

บทที่ 2

กรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เมื่อก้าวถึงการสร้างความร่วมมือ บุคคลทั่วไปต่างเข้าใจร่วมกันว่า เป็นแนวทางของการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือระหว่างองค์การตั้งแต่ 2 องค์การขึ้นไป แต่ในความเป็นจริงแล้ว เมื่อลองเทียบเคียงกับภาษาอังกฤษ สามารถสังเกตเห็นได้ว่า “การสร้างความร่วมมือ” ในภาษาไทยถูกให้คำจำกัดความไว้ 2 ลักษณะด้วยกัน คือ การสร้างความร่วมมือแบบ **Collaboration** และการสร้างความร่วมมือแบบ **Cooperation** โดยแต่ละคำมีนัยยะด้านการบริหารที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การสร้างความร่วมมือแบบ **Cooperation** หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ หรือความขัดแย้งขึ้นก็ได้ ขณะที่การสร้างความร่วมมือแบบ **Collaboration** มีความละเอียดอ่อนกว่า กล่าวคือ เป็นการผนวกเอาองค์การอื่น ๆ ตั้งแต่ 1 องค์การขึ้นไปเข้ามาในระบบการสร้างความสัมพันธ์ หรือระบบพันธมิตร (Partnership) ที่มีเป้าหมาย (Purposive) และเป็นทางการ (Official) หรือเป็นการบริหารที่ต้องมีพันธสัญญา นอกจากนี้ยังรวมถึงการยื่นความช่วยเหลือให้แก่กันและกัน ทั้งนี้การสร้างความร่วมมือแบบ **Collaboration** อาจจะมีความเป็นทางการ (Formal) หรือไม่เป็นทางการ (Informal) ขึ้นอยู่กับการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อใช้ในการเจรจาตกลงซึ่งกันและกัน¹ โดยสามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในประเด็นการสร้างความร่วมมือ (Collaboration)

เนื้อหาในบทนี้ เป็นการนำเสนอกรอบแนวคิด และทฤษฎีที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์การสร้างความร่วมมือระหว่างมูลนิธิกระจกเงา กับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งร่วมกันดำเนินงานเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง นอกจากนี้เนื้อหาของบทยังเป็นการรวบรวมตัวบทกฎหมายว่าด้วยการปกป้องสิทธิ และการให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานบนเรือประมง รวมทั้งรวบรวมงานวิจัยต่าง ๆ ที่ได้ศึกษาประเด็นเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ตลอดจนได้นำเสนอแนวทางการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์การเพื่อพิทักษ์และแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยด้วยเช่นกัน

¹ Robert Agranoff and Michael McGuire, Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003), p. 4.

โดยเค้าโครงของการนำเสนอประกอบด้วย 5 ประเด็นหลัก ได้แก่

1. เครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Networks)
 2. การสร้างความร่วมมือ (Collaboration)
 3. กฎหมายคุ้มครองผู้ใช้แรงงานบนเรือประมง
 4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 5. กรอบการศึกษา
- ทั้งนี้แต่ละประเด็นที่ได้กล่าวมาข้างต้นมีรายละเอียดตามลำดับ ดังต่อไปนี้

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการภาคสาธารณะ เฉกเช่นเดียวกับการบริหารจัดการภาคเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากการตระหนักดีว่า การปฏิบัติงานเพื่อกระจายสินค้าและบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งเพื่อแก้ไขปัญหาที่สังคมต้องเผชิญอยู่ ล้วนไม่สามารถถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กรเพียงคนเดียว หรือองค์การเพียงองค์การเดียวได้อีกต่อไป เนื่องจากสภาพแวดล้อมรอบข้างกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ตลอดจนทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้นเกินกว่าที่ศักยภาพขององค์กรเพียงคนเดียว หรือองค์การเพียงองค์การเดียวจะขึ้นหัตถ์ต่อผู้ใดเพียงลำพัง ทั้งนี้จึงได้มีการนำเสนอแนวคิดการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ขึ้น โดยคาดหวังให้มีการนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทาง และเครื่องมือให้แก่การบริหารจัดการสมัยใหม่

ทว่าก่อนเข้าสู่รายละเอียดของการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ซึ่งผู้ศึกษาได้หยิบยกขึ้นมาเพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์เนื้อหาของภาคนิพนธ์ชิ้นนี้ ผู้ศึกษาดังใจนำเสนอสาระเกี่ยวกับเครือข่าย (Network) พอสังเขปเสียก่อน ทั้งนี้เนื่องจากการเล็งเห็นว่าเครือข่าย (Network) และการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ต่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด่นชัด โดยสามารถสังเกตเห็นได้จากการแสดงทัศนะของ Robert Agranoff ที่ว่า เครือข่ายในการจัดการภาคสาธารณะ คือ การสร้างความร่วมมือซึ่งกันและกัน (Collaborative connections)² นอกจากนี้ยังได้มีการกล่าวเสริมอีกว่า เครือข่ายเป็นดังเค้าโครงแบบต่าง ๆ ของความร่วมมือ (Collaborative bodies)³

² Robert Agranoff, "Inside Collaborative Network: Ten Lessons for Public Managers," *Public Administration Review* (December 2006):56.

³ Ibid., p. 63.

จากทัศนะดังกล่าว สามารถนำมาพิจารณาความสำคัญของเครือข่ายโดยสังเขปได้ดังนี้

เครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Networks)

เครือข่ายถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือ เนื่องจากการเปิดโอกาสให้องค์การต่าง ๆ ได้หันมาดำเนินงานร่วมกัน ตลอดจนแบ่งปันทรัพยากร สร้างความรู้ในด้านต่าง ๆ และค้นพบแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกัน นอกจากนี้การปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้บริบทของเครือข่าย ดังกล่าวล้วนปราศจากการปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชา (Non-hierarchy) แต่กลับเป็นการร่วมกันค้นหาแนวทางการปฏิบัติงาน เป็นต้น⁴

อนึ่งยังได้มีการนำเสนอไว้อีกว่า เครือข่ายเป็นการติดต่อสื่อสาร ตลอดจนเป็นการกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยมีการนำเอาสื่อกลางต่าง ๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ เช่น โทรศัพท์ วิทยุ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ทั้งนี้ผู้เล่นต่าง ๆ ที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมกันภายในเครือข่าย อาจอยู่ในระดับเดียวกัน หรืออยู่ต่างระดับกันก็ได้⁵

โดยทั่วไปแล้วเครือข่ายสามารถจำแนกแบบคร่าว ๆ ได้ 5 ประเภทด้วยกัน ดังภาพ⁶

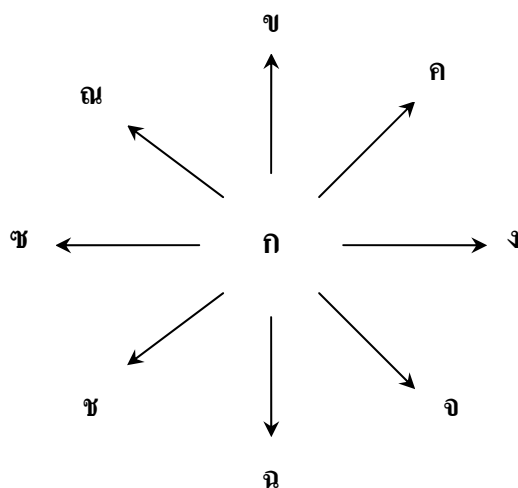
⁴ Robert Agranoff, "Inside Collaborative Network: Ten Lessons for Public Managers," pp. 57-58.

⁵ Paul Starkey, Networking for development (London: International Forum for Rural Transport and Development, 1997), pp. 14-16.

⁶ Ibid., pp. 18-19.

ภาพที่ 2.1

เครือข่ายแบบรวมศูนย์และไม่มี การแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรกลาง



ที่มา คัดแปลงจาก Starkey, 1997, p. 18

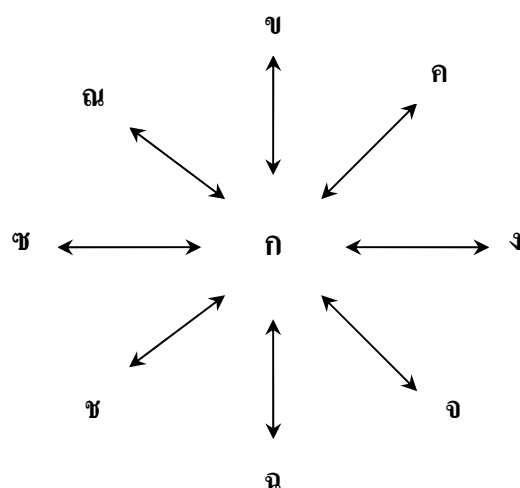
เครือข่ายลักษณะนี้ ได้มีการกำหนดให้องค์กรหลักเพียงองค์กรเดียวอยู่ตรงศูนย์กลาง (Central Secretariat) ซึ่งมีบทบาทในการควบคุม ป้อนข้อมูล ตลอดจนกระจายบริการต่าง ๆ ให้แก่ องค์กรหรือปัจเจกบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่รายล้อม ขณะเดียวกันองค์กรหรือปัจเจกบุคคลเหล่านั้นจะไม่มีโอกาสดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรที่อยู่ ณ จุดศูนย์กลางได้เลย นอกจากนี้เครือข่ายในลักษณะนี้จะไม่ก่อให้เกิดความสับสนใด ๆ ขึ้นระหว่างองค์กรหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมด้วยกันเอง

จากข้อมูลที่ได้นำเสนอมาข้างต้น สามารถสังเกตเห็นได้ว่า ข้อดีของการสร้างเครือข่ายความร่วมมือชนิดนี้ได้แก่ ก่อให้เกิดเอกภาพในการดำเนินการ เนื่องจากมีองค์กรหลักเพียง องค์กรเดียวที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุม ป้อนข้อมูล ตลอดจนกระจายบริการให้แก่ องค์กรและปัจเจกบุคคลอื่น ๆ

ขณะที่ข้อเสียของเครือข่ายชนิดนี้ได้แก่ ขาดการให้ข้อมูลย้อนกลับแก่องค์กรกลาง ขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรและปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อม

ภาพที่ 2.2

เครือข่ายแบบรวมศูนย์แต่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรกลาง



ที่มา คัดแปลงจาก Starkey, 1997, p. 18

เครือข่ายชนิดนี้ยังมีการรวมศูนย์ไว้ที่องค์กรกลางซึ่งมีบทบาทหลักในการป้อนข้อมูลตลอดจนสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ ให้แก่องค์กรหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อม ทว่าสิ่งที่ต่างออกไปจากเครือข่ายลักษณะแรก คือ องค์กรหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมมีโอกาสตอบสนองกลับสู่องค์กรกลาง อย่างไรก็ตามเครือข่ายในลักษณะนี้ยังมีข้อจำกัด คือ องค์กรหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมไม่ได้สร้างความร่วมมือด้วยตนเอง แต่กลับมีบทบาทจำกัดอยู่เฉพาะการรับและส่งข้อมูลกลับไปสู่องค์กรกลางเพียงอย่างเดียว

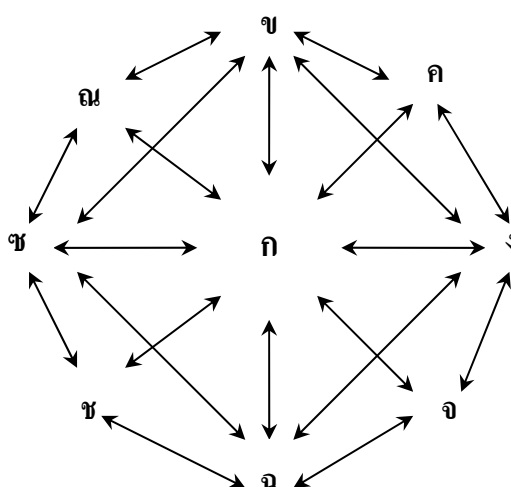
จากข้อมูลข้างต้น สามารถสังเกตได้ว่าเครือข่ายความร่วมมือชนิดนี้ได้ก่อให้เกิดผลดีแก่การปฏิบัติงานดังนี้

1. เกิดเอกภาพในการควบคุม และการอำนวยการเช่นเดียวกับเครือข่ายชนิดแรก เนื่องจากมีองค์กรกลางรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวเพียงองค์กรเดียว
2. เพิ่มการรับรู้ข้อมูลให้แก่องค์กรกลางมากขึ้น เนื่องจากองค์กรและปัจเจกบุคคลที่รายล้อมได้มีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรกลาง ส่งผลให้องค์กรกลางมีความสามารถในการรับรู้ข้อมูลที่เพิ่มมากขึ้น

อนึ่งข้อเสียของเครือข่ายชนิดนี้ คือ การปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างองค์กร และปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมยังไม่เกิดขึ้น ตลอดจนอาจก่อให้เกิดความล่าช้าตามมาได้ เนื่องจากต้องมีการส่งข้อมูลย้อนกลับไปยังองค์กรกลาง

