

บทความวิจัย (Research Article)

การพัฒนารูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย:
กรณีศึกษาเครือข่ายในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
The Development of Appropriate Model and Network Management
Method for Thailand: A Case Study of Networks within the Ministry
of Social Development and Human Society

กฤติยา อนวงค์^{1*} และสุรสิทธิ์ วชิรขจร²
Krittaya Anuwong^{1*} and Surasit Vajirakachorn²

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ คือ 1) เพื่อศึกษาวิวัฒนาการ โครงสร้าง การดำเนินงาน และปัญหาอุปสรรคของเครือข่ายในแต่ละรูปแบบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 2) เพื่อศึกษารูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 3) เพื่อเสนอแนะรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายที่เหมาะสมของประเทศ โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key-informants) จากเครือข่ายคุณภาพ 10 เครือข่าย จำนวน 33 ราย และจากเอกสารทางวิชาการ หนังสือ วิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ งานวิจัยต่าง ๆ ผลการวิจัยพบว่า เครือข่ายคุณภาพ 10 เครือข่ายมีรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายแบ่งออกเป็น 3 ตัวแบบ คือ 1) ตัวแบบบูรณาการโดยกระทรวงพัฒนาสังคมฯ และสำนักงานพัฒนาสังคมฯ จังหวัด (พมจ.) 2) ตัวแบบบูรณาการโดยหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ 3) ตัวแบบบูรณาการจากหน่วยงานภาคเอกชน นอกจากนี้ได้เสนอรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายที่เหมาะสมของประเทศไทยโดยใช้ “ตัวแบบบูรณาการโดยภาคีเครือข่าย” เพื่อเสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาท โครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์การภาครัฐให้สามารถเชื่อมโยงการปฏิบัติงานและทรัพยากรต่าง ๆ กับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมร่วมกัน

คำสำคัญ: การจัดการเครือข่าย การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

¹ สาขาวิชาการบริหารการพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
Program in Social Development Administration, School of Social and Environmental Development,
National Institute of Development Administration

² สำนักวิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
School of Political Science and Law, Walailak University

*Corresponding author; email: krittaya.an@gmail.com

(Received: 7 April 2020; Revised: 26 June 2020; Accepted: 16 July 2020)

Abstract

This study had three objectives, including; 1) to study the history, structure, operation, problems and obstructions of each form of networks affiliated with Ministry of Social Development and Human Security, 2) to study the form and method in network management of Ministry of Social Development and Human Security, and 3) to suggest the appropriate model and method in network management for Thailand. The data was collected by using in-depth interview from 10 quality networks, including 33 key-informants and also using data from academic documents, books, theses, research papers and other kind of research works. It was found that among 10 quality networks, there were three models of structure and management method, that were; 1) the integrated networks which created directly from the Ministry of Social Development and Human Security and the Social Development and Human Security Provincial Office, 2) the integrated networks which created by other public government organizations, and 3) the integrated networks which created by private sector. Moreover, the study suggested the appropriate model and method in network management for Thailand, by adapted the integration network management model in order to suggest the appropriated ways to improve roles, structure, and working processes of public organization in the area of operation and sharing resources between public, private, and civil society.

Keywords: Network management, New public management, Ministry of social development and human security

บทนำ

ภาครัฐกับการเสริมพลังขับเคลื่อนสังคมให้เป็นระบบมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาและการสร้างความมั่นคงให้กับประเทศชาติ การปฏิบัติงานในอดีตที่ให้ความสำคัญกับหน่วยงานภาครัฐเพียงอย่างเดียวไม่สามารถตอบโจทย์การปฏิบัติงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของภาคประชาชนได้อย่างทั่วถึง การปฏิบัติงานของภาครัฐตามโครงสร้างการบริหารแบบลำดับชั้นที่มุ่งการควบคุมและสั่งการตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Approach) ที่มีมาอย่างยาวนานได้สร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการรวมศูนย์ที่ยากแก่การนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม พระมหาสุทิตย อภาภกร (2547) และหลายครั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ กลายเป็นข้อจำกัดที่เกินขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ เหตุผลหนึ่งเกิดจากหน่วยงานภาครัฐขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ขาดความรู้ ความชำนาญหรือขาดเทคโนโลยีที่เหมาะสม หรือแม้แต่ข้อจำกัดในส่วนของงบประมาณการใช้จ่ายที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัว ซึ่งเหตุนี้ก็เป็นผลมาจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติทางราชการ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550)

ปัจจุบันโครงสร้างการบริหารแบบลำดับชั้นของภาครัฐเริ่มลดบทบาทลง แม้จะยังมีอยู่บ้างแต่ก็มีการปรับปรุงกระบวนการ รูปแบบการทำงานและความรับผิดชอบจากเดิมที่เคยแต่บริหารจัดการบุคลากรและโครงการต่าง ๆ มาเป็นการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีทรัพยากรที่จำเป็นต่อการเกิดคุณประโยชน์กับภาคประชาชนมากขึ้นแทน โครงสร้างรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะแตกต่างกำลังเข้ามาแทนที่ระบบเดิม โดยภาครัฐได้มองหาหุ้นส่วน (Partnership) ที่คอยช่วยขับเคลื่อนการปฏิบัติงานภายในองค์กรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเพียงพอกับความต้องการของภาคประชาชน การมองหาหุ้นส่วนนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้ “เครือข่าย”

เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันกับภาคส่วนอื่น ๆ และเป็นจุดเชื่อมโยงการปฏิบัติงานเข้าไว้ด้วยกัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552) การใช้รูปแบบเครือข่าย (Networks) ของภาครัฐแนวทงนี้เรียกว่า “การบริหารแบบเครือข่าย” เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเพื่อการแก้ไขปัญหา และสร้างหลักประกันว่า การบริหารงานภาครัฐที่มีความยืดหยุ่น มีความคล่องตัว มุ่งผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน และเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและลงมือแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังจะนำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ที่ประชาชนพึงพอใจ ดังนั้น การบริหารองค์การแบบเครือข่าย จึงเป็นคุณลักษณะที่สำคัญในปัจจุบัน และเป็นรากฐานของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและการปฏิบัติงาน ความก้าวหน้าของเครือข่ายจะช่วยสร้างคุณประโยชน์ให้แก่หน่วยงานภาครัฐได้เป็นอย่างมาก และเป็นสิ่งที่เหนือกว่าการยึดโครงสร้างการบริหารแบบลำดับชั้นอย่างในอดีตที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม แม้บทบาทองค์การภาครัฐจะเปลี่ยนแปลงจากการทำงานตามสายบังคับบัญชาแบบเดิมไปบ้างแต่ยังคงบทบาทหลักในการดำเนินงานสาธารณะอยู่ ส่วนองค์การพัฒนาเอกชนนั้นมืบทบาทเสริมเท่านั้น เนื่องจากการตัดสินใจเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย บทบาทหลักที่เป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ยังคงเป็นองค์การภาครัฐหรือสถาบันสาธารณะที่รับผิดชอบเรื่องนี้อยู่ อีกทั้งในการปฏิบัติองค์การภาครัฐในทุกระดับทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นยังคงเป็นแกนหลักของการปฏิบัติในเครือข่าย ทั้งนี้ เป็นเพราะองค์การเหล่านี้เป็นผู้ดูแลระเบียบและมีทรัพยากรจำนวนมากในการแบ่งปันให้กับเครือข่ายจนยากที่จะทำให้องค์การเหล่านั้นถูกผลักดันไปอยู่ชายขอบได้ กล่าวคือ องค์การภาครัฐยังคงรักษาอำนาจสำคัญในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ (พิชาย รัตติฉิล ฦ ภูเก็ต, 2552)

