(1) จุดมุ่งหมายและภารกิจของการทำงาน หมายถึง การมีเป้าหมายของภาระกิจและยอมรับร่วมกัน (2)องค์ประกอบด้านสมาชิก สมาชิกร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติงานช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีความตั้งใจและเจตนาดีในการทำงาน มีทักษะความรู้ความสามารถ มีการประสานงานเป็นอย่างดี มีความไว้วางใจและยอมรับข้อแตกต่างของกันและกัน (3) องค์ประกอบด้านผู้นำกลุ่ม มีความสามารถและทักษะในความเป็นผู้นำ หมายความว่า สามารถสร้างแรงจูงใจ ความยึดเหนี่ยวผูกพันระหว่างสมาชิกในทีม และบริหารความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ (4) องค์ประกอบด้านการจัดการกลุ่ม โดยการจัดให้มีเป้าหมายและขอบเขตของการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มีการจัดโครงสร้างองค์กรที่ก่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ สร้างการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานการทำงานและบรรทัดฐานของกลุ่ม ส่งเสริมบรรยากาศที่ดี และความคิดเชิงสร้างสรรค์ (ประยูร อายานาม, 2538 :73 ; สุทธิวรรณ ตันติรจนาวงศ์, 2535 : 1-2 ; Scott & Walker, 1992 : 102)

ส่วนทีมที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น นอกจากจะมีลักษณะตามองค์ประกอบของการทำงานเป็นทีมแล้ว ทีมควรมีการสื่อสารที่เปิดเผย (นิตยา เงินประเสริฐ , 2540 : 202) สมาชิกเข้าใจบทบาทของตนอย่างชัดเจนและปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ริเริ่มสร้างสรรค์ เกิดความไว้วางใจและให้เกียรติซึ่งกันและกัน เปิดโอกาสให้สมาชิกช่วยกันทำงาน และแก้ไขปัญหาอย่างเต็มที่ มีบรรยากาศที่ไม่ตึงเครียดและมีความยืดหยุ่นสูง (เอกชัย กี่สุขพันธ์, 2538 : 139-140)

หากเรานำเอาทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่จุดมุ่งหมายของความร่วมมือและหลักเกณฑ์ ขั้นตอนในวิธีการทำงาน ภายใต้ความร่วมมือของกลุ่มหรือทีมที่มีประสิทธิภาพมาสังเคราะห์ อาจสรุปให้เห็นว่าการศึกษาองค์ประกอบทางการบริหาร เพื่อใช้พัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน จำเป็นต้องศึกษาว่าอะไรคือรูปแบบหรือระบบความร่วมมือที่สามารถ ทำงานได้ อีกทั้งต้องอธิบายการจัดโครงสร้างที่จะทำให้ระบบความร่วมมือสามารถทำงานได้ ศึกษาลักษณะที่จำเป็นและสำคัญในความร่วมมืออธิบายโครงสร้างและหน้าที่ของกลุ่มที่จะต้องตอบสนอง ภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนดังกล่าว อันจะนำไปสู่ความร่วมมือที่มีประสิทธิผล กล่าวคือ (1) ทุกคนเข้าใจวัตถุประสงค์และขอบเขตภารกิจ (2) ร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติภารกิจ ภายใต้บรรยากาศที่อบอุ่น สร้างสรรค์ริเริ่มและจริงใจต่อกัน (3) ผู้นำกลุ่มหรือองค์กรมีความรู้ความสามารถ ทักษะ และร่วมในการบริหารกลุ่มหรือทีม (4) การจัดการ อันได้แก่ การจัดโครงสร้างของกลุ่มหรือทีมที่มีประสิทธิภาพการจัดระบบการสื่อสารและประสานงาน การจัดระบบบริการและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกและความพอเพียงของทรัพยากร

1.3.3.5 รูปแบบและขบวนการของความร่วมมือ

Thomas & Robert (1982 : 74) ได้แบ่งรูปแบบและลักษณะของการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยรูปแบบของการปฏิบัติงานร่วมกันมีสองลักษณะ คือ (1) การตกลงร่วมกัน (Bargaining) คือ การตกลงร่วมกันระหว่างองค์กร 2 องค์กรหรือมากกว่า เพื่อแลกเปลี่ยนผลตอบแทนซึ่งกันและกัน (2) การเข้า

ร่วมมือกัน (Coordination) คือการร่วมมือกันปฏิบัติงานระหว่างสององค์กรหรือมากกว่าเพื่อเป้าหมายอันเดียวกัน

ลักษณะของการปฏิบัติงานร่วมกัน แบ่งตามระดับความสำคัญออกเป็น 3 ระดับ คือ (เรวัตร ชาตรีวิศิษฐ์, 2539 : 120)

(1) *การปฏิบัติงานร่วมกันในระดับต่ำ* คือ ทำความรู้จักคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจากองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและต้องปฏิบัติงานร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ แลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลทั่ว ๆ ไป โดยเน้นด้านโครงการ รวมทั้งอาจเป็นคณะกรรมการระหว่างองค์กรร่วมกัน

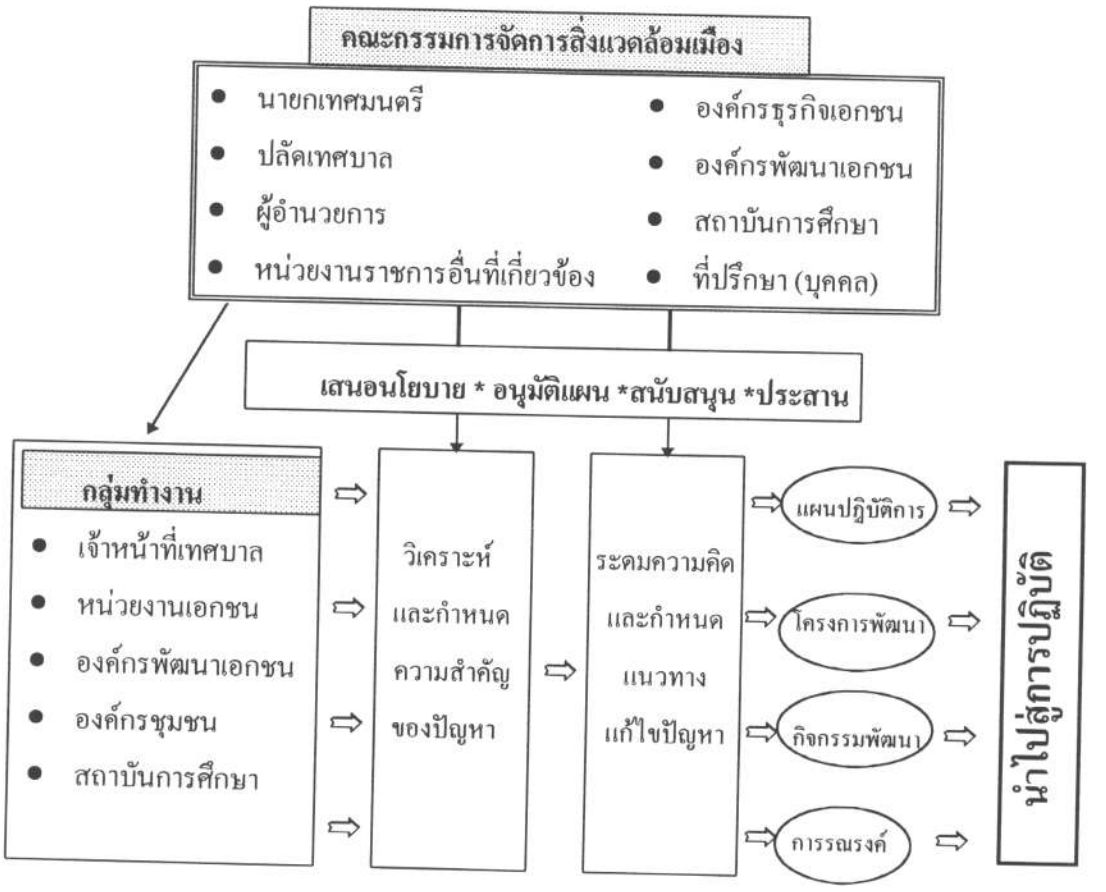
(2) *การปฏิบัติงานร่วมกันในระดับกลาง* คือ มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลอย่างเป็นทางการ เช่น รายงานข่าวเป็นการภายในระหว่างองค์กรร่วมมือ และแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ ทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ รวมทั้งจัดให้มีโครงการร่วมกันระหว่างองค์กร