ภาพที่ 2.3

เครือข่ายแบบรวมศูนย์ แต่ขณะเดียวกันก็มีการสร้างเครือข่ายระหว่างกันเอง



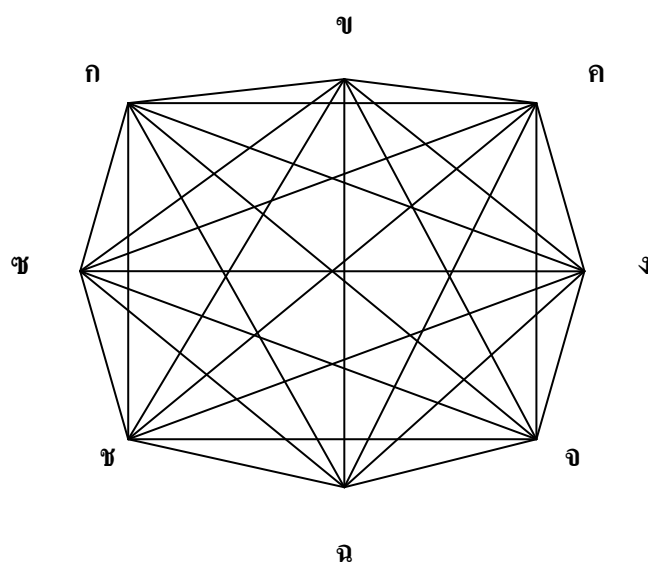
ที่มา คัดแปลงจาก Starkey, 1997, p. 19

การสร้างเครือข่ายเป็นไปในลักษณะบูรณาการมากขึ้น กล่าวคือ ถึงแม้จะมีรูปแบบการจัดวางตำแหน่งที่คล้ายคลึงกับภาพที่ 2.2 เนื่องจากมีองค์กรกลางที่ยังคงเล่นบทบาทเป็นตัวป้อนและรับข้อมูลจากองค์กรหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อม แต่ประเด็นที่แตกต่างออกไปอย่างเห็นได้ชัด คือ องค์กรหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมสามารถติดต่อซึ่งกันและกันได้อย่างอิสระ (แม้อาจจะเป็นไปได้ทั้งหมดก็ตาม) นอกจากนี้องค์กรกลางยังได้รับบทบาทให้เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ให้แก่การเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมด้วย

จากข้อมูลข้างต้น ข้อดีของเครือข่ายการสร้างความร่วมมือชนิดนี้ได้แก่

1. มีผู้คอยอำนวยความสะดวก และป้อนข้อมูลให้แก่องค์กรและปัจเจกบุคคลต่าง ๆ ซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องในเครือข่ายการสร้างความร่วมมือ
2. องค์กรและปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมสามารถดำเนินการติดต่อ สื่อสารซึ่งกันและกันได้โดยไม่ต้องผ่านองค์กรกลางเพียงอย่างเดียว

ภาพที่ 2.4
เครือข่ายสมบูรณ์แบบตามหลักทฤษฎี



ที่มา คัดแปลงจาก Starkey, 1997, p.19

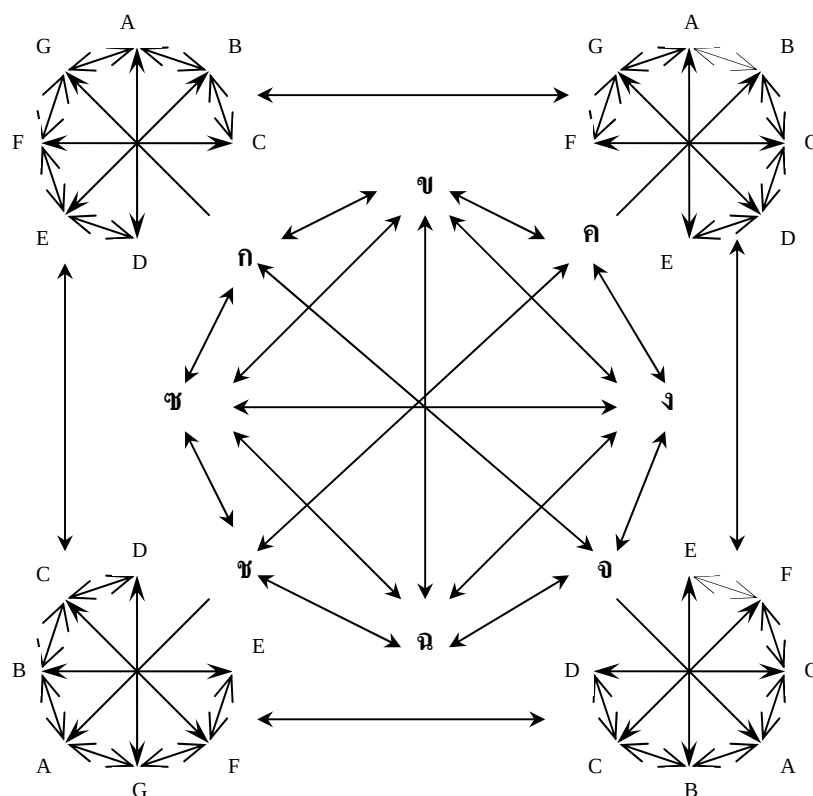
จากภาพสังเกตเห็นได้ว่า องค์กรหรือปัจเจกบุคคลทั้งหมดที่เข้าร่วมมือกันสามารถเชื่อมความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันได้อย่างเสรี โดยปราศจากองค์กรกลางที่จะต้องเข้ามารับบทบาทในการป้อนและรับข้อมูลจากองค์กรหรือปัจเจกบุคคลดังกล่าว ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือซึ่งกันและกัน ทว่าในความเป็นจริงแล้วเครือข่ายในลักษณะนี้อาจจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถึงแม้ว่าตามหลักทฤษฎีถือว่า เครือข่ายที่ปล่อยให้องค์กรหรือปัจเจกบุคคลทั้งหมดสามารถเชื่อมสัมพันธ์กันอย่างอิสระดังภาพมีความสมบูรณ์ (Perfect) เป็นอย่างมากก็ตาม

ทั้งนี้ข้อดีที่สามารถสังเกตได้จากการสร้างเครือข่ายความร่วมมือข้างต้น ได้แก่

1. องค์กรและปัจเจกบุคคลต่าง ๆ ที่เข้าร่วมมือกันสามารถติดต่อซึ่งกันและกันได้อย่างอิสระ
2. ส่งเสริมการปฏิบัติงานที่รวดเร็ว ทันใจ เนื่องจากไม่ต้องพึ่งพาองค์กรกลางในการป้อนข้อมูลต่าง ๆ นานา

ทว่าปัญหาสำคัญสำหรับเครือข่ายชนิดนี้คือ ก่อให้เกิดขึ้นได้ยาก

ภาพที่ 2.5
เครือข่ายแบบการกระจายอำนาจ



ที่มา คัดแปลงจาก Starkey, 1997, p. 19

เครือข่ายชนิดนี้ได้ส่งเสริมให้เกิดการติดต่อสื่อสาร ตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์อย่างอิสระร่วมกันระหว่างองค์กรหรือปัจเจกบุคคลหลัก ๆ เช่นเดียวกับภาพที่ 2.4 กล่าวคือ ได้มีการตั้งเครือข่ายที่ปราศจากบทบาทขององค์กรกลาง ทว่าสิ่งที่เพิ่มเติมเข้ามาและทำให้เครือข่ายชนิดนี้มีคุณลักษณะพิเศษกว่าภาพที่ 2.4 คือ องค์กรหรือปัจเจกบุคคลหลัก ๆ ต่างมีเครือข่ายย่อยของตนเองอยู่ด้วยเช่นกัน โดยบทบาทของเครือข่ายย่อยดังกล่าว คือ รับผิดชอบในการป้อนทรัพยากรต่าง ๆ ที่สามารถเอื้ออำนวยให้การสร้างเครือข่ายหลักสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี อนึ่ง เครือข่ายในลักษณะนี้ถือว่าเป็นเครือข่ายระดับชาติที่มีความกระตือรือร้นอย่างสูง

จากข้อมูลข้างต้น สังเกตได้ว่าเครือข่ายความร่วมมือแบบการกระจายอำนาจสามารถก่อให้เกิดข้อดีดังนี้

1. เสรีภาพและความกระตือรือร้นในการติดต่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยปราศจากองค์การกลางที่จะเข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจดังกล่าว

2. เพิ่มประสิทธิภาพในการได้รับข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน เนื่องจากแต่ละองค์การและปัจเจกบุคคลที่เข้าร่วมมือกันต่างมีแหล่งสนับสนุนของตนเอง

จากรายละเอียดที่ได้นำเสนอมา สามารถสรุปได้ว่าเครือข่ายการสร้างความร่วมมือตามทัศนะของ Starkey ประกอบด้วย 5 ประเภทด้วยกัน คือ (1) เครือข่ายแบบรวมศูนย์และไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์การกลาง (2) เครือข่ายแบบรวมศูนย์แต่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์การกลาง (3) เครือข่ายแบบรวมศูนย์ แต่ขณะเดียวกันก็มีการสร้างเครือข่ายระหว่างกันเอง (4) เครือข่ายสมบูรณ์แบบตามหลักทฤษฎี และ (5) เครือข่ายแบบการกระจายอำนาจ โดยแต่ละประเภทมีลักษณะการปฏิสัมพันธ์ที่ต่างกัน เช่น การต้องรอรับข้อมูลและการบริการจากองค์การกลางเพียงอย่างเดียว หรือการมีเสรีภาพในการติดต่อระหว่างองค์การและปัจเจกบุคคลที่ได้ร่วมมือกันโดยปราศจากองค์การกลาง เป็นต้น

อนึ่งการสร้างเครือข่ายความร่วมมือยังสามารถจำแนกได้อีก 4 ประเภทด้วยกัน ซึ่งได้มีการระบุรายละเอียด รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการปฏิสัมพันธ์ที่ชัดเจนมากกว่าเครือข่ายความร่วมมือ 5 ประเภทที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น โดยมีเนื้อหาดังนี้⁷

1. Informational Network คือ เครือข่ายที่พันธมิตรต่าง ๆ (Partners) ได้เข้าร่วมมือกันเพื่อแลกเปลี่ยนนโยบาย โครงการต่าง ๆ รวมทั้งเทคโนโลยี แนวทางแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ขณะที่การแลกเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติงานอื่น ๆ ยังคงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละองค์การ

2. Developmental Network คือ เครือข่ายที่เปิดโอกาสให้พันธมิตร (Partners) สามารถดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนเทคนิคการทำงานไปพร้อม ๆ กับการส่งเสริมการฝึกทักษะ และให้การศึกษาแก่สมาชิกขององค์การนั้น ๆ เพื่อยกระดับศักยภาพในการปฏิบัติงาน รวมทั้งความสามารถในการนำวิธีแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไปปฏิบัติได้

⁷ Robert Agranoff, "Inside Collaborative Network: Ten Lessons for Public Managers," p. 59.

3. Outreach Network คือ เครือข่ายที่ได้นำเอาวิธีการของ Developmental Network มาประยุกต์ใช้ ตลอดจนมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ร่วมกันกับองค์กรอื่น ๆ เช่นเดียวกัน เพื่อส่งเสริมให้เกิดความชัดเจนแก่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างกัน นอกจากนี้เครือข่ายดังกล่าวยังมีลักษณะที่สำคัญอื่น ๆ อีก กล่าวคือ องค์กรแต่ละองค์กรที่เข้าร่วมมือกันยังคงต้องรับผิดชอบกระบวนการตัดสินใจ และการปฏิบัติงานตามวิธีทางของตนเองอยู่ ถึงแม้ว่าได้มีความพยายามสร้างเครือข่ายให้เกิดขึ้นก็ตาม

4. Action Network คือ เครือข่ายที่ส่งเสริมให้พันธมิตร (Partners) หันมาร่วมมือกันเพื่อปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงานระหว่างองค์กร (Interagency adjustments) ตลอดจนยอมรับการสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการ แล้วตกลงหาแนวทางการปฏิบัติ และการกระจายบริการร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งศักยภาพด้านเทคโนโลยีซึ่งกันและกัน

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เครือข่าย (Network) และการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เพราะฉะนั้นเหตุผลของการหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับเครือข่ายทั้ง 9 ประเภทข้างต้นขึ้นมา คือ เพื่อชี้ให้เห็นว่าเครือข่ายที่มีลักษณะแตกต่างกัน สามารถก่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ที่แตกต่างกันไปด้วย โดยได้มีการพิจารณาว่าปัจจัยที่สามารถทำให้เครือข่ายแต่ละประเภทแตกต่างกัน ได้แก่ วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงาน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่มี เป็นต้น⁸ หนึ่งเนื่องจากผู้ศึกษาได้มุ่งความสนใจไปยังการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) เพียงเท่านั้น เพราะฉะนั้นกรอบแนวคิดที่จะนำมาวิเคราะห์การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) มิใช่เครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Networks) แต่อย่างใด

การสร้างความร่วมมือ (Collaboration)

จากส่วนที่แล้ว สามารถสังเกตเห็นได้ว่า การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ที่เกิดขึ้นภายใต้เครือข่ายชนิดต่างๆ ล้วนมีความเหมือนกัน และแตกต่างกันบ้าง อย่างไรก็ตามหากพิจารณาให้ทองแท้ สามารถกล่าวได้ว่าเครือข่าย (Network) และการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ต้องดำเนินควบคู่ไปด้วยกัน อีกทั้งไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน

⁸ Robert Agranoff, "Inside Collaborative Network: Ten Lessons for Public Managers," p. 63.