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ได้ศึกษากระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เป็นองค์การปฏิบัติหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัวและชุมชนโดยรวม ทั้งยังเป็นองค์การภาครัฐที่มีการบริหารแบบเครือข่าย (Governing by Network) มีหน่วยงานภายใต้สังกัดทำงานเป็นภาคีเครือข่ายพัฒนาสังคมร่วมกันทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของเด็กและเยาวชน สตรี ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ และผู้สูงอายุ ให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต สามารถพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2540 และจากยุทธศาสตร์การพัฒนาของกระทรวงฯ ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทเป็นภาคีเครือข่ายร่วมมือกัน การพัฒนาจึงมีการขับเคลื่อนและขยายขอบเขตการดำเนินงานมากขึ้น เกิดการบูรณาการร่วมกันในทุกภาคส่วนทั้งภายในและภายนอกองค์การ

ในปี พ.ศ. 2557 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เครือข่ายคุณภาพขึ้น เพื่อจัดระบบการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาเครือข่ายให้มีประสิทธิภาพ และจากผลการประเมินตนเองของเครือข่ายพบว่า มีเครือข่ายที่ได้รับผลการประเมินระดับดีมากจำนวน 957 เครือข่าย และเครือข่ายเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเป็นต้นแบบที่ดี (Best Practice) ให้กับเครือข่ายอื่น ๆ โดยเฉพาะแนวทางการบริหารจัดการของเครือข่ายตามหลักเกณฑ์เครือข่ายคุณภาพที่เน้นการบริหารจัดการองค์การ การดำเนินงาน และคุณภาพการบริการ จากการดำเนินงานดังกล่าวส่งผลให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เริ่มให้ความสำคัญและตระหนักถึงการดำเนินงานโดยใช้ภาคีเครือข่ายทำงานร่วมกันมากขึ้น

จากการดำเนินงานของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ข้างต้น จึงเป็นที่มาของการวิจัย การพัฒนารูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย กรณีศึกษาเครือข่ายในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่ารูปแบบการบริหารงานเครือข่ายที่ดี และเหมาะสมควรมีรูปแบบใดที่สามารถนำไปใช้เป็นต้นแบบในการบริหารงานเครือข่ายในระดับประเทศได้อย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการ โครงสร้าง การดำเนินงาน และปัญหาอุปสรรคของเครือข่ายในแต่ละรูปแบบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
2. เพื่อศึกษารูปแบบ และวิธีการจัดการเครือข่ายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
3. เพื่อเสนอแนะรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายที่เหมาะสมของประเทศ โดยศึกษาจากเครือข่ายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ขอบเขตการวิจัย

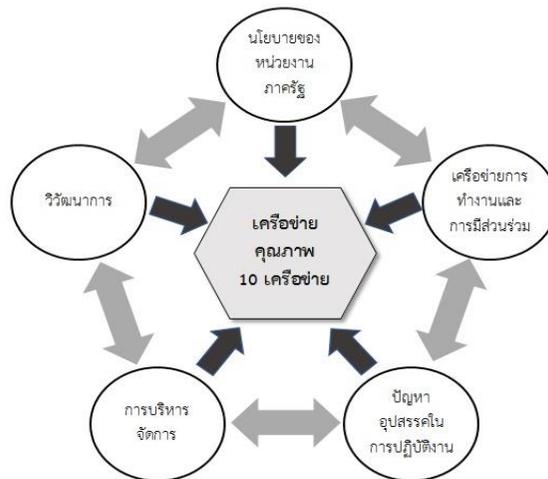
ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาวิวัฒนาการหรือจุดเริ่มต้นการเกิดขึ้นของเครือข่าย โครงสร้าง การปฏิบัติงาน การดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของแต่ละเครือข่าย การศึกษารูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายของแต่ละเครือข่ายที่ดำเนินงานภายใต้สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จำนวน 10 เครือข่าย

ขอบเขตด้านพื้นที่ คัดเลือกเครือข่ายที่ผ่านคุณภาพการประเมินตนเองระดับดีมาก (A) จากทั่วประเทศมาเป็นต้นแบบในการศึกษาด้วยวิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 10 เครือข่ายคุณภาพ ได้แก่ 1) อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) ตำบลจรัลราช อำเภอนิคมบ่งชีร์ จังหวัดสิงห์บุรี 2) สภากาชาดและเยาวชนจังหวัดนนทบุรี 3) ศูนย์ประสานงานเครือข่ายเด็กและเยาวชนจังหวัดนนทบุรี 4) สภากาชาดและเยาวชน อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย 5) ชมรมคนพิการตำบลท่าช้าง อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม 6) มูลนิธิพระมหาไถ่เพื่อการพัฒนาคนพิการ จังหวัดชลบุรี 7) ชมรมคลังปัญญาผู้สูงอายุจังหวัดศรีสะเกษ 8) องค์กรสตรีตำบลหนองกุ้ง อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น 9) ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนตำบลบ้านดง อำเภอมือง จังหวัดพังงา 10) ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนนาดี อำเภอปางศิลาทอง จังหวัดกำแพงเพชร

ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย จำแนกกลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษาเป็นผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key Informants) ออกเป็น 4 กลุ่ม คือ 1) ผู้บริหาร 2) คณะกรรมการที่ปฏิบัติงานในเครือข่าย 3) ผู้ปฏิบัติงาน/สมาชิกของเครือข่ายหรือหน่วยงานภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเครือข่ายนั้น ๆ 4) ข้าราชการจากส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานภายใต้สังกัดสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด โดยมีเงื่อนไขในการคัดเลือกคุณสมบัติ ดังนี้ 1) เป็นผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับเครือข่ายนั้น ๆ ตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไป 2) เป็นผู้ปฏิบัติงานร่วมกิจกรรมภายในเครือข่ายหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมที่เครือข่ายได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง 3) เป็นผู้ที่มีความเข้าใจในรายละเอียดของเครือข่ายและเข้าถึงข้อมูลของเครือข่ายนั้น ๆ อยู่เสมอ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ทบทวนวรรณกรรมแนวคิดเครือข่ายและการจัดการเครือข่าย การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย แนวคิดทฤษฎีองค์การและการจัดการ และแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมาสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ คัดเลือกกลุ่มเป้าหมายจากเครือข่ายคุณภาพระดับดีมาก (A) ของศูนย์/ สำนัก/ กรม สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จากทั่วประเทศที่ผ่านการประเมินตนเองตามหลักเกณฑ์ ในรอบปีงบประมาณ 2557 โดยวิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ครอบคลุมในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ จำนวน 10 เครือข่าย ประกอบด้วย 1) อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) ตำบลจั่วราย อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี 2) สภาเด็กและเยาวชนจังหวัดนนทบุรี 3) ศูนย์ประสานงานเครือข่ายเด็กและเยาวชนจังหวัดนนทบุรี 4) สภาเด็กและเยาวชน อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย 5) ชมรมคนพิการตำบลห้างฉัตร อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง 6) มูลนิธิพระมหาไถ่เพื่อการพัฒนาคนพิการ จังหวัดชลบุรี 7) ชมรมคลังปัญญาผู้สูงอายุ จังหวัดศรีสะเกษ 8) องค์กรสตรีตำบลหนองกุง อำเภอ น้ำพอง จังหวัดขอนแก่น 9) ศูนย์พัฒนาครอบครัวบางเตย อำเภอเมือง จังหวัดพังงา และ 10) ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนนาดี (สค.) อำเภอปางศิลาทอง จังหวัดกำแพงเพชร โดยผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญเป็นผู้ปฏิบัติงานและมีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานของเครือข่าย ๆ ละ 3 ราย ประกอบด้วย ผู้บริหารเครือข่าย คณะกรรมการที่ปฏิบัติงานในเครือข่าย และผู้ปฏิบัติงาน/ สมาชิกของเครือข่าย รวม 30 ราย ข้าราชการจากส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานภายใต้สังกัดสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดที่รับผิดชอบดูแลและทำงานร่วมกับเครือข่าย จำนวน 3 ราย รวมผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญทั้งสิ้น 33 ราย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้วิธีการเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีจากงานวิจัย เอกสารทางวิชาการ บทความ สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการศึกษารายละเอียดของเครือข่ายทั้ง 10 แห่ง และสังเคราะห์ข้อมูลรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายเพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนารูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายที่เหมาะสมของประเทศ หลังจากนั้นจึงกำหนดออกมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยที่ใช้เป็นแนวทางการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Guide) กับผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key-Informants) แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ประกอบด้วย 1) ข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ 2) ความคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับเครือข่ายที่ปฏิบัติงาน 3) ข้อมูลวิวัฒนาการ โครงสร้าง การดำเนินงานของเครือข่าย 4) ลักษณะรูปแบบและวิธีการของการจัดการเครือข่าย 5) ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานเครือข่าย

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Document Study) ได้แก่ เอกสารทางวิชาการ หนังสือ วิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ บทความ และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) และการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview)

การวิเคราะห์ข้อมูล รวบรวมข้อมูลที่ได้จากการเก็บทั้งหมดนำมาจัดหมวดหมู่ข้อมูลตามประเด็นที่ศึกษา โดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และการศึกษาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับเนื้อหาสาระ โดยยึดหลักตรรกะเทียบเคียงกับแนวคิดทฤษฎีควบคุมบริบท (Context) รวมทั้งเชื่อมโยงหาความสัมพันธ์ของข้อมูล (Successive Approximation) เพื่อศึกษาทำความเข้าใจรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายของกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ และนำไปสู่การเสนอรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายที่เหมาะสมของประเทศ สำหรับการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล ใช้เทคนิคสามเส้า (Triangulation) ด้านบุคคล ประกอบด้วย ผู้บริหารเครือข่าย ผู้ปฏิบัติงาน/ สมาชิกของเครือข่ายหรือหน่วยงานภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้าราชการที่ปฏิบัติงานเครือข่ายภายใต้สังกัดสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ด้านเนื้อหาใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ด้านเวลาใช้วิธีการเก็บข้อมูลในแต่ละพื้นที่ในช่วงเวลาที่ต่างกัน เพื่อเป็นการทวนและตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้รับมีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร จนได้ข้อมูลที่มีความสมบูรณ์สามารถตอบวัตถุประสงค์ในการวิจัยได้ครบถ้วน

ผลการวิจัย

จากการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้สรุปผลการศึกษาเครือข่ายที่ดำเนินการภายใต้ศูนย์/ สำนัก/ กรม สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เครือข่ายคุณภาพทั้ง 10 เครือข่ายมีผลการศึกษาแบ่งออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. วิวัฒนาการ โครงสร้าง การดำเนินงาน และปัญหาอุปสรรค กรณีศึกษาเครือข่ายคุณภาพ 10 เครือข่าย ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

1.1 วิวัฒนาการ เครือข่ายคุณภาพทั้ง 10 เครือข่าย แบ่งวิธีการจัดตั้งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ **แบบที่หนึ่ง** เครือข่ายที่ถูกจัดตั้งโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวน 5 เครือข่าย ได้แก่ 1) อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) ตำบลวังทราย อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี 2) สภากาแฟและเยาวชนจังหวัดนนทบุรี 3) สภากาแฟและเยาวชน อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย 4) ศูนย์พัฒนาครอบครัวบางเตย อำเภอเมือง จังหวัดพังงา และ 5) ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนนาดี อำเภอปางศิลาทอง จังหวัดกำแพงเพชร **แบบที่สอง** เครือข่ายที่จัดตั้งขึ้นเอง ได้แก่ มูลนิธิพระมหาไถ่เพื่อการพัฒนาคนพิการ จังหวัดชลบุรี และ **แบบที่สาม** เครือข่ายที่มีวิวัฒนาการในการจัดตั้งโดยกลุ่มคนที่มีความสนใจคล้ายคลึงกัน ได้แก่ 1) ศูนย์ประสานงานเครือข่ายเด็กและเยาวชนจังหวัดนนทบุรี 2) ชมรมคนพิการตำบลห้างฉัตร อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง 3) ชมรมคลังปัญญาผู้สูงอายุ จังหวัดศรีสะเกษ และ 4) องค์กรสตรีตำบลหนองงู อำเภอ น้ำพอง จังหวัดขอนแก่น

