้นแต่เรื่องการสร้างพันธมิตร โครงสร้างเครือข่ายรูปแบบนี้แสดงตามภาพที่ 2.6

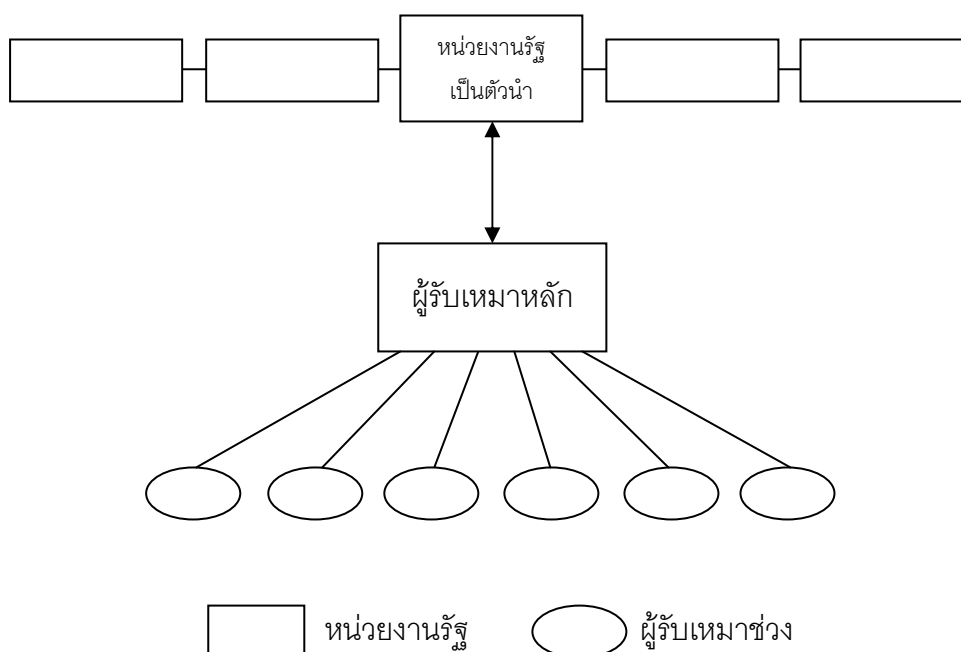
ภาพที่ 2.6
เครือข่ายที่รัฐทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน



ที่มา: ดัดแปลงจากโกลด์สมิทและเอกเกอร์ส, 2552, น.158; อัมพร อัมพรลักษณ์, 2551, น.315

- **โครงสร้างเครือข่ายที่ผู้รับเหมาหลักทำหน้าที่เป็นผู้ประสาน** ในหลายกรณีหากรัฐไม่มีความสามารถ หรือติดขัดด้วยกฎระเบียบของทางราชการ และขาดบุคลากรที่มีทักษะและประสบการณ์มาช่วยในการบริหารงานเครือข่าย จำเป็นต้องยกภาระหน้าที่ในการบริหารเครือข่ายให้กับหน่วยงานที่ได้รับสัญญาหลักในโครงการนั้นๆ มาทำหน้าที่เป็นทั้งผู้บริหารเครือข่ายและบริหารกิจกรรมการปฏิบัติงานรายวัน ซึ่งจะเป็นการเหมาะสมที่สุด เนื่องจากเป็นผู้ที่รู้เรื่องในธุรกิจนั้นมากที่สุด รู้จักเครือข่ายอื่นในการติดต่อ รวมถึงรู้จักเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ใช้งานในโครงการ และเป็นผู้ที่มีอิทธิพลและมีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ทำมากที่สุด เมื่อเทียบกับผู้รับเหมาอื่นๆ ในโครงการนี้ ซึ่งโครงสร้างรูปแบบนี้แสดงตามภาพที่ 2.7

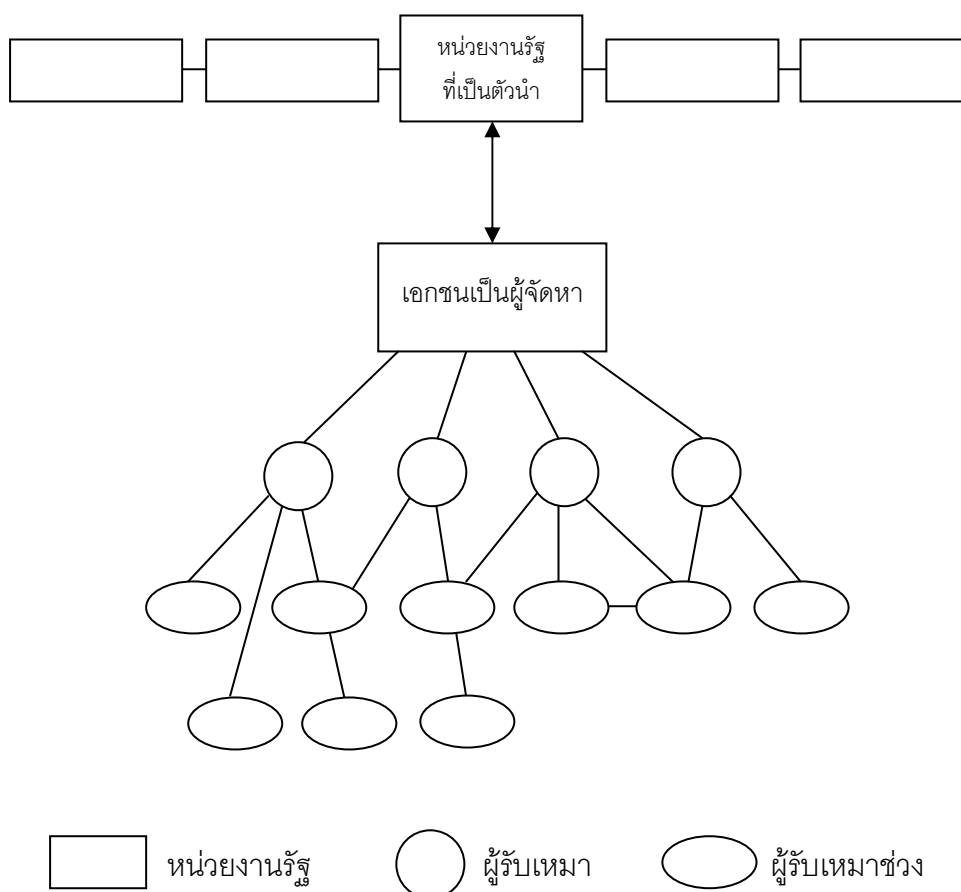
ภาพที่ 2.7
เครือข่ายที่ผู้รับเหมาหลักทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน



ที่มา: ดัดแปลงจากโกลด์สมิธและเอกเกอร์ส, 2552, น.165; อัมพร อารังลักษณ์, 2551, น.317

- โครงสร้างเครือข่ายที่บุคคล/หน่วยงานที่สามทำหน้าที่เป็นผู้ประสาน หากรัฐพบว่าหน่วยงานในภาครัฐมีทรัพยากรที่จำกัด ไม่มีความสามารถและทักษะพอในการบริหารงานเครือข่ายด้วยตนเอง รัฐมีทางเลือก คือ การว่าจ้างหน่วยงานภาคเอกชนมาทำหน้าที่แทนรัฐ ซึ่งหน่วยงานที่สามที่ทำหน้าที่นี้ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับกลุ่มผู้ให้บริการมาก่อน โดยเข้ามาเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวประสานพันธมิตรในเครือข่ายให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างดี ซึ่งทำให้หน่วยงานไม่ต้องเสียเวลากับการบริหารงานประจำวันและมีเวลาให้กับเรื่องนโยบาย ผลลัพธ์ของงานและการบรรลุพันธกิจ นอกจากนี้หน่วยงานที่สามยังสามารถใช้ประโยชน์จากการที่ใช้เครื่องมือหรือกลไกอื่นในการทำงานสร้างเครือข่ายได้ดีกว่าที่หน่วยงานในภาครัฐทำเอง อย่างไรก็ตามในรูปแบบนี้ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้รัฐอาจต้องพึ่งพาบุคคลภายนอกในการบริหารงานนี้ และต้องเสี่ยงในการสร้างความมั่นคง การสะสมฐานความรู้ของหน่วยงานและความต่อเนื่องในการให้บริการที่ไม่อาจจะเรียกร้องจากบุคคลที่สามได้ ตลอดจนมีความมั่นคงน้อยกว่ารูปแบบเครือข่ายการให้ผู้รับเหมาหลักเป็นผู้รับผิดชอบในการประสาน ซึ่งโครงสร้างเครือข่ายรูปแบบนี้แสดงตามภาพที่ 2.8

ภาพที่ 2.8
เครือข่ายที่บุคคล/หน่วยงานที่สามทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน



ที่มา: ดัดแปลงจากโกลด์สมิทและเอกเกอร์ส, 2552, น.169; อัมพร อัมพรลักษณ์, 2551, น.320

5. การจัดระบบบริหารจัดการเครือข่าย

การบริหารงานเครือข่ายที่ประกอบด้วยองค์การต่างๆ อย่างหลากหลาย ย่อมต้องมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องอาศัยความสามารถในการประสานประโยชน์ระหว่างสมาชิกในเครือข่าย และจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารจัดการเครือข่าย เพื่อให้เครือข่ายสามารถดำเนินการไปได้ด้วยความราบรื่น โดยมีองค์ประกอบในการดำเนินงานที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ (สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม, สำนักงาน ป.ป.ส., 2550, น.9-16; โกลด์สมิทและเอกเกอร์ส, 2552, น.185-232)

- **การจัดผังกลุ่มเครือข่าย (Network Map)** คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลขององค์การสมาชิกในเครือข่าย ซึ่งอาจรวมถึงการรวบรวมข้อมูลขององค์การอื่นที่ดำเนินการในประเด็นเดียวกับ

เครือข่ายทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยนำข้อมูลที่ได้มาจัดทำเป็นแผนที่หรือแผนผังของเครือข่าย (Network Map) ในภาพรวม เพื่อให้สามารถทราบถึงข้อมูลและลักษณะต่างๆ เกี่ยวกับสมาชิกในเครือข่ายและองค์การที่เกี่ยวข้องภายนอก สำหรับนำไปพัฒนา สนับสนุนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงเป็นข้อมูลในการขยายเครือข่าย ทั้งนี้ควรปรับปรุงให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ

- **การจัดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในเครือข่าย** เป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในเครือข่ายให้ชัดเจน รวมถึงกำหนดความสัมพันธ์เชื่อมโยงของแต่ละฝ่าย เพื่อให้ทุกฝ่ายทราบทิศทางการดำเนินงานของตนเอง ไม่เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือไม่มีประสิทธิภาพ โดยหลักการสำคัญในการจัดบทบาทหน้าที่ คือ ต้องนำเอาความสนใจ ประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญของสมาชิกแต่ละฝ่ายมาเสริมกัน ซึ่งบทบาทที่สำคัญในเครือข่าย เช่น บทบาทผู้บริหารจัดการ (Administrator) โดยจำเป็นอย่างยิ่งเมื่อเครือข่ายได้ขยายตัว มีสมาชิกเป็นจำนวนมากและมีงานอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องจัดหน่วยธุรการขึ้นมาเพื่อดูแลงานประจำต่างๆ และบทบาทผู้นำเครือข่าย (Leader) ซึ่งเป็นผู้นำโดย “บทบาท” มิใช่โดย “ตำแหน่ง” เพื่อให้เครือข่ายสามารถขับเคลื่อนไปได้ ทั้งนี้อาจเป็นได้ทั้งบุคคลหรือคณะบุคคล เป็นต้น

- **การจัดระบบติดต่อสื่อสาร** ภายในเครือข่ายจำเป็นต้องจัดระบบการติดต่อสื่อสาร เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในด้านต่างๆ การสื่อสารจึงเป็นกลไกที่เชื่อมสมาชิกให้เข้าหากันและนำไปสู่เจตจำนงเดียวกัน เป็นช่องทางในการเจรจา ประสานงาน รวมถึงเป็นช่องทางในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อีกด้วย โดยแนวทางการสร้างระบบการติดต่อสื่อสาร สามารถกระทำได้ 2 แบบ คือ แบบที่เป็นทางการ เช่น การจัดประชุมสามัญตามห้วงเวลาที่กำหนด การจัดเวทีสัมมนา พื้นที่ทางสังคมหรือสื่อสารมวลชน เป็นต้น และแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การพบปะพูดคุย จดหมายข่าว การติดต่อผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

- **การจัดระบบเรียนรู้ร่วมกัน** เครือข่ายจะเข้มแข็งได้ จำเป็นต้องพัฒนาระดับความรู้ความสามารถของสมาชิกในเครือข่าย โดยผ่านระบบการเรียนรู้ร่วมกันใน 2 ลักษณะ คือ การเรียนรู้ในรูปแบบของการฝึกอบรม ศึกษาดูงานและสัมมนา และการเรียนรู้แบบการปฏิบัติร่วมกัน (Interactive Action Learning) ซึ่งการเรียนรู้ในแบบหลังนี้ ถือว่าเป็นการเรียนรู้ที่มีประสิทธิผลมากกว่า เนื่องจากธรรมชาติของเครือข่ายมีลักษณะเป็นพลวัต ไม่มีความรู้เฉพาะตายตัว

- **การจัดระบบสารสนเทศ** เป็นการจัดระบบข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเครือข่าย ซึ่งระบบสารสนเทศนี้ควรยึดหลักการใช้งานได้ง่าย (User Friendly) เป็น

ข้อมูล que ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ (accessible) และเผยแพร่ออกไปอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ระบบสารสนเทศยังสนับสนุนการเรียนรู้ร่วมกันด้วย

- **การประสานกิจกรรม** เครือข่ายต้องการการประสานร่วมมือในระดับที่สูง โดยองค์การที่มีความแตกต่างกันและกระจายอยู่ในสถานที่ต่างกัน จำเป็นต้องประสานเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถเข้าใจในกระบวนการปฏิบัติงานซึ่งกันและกันได้ ระบบการประสานกิจกรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญ

- **การสร้างความสัมพันธ์ภายในเครือข่าย** เพื่อสร้างความยั่งยืนและพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดความสัมพันธ์ระยะยาวเป็นงานที่ต้องวางแผนอย่างมีกลยุทธ์ เพื่อให้เกิดประสานคุณค่า สร้างความไว้วางใจและเอาชนะความแตกต่างในเชิงวัฒนธรรม ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยการจัดโครงสร้างการบริหารงาน การแลกเปลี่ยนความรู้และสร้างความไว้วางใจต่อกัน

- **การจัดการความแตกต่างทางวัฒนธรรม** เครือข่ายอาจประกอบด้วยองค์การจากหลายภาคส่วน ทั้งองค์การภาครัฐ องค์การที่ไม่แสวงหากำไรและองค์การภาคเอกชน ความแตกต่างทางวัฒนธรรมจึงเกิดขึ้นตามธรรมชาติ ซึ่งสามารถก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจต่อกันได้ จึงจำเป็นต้องจัดการในความแตกต่างทางวัฒนธรรมนี้ เพื่อให้เครือข่ายสามารถดำเนินการไปได้อย่างราบรื่น

6. ความท้าทายและสภาพปัญหาในเครือข่ายความร่วมมือ

ในเครือข่ายความร่วมมือมักจะเผชิญกับความท้าทายและสภาพปัญหาต่างๆ ดังต่อไปนี้ (สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด, สำนักงาน ป.ป.ส., 2550, น.17-20; โกลด์สมิธและเอกเกอร์ส, 2552, น.89-110)

- **วัตถุประสงค์ไม่ชัดเจนหรือไม่สอดคล้องกัน** โดยทั่วไปเครือข่ายเกิดขึ้นจากองค์การจำนวนหนึ่งที่มารวมตัวกันโดยมีเป้าหมาย/ทิศทางของตนเอง แต่หากในระดับเครือข่ายไม่ได้กำหนดเป้าหมายร่วมที่ชัดเจน จะทำให้เครือข่ายขาดทิศทางที่ชัดเจน รวมถึงแต่ละฝ่ายในเครือข่ายอาจมีเป้าหมายทั้งที่ทับซ้อนและขัดแย้งกันอยู่ บุคคลหรือองค์การที่เข้มแข็งกว่าก็จะสามารถเข้ามามีครอบงำเพื่อให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการได้

- **ความไม่เท่าเทียมกันของสมาชิก** เครือข่ายที่มีสมาชิกหลากหลายประเภท หรือมีความแตกต่างมากระหว่างฐานะ ขนาด ความเข้มแข็งและสถานภาพอื่นๆ จึงเป็นการยากที่จะทำ ให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายได้อย่างเท่าเทียม

- **การครอบงำ** เครือข่ายอาจถูกครอบงำโดยกลุ่มผู้ก่อตั้ง หรือบุคคล/กลุ่มผลประโยชน์ภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งสมาชิกที่รู้สึกว่าคุณถูกครอบงำหรือถูกกีดกัน ก็อาจจะเลิกยุ่งเกี่ยวกับกิจการของเครือข่าย ก่อทวน เป็นปรปักษ์หรือแยกตัวไปในที่สุด

- **การรวมศูนย์และติดยึดระบบที่แข็งตัว** เมื่อผู้นำหรือผู้ประสานเครือข่ายดำเนินการในนามของตนเองมากกว่าการอำนวยความสะดวกให้กับสมาชิก การตัดสินใจและการติดต่อสื่อสารภายในเครือข่ายมักถูกรวมศูนย์และมักติดยึดกับระบบที่แข็งตัว (คล้ายกับระบบราชการ) แต่คนภายนอกเครือข่ายจะไม่รับรู้ถึงปัญหาในลักษณะนี้เนื่องจากกิจกรรมของเครือข่ายยังดำเนินการอย่างแข็งขัน แต่หากผู้ประสานหรือผู้นำเริ่มเฉื่อยชาลง เครือข่ายทั้งหมดอาจสลายโดยสิ้นเชิงไปได้

- **การจัดการทรัพยากรของเครือข่าย** การกระจายเงินต้องดำเนินการอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม มิฉะนั้นอาจเกิดความไม่พอใจระหว่างสมาชิกได้

- **การสื่อสารที่ล้มเหลวและข้อมูลข่าวสารผิดๆ ในเครือข่าย** ขณะที่ข้อมูลข่าวสารสามารถกระจายได้อย่างเสรีในเครือข่าย แต่ข้อมูลข่าวสารบางเรื่องอาจเชื่อถือไม่ได้หรือบางเรื่องอาจผิดไปจากความเป็นจริง

- **การแทรกแซงของแหล่งทุน** เครือข่ายมักถูกแทรกแซงโดยแหล่งทุน โดยอาจมีอิทธิพลเหนือนโยบายของเครือข่ายได้ ซึ่งแกนนำเครือข่ายมักไม่ค่อยจะได้แย้งเท่าใดนัก

- **ความแตกต่างของหุ้นส่วนที่หลากหลาย** ในเครือข่ายประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ อย่างหลากหลาย ซึ่งแต่ละองค์กร/หน่วยงานต่างก็มีกลุ่มผลประโยชน์ของตนเอง โดยหากเกิดความทับซ้อนในผลประโยชน์และหน้าที่ไม่ชัดเจน ปัญหาในการประสานงานก็อาจเกิดขึ้นได้

- **ข้อมูลไม่ครบถ้วน** การขาดข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำอาจจะเป็นเหตุให้การดำเนินงานของเครือข่ายล้มเหลวได้

- **การขาดแคลนสมรรถนะ** เจ้าหน้าที่อาจขาดสมรรถนะหรือทักษะที่จำเป็นในการบริหารเครือข่ายที่เหมาะสม

แนวคิดการป้องกันปัญหาสาเหตุ

นอกจากการศึกษาแนวคิดการบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะและแนวคิดเครือข่ายความร่วมมือ ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดหลักสำหรับการศึกษาความร่วมมือในการป้องกันปัญหาสาเหตุระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนแล้ว เพื่อให้มีความเข้าใจในงานด้านการป้องกัน

ยาเสพติดซึ่งอาจมีผลต่อรูปแบบและลักษณะความร่วมมือที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดด้านการป้องกันปัญหาเสพติด ซึ่งทั้งหมดมีรายละเอียด ดังนี้

1. ความหมายของการป้องกันปัญหาเสพติด

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด (2552ข, น.56) ได้ให้ความหมายคำว่า “การป้องกันปัญหายาเสพติด” หมายถึง กระบวนการที่ดำเนินการล่วงหน้า โดยการอบรม เลี้ยงดู ให้การศึกษา ข้อมูลข่าวสารและความรู้ทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัยแก่กลุ่มเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง และสัมพันธ์กันในเรื่องคุณภาพชีวิต ยาและยาเสพติด การป้องกันตนเอง ครอบครัวและชุมชนให้รอดพ้นจากยาเสพติดด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันแก่บุคคลให้มีความสามารถที่จะเผชิญหน้ากับปัญหาและอุปสรรค และเหตุการณ์ต่างๆ ที่ผ่านเข้ามาในชีวิต รวมทั้งการปรับปรุงสภาพแวดล้อมใกล้ตัวที่มีส่วนผลักดันให้กลุ่มเป้าหมายไปใช้ยาเสพติด

สำเริง ไชยเสน (2538, น.38) ระบุว่า “การป้องกันยาเสพติด” หมายถึง การให้การศึกษาข่าวสาร ความรู้และข้อมูลในเรื่องของยาเสพติดอย่างถูกต้องด้วยวิธีการต่างๆ ไปสู่ประชาชน เพื่อเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันมิให้ประชาชนหันไปใช้ยาเสพติดเป็นทางออกเมื่อประสบปัญหาแก่ตนเองและครอบครัว และในขณะเดียวกันก็ดำเนินการป้องกันการแพร่ระบาดของตัวยารวมทั้งปรับปรุงสภาพแวดล้อม มิให้มีส่วนผลักดัน ให้คนไปใช้ยาเสพติดควบคู่กันไปด้วย

จากนิยามของการป้องกันปัญหายาเสพติดข้างต้นสามารถพิจารณาได้ว่า การป้องกันปัญหายาเสพติด ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. เป็นกระบวนการที่ดำเนินการล่วงหน้า

2. เป็นการดำเนินงานในเป้าหมาย 2 ประเภทหลัก คือ เป้าหมายตัวบุคคล ซึ่งรวมถึงสถาบันที่มีผลต่อตัวบุคคล เช่น ครอบครัวและชุมชน และเป้าหมายเชิงพื้นที่หรือสภาพแวดล้อมที่ผลักดันให้เป้าหมายตัวบุคคลหันไปใช้ยาเสพติด

3. การดำเนินงานมีวัตถุประสงค์ต่างๆ ดังนี้

3.1 เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายในระดับตัวบุคคลมีภูมิคุ้มกันหรือความสามารถที่จะเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคและเหตุการณ์ต่างๆ ที่ผ่านเข้ามาในชีวิต โดยไม่หันไปพึ่งยาเสพติดเป็นทางออก รวมถึงให้สถาบันที่มีผลต่อตัวบุคคลสามารถเป็นปัจจัยป้องกันมิให้บุคคลหันไปใช้ยาเสพติด

3.2 เพื่อให้เป้าหมายในระดับพื้นที่หรือสิ่งแวดล้อมไม่เป็นปัจจัยผลักดันให้บุคคลต่างๆ ไปใช้ยาเสพติด

4. เป็นการดำเนินงานในเรื่องยาเสพติดหรือในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพชีวิต ยาและยาเสพติด

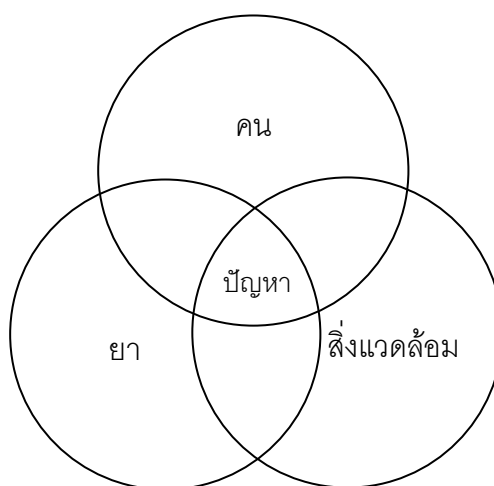
5. เป็นการดำเนินงานด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งการอบรม เลี้ยงดู ให้การศึกษา ข้อมูลข่าวสารและความรู้ รวมถึงการปรับปรุงสภาพแวดล้อม ฯลฯ

6. เป็นการดำเนินงานผ่านระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระบบโรงเรียน นอกกระบวนโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย

2. องค์ประกอบของปัญหายาเสพติด

ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาสังคมที่มีองค์ประกอบของปัญหา 3 ประการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน คือ คน ยา และสิ่งแวดล้อม โดยความสัมพันธ์เปรียบเสมือนวงกลม 3 วงที่เกยทับกันอยู่ ซึ่งยิ่งเมื่อเคลื่อนเข้าหากันเมื่อใด พื้นที่ของปัญหาก็จะเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น (สำนักงาน ป.ป.ส., 2548, น.9) ดังแสดงได้ตามภาพที่ 2.9

ภาพที่ 2.9
แสดงปฏิสัมพันธ์ระหว่าง คน ยา และสิ่งแวดล้อม



ที่มา: สำนักงาน ป.ป.ส., 2548, น.9

จากภาพที่ 2.9 เป็นการแสดงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างคน ยา และสิ่งแวดล้อม ซึ่งแต่ละองค์ประกอบมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (สำนักงาน ป.ป.ส., 2548, น.10-12; 2552ก, น.12-15)

- **องค์ประกอบในส่วนของ “คน”** โดยปกติการแสดงออกในด้านพฤติกรรมของมนุษย์มาจากหลายสาเหตุ แต่ปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนสำคัญต่อความคิดและการตัดสินใจของบุคคล คือ วุฒิภาวะ อารมณ์ ความเชื่อ และทัศนคติ ซึ่งเหล่านี้เป็นลักษณะเฉพาะส่วนบุคคลที่ส่งผลต่อการแสดงออกถึงพฤติกรรม โดยมีองค์ประกอบเสริม อันได้แก่ ความอยากรู้ อยากรอง ความคึกคะนอง และสภาพแวดล้อมทางสังคม รวมถึงความกดดันเกี่ยวกับชีวิตของตนเอง และการแสวงหาทางออกในการแก้ปัญหาชีวิต ทำให้เกิดการเลือกทางออก ที่ผิดเนื่องจากขาดทักษะในการจัดการกับชีวิตของบุคคล เป็นสาเหตุสำคัญทำให้บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ในการดำเนินงานป้องกันปัญหายาเสพติด จึงมีแนวคิดมุ่งแก้ปัญหาที่ตัวคนเป็นหลัก โดยการลดโอกาสของคนที่ยังไม่มีปัญหายาเสพติดไม่ให้ทดลองใช้ หรือสัมผัสกับยาเสพติด

- **องค์ประกอบในส่วนของ “ยา”** คือ ปัญหาในด้านการค้าและการแพร่ระบาดของตัวยาเสพติดชนิดต่างๆ โดยในแต่ละพื้นที่จะมีความรุนแรงของปัญหายาเสพติดแต่ละชนิดแตกต่างกัน ซึ่งหากสถานการณ์การค้าและการแพร่ระบาดของยาเสพติดมีมากขึ้นก็จะทำให้พื้นที่หรือขนาดของปัญหามีมากขึ้น ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหายาเสพติดที่มุ่งดำเนินการกับตัวยา จึงเป็นการลดปริมาณยาเสพติดในสังคม โดยจะสกัดไม่ให้ยาเสพติดแพร่ถึงมือผู้ใช้

- **องค์ประกอบในส่วนของ “สิ่งแวดล้อม”** สิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัวคนมีอิทธิพลที่จะผลักดันให้คนหันไปใช้ยาเสพติดได้ โดยสิ่งแวดล้อมต่างๆ ทั้งที่เป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและสิ่งแวดล้อมทางสังคม เช่น แหล่งที่อยู่อาศัยที่มีความแออัดและเสื่อมโทรม เป็นแหล่งมั่วสุมอบายมุข รวมถึงสภาพครอบครัวมีปัญหาเรื่องรายได้และค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากความไม่มั่นคงทางอาชีพ ปัญหาความแตกแยกในครอบครัว การละเมิดสิทธิเด็ก ปัญหาการค้าประเวณี นอกจากนี้ความต้องการการยอมรับจากกลุ่มเพื่อนในโรงเรียน ที่ทำงาน หรือในชุมชน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อระบบความคิดและการกระทำของบุคคล ทำให้เกิดการสร้างค่านิยมเฉพาะแบบซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ล้วนมีส่วนในการโน้มน้าวให้คนในสังคมหันเข้าไปข้องเกี่ยวกับยาเสพติดแทบทั้งสิ้น

ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดให้เกิดผลสำเร็จ จำเป็นที่จะต้องดำเนินการจัดการองค์ประกอบทั้ง 3 ประการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยเฉพาะองค์ประกอบในส่วนของ “คน” นับว่าสำคัญที่สุดในการสร้างให้คนมีภูมิคุ้มกันยาเสพติด เนื่องจากถือเป็นการป้องกันยาเสพติดที่สาเหตุของปัญหา ซึ่งหากคนมีภูมิคุ้มกันยาเสพติดและรู้จักการป้องกันตนเองให้รอดพ้นจากปัญหายาเสพติด ฉะนั้นไม่ว่าจะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีทั้งตัวยาเสพติดหรือสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการติดยาเสพติด บุคคลนั้นก็จะสามารถนำพาตนเองให้รอดพ้นจากปัญหายาเสพติดได้

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานไม่สามารถละเลยองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งหรือมององค์ประกอบทั้ง 3 ประการอย่างแยกส่วนได้ เนื่องจากในองค์ประกอบและโครงสร้างของปัญหาเสพติด ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ครอบครัว ชุมชนและสังคมนั้น สัมพันธ์กันอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้ (เอื้อมเดือน ไชยหาญ, 2542, น.31) การดำเนินงานป้องกันปัญหาเสพติดจึงต้องมององค์ประกอบทั้ง 3 ของปัญหาอย่างเป็นองค์รวม

3. แนวคิดพื้นฐานการป้องกันปัญหาเสพติด

เฮเลน โนวลิส (Nowlis อ้างใน เจษฎา เปรมโต, 2545, น.24-46; วินัย มนัสปัญญากุล, 2544, น.46; สำนักงาน ป.ป.ส., 2541, น.7-8) นักจิตวิทยาชาวอเมริกัน ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันยาเสพติดไว้ 4 รูปแบบ ภายใต้ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบปัญหาเสพติดทั้ง คน ตัวยาและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- **รูปแบบศีลธรรม-กฎหมาย (The Legal-Moral Model)** แนวคิดนี้มองปัญหาเสพติดโดยเน้นความสำคัญที่ตัวยา ซึ่งได้แบ่งแยกเป็นยาเสพติดที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยเสนอให้ออกกฎหมายลงโทษผู้ที่ทำการผลิต ค้าและเสพยาเสพติดที่เป็นอันตรายหรือผิดกฎหมาย และมีความเชื่อว่าถ้ามีการเข้าถึงอันตรายจากยาเสพติดให้มากที่สุดแล้ว จะสามารถช่วยยับยั้งการเสพยาเสพติดได้ นอกจากนี้ยังใช้วิธีการชี้แจงให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับยาเสพติดในด้านกฎหมายและบทลงโทษ และยังเชื่ออีกว่าการลงโทษและการขู่ว่าจะลงโทษ จะช่วยให้คนเกิดความกลัวและไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด

- **รูปแบบสุขภาพอนามัย (The Public Health Model)** แนวคิดนี้มองปัญหาเสพติดทุกประเภททั้งยาเสพติดที่ถูกหรือผิดกฎหมายเป็นเรื่องของสุขภาพอนามัย หรือเป็นเรื่องของโรคภัยไข้เจ็บ จึงทำให้เกิดความคิดที่จะสร้างภูมิคุ้มกันให้กับคนเสียก่อน โดยใช้มาตรการต่างๆ เช่น ใช้วิธีการให้ข่าวสารเกี่ยวกับโทษภัยที่เกิดขึ้นจากการเสพยาเสพติดบางประเภท ตลอดจนอันตรายที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคและสังคม

- **รูปแบบจิตวิทยา-สังคม (The Psycho-Social Model)** แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับตัวคนหรือพฤติกรรมของคนเป็นหลัก จึงควรให้ความสนใจกับเหตุผลและความจำเป็นที่บุคคลต้องเสพยา โดยเสนอแนะให้ดำเนินการให้ข้อมูล ข่าวสารและการศึกษา เพื่อเสริมสร้างเจตคติ ปลูกฝังค่านิยม ความเชื่อและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนไม่ให้ไปเสพยาเสพติด และแนวคิดนี้เกี่ยวข้องกับสังคมในด้านที่ว่า สังคมเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเสพยา ปฏิกริยาต่อการเสพยาและผู้เสพยา จึงเสนอให้ปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลผลักดันให้คนหันไปเสพยาเสพติด ซึ่งรูปแบบนี้เป็น

รูปแบบที่ได้รับความนิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย เพราะเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นการพัฒนาที่ตัวคนและพฤติกรรม (อารีรัตน์ ภู่อิม อ่างใน วินัย มนัสปัญญากุล, 2544, น.46)

- **รูปแบบสังคม-วัฒนธรรม (The Social-Culture Model)** แนวคิดรูปแบบนี้เห็นว่าสิ่งแวดล้อมทางสังคมมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคน จึงมุ่งปรับเปลี่ยนสภาวะแวดล้อมในสังคม เพื่อสร้างสภาวะแวดล้อมที่ลดความกดดัน ส่งผลให้การใช้ยาเสพติดลดน้อยลง

นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันปัญหาเสพติดที่แบ่งการป้องกันยาเสพติดออกเป็น 2 แนวคิดที่สำคัญ ดังนี้ (เจษฎา เปรมโต, 2545, น.23-24; วินัย มนัสปัญญากุล, 2544, น.46-47; อภิชาติ โพธิจันทร์, 2545, น.26-27)

- **แนวคิดการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล (Atomistic Concept)** แนวคิดนี้เชื่อว่าการจะแก้ไขปัญหายาเสพติดได้ จะต้องแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงแต่ละระบบให้ดีขึ้นก่อน โดยในการป้องกันยาเสพติด จำเป็นต้องสร้างหรือเปลี่ยนแปลง “บุคคล” แต่ละคนให้เป็นคนดี มีคุณธรรม จึงทำให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จ โดยมีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงในงานด้านการป้องกันปัญหาเสพติด ดังนี้

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบหลักเหตุผล (Socratic-Rational Model) กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงบุคคล ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีเหตุผล และพร้อมที่จะตอบสนองต่อข่าวสารใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์อยู่เสมอ ซึ่งจะทำให้บุคคลสร้างหรือเปลี่ยนแปลงทัศนคติและส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในที่สุด

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบสังคม-จิตศาสตร์ (Social-Psychological Model) โดยการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคล จะเกิดขึ้นจากอิทธิพลของบรรทัดฐานกลุ่มที่ตนได้ผูกพันอยู่

- **แนวคิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม (Holistic Concept)** แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับ “สภาพแวดล้อม” โดยเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลโดยไม่คำนึงถึงสภาวะแวดล้อมมักทำให้เกิดปัญหาขึ้น ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมให้สอดคล้องและเกื้อหนุนต่อการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล จึงนับเป็นวิธีที่จำเป็นในสังคมที่สลับซับซ้อน โดยมีรูปแบบการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบเสรี (Liberal Model) เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ที่มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Participation) ในกิจกรรมต่างๆ

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบฉบับล้นทันที (Radical Model) เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมแบบฉบับล้น โดยนำหลักจิตวิทยามาใช้ เช่น การปลูกฝังให้คนในชุมชนร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่