ทั้งนี้ได้มีการให้ความหมายแก่การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ไว้ว่า เป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้องค์การต่าง ๆ หันมาปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถทำให้สำเร็จลงไปได้ด้วยศักยภาพขององค์กรเพียงองค์กรเดียว หรือถ้าสามารถทำได้ แต่อาจประสบความสำเร็จได้ยาก⁹ นอกจากนี้ยังได้มีการกล่าวไว้อีกว่า การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ถือเป็นการเข้ามามีบทบาทของผู้เล่นที่หลากหลาย ในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน¹⁰ โดยภายใต้บริบทของการสร้างความร่วมมือ ต้องมีการสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน ตลอดจนร่วมกันหาข้อตกลง (Reacting agreement) มากกว่าเป็นแค่การดำเนินการตัดสินใจ (Decision) เพียงอย่างเดียว ซึ่งการพยายามหาข้อตกลงร่วมกันนั้นควรอยู่บนฐานของการพยายามที่จะสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้น (Consensus-Based) และที่สำคัญที่สุดบทบาทของผู้เล่นแต่ละคนหรือองค์กรแต่ละองค์กรล้วนเป็นไปในลักษณะของพันธมิตร (Partners) ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา (Superior) และผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate)¹¹

จากความหมายที่ได้หยิบยกขึ้นมาข้างต้น สามารถสังเกตเห็นได้ว่าการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ต้องประกอบด้วยประเด็นหลัก ๆ ดังนี้

1. จำนวนของผู้เล่น หรือองค์กรที่เข้าร่วมมือกันต้องมีมากกว่าหนึ่ง
2. มีการสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะของพันธมิตร (Partnership) ระหว่างช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน
3. มีการเรียนรู้ร่วมกัน
4. มีการร่วมกันหาข้อตกลง (Reacting agreement) บนฐานของความสมานฉันท์ (Consensus-based agreement)

ได้มีการนำเสนอเพิ่มเติมว่า การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ที่เกิดขึ้นสามารถพัฒนาและก้าวหน้าต่อไปได้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหลายประการด้วยกัน ประกอบด้วย

⁹ Robert Agranoff and Michael McGuire, Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments, p. 4.

¹⁰ Michael McGuire, "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It," Public Administration Review (December 2006):33.

¹¹ Robert Agranoff, "Inside Collaborative Network: Ten Lessons for Public Managers," p. 59.

1. ต้องเริ่มต้นด้วยการวางเป้าหมายร่วมกัน (Common aims) และมีรายละเอียดที่ชัดเจน หรือมีการแลกเปลี่ยนเป้าหมายซึ่งกันและกัน (Goal Sharing) เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน¹²

2. ต้องมีการไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust)¹³

3. ต้องมีการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ซึ่งกันและกัน ขณะเดียวกันต้องมีการพัฒนาองค์การร่วมด้วย¹⁴ ทั้งนี้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่สามารถนำมาใช้ได้ดังที่ได้นำเสนอมานั้น ยกตัวอย่างเช่น การใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) การประชุมทางไกล (Teleconference) การจัดการฐานข้อมูลร่วมกัน (Web-based geographic information system) ตลอดจนเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจอื่น ๆ (Decision-support Software)¹⁵

4. ต้องมีการเปิดกว้างทางความคิด (Openness) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน ตลอดจนเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเจรจาพูดคุยเกี่ยวกับประเด็นปัญหา รวมทั้งเกี่ยวกับข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่แต่ละคนต้องประสบ¹⁶

5. มีการสร้างปฏิสัมพันธ์ระยะยาวร่วมกัน (Long-term Interaction)¹⁷

¹² Myrna P. Mandell, "Collaboration through Network Structures for Community Building Efforts," *National Civic Review* 90 (2001):280.

Chris Huxham, "Theorizing Collaboration Practice," *Public Management Review* 5 (2003):404.

R. Middel, J. Gieskes and O. Fisscher, "Driving Collaborative Improvement Processes," *Production Planning & Control* 16 (June 2005):374.

Tom Entwistle and Steve Martin, "From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research," *Public Administration* 83 (2005):237.

¹³ Chris Huxham, op. cit., footnote 12, p. 408.

R. Middel, J. Gieskes and O. Fisscher, op. cit., footnote 12.

Tom Entwistle and Steve Martin, op. cit., footnote 12.

¹⁴ R. Middel, J. Gieskes and O. Fisscher, op. cit., footnote 12.

¹⁵ Robert Agranoff, "Inside Collaborative Network: Ten Lessons for Public Managers," p. 61.

¹⁶ R. Middel, J. Gieskes and O. Fisscher, op. cit., footnote 12.

Tom Entwistle and Steve Martin, op. cit., footnote 12.

¹⁷ Myrna P. Mandell, op. cit., footnote 12.

R. Middel, J. Gieskes and O. Fisscher, op. cit., footnote 12.

Tom Entwistle and Steve Martin, op. cit., footnote 12.

1. รูปแบบการสร้างความร่วมมือ

เพื่อพิจารณาการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ในสังคม ให้เห็นเด่นชัดมากยิ่งขึ้น ตลอดจนสามารถดำเนินการอธิบายความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นได้ จึงได้มีการนำเสนอรูปแบบการสร้างความร่วมมือไว้ 6 ประเภทด้วยกัน ซึ่งแต่ละประเภทมีรายละเอียดแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้¹⁸

1.1 Jurisdiction-Based Management Model โดยสาระสำคัญของการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ประเภทนี้ คือ เป็นการเปิดโอกาสให้องค์การจากภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นจากภาครัฐ หรือจากภาคเอกชน (ซึ่งต่างมีเป้าหมายของตนเองเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว) เข้ามาร่วมมือกันเพื่อสร้างให้เป้าหมาย รวมทั้งภารกิจของกลุ่มประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมขึ้นได้ โดยธรรมชาติแล้วการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ชนิดนี้ต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) ตลอดจนมีการแบ่งปันทรัพยากรต่าง ๆ ร่วมกัน เช่น งบประมาณ ข้อมูลผู้เชี่ยวชาญของแต่ละองค์กร เป็นต้น อนึ่งองค์กรต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมมือกัน นอกจากจะต้องมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันแล้ว องค์กรดังกล่าวยังต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนตนเอง เพื่อให้สามารถตอบสนองเป้าหมายที่ได้ร่วมกันกำหนดเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ต้องมีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ร่วมกัน ซึ่งได้แก่ การระบุพันธกิจ การชี้แจงภารกิจ การประเมินสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอก การระบุกลยุทธ์ และการปฏิบัติงาน เป็นต้น และสุดท้ายกิจกรรมที่ถือว่าสำคัญอีกกิจกรรมหนึ่งของการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ประเภทนี้ คือ ต้องจัดให้มีการเจรจาต่อรอง (Bargaining and Negotiation) ระหว่างองค์กรร่วมด้วย

1.2 Abstinence Model เป็นรูปแบบของความพยายามป้องกันตนเองไม่ให้ถูกผนวกเข้าไปในกระบวนการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) กับองค์กรอื่น ๆ โดยอาจมีเหตุผลหลายประการด้วยกัน ดังนี้

1.2.1 ต้องการหลีกเลี่ยงกระบวนการ หรือสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ รวมทั้งถูกระเบียบ และกติกาบางอย่างจากอิทธิพลภายนอก

¹⁸ Robert Agranoff and Michael McGuire, Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments, pp. 48-63.

1.2.2 มีภารกิจอย่างอื่นที่จำเป็นต้องดำเนินการ หรือการต้องรับผิดชอบดูแลการปฏิบัติงานอื่น ๆ

1.2.3 ขาดทรัพยากรที่จำเป็นต่อการสร้างความร่วมมือ หรือขาดศักยภาพที่เพียงพอต่อการเข้ามาเล่นเกมความสัมพันธ์ ตลอดจนต่อการเจรจาต่อรองกับองค์กรอื่น ๆ เป็นต้น

1.2.4 ไม่ต้องการให้ความสัมพันธ์ที่จะเกิดขึ้นตามมากับองค์การภายนอกเข้ามากระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของตนเอง

1.3 Top-Down Model เป็นรูปแบบการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) กับองค์กรที่อยู่ในระดับต่ำกว่า หรืออยู่ในระดับล่างลงไป เนื่องจากต้องประสบปัญหา และอุปสรรคจากการเชื่อมความสัมพันธ์กับองค์กรที่อยู่ในระดับที่เหนือขึ้นไป หรือที่อยู่ในระดับเดียวกัน ทั้งนี้รูปแบบความร่วมมือจะเป็นไปในลักษณะของการเสนองบประมาณ หรือการสนับสนุนทางการเงิน รวมทั้งทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นให้แก่องค์กรระดับล่าง เพื่อกระตุ้นให้องค์การดังกล่าวสามารถดำเนินการปฏิบัติงานตามที่ต้องการได้ อนึ่งภายในความร่วมมือ (Collaboration) รูปแบบนี้ยังมีการออกแบบระเบียบการบางอย่างขึ้นมาเพื่อควบคุมการปฏิบัติงาน หรือกระตุ้นให้องค์การระดับล่างตอบสนองต่อเจตนารมณ์ด้วยเช่นกัน

1.4 Donor-Recipient Model เป็นการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ระหว่างองค์กรที่รับบทบาทเป็นผู้ให้เงินสนับสนุน (Granter) กับองค์กรที่รับบทบาทเป็นผู้รับเงินสนับสนุน (Grantee) โดยทั้งสององค์กรจะดำเนินงานแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน และมีการควบคุมกันเอง (Two-party control) กล่าวคือ องค์กรที่ให้เงินสนับสนุนต้องพึงพาองค์กรที่รับเงินสนับสนุนให้มีการนำจุดประสงค์ของตนเองไปสู่การปฏิบัติ ขณะที่องค์กรที่รับเงินสนับสนุนต้องพึงพาองค์กรที่ให้เงินสนับสนุนทางการเงิน อนึ่งประเด็นที่ทำให้การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) แบบ Donor-Recipient มีความแตกต่างจากการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) แบบ Top-Down อย่างเด่นชัด คือ การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) แบบ Donor-Recipient ปราศจากการควบคุมจากองค์กรที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไป

1.5 Reactive Model คือ การสร้างความร่วมมือแบบครั้งคราว กล่าวคือ บางครั้งองค์กรอาจให้ความร่วมมือเพื่อการปฏิบัติงาน แต่บางครั้งองค์กรอาจไม่ให้ความร่วมมือ โดยประเด็นที่ถูกพิจารณาว่าเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ดังกล่าว ได้แก่

1.5.1 องค์การมีอำนาจอิสระ และบูรณาภาพ (Autonomy and integrity) ที่ทำให้สามารถสร้างขอบเขตขึ้นมาป้องกันตนเองจากอิทธิพลภายนอก หรือจากภัยคุกคามจากภายนอกได้

1.5.2 การรับเอาลักษณะการบริหารจัดการแบบแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายปฏิบัติการ (The old politics-administration dichotomy) ส่งผลให้เกิดการพิจารณาว่าการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์การที่เปรียบเสมือนฝ่ายบริหาร และองค์การที่เปรียบเสมือนฝ่ายปฏิบัติการแลดูเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น และไม่น่าพึงปรารถนา

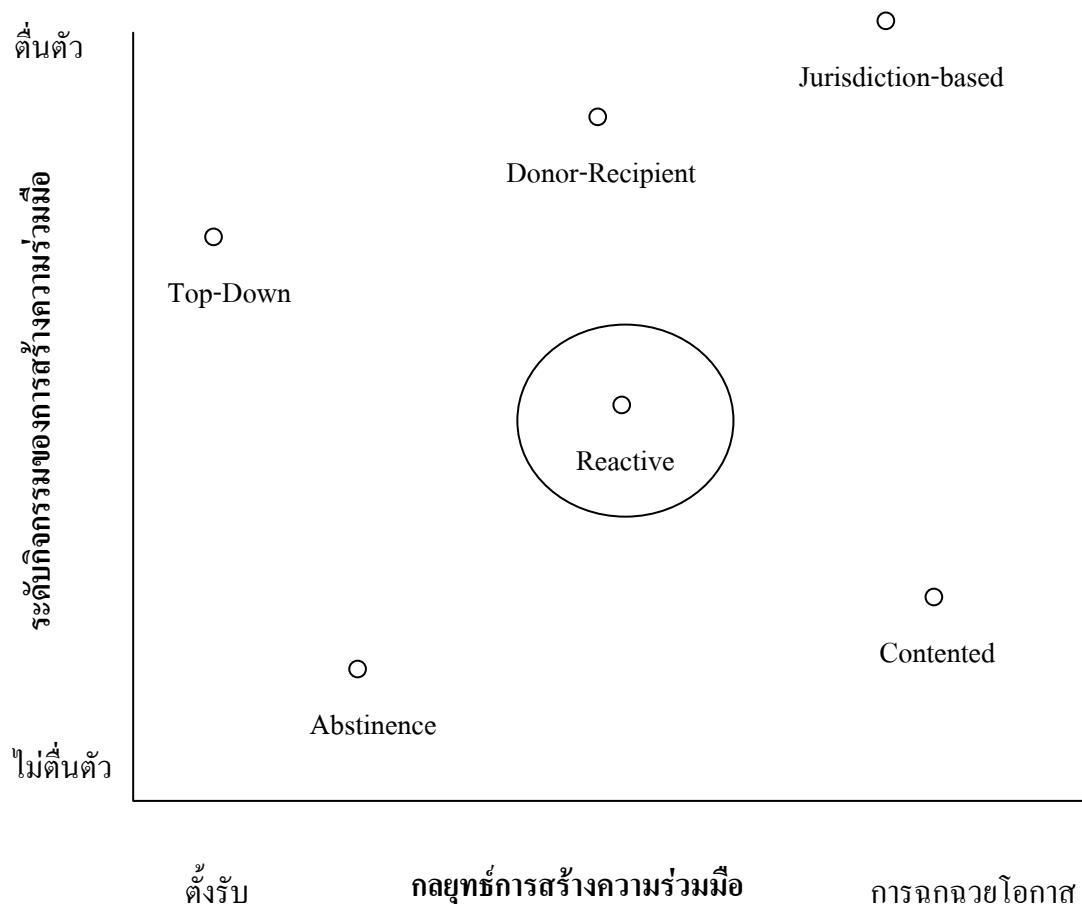
1.5.3 มีการพิจารณาว่ากิจกรรมที่จะเกิดขึ้นจากการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ไม่ได้อยู่ในขอบเขตภารกิจขององค์การ หรือไม่เกี่ยวข้องกับการกิจพื้นฐานที่องค์การต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด

1.5.4 กิจกรรมที่เกิดขึ้น ถูกพิจารณาว่าได้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ และการดูแลขององค์การใดองค์การหนึ่งอยู่แล้ว ดังนั้นการที่จะเข้าไปดำเนินการอีกอาจก่อให้เกิดการทำงานที่ทับซ้อนกันได้ ตลอดจนก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพตามมา

1.6 Contented Model เป็นการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) แบบฉกฉวยโอกาส หรือเป็นการพยายามเก็บเกี่ยวโอกาสที่ดีให้แก่ตนเอง (Opportunistic) กล่าวคือ องค์การบางองค์การอาจสร้างความร่วมมือแต่เฉพาะกับองค์การที่มีแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนมีแผนงานที่สามารถสร้างผลกระทบ และขยายโอกาสที่ดีให้กับตนเองได้เพียงเท่านั้น นอกจากนี้้องค์การดังกล่าวจะพยายามรักษาทุน (Cost) ที่ตนเองจะต้องลงไปให้อยู่ในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

จากรูปแบบของการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ทั้ง 5 ประเภทที่ได้นำเสนอไปข้างต้นสามารถเปรียบเทียบระดับของกิจกรรมที่เกิดขึ้น ตลอดจนกลยุทธ์ที่ได้มีการนำมาใช้เพื่อสร้างความสัมพันธ์ได้ดังนี้

ภาพที่ 2.6
เปรียบเทียบรูปแบบการสร้างร่วมมือ



ที่มา ดัดแปลงจาก Agranoff and McGuire, 2003, p. 45

จากภาพ สามารถสังเกตเห็นว่าการสร้างร่วมมือแบบ Jurisdiction-based เป็นสิ่งที่น่าพึงปรารถนามากที่สุด เพราะนอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้องค์การต่าง ๆ ได้เข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันแล้ว องค์กรเหล่านั้นยังมีความกระตือรือร้นที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันเพื่อสร้างโอกาส รวมทั้งการพัฒนาในหลาย ๆ ด้านให้กับกลุ่มด้วย ขณะที่การสร้างร่วมมือแบบ Abstinence กลับมีลักษณะตรงกันข้าม กล่าวคือ องค์กรไม่มีความกระตือรือร้นที่จะดำเนินการความร่วมมือใด ๆ เลย

สำหรับการสร้างร่วมมือแบบ Contented ปรากฏว่าพยายามที่จะสร้างร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ ภายนอกค่อนข้างต่ำ แต่ทว่าเมื่อจำเป็นต้องสร้างร่วมมือ องค์กรนั้นต้อง

แน่ใจว่ากิจกรรมที่จะเกิดขึ้นสามารถสร้างผลประโยชน์ ตลอดจนขยายโอกาสที่ดีให้กับตนเองได้ในระดับที่น่าพอใจ

ในส่วนของการสร้างความร่วมมือแบบ Top-Down และ Donor-Recipient กิจกรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นล้วนมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับภารกิจขององค์กรที่ขึ้นการสนับสนุนทางการเงินให้ ทั้งนี้ความแตกต่างระหว่างการสร้างความร่วมมือทั้งสอง คือ การยอมรับความร่วมมือแบบ Top-Down หมายถึง การยอมรับที่จะปฏิบัติตามองค์กรที่ทำให้การสนับสนุนทางการเงินด้วยเช่นกัน เนื่องจากองค์กรนั้น ๆ อยู่ในระดับที่สูงกว่า ตลอดจนสามารถบังคับใช้ระเบียบการต่างๆ เข้ามาควบคุม โดยที่องค์กรที่รับเงินสนับสนุนยินดีตอบรับข้อเรียกร้อง (Requirement) เพียงอย่างเดียว ไม่สามารถเจรจาต่อรองใด ๆ ได้แม้ว่าข้อเรียกร้อง (Requirement) นั้น ๆ จะไม่เป็นที่น่าพอใจบ้างก็ตาม ขณะที่การยอมรับความร่วมมือแบบ Donor-Recipient แม้ว่าจะก่อให้เกิดการปฏิบัติงานตามการเรียกร้อง (Requirement) เช่นเดียวกับการสร้างความร่วมมือแบบ Top-Down ก็ตาม แต่การปฏิบัติตามนั้นจะเกิดขึ้นหลังจากได้มีการเจรจาต่อรองร่วมกัน (Negotiation) ระหว่างองค์กรที่ให้เงินสนับสนุน และองค์กรที่ยอมรับเงินสนับสนุน ซึ่งเป็นไปในลักษณะที่ต้นตัวกว่า

สุดท้ายการสร้างความร่วมมือแบบ Reactive มีระดับของกิจกรรมการสร้างสัมพันธ์ ตลอดจนกลยุทธ์ของการสร้างความร่วมมือในระดับปานกลาง กล่าวคือ องค์กรสามารถเลือกที่จะร่วมมือหรือไม่ร่วมมือก็ได้ขึ้นอยู่กับบริบทที่รายล้อม

2. กิจกรรมที่เกิดขึ้นระหว่างการสร้างความร่วมมือ

เมื่อองค์กรต่าง ๆ ได้เข้าร่วมมือกันแล้ว สิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นตามมา คือ กิจกรรมที่ต้องปฏิบัติร่วมกัน ทั้งนี้ได้มีการจำแนกประเภทกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นจากการสร้างความร่วมมือออกเป็น 5 ประเภทด้วยกัน ดังนี้¹⁹

2.1 การแสวงหาข้อมูล (Information Seeking) เหตุผลที่ทำให้เกิดกิจกรรมชนิดนี้ขึ้น เนื่องจากการได้มีการพิจารณาว่าข้อมูลเป็นทรัพยากรที่มีความจำเป็นอีกชนิดหนึ่ง นอกเหนือจากศักยภาพในด้านอื่น ๆ ที่องค์กรแต่ละองค์กรมีอยู่แล้ว เช่น ฐานะทางการเงิน ความชำนาญ และบุคลากร เป็นต้น

¹⁹ Robert Agranoff and Michael McGuire, Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments, pp. 69-85.

โดยประเภทของข้อมูลที่ต้องการแสวงหา ประกอบด้วย ลักษณะพื้นฐาน ตลอดจนการปฏิบัติงานขององค์กรต่าง ๆ การช่วยเหลือทางเทคนิค (Technical Assistance) และการสนับสนุนทางการเงิน ทั้งนี้ผลประโยชน์ที่จะได้รับกลับมาหลังจากมีการพยายามแสวงหาข้อมูลต่าง ๆ นานาคือ ทำให้แนวทางการบริหารมีความกระฉับกระเฉงขึ้น ตลอดจนสามารถสร้างความรู้ความเข้าใจซึ่งกันและกันให้แก่องค์กรที่เข้ามามีส่วนร่วมกัน และสร้างข้อตกลงร่วมกันได้ เป็นต้น

2.2 การแสวงหาการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดความเหมาะสม (Adjustment Seeking) เป็นกิจกรรมที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎ ระเบียบ หรือบางสิ่งบางอย่างภายในองค์กร เพื่อก่อให้เกิดความยืดหยุ่น ตลอดจนสร้างการทำงานที่สอดคล้องกัน ทั้งนี้กิจกรรมชนิดนี้จะเกิดขึ้นได้หลังจากได้มีการสร้างความร่วมมือเพื่อระบุแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันเรียบร้อยแล้ว

2.3 การกำหนดนโยบาย และแผนกลยุทธ์ร่วมกัน (Policymaking and Strategy-Making) เป็นกิจกรรมที่อาจอยู่ในรูปของความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ เช่น การร่วมกันทำข้อตกลง (Agreement) ว่าด้วยการกระจายสินค้าและบริการ อีกทั้งความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ ทั้งนี้กิจกรรมดังกล่าวเป็นวิธีการผนวกเอาองค์กรต่าง ๆ เข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจ เพื่อก่อให้เกิดเป้าหมายที่สอดคล้องกัน

2.4 การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (Resource Exchange) เป็นกิจกรรมที่สามารถเห็นได้เด่นชัดเมื่อมีการระบุเป้าหมายร่วมกันเรียบร้อยแล้ว โดยลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรจะเป็นไปแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือ องค์กรที่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรต้องปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรที่ตั้งใจจะสนับสนุนด้านทรัพยากรอยู่แล้ว ซึ่งบางครั้งสามารถขนานนามบทบาทขององค์กรในลักษณะทั้งสองว่า องค์กรผู้ผลิต (Craftsman) และองค์กรวัตถุดิบ (Raw material) หนึ่งองค์กรต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมกันสามารถปฏิบัติได้ทั้งสองบทบาทในเวลาเดียวกัน²⁰ ทั้งนี้จากกิจกรรมดังกล่าวองค์กรแต่ละองค์กรสามารถได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

2.5 การสร้างโครงการร่วมกัน (Project-based work) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่อาจเกิดขึ้นทั้งในระยะสั้นหรือระยะยาวก็ได้ โดยหลักการแล้ว องค์กรต่าง ๆ จะได้รับโอกาสให้เข้ามามีส่วนกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีอยู่ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค (Technical Assistance) เฉพาะทางร่วมด้วย นอกจากนี้การหยิบยื่นความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับโครงการต่าง ๆ ไม่ว่าจะในระยะสั้น หรือระยะยาวนับเป็นอีกวิธีของการสร้างโครงการร่วมกันด้วย

²⁰ Eugene Bardach, "Developmental Dynamics: Interagency Collaboration as an Emergent Phenomenon," *Journal of Public Administration Research and Theory* 11 (April 2001):152.

โดยผลประโยชน์ที่จะได้รับกลับมา คือ โครงการที่องค์กรต่าง ๆ ได้ร่วมกันสร้างขึ้นมา สามารถถูกขับเคลื่อนไปได้ด้วยดี

จากที่ได้มีการนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) มาข้างต้น ผู้ศึกษาตั้งใจนำหลักการ หรือแนวคิดว่าการสร้างความร่วมมือที่ Agranoff and McGuire ได้นำเสนอไว้ในปี ค.ศ. 2003 มาเป็นกรอบการวิเคราะห์ในภาคินพนธ์ชิ้นนี้ เนื่องจากผู้ศึกษาเล็งเห็นว่า แนวคิดการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ดังกล่าวถูกจำแนกประเภทไว้อย่างละเอียด และเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ได้มีการรวบรวมวิธีการต่าง ๆ ซึ่งถูกนำมาปรับใช้ในการสร้างความร่วมมือตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอย่างชัดเจนและครอบคลุม

กฎหมายคุ้มครองผู้ใช้แรงงานบนเรือประมง

ดังที่ได้กล่าวนำไว้ข้างต้นของบทนี้แล้วว่า ผู้ศึกษาได้ผนวกเอาตัวบทกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้น เพื่อคุ้มครองสิทธิ ตลอดจนปกป้องความมั่นคงในชีวิตของกลุ่มผู้ใช้แรงงานบนเรือประมงเข้ามาด้วย โดยตัวบทกฎหมายดังกล่าวประกอบด้วย (1) ข้อตกลงร่วมระหว่างประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (The International Labour Organization) และ (2) กฎกระทรวงแรงงาน ฉบับที่ 10 ของประเทศไทย ซึ่งว่าด้วยสิทธิที่ถูกจ้างบนเรือประมงควรได้รับระหว่างการทำงาน

อนึ่งผู้ศึกษาได้ดำเนินการหยิบยกตัวบทกฎหมายทั้ง 2 ประเภทขึ้นมา เนื่องจากได้เล็งเห็นว่าประเด็นปัญหาการใช้แรงงานที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ ล้วนเกิดขึ้นบนเรือประมงนอกน่านน้ำที่ถือสัญชาติไทยทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องรับผิดชอบในการปกป้องสิทธิ และให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ใช้แรงงานดังกล่าว รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เหนือเรือที่ถือสัญชาติไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทว่าการดำเนินการที่เกิดขึ้นต้องเป็นไปตามกรอบ บรรทัดฐาน และแนวทางของข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิ และผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานบนเรือประมงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน เนื่องจากประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าวเสมอมา ทั้งนี้รายละเอียดของตัวบทกฎหมายทั้ง 2 ประเภทมีดังต่อไปนี้

1. ข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับการทำประมง (Work in Fishing Convention 2007)²¹

ข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับการทำประมงได้รับการเห็นชอบระหว่างประเทศสมาชิก เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน ปี พ.ศ. 2550 โดยมีจุดประสงค์เพื่อประกันสิทธิ และผลประโยชน์ที่ผู้ใช้แรงงาน²² ควรจะได้รับ เช่น สภาพการทำงานที่เหมาะสม การบริการ อาหาร ที่พัก ตลอดจนการคุ้มครองความปลอดภัย และประกันสุขภาพระหว่างการทำงาน รวมทั้งสิทธิในการรับการรักษายาบาล และสวัสดิการสังคม ทั้งนี้ขอบเขตของข้อตกลงดังกล่าว ครอบคลุมสิทธิ และผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานทุกคน และบังคับใช้กับเรือประมงเพื่อการพาณิชย์ทุกประเภท ทั้งนี้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศสามารถขยายขอบเขตของการคุ้มครองแรงงานได้ในกรณีของเรือประมงที่มีความยาวตั้งแต่ 24 เมตรขึ้นไป (ข้อ 2)

ข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับการทำประมงได้กำหนดไว้ว่า ผู้ใช้แรงงานต้องมีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป ทว่าผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย (Competent authority)²³ สามารถอนุญาตให้ผู้เยาว์อายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปทำงานบนเรือประมงได้ ในกรณีที่ผู้เยาว์คนดังกล่าวไม่ต้องเข้ารับการศึกษาระดับบังคับอีกต่อไป หรืออยู่ในระยะเวลาของการฝึกงานในสาขาการประมง นอกจากนี้ผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายสามารถอนุญาตให้ผู้เยาว์อายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปซึ่งอยู่ในช่วงปิดภาคเรียนทำงานบนเรือประมงได้ แต่ต้องมีการระบุประเภทของงาน เงื่อนไขของการทำงาน ตลอดจน ช่วงเวลาพักผ่อนไว้อย่างชัดเจน อนึ่งในกรณีของงานที่อาจจะกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย จิตใจและความรู้สึก ผู้ใช้แรงงานจะต้องมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ทั้งนี้ห้ามมิให้ผู้เยาว์ที่อายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานบนเรือประมงในช่วงเวลากลางคืน (ข้อ 9)

²¹ ILO, “C188 Work in Fishing Convention,” <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/single.pl?query=012007188@ref&chspec=01>>, 2007.

²² ผู้ใช้แรงงาน หมายถึง ลูกจ้าง หรือนุคคลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพบนเรือประมง ซึ่งรวมถึงบุคคลที่ทำงานอยู่บนเรือประมง และได้รับส่วนแบ่งจากการจับสัตว์น้ำด้วยเช่นกัน ทั้งนี้บุคคลดังต่อไปนี้ไม่ถือว่าเป็นผู้ใช้แรงงานบนเรือประมง (1) คนขับเรือ (2) บุคลากรของกองทัพเรือ (3) บุคคลซึ่งปฏิบัติงานให้กับรัฐบาล และ (4) ผู้ควบคุม ดูแล หรือตรวจตราตามชายฝั่ง (ข้อ 1 (e))

²³ ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐมนตรี หรือนุคลากรซึ่งมีอำนาจตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้สามารถออกกฎ กติกา ระเบียบ ตลอดจนคำสั่งต่าง ๆ แล้วนำไปบังคับใช้ (ข้อ 1 (b))

ระหว่างการทำงาน ผู้ใช้แรงงานจะต้องได้รับโอกาสพักผ่อนที่เพียงพอ และสม่ำเสมอ เพื่อความปลอดภัยและเพื่อสุขภาพ (ข้อ 13 (b)) โดยเรือประมงที่มีขนาดความยาวตั้งแต่ 24 เมตรขึ้นไปต้องมีจำนวนผู้ใช้แรงงานที่เพียงพอ ในกรณีที่เรือประมงออกทะเลนานกว่า 3 วัน ผู้ใช้แรงงานต้องได้รับโอกาสในการพักผ่อนตามเวลาที่กำหนดไว้ดังนี้ 10 ชั่วโมงต่อวัน และ 77 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (ข้อ 14 (a) และ (b)) ทั้งนี้ผู้ประกอบการเรือประมง²⁴ ต้องทำสัญญาจ้างซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรกับผู้ใช้แรงงาน โดยมีการระบุเงื่อนไขของการทำงาน ตลอดจนการใช้ชีวิตที่เหมาะสมเอาไว้ล่วงหน้า ตลอดระยะเวลาที่ผู้ใช้แรงงานต้องใช้ชีวิตอยู่บนเรือประมง (ข้อ 20)

ในส่วนของการรับผิดชอบต่อสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานประเทศสมาชิกแต่ละประเทศต้องดูแลควบคุมให้มีการนำตัวผู้ใช้แรงงานกลับมายังภูมิลำเนา เช่น กรณีที่สัญญาจ้างซึ่งผู้ใช้แรงงานได้ทำไว้กับผู้ประกอบการเรือประมงสิ้นสุดลง ระหว่างระยะเวลาที่ผู้ใช้แรงงานคนดังกล่าวยังคงอยู่ในต่างประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ผู้ประกอบการเรือประมงต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการนำตัวผู้ใช้แรงงานกลับมายังภูมิลำเนา ยกเว้นในกรณีที่ผู้ใช้แรงงานได้กระทำผิดสัญญาจ้างเสียเอง หากผู้ประกอบการเรือประมงปฏิเสธที่จะนำตัวผู้ใช้แรงงานกลับมายังภูมิลำเนา ประเทศเจ้าของสัญชาติของเรือประมงลำนั้น ๆ ต้องทำหน้าที่แทน หลังจากนั้นก็มีสิทธิเรียกเก็บค่าใช้จ่ายคืนจากผู้ประกอบการเรือประมง (ข้อ 21)

สำหรับค่าจ้าง ประเทศสมาชิกต้องออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างที่สม่ำเสมอให้แก่ผู้ใช้แรงงาน เช่น การจ่ายเป็นรายเดือน เป็นต้น (ข้อ 23) นอกจากนี้ภายในกฎระเบียบ ต้องมีการระบุถึงคุณภาพ และขนาดที่พักภายในเรือประมง รวมทั้งมีการควบคุมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม และสอดคล้องกับระยะเวลาของการทำงานบนเรือประมง โดยรายละเอียดภายในกฎระเบียบต้องระบุประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ (ข้อ 26)

1. ควบคุมการต่อเรือประมง หรือการแก้ไขดัดแปลง โดยต้องมีการสร้างที่พักบนเรือลำดังกล่าวด้วยเช่นกัน

²⁴ ผู้ประกอบการเรือประมง หมายถึง เจ้าของเรือประมง บุคคล หรือหน่วยงานที่ขอเช่าเรือประมงจากเจ้าของเรือประมง เพื่อประกอบการจับสัตว์น้ำ ทั้งนี้บุคคลหรือหน่วยงานดังกล่าวต้องยินยอมรับทราบภารกิจ ตลอดจนความรับผิดชอบในฐานะผู้ประกอบการเรือประมงตามที่ได้ระบุไว้ในข้อตกลงฉบับนี้ ยกเว้นว่าจะมีบุคคล หรือหน่วยงานอื่น ยินยอมรับผิดชอบ หรือดำเนินการแทน (ข้อ 1 (d))

2. ควบคุมที่פק และห้องครัวให้อยู่ในสภาพที่ถูกสุขลักษณะ และปลอดภัยต่อสุขภาพ
3. ควบคุมให้มีการสร้างช่องระบายอากาศ เครื่องทำความร้อน เครื่องทำความเย็น ตลอดจนแสงสว่างที่เพียงพอภายในเรือประมง
4. ควบคุมระดับของเสียง และอัตราการสั่นสะเทือนไม่ให้อยู่ในระดับที่มากเกินไป
5. ควบคุมขนาด รูปร่าง ตลอดจนอุปกรณ์ที่ใช้ในการก่อสร้าง เฟอร์นิเจอร์ เครื่องตกแต่งต่าง ๆ ภายในห้องโดยสาร ห้องอาหาร และในพื้นที่อื่น ๆ ของห้องพัก
6. ควบคุมให้มีการติดตั้ง ห้องส้วม ห้องน้ำ เครื่องทำน้ำร้อน และเครื่องทำน้ำเย็นในปริมาณที่เหมาะสม

เพื่อการดำรงชีวิตของผู้ใช้แรงงานบนเรือประมง ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศต้องดำเนินการควบคุมให้มีการกักตุนอาหาร และน้ำดื่มในปริมาณที่เพียงพอ รวมถึงควบคุมคุณภาพของอาหารและน้ำดื่มด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ผู้ประกอบการเรือประมงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดหาอาหารและน้ำดื่ม หรืออาจมีการคำนวณค่าใช้จ่ายดังกล่าวรวมกับเงินค่าจ้างที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้ใช้แรงงาน แต่ต้องมีการระบุเป็นเงื่อนไขในสัญญาจ้างอย่างชัดเจน (ข้อ 27)

เพื่อคุ้มครองสุขภาพและความมั่นคงในชีวิตของผู้ใช้แรงงาน ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศต้องออกกฎ ระเบียบขึ้นมาควบคุมให้มีการติดตั้งอุปกรณ์ เครื่องมือเพื่อการรักษาพยาบาลในปริมาณที่เพียงพอกับจำนวนผู้ใช้แรงงานบนเรือประมงแต่ละลำ รวมถึงบนเรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่ 24 เมตรขึ้นไปด้วยเช่นกัน โดยอุปกรณ์ และเครื่องมือในการรักษาพยาบาลดังกล่าวต้องเพียงพอกับระยะเวลาของการใช้ชีวิตอยู่บนเรือประมง ทั้งนี้ต้องมีคำชี้แจงวิธีใช้อุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเป็นภาษาที่เอื้ออำนวยต่อการรับรู้ ตลอดจนสร้างความเข้าใจให้แก่ผู้ใช้แรงงาน นอกจากนี้เรือประมงแต่ละลำต้องติดตั้งอุปกรณ์สื่อสาร เช่น วิทยุ ดาวเทียม เป็นต้น เพื่อใช้ติดต่อขอคำแนะนำเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล จากผู้เชี่ยวชาญซึ่งอยู่บนฝั่ง ในกรณีที่ผู้ใช้แรงงานได้รับบาดเจ็บ หรือเจ็บป่วยอย่างแสนสาหัส มีสิทธิขอรับการรักษาพยาบาลที่เหมาะสมบนฝั่งได้ (ข้อ 29 และข้อ 30) ถึงแม้ว่ากำลังอยู่ในอาณาเขตของต่างประเทศก็ตาม ทั้งนี้ผู้ใช้แรงงานต้องได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายที่ได้เสียไปในการรักษาพยาบาลแต่ละครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาลที่เกิดขึ้นในทะเล หรือบนฝั่งของต่างประเทศ โดยการรักษาพยาบาลที่เกิดขึ้นดังกล่าว (ซึ่งรวมถึงค่าอุปกรณ์ในการรักษาพยาบาล และค่านำตัวผู้ใช้แรงงานที่เจ็บป่วยกลับภูมิลำเนา) ต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการเรือประมง (ข้อ 38 และข้อ 39)

หนึ่งประเทศสมาชิกแต่ละประเทศต้องจัดให้เรือประมงที่มีขนาดความยาวตั้งแต่ 24 เมตร ขึ้นไป และออกไปทำงานนอกน่านน้ำ ไกลเกินกว่า 200 ไมล์ทะเล (โดยวัดจากเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต) เป็นระยะเวลาเกินกว่า 3 วัน ต้องมีเอกสารซึ่งออกให้โดยผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย โดยเอกสารดังกล่าวมีอายุใช้งานไม่เกิน 5 ปี (ข้อ 41) ในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าเรือประมงลำใดมีสภาพที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนไม่ก่อให้เกิดความปลอดภัยระหว่างการทำงาน ประเทศเจ้าของสัญชาติของเรือประมงลำดังกล่าวต้องดำเนินการตรวจสอบทันที โดยผู้ที่สามารถยื่นคำร้องต่อประเทศเจ้าของสัญชาติของเรือประมงได้ ได้แก่ ประเทศเจ้าของน่านน้ำที่เรือลำดังกล่าวได้เข้าไป ผู้ใช้แรงงาน สมาพันธ์แรงงาน และองค์การต่าง ๆ เป็นต้น (ข้อ 43)

จากเนื้อหาของข้อตกลงเกี่ยวกับการทำประมงระหว่างประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศข้างต้น เห็นได้ว่าการให้ความสำคัญกับผู้ใช้แรงงานบนเรือประมงเป็นอย่างมาก โดยสามารถแยกเป็นประเด็นหลัก ๆ ได้ดังนี้

1. อายุขั้นต่ำของผู้ใช้แรงงาน ต้องไม่ต่ำกว่า 16 ปี หรือในกรณีที่การปฏิบัติงานบนเรือประมงเสี่ยงต่อสุขภาพ สภาพจิตใจของผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนในกรณีที่เป็นการปฏิบัติงานในช่วงเวลากลางคืน อายุขั้นต่ำของผู้ใช้แรงงานต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปี หนึ่งผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายสามารถอนุญาตให้ผู้เยาว์อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีทำงานบนเรือประมงได้เช่นเดียวกันแต่ต้องอยู่ในกรณีพิเศษ

2. การทำสัญญา ต้องเป็นลายลักษณ์อักษร และระบุเงื่อนไขของการทำงานไว้อย่างชัดเจน

3. สวัสดิการที่ผู้ใช้แรงงานบนเรือประมงควรได้รับ ประกอบด้วย

3.1 การพักผ่อน ต้องไม่ต่ำกว่า 10 ชั่วโมงต่อวัน และ 77 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ในกรณีที่ผู้ใช้แรงงานต้องทำงานบนเรือประมงเกินกว่า 3 วัน

3.2 การนำตัวกลับภูมิลำเนาในกรณีที่ตกค้างอยู่ในต่างประเทศ เช่น ในกรณีที่สัญญาได้สิ้นสุดระหว่างที่ผู้ใช้แรงงานยังคงอยู่ในต่างประเทศ หรือในกรณีที่ลูกจ้างได้รับบาดเจ็บสาหัส เป็นต้น โดยผู้ประกอบการเรือประมงต้องออกค่าใช้จ่ายเพื่อนำตัวผู้ใช้แรงงานกลับยังภูมิลำเนา หรือประเทศเจ้าของสัญชาติของเรือประมงดำเนินการแทน แล้วเรียกเก็บเงินชดเชยจากผู้ประกอบการภายหลัง

3.3 ที่พักต้องได้มาตรฐาน และต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เช่น ห้องครัว ห้องน้ำ ห้องส้วม ช่องระบายอากาศ เครื่องทำความร้อน เครื่องทำความเย็น เครื่องทำน้ำร้อน เครื่องทำน้ำ

เย็น นอกจากนี้ต้องมีการควบคุมระดับของเสียง รวมทั้งการสัมผัสเทือนบนเรือประมงแต่ละลำด้วยเช่นกัน

3.4 อาหาร และน้ำดื่ม ต้องมีการกักตุนไว้ในปริมาณที่เพียงพอ และถูกสุขลักษณะ โดยผู้ประกอบการเรือประมงต้องรับผิดชอบในการจัดซื้อจัดหา

3.5 การรักษาพยาบาล กล่าวคือ บนเรือประมงแต่ละลำต้องมีอุปกรณ์ปฐมพยาบาล รวมทั้งยารักษาโรคในปริมาณที่เพียงพอ ตลอดจนติดตั้งวิทยุสื่อสาร และดาวเทียมเพื่อใช้ในการติดต่อ ขอคำแนะนำจากแพทย์บนฝั่ง นอกจากนี้ผู้ใช้แรงงานสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลบนฝั่งได้ซึ่งต้องได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายจากผู้ประกอบการเรือประมงภายหลัง

4. ค่าจ้าง ต้องจ่ายอย่างสม่ำเสมอ เช่น จ่ายเป็นรายเดือน เป็นต้น

5. ช่วงระยะเวลาของการคุ้มครองแรงงานบนเรือประมง คือ ตั้งแต่ 3 วันเป็นต้นไป

6. ระยะทางที่เรือประมงได้ออกไปนอกน่านน้ำ และผู้ใช้แรงงานยังได้รับความคุ้มครอง คือ ไกลเกินกว่า 200 ไมล์ทะเล (โดยวัดจากเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต)

7. การตรวจสอบ ต้องมีการดำเนินการทันทีเมื่อมีการร้องเรียนและแจ้งมายังประเทศเจ้าของสัญชาติของเรือประมงลำนั้น ๆ โดยผู้แจ้งอาจจะเป็นประเทศเจ้าของน่านน้ำ ผู้ใช้แรงงาน สหภาพแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การตรวจสอบ เรือประมงแต่ละลำต้องดำเนินการจดทะเบียน และมีเอกสารที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเอกสารดังกล่าวมีอายุการใช้งานไม่เกิน 5 ปี

เงื่อนไขทั้ง 7 ประการที่ได้สรุปมาข้างต้น ผู้ศึกษาได้นำมาประกอบการพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายคุ้มครองแรงงานบนเรือประมงของประเทศไทย เพื่อขอขอบเขตการให้ความคุ้มครองด้านสิทธิ และผลประโยชน์ซึ่งผู้ใช้แรงงานบนเรือประมงที่ถือสัญชาติไทยควรได้รับ

2. กฎหมายคุ้มครองแรงงานบนเรือประมงของประเทศไทย²⁵

กฎหมายคุ้มครองแรงงานบนเรือประมงของประเทศไทย ได้ถูกบัญญัติขึ้นในรูปของกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

²⁵ “กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2541),” ใน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฉบับสมบูรณ์ 2551, รวบรวมโดย ฝ่ายวิชาการสุตรไพศาล (กรุงเทพมหานคร: สุตรไพศาล, 2551), น. 51-54.

โดยได้มีการระบุว่า ลูกจ้างบนเรือประมงต้องมีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป หรือตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป แต่ต้องเป็นไปในกรณีที่บิดา หรือมารดา หรือผู้ปกครองของผู้เยาว์ซึ่งมีอายุ 15 ปีร่วมทำงานบนเรือประมงลำนั้นด้วย หรือได้มีหนังสือยินยอมให้สามารถทำงานบนเรือประมงได้ (ข้อ 4) ทั้งนี้ นายจ้าง²⁶ ต้องจัดทำทะเบียนลูกจ้าง²⁷ ตลอดจนเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง และค่าทำงานในวันหยุดเป็นภาษาไทย และเก็บไว้ ณ สถานที่ทำงานของนายจ้าง เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานตรวจแรงงานในการตรวจสอบต่อไป (ข้อ 5 และข้อ 6) โดยข้อมูลที่ต้องระบุไว้ในเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง และค่าทำงานในวันหยุด อย่างน้อยต้องประกอบด้วย ชื่อตัวและชื่อสกุลของลูกจ้าง ตำแหน่งหน้าที่ในงานประมงทะเล และอัตราค่าจ้าง ค่าทำงานในวันหยุด รวมทั้งผลประโยชน์อื่น ๆ ที่นายจ้างได้ตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้าง หลังจากนั้นลูกจ้างลงลายมือชื่อในเอกสาร (ข้อ 6 (1) (2) (3))

สำหรับวิธีการจ่ายค่าจ้างและค่าทำงาน กระบวนการต้องเป็นไปอย่างถูกต้อง และสม่ำเสมอตามกำหนดเวลาที่ได้วางไว้ เช่น รายวัน รายเดือน เป็นต้น (ข้อ 8) ทว่าในกรณีที่นายจ้างผัดนัดในการจ่ายค่าจ้าง และค่าทำงานในวันหยุด นายจ้างจำเป็นต้องจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ลูกจ้างในระหว่างผัดนัดเป็นจำนวนร้อยละสิบห้าต่อปี ทั้งนี้ถ้านายจ้างจงใจผัดนัด เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดจ่ายเงินเป็นจำนวนเจ็ดวัน นายจ้างต้องจ่ายเงินเพิ่มให้ลูกจ้างร้อยละห้าของเงินที่ค้างชำระทุก ๆ เจ็ดวัน (ข้อ 9)

นอกจากนี้นายจ้างต้องจัดวันหยุดประจำปีไว้ให้ลูกจ้าง เป็นจำนวนทั้งสิ้น 30 วันต่อปี โดยภายในวันหยุดดังกล่าว ลูกจ้างต้องมีโอกาสได้รับค่าจ้างด้วยเช่นกัน ทว่าในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดประจำปี นายจ้างต้องจ่ายเงินค่าทำงานให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของค่าจ้างในช่วงเวลาปกติ (ข้อ 10)

²⁶ “นายจ้าง” หมายความว่ารวมถึง เจ้าของเรือประมงซึ่งใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้เรือ ประมงนั้นทำงานประมงทะเลเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์กัน แต่มิได้หมายความว่ารวมถึงเจ้าของเรือประมงซึ่งให้ผู้อื่นเช่าเรือประมงเพื่อประกอบกิจการโดยตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย (ข้อ 3)

²⁷ “ลูกจ้าง” ใน มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

เมื่อลูกจ้างเจ็บป่วย มีสิทธิลาป่วยจากการทำงานได้ ทั้งนี้ระหว่างช่วงเวลาของการลาป่วยดังกล่าว นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในอัตราที่เท่ากับช่วงเวลาของการทำงาน ทว่าการลาป่วยต้องไม่เกิน 30 วันต่อปี (ข้อ 11)

ในกรณีที่ลูกจ้างตกค้างในต่างประเทศ อันมีสาเหตุมาจากการประสบอุบัติเหตุจนส่งผลให้เรืออับปาง หรือไม่สามารถใช้การได้ ลูกจ้างประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยจากการทำงาน นายจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างโดยลูกจ้างไม่ยินยอม ตลอดจนสัญญาจ้างครบกำหนดในระหว่างเวลาที่ลูกจ้างทำงานอยู่ในที่อื่น ซึ่งไม่ใช่สถานที่ทำสัญญาจ้าง นายจ้างจำเป็นต้องออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับภูมิลำเนาของลูกจ้าง (ข้อ 13)

จากกฎกระทรวงที่ได้นำเสนอมาข้างต้น สังเกตเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้มีการรับรองสิทธิของลูกจ้างบนเรือประมงไว้เป็นอย่างดี ทว่ากฎกระทรวงดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องอยู่สองประการด้วยกัน กล่าวคือ ไม่สามารถบังคับใช้กับงานประมงที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 20 คน และไม่สามารถบังคับใช้กับเรือประมงที่ออกนอกราชอาณาจักรติดต่อกันเกินระยะเวลา 1 ปี (ข้อ 2 (1) (2)) ทั้งนี้เนื้อหาที่ได้นำเสนอข้างต้น สามารถสรุปออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. อายุขั้นต่ำของผู้ใช้แรงงานบนเรือประมง ต้องไม่ต่ำกว่า 16 ปี หรืออาจมีการยกเว้นให้ผู้เยาว์อายุตั้งแต่ 15 ปี ทำงานบนเรือประมงได้ แต่ผู้ปกครองของผู้เยาว์คนดังกล่าวต้องทำงานบนเรือประมงด้วย หรือออกหนังสือยินยอมให้ผู้เยาว์คนดังกล่าวสามารถทำงานบนเรือประมงได้

2. สัญญาจ้างงานต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องระบุเงื่อนไขการทำงาน วันหยุด ตลอดจนค่าจ้างไว้อย่างชัดเจน

3. สวัสดิการที่ผู้ใช้แรงงานควรได้รับ

3.1 การพักผ่อน ซึ่งอยู่ในรูปของวันหยุดประจำปี จำนวนทั้งสิ้น 30 วันต่อปี

3.2 การนำตัวกลับภูมิลำเนาในกรณีที่ตกค้างอยู่ในต่างประเทศ เช่น ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุเรืออับปาง ผู้ใช้แรงงานบาดเจ็บ หรือสัญญาสิ้นสุดลงในขณะที่ผู้ใช้แรงงานยังคงอยู่ในต่างประเทศ เป็นต้น โดยผู้ประกอบการเรือประมงต้องออกค่าใช้จ่ายเพื่อการเดินทางให้แก่ผู้ใช้แรงงานนั้น ๆ

3.3 การรักษาพยาบาล กล่าวคือ ผู้ใช้แรงงานมีสิทธิลาป่วยได้ ทั้งนี้ นายจ้างต้องจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ใช้แรงงานระหว่างระยะเวลาของการลาป่วยดังกล่าวด้วยเช่นกัน

4. ค่าจ้าง ต้องมีการจ่ายอย่างสม่ำเสมอ เช่น รายวัน หรือรายเดือน เป็นต้น ทั้งนี้หากนายจ้างผิดนัด ต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ใช้แรงงาน

5. ช่วงระยะเวลาของการคุ้มครองแรงงานบนเรือประมง คือ ไม่เกิน 1 ปี

กล่าวโดยสรุปกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ของประเทศไทยซึ่งว่าด้วยการให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานบนเรือประมงได้ให้ความคุ้มครองสิทธิ และผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานบนเรือประมงไว้ 5 ประเด็นหลัก ๆ ด้วยกัน ซึ่งมีขอบเขตแคบกว่าข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้บัญญัติไว้ โดยสามารถเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1

เปรียบเทียบกฎหมายคุ้มครองแรงงานบนเรือประมง

	องค์การแรงงานระหว่างประเทศ	ประเทศไทย
1. อายุขั้นต่ำของผู้ใช้แรงงาน	ไม่ต่ำกว่า 16 ปี หรือในกรณีที่มีการปฏิบัติเสี่ยงต่อสุขภาพ สภาพจิตใจ ตลอดจนในกรณีที่เป็นการปฏิบัติงานกลางคืน อายุขั้นต่ำต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปี อนึ่งผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายสามารถอนุญาตให้ผู้เยาว์อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีทำงานบนเรือประมงได้แต่ต้องอยู่ในกรณีพิเศษ	ไม่ต่ำกว่า 16 ปี หรืออาจมีการยกเว้นให้ผู้เยาว์อายุตั้งแต่ 15 ปี แต่ผู้ปกครองของผู้เยาว์ต้องทำงานบนเรือประมงด้วย หรือออกหนังสือยินยอมอนุญาต
2. การทำสัญญา	เป็นลายลักษณ์อักษร และระบุเงื่อนไขของการทำงานไว้อย่างชัดเจน	เป็นลายลักษณ์อักษร และต้องระบุเงื่อนไขของการทำงานวันหยุด ตลอดจนค่าจ้างไว้อย่างชัดเจน
3. สวัสดิการที่ควรได้รับ 3.1 การพักผ่อน	ไม่ต่ำกว่า 10 ชั่วโมงต่อวัน และ 77 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ในกรณีที่ต้องทำงานบนเรือประมงเกินกว่า 3 วัน	อยู่ในรูปของวันหยุดประจำปี จำนวนทั้งสิ้น 30 วันต่อปี

	องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ	ประเทศไทย
3.2 การนำตัวกลับ	ผู้ประกอบการเรือประมงต้องออกค่าใช้จ่ายเพื่อนำตัวผู้ใช้แรงงานกลับยังภูมิลำเนา หรือประเทศเจ้าของสัญชาติของเรือประมงดำเนินการแทน แล้วเรียกเก็บเงินชดเชยจากผู้ประกอบการภายหลัง	ผู้ประกอบการเรือประมงต้องออกค่าใช้จ่ายเพื่อการเดินทางให้แก่ผู้ใช้แรงงานนั้น ๆ
3.3 ที่พักและสิ่งอำนวยความสะดวก	ได้มาตรฐาน ต้องมีห้องครัว ห้องน้ำ ห้องส้วม ช่องระบายอากาศ เครื่องทำความร้อน เครื่องทำความเย็น เครื่องทำน้ำร้อน เครื่องทำน้ำเย็น รวมทั้งต้องมีการควบคุมระดับของเสียง และการสัมผัสความร้อน	-
3.4 อาหารและน้ำดื่ม	มีการกักตุนในปริมาณที่เพียงพอ และ ถูก สุข ภั ษ ณะ โ ค ย ผู้ประกอบการเรือประมงรับผิดชอบในการจัดซื้อจัดหา	-
3.5การรักษาพยาบาล	บนเรือประมงต้องมีอุปกรณ์ปฐมพยาบาลและยารักษาโรคที่เพียงพอ ตลอดจนติดตั้งวิทยุสื่อสาร รวมทั้งดาวเทียมเพื่อติดต่อ ขอคำแนะนำจากแพทย์บนฝั่ง นอกจากนี้ผู้ใช้แรงงานสามารถรับการรักษาพยาบาลบนฝั่งได้ ซึ่งต้องได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายจากผู้ประกอบการเรือประมงภายหลัง	ผู้ใช้แรงงานมีสิทธิลาป่วยและได้รับค่าจ้างแรงงานระหว่างระยะเวลาของการลาป่วยด้วยเช่นกัน

	องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ	ประเทศไทย
4. การจ่ายค่าจ้าง	สมำเสมอ เช่น รายเดือน เป็นต้น	สมำเสมอ เช่น รายวัน หรือรายเดือน หากนายจ้างผิดนัด ต้องชดเชยค่าเสียเวลาให้แก่ผู้ใช้แรงงาน
5. ระยะเวลาของการคุ้มครอง	ตั้งแต่ 3 วันเป็นต้นไป	ไม่เกิน 1 ปี
6. ระยะทางที่ให้ความคุ้มครอง	ไกลเกินกว่า 200 ไมล์ทะเล โดยวัดจากเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต	-
7. การตรวจสอบ	ดำเนินการทันทีเมื่อมีการร้องเรียน และแจ้งมายังประเทศเจ้าของสัญชาติของเรือประมง โดยผู้แจ้งอาจจะเป็นประเทศเจ้าของน่านน้ำ ผู้ใช้แรงงาน หรือ สหภาพแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ เรือประมงแต่ละลำต้องดำเนินการจดทะเบียน และมีเอกสารที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเอกสารดังกล่าวมีอายุการใช้งานไม่เกิน 5 ปี	-

ที่มา ดัดแปลงจาก ILO, 2007; ดัดแปลงจาก “กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2541), ฝ่ายวิชาการสุตรไพศาล, ผู้รวบรวม, 2551, น. 51-54.

จากตารางเปรียบเทียบ สังเกตได้ว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานบนเรือประมงของประเทศไทยยังมองข้ามการปกป้องสิทธิ และผลประโยชน์ที่ผู้ใช้แรงงานบนเรือประมงควรได้รับอยู่หลายประเด็น ได้แก่ (1) ระยะเวลาของการพักผ่อนในขณะที่ต้องทำงานบนเรือประมง (2) การได้รับที่พัก และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่มีมาตรฐานและถูกสุขลักษณะ (3) อาหารและน้ำดื่ม (4) การระบุระยะทางของการคุ้มครองที่ชัดเจน ตลอดจน

(5) การดำเนินการตรวจสอบสภาพการทำงานบนเรือประมงแต่ละลำ นอกจากนี้ ประเด็นที่ถือว่าเป็นจุดบกพร่องที่สำคัญที่สุดของกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ของประเทศไทย คือ การระบุระยะเวลาของการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานไว้ไม่เกิน 1 ปี เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วเรือประมงนอกน่านน้ำไทยส่วนใหญ่ ต้องเดินทางออกไปทำงานนอกน่านน้ำเป็นระยะเวลาเกินกว่า 1 ปีทั้งสิ้น ส่งผลให้การบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าว เพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้าแรงงานทาสไม่ก่อให้เกิดผลแต่ประการใด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเด็นการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เห็นภาพมากขึ้น ผู้ศึกษาจึงได้คัดเลือกงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยใช้เกณฑ์ดังนี้ งานวิจัยนั้น ๆ ต้องใช้กรอบการสร้างความร่วมมือ (ระหว่างองค์กร) มาศึกษากรณีการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นผู้เสียหายของการค้ามนุษย์ หรือการบังคับใช้แรงงาน ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับประเด็นของกลุ่มแรงงานทาสบนเรือประมง ทั้งนี้ถึงแม้ว่างานวิจัยที่ได้หยิบยกมาใช้คำว่า “การประสานงาน” แทนคำว่า “การสร้างความร่วมมือ” ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาขอบเขตของการศึกษาของงานวิจัยเหล่านั้นแล้วแต่ได้ครอบคลุมการปฏิบัติงานร่วมระหว่างองค์กรทั้งสิ้น โดยงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีดังต่อไปนี้

ปราณี โตสุวรรณ²⁸ ได้ศึกษาบทบาทขององค์กรต่อการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เพื่อเปรียบเทียบบทบาทการทำงานขององค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด โดยการศึกษาได้ครอบคลุม 3 ด้านด้วยกัน คือ ด้านการให้ความรู้แก่ประชาชน ด้านการประสานงาน และสุดท้ายคือ ด้านการส่งผู้เสียหายกลับสู่ภูมิลำเนา จากการศึกษาพบว่า องค์กรได้ดำเนินการในขั้นการประสานงานกับองค์กรภายนอก มากกว่าภารกิจด้านอื่น ๆ ซึ่งสามารถลำดับความสำคัญได้ดังนี้ พนักงานสอบสวน สถานคุ้มครองเรกรับเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

²⁸ ปราณี โตสุวรรณ, “บทบาทขององค์กรต่อการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 124-132.

ในส่วนของการให้ความรู้แก่ประชาชน องค์การเลือกที่จะให้ผู้นำชุมชนเป็นสื่อกลางมากกว่าการกระจายข้อมูลข่าวสารผ่านวิทยุท้องถิ่น และการอบรมสัมมนา อนึ่งระดับการให้ความรู้ผ่านหนังสือพิมพ์อยู่ในระดับน้อยสุด ในขณะที่ภารกิจส่งผู้เสียหายกลับภูมิลำเนานั้น ปราบกฏอัตรการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งผู้เสียหายกับภูมิลำเนาอย่างปลอดภัยมีความถี่มากกว่าการประสานงานกับชุมชนเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับผู้เสียหายกลับ

ทว่าถึงแม้มีความพยายามที่จะประสานงานกับองค์กรต่าง ๆ ซึ่งทำงานในลักษณะเดียวกัน องค์การกลับต้องประสบกับอุปสรรคในหลาย ๆ ด้าน โดยอุปสรรคที่ใหญ่ที่สุดคือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เนื่องจากองค์การยังขาดการวางแผนปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ องค์การได้นำกลยุทธ์ต่าง ๆ มาใช้ เช่น การบริการ ณ จุดเดียว (One Stop Service) และการเปิดสายด่วน (Hotline) เพื่อรับแจ้งเบาะแส รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการทำงานในลักษณะของสหวิชาชีพ แล้วกระตุ้นให้เกิดความรู้ความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกัน

หรรษา เจริญทรัพย์²⁹ ได้ศึกษากระบวนการสงเคราะห์และคุ้มครองเด็กที่ถูกทารุณกรรมของนักสังคมสงเคราะห์ทางการแพทย์ เน้นรูปแบบลักษณะการประสานงาน ตลอดจนศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่ประสพระหว่างการประสานงาน โดยจากการศึกษาพบว่าได้มีการประสานงานทั้งภายในและภายนอกโรงพยาบาล โดยวิธีที่ถูกนำมาใช้เพื่อให้การประสานงานเป็นไปได้อย่างดี มีทั้งรูปแบบที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ อาทิ การทำบันทึกรายงานเหตุการณ์ และหนังสือราชการ ขณะที่การประสานงานที่พบบ่อยที่สุด คือ การประสานงานทางโทรศัพท์ ในส่วนของปัญหาและอุปสรรคที่พบเจอจากการประสานงาน ปรากฏว่า โรงพยาบาลจะต้องประสบกับปัญหาที่มาจากความชัดเจนของงานที่ปฏิบัติ ความแตกต่างในระดับการศึกษาของบุคลากร รวมทั้งประสพการณ์การทำงานของบุคลากร กล่าวคือ ผู้ที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ ตลอดจนทักษะในการทำงานเพื่อเด็กที่ถูกทารุณกรรม นอกจากนี้โรงพยาบาลยังขาดการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรอื่น

²⁹ หรรษา เจริญทรัพย์, “การประสานงานเพื่อสงเคราะห์และคุ้มครองเด็กที่ถูกทารุณกรรมของนักสังคมสงเคราะห์ทางการแพทย์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 145-153.

อนึ่งระเบียบการปฏิบัติงานของโรงพยาบาลก็ถือว่าเป็นอีกหนึ่งอุปสรรคเช่นเดียวกัน ซึ่งนับว่าเป็นข้อเสียเปรียบอย่างยิ่งถ้าเทียบกับลักษณะการทำงานขององค์กรเอกชนที่ดำเนินงานในลักษณะเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจึงได้มีการเสนอให้เพิ่มการประชุมร่วมกัน ให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถพบปะพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน รวมทั้งทำงานเชิงรุกกับชุมชน

ชุดิมา สมประสงค์³⁰ ได้นำเสนอแนวทางการประสานงานระหว่างองค์กรภาครัฐกับภาคเอกชน เพื่อให้ความช่วยเหลือสตรีและเด็กทั้งที่เป็นเด็กผู้หญิงและเด็กผู้ชายซึ่งได้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ยังได้นำเสนอปัญหาและอุปสรรคของการประสานงานระหว่างองค์กรร่วมด้วย โดยจากการศึกษาพบว่าอุปสรรคที่เจอมากที่สุดจากการประสานงานระหว่างองค์กรภาครัฐกับภาคเอกชน คือ การขาดความเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนระดับของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะนั้นยังมีน้อย นอกจากนี้ยังขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงาน ตลอดจนขาดการควบคุมและกำกับการทำงานที่ดี โดยลักษณะการประสานงานที่ถูกนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ได้แก่ การทำหนังสือทางราชการ การใช้โทรศัพท์ ซึ่งระดับของการผสมผสานระหว่างการทำหนังสือราชการกับการใช้โทรศัพท์มีมากที่สุด นอกจากนี้ยังมีการใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (อีเมล) ซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้วิธีที่ได้ผลน้อยที่สุดคือการนัดหมายเพื่อพบปะพูดคุย และหารือประจำเดือนในระดับการปฏิบัติการ ปรากฏว่ามีการร่วมกันวางแผนการทำงานและสืบค้นข้อเท็จจริงร่วมกับองค์กรอื่นยังอยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่ความถี่ของการสร้างความร่วมมือเพื่อติดตาม และประเมินผลยังอยู่ในระดับที่น้อย ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหที่พบเจอจากการประสานงานจึงได้มีการเสนอให้มีการอบรม เพิ่มความรู้แก่บุคลากรในองค์กร รวมถึงจัดการประชุม สัมมนาเชิงปฏิบัติการ และดูงานภายนอกองค์กร ในขณะที่ควรเพิ่มวิธีการสื่อสารโดยใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ให้มากขึ้น เนื่องจากสามารถเพิ่มความสะดวก รวดเร็วในการประสานงาน และสุดท้ายคือ พัฒนาระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงระหว่างองค์กรได้

³⁰ ชุดิมา สมประสงค์, “แนวทางการพัฒนาการประสานงานระหว่างองค์กรเพื่อช่วยเหลือหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 67-129.

ชลีรัตน์ แสงสุวรรณ³¹ ได้ศึกษาลักษณะการประสานงานเพื่อคุ้มครองเด็ก ซึ่งประกอบด้วยเด็กที่ประสบปัญหาถูกทารุณกรรม เด็กพิการ เด็กถูกทอดทิ้ง เด็กกำพร้า และเด็กกระทำผิดในพื้นที่จังหวัดศรีสะเกษ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งองค์การท้องถิ่น

โดยผลการศึกษาพบว่า การประสานงานระหว่างองค์การเป็นไปในลักษณะสหวิชาชีพ เป็นการประสานงานในระดับแผนและนโยบาย มีการตั้งเครือข่ายและตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อเอื้ออำนวยให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยดี สำหรับปัญหาที่พบเจอระหว่างการประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหา แบ่งออกได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์ในการให้ความช่วยเหลือ คุ้มครองเด็ก ร่วมกันระหว่างองค์การ เนื่องจากบางองค์การไม่มีความกระตือรือร้นที่จะให้ความช่วยเหลือและไม่ตระหนักในภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

2. ปัญหาด้านข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการการส่งต่อข้อมูล โดยเฉพาะความคลาดเคลื่อนของข้อมูลแล้วก่อให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน นอกจากนี้ปรากฏว่าข้อมูลมีการปรับเปลี่ยนที่รวดเร็ว จนในบางครั้งองค์การตามไม่ทัน

3. ปัญหางบประมาณ พบว่าแต่ละองค์การนั้นจัดงบประมาณที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับแผนและนโยบายของแต่ละองค์การ ซึ่งในส่วนของภาครัฐจะเห็นอุปสรรคมาก เนื่องจากมีขนาดใหญ่และมีระดับชั้นส่งผลให้ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณนั้นเป็นไปอย่างล่าช้า

4. ปัญหาการบริหารจัดการ เนื่องจากบางองค์การขาดอุปกรณ์ เครื่องมือที่เพียงพอ รวมทั้งปัญหาบุคลากรที่ขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะภาครัฐซึ่งมีบุคลากรที่ขาดความรู้ความเข้าใจในความซับซ้อนของปัญหา

5. ปัญหาการมีส่วนร่วมของครอบครัวและชุมชน รวมทั้งขาดการสนับสนุนให้เกิดการเฝ้าระวังเพื่อร่วมกันป้องกันปัญหา ทั้งนี้รวมถึงปัญหาการประชาสัมพันธ์ให้สาธารณะรับทราบข้อมูลด้วย

ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจึงได้เสนอให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลร่วมกันระหว่างองค์การ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน จัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกัน

³¹ ชลีรัตน์ แสงสุวรรณ, “ศึกษาลักษณะการประสานงานเพื่อคุ้มครองเด็กในจังหวัดศรีสะเกษ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 102-115.