1.2 โครงสร้าง เครือข่ายคุณภาพทั้ง 10 เครือข่าย มีโครงสร้างการดำเนินงาน โดยมีการกำหนดบทบาทและแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามสายบังคับบัญชา และระดับของตำแหน่ง ซึ่งเป็นไปตามระเบียบการกำหนดโครงสร้างองค์การที่ต้องกำหนดหน้าที่ของคณะบริหารให้ชัดเจน สำหรับการปฏิบัติงาน แต่ละเครือข่ายยึดหลักการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานร่วมกันทุกฝ่าย มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมกันคิด ร่วมกันปฏิบัติงานอยู่เสมอ และยึดหลักการเชื่อมประสานงานระหว่างกัน มีคณะบริหารที่มีศักยภาพ มีความรู้

ความสามารถในเรื่องที่ตนเองปฏิบัติ โดยอาศัยแนวนโยบาย กฎ ระเบียบและขั้นตอนที่ถูกต้อง เพื่อช่วยเหลือและพัฒนากลุ่มเป้าหมายของแต่ละเครือข่ายเป็นสำคัญ

1.3 แผนการดำเนินงาน เครือข่ายคุณภาพทั้ง 10 เครือข่าย มีแผนการดำเนินงานแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือ 1) การดำเนินงานโดยยึดตามแนวนโยบายของรัฐบาล และจังหวัด 2) การดำเนินงานโดยยึดตามระเบียบ ข้อบังคับกฎหมาย 3) การดำเนินงานช่วยเหลือเป็นรายกรณี และ 4) การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ที่เครือข่ายได้ร่วมกันจัดทำ

1.4 งบประมาณ แหล่งงบประมาณที่สนับสนุนเครือข่ายคุณภาพทั้ง 10 เครือข่าย ได้รับการสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้ 1) หน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ 2) หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฯลฯ 3) หน่วยงานภาคเอกชน ได้แก่ ห้างร้าน และบริษัทภาคธุรกิจ 4) ภาคประชาสังคม ได้แก่ มูลนิธิ 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และ 6) การสรรหาเอง ได้แก่ การประกอบธุรกิจภายในเครือข่าย การขอรับเงินบริจาค และการปันผลกำไรจากเงินกองทุนในเครือข่าย ฯลฯ

1.5 เครือข่ายและการมีส่วนร่วม ที่สนับสนุนการดำเนินงานของเครือข่ายคุณภาพทั้ง 10 เครือข่าย มาจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ได้แก่ 1) หน่วยงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด 2) หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาลจังหวัด อำเภอและตำบล โรงเรียน สถานีตำรวจ เครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) เป็นต้น 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) เครือข่ายเด็กและเยาวชน เครือข่ายสตรี เครือข่ายผู้พิการ เครือข่ายผู้สูงอายุ เครือข่ายครอบครัว เครือข่ายอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) 5) หน่วยงานภาคเอกชน เช่น ห้างร้านต่าง ๆ บริษัท เพาเวอร์บาย จำกัด เป็นต้น และ 6) ภาคประชาสังคม เช่น เครือข่ายองค์กรชุมชน มูลนิธิพิทักษ์ดวงตา เป็นต้น

1.6 ปัญหา อุปสรรค ได้แก่ 1) เครือข่ายยังไม่เป็นที่รู้จัก ส่งผลให้ขาดความน่าเชื่อถือและเกิดการไม่ยอมรับกลุ่มเครือข่าย 2) การปฏิบัติงานทับซ้อนกันของแต่ละหน่วยงาน 3) การขาดทรัพยากรสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม 4) การไม่ให้ความสำคัญกับกลุ่มเครือข่ายและไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติ 5) การขาดความรู้ ความเข้าใจด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปปฏิบัติ 6) การติดต่อประสานงานทั้งภายในและภายนอกเครือข่าย 7) แนวนโยบายและกฎหมายในบางเรื่องไม่เอื้อต่อการนำไปปฏิบัติและมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติจริง 8) ระบบฐานข้อมูลและการจัดการข้อมูลไม่เป็นระบบ 9) การทำงานแบบแยกส่วนและขาดการบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกัน 10) งบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพอต่อการนำไปปฏิบัติ และ 11) แผนการดำเนินงานไม่ชัดเจน

2. รูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์และปรับตัวแบบของ Goldsmith & Eggers (2004) ให้เข้ากับบริบทการดำเนินงานของเครือข่ายคุณภาพทั้ง 10 เครือข่าย ทั้งนี้การดำเนินงานของสภาเด็กและเยาวชนจังหวัดนนทบุรี กับศูนย์ประสานงานเครือข่ายเด็กและเยาวชนจังหวัดนนทบุรี เป็นกรณีศึกษาที่ดำเนินงานร่วมกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงอธิบายผลการศึกษาเพียง 9 เครือข่าย โดยพบรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายแบ่งออกเป็น 3 ตัวแบบ คือ

2.1 ตัวแบบบูรณาการโดยกระทรวงพัฒนาสังคมฯ และสำนักงานพัฒนาสังคมฯ จังหวัด (พมจ.) ภาครัฐทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางและบริหารงานเครือข่ายด้วยตนเอง การบูรณาการงานจึงขึ้นอยู่กับศักยภาพความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐนั้น ๆ ทั้งในเรื่องทักษะ ประสบการณ์ รวมไปถึงทรัพยากรสำหรับการบริหาร

จัดการภายในเครือข่าย เช่น อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูง และการเงินของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งกฎระเบียบ ข้อบังคับทางกฎหมายก็เป็นอีกอุปสรรคหนึ่งในการบริหารแบบเครือข่าย หรือแม้แต่เงื่อนไขด้านเวลาที่มีผลต่อการสร้างเครือข่าย การกำหนดรูปแบบเครือข่ายที่เหมาะสม และการบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารในรูปแบบเครือข่าย ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายจำนวน 6 เครือข่าย ประกอบด้วย 1) เครือข่ายอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) ตำบลวังทราย อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี 2) เครือข่ายศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนนาดี อำเภอปางศิลาทอง จังหวัดกำแพงเพชร 3) เครือข่ายองค์กรพัฒนาสตรี ตำบลหนองกุ้ง อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น 4) เครือข่ายสภาเด็กและเยาวชนอำเภอลำดวน จังหวัดสุรินทร์ 5) เครือข่ายศูนย์ประสานงานเครือข่ายเด็กและเยาวชนจังหวัดนนทบุรี/ สภาเด็กและเยาวชนจังหวัดนนทบุรี และ 6) เครือข่ายชมรมคลังปัญญาผู้สูงอายุ จังหวัดศรีสะเกษ

2.2 ตัวแบบบูรณาการโดยหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ไม่ได้เป็นผู้บูรณาการเครือข่ายเอง แต่มีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เป็นผู้บูรณาการเครือข่ายและดำเนินการภายในเครือข่ายแบบครบวงจร ซึ่งมีความเชี่ยวชาญและมีองค์ความรู้ในการบริหารงานมากกว่า ตัวแบบจึงสะท้อนให้กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ เห็นความสำคัญของการให้หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ มาบูรณาการและให้บริการได้ทั่วถึงมากกว่าการดำเนินงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายชมรมคนพิการตำบลห้างฉัตร อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง และเครือข่ายศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนเทศบาลตำบลบางเตย จังหวัดพังงา

2.3 ตัวแบบบูรณาการจากหน่วยงานภาคเอกชน ให้หน่วยงานภาคเอกชน ซึ่งเป็นบุคคลที่สามทำงานในนามของภาครัฐ เพื่อให้ผู้รับบริการได้รับบริการที่ดี โดยภาคเอกชนจะทำหน้าที่บูรณาการ ประสานความร่วมมือต่าง ๆ แทนภาครัฐ ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีความเป็นอิสระสูงและไม่พึ่งพิงอำนาจของหน่วยงานภาครัฐโดยตรง แต่อาศัยการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมบางอย่างให้สามารถดำเนินต่อไปได้ตามกระบวนการ ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายของมูลนิธิพระมหาไถ่เพื่อการพัฒนาคนพิการ

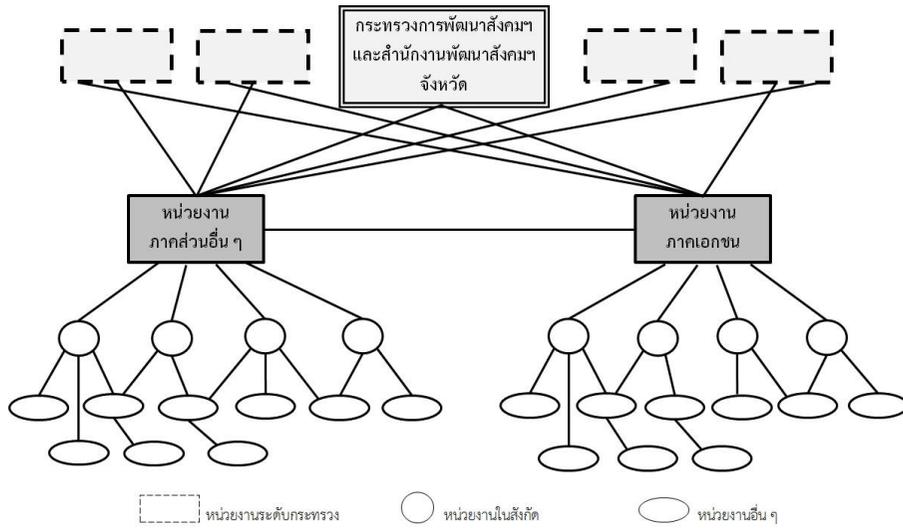
3. รูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายที่เหมาะสมของประเทศ โดยศึกษาจากเครือข่ายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จากรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายทั้ง 3 ตัวแบบ นำไปสู่การเสนอแนะรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายที่เหมาะสมของประเทศโดยใช้ “ตัวแบบบูรณาการโดยภาคีเครือข่าย” โดยเสนอให้มีการบริหารงานใน 2 ลักษณะ คือ

3.1 การเสนอให้หน่วยงานภาครัฐระดับกระทรวงกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานภาคส่วนอื่น ๆ ให้เหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่ ความรับผิดชอบ และศักยภาพของภาคส่วนที่เข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ มูลนิธิ ฯลฯ ที่มีองค์ความรู้ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้รวดเร็วเป็นผู้บูรณาการการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่

3.2 การเสนอให้หน่วยงานภาครัฐระดับกระทรวงจ้างเหมาให้ภาคเอกชนเป็นผู้บูรณาการการทำงาน ร่วมกับภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (Contestability) ในภารกิจที่ภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้เองและภาคเอกชนสามารถดำเนินการแทนได้ เช่น การให้ภาคเอกชนดำเนินการวางระบบปฏิบัติการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การจัดตั้งระบบไฟฟ้า หรือบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น ซึ่งเป็นงานที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสูง หากภาครัฐมาดำเนินการเองอาจมีข้อจำกัดด้านความเชี่ยวชาญของบุคลากร การส่งเสริม และสนับสนุน

ให้ภาคเอกชนมาดำเนินการแทนภาครัฐจึงเป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่สามารถทำได้ดีกว่า ทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีโอกาสเข้ามาแข่งขันได้โดยง่ายผ่านการแข่งขันที่ยุติธรรม ดังภาพ 2

ทั้งนี้ ควรมีการวางเงื่อนไขเวลา เพื่อผลักดันให้รูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายสามารถนำไปสู่การปฏิบัติจริงและเกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ผู้วิจัยจึงเสนอระยะเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 (ช่วง 1-5 ปีแรก) และระยะที่ 2 (ช่วง 6-10 ปี)



ภาพ 2 ตัวแบบบูรณาการโดยภาคีเครือข่าย

สรุปและอภิปรายผล

จากผลการวิจัยพบว่า เครือข่ายคุณภาพทั้ง 10 เครือข่าย มีการดำเนินงานที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ เครือข่ายบางแห่งขับเคลื่อนการดำเนินงานโดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้สนับสนุน การดำเนินงานหลักในทุก ๆ ด้าน ในขณะที่เดียวกันเครือข่ายบางแห่งสามารถดำเนินการขับเคลื่อนการดำเนินงานได้เอง เพียงแต่อาศัยการสนับสนุนในบางเรื่องเท่านั้น การจัดการเครือข่ายให้บรรลุผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพ จึงต้องอาศัยหลักการดำเนินงานที่สำคัญในหลายมิติ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดการเครือข่ายของ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543) ที่มีหลักการสำคัญในการจัดการเครือข่าย 4 ประการ คือ 1) การก่อรูปเครือข่าย (Network Forming) 2) การจัดระบบบริหารเครือข่าย (Network Organizing) 3) การใช้ประโยชน์เครือข่าย (Network Utilizing) และ 4) การจรรงรักษาเครือข่าย (Network Maintaining) โดยมีเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาการบริหารจัดการเครือข่ายสองประการ คือ การคำนึงถึงสถานะของเครือข่ายว่าอยู่ในช่วงใดของวงจรชีวิต และการก่อเกิดของเครือข่าย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Aiumdee et al. (2013) ที่กล่าวถึง การก่อเกิดจากภาครัฐเป็นผู้ริเริ่มย่อมแตกต่างจากเครือข่ายที่เอกชนเป็นผู้ริเริ่ม จากการเก็บรวบรวมข้อมูลการก่อเกิดของเครือข่ายคุณภาพทั้ง 10 เครือข่าย ผลการวิจัยพบวิวัฒนาการ การก่อเกิดของเครือข่าย (Network Forming) มีความแตกต่างกัน ผู้วิจัยจึงแบ่งการก่อเกิดออกเป็น 3 แบบ คือ

แบบที่หนึ่ง เครือข่ายที่ถูกจัดตั้งโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จำนวน 5 เครือข่าย ได้แก่ 1) อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) ตำบลจิวราย อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี 2) สภาเด็กและเยาวชนจังหวัดนนทบุรี 3) สภาเด็กและเยาวชน อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย 4) ศูนย์พัฒนาครอบครัวบางเตย อำเภอเมือง จังหวัดพังงา และ 5) ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนนาดี อำเภอปางศิลาทอง จังหวัดกำแพงเพชร สอดคล้องกับพระมหาสุทิตย์ อาภากรโ (2547) ที่มองว่า การเกิดขึ้นของเครือข่ายสามารถเกิดขึ้นได้โดยการสนับสนุนของภาคส่วนต่าง ๆ และส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของภาครัฐ สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ (2537) มีความเห็นว่า การจัดตั้งลักษณะนี้เป็นผลจากความต้องการของผู้นำ สอดคล้องกับ Goldsmith & Eggers (2004) ที่มองว่าเครือข่ายไม่สามารถเกิดขึ้นได้เอง แต่เครือข่ายต้องมีผู้คิดรวบรวมนักการต่าง ๆ เข้ามาทำงานร่วมกันและส่วนมากมักมีความเกี่ยวข้องกับนโยบาย โดยโครงสร้างความสัมพันธ์ของเครือข่ายลักษณะที่เกิดจากการจัดตั้งจะมีลักษณะกิจกรรม และกระบวนการทำงานที่เป็นทางการ มีระบบ ระเบียบ และมีโครงสร้างความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง ที่เป็นไปตามกระแสของแหล่งทุน และนโยบายของหน่วยงานนั้น ๆ

แบบที่สอง เครือข่ายที่จัดตั้งขึ้นเอง ได้แก่ มูลนิธิพระมหาไถ่เพื่อการพัฒนาคนพิการ จังหวัดชลบุรี โดยคุณพ่อเรย์มอน อัลลีน เบรนแนน สงฆ์จากคณะพระมหาไถ่มองเห็นปัญหาผู้พิการที่เป็นขอทาน ผู้พิการที่ถูกทอดทิ้ง ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษา ไม่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ จึงเกิดความตระหนักที่จะพัฒนาศักยภาพของผู้พิการ พัฒนาผู้พิการให้มีการศึกษาและมีอาชีพเป็นของตนเอง สิ่งเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการผสมผสานกับฐานคิดของเครือข่าย ทำให้บุคคลทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน มองเห็นพลังของกลุ่มเครือข่ายเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมแรงร่วมใจเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ ตลอดจนการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เครือข่ายจึงมีการสื่อสารการดำเนินงานที่สอดคล้องกับความสนใจ หรือความต้องการอย่างแท้จริงของสมาชิก และมีการดำเนินการที่เป็นอิสระ ตามการอธิบายของพระมหาสุทิตย์ อาภากรโ (2547) และสมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ (2537)

แบบที่สาม เครือข่ายที่มีวิวัฒนาการในการจัดตั้งโดยกลุ่มคนที่มีความสนใจคล้ายคลึงกัน ได้แก่ 1) ศูนย์ประสานงานเครือข่ายเด็กและเยาวชนจังหวัดนนทบุรี 2) ชมรมคนพิการตำบลห้างฉัตร อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง 3) ชมรมคลังปัญญาผู้สูงอายุ จังหวัดศรีสะเกษ และ 4) องค์กรสตรีตำบลหนองกุ้ง อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น โดยแต่ละเครือข่ายต่างมองเห็นปัญหาของกลุ่มร่วมกัน ในช่วงแรกการรวมตัวกันอาจไม่ชัดเจน นักจนพัฒนารวมกลุ่มกันเพื่อให้เครือข่ายมีความเหนียวแน่นขึ้น และจดทะเบียนเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ สอดคล้องกับลักษณะเครือข่ายที่ Goldsmith & Eggers (2004) เห็นว่า เครือข่ายมีการพัฒนาการสร้างแรงจูงใจจากภายในและได้รับการกระตุ้นจากภายนอกจนสมาชิกในเครือข่ายสร้างพันธสัญญาร่วมกันจนมีลักษณะเช่นเดียวกับเครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ซึ่งสอดคล้องกับธนา ประมุขกุล (2544) และสนธิยา พลศรี (2550) ที่มองว่าเครือข่ายเริ่มจากกลุ่มบุคคลหนึ่งหรือองค์การหนึ่งมารวมกันด้วยวัตถุประสงค์กว้าง ๆ เพื่อสนับสนุนซึ่งกันและกัน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันแบบชั่วคราวก่อนและอาจยังไม่ได้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมที่ชัดเจน และถูกจุดประกายความคิดในการรวมตัวกัน เพื่อสร้างพันธสัญญาเป็นเครือข่ายร่วมกัน เครือข่ายลักษณะนี้จึงไม่ถูกจัดตั้งโดยตรงและเกิดขึ้นเอง แต่เป็นลักษณะของกระบวนการพัฒนาการก่อเกิดแบบผสมผสานทั้งสองเข้าด้วยกัน

สำหรับการจัดระบบบริหารเครือข่าย (Network Organizing) การมีสมาชิกเข้าร่วมในเครือข่ายประกอบไปด้วยคนที่มีพื้นฐานที่แตกต่างกัน มาจากหลายกลุ่ม หลายประเภท และต่างความคิดความเห็นกัน การจัดระบบของเครือข่ายจึงมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้เครือข่ายดำเนินงานได้อย่างราบรื่น องค์ประกอบที่สำคัญในการจัดระบบ คือ การจัดผังกลุ่มเครือข่าย การจัดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในเครือข่าย โดยเครือข่ายคุณภาพทั้ง 10 เครือข่าย มีการกำหนดโครงสร้างการดำเนินงาน กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบตามสายบังคับบัญชา และระดับตำแหน่งการบริหารงานภายในเครือข่ายที่ชัดเจน แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในการบริหารงานภายในกลุ่มเครือข่าย ทั้งยัง เป็นการปฏิบัติตามกฎระเบียบการจัดตั้งกลุ่มองค์การที่กำหนดให้องค์การต่าง ๆ กำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงาน กำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกให้เหมาะสมกับการดำเนินงานภายในกลุ่มติดต่อประสานงานกันได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ส่งผลให้สมาชิกได้เรียนรู้และแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยแต่ละเครือข่ายมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมกันคิด ร่วมกันตัดสินใจ ร่วมกันปฏิบัติ และร่วมกันรับผลประโยชน์ภายในกลุ่มเครือข่าย สอดคล้องกับงานวิจัยจุฑารัตน์ ผาสุข และธนวรรณ อัมสมบุญณ์ (2555) ได้ผลการศึกษาปัจจัยสำคัญอันดับแรกในการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายสุขภาพในการป้องกันควบคุมโรค คือ การมีส่วนร่วมของสมาชิกในทุกขั้นตอนการทำงานตั้งแต่ วิเคราะห์ปัญหา วางแผนดำเนินการ และติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องตลอดจนขยายเครือข่ายสุขภาพให้มียุทธศาสตร์อื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย ทั้งยังสอดคล้องกับอรรถ ก๊กผล (2552) และ Cohen & Uphoff (1977) ที่เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด ไม่ใช่เป็นการจัดเวทีการมีส่วนร่วมเพียงครั้งเดียว ซึ่งแต่ละเครือข่ายต่างมีการจัดประชุมพูดคุย แลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอยู่เสมอ เพื่อหาทิศทางแก้ไขปัญหาภายในเครือข่ายของตนเอง รวมไปถึงการร่วมกันกำหนดแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานหรือแผนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในเครือข่ายร่วมกัน โดยเครือข่ายคุณภาพทั้ง 10 เครือข่าย บางเครือข่ายมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่ชัดเจน แต่บางเครือข่ายไม่มีการจัดทำแผนฯ ที่ชัดเจน ผู้วิจัยจึงแบ่งการดำเนินงานของเครือข่ายออกเป็น 4 ลักษณะ คือ 1) การดำเนินงานโดยยึดตามแนวนโยบายของรัฐบาล และจังหวัด 2) การดำเนินงานโดยยึดตามระเบียบ ข้อบังคับกฎหมาย 3) การดำเนินงานที่ช่วยเหลือเป็นรายกรณี และ 4) การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ที่เครือข่ายได้ร่วมกันจัดทำ สอดคล้องกับผลการศึกษาของวิทกานต์ สารแสน และคณะ (2561) ที่ได้กระบวนการในการพัฒนารูปแบบการจัดการมูลฝอยชุมชนบ้านห้วย ตำบลนาสีนวน อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม โดยใช้กระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม เพื่อศึกษาปัญหา วิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และใช้กระบวนการกลุ่มในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จนได้แผนปฏิบัติการกิจกรรมโครงการ 5 โครงการ ซึ่งเป็นผลจากกระบวนการที่ทุกภาคีเกิดความเข้าใจถึงบทบาทของตนเองคือ ภาคประชาชน ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคหน่วยบริการด้านสุขภาพมีส่วนร่วมในการวางแผนร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมตรวจสอบประเมินผล การดำเนินงานของโครงการต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การใช้ประโยชน์เครือข่าย (Network Utilizing) สามารถดำเนินงานผ่านการประสานงานร่วมกันและใช้เครือข่ายเป็นเวทีแลกเปลี่ยนสารสนเทศและความรู้ การระดมทรัพยากร และเป็นเวทีสร้างแรงผลักดันประเด็นใหม่ ๆ จากผลการศึกษาเครือข่ายคุณภาพทั้ง 10 เครือข่าย มีการประสานการดำเนินงานร่วมกันทั้งภายในและภายนอกเครือข่าย ภายในเครือข่ายเห็นได้จากการร่วมกันแก้ไขปัญหา ช่วยเหลือและสนับสนุนกลุ่มเป้าหมายภายในเครือข่ายให้ได้รับการช่วยเหลือและพัฒนาตนเองให้ดีขึ้น จนผลการขับเคลื่อนการดำเนินงานภายในกลุ่มเครือข่ายมีความโดดเด่นและผ่านเกณฑ์มาตรฐานเครือข่ายคุณภาพ ภายนอกเครือข่ายสามารถประสานความร่วมมือ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อเครือข่ายระหว่างกัน เช่น การบริหารจัดการเครือข่าย

กฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติ ซึ่งช่วยพัฒนา ต่อยอดองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิก และใช้องค์ความรู้ที่ได้จากการแลกเปลี่ยนระหว่างกันมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงานภายในเครือข่ายของตน ดังตัวอย่างขององค์กรสตรีตำบลหนองกุ้ง อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ที่ดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งเครือข่ายเด็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุ โรงพยาบาลชุมชน ฯลฯ จนสามารถแก้ไขปัญหาและให้ความช่วยเหลือกลุ่มสตรีที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของเครือข่ายได้สำเร็จ และยังสามารถให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายอื่น ๆ ของเครือข่ายภายนอกได้อีกด้วย ทั้งนี้ เป็นผลจากสมาชิกของเครือข่ายได้รับการสนับสนุนให้เข้าร่วมการอบรมที่เป็นประโยชน์ต่อเครือข่าย และสามารถนำองค์ความรู้มาต่อยอดในการปฏิบัติงานได้จริง นอกจากนี้ การประสานงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายยังช่วยสนับสนุนให้เครือข่ายสามารถระดมงบประมาณจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนงานของเครือข่ายให้มีความสะดวกและคล่องตัวในการดำเนินกิจกรรมมากขึ้น โดยผู้วิจัยได้สรุปแหล่งที่มาของงบประมาณจากเครือข่ายคุณภาพทั้ง 10 เครือข่ายไว้ ดังนี้ 1) หน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ 2) หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 3) หน่วยงานภาคเอกชน ได้แก่ ห้างร้าน บริษัทภาคธุรกิจ 4) ภาคประชาสังคม ได้แก่ มูลนิธิ 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และ 6) การสรรหาเอง ได้แก่ การประกอบธุรกิจภายในเครือข่าย การขอรับเงินบริจาค การปันผลกำไรจากเงินกองทุนในเครือข่าย สอดคล้องกับงานวิจัยของท่วนเปาซี กูจิ (2554) เรื่องการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย โดยผลการศึกษาเห็นว่า ประโยชน์ของเครือข่ายสามารถสร้างเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เป็นเวทีกลางในการประสานงาน แลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร ร่วมกิจกรรมที่สร้างสรรค์และพัฒนาความรู้ใหม่ ๆ รวมไปถึงเป็นเวทีในการสร้างกระแสการเปลี่ยนแปลงและผลักดันประเด็นทางสังคมใหม่ ๆ

การธำรงรักษาเครือข่าย (Network Maintaining) ให้ความสำคัญในกิจกรรมที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การรักษาสัมพันธภาพที่ดีระหว่างสมาชิกเครือข่าย การกำหนดกลไกสร้างระบบจูงใจ การให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาเครือข่ายคุณภาพทั้ง 10 เครือข่าย ดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่องตามแผนการดำเนินงานและกิจกรรม รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ภายในเครือข่ายเพื่อสร้างความสามัคคีและสัมพันธภาพระหว่างสมาชิก ส่งผลให้เครือข่ายผู้ริคิดความรู้สึกการเป็นสมาชิกของกลุ่มร่วมกันและดำเนินงานร่วมกันอย่างมีคุณภาพ สอดคล้องกับอังศุมาลิน อังศุสิงห์ (2558) ที่มีเงื่อนไขการสร้างเครือข่ายให้มีชีวิตอย่างต่อเนื่อง โดยส่งเสริมกิจกรรมเพื่อความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย นอกจากนี้ ยังให้การสนับสนุนรางวัลแก่สมาชิกเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงาน ดังที่เครือข่ายอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) ตำบลจรัญราย อำเภอนรินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี สร้างแรงจูงใจการทำงานโดยการสนับสนุนรางวัลผู้ปฏิบัติงานดีเด่นในทุกปี กลายเป็นแรงจูงใจสนับสนุนให้สมาชิกตั้งใจปฏิบัติงาน สร้างความภาคภูมิใจและเห็นคุณค่าในตนเองมากยิ่งขึ้น

จากผลการวิจัยการดำเนินงานของเครือข่ายคุณภาพทั้ง 10 เครือข่าย ที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ข้างต้น ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ตัวแบบการเป็นผู้บูรณาการของ Goldsmith & Eggers (2004) มาเป็นแนวทาง ทำให้ได้ข้อสรุปรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่าย 3 ตัวแบบ คือ 1) ตัวแบบบูรณาการโดยกระทรวงพัฒนาสังคมฯ และสำนักงานพัฒนาสังคมฯ จังหวัด (พมจ.) 2) ตัวแบบบูรณาการโดยหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ และ 3) ตัวแบบบูรณาการโดยหน่วยงานภาคเอกชน จนได้แนวทางการเสนอแนะรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายที่เหมาะสมของประเทศโดยใช้ “ตัวแบบบูรณาการโดยภาคีเครือข่าย” เพื่อปรับเปลี่ยนบทบาท โครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์การภาครัฐให้สามารถเชื่อมโยง

การปฏิบัติงานและทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงาน ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมร่วมกันได้อย่างยั่งยืนต่อไป

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการ

1. ควรมีการเสนอตัวแบบบูรณาการโดยภาคีเครือข่ายไปยังผู้บริหารทุกภาคส่วน เพื่อเป็นการกระตุ้นและผลักดันให้เกิดการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network) ไปสู่การกำหนดนโยบายในระดับประเทศและระดับกระทรวง เพื่อปรับปรุงและขับเคลื่อนการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายไปสู่การปฏิบัติจริง โดยใช้การบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกัน เนื่องจากระบบราชการไทยยังคงยึดติดกับการบริหารงานที่ยังรวมศูนย์เป็นหลัก และยังขาดการมีส่วนร่วมและการให้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

2. ควรมีการปรับปรุงกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานตามตัวแบบบูรณาการโดยภาคีเครือข่ายมากขึ้น โดยการระบубทบาทภารกิจของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน เพื่อลดการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงาน และเพื่อส่งเสริม ผลักดันให้หน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ เห็นความสำคัญและปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับระบบการบริหารราชการรูปแบบใหม่

3. ควรสร้างพื้นที่เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การศึกษาดูงาน การฝึกอบรมให้ความรู้และพัฒนาทักษะให้แก่บุคลากรในหน่วยงาน เพื่อให้บุคลากรมีองค์ความรู้และพัฒนาศักยภาพของตนเองให้มีประสิทธิภาพและสามารถปฏิบัติงานตามแนวทางการบริหารงานในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network) ได้อย่างเหมาะสม

4. ควรมีการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์และใช้ยุทธศาสตร์เป็นแนวทางในการสร้างภาคีเครือข่าย เพื่อกำหนดทิศทางรูปแบบและวิธีการจัดการเครือข่ายตามตัวแบบบูรณาการโดยภาคีเครือข่าย โดยการกำหนดระยะเวลาในการปรับเปลี่ยนที่ชัดเจนในแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการบริหารราชการแบบใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน

5. ควรมีการบูรณาการเครือข่ายที่มีความเหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่ ความรับผิดชอบ และศักยภาพของภาคส่วนที่เข้ามาดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐ รวมไปถึงการสนับสนุนให้มีการเชื่อมโยง ประสานการดำเนินงานร่วมกันระหว่างสมาชิกกับสมาชิก และระหว่างเครือข่ายกับเครือข่ายให้มากขึ้น เพื่อให้ปฏิบัติงานได้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการนำไปปฏิบัติจริง

6. ควรมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีและปรับใช้เทคโนโลยีในการปฏิบัติงาน โดยการใช้ระบบสารสนเทศและฐานข้อมูลร่วมกันในทุกระดับตั้งแต่ระดับกระทรวง กรม กอง สำนัก เพื่อประโยชน์ในการใช้ระบบสารสนเทศร่วมกันและเชื่อมโยงข้อมูลกันได้สะดวกมากขึ้น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. การศึกษาค้นคว้านี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะกรณีของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เท่านั้น การศึกษาค้นคว้าครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาย่อยอดในหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ที่มีการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network) เพื่อศึกษาและเรียนรู้แนวทางการปฏิบัติงานที่ดีและมีความเหมาะสมกับบริบทประเทศไทยมากที่สุด

- Aiumdee, S., Chaiyagij, M., Ngrorangsri, K., & Chanchalor, S. (2013). The Development of the Participative Education Networks System under the Management of Primary Educational Service Area Offices. *JOURNAL OF EDUCATION NARESUAN UNIVERSITY*, 15(5), 216-224.
- Cohen, J. M., & Uphoff, N. T. (1977). *Development participation: Concept and measure for project design implementation and evaluation*. New York: Cornell University.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press.