(3) *การปฏิบัติงานร่วมกันในระดับสูง* คือ จัดให้มีคณะกรรมการร่วมกันอย่างเป็นทางการ เป็นเจ้าของสิ่งอำนวยความสะดวกและทรัพยากร จัดให้มีการทำข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับนโยบายและโครงสร้างการดำเนินงานและการวางแผนงานในด้านของความคาดหวังของความร่วมมือในระดับสูงสุด คือ การก่อให้เกิดความเป็นทีมและสามารถพัฒนางานได้อย่างบรรลุผลตามเป้าหมายร่วมกัน

ในด้านการศึกษารูปแบบของความร่วมมือ Philip H. Coombs (1981:35-53) ซึ่ง ฟิลิป ใช้คำว่าการผสมผสานความร่วมมือ (Intigration co-ordination) และชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของระบบต่าง ๆ ที่จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเพื่อสนับสนุนให้คุณภาพชีวิตของครอบครัวชนบทดีขึ้น โดยภายใต้การผสมผสานความร่วมมือที่ดีจะต้องเริ่มต้นจากการตัดสินใจร่วมกันในการกำหนดนโยบาย และการวางแผน ส่วนในระดับท้องถิ่นการรวมกลุ่มพลังในท้องถิ่นชี้ให้เห็นว่า ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างและการปฏิรูปต่างๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการพัฒนาได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยการรวมกลุ่มพลังดังกล่าวควรมีการก่อตั้งองค์การที่เป็นรูปธรรม เพื่อวิเคราะห์ปัญหา เลือกสรร วางแผน และดำเนินงานโครงการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ๆ ความชัดเจนขององค์กรความร่วมมือดังกล่าวจะช่วยทำให้มีการผสมผสานทั้งทรัพยากร ผสมผสานวิธีการทำงานให้สอดคล้องมากยิ่งขึ้น และลดความสับสนในการปฏิบัติงาน และผู้ร่วมรับ ผลประโยชน์จากโครงการและจากการศึกษาของฟิลิปในโครงการต่างๆ ของไทยพบว่าความสำเร็จของการผสมผสานความร่วมมืออยู่ที่การผสมผสานระหว่าง องค์การ ผู้ปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าองค์กรในระดับที่เหนือขึ้นไป

การศึกษาเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองขอนแก่น (2537) พบว่ารูปแบบความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมือง มี 3 ประการ กล่าวคือ (1) ควรจัดตั้งคณะกรรมการที่มาจาก ทั้งฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคเอกชน และผู้แทนองค์กรชุมชน

(2) คณะกรรมการดังกล่าวควรร่วมกันวิเคราะห์ ตัดสินใจและวางแผนการปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมีลักษณะของโครงสร้างคณะกรรมการและกลุ่มทำงานเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง ดังนี้



แผนภูมิที่ 3 : โครงสร้างคณะกรรมการและกลุ่มทำงานเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง

และ (3) ควรส่งเสริมสนับสนุนให้แผนดังกล่าวสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการพัฒนาบุคลากรผู้เกี่ยวข้อง สนับสนุนทรัพยากร ตลอดจนมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

ด้านพัฒนาการของรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในสังคมไทย โดยเฉพาะในระดับมหภาคปรากฏให้เห็นในหลายรูปแบบ ได้แก่ รูปแบบของข่ายความร่วมมือที่ประสบความสำเร็จและมีบทบาทด้านสิ่งแวดล้อม คือ "ข่ายความร่วมมือสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาไทย" (Thailand Environment and Development Network - TEDNET) ซึ่งองค์ประกอบเครือข่ายประกอบด้วยคณะกรรมการนโยบายมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและแผนประจำปี กำหนดแนวทางสำหรับความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาระยะสั้น ระยะยาว กำหนดคณะทำงาน รวมทั้งเปิดเวทีและเปลี่ยนประสบการณ์ ข้อมูลข่าวสาร และสิ่งเสริมให้หน่วยงานต่าง ๆ ช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กร

หอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ภพ
RA
ว๖๖

ท้องถิ่น ส่วนในระดับภาคก็จะมีคณะกรรมการระดับภาคประจำปี ซึ่งประสานงานของข่ายความร่วมมือในระดับภาค ส่วนในระดับจังหวัดและท้องถิ่น ส่งเสริมให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมของจังหวัดและองค์กรท้องถิ่น องค์กรชาวบ้านเพื่อร่วมมือกันจัดกิจกรรมพัฒนาและสนับสนุนท้องถิ่นในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ซึ่งสมาชิกของข่ายมีหลากหลาย ทั้งบุคคล หน่วยงานภาครัฐและเอกชน องค์กรประชาชน (ขวัญสรวง อติโพธิ, 2539) การพัฒนาดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องของพหุภาคี คือ เกิดความร่วมมือและเครือข่ายความร่วมมือที่หลากหลายเพื่อปฏิบัติการร่วมกันในการพัฒนา โดยแต่ละองค์กรในเครือข่ายก็จะปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างอิสระ (ประเวศ วะสี, 2538 : 12)

ประเวศ วะสี (2536:10-12) เสนอแนวคิดของความร่วมมือในลักษณะของเบญจภาคี กล่าวคือ ทำงานแบบมีหุ้นส่วนในการพัฒนา (partnership) ระหว่าง 5 ฝ่าย คือ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ราชการ ธุรกิจ ซึ่งความร่วมมือระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ถือเป็นหัวใจของการพัฒนา โดยภายใต้ความร่วมมือดังกล่าวเสนอแนะว่าควรเรียนรู้และพัฒนาจากการปฏิบัติงานร่วมกัน (Interactive learning through action)

และความเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนชี้ให้เห็นถึงความพยายามในการประสานความร่วมมือเพื่อให้ภาครัฐเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการชุดต่างๆ ของกลไกการประสานงานระหว่างองค์การพัฒนาเอกชนด้วยกันเองและคณะกรรมการพิจารณาโครงการ (คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมการพัฒนา, 2540 : 23-25, 49-50) ในแผนฯ 8 เสนอให้มีการพัฒนาประชาคมจังหวัด โดยมีจังหวัดที่พัฒนานำร่อง ใน 6 จังหวัด คือ น่าน ขอนแก่น เพชรบุรี สงขลา นครสวรรค์ และอุทัยธานี โดยอาศัยรูปแบบความร่วมมือในลักษณะกรรมการ เพื่อให้ภาครัฐและเอกชนร่วมกันกำหนดนโยบาย แผน และการปฏิบัติในการพัฒนาจังหวัด

นอกจากนี้ในการปฏิบัติการภายใต้ข้อเสนอในการพัฒนาเมืองน่าอยู่(Healthy Cities) คือ การสร้างทีมงานที่มีใจรักในการดำเนินงานสร้างเสริมสุขภาพให้ประชาชนมีสุขภาพดี ซึ่งทีมงานดังกล่าวมาจากทั้งภาครัฐ องค์กรเอกชน และองค์กรประชาชน และให้ข้อเสนอแนะว่า การจัดตั้งองค์กรบริหารภายใต้ความร่วมมือดังกล่าว ควรให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์และการปฏิบัติงาน (Baum FE , 1993 :8)

ส่วนรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐาน สำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐานได้พยายามจัดรูปแบบความร่วมมือ โดยจัดตั้งศูนย์ประสานงานภาครัฐและเอกชนเพื่อการสาธารณสุขมูลฐาน ทั้งในระดับชาติและระดับภาค โดยดำเนินงานภายใต้คณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อทำการประสานแผน ทรัพยากร และการปฏิบัติ มาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2535 (สำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน , 2540 : 8)

ทัศนีย์ ลักขณาภิชนชัย (2540 : 120) อธิบายถึงรูปแบบและขบวนการของความร่วมมือระหว่างองค์กรที่ก่อให้เกิดการพัฒนา โดยใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community-Based Approach) ว่ามีองค์ประกอบสำคัญดังนี้ (1) การสร้างองค์กรแห่งความร่วมมือ (2) การสร้างเครือข่ายในการติดต่อ

สื่อสารและประสานงานความร่วมมือระหว่างบุคคล หรือกลุ่มคนที่เป็นเครือข่าย (3) การแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการทำงาน (4) การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานโดยการมีส่วนร่วมคัดเลือกจากทุกฝ่าย และกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ (5) การกำหนดกรอบกิจกรรมหรือลักษณะงานที่ทำ (6) การติดตามประเมินผล เพื่อขจัดปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงาน

จากรูปแบบของความร่วมมือที่หลากหลายดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบทางการบริหารที่สำคัญ คือ องค์ประกอบภายนอก ได้แก่ การส่งเสริมสนับสนุนและการยอมรับเข้าร่วมมือ องค์ประกอบภายใน ได้แก่ การจัดโครงสร้างองค์กรภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน การประสานงานและการดำเนินกิจกรรมร่วมกันในเรื่อง การตัดสินใจ การวางแผนปฏิบัติ การระดมทรัพยากร และการติดตามประเมินผล

1.3.3.6 การประสานงานเพื่อความร่วมมือ

Mcfarland (1970 : 238) ได้ให้คำจำกัดความการประสานงานว่าการประสานงาน เป็นกระบวนการและแบบแผนการดำเนินงานของกลุ่ม และเอกภาพของการทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน สมนึก นนธิจันทร์ (2538 : 93) อธิบายว่าในการบริหารงานนั้น การประสานงาน คือ การทำให้สอดคล้องกันและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในกลุ่มคนที่ทำงานร่วมกันโดยทำให้ทุกคนมีความสามัคคีประสานใจร่วมปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบริหารงานร่วมกัน ศิริอร ขันธหัตถ์ (2531:134) กล่าวว่า การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบการทำงานเพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ทุก ๆ ฝ่ายร่วมมือปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้อนและซ้ำกัน ขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์นโยบายขององค์การนั้นอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ สมยศ นาวีการ (2539: 122) ได้ชี้ให้เห็นว่า การประสานงานนั้นมีทั้งจากข้างบนลงมาข้างล่าง (Top-down) และจากระดับแนวเดียวกัน (Horizontal) ซึ่งหมายถึง หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ในระดับเดียวกันนั่นเอง

สรุปได้ว่าการประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบการทำงานเพื่อให้การปฏิบัติงานภายใต้ความร่วมมือระหว่างคนหรือกลุ่มคนหรือหน่วยงาน มีความสัมพันธ์ สอดคล้อง ไม่ซ้ำซ้อน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงาน นโยบายขององค์กร และก่อให้เกิดความสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ

หลักในการประสานงานที่ดี (Wern Daniel A., 1979 : 308-316) (1) จัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี การติดต่อสื่อสารจะช่วยให้เกิดความเข้าใจและการประสานงานได้ (2) จัดให้มีการประสานงานที่ดี การประสานงานในองค์การควรจัดให้เป็นระบบ ทั้งการประสานงานจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง จากเบื้องล่างสู่เบื้องบน และในระดับเดียวกัน (3) จัดให้มีการประสานนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การให้สอดคล้องกันและง่ายต่อการปฏิบัติ (4) จัดให้มีการประสานงานในรูปกระบวนการบริหารที่ครบวงจร กิติมา ปรีดีดิลก (2532 :174-177) กล่าวว่า หลักการประสานงานที่ดีนั้นคำนึงถึงระบบการ

ติดต่อสื่อสารที่มีคุณภาพ สร้างให้เกิดความสมัครใจในการประสานงานของสมาชิกก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบุคคลในองค์การและจะต้องเริ่มตั้งแต่การวางแผน การกำหนดนโยบายต้องกำหนดให้กระจ่างชัดก่อนที่จะปฏิบัติตามแผน และคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ Koontz and Donnell (1976 : 146-147) ได้ให้หลักในการประสานงานไว้ดังนี้ (1) การประสานงานนั้น จะต้องก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์การทั้งในแนวตั้ง แนวนอน โดยใช้การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้บุคลากรในองค์การได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น อุดมการณ์ ความมุ่งหมายและช่องทางความก้าวหน้าขององค์การ (2) การประสานงานจะต้องเริ่มจากการวางแผนและกำหนดนโยบายและกำหนดให้กระจ่างชัด ก่อนที่จะปฏิบัติตามแผน (3) ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบและสถานการณ์รอบด้าน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคล หน่วยงานต่อหน่วยงาน ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนถึงกันและกัน

จากที่กล่าวมาสรุปว่าหลักการประสานงานนั้นเป็นกระบวนการที่ต้องจัดให้มีขึ้นในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน โดยการประสานงานจะประสบผลสำเร็จต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ปฏิบัติงานและสอดคล้องกับนโยบาย วัตถุประสงค์และแผนงานขององค์การทำควบคู่ไปกับการติดตามควบคุมงาน และคำนึงถึงความสัมพันธ์สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ

ส่วนวิธีการประสานงานและเทคนิคในการประสานงานนั้น จุมพล หนิมพานิช (2531:152-153) ได้กล่าวถึงวิธีการในการประสานงาน ตามลักษณะวิธีการประสานงานภายในองค์การ และวิธีประสานงานระหว่างองค์การไว้ดังต่อไปนี้ (1) วิธีการประสานงานภายในองค์การ มีดังต่อไปนี้คือ กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดแจ้ง เพื่อเป็นการลดการทำงานก้าวก่ายซ้ำซ้อนกัน จัดให้มีการติดตามผลและควบคุมการปฏิบัติตามแผน ใช้คณะกรรมการประสานงาน จัดระบบติดต่อสื่อสารให้มีประสิทธิภาพ จัดให้มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่จัดให้มีการฝึกอบรบหรือการชุมนุม หรือประชุมสมาชิกผู้ปฏิบัติงาน เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานของพนักงานรวดเร็ว ขวัญกำลังใจดี มีประสิทธิภาพและมีการประสานงานที่ดี และการใช้เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ประสานงานโดยเฉพาะ (2) การประสานระหว่างองค์กรมีความคล้ายคลึงกันกับการประสานงานภายในองค์การ แต่ในบางครั้งมีการใช้วิธีการที่ต่างออกไปจากการประสานงานในองค์การ กล่าวคือ การใช้คณะกรรมการ การใช้วิธีการงบประมาณ เป็นต้น ในการศึกษานี้จะเน้นในเรื่องการประสานงานระหว่างองค์กร ซึ่ง อุทัย สุขสุด (2528 : 208) เสนอเทคนิควิธีการประสานงานระหว่างองค์กร ดังนี้ (1) การกำหนดหรือระบุสิทธิหน้าที่ขององค์การต่าง ๆ ให้ชัดเจน และมีขอบเขตที่แน่นอนถึงการกำหนดระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อลดการก้าวก่ายงานกัน (2) การใช้คณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลางซึ่งเป็นวิธีที่เหมาะสมกับงานที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย และการปฏิบัติต้องใช้การประชุมเป็นหลักเพื่อกำหนดนโยบาย กำหนดแนวทางปฏิบัติตลอดจนการแก้ปัญหาต่างๆ (3) การใช้วิธีงบประมาณซึ่งใช้ในลักษณะเดียวกัน

กับการประสานงานในองค์การ (4) การประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มาปฏิบัติงานร่วมกัน

กล่าวโดยสรุปแล้ว การที่จะทำให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพได้นั้น เทคนิควิธีในการประสานงานที่ใช้จะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับโครงสร้างการบริหาร การกำหนดบทบาทหน้าที่ตามแผนผังขององค์การ ตลอดจนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานจะต้องเข้าใจนโยบาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร เข้าใจวิธีการปฏิบัติงาน ส่วนการประสานงานระหว่างองค์การ อาจใช้วิธีการงบประมาณ แผนงาน การใช้คณะกรรมการ การจัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ มีความเป็นกันเองและอาจต้องใช้การติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการและเปิดโอกาสให้สมาชิกได้พบปะสังสรรค์กันนอกเวลาทำงาน เพื่อสนับสนุนให้เกิดความคุ้นเคยและเกิดปฏิสัมพันธ์ ซึ่งจะเป็นการบำรุงขวัญของผู้ปฏิบัติงาน