นอกจากนี้ควรเพิ่มการประสานงานทั้งในระดับชุมชนให้มากขึ้น เช่น สร้างกลุ่มเครือข่ายอาสาสมัคร และเครือข่ายชุมชน

วรรณลักษณ์ เมียนเกิด³² ได้ศึกษาการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อคุ้มครองสิทธิเด็กที่ถูกทารุณกรรม

โดยพบว่าวิธีที่ถูกนำมาใช้มากเป็นอันดับต้น ๆ คือ การประสานงานในลักษณะของแผนหรือข้อตกลง ซึ่งแต่ละองค์กรจะมีบทบาทเป็นทั้งองค์กรนำและองค์กรเสริมในการปฏิบัติงานร่วมกัน กล่าวคือ องค์กรที่ได้รับเรื่องเป็นองค์กรแรกจะทำหน้าที่เป็นองค์กรนำ ในขณะที่องค์กรที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ คอยสนับสนุน และช่วยเหลือ

นอกจากนี้ยังมีการประสานงานโดยกิจกรรมหรือ แผนการปฏิบัติงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร และสุดท้ายคือ การประสานงานโดยใช้ความสัมพันธ์ ทั้งนี้ระหว่างการประสานงานอุปสรรคที่แต่ละองค์กรมักจะพบเจอ ประกอบด้วย ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงาน โดยบุคลากรที่มีอยู่มักจะมองปัญหาไม่ครอบคลุม นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านงบประมาณซึ่งเกิดจากการจัดสรรที่ไม่เพียงพอ การอนุมัติงบประมาณเป็นไปอย่างล่าช้า ปัญหาด้านระบบข้อมูลซึ่งไม่ทันสมัย และขาดการจัดไว้ให้เป็นระบบ ในขณะที่ระบบการติดตามประเมินผลร่วมกันยังมีน้อยเพราะว่าต้องใช้ระยะเวลาที่นาน โดยสาเหตุหนึ่งมาจากแผนปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรเป็นเพียงแผนเฉพาะหน้า ไม่ได้กินระยะเวลายาวนาน ทั้งนี้มีการมองว่าการประเมินผลการปฏิบัติเป็นการจับผิดซึ่งกันและกัน จึงส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานปิดบังข้อมูลที่ตนเองมีอยู่ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้มีการเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการกลางแห่งชาติขึ้นมาเพื่อคอยประสานงานด้านต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของแต่ละองค์กรให้ชัดเจน รวมถึงประชาสัมพันธ์ให้แต่ละองค์กรรับทราบภารกิจของตนทั้งนี้ระหว่างการทำงานควรจัดให้มีการประชุม ปรึกษาหารือร่วมกันเป็นระยะ ๆ นอกจากนี้ควรส่งเสริมให้มีการจัดเก็บข้อมูลให้เป็นระบบ มีการติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการมากขึ้น เป็นต้น

³² วรรณลักษณ์ เมียนเกิด, “การประสานงานเพื่อพิทักษ์สิทธิเด็กที่ถูกทารุณระหว่างองค์กรสวัสดิการเด็ก ภาครัฐและภาคเอกชน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น. 150-162.

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสังเกตเห็นได้ว่า การสร้างความร่วมมือเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการก้ำกัมนุชย์ รวมทั้งเพื่อต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเด็ก สตรี เป็นต้น มีความจำเป็นอย่างมากในสังคมปัจจุบัน โดยวิธีการที่องค์กรต่าง ๆ ได้นำมาประกอบการปฏิบัติงาน ได้แก่

1. การทำบันทึกรายงานเหตุการณ์ที่แต่ละองค์กรต้องประสบ
2. การร่วมกันจัดทำแผนการปฏิบัติงานและข้อตกลง เพื่อกำหนดบทบาทขององค์กรให้ชัดเจน
3. การตั้งเครือข่าย และคณะกรรมการกลาง
4. การติดต่อสื่อสารแบบทางการ โดยเน้นการส่งหนังสือราชการ
5. การติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ ได้เน้นการใช้โทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ การนัดพบปะพูดคุย
6. การกระจายข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบเกี่ยวกับประเด็นปัญหา โดยใช้ชุมชนเป็นสื่อกลาง นอกจากนี้ยังใช้วิทยุชุมชน การอบรมสัมมนา และหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

แต่ทั้งนี้ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาดูเหมือนจะเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน หลังจากได้มีความพยายามสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอก ได้แก่

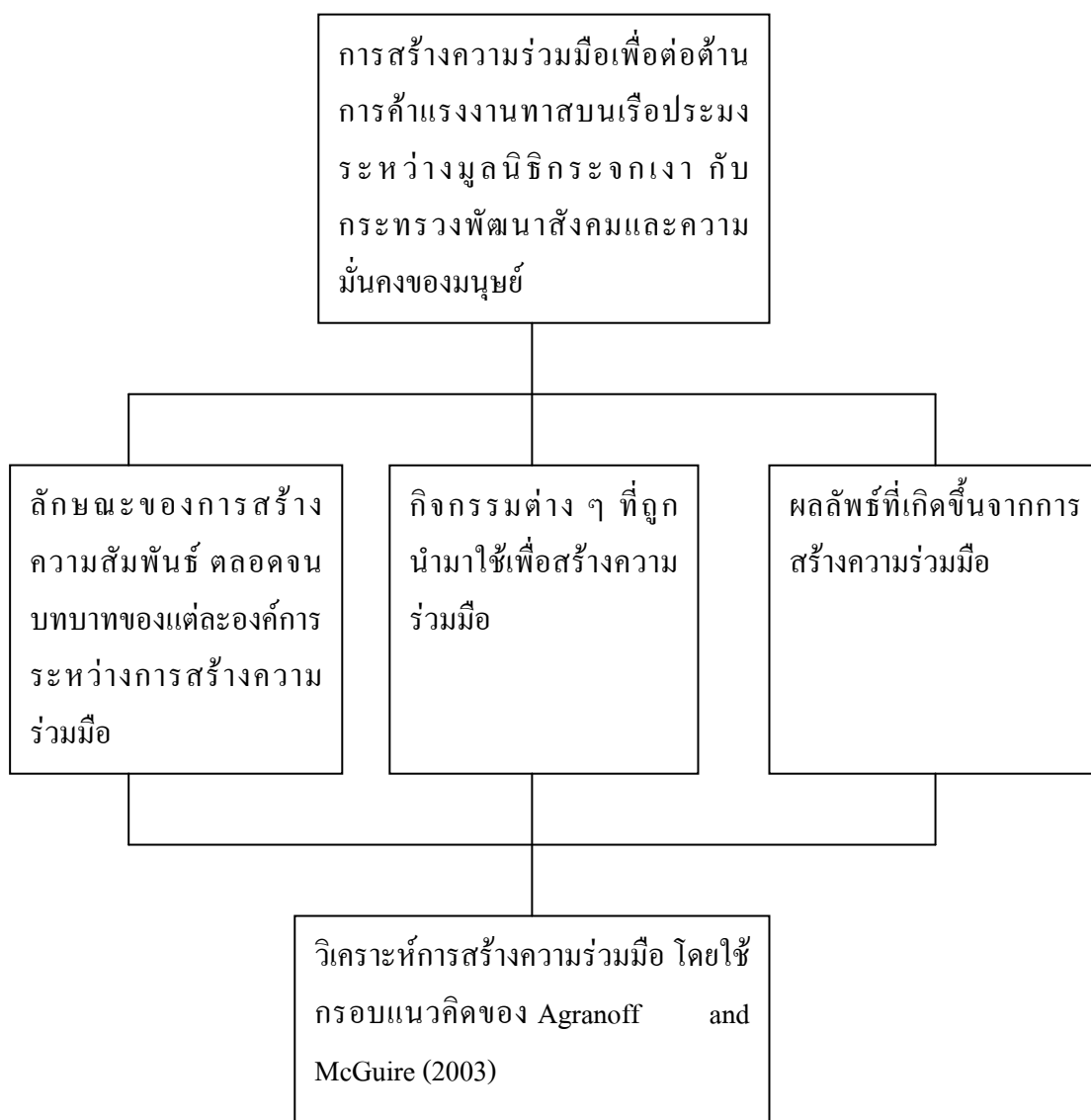
1. ขาดการจัดทำแผนปฏิบัติร่วมกัน เพื่อกำหนดบทบาท และหน้าที่ที่ชัดเจน และแน่นอน
2. ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ
3. องค์กรขาดความความกระตือรือร้นในการสร้างความร่วมมือ
4. ปัญหาการขาดแคลน และความล่าช้าในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วประเด็นปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นกับภาครัฐเป็นหลัก รวมถึงการขาดแคลนอุปกรณ์ที่เพียงพอ
5. ปัญหาที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารระหว่างองค์กร ซึ่งบ่อยครั้งมีการเน้นรูปแบบความร่วมมือแบบเป็นทางการมากเกินไป ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการติดต่อสื่อสาร นอกจากนี้ปัญหาของการการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารยังเกิดจากการไม่มีระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมต่อกันระหว่างองค์กร ทำให้ข้อมูลข่าวสารที่ได้ในบางกรณีไม่ทันสมัย
6. หลังจากมีการปฏิบัติงานร่วมกัน ปรากฏว่าภาคส่วนต่าง ๆ ขาดการประเมินผลร่วมกัน โดยมีสาเหตุมาจากอคติส่วนตัว หรือจากขอบเขตของแผนปฏิบัติงานที่ไม่ได้ครอบคลุมขั้นตอนดังกล่าว เป็นต้น

เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการสร้างความร่วมมือ จึงได้มีการเสนอวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

1. จัดสร้างระบบฐานข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงแต่ละองค์กรเข้าด้วยกัน
2. ส่งเสริมให้เกิดการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ เช่น ใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อลดระยะเวลาในการติดต่อสื่อสารได้มากขึ้น
3. องค์กรต่าง ๆ ต้องหันมาพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันเป็นระยะ ๆ
4. มีการทำแผนการปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อกำหนดขอบเขตการทำงานและมอบหมายภารกิจที่ชัดเจน
5. จัดให้มีการอบรม รวมทั้งการเสริมความรู้ให้แก่บุคลากรในองค์กรเพิ่มมากขึ้น
6. ต้องมีการสร้างเครือข่ายระดับชุมชนให้มากขึ้น เพื่อก่อให้เกิดการเฝ้าระวัง การร่วมสังเกตการณ์ และการร่วมแก้ไขปัญหาในระดับพื้นฐาน ซึ่งถือเป็นกระบวนการที่สามารถแบ่งเบาภารกิจได้เป็นอย่างดี

กรอบการศึกษา

สุดท้ายนี้จากเนื้อหาที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอตั้งแต่ต้น ได้ถูกนำมาบูรณาการเข้าด้วยกันแล้ว
เสนอออกมาเป็นกรอบการศึกษาดังนี้



จากกรอบการศึกษาข้างต้น จึงให้เห็นว่า ผู้ศึกษาดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับการสร้าง
ความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง โดยองค์การที่ได้นำมาเป็นกรณีศึกษา
ประกอบด้วย มูลนิธิกระจกเงา และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจากทั้ง
สององค์การเปรียบเสมือน “ตัวตั้งตัวตี” ที่กำลังร่วมมือเคลื่อนไหวเพื่อให้สังคมได้ตระหนักถึง

ประเด็นปัญหาการดำเนินงานทาสบนเรือประมง ตลอดจนเคลื่อนไหวเพื่อหาแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าว

ทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจการสร้างความร่วมมือระหว่างมูลนิธิกระจกเงา กับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้ศึกษาจึงได้แบ่งขอบเขตของการศึกษาไว้ 3 ประเด็นด้วยกัน คือ

1. ศึกษาลักษณะการสร้างความสัมพันธ์ ตลอดจนบทบาทของแต่ละองค์การระหว่าง การสร้างร่วมมือ
2. ศึกษากิจกรรมต่าง ๆ ที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างร่วมมือ
3. ศึกษาผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการสร้างร่วมมือ

หลังจากได้ทำการศึกษาประเด็นทั้งสามเรียบร้อยแล้ว ผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้รับมาทำการวิเคราะห์ด้วยกรอบแนวคิดการสร้างร่วมมือ โดยยึดกรอบแนวคิดของ Agranoff and McGuire ที่มีการนำเสนอไว้ในปี ค.ศ. 2003 เป็นหลัก

เพื่อให้วัตถุประสงค์ของภาคินพนธ์ชิ้นนี้สำเร็จเป็นรูปธรรมขึ้น ผู้ศึกษาจึงได้ออกแบบวิธีการศึกษา วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในเก็บรวบรวมข้อมูล ตลอดจนการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับตามกรอบการศึกษาข้างต้น แล้วนำเสนอไว้ในบทถัดไป