4. ระดับการป้องกันปัญหาเสพติด

การป้องกันยาเสพติดสามารถจำแนกระดับได้เป็น 3 ระดับ โดยพิจารณาจากระดับความเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับยาเสพติดของบุคคล โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ (ประเสริฐ ต้นสกุล, 2544, น.85-88; สำนักงาน ป.ป.ส., 2552ก, น.57)

- **การป้องกันขั้นต้น** (Primary prevention) เป็นการดำเนินการป้องกันบุคคลที่ยังไม่เคยใช้ยาเสพติดและยังไม่เริ่มใช้ยาเสพติด ให้สามารถหลีกเลี่ยงจากสภาพปัญหา อันนำไปสู่การเริ่มทดลองใช้ยาเสพติด ด้วยการจัดกิจกรรมให้ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติดและผลกระทบของยาเสพติด ที่มีต่อพฤติกรรมของคน ตลอดจนมุ่งเสริมสร้างกิจกรรมทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อเบี่ยงเบนบุคคล ออกจากการใช้ยาเสพติด

- **การป้องกันระดับที่ 2** (Secondary prevention) การทำกิจกรรมแทรกแซงใดๆ ในช่วงเวลาที่คนได้ทดลองเสพยาเสพติดแล้วและกำลังจะติด จึงเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงในการติดยาเสพติดสูง การจัดกิจกรรมระดับนี้เป็นการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการใช้ยา การให้คำปรึกษา ตลอดจนการเฝ้าระวังรักษาอาการที่ป่วยไข้ที่เป็นผลจากการใช้ยาเสพติด

- **การป้องกันระดับที่ 3** (Tertiary prevention) การดำเนินการในกลุ่มที่ใช้ยาเสพติดเป็นประจำหรือติดยาเสพติด และได้รับการบำบัดรักษาเพื่อหยุดพฤติกรรมและผลร้ายจากการติดยาเสพติดแล้ว จึงจำเป็นต้องดำเนินการป้องกันการติดยาเสพติดซ้ำ (Relapse) ด้วยวิธีการต่างๆ เช่นฟื้นฟูสมรรถภาพจิตใจของผู้ติดยาเสพติด (Rehabilitation) การให้คำปรึกษา (Social Counseling) และอาชีพบำบัด (Vocational Therapy) เป็นต้น

5. มาตรการและแนวทางในการป้องกันปัญหาเสพติด

การป้องกันยาเสพติดเป็นมาตรการในการดำเนินงานระยะยาว เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันในการป้องกันยาเสพติด และเพื่อบรรเทาหรือระงับการทดลองใช้ยาเสพติด โดยมีมาตรการและแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้ (สำนักงาน ป.ป.ส., 2541, น.17-29; United Nations, Economic and Social Council, Commission on Narcotic Drugs, 2001, March 20-29, pp.25-28; UNODC, 2007a, pp.6-10)

- **การให้การศึกษา (Education)** หมายถึง การให้การศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ ทักษะชีวิต ประสพการณ์ ค่านิยม การรับรู้ ความคาดหวังและความเชื่อที่เสริมสร้างและพัฒนาแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมในการใช้ชีวิต ทั้งในระดับตนเอง ครอบครัวและชุมชนได้อย่างมีคุณภาพโดยไม่พึ่งพายาเสพติด ภายใต้อสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่สลับซับซ้อน ซึ่งจำเป็นต้องเริ่มให้การศึกษา ตั้งแต่เด็กเล็ก

- **การบริการสนเทศ (Information)** หรือการให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อป้องกันยาเสพติด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะส่งข่าวสารหรือเนื้อหาข้อมูลที่ต้องการเผยแพร่ไปยังผู้รับสาร โดยถ่ายทอดเนื้อหาผ่านสื่อและช่องทางต่างๆ เช่น สื่อมวลชน สื่อบุคคล สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อแสงเสียง สื่ออิเล็กทรอนิกส์และสื่อพื้นบ้าน เป็นต้น เพื่อให้ผู้รับข่าวสารได้รับข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์ ทางเลือกสำหรับตัดสินใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ยาที่ถูกต้อง การตระหนักถึงโทษพิษภัยของ ยาเสพติด ตลอดจนเสริมสร้างให้เกิดเจตคติที่ดีในชีวิต และเสนอทางเลือกที่จะแก้ปัญหาโดยไม่ พึ่งพายาเสพติด

- **กิจกรรมทางเลือก (Alternative)** เป็นการจัดกิจกรรมเพื่อให้เด็ก เยาวชนและ ประชาชนทั่วไปรู้จักใช้เวลาว่างที่มีอยู่ไปในทางสร้างสรรค์ และเป็นประโยชน์ต่อตนเองและผู้อื่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการด้านต่างๆ ทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและ สติปัญญา ตลอดจนเป็นการส่งเสริมทักษะชีวิต ความสามารถทางสังคม รวมถึงทักษะและ ประสพการณ์ที่ก่อให้เกิดการพัฒนาวินัยในตนเอง ความรับผิดชอบ เกิดความมั่นคงในจิตใจ มีความสำนึกในคุณค่า ความเป็นอิสระ รู้จักการปรับตัวและพึ่งตนเอง ซึ่งกิจกรรมทางเลือกที่ สามารถจัดให้กับเด็กและเยาวชนมีมากมายหลากหลายด้าน ได้แก่ กิจกรรมด้านสุขภาพอนามัย กีฬาและการออกกำลังกาย กิจกรรมด้านจริยธรรม กิจกรรมด้านสังคมและกิจกรรมด้าน สุนทรียภาพ อาทิ ดนตรีและศิลปะ

- **การแทรกแซง (Intervention)** เป็นการจัดกิจกรรมที่ดำเนินการกับผู้ที่มีปัญหา การใช้ยาเสพติดแต่ยังไม่มีอาการติดยาเสพติด หรือผู้มีแนวโน้มที่จะใช้ยาเสพติดเนื่องจากต้อง เผชิญกับปัจจัยเสี่ยงประการต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความช่วยเหลือบุคคลก่อนที่จะใช้หรือ ติดยาเสพติดอย่างแท้จริง โดยการให้ผู้มีปัญหหรือเริ่มใช้ยาเสพติดได้รู้จักตนเองและแสวงหา แนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้ยาเสพติดและปัญหาชีวิตอื่นๆ ปรับเปลี่ยนเจตคติและพฤติกรรม การใช้ยา ทั้งนี้อาจดำเนินการโดยใช้กระบวนการแนะแนว (Counseling)

- **การใช้กลุ่มเพื่อน (Peervention)** เป็นการใช้อิทธิพลของกลุ่มเพื่อน เพื่อให้ชักชวนกันไปในทางที่ถูกต้อง โดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด โดยมีรากฐานและความเชื่อมั่นในความสำคัญของกลุ่มเพื่อนว่ามีอิทธิพล สามารถโน้มน้าว ชักจูงเพื่อนในกลุ่มได้ ซึ่งมาตรการนี้สามารถใช้ได้กับทุกกลุ่มเป้าหมาย

- **การมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมาย (Participation)** ในหลายบริบทกลุ่มเป้าหมายของการป้องกันยาเสพติดโดยเฉพาะเยาวชนถูกมองว่าเป็นประชากรที่มีปัญหา แต่ในทางกลับกันก็ถูกมองว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการป้องกันยาเสพติดด้วยเช่นเดียวกัน จึงควรสร้างความตระหนักในกลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะเยาวชนถึงความสำคัญของปัญหายาเสพติด เพื่อระดมการมีส่วนร่วมของเยาวชน เนื่องจากเยาวชนจะสามารถเข้าถึงและหาหนทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมแก่เยาวชนด้วยกันเองได้

- **การป้องปราม (Deterrence)** เป็นมาตรการที่ดำเนินการกับกลุ่มเสี่ยงที่มีพฤติกรรมการใช้ยาเสพติด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดโอกาสการใช้ยาเสพติด ด้วยการทำให้กลุ่มเสี่ยงมีความเกรงกลัว วิตกกังวล ว่าอาจจะสามารถถูกจับได้ว่าเป็นผู้ใช้ยาเสพติด ตัวอย่างกิจกรรมของมาตรการป้องปราม เช่น การจัดระบบเวรยามเฝ้าระวัง การสุ่มตรวจปัสสาวะ การตรวจค้นและการจัดระบบเฝ้าระวัง เป็นต้น

- **การใช้กลุ่มที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มเป้าหมาย** เช่น ครอบครัวและชุมชน โดยให้สถาบันเหล่านี้ได้เข้ามาร่วมเสริมกำลังในการสื่อสารไปยังกลุ่มเป้าหมายเพื่อการป้องกันปัญหายาเสพติด การดำเนินการต่างๆ ในด้านการป้องกันยาเสพติดจึงจำเป็นต้องค้นหาการมีส่วนร่วมของครอบครัวและชุมชน รวมถึงต้องพัฒนาครอบครัวและชุมชนให้สามารถดูแลและเฝ้าระวังยาเสพติดในกลุ่มเป้าหมายได้

- **การเสริมสร้างความร่วมมือ (Collaboration)** ของบุคคล กลุ่มและองค์กรต่างๆ ร่วมกัน เพื่อร่วมกันดำเนินงานด้านการป้องกันยาเสพติดให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ซึ่งน่าจะบรรลุผลสำเร็จได้มากกว่าการดำเนินการฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงลำพัง โดยระดมความร่วมมือ ผลานการดำเนินงานระหว่างหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ที่มีทักษะและจุดแข็งที่แตกต่างกัน เพื่อร่วมกันเผชิญและดำเนินการป้องกันปัญหาการใช้ยาเสพติด

- **การเสริมสร้างปัจจัยบวกและลดปัจจัยลบ (Protective and Risk Factors)** ที่มีผลต่อการใช้ยาเสพติดของกลุ่มเป้าหมาย เช่น เสริมสร้างพื้นที่หรือสภาพแวดล้อมที่สร้างสรรค์หรือเหมาะสมแก่เด็กและเยาวชนในการทำกิจกรรมที่ดีต่างๆ และลดพื้นที่หรือสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาการของเด็กและเยาวชน

- **มาตรการ/แนวทางเสริม** เป็นมาตรการเสริมหรือสนับสนุนมาตรการหลักในการป้องกันปัญหายาเสพติด เช่น การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและนโยบาย การพัฒนาบุคลากร อาทิต วิทยากรด้านการป้องกันยาเสพติด การวิจัยและการพัฒนาและการพัฒนาระบบสารสนเทศ เป็นต้น

การผสมผสานแนวทางการป้องกันยาเสพติด (Multiple Approach) ถือเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินงาน เนื่องจากไม่มีแนวทางใดแนวทางหนึ่งที่สามารถป้องกันยาเสพติดได้อย่างสมบูรณ์ เพราะปัญหาเสพติดมีสาเหตุมาจากปัจจัยและบริบทที่ซับซ้อน ดังนั้น จึงต้องผสมผสานมาตรการหรือแนวทางการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้การป้องกันยาเสพติดในภาพรวมมีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ รวมถึงต้องกำหนดและจำแนกเป้าหมายในการดำเนินงานให้ชัดเจน (Targeted Approach) โดยต้องคำนึงถึงความแตกต่างและดำเนินการให้เหมาะสมตามลักษณะหรือธรรมชาติของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนต้องดำเนินการอย่างจริงจัง ต่อเนื่องในระยะยาว (Long-term and intensive investments) เนื่องจากทัศนคติและการรับรู้โดยเฉพาะของเด็กและเยาวชนสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องประทับประคองให้เด็กและเยาวชนสามารถพัฒนาและผ่านพ้นช่วงวัยไปได้

6. ยุทธศาสตร์การป้องกันปัญหาเสพติดของสำนักงาน ป.ป.ส.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) ถือเป็นหน่วยงานกลางด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของประเทศ จึงมีบทบาทหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของประเทศ ซึ่งเป็นทิศทางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ ทั้งนี้เมื่อพิจารณายุทธศาสตร์เฉพาะด้านการป้องกันปัญหาเสพติด ในปี พ.ศ. 2552 พบว่ามีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ (ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและสำนักงาน ป.ป.ส., 2551ก)

เป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์ในปี พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้การดำเนินงานด้านการป้องกันเป็นหนึ่งในเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ โดยต้องดำเนินการป้องกันเพื่อมิให้มีปัญหาใหม่เกิดขึ้น เช่น การป้องกันเยาวชนกลุ่มเสี่ยง การป้องกันพื้นที่ ซึ่งได้กำหนดมาตรการและแนวทางการดำเนินงานในด้านการป้องกันการใช้ยาเสพติด ดังนี้

- **การป้องกันในกลุ่มทั่วไป** กำหนดให้ดำเนินการสร้างภูมิคุ้มกันยาเสพติดให้กับเยาวชนและประชาชนทั่วไป สร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันทางสังคมเพื่อเป็นปัจจัยบวกสำหรับการดำเนินงาน สร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรเยาวชนในระดับต่างๆ และสนับสนุนบทบาท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคธุรกิจเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้ หนึ่งในกิจกรรมสำคัญของแนวทางการป้องกันการใช้ยาเสพติดในกลุ่มทั่วไปตามยุทธศาสตร์ คือ การสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการประสานงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดภาคเยาวชน (ศอ.ปส.ย.) ในทุกระดับ และการบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการป้องกันยาเสพติด

- **การป้องกันในกลุ่มที่มีความเสี่ยง** กำหนดให้ดำเนินการสร้างระบบเฝ้าระวังปัญหาควบคุมสถานที่เสี่ยง ระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อดำเนินการดูแล ช่วยเหลือและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของกลุ่มเสี่ยง ให้จังหวัดกำหนดประชากรกลุ่มเสี่ยงในพื้นที่ให้ชัดเจนและจัดทำโครงการอย่างเป็นรูปธรรมในการเข้าถึงครอบครัวของผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

- **การป้องกันยาเสพติดในสถานศึกษา** ให้พัฒนาประสิทธิภาพการค้นหาคำหนดกิจกรรมต่อนักเรียนกลุ่มเสี่ยง การตรวจและป้องปราม การสร้างพื้นที่เชิงบวก การจัดตั้งกลุ่มในสถานศึกษา และการมอบหมายครูอาสาดูแลนักเรียน

จากยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหายาเสพติด ปี พ.ศ. 2552 ของสำนักงาน ป.ป.ส. เห็นได้ว่า ได้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อร่วมกันดำเนินงานป้องกันปัญหายาเสพติด รวมถึงให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ตลอดจนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือขององค์กรภาคเยาวชนและ ศอ.ปส.ย. ในการดำเนินงานป้องกันยาเสพติดในกลุ่มเยาวชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเยาวชนทั่วไป

แนวคิดเกี่ยวกับเยาวชนและองค์กรภาคเยาวชน

แนวคิดการบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะและแนวคิดเครือข่ายความร่วมมือโดยทั่วไปเป็นแนวคิดที่ครอบคลุมความร่วมมือหรือเครือข่ายระหว่างองค์กรในภาคส่วนต่างๆ ทั้งองค์กรภาครัฐ องค์กรสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไรหรือองค์กรภาคธุรกิจเอกชน อย่างไรก็ตามการศึกษาความร่วมมือในการป้องกันปัญหายาเสพติดระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเยาวชน จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับเยาวชนและองค์กรภาคเยาวชน เพื่อให้มีความเข้าใจถึงลักษณะและธรรมชาติของเยาวชน อันเป็นช่วงวัยที่กำลังเปลี่ยนแปลงผ่านจากวัยเด็กไปสู่วัยผู้ใหญ่ ซึ่งอาจมีผลต่อรูปแบบและลักษณะความร่วมมือที่เกิดขึ้นได้ โดยทั้งหมดมีรายละเอียด ดังนี้

1. ความหมายของเยาวชน (Youth)

มีผู้กำหนดนิยามและช่วงอายุของคำว่าเยาวชน (Youth) อย่างหลากหลายตามบริบทของการดำเนินงาน รวมถึงสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่ต่างๆ ดังเช่นต่อไปนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 นิยามว่า เยาวชน หมายถึง บุคคลอายุเกิน 14 ปี บริบูรณ์ แต่ยังไม่ถึง 18 ปี บริบูรณ์ (เบญจ งามนาวากุล, 2551, น.6)

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 5 ระบุว่า “เยาวชน หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปี” ต่อมารัฐบาลได้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้ และประกาศพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ขึ้นบังคับใช้แทน โดยในมาตรา 4 ระบุว่า “เยาวชน หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ถึงยี่สิบห้าปีบริบูรณ์”

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ ได้แบ่งกลุ่มประชากรตามช่วงอายุ และระบุว่า เยาวชน ได้แก่ บุคคลที่มีช่วงอายุระหว่าง 15-25 ปี (สุขุมลย์ โชควัฒนรัตน์, 2550, น.28)

ส่วนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (เบญจ งามนาวากุล, 2551, น.7) ได้นิยามกลุ่มเป้าหมายในความรับผิดชอบของกรมฯ เกี่ยวกับเยาวชน โดย “เยาวชน หมายถึง ผู้ที่มีอายุ ตั้งแต่ 15-25 ปี”

นอกจากการนิยามคำว่า “เยาวชน” ในประเทศไทยที่กำหนดช่วงอายุไม่ตรงกัน และเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลาต่างๆ แล้ว การกำหนดนิยามและช่วงอายุของคำว่า “เยาวชน” ในประเทศต่างๆ ก็มีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างยิ่ง ดังเช่น (Roger, 2008, p.470)

ประเทศมาเลเซีย นิยามว่า เยาวชน คือ บุคคลที่มีอายุระหว่าง 15 ถึง 40 ปี

ประเทศสาธารณรัฐเชค กำหนดว่า เยาวชน คือ บุคคลอายุตั้งแต่ 15 ถึง 30 ปี

และองค์การสหประชาชาติ (United Nation, UN) ได้กำหนดว่า เยาวชน คือ บุคคลอายุตั้งแต่ 15 ถึง 24 ปี

จึงเห็นได้ว่า คำว่า “เยาวชน” เป็นคำที่มีนิยามและกำหนดช่วงอายุอย่างแตกต่างหลากหลาย ทั้งนี้ในบริบทของการป้องกันปัญหาเสพติดก็ได้ให้นิยามคำว่า “เยาวชน” แตกต่างออกไปจากนิยามในบริบทอื่นเช่นเดียวกัน โดยตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาเสพติด ปี พ.ศ. 2551 ได้แบ่งกลุ่มประชากรในช่วงอายุที่คาบเกี่ยวกับเยาวชนออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ประชากรที่มีช่วงอายุ 13-18 ปี ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงสูงต่อปัญหาเสพติด และประชากรที่มีช่วงอายุ 19-24 ปี ซึ่งถือเป็นวัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดมากที่สุดช่วงหนึ่ง (สำนักงาน ป.ป.ส., 2550, น.1) และ

ตามปฏิบัติการ “90 วัน พันภัยยาเสพติด” ได้ระบุว่า หนึ่งในประชากรเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการ คือ กลุ่มเยาวชนอายุไม่เกิน 24 ปี และยังกำหนดอีกว่า “เยาวชนกลุ่มเสี่ยงต่อปัญหาเสพติด” คือ เยาวชนในช่วงอายุระหว่าง 13-18 ปี (ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและสำนักงาน ป.ป.ส., 2551ข, น.4,32)

ดังนั้น พอสรุปได้ว่า “เยาวชน” หมายถึง บุคคลที่กำลังมีช่วงอายุเปลี่ยนผ่านจากวัยเด็ก ไปสู่วัยผู้ใหญ่ โดยการกำหนดว่าช่วงอายุใดเป็นช่วงอายุของเยาวชนขึ้นอยู่กับบริบทต่างๆ ทั้งสังคม วัฒนธรรมและประเด็นต่างๆ ที่สนใจ หรือเป็นการนิยามเชิงปฏิบัติการเพื่อการดำเนินงานในเรื่องต่างๆ

2. มุมมองต่อเยาวชน

มุมมองต่อเยาวชนจะเป็นสิ่งกำหนดถึงนโยบายและการดำเนินงานในด้านต่างๆ เกี่ยวกับเยาวชนว่าจะมีทิศทางเป็นอย่างไร โดยทั่วไปมุมมองหรือแนวคิดที่มีต่อเยาวชนจะมี 2 ด้าน คือ การมองปัญหาเป็นที่ตั้งและการมองคุณค่าเป็นที่ตั้ง ดังนี้

- **มุมมองต่อเยาวชนที่มองปัญหาเป็นที่ตั้ง (Problem-based)** เป็นการมองว่า เยาวชนเป็นวัยที่มีความเสี่ยงและเป็นปัญหา ในการดำเนินงานกับเยาวชนจึงให้ความสำคัญกับพฤติกรรมเสี่ยง โดยเมื่อเกิดผลจากพฤติกรรมเสี่ยงจึงค่อยวางแผนจัดการกับปัญหา ซึ่งการแก้ไข ปัญหาต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ ปัญหาของเยาวชนจึงเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนยากต่อการแก้ไข (สุริยเดว ทรีปาตี, ม.ป.ป., น.6) นโยบายที่ออกมาเกี่ยวกับเยาวชนจึงมุ่งในการปกป้องคุ้มครองเยาวชน (Roger, 2008, p.471)

- **มุมมองต่อเยาวชนที่มองคุณค่าเป็นที่ตั้ง (Positive Youth-based)** แนวคิดนี้เริ่มขึ้นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 เพื่อเป็นแนวคิดที่ด้านการมองเยาวชนในด้านลบ (Kim & Sherman, 2006, p.4) โดยเสนอให้มองว่าเยาวชนเป็นวัยที่มีพลังความคิดสร้างสรรค์และมีศักยภาพมาก การดำเนินงานกับเยาวชนจึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของกิจกรรม มุ่งส่งเสริมคุณภาพของเยาวชนเพื่อเป็นเกราะป้องกันจากภาวะเสี่ยง มองการแก้ไขปัญหาเยาวชนแบบบูรณาการและมีทางออกที่หลากหลายแก่เยาวชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมของชุมชนและครอบครัวถือเป็นสิ่งสำคัญ (สุริยเดว ทรีปาตี, ม.ป.ป., น.6) นโยบายในด้านเยาวชนตามมุมมองนี้จึงมุ่งการพัฒนาและส่งเสริมเยาวชน (Roger, 2008, p.471)

ซึ่งมุมมองต่อเยาวชนที่ยึดคุณค่าเป็นที่ตั้ง ถือเป็นแนวคิดพื้นฐานของการให้เยาวชนได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์การและได้มีส่วนร่วม ได้เข้าร่วม หรือได้เข้ามาร่วมมือ ตลอดจนได้สร้าง

เครือข่ายกับภาคส่วนอื่นๆ ในการดำเนินงานต่างๆ โดยเฉพาะการดำเนินงานเพื่อเยาวชนด้วยตนเอง ทั้งนี้ ถือว่าเยาวชนไม่ใช่เพียงแค่อนาคตของชาติเท่านั้น หากแต่เยาวชนถือเป็นปัจจุบันของประเทศชาติด้วย ดังนั้น ต้องให้เยาวชนได้เข้าร่วมในกิจกรรมและการดำเนินงานต่างๆ เฉกเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของเยาวชนเอง (Nagda, McCoy & Barrett, 2006)

3. องค์ประกอบขององค์การภาคเยาวชน

โดยพื้นฐานขององค์การภาคเยาวชนจะมีองค์ประกอบที่เป็นลักษณะเด่นที่สำคัญดังต่อไปนี้ (สำนักงาน ป.ป.ส., สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด, 2550, น.3-5; สำนักงาน ป.ป.ส.และกรมการพัฒนาชุมชน, 2546, น.2-5)

- **แกนนำเยาวชนที่มีศักยภาพ/ภาวะผู้นำ** องค์การเยาวชนจำเป็นต้องมีเยาวชนที่มีศักยภาพและมีภาวะผู้นำ กล่าวคือ กล้าคิด กล้าทำ กล้าเสนอความคิดเห็น ยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น มีความคิดสร้างสรรค์และมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี เพื่อเป็นแกนนำริเริ่มในการรวมพลังเยาวชนด้วยกันและประสานงานกับองค์กรอื่นๆ เพื่อร่วมกันสนับสนุนการดำเนินงาน โดยแกนนำแต่ละคนควรมีการพบปะกันอย่างสม่ำเสมอ และควรมีบุคคลที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานระหว่างแกนนำด้วยกัน เพื่อความต่อเนื่องและเชื่อมโยงการทำงาน

- **พี่เลี้ยง/องค์การพี่เลี้ยง** ถึงแม้ว่าเยาวชนจะมีพลังและมีแนวคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน แต่เยาวชนก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ไม่สามารถดำเนินงานต่างๆ ได้ตามลำพัง เช่น การขาดประสบการณ์ในการวางแผนและตัดสินใจ การขาดความรู้ในการจัดกระบวนการกิจกรรม เป็นต้น พี่เลี้ยงและองค์การพี่เลี้ยงจึงมีความจำเป็นในการสนับสนุนและให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์การเยาวชน ซึ่งพี่เลี้ยง/องค์การพี่เลี้ยงสามารถมีได้ทั้งในระดับบุคคลหรือหน่วยงานจากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน บุคคล กลุ่มบุคคล ผู้นำท้องถิ่น หรือพระสงฆ์ เป็นต้น ซึ่งบทบาทของพี่เลี้ยง คือ การเติมเต็มในส่วนที่องค์การเยาวชนยังขาด โดยไม่ใช่การครอบงำทางความคิดหรือการชี้นำโดยขาดเหตุผล ใช้อำนาจหน้าที่การทำงานและระดับความอาวุโสในการสั่งการการทำงานควรมีความเท่าเทียมกันในการบริหารจัดการ การแสดงความคิดเห็นไม่ใช่ลักษณะสายการบังคับบัญชา และที่สำคัญพี่เลี้ยงควรเป็นส่วนหนึ่งขององค์การเยาวชน ไม่ใช่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเพียงครั้งคราวเท่านั้น

- **ฝ่ายสนับสนุนการดำเนินงาน** คือ ผู้ที่อยู่นอกเหนือองค์การ แต่ยินดีให้การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การทั้งทางตรงและทางอ้อมในด้านการจัดกิจกรรม งบประมาณ

และการพัฒนาศักยภาพของทีมงานและเยาวชน ตัวอย่างบุคคล กลุ่มหรือองค์กรที่เป็นฝ่ายสนับสนุนการดำเนินงานของเยาวชน เช่น ครอบครัว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่และหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

4. หลักการและแนวคิดพื้นฐานต่อการดำเนินงานขององค์กรภาคเยาวชน

ในการดำเนินงานขององค์กรภาคเยาวชนจะมีหลักการพื้นฐานหรือลักษณะเฉพาะบางประการที่จำเป็นต้องทราบและคำนึงถึง เพื่อให้เข้าใจถึงธรรมชาติของการดำเนินงาน ซึ่งหลักการและแนวคิดที่สำคัญในการดำเนินงานของเยาวชนหรือองค์กรเยาวชน มีดังต่อไปนี้ (Nagda, McCoy & Barrett, 2006, pp.47-48; Zeldin & Macneil, 2006, p.8; International Save the Children Alliance, 2005)

- เยาวชนมีความสนใจดำเนินงานในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของตนเอง เช่นเดียวกับผู้ใหญ่ รวมทั้งมีความเชื่อว่าการกำลังความสามารถของเยาวชนจะสามารถเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ที่ดำเนินการได้ ทั้งนี้ความสนใจและการเข้าร่วมต้องเป็นไปโดยความสมัครใจของเยาวชนเอง

- เยาวชนเป็นกลุ่มคนที่สนใจสาธารณะและชุมชน เนื่องจากเยาวชนเป็นช่วงวัยที่ใส่ใจต่อความกดดันและความนับถือของกลุ่มเพื่อน เยาวชนจึงเชื่อมต่อกับพื้นที่หรือขอบเขตทางสังคม

- เยาวชนเรียนรู้จากการใช้ชีวิต จึงควรให้เยาวชนมีบทบาทหน้าที่ มีสิทธิและมีเสียง โดยผู้ใหญ่ควรเคารพในสิทธิและศักยภาพของเยาวชน โดยเป็นผู้ฟัง ผู้ดูแลและพันธมิตรที่ดีแก่เยาวชน รวมถึงมีความโปร่งใสและจริงใจให้แก่เยาวชน ซึ่งเยาวชนไม่ต้องการแปลกแยกจากผู้ใหญ่ หากต้องการความสนับสนุนและเอื้ออำนวยจากผู้ใหญ่

- เยาวชนควรได้รับความรู้สึกเป็นเจ้าของและเชื่อมต่อกับองค์กรและภารกิจต่างๆ รวมถึงผู้ใหญ่ควรใช้เวลาเพื่อสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับเยาวชน และปรับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม เอื้ออำนวยหรือเป็นมิตรต่อเยาวชน นอกจากนี้ ควรให้โอกาสแก่เยาวชนแต่ละคนแต่ละกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ

- เยาวชนต้องการเป็นส่วนหนึ่งในบทสนทนาที่จริงจังในประเด็นต่างๆ ที่สำคัญ โดยพร้อมที่จะรับฟังและเคารพในสิทธิของเพื่อนเยาวชนและผู้ใหญ่

- เยาวชนต้องการดำเนินการในสิ่งต่างๆ ที่สนใจ ซึ่งเยาวชนอยู่ในช่วงชีวิตที่มีพลังต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงในโลกของเยาวชน ซึ่งหากเยาวชนได้มีโอกาสร่วมมือกับผู้อื่น เยาวชนก็จะมีความพร้อมและสนใจในการเรียนรู้ว่าจะสามารถร่วมมือได้อย่างไร ทั้งนี้การเข้าร่วมของเยาวชนต้องได้รับการปกป้องจากปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้

- เยาวชนไม่ใช่แค่อนาคตของชาติ หากแต่เยาวชนเป็นปัจจุบันที่สำคัญ การให้เยาวชนได้เข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาต่างๆ จะสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงแก้สภาพปัญหาในปัจจุบันและเป็นการเสริมสร้างนิสัยและทักษะการใช้ชีวิตในสังคมหรือสาธารณะของเยาวชน

5. กิจกรรมด้านการป้องกันยาเสพติดขององค์การภาคเยาวชน

โดยทั่วไปกิจกรรมด้านการป้องกันยาเสพติดที่องค์การภาคเยาวชนสามารถมีบทบาทในการดำเนินงานได้ มีดังต่อไปนี้ (สำนักงาน ป.ป.ส., สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหา ยาเสพติด, 2547, น.50-56; 2550, น.27-31)

- **การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์** คือ การดำเนินงานเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ ผ่านสื่อต่างๆ ที่ผลิตโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือผลิตโดยเยาวชนเอง และแสวงหาช่องทางเผยแพร่ตามความสามารถ รูปแบบการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เช่น สื่อสิ่งพิมพ์ หอกระจายข่าว การเป็นวิทยากร รวมถึงเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในการประชุม/เวทีเยาวชน สอดแทรกในกิจกรรมบันเทิงและกิจกรรมค่าย เป็นต้น

- **การรณรงค์ป้องกันยาเสพติด** การรณรงค์ คือ การดำเนินงานที่อาศัยกลวิธีและเครื่องมือที่หลากหลาย เพื่อก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในเชิงสังคม อันนำไปสู่จุดประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความคิด พฤติกรรมของบุคคลตั้งแต่ในระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มไปจนถึงสังคม จากเดิมที่มีความเสี่ยงต่อการเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ให้สามารถหลีกเลี่ยงและป้องกันตนเองและสังคมจากยาเสพติดได้ ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่มีความเฉพาะเจาะจงทั้งในแง่ของเวลา และกลุ่มเป้าหมาย

- **กิจกรรมทางเลือก/กิจกรรมเชิงสร้างสรรค์** คือ การจัดกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ในด้านต่างๆ เพื่อให้เป็นทางเลือกที่ดีแก่เยาวชน แทนการใช้เวลาว่างที่ไม่เป็นประโยชน์หรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด เช่น กิจกรรมด้านกีฬาทั้งการฝึกสอนและแข่งขัน กิจกรรมนันทนาการทั้งด้านดนตรี ศิลปะ และกิจกรรมส่งเสริมอาชีพและการฝึกอาชีพต่างๆ เป็นต้น

- **กิจกรรมทางศาสนา บำเพ็ญประโยชน์และการพัฒนา** เป็นการส่งเสริมให้เพื่อนเยาวชนมีโอกาสร่วมกิจกรรมทางสังคมในด้านบวก ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการนับถือตนเองและเป็นที่ยอมรับจากผู้อื่น ทำให้รู้สึกว่ามีคุณค่าและมีประโยชน์ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างภูมิคุ้มกันยาเสพติดให้กับเยาวชน เช่น กิจกรรมการพัฒนาวัด โรงเรียน หมู่บ้าน/ชุมชน กิจกรรมทางสังคมต่างๆ ทั้งงานบุญ งานวันปีใหม่ งานวันเด็ก หรือปฏิบัติศาสนกิจสำคัญของแต่ละศาสนา เป็นต้น

- **การเฝ้าระวัง/ให้ข้อมูลข่าวสาร** คือ การร่วมเป็นหูเป็นตาแจ้งเบาะแสผู้ที่เกี่ยวข้องในการใช้ยาเสพติดให้แก่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในด้านการบำบัดรักษาและฟื้นฟู และการแจ้งเบาะแสการซื้อขายยาเสพติด ให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานด้านการปราบปราม ทั้งนี้ควรเป็นการให้ข้อมูลในทางลับโดยไม่เปิดเผยตัวผู้แจ้งเบาะแสเพื่อความปลอดภัยของตัวเยาวชนและพี่เลี้ยง รวมถึงครอบครัวของเยาวชนและพี่เลี้ยงด้วย

- **การแทรกแซง ดูแลช่วยเหลือเพื่อนเยาวชนที่เริ่มมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนและมีปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติด** การดำเนินงานช่วยเหลือเพื่อนเยาวชนที่มีปัญหาเป็นเรื่องที่ค่อนข้างซับซ้อน และต้องอาศัยความรู้และทักษะความชำนาญเฉพาะทาง ได้แก่ จิตวิทยาการให้คำแนะนำปรึกษา ด้านการช่วยเหลือและระดับประครองสร้างกำลังใจ ดังนั้น การดำเนินงานจึงจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเป็นผู้ให้คำแนะนำ โดยกิจกรรมนี้จึงควรเริ่มต้นด้วยกิจกรรมเชิงพัฒนาความรู้ความเข้าใจในวิธีการปฏิบัติอย่างถูกต้องก่อน เช่น การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน เป็นต้น จากนั้นจึงดำเนินกิจกรรมช่วยเหลือหรือจัดตั้งทีมช่วยเหลือ เช่น การค้นหาและเข้าถึงเพื่อนที่ต้องการความช่วยเหลือ การให้คำแนะนำปรึกษา การชักชวนโน้มน้าว การหันเหปรับเปลี่ยนกลุ่มทางสังคม การสนับสนุนทางสังคมเพื่อเปลี่ยนแปลงวิถีคิดและพฤติกรรม ประคับประคองให้กำลังใจเพื่อปรับตัวสู่สถานะใหม่และการส่งต่อให้กับผู้ที่สามารถให้ความช่วยเหลือได้หากเกินกำลังความสามารถของตัวเยาวชนเอง

- **การพัฒนาองค์การและเครือข่าย** คือ การพัฒนาศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งในระดับตัวเยาวชน กลุ่ม องค์กรและเครือข่าย ตลอดจนกลุ่ม/องค์กรพี่เลี้ยง เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ สามารถขับเคลื่อนการทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาและเสริมสร้างผู้ปฏิบัติงานที่เป็นแกนนำเยาวชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อทดแทนแกนนำที่เติบโตสู่วัยผู้ใหญ่ หรือก้าวเข้าสู่โลกของอาชีพหรือการทำงาน (สำนักงาน ป.ป.ส., สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด, 2552ก, น.18)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการป้องกันปัญหายาเสพติดระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเยาวชน สามารถแบ่งออกได้เป็นงานวิจัย 2 ด้านหลัก คือ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรในภาคส่วนต่างๆ ซึ่งอาจไม่ใช่ความร่วมมือในประเด็นด้านปัญหายาเสพติด และงานวิจัยในการป้องกันปัญหายาเสพติด

ที่เยาวชนหรือองค์กรภาคเยาวชนได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ซึ่งทั้งหมดมีรายละเอียดดังนี้

1. งานวิจัยด้านการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยความร่วมมือและเครือข่าย

ในการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องในด้านการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยความร่วมมือและเครือข่ายในประเด็นต่างๆ ที่นอกเหนือไปจากประเด็นด้านปัญหาเสถียรภาพ ได้มุ่งเน้นศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรในภาคส่วนต่างๆ โดยทั่วไปไม่เฉพาะแต่องค์กรภาคเยาวชนเท่านั้น

โดยในด้านที่มาหรือการก่อรูปของความร่วมมือ พฤต เอมมานูเอล ไบระหมาน (2552) ได้ศึกษาถึงการสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ำแรงงานทาสบนเรือประมงระหว่างมูลนิธิกระจกเงากับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้กรอบแนวคิดการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ของ Agranoff และ McGuire เป็นกรอบแนวคิดหลักในการศึกษา ซึ่งได้ระบุว่าในการสร้างความร่วมมือมีจุดเริ่มต้นจากมูลนิธิกระจกเงา โดยสามารถแบ่งระยะการสร้างความร่วมมือได้เป็น 3 ช่วง คือ ระยะก่อตัว ระยะตื่นตัวและระยะสร้างความร่วมมืออย่างจริงจัง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาประมาณ 3 - 4 ปี เพื่อให้เกิดความร่วมมืออย่างจริงจัง เนื่องจากในช่วงแรกกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไม่ได้ตื่นตัวในความร่วมมือเท่าใดนัก ทั้งนี้ต่างจากการศึกษาของ กิตติชัย ปัญญาวัน (2548) ที่ได้ศึกษาการเชื่อมประสานเครือข่ายเพื่อการเรียนรู้และปฏิบัติงาน โดยศึกษากรณีเครือข่ายการเสริมสุขภาพจังหวัดแพร่ ซึ่งได้พบว่าการก่อตัวของเครือข่ายการเสริมสร้างสุขภาพจังหวัดแพร่เริ่มจากแกนนำด้านสาธารณสุขจากภาคราชการและได้เชื่อมประสานกลุ่มต่างๆ ในภาคประชาชน เนื่องจากกลุ่มเหล่านี้มีประสบการณ์ทำงานด้วยกันมาก่อน เครือข่ายจึงถือกำเนิดขึ้น นอกจากนี้ ตามการศึกษาของสำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1 - 12 (จุไรรัตน์ พลเลิศ, 2550, น.50-51) ในเรื่องรูปแบบการเสริมสร้างเครือข่ายพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พบว่า เครือข่ายที่เกิดแบบธรรมชาติซึ่งเป็นเงื่อนไขและปัจจัยจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันของคนและกลุ่มต่างๆ ที่ประสบปัญหาคล้ายคลึงกัน ผสมผสานกับองค์ความรู้ วิธีและวัฒนธรรม จะทำให้เครือข่ายมีคุณภาพและต่อเนื่องกว่าเครือข่ายที่เกิดโดยนโยบายของทางราชการ

ต่อมางานวิจัยในด้านการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานของความร่วมมือและเครือข่าย พบว่า การศึกษาของเอมมานูเอล ไบระหมาน (2552) ได้ระบุถึงกิจกรรมในความร่วมมือโดยการดำเนินกิจกรรมส่วนใหญ่มูลนิธิกระจกเงาซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนจะมีบทบาทนำหรือ

บทบาทในเชิงรุกมากกว่ากระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยกิจกรรมในการสร้างความร่วมมือประกอบด้วย 5 กิจกรรม ได้แก่ การดำเนินโครงการจำนวน 2 โครงการ การสัมมนาร่วมกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การสนับสนุนข้อมูลข่าวสาร การปฏิบัติงานภาคสนามและการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย ด้านการศึกษาของกิตติชัย ปัญญาวัน (2548) ตามหัวข้อข้างต้น เครือข่ายการเสริมสร้างสุขภาพจังหวัดแพร่มีการทำงานในเชิงระบบ เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนสุขภาพ โดยใช้ประเด็นด้านสุขภาพเป็นกลไกเชื่อมประสานการทำงาน ซึ่งการประสานกลุ่มต่างๆ ได้ใช้กระบวนการติดต่อสื่อสารและการมีปฏิสัมพันธ์กันเป็นสำคัญ จนทำให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือและเกิดความช่วยเหลือเกื้อกูลในการร่วมปฏิบัติงานกัน ฉะนั้น การติดต่อประสานงานจึงมีความสำคัญสำหรับการดำเนินงานในความร่วมมือและเครือข่าย

ซึ่งในประเด็นการประสานงานนี้ วิจักขณา หุตานนท์ (2545) ได้ศึกษาถึงการประสานงานลักษณะเครือข่ายระหว่างองค์การภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนต่อการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ โดยศึกษาของค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน 13 องค์กร ที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข ในพื้นที่สาธารณสุขเขต 3 - 4 และศึกษาของค์กรภาครัฐ ซึ่งได้แก่ สาธารณสุขจังหวัด จำนวน 7 แห่ง และโรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไป จำนวน 7 แห่ง พบว่ารูปแบบการประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนจะมีรูปแบบแตกต่างกันไปตามปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ที่ตั้งของแต่ละองค์กรและพื้นที่ดำเนินการ รวมถึงปัจจัยด้านนโยบาย การบริหารและกระบวนการทำงาน ความสามารถและความจำเป็นขององค์กรด้านการประสานงาน ตลอดจนปัจจัยด้านปัจเจกบุคคลของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ นอกจากนี้ ตามการศึกษาของ Okamoto (2001) ในด้านกระบวนการความร่วมมือระหว่างองค์กรที่ทำงานด้านเยาวชนกลุ่มเสี่ยงในประเทศสหรัฐอเมริกา จำนวน 8 องค์กร ซึ่งแบ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนจำนวน 6 องค์กร และองค์กรภาครัฐจำนวน 2 องค์กร พบว่า ผู้ปฏิบัติระบุว่า การสื่อสารและการประสานความร่วมมือถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่นำสู่ปัจจัยแห่งความสำเร็จในความร่วมมือ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าองค์ประกอบเหล่านี้มักถูกละเลยและแทนที่ด้วยรูปแบบปฏิสัมพันธ์ในทางลบ เช่น กลัวโทษของค์กรอื่นในด้านความล้มเหลวต่อการดำเนินงานในเยาวชน ไม่ส่งต่อข้อมูล และระงับความร่วมมือก่อนเวลาอันควร เป็นต้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากความกลัวของหน่วยงาน (Agency Fear) ซึ่งเป็นความกลัวในด้านต่างๆ เช่น กลัวที่จะเปลี่ยนแปลง กลัวว่าจะมีการบริหารจัดการ ผู้กำกับหรือผู้สั่งการจำนวนมากหรือเป็นการเพิ่มภาระ

เป็นต้น ซึ่งความกลัวนี้มีสาเหตุมาจากระบบงานที่ยังให้บริการไม่เพียงพอกับสภาพปัญหาที่มีความยุ่งยากซับซ้อน อันเนื่องจากอุปสรรคด้านงบประมาณ

ในด้านความสัมพันธ์ในความร่วมมือมีงานวิจัยที่น่าสนใจ ของ Jones และ Perkins (2006) โดยได้ศึกษาการรับรู้สัมพันธภาพระหว่างเยาวชนและผู้ใหญ่ของโครงการด้านเยาวชนในชุมชน โดยศึกษาผู้มีส่วนร่วมในโครงการจำนวน 108 คน จาก 12 ชุมชน ใน 10 มลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยวัดผลในการรับรู้ 3 ประเด็น คือ การเข้าร่วมของเยาวชน การเข้าร่วมของผู้ใหญ่และปฏิสัมพันธ์ระหว่างเยาวชนและผู้ใหญ่ ซึ่งผลการศึกษา พบว่า เพศหญิงมีการรับรู้ทางบวกมากกว่าเพศชายในทั้ง 3 ประเด็น ผู้เข้าร่วมจากชนบทมีการรับรู้ทางบวกเกี่ยวกับการเข้าร่วมของเยาวชนมากกว่าผู้เข้าร่วมจากในเมือง ผู้เข้าร่วมทั้งหมดในโครงการความร่วมมือที่เยาวชนเป็นผู้นำจะมีการรับรู้ในประเด็นการเข้าร่วมของเยาวชนในทางบวกมากกว่าโครงการความร่วมมือที่ผู้ใหญ่เป็นผู้นำ และการรับรู้เฉพาะของผู้ใหญ่ในโครงการความร่วมมือที่เด็กเป็นผู้นำจะมีการรับรู้ทางบวกในด้านการเข้าร่วมของเยาวชนและปฏิสัมพันธ์ระหว่างเยาวชนกับผู้ใหญ่ มากกว่าผู้ใหญ่จากโครงการความร่วมมือที่มีผู้ใหญ่เป็นผู้นำ ดังนั้น โครงการความร่วมมือที่มีเยาวชนเป็นผู้นำจะก่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีได้มากกว่าความร่วมมือที่ให้ผู้ใหญ่เป็นผู้นำ

และในการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือหรือเครือข่าย ตามการศึกษาของพุดต ेमมานูเอล ไบระหมาน (2552) ชำ้ต้น พบว่า ผลลัพธ์จากความร่วมมือมีทั้งผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ ได้แก่ การสร้างความรู้ความเข้าใจของการดำเนินงานมากขึ้นและการได้ขยายขอบเขตการปฏิบัติงาน และผลลัพธ์ที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ ความเพิกเฉยในการให้ความร่วมมือ โดยเฉพาะในช่วงแรก ความล่าช้าในการให้ความร่วมมือและการขาดความเข้าใจซึ่งกันและกัน

2. งานวิจัยด้านเยาวชนและองค์การภาคเยาวชนในการป้องกันปัญหายาเสพติด

การศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเยาวชนและองค์การภาคเยาวชนในการป้องกันปัญหา ยาเสพติด จะมุ่งเน้นศึกษางานวิจัยที่เยาวชนหรือองค์การภาคเยาวชนได้มีส่วนร่วม เข้าร่วมหรือได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานป้องกันยาเสพติด ซึ่งจากการสำรวจ งานวิจัยที่พบส่วนใหญ่จะเป็น การศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาและการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในกลุ่ม เยาวชน หรือไม่ก็การมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ส่วนการศึกษา ในด้านที่เยาวชนหรือองค์การเยาวชนเข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินงานป้องกันยาเสพติด ส่วนใหญ่ เป็นการศึกษามีส่วนร่วมของเยาวชนในกิจกรรมที่องค์การภาคส่วนต่างๆ ได้จัดให้ เช่น

โรงเรียนหรือชุมชน เป็นต้น โดยยังไม่สามารถพบการศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์การภาครัฐกับองค์การภาคเยาวชน โดยเฉพาะความร่วมมือในด้านการป้องกันปัญหายาเสพติด

โดยในด้านการศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของเยาวชน พบว่า อภิชาติ โพธิจันทร์ (2545) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของเยาวชนในการป้องกันการแพร่ระบาดของยาบ้าในชุมชนแออัดคลองเตย ซึ่งเก็บตัวอย่างเยาวชนในชุมชนแออัดคลองเตย จำนวน 246 ตัวอย่าง พระมหาสมเด็จ สาธิต (2546) ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของนักเรียนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาบ้าในโรงเรียน โดยเก็บข้อมูลจากนักเรียนจำนวน 337 คน จากโรงเรียนวัดไร่ขิงวิทยา จังหวัดนครปฐม เบญจ งามนาวากุล (2551) ได้ศึกษาพัฒนาการและการเข้าร่วมกิจกรรมของเด็กและเยาวชนในศูนย์ใจรัก ตำบลเมืองจาง อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดน่าน และสุพมาลย์ โชควัฒนรัตน์ (2550) ได้ศึกษาการป้องกันยาเสพติดโดยเครือข่ายเยาวชน ซึ่งศึกษาเฉพาะสโมสรวิทยากรเยาวชนในโครงการนำร่อง พื้นที่อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่ โดยผลการศึกษาทั้ง 4 เรื่อง โดยส่วนใหญ่ระบุว่าปัจจัยอายุหรือตัวเยาวชน บรรยากาศหรือสภาพแวดล้อมของครอบครัวมีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วม ส่วนปัจจัยด้านเพศ พบว่า งานวิจัยของอภิชาติ โพธิจันทร์ระบุว่ามีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วม แต่งานวิจัยของพระมหาสมเด็จ สาธิต พบว่า ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วม และปัจจัยด้านกลุ่มเพื่อน พบว่า งานวิจัยของสุพมาลย์ โชควัฒนรัตน์ระบุว่ามีผลต่อการมีส่วนร่วม แต่งานวิจัยของพระมหาสมเด็จ สาธิต กลับพบว่า กลุ่มเพื่อนไม่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของนักเรียน ทั้งนี้ ข้อค้นพบที่แตกต่างกันอาจมาจากบริบทของการศึกษาที่แตกต่างกัน ส่วนตัวแปรอื่นๆ ที่พบว่ามีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ ปัจจัยด้านแหล่งการเรียนรู้และข้อมูลข่าวสารยาบ้าจากผลการศึกษาของอภิชาติ โพธิจันทร์ ปัจจัยด้านระดับชั้นการศึกษา สภาพแวดล้อมของโรงเรียนและชุมชนจากผลการศึกษาของพระมหาสมเด็จ สาธิต และปัจจัยด้านสังคม จากการศึกษาของสุพมาลย์ โชควัฒนรัตน์ นอกจากนี้ สุพมาลย์ โชควัฒนรัตน์ ยังระบุอีกว่าปัจจัยเสริมที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของเยาวชน คือ การสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดโครงสร้างองค์การ และสื่อต่างๆ โดยเฉพาะอินเทอร์เน็ต ส่วนตัวแปรที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วม คือ ระดับการศึกษาและทัศนคติต่อการเสพยาบ้า ซึ่งมาจากการศึกษาของอภิชาติ โพธิจันทร์

ด้านภาพรวมของความร่วมมือ การศึกษาของ อภิชาติ โพธิจันทร์ (2545) พบว่า การมีส่วนร่วมของเยาวชนในชุมชนคลองเตยอยู่ในระดับน้อย ส่วนการศึกษาของพระมหาสมเด็จ สาธิต (2546) พบว่า นักเรียนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง ทั้งด้านการร่วมคิด/ร่วมวางแผน ร่วมกิจกรรมและร่วมประเมินผล เช่นเดียวกับการศึกษาของอังคณา กังสดารพร (2546) ที่ได้ศึกษา

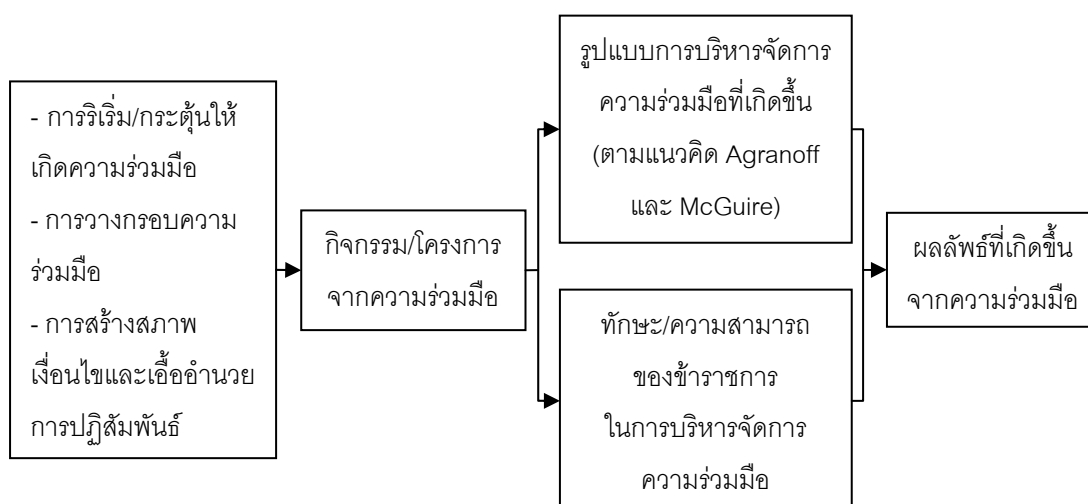
การมีส่วนร่วมของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อพัฒนากิจกรรมการป้องกันยาเสพติดในโรงเรียน โดยศึกษาเฉพาะโรงเรียนขยายโอกาสในสังกัดกรุงเทพมหานคร และพบว่าโดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในกิจกรรมการป้องกันยาเสพติดในระดับปานกลาง

นอกจากนี้ อังคณา กังสดารพร (2546) ยังระบุอีกว่า ลักษณะกิจกรรมที่นักเรียนส่วนใหญ่มีส่วนร่วม คือ การร่วมปฏิบัติ ส่วนการร่วมคิดและร่วมวางแผนนั้น เด็กส่วนใหญ่ยังไม่สามารถริเริ่มเองได้ ทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อเสนอแนะว่านักเรียนทุกคนควรร่วมออกความคิดเห็นในการดำเนินกิจกรรม และ สุขุมาลย์ โชควัฒนรัตน์ (2550) ได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการดำเนินการ คือ การจัดโครงสร้างองค์การเยาวชนให้มั่นคง แน่นหนาและชัดเจน การสนับสนุนอย่างจริงจังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการปรับเปลี่ยนทัศนคติเชิงลบของผู้ใหญ่ที่มีต่อความสามารถของเยาวชน

กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมทั้งแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในด้านการศึกษาความร่วมมือในการป้องกันปัญหาเสพติดระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การภาคเยาวชน สามารถสรุปและสังเคราะห์กรอบแนวคิดสำหรับใช้ในการศึกษา ได้ตามภาพที่ 2.10

ภาพที่ 2.10
กรอบแนวคิดในการศึกษา



จากภาพที่ 2.10 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาความร่วมมือในการป้องกันปัญหา ยาเสพติดระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชน มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. กระบวนการสร้างความร่วมมือ เป็นการพิจารณากระบวนการก่อรูปหรือกระบวนการที่สร้างให้เกิดความร่วมมือ ว่ามีลักษณะเป็นไปอย่างไร โดยมีกระบวนการหลักในการพิจารณา ดังนี้

1.1 การริเริ่ม/กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือ (Activation) คือ การพิจารณาถึงความเป็นมาของความร่วมมือ ตลอดจนการริเริ่ม ผลักดัน ระบุและรวบรวมบุคคลหรือองค์การที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความร่วมมือได้เริ่มก่อเกิดขึ้น

1.2 การวางกรอบความร่วมมือ (Framing) เมื่อบุคคลหรือองค์การตั้งแต่หนึ่งองค์การขึ้นไปได้เริ่มที่จะร่วมมือกันในการดำเนินงานร่วมกัน จำเป็นที่จะต้องวางกรอบความร่วมมือเพื่อร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ เป้าหมาย ภารกิจ ยุทธศาสตร์ กรอบกิจกรรม กฎเกณฑ์ วัฒนธรรม อัตลักษณ์ และระบบการติดต่อสื่อสารสำหรับการดำเนินงานร่วมกันภายใต้ความร่วมมือ ซึ่งทุกฝ่ายในความร่วมมือจำเป็นต้องเจรจาต่อรอง (Negotiation) เพื่อให้เกิดการตกลงยอมรับ (Commitment) ร่วมกันในการวางกรอบความร่วมมือของแต่ละประเด็น

1.3 การสร้างสภาพเงื่อนไขและเอื้ออำนวยการปฏิสัมพันธ์ (Facilitating Interaction) เป็นการเอื้ออำนวยให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในความร่วมมือและสร้างสภาพเงื่อนไขให้เกิดปฏิสัมพันธ์ที่ตีบนฐานของการได้ประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่ายและก่อให้เกิดฉันทามติในข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งประกอบด้วย การสร้างความไว้วางใจ (Trust) การจัดการความแตกต่างทางวัฒนธรรมและการบริหารจัดการความขัดแย้ง

2. กิจกรรม/โครงการจากความร่วมมือ จากกระบวนการสร้างความร่วมมือได้ทำให้ความร่วมมือระหว่างองค์การบังเกิดขึ้น ผลลัพธ์ระหว่างทาง (Immediate Outcomes) โดยทันทีที่ได้จากความร่วมมือ คือ กิจกรรมหรือโครงการที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือ ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงกิจกรรม/โครงการที่เกิดขึ้นว่าเป็นกิจกรรม/โครงการในลักษณะใด มีบุคคล (Actors) ในแต่ละฝ่ายของความร่วมมือเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไร หรือแต่ละฝ่ายมีบทบาทเป็นอย่างไรในแต่ละกิจกรรม/โครงการ ซึ่งจะทำให้ทราบถึงรูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือที่เกิดขึ้น รวมถึงทักษะความสามารถของข้าราชการที่จำเป็นต้องใช้ในการบริหารจัดการความร่วมมือต่อไป

3. รูปแบบการบริหารจัดการความร่วมมือที่เกิดขึ้น (Models of Collaborative Management) คือ การพิจารณารูปแบบความร่วมมือที่เกิดขึ้นตามแนวคิดของ Agranoff และ McGuire (2003) โดยจากกระบวนการสร้างความร่วมมือและจากกิจกรรม/โครงการที่เกิดขึ้น

ได้ส่งผลให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นมีรูปแบบการบริหารจัดการเป็นอย่างไร ภายใต้ 6 รูปแบบตามแนวคิดของ Agranoff และ McGuire เพื่อให้สามารถเข้าใจในปรากฏการณ์ความร่วมมือที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

4. ทักษะ ความสามารถของข้าราชการในการบริหารจัดการความร่วมมือ เป็นการพิจารณาถึงทักษะและความสามารถของข้าราชการที่จำเป็นต้องมีหรือควรมี อันเป็นผลจากการดำเนินงานในกิจกรรม/โครงการภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์การและภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะการดำเนินงานร่วมกับองค์การภาคเอกชน

5. ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือ เป็นการพิจารณาว่าจากกระบวนการสร้างความร่วมมือ กิจกรรม/โครงการ รวมถึงรูปแบบการบริหารจัดการความร่วมมือที่เกิดขึ้น ตลอดจนทักษะ ความสามารถของข้าราชการในการบริหารจัดการความร่วมมือ ได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างไรบ้างในภาพรวมเมื่อเทียบกับจุดประสงค์และกรอบภารกิจหลักที่ทำให้เกิดความร่วมมือ

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ของกรอบแนวคิดทั้งหมด เริ่มจากกระบวนการสร้างความร่วมมือ ตั้งแต่การริเริ่ม/กระตุ้น การวางกรอบความร่วมมือ การสร้างสภาพเงื่อนไขและเอื้ออำนวยการปฏิสัมพันธ์ ซึ่งจากกระบวนการเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ระหว่างทางขึ้น อันได้แก่ กิจกรรม/โครงการบนความร่วมมือระหว่างองค์การ โดยกิจกรรม/โครงการที่เกิดขึ้นเหล่านี้ก็มีผลต่อเนื่องหรือสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการบริหารจัดการ (Model) ที่เกิดขึ้นในความร่วมมือว่ามีรูปแบบในลักษณะใด รวมถึงมีผลให้ข้าราชการที่อยู่ในองค์การระหว่างความร่วมมือ จำเป็นต้องปรับตัวและพัฒนาทักษะความสามารถในการบริหารจัดการความร่วมมือในประการต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานในบริบทความร่วมมือระหว่างองค์การ และในลำดับท้ายสุด กระบวนการสร้างความร่วมมือ กิจกรรม/โครงการ รูปแบบการบริหารจัดการความร่วมมือ และทักษะความสามารถของข้าราชการในการบริหารจัดการความร่วมมือ ทั้งหมดเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ในประการต่างๆ โดยรวมต่อการป้องกันปัญหาเสียดสีในกลุ่มเยาวชนตามจุดประสงค์ในการสร้างความร่วมมือ