ด้านปัญหาอุปสรรคในการประสานงาน ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2531: 153-172) ได้ศึกษาวิจัยถึงความเป็นไปได้ของการประสานงานระหว่างสาขาในการพัฒนาด้านสาธารณสุข ภายใต้การบริหารการพัฒนาระบบ กชช. พบว่า คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่การประสานโครงการพัฒนาของกระทรวงต่าง ๆ ได้อย่างที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะ กพจ. ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แต่ไม่ได้รับมอบหมายอำนาจในสัดส่วนที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะอำนาจการตัดสินใจกำหนดโครงการและงบประมาณของโครงการในพื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดในสังกัดกระทรวงหลัก ยังคงรับผิดชอบต่อนโยบายและคำสั่งของหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางของตนเป็นหลัก มากกว่าการที่จะร่วมกันทำการประสานโครงการ นอกจากนั้นการที่อำนาจการอนุมัติงบประมาณโครงการรวมศูนย์อยู่ที่กรม จึงไม่ได้จูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานระดับตำบล อำเภอ และจังหวัดทำการประสานงานโครงการของกระทรวงต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาแต่ละด้าน สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย (2534 : 69-74) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัดด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัด พบว่า การประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของ 6 กระทรวงหลักที่ปฏิบัติงานด้านการวางแผนในระดับจังหวัดยังไม่ดีเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะนอกจากจะไม่มีความรู้ในการปฏิบัติงานตามแผนแล้ว ยังเป็นเพราะมีงานประจำที่จะต้องปฏิบัติงาน ไม่มีเวลาให้กับงานด้านแผนอีกด้วย จึงทำให้เป็นปัญหาในการปฏิบัติงานด้านการวางแผนของสำนักงานจังหวัด

จากผลการวิจัยของ บัญชร แก้วส่อง และคณะ (2539 : 24-28) เกี่ยวกับกลไกการประสานงานขององค์การสาธารณสุขระดับตำบล และอำเภอของจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า กลไกประสานงานระดับอำเภอคือ คปสอ. ยังไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะยังมีปัญหาความขัดแย้งภายในระหว่าง คปสอ. โดยเฉพาะระหว่างโรงพยาบาลชุมชนกับสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุที่สำคัญคือ ความแตกต่างในจุดเน้นของงาน การที่สมาชิกไม่เห็นความสำคัญของกลไกประสานงาน เพราะมองว่าไม่ใช่กลไกริเริ่มสร้างสรรค์งานใหม่ หากแต่เป็นกลไก

เพื่อรองรับนโยบายของกระทรวงเท่านั้น และการที่ คปสอ. ไม่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่สมาชิก อำนาจในการบริหารจัดการที่แท้จริงยังแยกกันอยู่ระหว่างโรงพยาบาลชุมชนกับสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ และผู้วิจัยยังได้เสนอทางออกในการแก้ปัญหาว่า ควรสนับสนุนการสร้างทีมงานระหว่างกลุ่มขึ้นมา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกประสานงานให้ดียิ่งขึ้น เห็นได้ว่าปัญหาอุปสรรคของการประสานงาน ส่วนหนึ่งมาจากปัญหาบุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการประสานงาน ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ความต่อเนื่องในการประสานงาน ปัญหาการขาดอำนาจในการตัดสินใจ ปัญหาภาระงาน และปัญหาด้านงบประมาณ

1.3.3.7 คุณภาพของความร่วมมือ ปัญหาอุปสรรค และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จ

(1) คุณภาพของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานและปัญหาอุปสรรค : ในปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนไทย มีจำนวนทั้งสิ้น 1,463 องค์การ (สำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2540) ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสาธารณสุขในทุกด้าน รวม 436 องค์กร (ทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชนสาธารณะประโยชน์ กระทรวงสาธารณสุข, 2540) ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งด้านการพัฒนาสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม (38 องค์การ) การพัฒนาด้านเอดส์ (158 องค์การ) การรณรงค์ไม่สูบบุหรี่ การวางแผนครอบครัว การพัฒนาสมุนไพรและการแพทย์แผนไทย (89 องค์กร) โดยทำงานในนามสมาพันธ์แพทย์แผนไทย (28 องค์กร) นอกจากนี้ยังมีชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขกระจายอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน, 2540 :1-3) ส่วนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งสิ้นจำนวน 98 องค์กร ส่วนองค์กรที่เกี่ยวข้องและเป็นผู้แทนประชาชนด้านสาธารณสุขคือ ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขทุกจังหวัดใน 19 จังหวัด และองค์กรประชาชนอื่น ๆ โดยบทบาทในการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในช่วงแผนฯ 1-6 องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทในบางพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมาย เช่น โครงการภายใต้กลุ่มศึกษาปัญหายา โครงการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานของคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อการสาธารณสุขมูลฐาน (คปอส.) ชมรมแพทย์ชนบท มูลนิธิหมอชาวบ้าน มูลนิธิหมู่บ้าน และในช่วงนี้การทำงานเป็นไปด้วย ความกระตือรือร้น เนื่องจากได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรต่างประเทศ และเป็นช่วงของการปรับเปลี่ยนแนวคิดและกระแสประชาธิปไตย ซึ่งทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนมีบทบาทสำคัญยิ่งในการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐาน ในช่วงแผนฯ 7 องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีส่วนร่วมในการพัฒนางานในระดับชุมชน โดยเฉพาะการสาธารณสุขมูลฐานลดน้อยลงเป็นจำนวนมาก สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากสภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การเพิ่มขึ้นของผู้ป่วยโรคเอดส์ ความเป็นเมืองกับสภาพปัญหาเมือง ปัญหาคุณภาพของประชาชนมีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้ง ในระยะดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน แหล่งทุนได้ถอนการสนับสนุนไปยังประเทศที่ด้อยพัฒนากว่า สถานการณ์อีกประการที่การทำงานของภาคเอกชนในด้านนี้ลดลงคือ องค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรได้ลดกิจกรรมของตนเองลงตามสภาพการสนับสนุนงบประมาณ ดังนั้นในช่วงแผนฯนี้ กระทรวงสาธารณสุขได้ให้ความสำคัญในการสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรเอกชน

สาธารณประโยชน์ มาตั้งแต่ปี 2535 และจากรายงานการศึกษาและประเมินผล (กระทรวงสาธารณสุข, 2539) พบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งที่มีเป้าหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง และไม่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเป็นจำนวนมาก แต่ก็พบปัญหาในการพัฒนารูปแบบความร่วมมือ โดยเฉพาะในการวางแผน การติดตามประเมินผลโครงการ เช่นเดียวกับ การจัดระบบการส่งเสริมความร่วมมือของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2539) พบว่าการจัดระบบดังกล่าวส่งผลต่อคุณภาพการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

(2) ปัญหาอุปสรรค : สามารถที่จะจัดแบ่งกลุ่มปัญหาอุปสรรคของความร่วมมือ ออกเป็น 4 กลุ่ม คือ ***กลุ่มที่ 1 :*** *ปัญหาด้านตัวนโยบายและแผน* ได้แก่ นโยบายสาธารณสุขในหลายเรื่องที่มีผลกระทบต่อชุมชนและประชาชน ขาดการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนในการกำหนดนโยบายดังกล่าว (สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุขและคณะ, 2539 : 146-149) สอดคล้องกับ เทียนฉาย กีระนันท์ (2539) ศึกษาพบว่า นโยบายการสาธารณสุขมูลฐานยังมีลักษณะปูพรม ขาดการเลือกสรร นอกจากนี้ยังพบว่าขาดการประสานนโยบายและแผนงานสาธารณสุขมูลฐานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด สอดคล้องกับการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน (2539) ซึ่งพบว่าคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐานแห่งชาติถึงจะจัดตั้งแต่ก็ไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและแผน เนื่องจากขาดการสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจังของผู้บริหารส่วนด้านการวางแผนในระดับท้องถิ่น มงคล ด่านธานินทร์ และคณะ (2533) ศึกษาพบว่า หน่วยงานที่ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่น ทั้งภาครัฐและเอกชนขาดความร่วมมือในด้านการวางแผนร่วมกัน อีกทั้งด้านการประสานแผน ***กลุ่มที่ 2*** : *ปัญหาด้านสมรรถนะองค์กร* จากรายงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน (2540) พบว่าปัญหาในสมรรถนะขององค์กรพัฒนาเอกชนคือ ขาดความต่อเนื่องของกิจกรรม อีกทั้งภายใต้การพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อการสาธารณสุขมูลฐาน พบปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ ขาดวิธีการที่ชัดเจนในการสนับสนุนทางการบริหาร ทั้งในเรื่องทรัพยากร งบประมาณและการพัฒนากำลังคน เนื่องจากไม่ทราบข้อเท็จจริงถึงความต้องการที่แท้จริงขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) (2540) ซึ่งเสนอให้ศึกษาคุณภาพและรูปแบบของความร่วมมือ เพื่อการสนับสนุนทางการบริหารจะได้ตรงเป้าหมายและความจำเป็น มากขึ้น ***กลุ่มที่ 3 :*** *ปัญหาการยอมรับและความเป็นอิสระภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน* มงคล ด่านธานินทร์ และคณะ (2533) ศึกษาพบว่า รัฐยังให้ความสำคัญกับภาคเอกชนน้อยจนเกินไป ขาดการประสานงานและการยอมรับซึ่งกันและกัน ไม่ยอมรับฟังข้อเสนอขององค์กรพัฒนาเอกชนมากนัก อีกทั้งยังมองอย่างเคลือบแคลงสงสัยในพฤติกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่ง เอนก นาคะบุตร (2540) อธิบายว่าพฤติกรรมของรัฐยังบริหารงานแบบสั่งการและรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งในอนาคตน่าที่จะส่งเสริม สนับสนุนและยอมรับภาคเอกชนมากขึ้น ฟิลิป (1981) ศึกษาพบว่าการผสมผสานความร่วมมือ (Intigration co-operation) ต้องพัฒนาบนรากฐานของการยอมรับ ซึ่งกันและกันของทั้งสองฝ่าย มีการสื่อสารแบบเปิดเผยและมีความจริงจัง

ต่อวิธีการของความร่วมมือ ซึ่งโครงการพัฒนาชนบทต่าง ๆ ของไทย มักประสบปัญหาในเรื่องดังกล่าว

กลุ่มที่ 4 : ปัญหาด้านการพัฒนารูปแบบความร่วมมือ การศึกษาของ ฟิลิป (1981) พบว่าปัญหาการจัดโครงสร้างขององค์กร เพื่อความร่วมมือที่ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพนั้น ส่วนหนึ่งมาจากบทบาทของผู้นำองค์กรและปัญหาของสังคมที่องค์กรตระหนัก ดังนั้นการจัดกลไกความร่วมมือจึงต้องอาศัยระยะเวลา และพัฒนาการร่วมกันของทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งภายใต้พัฒนาการดังกล่าว พบว่า การจัดกลไกการประสานงาน รูปแบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างองค์กร การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ มีส่วนสำคัญต่อความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน สำนักนโยบายและแผน กระทรวงสาธารณสุข และคณะ (2539) ศึกษาพบว่ายังขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในความร่วมมือของภาครัฐและเอกชน ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบายและแผน และการนำนโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน (2540) พบปัญหาของความร่วมมือในการบริหารจัดการงานสาธารณสุขมูลฐาน ระดับจังหวัดยังขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งประชาชน

โดยสรุปแล้ว ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญของความร่วมมือ ได้แก่ (1) ขาดรูปแบบของความร่วมมือ (2) ขาดการสนับสนุนทางการบริหารที่มีผลต่อการบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ทั้งความร่วมมือและการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กร (3) ขาดการประสานงานที่ต่อเนื่อง (4) ขาดการยอมรับและสร้างการยอมรับ

(3) ปัจจัยที่ทำให้ความร่วมมือประสบผลสำเร็จ : การทำงานร่วมกันจำเป็นต้องมีการปรับตัวเข้าหากันระหว่างองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ทั้งสองฝ่ายจำต้องรับสภาพความเป็นจริงว่า องค์กรหรือหน่วยงานใด ๆ ก็ตาม โดยตัวของมันเองแล้ว ทรัพยากรอาจไม่เพียงพอที่จะบรรลุถึงเป้าหมายได้อย่างเต็มที่จำเป็นต้องประสานงานและสร้างเครือข่ายการทำงาน (วิทูรย์ สิมะโชคดี, 2539 : 66-67) ซึ่งปัจจัยที่จะทำให้บรรลุผลได้ ทั้งสองฝ่ายต้องประสานในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ (เรวัตร ชาตรีวิศิษฐ์, 2539:116-117) (1) ทำความเข้าใจและยอมรับเป้าหมายร่วมกัน (2) กำหนดวิธีการวิเคราะห์ปัญหา และแนวทางแก้ไข รวมทั้งวางแผนปฏิบัติและอำนวยความสะดวกในทรัพยากรร่วมกัน (3) จัดระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ (4) ผู้บริหารระดับสูงควรส่งเสริมการสร้างบรรยากาศในการประสานงานและการทำงานร่วมกันของทั้งสองฝ่าย (5) การพัฒนาภายใต้ความร่วมมือ การยอมรับในความเป็นอิสระของแต่ละองค์กรในการกำหนดกิจกรรมในส่วนความรับผิดชอบของตนและส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ โดยยึดเป้าหมายการทำงานมากกว่าวิธีการ

ส่วน Baum FE. (1993:8) ได้เสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของโครงการ Healthy Cities จากการศึกษาในภาคพื้นยุโรป โดยเกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ดังนี้ (1) มีการตัดสินใจร่วมกันของกลุ่มต่าง ๆ (2) การสร้างกลไกประสานการทำงานร่วมกัน เพื่อระดมความคิดเห็นประสบการณ์ และทรัพยากร อีกทั้งประสานการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ (3) การมีส่วนร่วมของชุมชน และประชาชนในการตัดสินใจและควบคุมในเรื่องที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต สุขภาพ

อนามัย และการกินดีอยู่ดี (4) การส่งเสริมนวัตกรรมใหม่ ๆ (5) ทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนมีนโยบายเกี่ยวกับสุขภาพที่สอดคล้องและมีการส่งเสริมซึ่งกันและกัน

รายงานการวิจัยของ Fagence (1977 : 4-5) ศึกษาพบว่า ยิ่งการกระจายความร่วมมือไปยังกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ แผนก็จะยิ่งมีนวัตกรรมมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน อีกทั้งความร่วมมือในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติมากขึ้นเช่นกัน

ในข้อเสนอของ Philip H. Coombs (1981) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความสำเร็จในความร่วมมือ ได้แก่ (1) ความสามารถ ความตั้งใจ และความจริงจังของผู้นำที่เกี่ยวข้อง (2) ทัศนะของผู้ปฏิบัติงานในการยอมรับซึ่งกันและกัน ซึ่งในทั้งสองส่วนแรกจะต้องหาวิธีการสร้างการยอมรับในความร่วมมือและวิธีการดังกล่าวอยู่ภายใต้การปฏิบัติการแบบเผชิญหน้า และการสั่งการที่เปิดเผยส่วนประการที่ (3) ความร่วมมือจะประสบความสำเร็จลงได้ จะต้องมีมาตรการในการกระจายอำนาจการบริหารและกระจายความรับผิดชอบ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีบทบาทส่งเสริมและประสานงานอย่างใกล้ชิด เพราะความสำเร็จของความร่วมมือแบบผสมผสานนี้จะเกิดขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างที่ใกล้ชิดกับปัญหาโดยตรงมากกว่าในระดับสูง (4) ความคล่องตัวขององค์กร โดยความคล่องตัวดังกล่าวปราศจากการผูกขาดอำนาจ (5) การปรับตนเองเพื่อลดปัญหาอุปสรรคในความร่วมมือและพร้อมในทางปฏิบัติ

การศึกษาของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองขอนแก่น (2537 : 26) พบว่าความร่วมมือขององค์กรชุมชนและความรับผิดชอบของกลุ่มต่าง ๆ ในองค์กรท้องถิ่นมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองขอนแก่น อีกทั้งแผนปฏิบัติการจะเป็นเครื่องมือสำคัญของความร่วมมือ ข้อเสนอในอนาคต คือ แผนปฏิบัติการของท้องถิ่นและจังหวัด น่าจะผนวกหรือบรรจุไว้ในแผนของประเทศ

การศึกษาภายใต้โครงการสีชมพู (2533) พบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อเสนอแนะทางวิชาการ และประสบการณ์แก่หน่วยงานรัฐในการทำงานและประเมินผล ซึ่งส่วนนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้โครงการสีชมพูประสบความสำเร็จ มงคล ด่านธานินทร์ และคณะ (2533) ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะว่า องค์กรพัฒนาเอกชนและรัฐ ควรทำหน้าที่เสริมหรือเป็นปราการเพื่อให้เกิดองค์กรชาวบ้านที่เข้มแข็ง ลดบทบาทการชี้นำ ควรหันมาทำหน้าที่ในการนำเสนอประสบการณ์เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา อีกทั้งระดมทรัพยากรร่วมกัน โดยมีเป้าหมายสนับสนุนศักยภาพของชุมชน และเพื่อการนี้รัฐควรมี นโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนาความร่วมมือ ภายใต้การปฏิบัติได้จริง และทั้งสองฝ่ายควรที่จะร่วมมือกันวางแผนพัฒนาทั้งในระดับชาติ จังหวัด อำเภอและตำบล ปรับบทบาทและทัศนคติที่มีต่อกัน และพร้อมที่จะปรับปรุงการประสานงาน

รายงานการศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติช่วยแรงงานหญิงและเด็กจังหวัดขอนแก่น (สุรสิทธิ์ ทองคำและคณะ, 2541) พบว่าความสำเร็จของการปฏิบัติ ภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายทั้งภาคธุรกิจเอกชน องค์กรประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน รวม 31 องค์กร ขึ้นอยู่กับ 1) องค์ประกอบภายนอก ได้แก่ สภาพปัญหา การมีนโยบายสนับสนุน

โดยเฉพาะในเรื่องบทบาทหน้าที่การยอมรับต่อปัญหา 2) องค์ประกอบภายใน ได้แก่ การจัดองค์กรภายใต้ความร่วมมือ อันประกอบไปด้วย คณะกรรมการอำนวยการ คณะทำงานและศูนย์ประสานงาน ซึ่งทั้ง 3 ส่วน จะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน รวมทั้งศูนย์ประสานงานช่วยให้แผนปฏิบัติสามารถสนองตอบต่อโครงการภายใต้แผนปฏิบัติ (Action Plan) ในระดับชุมชนให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดความสำเร็จมากขึ้น และให้ข้อเสนอแนะว่าทรัพยากรไม่ใช่ปัญหาของความร่วมมือ การจัดกลไกที่มีประสิทธิภาพทั้งความร่วมมือและการเรียนรู้ร่วมกันของทุกฝ่ายภายใต้แผนปฏิบัติจะก่อให้เกิดความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมทางการปฏิบัติ

อาจสรุปได้ว่าปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนนั้นมีกลุ่มปัจจัยที่สำคัญคือ การยอมรับและสนับสนุนความร่วมมือ อีกทั้งมีทัศนคติที่ดีต่อกัน การจัดโครงสร้างองค์กรภายใต้ความร่วมมือ การร่วมระดมทรัพยากร วิธีการในความร่วมมือ และการจัดกลไกการประสานงาน เพื่อก่อให้เกิดการประสานแผน ทรัพยากร และความคิดเห็น การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารที่ดี อีกทั้งทุกส่วนมีส่วนร่วมในกิจกรรมภายใต้ความร่วมมือโดยเฉพาะการตัดสินใจร่วมกัน การวางแผนปฏิบัติ การสนับสนุนทรัพยากร และการร่วมติดตามประเมินผล โดยมีเป้าหมายร่วมกัน คือการส่งเสริมศักยภาพและเข้าร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐาน

1.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการศึกษาเพื่อทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่างานวิจัยในเรื่องที่จะศึกษานี้ยังไม่มีผู้ใดศึกษาเรื่องนี้โดยตรง แต่ก็มีการศึกษาที่เทียบเคียงหรือเกี่ยวข้อง และในการศึกษาทบทวนดังกล่าว ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดและทฤษฎีมาประยุกต์ เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทางการบริหารที่สำคัญ ในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด ซึ่งมีปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญ และเพื่อแยกปัจจัยทางการบริหารให้เห็นชัดเจนและเกิดประโยชน์ต่อการศึกษา จึงทำการแยกปัจจัยทางการบริหารที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือเป็น 2 ส่วน คือ

1) ปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายนอก : การยอมรับและสนับสนุนนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ

1.1) บทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

1.2) การมีนโยบายสนับสนุน : ผู้บริหารในหน่วยงานหรือองค์การเกิดการยอมรับและสนับสนุนการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนอย่างจริงจัง โดยกำหนดแนวทางในการปฏิบัติและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1.3) การจัดระบบบริหารจัดการขององค์กร : เพื่อส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือ

ประกอบด้วย

1.3.1) การจัดองค์กรหรือผู้รับผิดชอบ : เพื่อประสานความร่วมมือให้มีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรและเป้าหมายของการพัฒนา

1.3.2) การกำหนดทรัพยากร : เพื่อเข้าร่วมกับหน่วยงานอื่นในการพัฒนา ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นในการส่งเสริม และพัฒนาความร่วมมือ และช่วยให้สามารถประสานในทางปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมได้มากขึ้น

2) ปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายใน : เป็นองค์ประกอบทางการบริหาร ภายใต้รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน

2.1) ลักษณะการเข้าร่วมมือ : เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการจัดรูปแบบความร่วมมือว่าควรเข้าร่วมในลักษณะใด เช่น การร่วมกันดำเนินการภายใต้การจัดโครงสร้างองค์กร การดำเนินการในลักษณะจ้างเหมาโครงการ เป็นต้น

2.2) การจัดองค์กร : ซึ่งได้แก่ การจัดโครงสร้างองค์กร บุคลากร และงบประมาณ ให้สอดคล้องและมีสมรรถนะที่สูง จะช่วยให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จ ยิ่งถ้าสามารถจัดองค์กรภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรเอกชน จะส่งผลให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะในระดับจังหวัดมีประสิทธิภาพมากขึ้น สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการมากขึ้น

2.3) การประสานงาน : โดยเฉพาะระหว่างองค์กรภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนจะช่วยให้ความร่วมมือมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการประสานงานจะก่อให้เกิดการยอมรับ ความเข้าใจ เกิดความริเริ่มสร้างสรรค์ ลดความซ้ำซ้อนของงาน อีกทั้งประสานทรัพยากรเพื่อการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.4) การดำเนินกิจกรรมร่วมกันภายใต้ความร่วมมือ : โดยทั้ง 4 ส่วนแรก คือ การยอมรับและสนับสนุนนโยบาย ลักษณะความร่วมมือ การจัดองค์กรและการประสานงานจะนำมาสู่การดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งได้แก่ การประสานนโยบายและแผนปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การร่วมดำเนินกิจกรรมภายใต้แผนปฏิบัติ การร่วมสนับสนุนทรัพยากร รวมทั้งการร่วมติดตามและประเมินผล จะส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ ภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าว

ซึ่งผู้ศึกษาได้คัดเลือกองค์ประกอบที่สำคัญและเกี่ยวข้องทางการบริหาร เพื่อนำมาใช้พัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติ ระดับจังหวัด ซึ่งปัจจัยทางการบริหารต่าง ๆ ที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย

1) ปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายนอก : เป็นปัจจัยด้านการส่งเสริมสนับสนุนขององค์กร ซึ่งได้แก่

1.1) บทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

1.2) การมีนโยบายสนับสนุนของแต่ละองค์กรโดยการกำหนดแนวปฏิบัติกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1.3) การจัดระบบบริหารจัดการขององค์กร เพื่อส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือ ประกอบด้วย (1) การจัดองค์กรหรือผู้รับผิดชอบเพื่อประสานความร่วมมือ (2) การกำหนดทรัพยากรเพื่อเข้าร่วมกับหน่วยงานอื่นในการพัฒนา

2) ปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายใน : เป็นองค์ประกอบทางการบริหารภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน

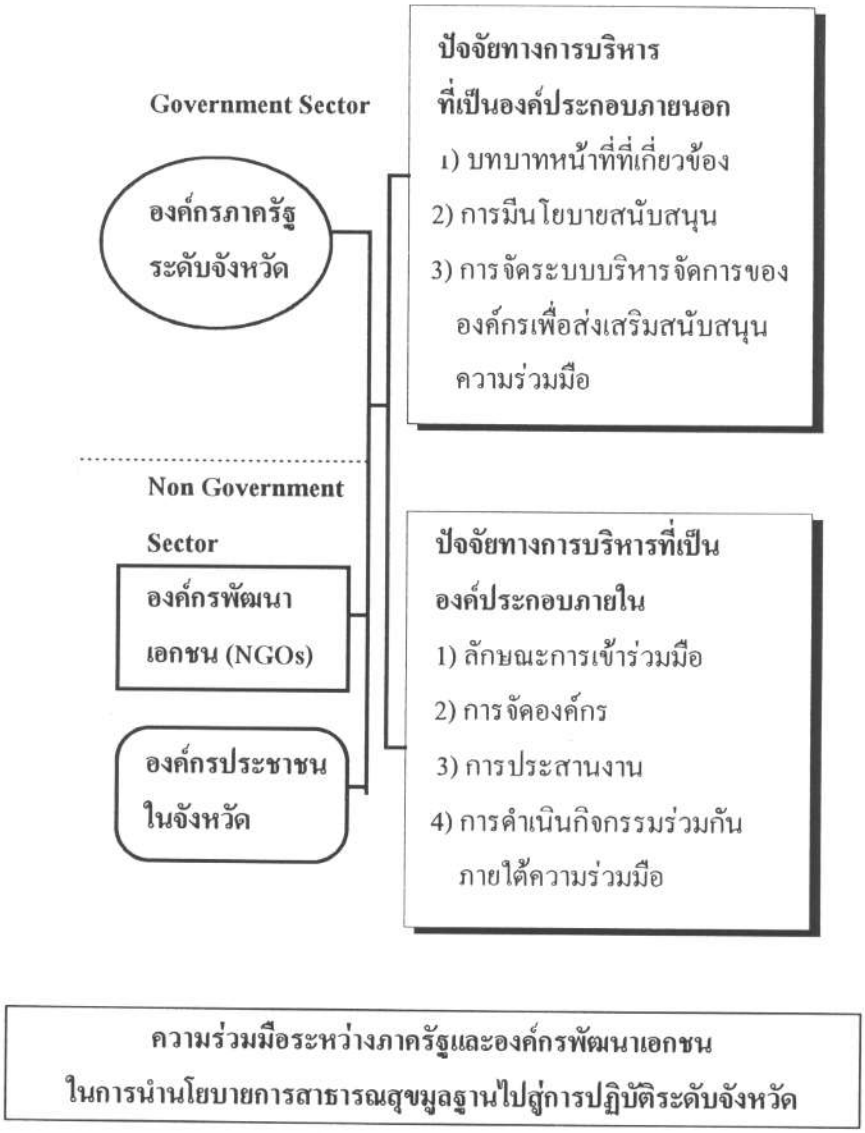
2.1) ลักษณะการเข้าร่วมมือ : เป็นการกำหนดลักษณะการเข้าร่วมมือของหน่วยงานว่าควรมีการเข้าร่วมมือซึ่งกันและกันในลักษณะใด

2.2) การจัดองค์กร : เป็นการพัฒนาโครงสร้างองค์กรและบทบาทหน้าที่ ซึ่งประกอบด้วยรูปแบบการจัดองค์กรที่มีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาถึงลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กร ที่มาและบทบาทหน้าที่ของกรรมการ ลักษณะของสมาชิกและบทบาทหน้าที่การจัดเครือข่ายองค์กรและการปฏิบัติงาน (Net-working) ภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อให้สามารถบริหารจัดการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย

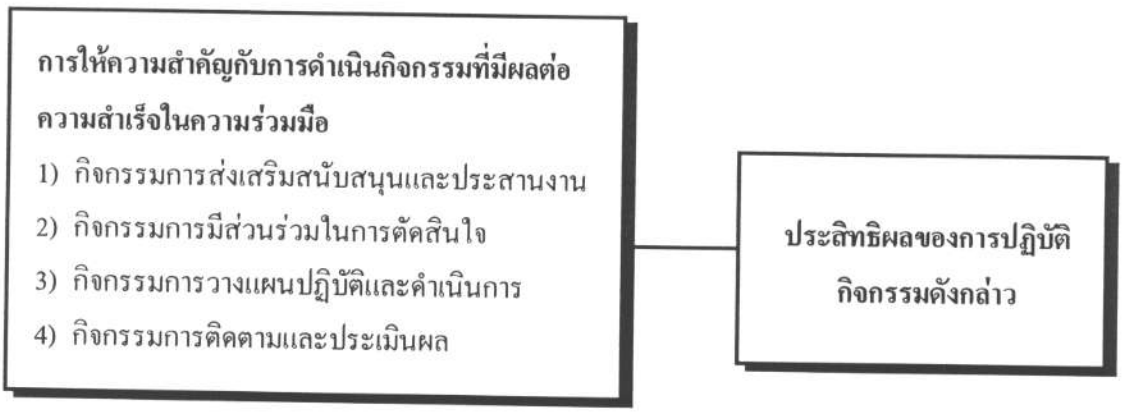
2.3) การประสานงาน : เป็นการกำหนดเนื้อหาของการประสานงาน เทคนิคและวิธีการ รวมทั้งผู้รับผิดชอบในการประสานงาน

2.4) การดำเนินกิจกรรมร่วมกันภายใต้ความร่วมมือ : ซึ่งเป็นการบริหารจัดการภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน โดยประกอบด้วย การประสานนโยบายและแผนปฏิบัติการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การร่วมดำเนินกิจกรรมภายใต้แผนปฏิบัติ ร่วมสนับสนุนทรัพยากร และการติดตามและประเมินผล เพื่อนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติ โดยสามารถสร้างแผนภูมิกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังแสดงในแผนภูมิที่ 4, 5 และ 6 ดังนี้

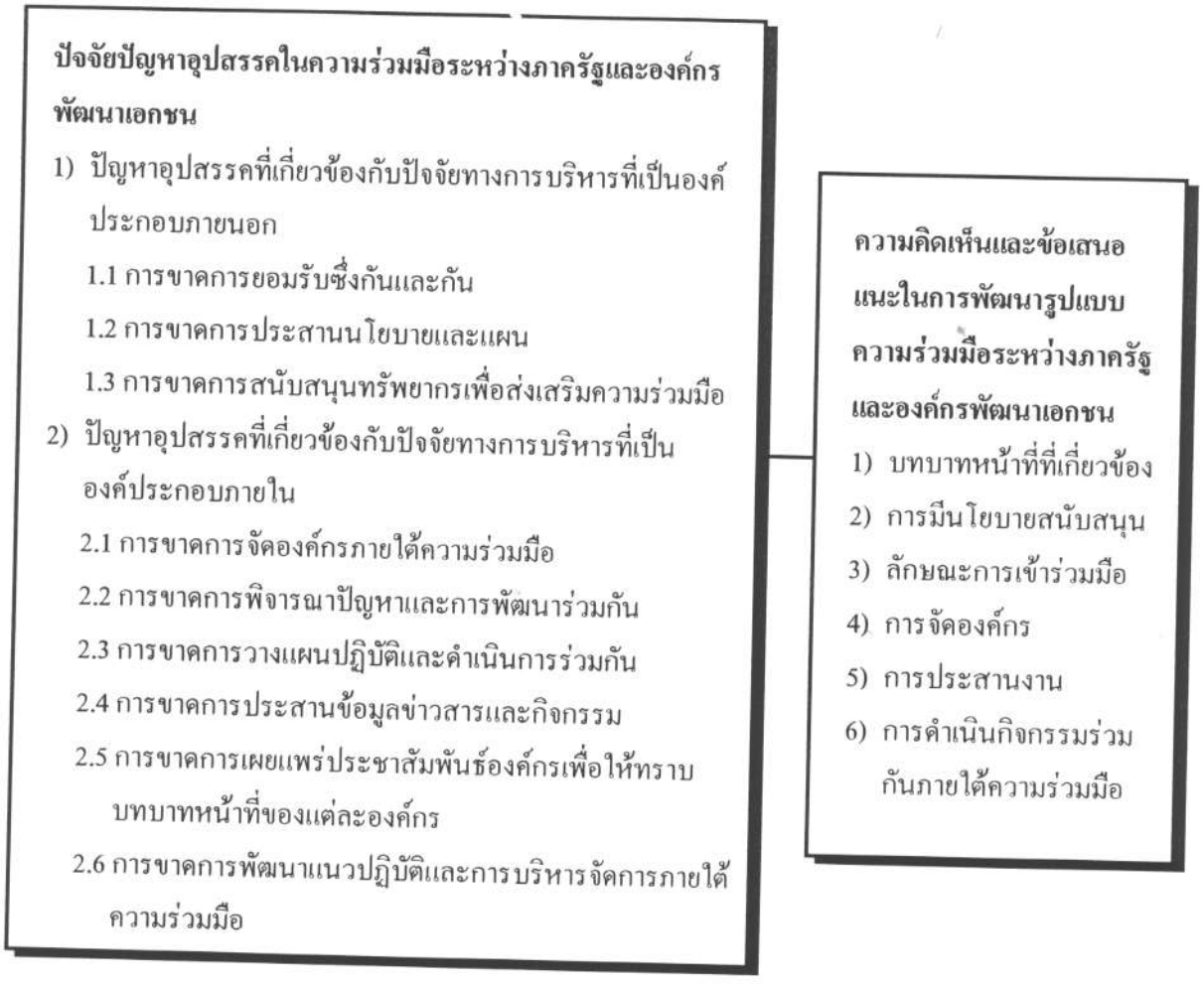
กรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภูมิที่ 4 : การศึกษาสภาพปัจจุบันของปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายนอก และองค์ประกอบภายใน ในการพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด



แผนภูมิที่ 5 : การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด กับประสิทธิผลของการปฏิบัติกิจกรรมดังกล่าว



แผนภูมิที่ 6 : การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยปัญหาอุปสรรคกับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด

1.5 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรคและความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติ และนำมาสร้างรูปแบบของความร่วมมือ โดยแยกขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตพื้นที่และประชากรศึกษา โดยการศึกษาครั้งนี้ศึกษาเฉพาะในพื้นที่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย และประชากรศึกษา แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1.1 หน่วยงานภาครัฐ

กลุ่มที่ 1 : องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานในภาพรวมของจังหวัด คือ กระทรวงมหาดไทย สาธารณสุข เกษตรและสหกรณ์ ศึกษาธิการ แรงงานและสวัสดิการสังคมและอุตสาหกรรม โดยเก็บข้อมูลจากผู้บริหารและที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องดำเนินการ

1.2 องค์กรพัฒนาเอกชน ประกอบด้วย

กลุ่มที่ 2 : องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO$_s$) (ที่ได้จากการสำรวจและมีรายชื่ออยู่ในทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชน ปี 2540 และมีพื้นที่ปฏิบัติการในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) โดยเก็บข้อมูลจากผู้บริหารขององค์กรพัฒนาเอกชน

กลุ่มที่ 3 : องค์กรประชาชนที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการสาธารณสุขมูลฐาน (ที่ได้จากการสำรวจและที่มีรายชื่ออยู่ในทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชน ปี 2540 และมีพื้นที่ปฏิบัติการในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) เก็บข้อมูลจากผู้บริหารขององค์กรประชาชน

2. ขอบเขตเชิงเนื้อหา ในการศึกษา คือ ศึกษาปัจจัยทางการบริหารที่มีความสำคัญต่อการพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยประกอบด้วย

1) ปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายนอก : ซึ่งเป็นปัจจัยด้านการส่งเสริมสนับสนุนขององค์กร ได้แก่

1.1) บทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

1.2) การมีนโยบายสนับสนุนขององค์กร โดยการกำหนดแนวปฏิบัติ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1.3) การจัดระบบบริหารจัดการขององค์กรเพื่อส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือ ประกอบด้วย

(1) การจัดองค์กรหรือผู้รับผิดชอบเพื่อประสานความร่วมมือ (2) การกำหนดทรัพยากรเพื่อเข้าร่วมกับหน่วยงานอื่นในการพัฒนา

2) ปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายใน : ซึ่งเป็นองค์ประกอบทางการบริหารภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งได้แก่

2.1) ลักษณะการเข้าร่วมมือ

2.2) การจัดองค์กร : ได้แก่ โครงสร้างองค์กร บทบาทหน้าที่ ลักษณะของ สมาชิก และการจัดเครือข่ายการทำงาน (Net-working)

2.3) การประสานงานระหว่างองค์กร : ลักษณะองค์กรที่รับผิดชอบในการ ประสานงาน เนื้อหาสำคัญในการประสานงาน เทคนิคและวิธีการประสานงาน เป็นต้น

2.4) การดำเนินกิจกรรมร่วมกันภายใต้ความร่วมมือ : ซึ่งได้แก่ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการประสานนโยบายและแผนปฏิบัติ การร่วมดำเนินกิจกรรมภายใต้แผนปฏิบัติ การร่วมสนับสนุนทรัพยากร และการติดตามและประเมินผล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1) ผลทางวิชาการ

1.1 ทราบสภาพการณ์ของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานของจังหวัด และปัญหาอุปสรรค

1.2 ทราบรูปแบบของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด

2) ผลต่อการบริหาร

ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหาร ทั้งในระดับกระทรวง ภูมิภาคและท้องถิ่นสามารถนำผลการศึกษานี้ไปประยุกต์ใช้เพื่อการบริหารให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานของจังหวัด

1.7 ข้อตกลงเบื้องต้น

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นการนำเอาสภาพการณ์ในปัจจุบันผนวกกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ จากผู้เกี่ยวข้องทั้งองค์กรภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญมาสรุปและเสนอแนะ แต่ไม่ได้นำรูปแบบไปทดลองปฏิบัติ เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการศึกษา

1.8 นิยามศัพท์เฉพาะ

รูปแบบความร่วมมือ หมายถึง ขบวนการ หรือวิธีการของความร่วมมือร่วมใจปฏิบัติ ภารกิจระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อให้บรรลุทั้งวัตถุประสงค์ของงานหรือของ

หน่วยงานโดยอาศัยลักษณะการร่วมกันจัดองค์กร จัดระบบบริหารจัดการและประสานงาน รวมทั้งเอื้ออำนวยความสะดวกในทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้งานประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบการทำงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรเอกชนมีความสัมพันธ์ สอดคล้อง ไม่ซ้ำซ้อน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงาน นโยบายขององค์กร และก่อให้เกิดความสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยทางการบริหารที่มีความสำคัญต่อการพัฒนารูปแบบความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน หมายถึง ปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญ และเกี่ยวข้องกับรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย

(1) ปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายนอก ซึ่งเป็นการยอมรับและสนับสนุนของแต่ละองค์กร ปัจจัยเหล่านี้ประกอบด้วย 1) บทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง 2) การมีนโยบายสนับสนุน 3) การจัดระบบบริหารขององค์กรเพื่อส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือ

(2) ปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายใน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญทางการบริหารภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ได้แก่ 1) ลักษณะการเข้าร่วมมือ 2) การจัดองค์กร 3) การประสานงาน 4) การดำเนินกิจกรรมร่วมกันภายใต้ความร่วมมือเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

รูปแบบ (Model) หมายถึง หลักการ โครงสร้าง และแนวปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ ตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุด รวมทั้งการดำเนินงาน การนำไปใช้

การพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง รูปแบบหรือวิธีการของความร่วมมือในการบริหารจัดการเพื่อนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งครอบคลุมถึงปัจจัยทางบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายนอก ซึ่งได้แก่ บทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การมีนโยบายสนับสนุน การจัดระบบบริหารขององค์กรเพื่อส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือ ปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายใน ได้แก่ ลักษณะของการเข้าร่วมมือ การจัดองค์กร การประสานงานและการดำเนินกิจกรรมร่วมกันภายใต้ความร่วมมือเพื่อให้สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิผลภายใต้ความร่วมมือดังกล่าว

ประสิทธิผลในความร่วมมือ หมายถึง ผลของการปฏิบัติในการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวประกอบด้วย 1) การส่งเสริมสนับสนุนและการประสานงาน 2) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 3) การวางแผนปฏิบัติและดำเนินการ 4) การติดตามและประเมินผล

องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หมายถึง หน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการ (Non government organization) ซึ่งดำเนินการเกี่ยวข้องกับระบบต่างๆ ในงานพัฒนา โดยมีการรวมตัวกันขึ้นตามกลุ่มวิชาชีพ กลุ่มศึกษา กลุ่มสนใจ หรือกลุ่มที่มีเป้าหมายร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อที่จะดำเนินบทบาทในการช่วยเหลือและช่วยคลี่คลายปัญหาในสังคมและบริการสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคม โดยมิได้แสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ใด ๆ โดยการศึกษานี้มุ่งเน้นเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่มีผลประโยชน์ทางธุรกิจและเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการสาธารณสุขมูลฐานซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ โดยองค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าวอาจจดทะเบียนตามกฎหมายในรูปแบบมูลนิธิหรือสมาคม หรือที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น หรือไม่ก็ได้

องค์กรประชาชน หมายถึง กลุ่มประชาชนจำนวนหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน รวมตัวกันด้วยความเอื้ออาทร และมีการกระทำกิจกรรมร่วมกัน รวมทั้งการเรียนรู้ร่วมกันในกิจกรรมนั้น ๆ โดยการกระทำร่วมกันนี้มุ่งสู่การเปลี่ยนแปลง ทั้งคุณภาพชีวิตของกลุ่มและสังคมในท้องถิ่น รวมทั้งสังคมส่วนรวม โดยการศึกษานี้ มุ่งศึกษาในกลุ่มองค์กรประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานและมีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องอย่างน้อย 1 ปี

หน่วยงานภาครัฐ หมายถึง หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับการพัฒนางานสาธารณสุขมูลฐาน ซึ่งมีผู้ปฏิบัติงานในกระทรวงหลักๆ เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชนบทโดยตรง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวงอุตสาหกรรม