

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “ความร่วมมือในการบริหารจัดการ โรงเรียนผู้สูงอายุ : การวิเคราะห์ข้ามกรณี” ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ตอนที่ 1 แนวคิดเรื่องความร่วมมือ
- ตอนที่ 2 แนวคิดเรื่องเครือข่าย
- ตอนที่ 3 แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการ
- ตอนที่ 4 แนวคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น
- ตอนที่ 5 นโยบายผู้สูงอายุไทย
- ตอนที่ 6 แนวคิดเรื่อง โรงเรียนผู้สูงอายุ
- ตอนที่ 7 การวิเคราะห์ข้ามกรณี
- ตอนที่ 8 งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
- ตอนที่ 9 กรอบแนวคิดในการวิจัย

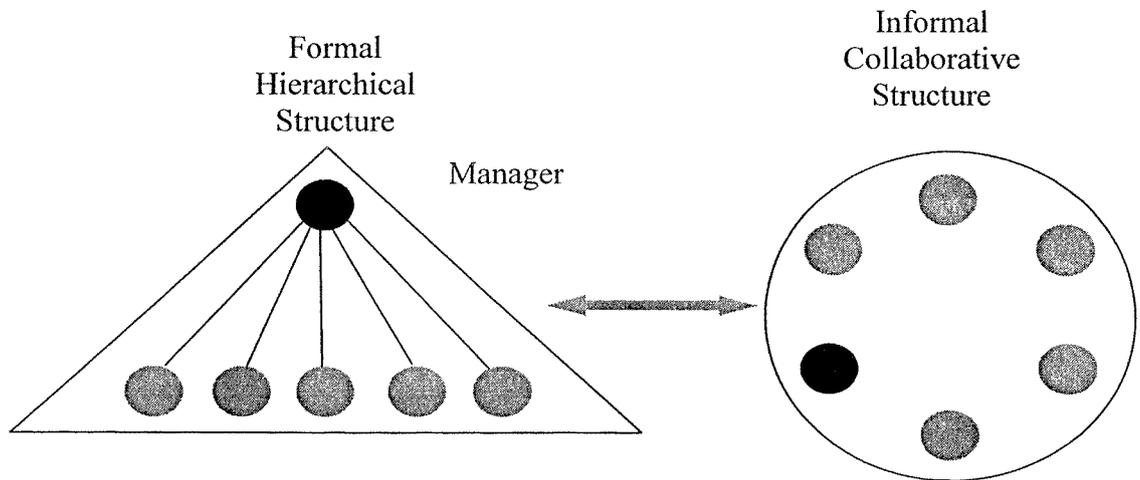
โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 แนวคิดเรื่องความร่วมมือ

เมื่อก้าวถึงการความร่วมมือ คนทั่วไปมักจะเข้าใจว่าหมายถึง แนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือระหว่างองค์การตั้งแต่ 2 องค์การขึ้นไป ความร่วมมือตรงกับภาษาอังกฤษว่า Collaboration ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การสร้างความร่วมมือได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการภาคสาธารณะ เนื่องจากโลกาภิวัตน์ การสื่อสารไร้พรมแดน และที่สำคัญคือการขาดประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการที่มีโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ ที่มีสายการบังคับบัญชาจากบนลงล่างและมีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ล่าช้าขาดความยืดหยุ่น ประกอบกับสภาพปัญหาไม่ว่าจะเป็น ปัญหาความยากจน ปัญหาคอร์รัปชัน ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ทวีความรุนแรงและซับซ้อนเกินกว่าที่ศักยภาพของคนเพียงคนเดียว หรือองค์การเพียงองค์การเดียวจะต่อสู้หรือแก้ไขได้เพียงลำพัง จึงได้มีการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือขึ้นมา โดยคาดหวังให้มีการนำไปประยุกต์ใช้เพื่อเป็นแนวทางและเครื่องมือในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน

แนวคิดเรื่องความร่วมมือมีที่มาจากแนวคิดทางการเมือง 2 แนวทางด้วยกัน คือ 1. Classic Liberalism และ 2. Civic Republicanism แนวคิดแรกเน้นผลประโยชน์ส่วนบุคคล มองความร่วมมือเป็นกระบวนการรวบรวมความชอบของเอกชนหรือบุคคลเพื่อให้มีอำนาจในการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง สำหรับแนวคิดที่สอง เป็นแนวคิดตรงข้ามกับแนวคิดแรก เน้นพันธสัญญาที่กว้างกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล มองความร่วมมือเป็นกระบวนการรวบรวมผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน โดยมีพื้นฐานบนความเข้าใจซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจ และความเห็นใจซึ่งกันและกัน

จากแนวคิดเรื่อง One Best Way ของ Frederick W. Taylor นำไปสู่การบริหารแบบระบบราชการในการแก้ไขปัญหาประจำเพื่อจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน เช่น หากประชาชนมีปัญหาเรื่องอาชญากรรม รัฐบาลก็จะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ Frederick W. Taylor แล้ว นักวิชาการอีกท่านที่ให้ความสำคัญกับเรื่องระบบราชการคือ Max Weber ศึกษาองค์การแบบระบบราชการ ที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา การมอบหมายงาน โครงสร้างที่เป็นทางการ การสื่อสารจากบนลงล่าง องค์กรในลักษณะนี้รัฐที่มีการปกครองแบบผูกขาดจะใช้เพื่อการจัดบริการสาธารณะ โดยเชื่อว่าการจัดองค์การในลักษณะดังกล่าวมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามรัฐที่มีการปกครองแบบผูกขาดมีลักษณะที่ตรงข้ามกับรัฐที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ดังเช่น สหรัฐอเมริกา ค่านิยมเรื่องประชาธิปไตย เช่น ความเสมอภาค การมีส่วนร่วม เป็นค่านิยมที่ตรงข้ามกับค่านิยมแบบระบบราชการ เช่น ความเป็นทางการ ลำดับชั้นการบังคับบัญชา การจำแนกงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน ด้วยการปะทะกันระหว่างค่านิยมทั้งสองแนวทางนี้ รัฐประศาสนศาสตร์จึงแสวงหาการจัดการที่เป็นทางเลือกหรือที่เรียกว่าเครือข่ายหรือความร่วมมือระหว่างภาคส่วน (Networked or Intersectoral Collaboration) ซึ่งเป็นการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประชาชน ส่วนราชการเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในที่สุดจึงนำไปสู่การพัฒนาทฤษฎีเครือข่ายหรือทฤษฎีระหว่างองค์กรหรือระหว่างภาคส่วน (Network Theory/ Interorganizational or Intersectoral Theory) อันหมายถึง การรวมตัวขององค์กรที่มีการประสานงานด้วยสัญญามากกว่าลำดับชั้นอย่างเป็นทางการ ในทศวรรษ 1960 และ 1970 บริการสาธารณะที่รัฐบาลสหพันธรัฐเป็นผู้ดำเนินการเริ่มถ่ายไปยังรัฐบาลท้องถิ่น และชุมชน เพื่อพัฒนาบริการสาธารณะและลดต้นทุน องค์กรที่มีการรวมตัวเป็นเครือข่ายจะมีการกระจายอำนาจและลดการควบคุมจากส่วนกลาง โครงสร้างแบบเครือข่ายมีลักษณะที่แตกต่างไปจากระบบราชการ เนื่องจากเครือข่ายเป็นการรวมตัวของภาคส่วนต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาสังคม ดังแสดงในภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ความแตกต่างระหว่างองค์การแบบระบบราชการและแบบเครือข่าย
ที่มา : David Straus, 2002 : 75.

1.1 ความหมายของความร่วมมือ

ดิคชันนารีออนไลน์ Merriam-Webster (ออนไลน์, 2554) นิยามคำว่า Collaboration ว่า หมายถึง “to work jointly with others or together especially in an intellectual endeavor” or “to cooperate with an agency or instrumentality with which one is not immediately connected.” หรือ หมายความว่า “การทำงานร่วมกับผู้อื่น โดยเฉพาะการร่วมกันคิด” หรือ “ความร่วมมือกับองค์การ หรือการใช้เป็นเครื่องมือในการเชื่อมต่อกัน” คำว่า Collaboration มาจากภาษาละติน Collaborates แปลว่า การทำงานร่วมกัน (to labor together) นักวิชาการที่ให้ความหมายคำว่า “ความร่วมมือ” ไว้ได้แก่

Chester Barnard ถือเป็นนักบริหารรัฐกิจคนแรกๆ ที่พูดถึงประเด็นเรื่องความร่วมมือ ในฐานะของนักปฏิบัติที่มีประสบการณ์และผ่านงานการบริหารในภาคเอกชนและรัฐบาลมากมาย โดย Chester Barnard เขียนหนังสือชื่อ “The Function of The Executive” Chester Barnard (อ้างถึงใน Philip Selznick, 1948 : 25) นิยาม “องค์การ” ว่าหมายถึง ระบบของกิจกรรมที่มีการทำงานที่ประสานกันหรือเป็นการทำงานของคนมากกว่าสองคนขึ้นไป ความคิดของ Chester Barnard สรุปได้ดังนี้ (อ้างถึงในพิทยา บวรวัฒนา, 2528 : 95-103)

1. องค์การเกิดขึ้นมาจากความจำเป็นของคนที่จะร่วมมือกันทำงานบางอย่างให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งงานดังกล่าวนั้น คนๆ เดียวเองทำไม่ได้ เพราะมีข้อจำกัดต่างๆ ทางกายภาพ ชีววิทยา

2. การนำเอาคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาร่วมมือกันทำงานไม่ใช่เรื่องง่าย จำเป็นต้องมีการจัด “ระบบความร่วมมือกัน” (Cooperative System) ขึ้นมา

3. องค์กรจะดำรงอยู่ได้ต่อเมื่อคนที่มาร่วมกันทำงานได้สำเร็จ คือ บรรลุเป้าหมายขององค์กร และสามารถสนองความต้องการของปัจเจกบุคคลด้วย โดยจัดระบบการกระจายผลประโยชน์ตอบแทนต่อสมาชิกที่เหมาะสม สมาชิกทุกคนจะมีความกระตือรือร้นตั้งใจทำงาน มีความสามารถในการติดต่อซึ่งกันและกันเป็นอย่างดีและสมาชิกทุกคนต่างยึดมั่นในเป้าหมายหรืออุดมการณ์ร่วมขององค์กร

4. ความอยู่รอดขององค์กรขึ้นอยู่กับความสามารถของฝ่ายบริหารในฐานะผู้นำองค์กรที่จะสร้างระบบความร่วมมือที่ดี เช่น จัดเรื่องการติดต่อ การรักษากำลังใจในการทำงานของปัจเจกบุคคลและการเชิดชูรางวัลซึ่งเป้าหมายขององค์กร

5. ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ตัดสินใจด้วยความรับผิดชอบภายในกรอบของศีลธรรมอันดี

ระบบความร่วมมือระหว่างปัจเจกบุคคลที่ดี Chester Barnard กล่าวว่าต้องอาศัยหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

1. มีการจัดให้ปัจเจกบุคคลและองค์กรมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญพิเศษของแต่ละคนและองค์กรอย่างเหมาะสม วิธีการแบ่งงานกันทำกระทำโดยแยกแยะเป้าหมายใหญ่ออกเป็นขั้นตอนย่อยต่างๆ หรือเป็นเป้าหมายย่อยๆ และมอบหมายให้ปัจเจกบุคคลและองค์กรรับผิดชอบทำงานแต่ละขั้นตอนไป

2. ปัจเจกบุคคลต้องเต็มใจที่จะร่วมมือกัน วิธีการจูงใจปัจเจกบุคคลต้องใช้สิ่งจูงใจต่างๆ เช่น เงิน วัสดุ ความอบอุ่น การมีส่วนร่วม อำนาจ ศักดิ์ศรี การยอมรับทางสังคม นอกจากนี้การจูงใจปัจเจกบุคคลต้องใช้หลายวิธีประกอบกัน เช่น บังคับ โฆษณา ให้การศึกษา

3. ฝ่ายบริหารต้องรู้จักใช้อำนาจอย่างเหมาะสม เช่น การส่งคำสั่งอย่างเป็นทางการเพื่อแจ้งให้สมาชิกทราบว่าควรปฏิบัติอย่างไร คำสั่งดังกล่าวจะได้รับการปฏิบัติตามและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่ผู้รับคำสั่งจะตัดสินใจ ผู้รับคำสั่งจะทำตามคำสั่งก็ต่อเมื่อเข้าใจคำสั่ง เชื่อว่าคำสั่งนั้นไม่ขัดต่อเป้าหมายขององค์กร คำสั่งนั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของเขา และสามารถที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นได้

Barbara Gray (1989 : 185) นิยามความร่วมมือว่าหมายถึง กระบวนการที่ภาคส่วนต่างๆ ซึ่งมีมุมมองต่อปัญหาที่ต่างกัน สามารถแสวงหาทางออกร่วมกัน การรวมกันเป็นพันธมิตร โดยการร่วมมือกันเป็นมากกว่าการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เนื่องจากเป็นการรวมมุมมอง ทรัพยากร ทักษะ ความร่วมมือก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ การคิดร่วมกันเพื่อวิเคราะห์และเพิ่มโอกาสในการแก้ปัญหา ความคิดจะกลายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้โดยผ่านความร่วมมือ นอกจากนั้นความร่วมมือยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิธีการทำงาน ความร่วมมือกันจะแข็งแกร่งขึ้นหากหุ้นส่วนมีความคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะความคล้ายคลึงกันในการคิดและประเภทของบริการ

John-Steiner และคณะ (1998 : 776) ให้ความหมายของคำว่า ความร่วมมือ โดยกล่าวว่า ความร่วมมือมิใช่เพียงการวางแผนหรือการตัดสินใจร่วมกันเท่านั้น แต่ความร่วมมือยังหมายถึง การคิดร่วมกันขององค์กรที่มากกว่าหนึ่งองค์กร เป็นการตกลงใช้ทรัพยากรอำนาจและ ศักยภาพร่วมกัน

David Straus (2002: 18) นิยามคำว่า ความร่วมมือ ว่าหมายถึง กระบวนการที่ ประชาชนทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม องค์กร ชุมชน เพื่อวางแผน สร้างสรรค์ แก้ปัญหา และตัดสินใจ ร่วมกัน

Russ Linden (2002 : 9) ได้กำหนดความหมายของคำว่า ความร่วมมือ ว่า ตามรากศัพท์ หมายถึง การร่วมแรง (Co-labor) ร่วมพยายามและร่วมเป็นเจ้าของผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น โดยความ ร่วมมือนี้เกิดขึ้นเมื่อบุคคลจากต่างองค์กร (หรือต่างหน่วยภายในองค์กรเดียวกัน) ได้ร่วมกัน ดำเนินการบางสิ่งซึ่งต้องใช้ความพยายาม ทรัพยากรและการตัดสินใจร่วมกันรวมถึงร่วมเป็น เจ้าของผลผลิตหรือบริการสุดท้ายที่เกิดขึ้น

Robert Agranoff และ Michael McGuire (2003 : 4) ให้ความหมายของความร่วมมือ ไว้ว่า เป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้องค์กรต่างๆ เข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ แก้ไขปัญหาที่ศักยภาพขององค์กรหนึ่งองค์กรใดเพียงองค์กรเดียวจะสามารถทำให้สำเร็จลุล่วง ไปได้ หรือถ้าสามารถที่จะทำได้ก็อาจจะประสบความสำเร็จได้ยาก นอกจากนี้การสร้าง ความร่วมมือยังหมายรวมถึงการค้นหาหรือคิดค้นทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหาภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ที่ มีอยู่ เช่น องค์กรความรู้ เวลา งบประมาณและการแข่งขัน เป็นต้น

Lank E. (2006 : 7-9) ให้ความหมายของ ความร่วมมือ ว่าหมายถึง การที่องค์กร มากกว่าหนึ่งองค์กรดำเนินงานร่วมกันอย่างแท้จริง เพื่อบรรลุผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลาย อย่าง โดยต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมและเสริมสร้างฉันทามติให้เกิดขึ้น

Ann Marie Thomson และคณะ(2006, 21-22) ให้ความหมายของความร่วมมือว่า หมายถึง ความร่วมมือเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่ เป็นทางการ โดยการเจรจา การทำความเข้าใจ การบริหารจัดการข้อตกลงร่วมกัน

Peter Smith Ring and Andrew H. Van de Ven (cited in Ann Marie Thomson, 2006 : 23) นิยามคำว่าความร่วมมือ โดยทั้งสองกล่าวว่า ความร่วมมือหมายถึงกระบวนการที่ตัวแสดงที่มี อิสระมีปฏิสัมพันธ์ผ่านการเจรจาอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ สร้างกฎเกณฑ์ โครงสร้าง ร่วมกัน รับผิดชอบในความสัมพันธ์และการปฏิบัติต่อกัน หรือตัดสินใจต่อประเด็นปัญหาร่วมกัน กระบวนการดังกล่าวเป็นการแบ่งปันแนวปฏิบัติและผลประโยชน์ร่วมกัน

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
ห้องสมุดงานวิจัย
วันที่ 11 ส.ค. 2556
เลขทะเบียน 209300
เลขเรียกหนังสือ

พัทธยา เนตรธรรานนท์ (2540: 10) ให้ความหมาย ความร่วมมือ ไว้ว่าหมายถึง การกระทำกิจกรรมใดๆ ในลักษณะของการมีส่วนร่วม ริเริ่ม ประสานงาน ช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในกิจกรรมนั้นๆ

ธีรภัทร แก้วจุนท์ (2543: 23) กล่าวว่า ความร่วมมือ หมายถึง พฤติกรรมของบุคคล ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยมีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน ทั้งนี้พฤติกรรมด้านความร่วมมือนั้นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความต้องการพื้นฐานของของบุคคล ไม่ว่าจะร่างกายหรือจิตใจ พฤติกรรมความร่วมมือเกิดจากความร่วมมือประสบความสำเร็จร่วมกัน โดยทุกคนไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายเหมือนกัน แต่การที่ต่างคนต่างดำเนินการไปสู่จุดมุ่งหมายจะมีผลให้กระบวนการนั้น ได้มีผลงานที่น่าพอใจและสามารถบรรลุเป้าหมายของแต่ละคนได้ในรูปแบบการพึ่งพาอาศัยกัน

ทั้งนี้สามารถสรุปความหมายของคำว่า “ความร่วมมือ” ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ความหมายความร่วมมือจำแนกตามนักวิชาการ

นักวิชาการ	ความเต็มใจ	มีเป้าหมายเดียวกัน	ความสัมพันธ์เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ	ตกลง	การมีส่วนร่วม	การมีส่วนร่วม	ข้อตกลงร่วมกัน	ผู้เข้าร่วม	การมีส่วนร่วม	การมีส่วนร่วม	การวางแผน	การตัดสินใจ	การคิดแก้ปัญหา	การใช้ทรัพยากร	การใช้อำนาจ	การให้สัตยาบัน
Chester Barnard	/							/								
Barbara Gray												/		/		/
John Steiner et al.											/	/	/	/	/	/
David Straus								/			/	/	/			
Russ Linden										/		/		/		
Robert Agranoff and Michael McGuire								/					/			/
Lark E.								/				/				
Ann Marie Thomson			/	/		/										
Ring and Van de Ven				/	/	/	/					/				
พัทธยา เนตรธรรานนท์								/								
ธีรภัทร แก้วจุนท์		/														

ที่มา : ผู้วิจัย, 2555.

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าความหมายของความร่วมมือ หมายถึง การที่องค์การมากกว่าหนึ่งองค์การเต็มใจร่วมกันทำงาน มีปฏิสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีการจัดทำข้อตกลงร่วมกัน กำหนดโครงสร้าง กฎเกณฑ์ การคิด การวางแผน การตัดสินใจ การกำหนดเป้าหมาย การเป็นผู้นำ การบริหารข้อตกลง การแก้ปัญหา การใช้ทรัพยากร การใช้อำนาจ และการใช้ศักยภาพร่วมกัน รวมทั้งร่วมเป็นเจ้าของผลลัพธ์ร่วมกัน

อนึ่ง มีนักวิชาการหลายท่านใช้คำว่า Collaborative Governance (การปกครองแบบร่วมมือ) แทนคำว่า Collaboration เช่น Sang Ok Choi and Heon-Hyung Lee (2010) Chris Ansell and Alison Gash (2007) Gerry Stoker (1998) โดยให้นิยามว่าหมายถึง การปกครองโดยส่วน

ราชการหนึ่งหรือมากกว่า โดยร่วมมือกับผู้เกี่ยวข้องที่ไม่ใช่รัฐในกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ทั้งนี้จะพบว่า ความหมายของคำว่า ความร่วมมือ และการปกครองแบบร่วมมือไม่แตกต่างกัน ผู้วิจัยจึงใช้คำว่า “ความร่วมมือ” ในการวิจัยครั้งนี้

จากแนวคิดความร่วมมือเรื่องความหมายของความร่วมมือที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น การศึกษาเรื่องความร่วมมือยังประกอบไปด้วย การศึกษาเรื่องสภาพเงื่อนไขที่นำไปสู่ความร่วมมือ กระบวนการความร่วมมือ ดังจะกล่าวต่อไป

1.2 สภาพเงื่อนไขที่นำไปสู่ความร่วมมือ

ความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ย่อมเกิดขึ้น ไม่ได้ด้วยเหตุผลใดก็ได้เหตุผลหนึ่ง เช่น การขาดแคลนทรัพยากร การขาดศักยภาพในการทำงาน ความต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน นักวิชาการต่างประเทศหลายท่านได้กล่าวถึงปัจจัยหรือสภาพเงื่อนไขที่นำไปสู่ความร่วมมือ ดังนี้

Janet Weiss (cited in Ricardo S. Morse, 2005: 9) กล่าวว่าปัจจัยภายนอกที่ทำให้เกิดความร่วมมือ ได้แก่ 1) การรับรู้ปัญหาาร่วมกันขององค์กรที่เกี่ยวข้อง 2) การได้มาซึ่งทรัพยากรอันเกิดจากความร่วมมือ และ 3) ศักยภาพของหน่วยงานในการก่อให้เกิดความร่วมมือ

Beverly Cigler (cited in Ricardo S. Morse, 2005: 7-8) กล่าวถึงเงื่อนไขเบื้องต้นที่นำไปสู่ความร่วมมือไว้ 9 ประการ ได้แก่

- 1) disaster occurrence หรือ วิกฤต/ปัญหาที่กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือ
- 2) fiscal stress หรือการขาดแคลนเรื่องงบประมาณ
- 3) political constituency for cooperation หรือการสนับสนุนทางการเมือง
- 4) supportive capacity building หรือ ความช่วยเหลือ/สนับสนุนทางการเงิน
- 5) early and continued support by elected local officials หรือการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่น
- 6) visible advantages of cooperation for participating governments หรือประโยชน์ที่เห็นได้ชัดจากการเข้าไปร่วมมือ
- 7) existence of a policy entrepreneur or sparkplug หรือ บุคคลหรือองค์กรที่สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือ
- 8) early focus on visible, effective strategies หรือการเห็นความสำคัญกับการกำหนดแผนงานหรือยุทธศาสตร์ร่วมกัน
- 9) emphasis on collaborative skills-building หรือการเน้นการสร้างทักษะของความร่วมมือร่วมกัน

Eugene Bardach (cited in Ricardo S. Morse, 2005: 9-10) กล่าวว่า ผู้ให้บริการสาธารณะหรือที่เรียกว่า public manager ต้องพัฒนาวิธีคิดตามแนวทางยุคหลังระบบราชการ (Post-Bureaucratic Ways) เนื่องจากมีความต้องการทรัพยากร เช่น คน เงิน การอำนวยความสะดวกความร่วมมือ ภาวะผู้นำ และการสร้างความไว้วางใจเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จของความร่วมมือ

Russ Linden (2002 : 3-6) กล่าวว่า ความร่วมมือ มีองค์ประกอบได้แก่

1) the basics การมีส่วนร่วมของประชาชน มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน มี Champion ช่วยทำให้ความร่วมมือมีความเป็นไปได้

2) trusting relationships การให้ความสำคัญต่อหลักการความไว้วางใจ

3) developing high stakes การมีประเด็นที่มีความรุนแรงเพียงพอที่จะจูงใจให้เกิดความร่วมมือกัน

4) creating a constituency for collaboration การมีหน่วยงานเข้าร่วมมือกันในการทำงาน

5) building collaborative leadership การสร้างผู้นำเพื่อประสานให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ดำเนินไปได้

Michael McGuire (2006 : 34) ระบุถึงปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการสร้างความร่วมมือ ไว้ดังนี้

1) การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Change) นับตั้งแต่ยุคของเกษตรกรรม ยุคสังคมอุตสาหกรรม จนปัจจุบันเป็นยุคของสังคมข่าวสารและสารสนเทศ (Information Age) ซึ่งก่อให้เกิดโครงสร้างที่แผ่กระจายสามารถเชื่อมโยงข้ามผ่านขอบเขตและหน้าที่ขององค์กรได้ ส่งผลให้เกิดโลกที่มีความหลากหลายเป็นอย่างสูง อำนาจจึงกระจุกกระจาย ไม่รวมศูนย์แบบเดิม รวมทั้งสังคมโลกต้องการความเป็นอิสระและความเป็นปัจเจกชนเป็นอย่างสูง ด้วยเหตุเหล่านี้จึงก่อให้เกิดยุคของเครือข่ายและความร่วมมือ

2) รูปแบบปัญหา (Type of Problem) ปัจจุบันปัญหาต่างๆที่ภาครัฐต้องเผชิญ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้โครงสร้างแบบราชการ เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาเรื่องการดูแลสุขภาพอนามัย การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ปัญหาต่างๆเหล่านี้ไม่มีแนวทางในการแก้ไขที่ชัดเจน หรือไม่มีทางที่จะแก้ไขได้อย่างสมบูรณ์และยั่งยืน จึงมีความต้องการกลไกที่มีความแตกต่าง โดยต้องมีความยืดหยุ่น มีความกว้างขวาง สามารถปรับตัวและดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ จึงเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้

ขณะที่ John M. Bryson และคณะ (2006 : 45-46) จำแนกสภาพเงื่อนไขความเป็นมา (Initial Conditions) ที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรออกเป็น 3 ประการ ประกอบไปด้วย

1) สภาพแวดล้อม (Environmental Factors) การดำเนินงานบนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับเงื่อนไขจากสภาพแวดล้อม ซึ่งทำให้แต่ละองค์กรไม่สามารถปฏิเสธการดำเนินงานร่วมกับองค์กรอื่นๆได้ สภาพแวดล้อมขององค์กรมีความสับสนและซับซ้อนที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้จำเป็นต้องสร้างความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรเพื่อลดทอนความไม่แน่นอนและเพื่อเพิ่มเสถียรภาพให้แก่องค์กร

2) การดำเนินงานที่ล้มเหลวของแต่ละภาคส่วน (Sector Failure) ส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรขึ้นมา คือ ความพยายามของแต่ละองค์กรที่ล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ซึ่งการดำเนินงานที่ล้มเหลวของแต่ละภาคส่วน (Sector Failure) เป็นสถานการณ์ที่องค์กรหรือในภาคส่วนเดียวพยายามที่จะแก้ไขปัญหาสาธารณะ ซึ่งต้องเผชิญกับความเหนียวยากและพบว่าจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินงาน เนื่องจากสภาพสังคมโดยทั่วไป ภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ องค์กรที่หวังผลกำไร และองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร ต่างก็มีจุดแข็งและจุดอ่อนที่แตกต่างกัน ซึ่งถ้าเข้ามาร่วมมือกันจะสามารถช่วยเสริมหรือลดทอนจุดอ่อนหรือความล้มเหลวของภาคส่วนอื่นๆได้

3) เหตุปัจจัยโดยตรงที่ก่อให้เกิดความร่วมมือ (Direct Antecedents of Collaboration Formation) นอกเหนือจากสภาพแวดล้อมและการดำเนินงานที่ล้มเหลวของแต่ละภาคส่วนแล้ว ยังมีสภาพเงื่อนไขอื่นๆ ที่มีผลต่อการทำให้เกิดความร่วมมือ ซึ่งประกอบไปด้วยหลักสำคัญ 3 ประการ คือ

3.1 องค์กรนายหน้า (Brokering Organization) เป็นองค์กรที่มีพลังอำนาจได้เข้ามาเป็นผู้อุปถัมภ์ (Sponsors) หรือได้ทุ่มเทความตั้งใจในประเด็นปัญหาสาธารณะ เพื่อให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นพ้องต้องกันในเรื่องปัญหานั้นๆ หรือผู้ชี้้นำในการประชุม (Convener) ซึ่งเป็นผู้ได้รับการยอมรับในฐานะผู้นำในการขยายขอบเขตการดำเนินงานจากภาคส่วนต่างๆ สามารถเอื้ออำนวยให้เกิดการก่อรูปความร่วมมือขึ้นมาได้ ทั้งนี้ผู้ชี้้นำในการประชุมอาจจะเป็นปัจเจกบุคคลหรือองค์กรที่มีพลังอำนาจก็ได้

3.2 ข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับปัญหา เป็นกลไกการเชื่อมโยงที่สำคัญ เนื่องจากข้อตกลงสามารถช่วยให้เกิดความชัดเจนในผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับบนความร่วมมือของแต่ละองค์กรที่ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา

3.3 บทบาทของความสัมพันธ์พื้นฐานแต่เดิมและเครือข่ายที่เป็นอยู่ถือเป็นระดับของความแน่นแฟ้นเชิงโครงสร้าง (Degree of Structural Embeddedness) ที่มีความสำคัญเนื่องจากความสัมพันธ์จะทำให้หุ้นส่วนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกิดความไว้วางใจ ซึ่งที่ผ่านมาโดยมากหุ้นส่วนที่มีปฏิสัมพันธ์กันในเชิงบวก กลไกทางสังคมนี้จะก่อให้เกิดการประสานงานและการแลกเปลี่ยนที่มีความปลอดภัยบนความไว้วางใจ แต่ถ้าหากไม่มีความสัมพันธ์มาแต่เดิม ก็จำเป็นต้อง

สร้างความสัมพันธ์ให้เพิ่มมากขึ้น โดยอาจจะเริ่มจากทีละเล็กทีละน้อย หรือเริ่มต้นจากข้อตกลงอย่างไม่เป็นทางการที่ไม่จำเป็นต้องใช้ความเชื่อใจกันมากนัก

นอกจากนั้น Donna Wood and Barbara Gray (1991) กล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดความร่วมมือไว้หลายประการ ได้แก่ ระดับการพึ่งพากัน ความต้องการทรัพยากรและการปันความเสี่ยง การขาดแคลนทรัพยากร ความพยายามในการร่วมมือที่มีมาก่อนหน้า สถานการณ์ที่หุ้นส่วนต้องการทรัพยากรที่หุ้นส่วนอีกรายมี ความซับซ้อนของปัญหา

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้องค์กรต้องร่วมมือกัน ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ความซับซ้อนของปัญหา สภาพแวดล้อม ความล้มเหลวในการดำเนินงาน การมีผู้สนับสนุน การมีข้อตกลงร่วมกัน ความสัมพันธ์ที่มีมาแต่เดิม ความต้องการทรัพยากร และการปันความเสี่ยง โดยสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 ปัจจัยที่นำไปสู่เงื่อนไขความร่วมมือ

นักวิชาการ	การเปลี่ยนแปลงทางสังคม	ความซับซ้อนของปัญหา	สภาพแวดล้อมที่อ่อนแอ	ความล้มเหลวในการดำเนินงาน	การมีผู้สนับสนุน	การมีข้อตกลงร่วมกัน	ความสัมพันธ์ที่มั่นคง	ความต้องการทรัพยากร	การปันความเสี่ยง	การสนับสนุนจากนักการเมือง	การเห็นประโยชน์จากความร่วมมือ	มีบุคคลหรือองค์กรสนับสนุน	การเห็นจากยุทธศาสตร์	มองเห็นการพัฒนาที่ละเล็กละน้อย
Janet Weiss		/						/				/		
Beverly Cigler		/						/		/	/	/	/	
Eugene Bardach								/						
Michael McGuire	/	/												
John M. Bryson and Others			/	/	/	/	/							
Donna Wood and Barbara Gray		/					/	/	/					

ที่มา : ผู้วิจัย, 2555.

1.3 กระบวนการความร่วมมือ (Process of Collaboration)

เมื่อองค์กรต่างๆ ต้องแสวงหาความร่วมมือเนื่องจากปัจจัยต่างๆ เช่น สิ่งแวดล้อม ทรัพยากร ศักยภาพ เป็นอาทิ เมื่อองค์กรได้ร่วมมือกันแล้ว องค์กรต่างๆ ต้องสร้างข้อตกลงบริหารข้อตกลงร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการความร่วมมือมีลักษณะเป็นวงจร ดังที่ Robert Agranoff (2006 : 56) ได้แสดงความเห็นไว้ว่า เครือข่ายในการจัดการภาคสาธารณะ คือ การสร้างความร่วมมือซึ่งกันและกัน (Collaborative Connections) ดังนั้น การสร้างความร่วมมือที่เกิดขึ้นภายใต้เครือข่ายต่างๆ ล้วนมีความเหมือนหรือแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม

ตามหากพิจารณาให้ดี ๆ อาจกล่าวได้ว่าเครือข่าย (Networks) และ กระบวนการความร่วมมือ จำเป็นต้องดำเนินควบคู่ไปด้วยกัน อีกทั้งยังไม่สามารถแยกขาดออกจากกันได้อย่างชัดเจน นักวิชาการได้กล่าวถึงกระบวนการความร่วมมือไว้ ดังนี้

Robert Agranoff และ Michael McGuire (2003 : 4) นิยาม“กระบวนการความร่วมมือ” ไว้ว่า เป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้องค์กรต่างๆ หันมาปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถทำให้ประสบความสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยศักยภาพของขององค์กรเพียงองค์กรเดียว หรือถ้าสามารถทำได้ก็อาจจะประสบความสำเร็จได้ยาก นอกจากนี้ กระบวนการความร่วมมือ ยังถือว่าการเข้ามามีบทบาทของผู้เล่นที่หลากหลาย ในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน ซึ่งภายใต้บริบทของการสร้างความร่วมมือ ต้องมีการสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน รวมทั้งร่วมกันหาข้อตกลง (Reacting Agreement) มากกว่าเป็นแค่การดำเนินการตัดสินใจ (Decision) เพียงอย่างเดียว ซึ่งความพยายามในการหาข้อตกลงร่วมกันนั้นควรวางอยู่บนฐานของความพยายามที่จะสร้างความสมานฉันท์ที่เกิดขึ้น (Consensus-Based) และที่สำคัญที่สุดบทบาทของผู้เล่นแต่ละคนหรือองค์กรแต่ละองค์กรล้วนเป็นไปในลักษณะของการเป็นพันธมิตร (Partners) ไม่ใช่เป็นไปในลักษณะของผู้บังคับบัญชา (Superior) และ ผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate) (Robert Agranoff, 2006 : 59) หรือ ดังที่ Eran Vigoda ซึ่งให้เห็นบทบาทของประชาชน บทบาทของรัฐ และลักษณะของปฏิสัมพันธ์ของประชาชนและรัฐ ดังภาพที่ 2.2

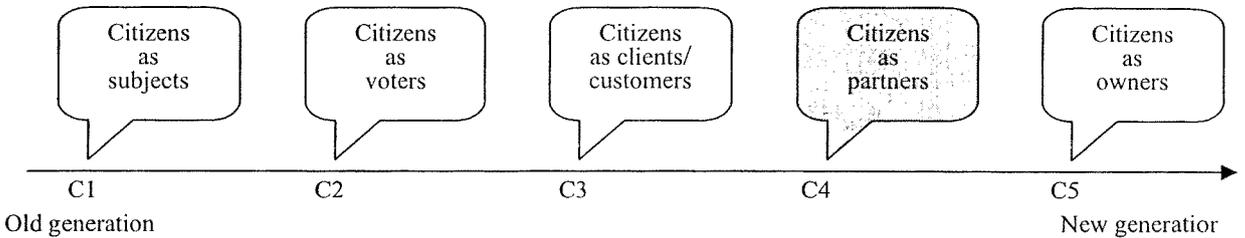
จากความหมายของกระบวนการความร่วมมือข้างต้นสามารถสรุปได้ว่ากระบวนการความร่วมมือ ประกอบด้วยประเด็นหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. จำนวนของผู้เล่นหรือองค์กรที่จะเข้าร่วมต้องมีมากกว่าหนึ่ง
2. มีการสร้างความสัมพันธ์ ต้องเป็นไปในลักษณะของพันธมิตร
3. มีการเรียนรู้ร่วมกัน
4. มีการร่วมกันหาข้อตกลง ทั้งนี้การร่วมกันหาข้อตกลงต้องตั้งอยู่บนฐานความสมานฉันท์

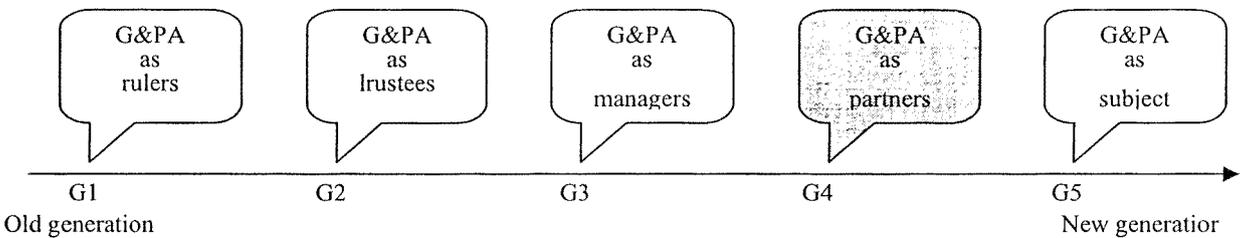
Ann Marie Thomson และ Ted Miller (2002) ทำการวิจัยและพบว่ากระบวนการความร่วมมือมีหลายมิติ ได้แก่ 1) มิติด้านการปกครอง ประกอบด้วย การตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับกฎระเบียบ ซึ่งประกอบด้วย การเจรจาและการทำความเข้าใจร่วมกัน 2) มิติด้านการบริหาร ผู้เกี่ยวข้องในเครือข่ายมีหลากหลายและมีบทบาทแตกต่างกัน เช่น ส่งเสริมสนับสนุน อำนาจความสะดวก สนับสนุนการเงิน โดยแต่ละคนมาร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน 3) มิติด้านความเป็นอิสระ ซึ่งหมายถึงการผลานผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม 4) มิติด้านการ

ป็นข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากการพึ่งพาซึ่งกันและกัน 5) มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน หรือการสร้างแนวปฏิบัติร่วมกัน

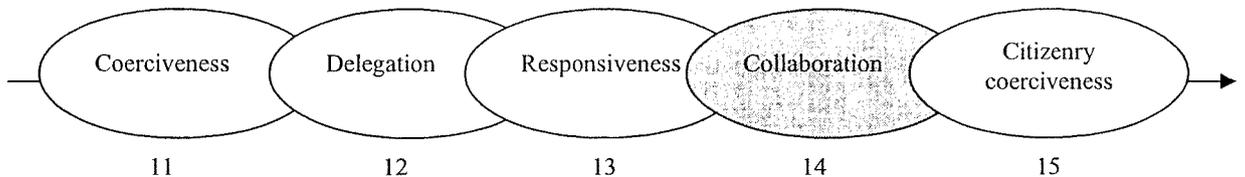
Continuum 1: The Role of Citizens



Continuum 2: The Role of Governance and Public Administration (G&PA)



Continuum 3: Type of Interaction



ภาพที่ 2.2 แสดงปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชน

ที่มา : Eran Vigoda, 2002 : 531.

นอกจากนี้ พดุม เอมมานูเอล ไบระหมาน ได้ประมวลแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการความร่วมมือจากนักวิชาการหลายท่าน และได้นำมาเสนอเพิ่มเติมว่า กระบวนการความร่วมมือที่เกิดขึ้นสามารถพัฒนาและจะก้าวหน้าต่อไปได้นั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหลายประเภทด้วยกัน ได้แก่ (พดุม เอมมานูเอล ไบระหมาน, 2552: 23-24)

1) ต้องเริ่มต้นด้วยการวางเป้าหมายร่วมกัน (Common Aims) และมีรายละเอียดที่ชัดเจนหรือมีการแลกเปลี่ยนเป้าหมายซึ่งกันและกัน (Goal Sharing) เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน

2) ต้องมีการไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust)

3) ต้องมีการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารซึ่งกันและกัน ขณะเดียวกันต้องมีการพัฒนาองค์การร่วมกันด้วย ทั้งนี้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่สามารถนำมาใช้ได้ดังที่ได้นำเสนอมานั้น ยกตัวอย่างเช่น การใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) การประชุมทางไกล (Teleconference) การจัดการฐานข้อมูลร่วมกัน (Web-Based Geographic Information System) ตลอดจนการมีเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจอื่น ๆ (Decision-Support Software)

4) ต้องมีการเปิดกว้างทางความคิด (Openness) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน ตลอดจนเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเจรจาพูดคุยเกี่ยวกับประเด็นปัญหา รวมทั้งข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่แต่ละคนต้องประสบ

5) มีการสร้างปฏิสัมพันธ์ระยะยาวร่วมกัน (Long-Term Interaction)

Peter Smith Ring และ Andrew H. Van De Ven (Cite in Ann Marie Thomson, Jame L. Perry, 2006 : 22-23 ; พรภณ พงษ์เพชร, 2553 : 30-32) ได้นำเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการความร่วมมือไว้ ดังนี้

1) การเจรจา (Negotiation) การที่องค์การต่างๆ จะมาร่วมมือกันได้ ต้องมีการเจรจาหรือมีการต่อรองทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงการสร้างความเข้าใจและการรับรู้ให้ตรงกันอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มที่จะก่อให้เกิดการยอมรับร่วมกันต่อไป หากการเจรจาร่วมกันเกิดผลประโยชน์ต่างตอบแทนด้วยกันทุกฝ่าย องค์การต่างๆ ที่เข้าร่วมก็จะดำเนินการต่อไปพร้อมทั้งนำไปสู่การตกลงยอมรับซึ่งกันและกัน

2) การตกลงยอมรับ (Commitment) เป็นการสร้างการตกลงยอมรับร่วมกันเพื่อการดำเนินการในอนาคต ผ่านการปฏิสัมพันธ์ต่างๆ ทั้งการจัดทำสัญญาที่เป็นทางการ สัญญาความเชื่อมั่นทางใจ และความสามารถในการจัดการปัญหากรณีที่ต้องการ ไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินการ

3) การดำเนินการ (Implementation) เป็นการปฏิบัติตามข้อตกลงที่เกิดขึ้นร่วมกันผ่านบทบาทขององค์การและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งควรเป็นการดำเนินการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่ร่วมมือกัน

4) การประเมิน (Assessment) เป็นการประเมินบนพื้นฐานของกระบวนการทั้ง 3 ขั้นตอนข้างต้นว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันหรือไม่ ถ้าหากประเมินแล้วพบว่าข้อตกลงที่ยอมรับร่วมกันไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนต่อกัน ผู้มีส่วนร่วมต่างๆ ก็จะเริ่มดำเนินการเจรจาใหม่หรือสร้างข้อตกลงร่วมกันใหม่ ทั้งนี้การเรียกร้องหรือออกจากความร่วมมือขึ้นอยู่กับมุมมองในการเชื่อมโยงต่อกันในความร่วมมือว่ามีมากน้อยเพียงใด

และการรักษาความร่วมมือให้ยั่งยืนก็อาจจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานที่นอกเหนือจากโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นทางการ

ขณะที่ Robert Agranoff (2007 : 26) และ Michael McGuire (2006 : 37) ได้กล่าวถึงกระบวนการความร่วมมือซึ่งสามารถเสริมกับแนวคิดของ Peter Smith Ring และ Andrew H. Van De Ven ทำให้เห็นกระบวนการความร่วมมือที่ชัดเจนขึ้น ดังนี้

1) การกระตุ้นส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ (Activation) ความร่วมมือจะเกิดขึ้นจำเป็นต้องมีการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงาน บุคคลที่เหมาะสมในที่นี้หมายถึงบุคคลที่ครอบครองทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดทำนโยบาย เช่น งบประมาณ ความรู้ ข้อมูล ความชำนาญ เป็นต้น

2) การวางกรอบความร่วมมือ (Framing) เป็นการสร้างให้เกิดกรอบความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกัน จุดมุ่งหมายในภาพรวมของการสร้างความร่วมมือ คือ การวางแผนยุทธศาสตร์จากผู้ที่เกี่ยวข้องในเครือข่ายความร่วมมือนี้

3) การระดมความร่วมมือ (Mobilization) เป็นการดำเนินงานให้บรรลุถึงข้อตกลงและเกิดการปฏิบัติร่วมกัน รวมทั้งการได้รับการสนับสนุนทั้งจากคนภายนอกและภายในเครือข่ายความร่วมมือด้วย

4) การสนธิความร่วมมือ (Synthesizing) เป็นการสร้างสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่างฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเอื้ออำนาจเพื่อให้เกิดการสร้างสัมพันธภาพที่สร้างความไว้วางใจและส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน

ขณะที่ John M. Bryson และคณะ (2006 : 46-48) ได้แบ่งกระบวนการในการดำเนินงานความร่วมมือออกเป็น 6 ด้าน ประกอบด้วย

1) การบุกเบิกเพื่อก่อให้เกิดข้อตกลงเบื้องต้น (Forging Initial Agreement) เป็นการสร้างความตกลงอย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับองค์ประกอบของภารกิจ และกระบวนการของความร่วมมือ ซึ่งข้อดีของการสร้างข้อตกลงคือทำให้สามารถตรวจสอบได้

2) การสร้างภาวะผู้นำ (Building Leadership) ในกระบวนการความร่วมมือมักจะทำให้เกิดบทบาทที่หลากหลายของผู้นำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยบทบาทหลักๆของภาวะผู้นำจะประกอบด้วย 2 ลักษณะคือเป็นผู้อุปถัมภ์ (Sponsors) ซึ่งถือเป็นบุคคลที่มีอำนาจสูงสุด รวมถึงมีอำนาจหน้าที่และสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้ แม้ว่าจะไม่ได้สัมผัสการดำเนินงานประจำวันอย่างใกล้ชิด ส่วนบทบาทอีกลักษณะหนึ่งคือเป็นผู้สนับสนุนทุ่มเท (Champions) กล่าวคือเป็นผู้นำที่มุ่งมั่นอย่างจริงจังในการดำเนินงานความร่วมมือ รวมถึงการใช้ทักษะความสามารถเพื่อช่วยให้

ความร่วมมือได้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ การกระจายตำแหน่งผู้นำที่เป็นทางการก็มีความสำคัญ กล่าวคือ หากหุ้นส่วนที่มีพลังอำนาจสูง ได้รับตำแหน่งผู้นำสูงสุด หุ้นส่วนที่มีพลังอำนาจน้อยอาจเรียกร้องหลักประกันอื่นๆ เพื่อให้สามารถผลักดันผลประโยชน์ในความร่วมมือได้ และเนื่องจากผู้นำในความร่วมมืออาจสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันอยู่ตลอดเวลา หุ้นส่วนในความร่วมมือจึงจำเป็นต้องได้รับแรงกระตุ้นส่งเสริม เพื่อให้พร้อมต่อการรับช่วงเป็นผู้นำและเพื่อรักษาความร่วมมือให้มีความยั่งยืน

3) การสร้างความถูกต้องชอบธรรม (Building Legitimacy) ถือเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต่อเครือข่ายในฐานะรูปแบบหนึ่งที่สามารถดึงการสนับสนุนทรัพยากรทั้งจากภายในและภายนอก รวมถึงการสร้างความถูกต้องชอบธรรมของเครือข่าย เพื่อให้เครือข่ายเป็นที่ยอมรับทั้งจากบุคคลภายในและภายนอก รวมถึงการสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกที่มีการสื่อสารกันอย่างอิสระภายในเครือข่าย

4) การสร้างความไว้วางใจ (Building Trust) การสร้างความไว้วางใจถือเป็นสิ่งสำคัญในความร่วมมือ ซึ่งสามารถเอื้ออำนวยให้ความร่วมมือสามารถดำเนินการไปได้ และสามารถยืดหยุ่นบุคคลต่างๆ ให้ดำเนินการร่วมกันได้ ความไว้วางใจมีทั้งในระดับบุคคล ความสามารถขององค์กร และความคาดหวังในผลการดำเนินการ โดยที่ความไว้วางใจนี้สามารถสร้างขึ้นได้จากการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้และการแสดงความสามารถให้เป็นที่ประจักษ์ รวมถึงการมีเจตนาที่ดีและปฏิบัติตามภาระหน้าที่ที่มี ซึ่งความไว้วางใจนี้ก่อให้เกิดความต้องการในความสำเร็จของความร่วมมือได้อย่างต่อเนื่อง

5) การบริหารจัดการความขัดแย้ง (Managing Conflict) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในความร่วมมือมักจะเกิดขึ้นจากความแตกต่างกัน ในจุดมุ่งหมายและความคาดหวังของหุ้นส่วน นอกจากนี้ ความแตกต่างในมุมมองทางยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ รวมถึงระดับภารกิจของความร่วมมือก็อาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งด้วย ดังนั้นการบริหารจัดการความขัดแย้งจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะผู้สร้างความร่วมมือจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรลงไปในส่วนร่วมทั้งหลาย เพื่อสร้างการก้าวเดินที่เท่าเทียมกัน

6) การวางแผน (Planning) การวางแผนในความร่วมมือมี 2 แนวคิดซึ่งแตกต่างกัน กล่าวคือ แนวคิดแรกที่เน้นการปรึกษาหารือ การวางแผนอย่างเป็นทางการ ในฐานะที่เป็นตัวบังคับถึงความสำเร็จในอนาคต เน้นการสร้างความชัดเจนในพันธกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ซึ่งแนวคิดนี้มักจะปรากฏในความร่วมมือที่ได้รับหน้าที่ให้ดำเนินการในเรื่องต่างๆ ส่วนอีกแนวคิดหนึ่งคือความเข้าใจอย่างชัดเจนในพันธกิจ เป้าหมาย บทบาท ขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งจะปรากฏอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่มีการติดต่อสัมพันธ์ทั้งในระดับบุคคล กลุ่มและองค์กร แต่ไม่ว่าจะแนวคิดใดประเด็นที่

สำคัญที่สุดสำหรับความสำเร็จของการวางแผนคือการให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกจากนี้ กระบวนการวางแผนจำเป็นต้องใช้การสร้างความรู้ใจและกำลังความสามารถเพื่อจัดการกับความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น

เมื่อพิจารณากระบวนการความร่วมมือของนักวิชาการต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว สามารถสรุปองค์ประกอบของกระบวนการความร่วมมือ ได้ดังตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 กระบวนการความร่วมมือจำแนกตามแนวคิดของนักวิชาการ

ประเด็น	Ann Marie Thomson and Ted Miller	Peter Smith Ring และ Van De Ven	Robert Agranoff และ Michael McGuire	John M. Bryson และคณะ	ทุก เจมมาบูออล โบราณาน
ตัดสินใจร่วมกัน	/				
กำหนดกฎระเบียบ	/				
เจรจา	/	/			/
สรรหาบุคคลที่มีศักยภาพ			/	/	
สร้างพันธะสัญญา		/		/	
วางแผน			/	/	
สนับสนุนการเงิน	/				
อำนวยความสะดวก	/				
ระดมความร่วมมือ			/		
ประสานประโยชน์ส่วนตนกับ ส่วนรวม	/	/			
ประเมิน		/			
สนับสนุนเทคโนโลยีและการ สื่อสาร			/	/	/
สร้างความไว้วางใจ	/		/	/	/
สร้างแนวปฏิบัติ	/				/
วางเป้าหมาย	/				/
จัดการความขัดแย้ง				/	

ที่มา : ผู้วิจัย, 2555.

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า จากกระบวนการความร่วมมือดังกล่าว หากสรุปมิติของกระบวนการร่วมมือ จะประกอบด้วย 1. มิติด้านการปกครองหรือด้านโครงสร้าง ได้แก่ การกำหนดกฎระเบียบ การเจรจา การตัดสินใจ การสรรหาบุคคลที่มีศักยภาพ การสร้างพันธะสัญญา มิติดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้การบริหารเกิดขึ้นตามมา 2. มิติด้านการบริหารหรือกระบวนการ ได้แก่ การวางแผน การกำหนดเป้าหมาย การสนับสนุนด้านการเงิน การสนับสนุนด้านเทคโนโลยีและการสื่อสาร การสร้างแนวปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกต่างๆ การจัดการความขัดแย้ง และการประเมินผล

ตอนที่ 2 แนวคิดเรื่องเครือข่าย

ปัจจุบันการสร้างเครือข่ายถือเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการทำงานที่ได้รับการยอมรับทั้งในภาครัฐกิจเอกชนที่แสวงหากำไร องค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร กลุ่มอาสาสมัคร จนถึงองค์กรระหว่างประเทศ เนื่องจากไม่มีองค์กรใดที่จะมีความพร้อมทั้งทางด้านทรัพยากร เงินทุน หรือถ้ามีก็อาจน้อยมาก ดังนั้นการระดมเอาส่วนที่ดีของแต่ละบุคคล กลุ่ม หรือแต่ละองค์กรมีเข้าไว้ด้วยกัน ทำให้สามารถลดข้อจำกัดในการทำงานได้

2.1 ความหมาย

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “เครือข่าย” (Networks) ความหมายของเครือข่ายขึ้นอยู่กับว่าวิชาชีพใดจะนำคำว่าเครือข่ายไปใช้ซึ่งทำให้เครือข่ายมีความแตกต่างกันไปตามกลุ่มอาชีพ ผู้วิจัยได้รวบรวมความหมายของคำว่า “เครือข่าย” ไว้ดังนี้

Catherine Alter และ Jerald Hage (1993: 15) ให้ความหมายของ เครือข่าย ไว้ว่า เครือข่ายเป็นรูปแบบทางสังคมที่เปิดโอกาสให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เพื่อการแลกเปลี่ยน การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและการร่วมกันทำงาน เครือข่ายประกอบด้วยองค์กรจำนวนหนึ่งซึ่งมีอาณาเขตแน่นอนหรือไม่ก็ได้ องค์กรเหล่านี้มีฐานะเท่าเทียมกัน

Paul Starkey (1997: 15) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เครือข่ายคือ กลุ่มของคนหรือองค์กรที่สมัครใจแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างกัน หรือทำกิจกรรมร่วมกัน ในลักษณะที่บุคคลหรือองค์กรสมาชิกยังคงมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมของตน การสร้างเครือข่ายเป็นการทำให้บุคคลและองค์กรที่กระจัดกระจายได้ติดต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และเป็นความร่วมมือกันด้วยความสมัครใจ อีกทั้งสมาชิกในเครือข่ายมีความสัมพันธ์กันฉันท์เพื่อนที่ต่างก็มีความเป็นอิสระ มากกว่าสร้างการคบค้าสมาคมแบบพืงพิง

Robert Agranoff และ Michale McGuire (2001: 296) กล่าวว่าการทำงานแบบเครือข่าย หมายถึง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวนหลายแห่งเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง

Laurence J. O’Toole และ Kenneth J. Meier (2004 : 682) ได้ให้ความหมายของการทำงานแบบเครือข่ายว่า หมายถึง สถานะที่หน่วยงานภาครัฐร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานของภาครัฐด้วยกัน องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน สถาบันวิชาชีพ หรือ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เพื่อแก้ไขปัญหาหรือเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ไม่ได้เกิดขึ้นในลักษณะของการบังคับหรือการสั่งการตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา

Stephen Goldsmith และ William D. Eggers (2004 : 24) ได้นิยามความหมายของเครือข่ายไว้ว่า เครือข่ายคือ โครงการริเริ่มต่างๆ ที่หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ดำริให้มีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการสาธารณะ โดยสามารถวัดเป้าหมายของผลงานได้ มีการมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบให้แก่แต่ละหุ้นส่วนการงาน และได้กำหนดโครงสร้างการไหลของสารสนเทศไว้ เป้าหมายนั้นปลายของการทุ่มเทดำเนินงานคือเพื่อสร้างคุณค่าสาธารณะให้เกิดขึ้นสูงสุด เป็นคุณค่าที่ยิ่งใหญ่กว่าผลรวมจากคุณค่าของงานที่แต่ละหุ้นส่วนการงานสามารถทำได้ตามลำพังโดยปราศจากการประสานความร่วมมือ

Joanna Smith และ Priscilla Wohlstetter (2006 : 250) อธิบายว่าเครือข่าย คือ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ภายในเครือข่ายมีลักษณะของความสมัครใจ (Voluntary) โดยที่ไม่มีองค์กรใดบังคับหรือสั่งการองค์กรอื่นๆ ในเครือข่ายได้ ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะอยู่ในระดับที่สามารถนำไปสู่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการดำเนินงานหรือการตัดสินใจร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่างๆ ภายในเครือข่าย

นอกจากนักวิชาการต่างประเทศแล้ว นักวิชาการชาวไทยได้นิยามคำว่า “เครือข่าย” ไว้ดังนี้

กาญจนา แก้วเทพ (2538 : 60-61) ให้ความหมายของเครือข่ายไว้ว่า เครือข่าย หมายถึงรูปแบบหนึ่งของการประสานงานของบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรหลายๆ องค์กร ที่ต่างฝ่ายต่างมีทรัพยากร มีเป้าหมาย มีวิธีการทำงานเป็นของตนเอง แม้อาจจะไม่มีกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ แต่ก็จะมีการวางรากฐานเอาไว้ เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความต้องการที่จะขอความช่วยเหลือหรือขอความร่วมมือจากกลุ่มอื่นๆ เพื่อแก้ปัญหาที่สามารถติดต่อไปได้ ในการเข้าร่วมเป็นองค์กรเครือข่าย แม้ว่าองค์กรเหล่านี้จะมีบางสิ่งบางอย่างร่วมกัน เช่น มีเป้าหมายการทำงานร่วมกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน องค์กรเหล่านี้ก็ยังคงมีความเป็นเอกเทศอยู่ เพราะการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายเป็นการเข้าร่วมเพียงบางส่วนขององค์กรเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มหรือองค์กรตรงที่บุคคลทุกคนในกลุ่มจะต้องเข้าร่วมในทุกอย่างพร้อมกันหมด อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน รับผิดชอบในทรัพย์สินร่วมกันในช่วงระยะเวลายาวนานตราบเท่าที่ยังเป็นสมาชิกอยู่ แต่การเข้าร่วมเป็นเครือข่ายนั้น แม้จะมีบางอย่างร่วมกัน หรือมีกฎเกณฑ์บางอย่างร่วมกัน แต่การเข้าร่วมนั้นก็เพียงเป็นส่วนเท่านั้น หรือเป็นการเข้าร่วมเพียงชั่วคราวเท่านั้น โดยที่แต่ละกลุ่มยังคงรักษาเอกลักษณ์ของตนเองเอาไว้ได้

นฤมล นิราทร (2543 : 6) ให้ความหมาย เครือข่าย ไว้ว่าหมายถึง กลุ่มของจุดต่างๆ ซึ่งเชื่อมต่อกันด้วยเส้น จุดต่างๆที่วานี้คือบุคคลหรือกลุ่ม ส่วนเส้นที่เชื่อมต่อนี้หมายถึงความสัมพันธ์ที่บุคคล หรือกลุ่มต่างๆ มีต่อกัน เครือข่ายจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของกลุ่ม (แต่กลุ่มไม่ใช่เครือข่ายเสมอไป)

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550 : 32-35) สรุปความหมายของเครือข่ายโดยอิงกับกรอบวิเคราะห์ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ว่าหมายถึง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชนที่แสวงหากำไร หน่วยงานพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร กลุ่มอาสาสมัครของประชาชน หรือองค์การระหว่างประเทศ เพื่อร่วมมือร่วมใจกันดำเนินการกิจของสาธารณะบางประการ โดยมีองค์การภาครัฐเป็นแกนหลักของเครือข่าย ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเหล่านี้เป็นไปในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และมีความสัมพันธ์กันในลักษณะเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีเป้าหมายของความร่วมมือก็เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาสาธารณะบางประการร่วมกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่องค์การใดองค์การหนึ่งมีอาจดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยลำพัง

จากนิยามทั้งจากนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการชาวไทย สามารถสรุปความหมายของ “เครือข่าย” ว่าหมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล กลุ่มของคนหรือองค์การที่มีความสมัครใจมาพบปะกันเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ระหว่างกัน หรือลงมือทำกิจกรรมร่วมกัน โดยที่สมาชิกมีความเป็นอิสระ ขณะเดียวกันก็มีความสัมพันธ์ระหว่างกันในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสังคม ทางด้านข่าวสาร ฯลฯ โดยมีการจัดรูปแบบของการจัดการให้เป็นกลไกขับเคลื่อนเชื่อมโยงกิจกรรมร่วมกัน และตระหนักถึงงานที่จะทำร่วมกัน ทั้งนี้ก็เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ร่วมกัน

2.2 ที่มาและการเกิดเครือข่าย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าปัญหาขององค์การหรือชุมชนต่างๆ ในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาของแต่ละลำพังอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามที่วางไว้ การแก้ไขปัญหาหรือการสร้างเครือข่ายจึงกลายเป็นเป็นแนวคิดสำคัญในการแก้ไขปัญหา การสร้างเครือข่ายการทำงานจึงกลายมาเป็นวิธีการที่ได้รับความนิยมทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐบาล

ทฤษฎีและแนวคิดที่อธิบายถึงเครือข่ายในการทำงาน ได้แก่ (นฤมล นิราทร, 2543 : 11)

1. **ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนหรือ Exchange Theory** ทฤษฎีนี้อธิบายถึงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ดังนั้นเหตุผลหลักที่จะทำให้เครือข่ายเกิดขึ้นได้ (โดยสมัครใจ) ก็คือ แต่ละฝ่ายมองเห็นประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการเข้าร่วมเครือข่าย ซึ่งจะนำไปสู่ความเต็มใจที่จะประสานกัน หรือเข้าร่วมเป็นเครือข่าย

2. **แนวคิดการรวมพลัง หรือ Synergy** การรวมพลังการทำงานนำไปสู่ผลได้ที่มีคุณค่าวิเศษ หรือเข้มแข็งมากกว่าการที่แต่ละองค์การจะทำงานโดยโดดเดี่ยว ทั้งนี้โดยมีความเชื่อว่าการรวมพลังกันจะก่อให้เกิดคุณค่าที่วิเศษ

ขณะที่ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543 : 37- 43) ได้แบ่งที่มาของการมีเครือข่ายไว้ดังนี้

1. ต้องการความชำนาญเฉพาะด้านในการแก้ไขปัญหา ความชำนาญเฉพาะด้านของบุคคล หรือองค์การจะช่วยให้มองเห็นปัญหาได้ชัดเจน
2. ต้องการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ในการทำงาน
3. ต้องการมีเพื่อนหรือกลุ่มในการทำงาน
4. ต้องการทรัพยากรในการทำงาน
5. ต้องการรับภาระความเสี่ยงในการทำกิจกรรมร่วมกัน
6. ต้องการประหยัด เนื่องจากการแบ่งปันงานกันทำ ลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน

สนธยา พลศรี (2548: 257) กล่าวว่า การเกิดขึ้นของเครือข่ายแต่ละเครือข่าย ต่างมีจุดเริ่มต้นหรือถูกสร้างมาด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน ดังนั้นการเกิดขึ้นของเครือข่ายแต่ละเครือข่ายจึงมีสาเหตุปัจจัยสนับสนุนและการก่อรูปเครือข่ายที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งจากการศึกษาสามารถสรุปได้ ดังนี้

- 1) เครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เครือข่ายลักษณะนี้มักจะเกิดขึ้นเอง โดยไม่มีใครจัดตั้งซึ่งเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างมนุษย์ เช่น ความสัมพันธ์ของระบบครอบครัวและเครือญาติ ความสัมพันธ์ของครูอาจารย์และลูกศิษย์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจเกิดขึ้นจากการที่มีความคิด ความเชื่อที่คล้ายคลึงกัน หรือประสบกับสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจเหมือนกันมาก่อนมารวมตัวกัน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นประสบการณ์ไปจนถึงร่วมกันแสวงหาทางเลือกใหม่ที่ดีกว่าในการดำรงอยู่ของกลุ่มสมาชิก
- 2) เครือข่ายที่เกิดจากวิกฤตการณ์ของสังคมมนุษย์ เป็นการเกิดเครือข่ายที่เป็นผลจากการเกิดปัญหา หรือวิกฤตการณ์ขึ้นในสังคมที่สมาชิกตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาในลักษณะของการรวมพลังกัน สมาชิกส่วนใหญ่จะมีคุณลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เช่น อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน อาชีพเดียวกัน หรือเกี่ยวข้องกัน ดำรงชีวิตร่วมกันหรือเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เป็นต้น การเกิดของเครือข่ายอาจจะเริ่มจากการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ แสวงหาแนวทางในการแก้ปัญหาและร่วมกันแก้ไขปัญหาในลักษณะของเครือข่ายที่เป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำกันและกัน มีความสัมพันธ์แบบไม่ซับซ้อน หรือเป็นแนวราบที่ต่างต้องพึ่งพาอาศัยกันและกัน เช่น เครือข่ายพิทักษ์ป่า เครือข่ายอนุรักษ์ลุ่มน้ำ เป็นต้น
- 3) เครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยวิวัฒนาการ เป็นการเกิดเครือข่ายเนื่องจากความสัมพันธ์ของสมาชิก เช่น เพื่อนบ้าน เพื่อนร่วมงาน มารวมกันโดยวัตถุประสงค์บางอย่างเป็นเวลานานใน

ลักษณะของกลุ่มและองค์การ แล้วพัฒนาความสัมพันธ์เป็นเครือข่าย เช่น จากกลุ่มแบบสภากาแฟ พัฒนาเป็นเครือข่ายประชาคมหมู่บ้าน หรือประชาคมเมือง เป็นต้น

4) **เครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยการจัดตั้ง** เป็นการเกิดเครือข่ายที่มีผู้จัดตั้งและให้การสนับสนุนเพื่อวัตถุประสงค์บางประการ จนสมาชิกรวมกันเป็นเครือข่าย ทั้งการจัดตั้งโดยผู้นำรัฐบาล ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น เครือข่ายกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง เครือข่ายสหกรณ์ เครือข่ายกระทรวงต่างๆ เป็นต้น

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550: 16-17) สรุปถึงสาเหตุของการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในระดับท้องถิ่น ดังนี้

1) **ข้อจำกัดในเชิงสถาบันและทรัพยากร** กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีข้อจำกัดในด้านบุคลากรและงบประมาณ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขนาดเล็กที่มีบุคลากรจำนวน 3-5 คน การดำเนินนโยบายต่างๆ ทั้งหมดจึงเป็นเรื่องเกินกว่าวิสัยที่จะทำได้เพียงลำพัง. นอกจากนี้งบประมาณที่จำเป็นสำหรับการแก้ไขปัญหาต่างๆ อาจเกินกว่าขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้การกระจายอำนาจทางการคลังที่ผ่านมามาจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีทรัพยากรทางการเงินการคลังมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังถือว่าอยู่ในระดับที่จำกัดเมื่อเทียบกับภารกิจทั้งหมดที่ต้องรับผิดชอบ ดังนั้นการแสวงหาเครือข่ายในการทำงานจึงเป็นมาตรการที่ช่วยลดข้อจำกัดทางบุคลากรและทางการเงินการคลังได้

2) **การเข้าถึงปัญหาในระดับชุมชน** นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งจำเป็นต้องแสวงหาเครือข่ายความร่วมมือในการทำงาน ปัญหาสังคมหลายประการเกิดขึ้นในระดับปัจเจกบุคคลและชุมชน ซึ่งอาจเกินกว่าที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสอดส่องดูแลได้อย่างทั่วถึง การสร้างเครือข่ายในระดับท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางที่ช่วยเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงสาเหตุต้นตอของปัญหาและข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และนำไปสู่การร่วมแรงร่วมใจกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3) **การเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น** นับเป็นสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งนำไปสู่การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ เพราะการแก้ไขปัญหาบางประการจำเป็นต้องอาศัยเทคนิควิธีการหรือเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ เป็นการเฉพาะ เช่น การจัดการปัญหาขยะ การจัดการสิ่งแวดล้อม การให้บริการสาธารณสุข การจัดการศึกษา วิธีการในการแก้ไขปัญหาเฉพาะเหล่านี้อาจอยู่นอกเหนือความรู้ความสามารถของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนทั่วไป การสร้างเครือข่ายจึงเป็นช่องทางหนึ่งในการ “ถ่ายโอน” และ “เสริมสร้าง” ความรู้และเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

4) **ความตื่นตัวและความเข้มแข็งของภาคชุมชนและประชาสังคม** ปัจจุบันองค์กรภาคประชาชนมีความเข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเหล่านี้มีจุดเด่นในเรื่องของวิธีการทำงานที่คล่องตัว มีความสามารถในการเข้าถึงชุมชนระดับต่างๆ ได้เป็นอย่างดี และให้ความสนใจกับการแก้ไขปัญหาชุมชนท้องถิ่นอย่างจริงจัง การสร้างเครือข่ายการทำงานโดยอาศัยจุดแข็งต่างๆ ของภาคประชาชนเช่นนี้จึงช่วยเพิ่มประสิทธิผลในการจัดการปัญหาชุมชน

5) **ข้อบังคับหรือแนวนโยบายจากส่วนราชการ** เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในระดับชุมชน รัฐบาลหรือกระทรวงมหาดไทยมักมีแนวนโยบายที่ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน เช่น การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณ นโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคส่วนต่างๆ ในชุมชนอย่างเปิดกว้างและเป็นระบบเพิ่มมากขึ้น จนขยายผลไปสู่เครือข่ายในด้านต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม

6) **ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงลำพัง** เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ผลักดันให้เกิดการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในระดับท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้พยายามแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยผ่านการลงมือปฏิบัติ ความล้มเหลวของการแก้ไขปัญหาโดยลำพังในอดีตอาจทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นเล็งเห็นถึงความสำคัญของการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อเป็นกลไกหลักในการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การทำงานแบบเครือข่ายถือว่าการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและรูปแบบการบริหารกิจการสาธารณะ โดยต้องการให้ผู้บริหารของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมองนอกกรอบวิธีคิดของการบริหารราชการแบบดั้งเดิม ที่มุ่งเน้นให้กลไกราชการลงมือดำเนินกิจกรรมทุกอย่างเอง การทำงานแบบเครือข่ายถือเป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการบริหารกิจการสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับการแสวงหา “แนวร่วม” ที่มีความรู้ความสามารถในด้านที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคม

2.3 ลักษณะของเครือข่าย

หากกล่าวในภาพรวมจะเห็นได้ว่าเครือข่ายเป็นแบบฉบับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกัน โดยกลุ่มต่างๆ ดังกล่าวมักจะเชื่อมโยงกันในลักษณะของการพึ่งพาอาศัยระหว่างกัน นักวิชาการได้กล่าวถึงลักษณะของเครือข่ายไว้ ดังนี้

สนชยา พลศรี (2548 : 213-218) สรุปลักษณะทั่วไปของเครือข่ายไว้ ดังต่อไปนี้

- 1) สมาชิกมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน เครือข่ายเป็นการถักทอสายใยสัมพันธ์ของสมาชิกเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ โดยมีลักษณะเหมือนกับตาข่ายหรือใยแมงมุม
- 2) สมาชิกของเครือข่ายอาจจะมีลักษณะบางประการร่วมกัน เช่น อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกันหรืออาณาบริเวณใกล้เคียงกันประกอบอาชีพเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกัน ใช้ทรัพยากร เช่น สายน้ำ ป่าไม้ ประสบปัญหาหรือวิกฤตการณ์ร่วมกัน ลักษณะดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการรวมกันเป็นเครือข่ายเร็วขึ้น
- 3) สมาชิกของเครือข่ายอาจจะมีลักษณะบางประการแตกต่างกัน เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ศาสนา ชาติพันธุ์ ฐานะทางเศรษฐกิจ ลักษณะเหล่านี้ทำให้เครือข่ายมีความหลากหลายและมีพลัง
- 4) สมาชิกมีความสัมพันธ์หลายมิติ เครือข่ายเป็นระบบความสัมพันธ์ของสมาชิกที่มีหลายลักษณะ เช่น เป็นความสัมพันธ์ของธรรมชาติโดยทั่วไป ทั้งสิ่งที่มีชีวิตและสิ่งที่ไม่มีชีวิต ความสัมพันธ์เชิงกระบวนการของการทำงาน ความสัมพันธ์ในการร่วมมือกันของมนุษย์ในทางสังคมวิทยา ความสัมพันธ์ในลักษณะของการประสานงาน เป็นพลังในการทำงาน เป็นเครือข่ายประชาสังคม เป็นต้น
- 5) เครือข่ายมีลักษณะเป็นการรวมพลังหรือศักยภาพของสมาชิกเข้าด้วยกัน ไม่ใช่พึ่งพิงอิงสมาชิกอื่นๆ เพียงฝ่ายเดียว สมาชิกจึงต้องนำศักยภาพของตนออกมาใช้อย่างเต็มที่ พลังของเครือข่ายเป็นแบบทวีคูณหรือก้าวกระโดด
- 6) สมาชิกมารวมกันด้วยความสมัครใจไม่ใช่เพราะถูกบีบบังคับ เนื่องจากสมาชิกไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง มองเห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้าร่วมเป็นเครือข่าย เป็นต้น
- 7) ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเป็นแบบกัลยาณมิตร คือ มีความสมานฉันท์ สามัคคี มีความเอื้ออาทร สนับสนุนช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ไม่ขัดแย้ง ไม่ชิงดีชิงเด่น
- 8) สมาชิกมีความสัมพันธ์กันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง สมาชิกมีความรู้สึกว่าต่างเป็นส่วนประกอบของกันและกัน แม้ว่าบางเครือข่ายจะร่วมกิจกรรมกันนานๆ ครั้งก็ตาม แต่ยังคงมีสายใยสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน และพร้อมที่จะร่วมกิจกรรมอยู่เสมอ
- 9) สมาชิกมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน กิจกรรมของเครือข่ายอาจจะมีกิจกรรมเดียวหรือหลายกิจกรรมก็ได้ เช่น การเยี่ยมเยียนกัน การประชุมสัมมนาร่วมกัน การแลกเปลี่ยนความรู้ และประสบการณ์กัน การจัดเวทีสรุปบทเรียนร่วมกัน การปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาบางอย่าง

ร่วมกัน การสนับสนุนช่วยเหลือในด้านต่างๆ กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่สมาชิกร่วมกัน
ดำเนินการเป็นครั้งคราวหรืออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

10) มีความสัมพันธ์เท่าเทียมกัน สมาชิกของเครือข่ายมีโครงสร้างความสัมพันธ์ที่
เสมอภาคกันแบบแนวราบ คือไม่มีใครบังคับบัญชาแต่มีลักษณะเป็นหุ้นส่วนกัน มีอิสระในการ
ดำเนินกิจกรรมของตนเอง ไม่รู้สึกว่าต้องสูญเสียอิสระของตนเองไป

11) การมีพันธสัญญาร่วมกัน เครือข่ายมีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างสมาชิกที่จะ
ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน ซึ่งข้อตกลงร่วมกันนี้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของเครือข่าย

12) การติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิก เครือข่ายมีลักษณะเป็นการติดต่อสื่อสารใน
รูปแบบต่างๆ ระหว่างสมาชิก เพราะการติดต่อสื่อสารระหว่างกันเป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์
แบบหนึ่งของเครือข่ายนั่นเอง

13) การบูรณาการ เป็นการร่วมกันของสมาชิกในด้านต่างๆ คือ การกำหนด
วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม ทรัพยากร การบริหารจัดการผลประโยชน์ อัน
เป็นการรวมระบบย่อยต่างๆ เข้าเป็นระบบใหม่ที่มีคุณภาพ มีพลัง มีศักยภาพที่มากขึ้นกว่าเดิม

14) เครือข่ายมีหลายระดับ ระดับของเครือข่ายแตกต่างกันตามจำนวนของสมาชิก เช่น
ระดับบุคคล ระดับกลุ่ม ระดับองค์การ ระดับสถาบัน ระดับชุมชน ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ
 เป็นต้น

15) เครือข่ายเป็นเครือข่ายระดับกลุ่มกับกลุ่มหรือองค์การกับองค์การขึ้นไป สมาชิก
อาจจะเป็นอิสระต่อกันมารวมกันเป็นบางเรื่องบางส่วนเท่านั้น เมื่อดำเนินกิจกรรมประสบ
ความสำเร็จแล้วก็อาจจะสลายตัวได้ แล้วมารวมตัวกันอีกครั้งเมื่อจะทำกิจกรรมครั้งใหม่ ส่วนการ
บริหารเครือข่าย อาจใช้การประชุมร่วมกันเป็นครั้งคราวหรือจัดตั้งเป็นองค์การร่วมก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับ
ลักษณะของเครือข่าย ความจำเป็นในการดำเนินกิจกรรมและความเห็นพ้องระหว่างสมาชิกของ
เครือข่าย

16) เครือข่ายบางเครือข่ายอาจจะดำรงอยู่ได้นานแต่บางเครือข่ายอาจจะล่มสลาย
ได้ง่าย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสมาชิก การบริหารจัดการและการพัฒนาเครือข่ายเป็นสำคัญ

17) มีลักษณะเป็นพลวัต เครือข่ายมีระบบการทำงานที่เคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาไม่หยุด
นิ่งเหมือนกับระบบหายใจของสิ่งมีชีวิต ลักษณะประการหนึ่งของเครือข่ายจึงได้แก่ ระบบการ
ขับเคลื่อนการดำเนินงานของสมาชิกและการหาสมาชิกใหม่โดยไม่หยุดยั้ง

18) เป็นการเรียนรู้ร่วมกัน เครือข่ายมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนความรู้และ
ประสบการณ์ระหว่างสมาชิกด้วยกันหรือระหว่างสมาชิกกับคนอื่นๆ เช่น ผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญที่
อยู่นอกเครือข่าย นักวิชาการสาขาต่างๆ การเรียนรู้ร่วมกันเพื่อสรุปบทเรียน การปรับปรุง

ข้อผิดพลาดที่ผ่านมา การจัดทำแผนและโครงการ ซึ่งทำให้สมาชิกดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่เสวลักษณะ ชายทวีป (2542: 12) ได้อธิบายถึงลักษณะของเครือข่ายไว้ ดังนี้

1) เครือข่ายควรมีบทบาทในการเป็นกลไกขั้นต้นเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ ได้เข้าไปสู่กลไกแก้ไขปัญหาที่อยู่ในระดับที่สูงขึ้น เครือข่ายเป็นองค์กรภาคประชาชนที่เปรียบเสมือนเป็นห้องปฐมพยาบาลขั้นต้น

2) องค์กรที่เป็นเครือข่าย ควรมีความสัมพันธ์เป็นแบบเพื่อนร่วมงานเพื่อการประสานงานกันช่วยเหลือกัน เพื่อจะได้มีพลังที่เป็นขบวน ความสัมพันธ์ขององค์กรเครือข่าย อาจจะมีลักษณะแนวดิ่งแต่ไม่ได้หมายถึงการมีอำนาจในการสั่งการ

3) เครือข่ายต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน องค์กรที่เป็นเครือข่ายควรมีลักษณะที่เป็นอิสระ นฤมล นิราทร (2543 : 7-8) กล่าวว่า ลักษณะของเครือข่ายที่สำคัญมี ดังนี้

1) มีกลุ่มบุคคลหรือองค์กร

2) กลุ่มเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์ ปฏิสัมพันธ์เป็นกระบวนการที่ประสานกลุ่มหรือบุคคลเอาไว้ สิ่งที่ได้จากการมีปฏิสัมพันธ์ก็คือข่าวสารข้อมูลในรูปแบบต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ (หรือบางครั้งอาจไม่เป็นประโยชน์) ต่อการทำงาน

3) มีการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันลักษณะทั้ง 3 ประการข้างต้นเป็นลักษณะทั่วไปของกลุ่มหรือองค์กร

4) มีความเป็นอิสระต่อกัน ความเป็นอิสระต่อกันนี้หมายถึง แต่ละกลุ่มก็มีเป้าหมาย มีกิจกรรมของตนเองอยู่แล้ว การเข้าร่วมเครือข่ายเป็นการเข้าร่วมเป็นบางส่วนเพื่อทำกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน เมื่อโครงการสำเร็จแล้วเครือข่ายก็อาจสลายตัวไปได้

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า ลักษณะที่ดีของการทำงานเครือข่ายจำเป็นต้องมีองค์ประกอบหลักๆ ที่สำคัญ คือ เป็นเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน มีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจนและเป็นอิสระ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จึงจะทำให้การทำงานแบบเครือข่ายเป็นไปด้วยดี

2.4 ประเภทของเครือข่าย

ประเภทเครือข่ายสามารถจำแนกได้หลายมิติ ดังนี้ (นฤมล นิราทร, 2543: 18-21)

1. จำแนกตามพื้นที่ดำเนินงาน เช่น เครือข่ายระดับหมู่บ้าน ตำบล จังหวัด ภาค และระดับประเทศ

2. จำแนกตามประเภทกิจกรรมหรือประเด็นปัญหา เช่น เครือข่ายที่ทำงานด้านเด็ก สตรี สาธารณสุข เศรษฐกิจ พัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม

3. **จำแนกตามอาชีพหรือสถานภาพทางสังคม** เช่น เครือข่ายแรงงาน เครือข่ายครู พัททภัยพิบัติเด็ก

4. **จำแนกตามรูปแบบโครงสร้างหรือความสัมพันธ์** การจำแนกโดยใช้เกณฑ์นี้ ทำให้เกิดเครือข่าย 2 ลักษณะ คือ

4.1 **เครือข่ายตามแนวตั้ง** หมายถึง เครือข่ายที่โครงสร้างมีลักษณะเป็นช่วงชั้นความสัมพันธ์ระหว่างองค์การภายในเครือข่ายไม่เท่ากัน มีองค์การที่มีสถานภาพสูงกว่า และอยู่ในฐานะผู้ให้ความช่วยเหลือแก่องค์การที่เป็นลูกข่าย เครือข่ายแนวตั้งพบมากในองค์การธุรกิจ เช่น เครือข่ายแฟรนไชส์ต่างๆ ซึ่งลูกข่ายต้องพึ่งพาบริษัทแม่ในเรื่องเครื่องหมายการค้า ขณะที่ลูกข่ายต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับประโยชน์ที่จะได้จากแม่ข่าย

4.2 **เครือข่ายตามแนวนอน** เป็นเครือข่ายที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่างๆ ภายในเครือข่ายที่มีความเท่าเทียมกัน ลักษณะการแลกเปลี่ยนเป็นไปโดยช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การติดต่อภายในเครือข่ายเป็นการติดต่อระหว่างบุคคลหรือองค์การ หรืออาจจะมีองค์การทำหน้าที่ประสานงานระหว่างเครือข่าย เช่น จัดประชุม กระจายข่าวสารข้อมูล หรือเป็นแกนกลางเวลาที่ต้องมีการปฏิบัติการร่วมกัน ซึ่งเครือข่ายในงานพัฒนาส่วนใหญ่ก็จะเป็นเครือข่ายตามแนวนอน เครือข่ายตามแนวนอนนี้อาจแบ่งได้ออกเป็น 2 กลุ่มคือ

4.2.1 **กลุ่มแรก** เป็นเครือข่ายที่ขยายตัวออกไปจากศูนย์กลางที่เป็นจุดกำเนิดของเครือข่าย ซึ่งอาจจะเรียกว่า “แม่ข่าย” แม่ข่ายเปรียบเสมือนศูนย์กลางการ ซึ่งเป็นที่รวมของข่าวสารข้อมูล เครือข่ายแบบนี้อาจมุ่งให้การให้ข่าวสารข้อมูล หรือเพื่อการปฏิบัติการ หากมุ่งให้การกระจายข่าวสารข้อมูล จะไม่ได้เรียกร้องการมีส่วนร่วมจากสมาชิกมากเท่ากับเครือข่ายที่มุ่งปฏิบัติการ ตัวอย่างเครือข่ายลักษณะนี้ ได้แก่ เครือข่ายพิทักษ์สิทธิเด็ก เครือข่ายลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งเกิดจากการขยายการทำงานของศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก

4.2.2 **กลุ่มที่สอง** เป็นเครือข่ายที่ตั้งขึ้นมาจากกลุ่มที่เป็นสมาชิกเครือข่ายอยู่ก่อนแล้ว โดยแต่ละบุคคลหรือองค์การสมาชิกต่างออกไปสร้างหรือขยายเครือข่าย เช่น เครือข่ายสิทธิเด็กกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคีฬาเด็กที่ถูกกระทำทารุณกรรมทางร่างกาย จิตใจทางเพศ และสิ่งเสพติด

แม้ว่าเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกประเภทของเครือข่ายจะมีความชัดเจน แต่ในความเป็นจริงเราจะพบว่าในหลายกรณีเครือข่ายมักจะมีลักษณะที่คาบเกี่ยวกัน กล่าวคือเครือข่ายมักจะมีมิติต่างๆ เช่น เครือข่ายหนึ่งอาจจะเป็นทั้งเครือข่ายในพื้นที่ เครือข่ายกิจกรรม และเครือข่ายตามสถานภาพทางสังคม

2.5 รูปแบบของเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Networks Model)

เมื่อทำการศึกษาเกี่ยวกับเครือข่าย (Networks) และ ความร่วมมือ (Collaboration) จะเห็นได้ว่าทั้ง 2 แนวคิดไม่สามารถแยกออกจากกันได้ กล่าวคือเมื่อมีเครือข่ายหากแต่ไม่มีความร่วมมือก็ไม่สามารถทำให้งานบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้ เครือข่ายจึงถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือ เนื่องจากการเปิดโอกาสให้องค์กรต่างๆ ได้เข้ามาดำเนินการร่วมกัน สร้างความรู้ในด้านต่างๆ ตลอดจนแบ่งปันทรัพยากร และค้นหาแนวทางในการปฏิบัติร่วมกัน นอกจากนี้การปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้บริบทของเครือข่าย เป็นการปฏิบัติงานที่ไม่ใช่การปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชา หากแต่เป็นการร่วมกันค้นหาแนวทางในการปฏิบัติงาน (Robert Agranoff, 2006 : 57-58)

สิ่งสำคัญเรื่องแนวคิดเครือข่ายความร่วมมือนี้คือ “รูปแบบของเครือข่าย” โดยสามารถจำแนกรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือ ได้ดังนี้

สนธยา พลศรี (2548: 228) แบ่งรูปแบบของเครือข่ายตามลักษณะกิจกรรมของสมาชิกในเครือข่าย โดยพบว่ามี 2 รูปแบบ ดังนี้

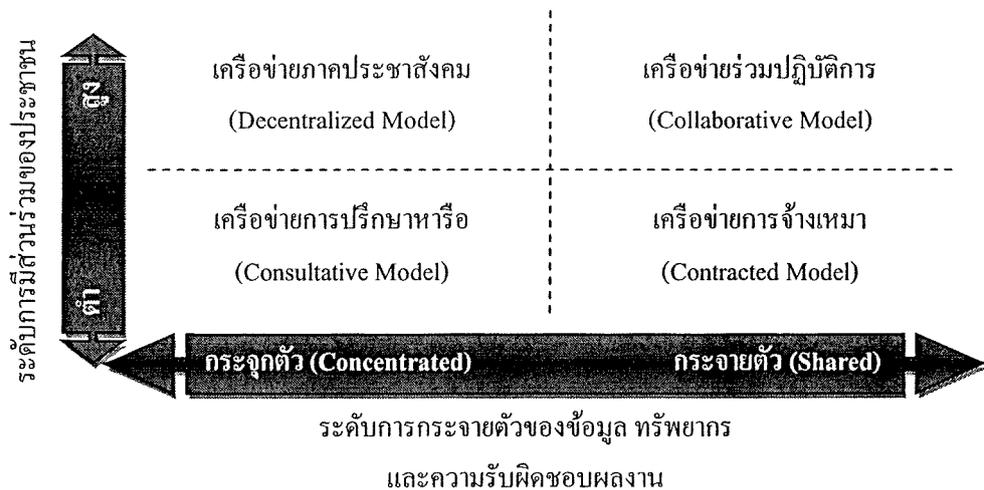
1. เครือข่ายกิจกรรมประเภทเดียวกัน เป็นเครือข่ายที่สมาชิกดำเนินกิจกรรมประเภทเดียวกันมารวมตัวกัน ประสานงานความช่วยเหลือให้ความร่วมมือกัน เช่น ชมรมกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตระดับจังหวัด ชมรมผู้นำอาสาพัฒนาชุมชนในระดับอำเภอ ชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านระดับอำเภอ เครือข่ายหมู่บ้าน โครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กข.คจ.) และเครือข่ายที่มีการรวมตัวกันในรูปสมาคมต่างๆ การรวมตัวกันเป็นเครือข่ายตามรูปแบบนี้จะเป็นการดำเนินการในแนวราบ ในระยะแรกสมาชิกที่มารวมจะอยู่ในพื้นที่ละแวกใกล้เคียงกันก่อน เมื่อความร่วมมือได้ผลก็ขยายเครือข่ายให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น จนเป็นเครือข่ายที่มีสมาชิกมาจากเขตพื้นที่ที่แตกต่างกัน เช่น สมาชิกมาจากต่างตำบล ต่างอำเภอ

2. เครือข่ายกิจกรรมต่างประเภทกัน เป็นเครือข่ายที่สมาชิกต่างสาขาต่างกิจกรรมกันมารวมมือกัน หรือกิจกรรมที่มีผลสืบเนื่องกันมารวมมือประสานช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เช่น เครือข่ายองค์กรการตลาดสินค้าชุมชน เป็นการรวมตัวกันของตัวแทนสมาคมผู้นำอาชีพก้าวหน้า ตัวแทนสมาคมผู้นำสตรีพัฒนาชุมชนไทย ตัวแทนสมาคมผู้นำอาสาพัฒนาชุมชนไทยกลุ่มอาชีพต่างๆ และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เพื่อจัดทำตลาดสินค้าให้เป็นแหล่งจำหน่ายผลผลิตของสมาชิกในเครือข่าย โดยมีร้านค้าในชุมชนเป็นที่จำหน่ายสินค้าและประสานข้อมูลสินค้าในชุมชนระหว่างผู้ผลิต ผู้ซื้อ ผู้จำหน่าย มีการเชื่อมข้อมูล มีศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชน ซึ่งสร้างเครือข่ายให้องค์กรต่างๆ ในชุมชน เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคธุรกิจเอกชน ภาคราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคประชาสังคมที่มีอยู่ในระดับตำบล อำเภอ จังหวัด โดยมีตัวแทน

จากองค์กรต่างกิจกรรมกันมาเชื่อมประสานเพื่อเชื่อมกันทั้งในด้านข้อมูลข่าวสาร ความร่วมมือ และทรัพยากรต่างๆ ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550 : 86-90) เสนอรูปแบบของการบริหารงานท้องถิ่นในระบบเครือข่าย (Networks Typology) โดยพิจารณาจากเงื่อนไขหลัก 2 ประการของการทำงานแบบเครือข่าย อันได้แก่ (1) ระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Civic Involvement) ซึ่งหมายถึงเครือข่ายการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาท้องถิ่นนั้นได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนหรือชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการปัญหามากหรือน้อยเพียงใด และ (2) ระดับการกระจายตัวของข้อมูล ทรัพยากร และความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน (Sharing of Information, Resources and Responsibility) ซึ่งหมายถึงการบริหารเครือข่ายท้องถิ่นในการจัดการปัญหาไปสู่การกระจายตัวของข้อมูล ข่าวสาร ทรัพยากร และความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ อย่างชัดเจนหรือไม่เพียงใด

จากที่กล่าวมาวีระศักดิ์ เครือเทพ แบ่งรูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นในระบบเครือข่ายออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้



ภาพที่ 2.3 รูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นในระบบเครือข่าย

ที่มา : วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550 : 85.

1) **เครือข่ายการปรึกษาหารือ (Consultative Model)** เครือข่ายการทำงานในลักษณะนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีบทบาทหลักในการลงมือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนสะท้อนความคิดเห็น หรือให้ข้อเสนอแนะที่มีต่อการจัดการกับปัญหาดังกล่าว บางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเปิดโอกาสให้องค์กร

หรือหน่วยงานภายนอกเข้ามาร่วมคิดร่วมปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการ หรือแนวทางในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม แต่ท้ายที่สุดผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา เลือกใช้ข้อมูลข่าวสารที่ช่วยให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการและไม่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ในชุมชนมีส่วนในการตัดสินใจ หรือร่วมลงมือลงแรงมากเท่าใดนัก เครือข่ายในลักษณะดังกล่าวจึงมีจุดเด่นในด้านการทำงานที่รวดเร็ว มีข้อมูลข่าวสารจากภายนอกที่มากกว่าการบริหารราชการแบบดั้งเดิม อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและลงมือทำงานได้อย่างคล่องตัว

โดยทั่วไปนั้น เครือข่ายการทำงานในลักษณะนี้มักดำรงอยู่ในระยะเวลาอันสั้น กล่าวคือ เครือข่ายการปรึกษาหารือมักจะสิ้นสุดลงเมื่อปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไข ภายใต้บรรยากาศของความร่วมมือในลักษณะเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนกับผู้ประกอบการ (Entrepreneur) ซึ่งทำหน้าที่จับต้นชนปลายในประเด็นปัญหาต่างๆ ให้สอดคล้องลงตัวกับมาตรการในการแก้ไขปัญหา โดยอาศัยข้อมูลข่าวสารจากแหล่งต่างๆ ภายนอกผนวกเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจ

2) **เครือข่ายการจ้างเหมา (Contracted Model)** เครือข่ายการทำงานในลักษณะจ้างเหมาพัฒนาขึ้นจากรูปแบบการทำสัญญาจ้างระหว่างภาครัฐภาคเอกชน (Public-Private Partnership :PPP) ซึ่งการจ้างงานในระดับท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคประชาชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรของรัฐด้วยกัน โดยที่หน่วยงานตกลงหรือสัญญาว่าจะดำเนินการจัดการกับปัญหา หรือจัดบริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทหลักในการลงมือปฏิบัติ และรับผิดชอบต่อผลสำเร็จ (หรือความล้มเหลว) ของงานที่จะเกิดขึ้นในกรณีเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้ว่าจ้าง ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานผู้รับเหมาดำเนินการตามที่ตกลงกันไว้

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่ายจึงมีลักษณะที่เป็นทางการ มีการกำหนดบทบาทหน้าที่รับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงอื่นๆ ไว้อย่างชัดเจน มีการตรวจสอบและกำกับดูแลโดยกลไกที่กำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งอาจจะเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลการดำเนินงาน หรืออาจใช้วิธีการรายงานผลการปฏิบัติการ นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจกำหนดถึงระดับความคาดหวังในผลสำเร็จของงาน และรวมถึงการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหรือการใช้ทรัพยากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก็เป็นได้

อย่างไรก็ดี การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าร่วมดำเนินการสำหรับเครือข่ายรูปแบบนี้ยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด ภารกิจหลักในการแก้ไขปัญหามหาสาธารณะจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ตามที่ได้ตกลงกันไว้เป็นสำคัญ

3) เครือข่ายภาคประชาสังคม (Decentralized Model) เครือข่ายการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นรูปแบบนี้มีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสนับสนุนให้ภาคประชาชนรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง และมีบทบาทหลักในการจัดการกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคอยให้ความช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาชนในด้านต่างๆ ตามความจำเป็น การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเครือข่ายการทำงานลักษณะดังกล่าวจึงอยู่ในระดับสูง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กระตุ้น สนับสนุน และจูงใจ (Facilitator) ให้ภาคชุมชนเข้าแก้ไขปัญหาสาธารณะต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคประชาชนมักอยู่ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ดังนั้น การระบุถึงระดับความคาดหวังในผลสำเร็จของงานที่ภาคประชาชนเข้ารับผิชอบดำเนินการนั้น อาจจะทำได้อย่างไม่เต็มที่มากนัก บ่อยครั้งที่ภาคประชาชนอาจขาดความตื่นตัวหรือขาดความเข้มแข็งในการรวมกลุ่มเพื่อจัดการกับปัญหามหาสาธารณะ และบ่อยครั้งที่ภาคประชาชนอาจขาดทรัพยากร เทคโนโลยี หรืออุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นต่อการแก้ไขปัญห ด้วยเหตุนี้ ความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานในขั้นสุดท้ายจึงยังคงตกอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้กับภาคประชาชน และให้การสนับสนุนด้านต่างๆ เพื่อให้การแก้ไขปัญหามหาสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาชนกระทำได้อย่างสำเร็จลุล่วง

จุดเด่นที่สำคัญของเครือข่ายภาคประชาสังคมที่สำคัญคือ มีขีดความสามารถในการเข้าถึงปัญหาได้ในวงกว้าง โดยเฉพาะสามารถเข้าถึงปัญหาได้ในระดับปัจเจกบุคคล ทั้งนี้เนื่องมาจากเครือข่ายภาคประชาสังคมมีตัวแสดงหลักที่มาจากประชาชนในชุมชนนั่นเอง เครือข่ายดังกล่าวจึงเหมาะกับปัญหาที่ต้องการการจัดการในระดับกว้างและเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของประชาชนทั่วไปในชุมชน

4) เครือข่ายร่วมปฏิบัติการ (Collaborative Model) เครือข่ายแบบร่วมปฏิบัติการเป็นรูปแบบที่อาศัยความร่วมมือในการทำงานของตัวแสดงต่างๆ อย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่างๆ ภายในเครือข่ายจึงมักกระทำขึ้นอย่างชัดเจน มีการระบุถึงระดับการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี หรือข้อมูลข่าวสารระหว่างตัวแสดงต่างๆ เพื่อให้ตัวแสดงเหล่านี้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมในการทำงานเป็นเครือข่าย และเพื่อให้สามารถประเมินถึงขีดความสามารถของเครือข่ายในการ

บรรลุลดลัพท์ตามที่ต้องการ นอกจากนี้เครือข่ายร่วมปฏิบัติการมักเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของเครือข่ายอย่างเปิดกว้าง เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาได้รับการพิจารณาอย่างทั่วถึงและรอบด้าน

ความสำเร็จในการทำงานของเครือข่ายประเภทนี้จึงมักขึ้นอยู่กับตัวแสดงต่างๆ ในการให้ความร่วมมือความช่วยเหลือแก่เครือข่าย และขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทในฐานะผู้ประสาน จุดแข็งและความแตกต่างของตัวแสดงต่างๆ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับเป้าหมายร่วมของเครือข่าย

นอกจากนี้วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550 : 90-91) ยังได้ตั้งข้อสังเกตถึงการจำแนกประเภทของเครือข่ายไว้ 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การจำแนกประเภทเครือข่ายการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการสังเคราะห์ในทางทฤษฎี ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการสะท้อนให้เห็นถึงมิติที่หลากหลายในการออกแบบเครือข่ายการทำงานที่ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถเลือกใช้ ความหลากหลายเช่นนี้มีได้มีความหมายว่าการทำงานในระบบเครือข่ายรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดจะมีข้อได้เปรียบหรือเป็นที่พึงประสงค์มากกว่ารูปแบบอื่นๆ และมีได้หมายความว่ารูปแบบการทำงานรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดจะไม่มีที่เหมาะสม ในความเป็นจริงนั้น เครือข่ายการทำงานในลักษณะต่างๆย่อมมีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาสาธารณะและบริบทแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไป และในบางสถานการณ์การบริหารงานท้องถิ่นในระบบราชการแบบดั้งเดิมอาจมีความเหมาะสมในการจัดการปัญหาบางประเภทที่ต้องการการตัดสินใจที่ฉับพลันและต้องการตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทันที

ประการที่สอง รูปแบบเครือข่ายการทำงานมีลักษณะที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ (Fluid) ตามแต่ลักษณะของปัญหาสาธารณะ บริบทแวดล้อม หรือตามเงื่อนไขการดำรงอยู่ของตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบเครือข่ายการทำงานแบบหนึ่งในการแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง อาจใช้รูปแบบเครือข่ายในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปเมื่อต้องการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นในด้านอื่นๆ

ประการสุดท้าย เครือข่ายการทำงานดำรงอยู่ได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวตามแต่ลักษณะของปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้น ในกรณีที่ปัญหาสาธารณะเกิดขึ้นเฉพาะตามสถานการณ์ (Issue-Base) เช่น ปัญหาความขัดแย้ง หรือปัญหาการรุกรานที่สาธารณะ เครือข่ายในการจัดการปัญหาดังกล่าวย่อมหมดความจำเป็นลงเมื่อปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขจนสำเร็จลุล่วง ในทางตรงกันข้าม ปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ (Recurring) หรือเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยการกำกับดูแล

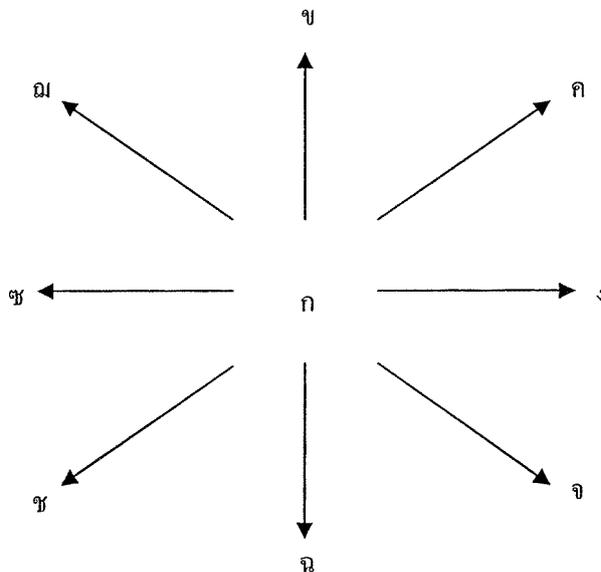
อย่างสม่ำเสมอ (Regulatory-Base) เช่น การดูแลอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาเครือข่าย สาธารณสุข เป็นงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เครือข่ายในการ จัดการปัญหาดังกล่าวจึงดำรงอยู่ในระยะยาวด้วยเช่นกัน

จะเห็นได้ว่า รูปแบบของเครือข่ายมีความสำคัญต่อการทำงานเป็นอย่างสูง โดยเฉพาะ ในการทำงานเชิงอนุรักษ์ เพราะการทำงานในด้านนี้ต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารและมีการประสาน ความร่วมมือระหว่างกันในภาคส่วนต่างๆ

Paul Starkey กล่าวว่า เครือข่ายถือว่าเป็นการติดต่อสื่อสาร ตลอดจนเป็นการกระตุ้นให้ เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยมีการนำเอาสื่อกลางต่างๆเข้ามาประยุกต์ใช้ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ผู้เล่นต่างๆ ที่ได้เข้ามามีมือกันภายในเครือข่าย อาจอยู่ใน ระดับเดียวกัน หรืออยู่ต่างระดับกันก็ได้ (Paul Starkey, 1997: 14-16 , พฤษ เอมมานูเอล ไบระหมาน , 2552 : 15-20)

นอกจากนี้ Paul Starkey ยังได้สรุปรูปแบบของเครือข่ายความร่วมมือ ออกเป็น 5 รูปแบบได้แก่

1) เครือข่ายแบบรวมศูนย์และไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรกลาง



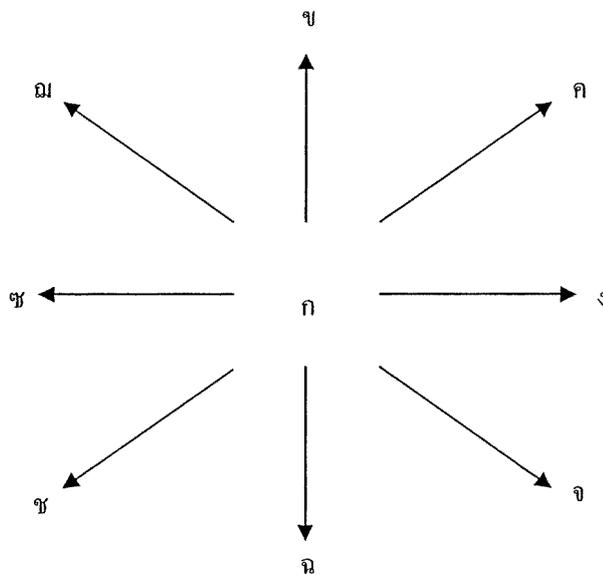
ภาพที่ 2.4 เครือข่ายแบบรวมศูนย์และไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรกลาง
ที่มา : Paul Starkey, 1997:18.

เครือข่ายลักษณะนี้ได้มีการกำหนดให้มีองค์การหลักเพียงองค์การเดียวอยู่ตรง ศูนย์กลาง (Central Secretariat) ซึ่งมีบทบาทในการควบคุม ป้อนข้อมูล ตลอดจนกระจายบริการ ต่าง ๆ ให้แก่องค์การหรือปัจเจกบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่รายล้อม ขณะเดียวกันองค์การหรือปัจเจกบุคคล เหล่านั้นจะไม่มีโอกาสดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์การที่อยู่ ณ จุดศูนย์กลางได้เลย เครือข่ายในลักษณะนี้จะไม่ก่อให้เกิดความสับสนใด ๆ ขึ้นระหว่างองค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่ รายล้อมด้วยตนเอง

จากข้อมูลที่ได้นำเสนอมาข้างต้น สามารถสังเกตเห็นได้ว่า ข้อดีของการสร้าง เครือข่ายความร่วมมือรูปแบบนี้ ได้แก่ ก่อให้เกิดเอกภาพในการดำเนินการ เนื่องจากมีองค์การ หลักเพียงองค์การเดียวที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุม ป้อนข้อมูล ตลอดจนกระจายบริการ ให้แก่องค์การและปัจเจกบุคคลอื่น ๆ

ขณะที่ข้อเสียของเครือข่ายรูปแบบนี้ ได้แก่ ขาดการให้ข้อมูลย้อนกลับแก่องค์การ กลางขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันระหว่างองค์การและปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อม

2) เครือข่ายแบบรวมศูนย์แต่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์การกลาง



ภาพที่ 2.5 เครือข่ายแบบรวมศูนย์แต่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์การกลาง
ที่มา : Paul Starkey, 1997: 18.

เครือข่ายชนิดนี้ยังมีการรวมศูนย์ไว้ที่องค์การกลางซึ่งมีบทบาทหลักในการป้อนข้อมูล ตลอดจนสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ ให้แก่องค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อม สิ่งต่างออกไปจาก เครือข่ายลักษณะแรก คือ องค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมมีโอกาสตอบสนองกลับสู่องค์การ

กลาง อย่างไรก็ตามเครือข่ายในลักษณะนี้ยังมีข้อจำกัด คือ องค์กรหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมไม่ได้สร้างความร่วมมือด้วยตนเอง แต่กลับมีบทบาทจำกัดอยู่เฉพาะการรับและส่งข้อมูลกลับไปสู่องค์กรกลางเพียงอย่างเดียว

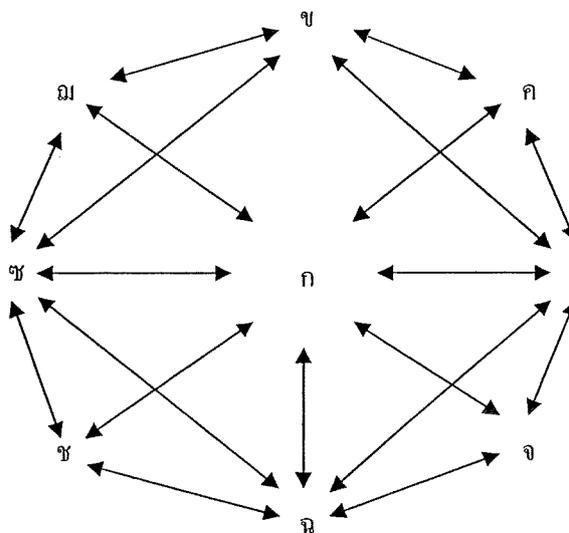
จากข้อมูลข้างต้น สามารถสังเกตได้ว่าเครือข่ายความร่วมมือรูปแบบนี้ได้ก่อให้เกิดผลดีแก่การปฏิบัติงานดังนี้

1. เกิดเอกภาพในการควบคุม และการอำนวยความสะดวกเช่นเดียวกับเครือข่ายชนิดแรก เนื่องจากมีองค์กรกลางรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวเพียงองค์กรเดียว

2. เพิ่มการรับรู้ข้อมูลให้แก่องค์กรกลางมากขึ้น เนื่องจากองค์กรและปัจเจกบุคคลที่รายล้อมได้มีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรกลาง ส่งผลให้องค์กรกลางมีความสามารถในการรับรู้ข้อมูลที่เพิ่มมากขึ้น

ขณะที่ ข้อเสียของเครือข่ายรูปแบบนี้คือ การปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรและปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมยังไม่เกิดขึ้น ตลอดจนอาจก่อให้เกิดความล่าช้าตามมาได้ เนื่องจากต้องมีการส่งข้อมูลย้อนกลับไปให้องค์กรกลาง

3) เครือข่ายแบบรวมศูนย์แต่ขณะเดียวกันก็มีการสร้างเครือข่ายระหว่างกันเอง



ภาพที่ 2.6 เครือข่ายแบบรวมศูนย์แต่ขณะเดียวกันก็มีการสร้างเครือข่ายระหว่างกันเอง

ที่มา : Paul Starkey, 1997: 19.

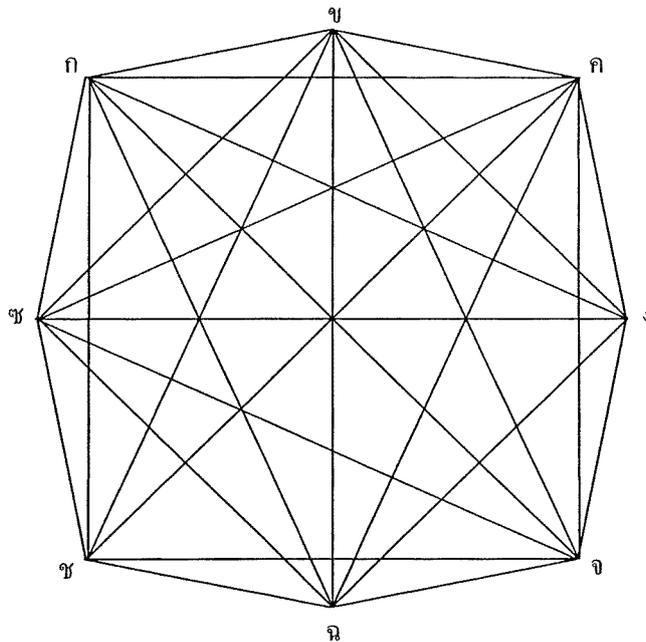
การสร้างเครือข่ายเป็นไปในลักษณะบูรณาการมากขึ้น กล่าวคือ ถึงแม้จะมีรูปแบบการจัดวางตำแหน่งที่คล้ายคลึงกับภาพที่ 2.5 เนื่องจากมีองค์กรกลางที่ยังคงเล่นบทบาทเป็นตัวป้อนและรับข้อมูลจากองค์กรหรือปัจเจกบุคคลที่มีอยู่รายล้อม แต่ประเด็นที่แตกต่างออกไปอย่างเห็นได้

ชัด คือ องค์กรหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมสามารถติดต่อซึ่งกันและกันได้โดยอิสระ (แม้อาจจะ เป็นไปไม่ได้ทั้งหมดก็ตาม) นอกจากนี้องค์กรกลางยังได้รับบทบาทให้เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Faciliator) ให้แก่การเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมด้วย

จากข้อมูลข้างต้น ข้อดีของเครือข่ายการสร้างความร่วมมือรูปแบบนี้ ได้แก่

1. มีผู้คอยอำนวยความสะดวก และป้อนข้อมูลให้แก่องค์กรและปัจเจกบุคคลต่าง ๆ ซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องในเครือข่ายการสร้างความร่วมมือ
2. องค์กรและปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมสามารถดำเนินการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันได้โดยไม่ต้องผ่านองค์กรกลางแต่เพียงอย่างเดียว

4) เครือข่ายสมบูรณ์แบบตามหลักทฤษฎี



ภาพที่ 2.7 เครือข่ายสมบูรณ์แบบตามหลักทฤษฎี

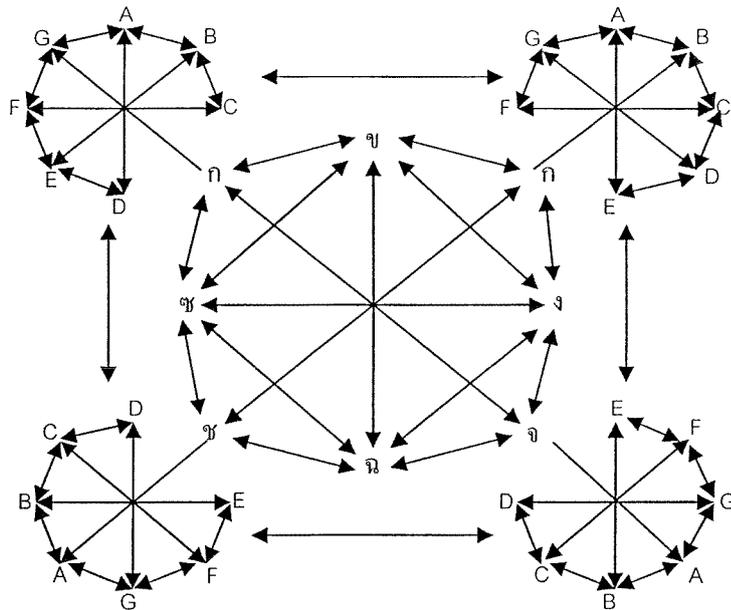
ที่มา : Paul Starkey, 1997: 19.

จากภาพที่ 2.7 จะเห็นได้ว่า องค์กรหรือปัจเจกบุคคลทั้งหมดที่เข้ามาร่วมมือกัน สามารถเชื่อมความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันได้โดยเสรี โดยปราศจากองค์กรกลางที่จะต้องเข้ามา รับบทบาทในการป้อนและรับข้อมูลจากองค์กรหรือปัจเจกบุคคลดังกล่าว ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือซึ่งกันและกัน เครือข่ายในลักษณะนี้อาจจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถึงแม้ว่าตามหลัก ทฤษฎีถือว่า เครือข่ายที่ปล่อยให้องค์กรหรือปัจเจกบุคคลทั้งหมดสามารถเชื่อมสัมพันธ์กันอย่าง อิสระดังภาพมีความสมบูรณ์เป็นอย่างมากก็ตาม

ข้อดีจากการสร้างเครือข่ายความร่วมมือข้างต้น ได้แก่

1. องค์กรและปัจเจกบุคคลต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมมือกันสามารถติดต่อซึ่งกันและกันได้
อย่างอิสระเสรี
 2. ส่งเสริมการปฏิบัติงานที่รวดเร็ว ทันใจ เนื่องจากไม่ต้องพึ่งพองค์กรกลางในการ
ป้อนข้อมูลต่าง ๆ นานา
- อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญที่พบสำหรับเครือข่ายรูปแบบนี้คือ เครือข่ายในรูปแบบนี้
เกิดขึ้นได้ยาก

5) เครือข่ายแบบการกระจายอำนาจ



ภาพที่ 2.8 เครือข่ายแบบการกระจายอำนาจ

ที่มา : Paul Starkey, 1997: 19.

เครือข่ายรูปแบบนี้ได้ส่งเสริมให้เกิดการติดต่อสื่อสาร ตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์
อย่างอิสระร่วมกันระหว่างองค์กรหรือปัจเจกบุคคลหลัก ๆ เช่นเดียวกับภาพที่ 2.7 กล่าวคือ ได้มี
การตั้งเครือข่ายที่ปราศจากบทบาทขององค์กรกลางโดยสิ่งที่เพิ่มเติมเข้ามาและทำให้เครือข่ายชนิด
นี้มีคุณลักษณะพิเศษกว่าคือ องค์กรหรือปัจเจกบุคคลหลัก ๆ ต่างมีเครือข่ายย่อยของตนเองอยู่ด้วย
โดยบทบาทของเครือข่ายย่อยดังกล่าว คือ รับผิดชอบในการป้อนทรัพยากรต่าง ๆ ที่สามารถ
เอื้ออำนวยให้การสร้างเครือข่ายหลักสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เครือข่ายในลักษณะนี้ถือว่าเป็น
เครือข่ายระดับชาติที่มีความกระตือรือร้นอย่างสูง

จากภาพที่ 2.8 จะพบว่าเครือข่ายความร่วมมือแบบการกระจายอำนาจมีข้อดี คือ

1. เสรีภาพและความกระตือรือร้นในการติดต่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยปราศจากองค์การกลางที่จะเข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจดังกล่าว
2. เพิ่มประสิทธิภาพในการได้รับข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน เนื่องจากแต่ละองค์การและปัจเจกบุคคลที่เข้าร่วมมือกันต่างมีแหล่งสนับสนุนของตนเอง

สรุปได้ว่า เครือข่ายการสร้างความร่วมมือของ Paul Starkey แบ่งเป็น 5 รูปแบบ ประกอบด้วย 1. เครือข่ายแบบรวมศูนย์และไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์การกลาง 2. เครือข่ายแบบรวมศูนย์แต่ก็มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์การกลาง 3. เครือข่ายแบบรวมศูนย์แต่ขณะเดียวกันก็มีการสร้างเครือข่ายระหว่างกันเอง 4. เครือข่ายสมบูรณ์ตามแบบหลักทฤษฎี และ 5. เครือข่ายแบบการกระจายอำนาจ โดยแต่ละรูปแบบมีข้อดีและข้อจำกัดของแต่ละรูปแบบไป

ในขณะที่ Robert Agranoff (2006 : .6) จำแนกเครือข่ายความร่วมมือ ออกเป็น 4 รูปแบบ โดยพิจารณาตามรูปแบบของกิจกรรมที่ดำเนินการภายในเครือข่าย ดังนี้ (พุดต ेमมานูเอล ไบระหมาน, 2552: 21-23 ; พรภณ พงษ์เพชร, 2553 : 52)

1) **เครือข่ายข้อมูล (Information Networks)** เป็นเครือข่ายที่พันธมิตรต่างๆ ได้เข้าร่วมมือกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล นโยบาย โครงการต่างๆ รวมทั้งเทคโนโลยี แนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน ขณะที่การแลกเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติงานอื่นๆ ยังคงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละองค์การ

2) **เครือข่ายการพัฒนา (Developmental Networks)** เป็นเครือข่ายที่เปิดโอกาสให้พันธมิตร สามารถดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนเทคนิคการทำงาน ไปพร้อมๆ กับการส่งเสริมการฝึกทักษะ และให้การศึกษาแก่สมาชิกองค์การนั้นๆ เพื่อยกระดับศักยภาพในการปฏิบัติงาน รวมทั้งความสามารถในการนำวิธีแก้ไขปัญหาดังกล่าวไปปฏิบัติได้

3) **เครือข่ายขยายโอกาสในการทำงาน (Outreach Networks)** เป็นเครือข่ายที่ได้นำเอาวิธีการของเครือข่ายการพัฒนา (Developmental Networks) มาประยุกต์ใช้ ตลอดจนมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ร่วมกันกับองค์การอื่นๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความชัดเจนแก่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรต่างๆระหว่างกัน นอกจากนี้เครือข่ายดังกล่าวยังมีลักษณะที่สำคัญอื่นๆอีก กล่าวคือ องค์การแต่ละองค์การที่เข้าร่วมมือกันยังคงต้องรับผิดชอบต่อกระบวนการตัดสินใจ และการปฏิบัติงานตามวิถีทางของตัวเอง แม้ว่าจะมีความพยายามสร้างเครือข่ายให้เกิดขึ้นก็ตาม

4) **เครือข่ายการทำงาน (Action Networks)** เป็นเครือข่ายที่ส่งเสริมให้พันธมิตร หันมาร่วมมือกันเพื่อปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงานระหว่างองค์การ (Interagency Adjustments)

ตลอดจนยอมรับการสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการ แล้วตกลงหาแนวทางการปฏิบัติ และการกระจายบริการร่วมกัน นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งศักยภาพด้านเทคโนโลยีซึ่งกันและกัน

สรุปได้ว่าเครือข่ายการสร้างความร่วมมือของ Robert Agranoff แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ ประกอบด้วย 1. เครือข่ายข้อมูล 2. เครือข่ายการพัฒนา 3. เครือข่ายขยายโอกาสในการทำงาน และ 4. เครือข่ายการทำงาน แต่ละรูปแบบมีลักษณะการปฏิสัมพันธ์ เช่น มีการวางแผนกลยุทธ์ร่วมกัน มีการรวมตัวกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร นโยบาย เทคโนโลยี รวมทั้งการตัดสินใจร่วมกัน

2.6 รูปแบบการบริหารจัดการความร่วมมือ (Models of Collaborative Management)

Robert Agranoff และ Michael McGuire (2003 : 43-63) เสนอรูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือไว้ โดยพิจารณาจาก 2 มิติที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ได้แก่ ระดับกิจกรรมความร่วมมือ (Collaborative Activity) และกลยุทธ์ความร่วมมือ (Collaborative Strategy) จากความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงใน 2 มิตินี้ ทำให้ได้รูปแบบการบริหารจัดการความร่วมมือ 6 รูปแบบ ซึ่งแต่ละรูปแบบมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (พุดต ेमมานูเอล ไบระหมาน, 2553 : 25-31)

1) **รูปแบบการบริหารจัดการบนฐานแห่งขอบเขตภาระหน้าที่ (Jurisdiction-Based Management Model)** สาระสำคัญของความร่วมมือในรูปแบบนี้ คือ การเปิดโอกาสให้องค์การจากภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นจากภาครัฐ ภาคเอกชน เข้ามาร่วมมือกันเพื่อสรรสร้างให้เป้าหมาย รวมทั้งภารกิจของกลุ่มประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรม โดยธรรมชาติแล้วการสร้างความร่วมมือชนิดนี้ต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ตลอดจนมีการแบ่งปันทรัพยากรต่าง ๆ ร่วมกัน เช่น งบประมาณ ข้อมูล ผู้เชี่ยวชาญของแต่ละองค์กร หนึ่งองค์กรต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมมือกัน นอกจากจะต้องมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันแล้ว องค์กรดังกล่าวยังต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนตนเอง เพื่อให้สามารถตอบสนองเป้าหมายที่ได้ร่วมกันกำหนดเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ต้องมีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ร่วมกัน ซึ่งได้แก่ การระบุพันธกิจ การชี้แจงภารกิจ การประเมินสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอก การระบุกลยุทธ์ และการปฏิบัติงาน สุดท้ายกิจกรรมที่ถือว่าสำคัญอีกกิจกรรมหนึ่งของการสร้างความร่วมมือประเภทนี้ คือ ต้องจัดให้มีการเจรจาต่อรอง (Bargaining and Negotiation) ระหว่างองค์กรด้วย

2) **รูปแบบการละเว้นความร่วมมือ (Abstinence Model)** เป็นรูปแบบของความพยายามป้องกันตนเองไม่ให้ถูกผนวกเข้าไปในกระบวนการสร้างความร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ อาจเนื่องจากเหตุปัจจัยหลายประการ เช่น

- 1) ต้องการหลีกเลี่ยงกระบวนการ หรือสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ รวมทั้งกฎระเบียบ และกติกาบางอย่างที่มากมายเกินควรจากอิทธิพลภายนอกองค์กร
- 2) มีภารกิจอย่างอื่นที่จำเป็นต้องดำเนินการ หรือการต้องรับผิดชอบดูแลการปฏิบัติงานอื่น ๆ
- 3) ขาดทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการความร่วมมือหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรขาดความสามารถเพื่อดำเนินความสัมพันธ์บนความร่วมมือ ตลอดจนต่อการเจรจาต่อรองกับองค์กรอื่นๆ
- 4) ไม่ต้องการให้ความสัมพันธ์ที่จะเกิดขึ้นตามมากับองค์กรภายนอกเข้ามากระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของตนเอง

3) **รูปแบบความร่วมมือแนวตั้ง (Top-Down Model)** เป็นรูปแบบการบริหารจัดการความร่วมมือกับองค์กรที่อยู่ในระดับต่ำกว่า หรืออยู่ในระดับล่างลงไป เนื่องจากต้องประสบปัญหา และอุปสรรคจากการเชื่อมความสัมพันธ์กับองค์กรที่อยู่ในระดับที่เหนือขึ้นไป หรือที่อยู่ในระดับเดียวกัน ทั้งนี้รูปแบบความร่วมมือจะเป็นไปในลักษณะของการเสนองบประมาณ หรือการสนับสนุนทางการเงิน รวมทั้งทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นให้แก่องค์กรระดับล่าง เพื่อกระตุ้นให้องค์การดังกล่าวสามารถดำเนินการปฏิบัติงานตามที่ต้องการได้ อนึ่งภายในความร่วมมือรูปแบบนี้ยังมีการออกแบบระเบียบการบางอย่างขึ้นมาเพื่อควบคุมการปฏิบัติงาน หรือกระตุ้นให้องค์การระดับล่างตอบสนองต่อเจตนารมณ์ด้วยเช่นกัน

4) **รูปแบบความร่วมมือแบบผู้ให้และผู้รับ (Donor-Recipient Model)** เป็นรูปแบบการบริหารจัดการบนฐานแห่งอำนาจระหว่างองค์กรที่รับบทบาทเป็นผู้ให้เงินสนับสนุน (Grantor) กับองค์กรที่รับบทบาทเป็นผู้รับเงินสนับสนุน (Grantee) โดยทั้งสององค์กรจะดำเนินงานแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกันและมีการควบคุมกันเอง (Two-Party Control) กล่าวคือ องค์กรที่ให้เงินสนับสนุนต้องพึงพาองค์กรที่รับเงินสนับสนุนให้มีการนำจุดประสงค์ของตนเองไปสู่การปฏิบัติ ขณะที่องค์กรที่รับเงินสนับสนุน ต้องพึงพาองค์กรที่ให้เงินสนับสนุนทางการเงิน อนึ่งประเด็นที่ทำให้การบริหารจัดการความร่วมมือแบบ Donor-Recipient มีความแตกต่างจากการสร้างความร่วมมือแบบ Top-Down อย่างเด่นชัด คือ การสร้างความร่วมมือแบบ Donor-Recipient ปราศจากการควบคุมจากองค์กรที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไป

5) **รูปแบบความร่วมมือแบบปฏิกิริยาโต้กลับ (Reactive Model)** เป็นการสร้างความร่วมมือแบบครั้งคราว กล่าวคือ บางครั้งองค์กร อาจให้ความร่วมมือเพื่อการปฏิบัติงาน แต่บางครั้งองค์กรอาจไม่ให้ความร่วมมือ โดยประเด็นที่ถูกพิจารณาว่าเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ดังกล่าว ได้แก่

1) องค์การมีอำนาจอิสระและบูรณาการ (Autonomy and Integrity) ที่ทำให้สามารถสร้างขอบเขตขึ้นมาป้องกันตนเองจากอิทธิพลภายนอก หรือจากภัยคุกคามจากภายนอกได้

2) การรับเอาลักษณะการบริหารจัดการแบบแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายปฏิบัติการ (The Old Politics - Administration Dichotomy) ส่งผลให้เกิดการพิจารณาว่าการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์การที่เปรียบเสมือนฝ่ายบริหาร และองค์การที่เปรียบเสมือนฝ่ายปฏิบัติการกลายเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น และไม่น่าพึงปรารถนา

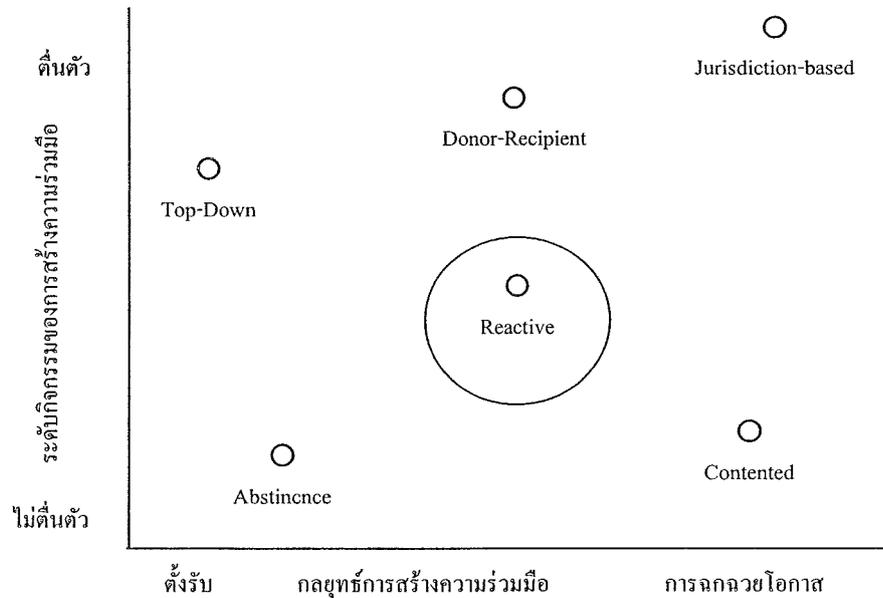
3) มีการพิจารณาว่ากิจกรรมที่จะเกิดขึ้นจากการสร้างความร่วมมือ ไม่ได้อยู่ในขอบเขตภารกิจขององค์การ หรือไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานที่องค์การต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด

4) กิจกรรมที่เกิดขึ้น ถูกพิจารณาว่าได้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ และการดูแลขององค์การใดองค์การหนึ่งอยู่แล้ว ดังนั้นการที่จะเข้าไปดำเนินการอีกอาจก่อให้เกิดการทำงานที่ทับซ้อนกันได้ ตลอดจนก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพตามมา

6) รูปแบบความร่วมมือตามความพอใจ (Contented Model) เป็นการสร้างความร่วมมือแบบฉกฉวย โอกาส หรือเป็นการพยายามเก็บเกี่ยวโอกาสที่ดีให้แก่ตนเอง (Opportunistic) กล่าวคือ องค์การบางองค์การอาจสร้างความร่วมมือแต่เฉพาะกับองค์การที่มีแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนมีแผนงานที่สามารถสร้างผลกระทบ และขยายโอกาสที่ดีให้กับตนเองได้เพียงเท่านั้น นอกจากนี้องค์การดังกล่าวจะพยายามรักษาทุน (Cost) ที่ตนเองจะต้องลงไปให้อยู่ในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

จากรูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือทั้ง 6 รูปแบบ สามารถเปรียบเทียบระดับของกิจกรรมที่เกิดขึ้น ตลอดจนกลยุทธ์ที่ได้มีการนำมาใช้เพื่อสร้างความสัมพันธ์ได้ดังนี้

จากภาพที่ 2.9 สังเกตได้ว่ารูปแบบการบริหารจัดการบนฐานแห่งขอบเขตภาระหน้าที่ (Jurisdiction-Based) เป็นรูปแบบที่น่าพึงปรารถนามากที่สุด เพราะนอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้องค์การต่าง ๆ ได้เข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันแล้ว องค์การเหล่านั้นยังมีความกระตือรือร้นที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันเพื่อสรรสร้างโอกาส รวมทั้งการพัฒนาในหลาย ๆ ด้านให้กับกลุ่มด้วย ขณะที่การสร้างความร่วมมือแบบการละเว้น กลับมีลักษณะตรงกันข้าม กล่าวคือ องค์การไม่มีความกระตือรือร้นที่จะดำเนินการความร่วมมือใด ๆ เลย กิจกรรมความร่วมมืออยู่ในระดับที่ต่ำและเป็นฝ่ายตั้งรับ สำหรับความร่วมมือแบบตามความพอใจ เป็นรูปแบบที่พยายามที่จะสร้างความร่วมมือกับองค์การอื่นๆ ภายนอกค่อนข้างต่ำ แต่ทว่าเมื่อจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือ องค์การนั้นต้องแน่ใจว่ากิจกรรมที่จะเกิดขึ้นสามารถสร้างผลประโยชน์ ตลอดจนขยายโอกาสที่ดีให้กับตนเองได้ในระดับที่น่าพอใจ



ภาพที่ 2.9 เปรียบเทียบรูปแบบการสร้างความร่วมมือ
ที่มา : ดัดแปลงจาก Agranoff and McGuire, 2003 : 45.

ในส่วนของรูปแบบความร่วมมือแบบแนวตั้งและความร่วมมือแบบผู้ให้และผู้รับกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นล้วนมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับการร้องขอขององค์กรที่ยื่นการสนับสนุนทางการเงินได้ ทั้งนี้ความแตกต่างระหว่างการสร้างความร่วมมือทั้งสอง คือ การยอมรับความร่วมมือแบบแนวตั้ง หมายถึง การยอมรับที่จะปฏิบัติตามองค์กรที่ให้การสนับสนุนทางการเงินด้วยเช่นกัน เนื่องจากองค์กรนั้น ๆ อยู่ในระดับที่สูงกว่า ตลอดจนสามารถบังคับใช้ระเบียบการต่าง ๆ เข้ามาควบคุม โดยที่องค์กรที่รับเงินสนับสนุนยินดีตอบรับข้อเรียกร้องเพียงอย่างเดียวไม่สามารถเจรจาต่อรองใด ๆ ได้ แม้ว่าข้อเรียกร้องนั้น ๆ จะไม่เป็นที่น่าพอใจบ้างก็ตาม ขณะที่การยอมรับความร่วมมือแบบผู้ให้และผู้รับ แม้ว่าจะก่อให้เกิดการปฏิบัติงานตามการเรียกร้องเช่นเดียวกับการสร้างความร่วมมือแบบแนวตั้ง แต่การปฏิบัติตามนั้นจะเกิดขึ้นหลังจากได้มีการเจรจาต่อรองร่วมกันระหว่างองค์กรที่ให้เงินสนับสนุน และองค์กรที่ยอมรับเงินสนับสนุน ซึ่งเป็นไปในลักษณะที่ตื่นตัวกว่า สุดท้ายความร่วมมือแบบปฏิริยาโต้ตอบมีระดับของกิจกรรมการสร้างความสัมพันธ์ ตลอดจนกลยุทธ์ของการสร้างความร่วมมือในระดับปานกลาง กล่าวคือ องค์กรสามารถเลือกที่จะร่วมมือหรือไม่ร่วมมือก็ได้ขึ้นอยู่กับบริบทที่รายล้อม

2.7 กิจกรรมที่เกิดขึ้นระหว่างการสร้างความร่วมมือ (Collaborative Activity)

Robert Agranoff และ Mitchael McGuire (2003 : 68-85) ได้อธิบายถึงกิจกรรมในความร่วมมือไว้โดยแบ่งกิจกรรมตามบริบทที่สำคัญออกเป็น 2 บริบทที่สำคัญ ประกอบด้วย

1. สภาพแวดล้อมในแนวตั้ง (Vertical Environment) และ 2. สภาพแวดล้อมในแนวนอน (Horizontal Environment) โดยทั้ง 2 บริบทสามารถจำแนกเป็นกิจกรรมความร่วมมือ ดังนี้

1) กิจกรรมความร่วมมือแนวตั้ง (Vertical Collaborative Activities) ประกอบด้วย

การแสวงหาข้อมูล (Information Seeking) เหตุผลที่ทำให้เกิดกิจกรรมชนิดนี้ขึ้น เนื่องจากพิจารณาว่าข้อมูลถือเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญและจำเป็นอีกชนิดหนึ่ง ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ นอกเหนือจากศักยภาพในด้านอื่น ๆ ที่องค์กรแต่ละองค์กรมีอยู่แล้ว เช่น ฐานะทางการเงิน ความชำนาญ และบุคลากร

ประเภทของข้อมูลที่ควรมีการแสวงหา ประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการทั่วไป ข้อมูลการปฏิบัติงานขององค์กรต่าง ๆ ข้อมูลความช่วยเหลือทางเทคนิค และข้อมูลการสนับสนุนทางการเงิน ทั้งนี้ประโยชน์ที่จะได้รับกลับมาหลังจากมีการพยายามแสวงหาข้อมูลต่าง ๆ นานา คือ ทำให้แนวทางการบริหารมีความกระฉับกระเฉงขึ้น ตลอดจนสามารถสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกันให้แก่องค์กรที่เข้ามาร่วมมือกัน และสร้างข้อตกลงร่วมกันได้ โดยแนวทางในการแสวงหาข้อมูล อาจจะมาจากการประชุม การระบุข้อมูลที่ต้องการ และการวางขอบเขตข้อตกลงที่ว่าด้วยธรรมชาติของปัญหา

การแสวงหาแนวทางการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดความเหมาะสม (Adjustment Seeking) เป็นกิจกรรมที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบางสิ่งบางอย่างภายในองค์กร เพื่อก่อให้เกิดความยืดหยุ่น ตลอดจนสร้างการทำงานที่สอดคล้องกัน ทั้งนี้กิจกรรมชนิดนี้จะเกิดขึ้นได้หลังจากได้มีการสร้างความร่วมมือเพื่อระบุแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันเรียบร้อยแล้ว

2) กิจกรรมความร่วมมือแนวนอน (Horizontal Collaborative Activities)

ประกอบด้วย

การกำหนดนโยบาย และแผนกลยุทธ์ร่วมกัน (Policymaking and Strategy Making) เป็นกิจกรรมที่อาจอยู่ในรูปของความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ เช่น การร่วมกันทำข้อตกลงว่าด้วยการกระจายสินค้าและบริการ และความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ เช่น การรวมกลุ่มเพื่อร่วมแข่งขัน การตัดสินใจในด้านต่างๆ ทั้งนี้กิจกรรมดังกล่าวเป็นวิธีการผนวกเอาองค์กรต่าง ๆ เข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจ เพื่อก่อให้เกิดเป้าหมายที่สอดคล้องกัน

การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (Resource Exchange) เป็นกิจกรรมที่สามารถเห็นได้เมื่อมีการระบุเป้าหมายทั้งในระดับองค์กรและความร่วมมือร่วมกันเรียบร้อยแล้ว โดยลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรจะเป็นไปแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือ องค์กรที่

จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรต้องปฏิบัติงานร่วมกับองค์การที่ตั้งใจจะสนับสนุนด้านทรัพยากรอยู่แล้ว ซึ่งบางครั้งสามารถเรียกบทบาทขององค์การในลักษณะทั้งสองว่า องค์การผู้ผลิต (Craftsman) และ องค์การวัตถุดิบ (Raw Material) โดยองค์การต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมมือกันสามารถปฏิบัติได้ทั้งสองบทบาทในเวลาเดียวกัน โดยองค์การสามารถได้รับผลประโยชน์ร่วมกันไม่ว่าทางใดก็ตาม

การจัดทำโครงการร่วมกัน (Project-Based Work) เป็นกิจกรรมที่อาจเกิดขึ้นทั้งในระยะสั้นหรือระยะยาวก็ได้ โดยหลักการแล้ว องค์การต่าง ๆ จะได้รับโอกาสให้เข้ามาร่วมมือกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีอยู่ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค (Technical Assistance) เฉพาะทางร่วมด้วย นอกจากนี้การหยิบยื่นความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับโครงการต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นระยะสั้นหรือระยะยาว

2.8 ความท้าทายและสภาพปัญหาในเครือข่ายความร่วมมือ

ความท้าทายและปัญหาต่างๆ เป็นเรื่องที่เครือข่ายความร่วมมือในไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งความท้าทายและสภาพปัญหาต่างๆ ที่เครือข่ายความร่วมมือมักจะต้องเผชิญ ประกอบด้วย (โกลด์สมิธและเอกเกอร์ส, 2552 : 89-110 ; พรภณ พงษ์เพชร, 2553 : 58-59)

วัตถุประสงค์ไม่ชัดเจนหรือไม่สอดคล้องกัน โดยทั่วไปเครือข่ายเกิดขึ้นจากองค์การจำนวนหนึ่งที่มารวมตัวกัน โดยมีเป้าหมายหรือทิศทางเป็นของตนเอง แต่หากในเครือข่ายไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกันอย่างชัดเจน อาจจะทำให้เครือข่ายขาดทิศทาง รวมถึงแต่ละฝ่ายในเครือข่ายอาจมีเป้าหมายที่ทับซ้อนและขัดแย้งกันอยู่ ส่งผลให้บุคคลหรือองค์การที่เข้มแข็งกว่าสามารถที่จะเข้ามาครอบงำเพื่อให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการได้

ความไม่เท่าเทียมกันของสมาชิก เครือข่ายที่มีสมาชิกหลายประเภท หรือมีความแตกต่างกันมาก ทั้งในเรื่องฐานะ ขนาด ความเข้มแข็ง รวมถึงสถานภาพอื่นๆ จึงเป็นการยากที่จะทำให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายได้อย่างเท่าเทียมกัน

การครอบงำ เครือข่ายอาจจะถูกครอบงำจากกลุ่มผู้ก่อตั้ง หรือกลุ่มผลประโยชน์ หรือจากบุคคลภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งสมาชิกที่รู้สึกว่าจะถูกครอบงำหรือถูกกีดกัน ก็อาจจะเลิกยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมของเครือข่าย ก่อทวน หรือเป็นปรปักษ์ จนถึงแยกตัวออกไปในที่สุด

การรวมศูนย์และยึดติดกับระบบที่แข็งตัว เมื่อผู้นำหรือผู้ประสานงานเครือข่ายดำเนินการในนามของตนเองมากกว่าการดำเนินการให้กับสมาชิก การตัดสินใจและการติดต่อสื่อสารภายในเครือข่ายมักถูกรวมศูนย์และมักยึดติดอยู่กับระบบที่แข็งตัว (คล้ายกับระบบของราชการ) แต่คนภายนอกเครือข่ายมักจะไม่สามารถรับรู้ถึงปัญหาในลักษณะนี้ เนื่องจากกิจกรรมของเครือข่ายยังคงดำเนินไปอย่างแข็งขัน แต่หากผู้นำหรือผู้ประสานงานเริ่มเหนื่อยลางเมื่อใด เครือข่ายทั้งหมดก็อาจจะสลายไปอย่างสิ้นเชิงได้

การจัดการทรัพยากรของเครือข่าย การกระจายทุนต่างๆ โดยเฉพาะเงินต้องดำเนินการอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม มิฉะนั้นอาจส่งผลให้เกิดความไม่พอใจระหว่างสมาชิกได้

การสื่อสารที่ล้นเหลือและข้อมูลข่าวสารที่คลาดเคลื่อนในเครือข่าย ขณะที่ข้อมูลข่าวสารสามารถกระจายได้อย่างเสรีในเครือข่าย แต่ข้อมูลข่าวสารบางเรื่องอาจเชื่อถือไม่ได้หรือบางเรื่องอาจจะผิดไปจากความเป็นจริง

การแทรกแซงของแหล่งทุน เครือข่ายมักจะถูกแทรกแซงโดยแหล่งทุน ซึ่งอาจจะเข้ามามีอิทธิพลเหนือนโยบายของเครือข่ายได้

ความแตกต่างของหุ้นส่วนที่หลากหลาย ในเครือข่ายประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ ที่หลากหลาย ซึ่งแต่ละองค์กรหรือหน่วยงานต่างก็มีกลุ่มผลประโยชน์ของตนเองอยู่ ซึ่งหากเกิดความทับซ้อนในผลประโยชน์และหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน ปัญหาในการประสานงานของเครือข่ายก็อาจจะเกิดขึ้นได้

ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน การขาดข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้องและแม่นยำ อาจจะเป็นสาเหตุให้การดำเนินงานของเครือข่ายล้นเหลือได้

การขาดแคลนสมรรถนะ เจ้าหน้าที่ของเครือข่ายอาจขาดสมรรถนะหรือทักษะที่จำเป็นในการบริหารเครือข่ายที่เหมาะสม

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ความร่วมมือถือเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นสำหรับการทำงานแบบเครือข่าย เนื่องจากหน้าที่เครือข่ายจะสามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ทั้งในด้านข้อตกลงและกิจกรรมจำเป็นที่สมาชิกในภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมมือกันเพื่อกำหนดโครงสร้างรูปแบบกิจกรรม รวมถึงการร่วมปฏิบัติการเพื่อให้เครือข่ายสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตอนที่ 3 แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เป็นแนวคิดที่สำคัญอีกแนวคิดหนึ่งสามารถนำมาใช้กำหนดแนวทางหรือวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์กรให้มีประสิทธิภาพ

3.1 ความหมายของการบริหารจัดการ

คำว่า “การบริหาร” (Administration) และ “การจัดการ” (Management) เป็นคำที่มีความหมายต่างกัน แต่ต่างกันเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ คำว่า “การบริหาร” มักจะใช้กับการบริหารองค์การภาครัฐ แต่คำว่า “การจัดการ” มักจะใช้ในการจัดการองค์การภาคธุรกิจให้เป็นไปตามนโยบายและแผน ทั้งสองคำนี้มักจะถูกนำมาใช้ควบคู่กันหรือเรียกรวมกันว่าเป็น “การบริหารจัดการ” ซึ่งได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังนี้

3.1.1 การบริหาร (Administration)

Thomas S. Bateman และ Scott A. Snell (1999 : 4) ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ กระบวนการทำงานร่วมกับคนและทรัพยากร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

เสนาะ ดิยาว (2544: 1-3) กล่าวว่า การบริหาร มีความหมายครอบคลุมสาระสำคัญ ประกอบด้วย การบริหารเป็นการทำงานกับคนโดยอาศัยคน เป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายขององค์กร

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2542: 8-9) ให้ความหมายว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการ นำเอาการตัดสินใจและนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การบริหารรัฐกิจเกี่ยวข้องกับการนำเอา นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้จึงมีความแตกต่างจากการบริหารธุรกิจ การบริหารของ เอกชน ทั้งนี้เพราะการบริหารทั้งสองประเภทหลังนั้นเกี่ยวข้องกับขาย ผลิตภัณฑ์และผลกำไร สำหรับในแวดวงของรัฐบาลนั้น การบริหารส่วนใหญ่เป็นภารกิจของฝ่ายบริหาร

3.1.2 การจัดการ (Management)

ธงชัย สันติวงษ์ (2543: 1) สรุปไว้ว่า การจัดการ หมายถึง ภารกิจของบุคคลใด บุคคลหนึ่งหรือหลายคน (ที่เรียกว่า ผู้บริหาร) ทำหน้าที่ประสานให้การทำงานของบุคคลที่ต่างฝ่าย ต่างทำและไม่อาจประสบผลสำเร็จจากการแยกกันทำให้บรรลุสำเร็จได้ด้วยดี หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการทำงานของนักบริหารเพื่อให้งานต่างๆ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี โดยอาศัยบุคคลอื่น เป็นผู้ทำ

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2542 : 240) กล่าวว่า การจัดการ หมายถึง การจัดองค์การ การ นำ และการควบคุมทรัพยากรคน เงิน สิ่งของ และข่าวสาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่าง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ (2545: 18) ได้สรุปการบริหารจัดการ (Management) ไว้ว่า หมายถึง ชุดของหน้าที่ (A Set of Function) ที่กำหนดทิศทางในการใช้ประโยชน์จากการใช้ ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร การใช้ ทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ คน (Man) วัตถุดิบและอุปกรณ์ต่างๆ (Material) วิธีการบริหารจัดการ (Method) และ เงิน (Money) อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึงการใช้ทรัพยากรได้อย่าง คุ่มค่า (Cost-Efficiency) ส่วนการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึงการใช้ ทรัพยากรให้ได้ผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

ศาสตราจารย์สุวิทย์ (2552: 26) นิยามคำว่า การจัดการ ว่าหมายถึง การทำงานให้ สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรผ่านกิจกรรมต่างๆ ทางการจัดการ ซึ่งหมายรวมถึงกิจกรรม หลัก 4 ประการ ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การขึ้นนำและการควบคุมองค์การ

ท้ายสุดธวัช นักระเนตร (2513 : 130-131) กล่าวว่า “คำว่า การบริหารงาน และ คำว่า การจัดการงาน จะเหมือนกันหรือต่างกันนั้นมีความเห็นแตกต่างกันออกไป เช่น บางคนเห็นว่า การบริหารงาน (Administration) นั้น ใช้ทางบริหารรัฐกิจ ส่วน จัดการงาน (Management) นั้น ใช้ทางวิชาบริหารธุรกิจ...ในบางครั้งมีข้อโต้แย้งว่า ศัพท์สองคำนี้คล้ายกันและใช้แทนกันได้ ซึ่งกรณีนี้แท้จริงแล้วเช่นนี้จะเป็ประโยชน์กับการศึกษาวิชาการบริหารมาก ศัพท์สองคำนี้เราจะเห็นว่า เหมือนกันหรือต่างกันได้ คงไม่มีใครมาว่าเราผิด หรือถ้าคิดจะแยกให้ต่างกันได้แยกได้เป็นต้นคำว่า Management นั้น อาจมุ่งที่จะทำงานนั้นให้สำเร็จและเน้นที่กระบวนการ ส่วนคำว่า Administration นั้น อาจมุ่งที่จะทำงานให้สำเร็จเหมือนกัน แต่เน้นที่การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์...” ธวัชสรุปว่าคำสองนี้อาจเหมือนกันก็ได้ ต่างกันก็ได้และคล้ายกันใช้แทนกันได้ ในที่นี้ผู้วิจัยใช้คำว่า การบริหารและการจัดการในความหมายที่ใช้แทนกันได้

3.2 หลักการบริหารจัดการ

Henri Fayol นักวิชาการที่มีความเชื่อในเรื่องหลักการบริหาร จนได้ชื่อว่าเป็นบิดาของ “ทฤษฎีการปฏิบัติการและการจัดการ” Henry Fayol ให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับเรื่องหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยศึกษาเพื่อหาวิธีการในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของฝ่ายบริหาร มากกว่าฝ่ายปฏิบัติการ เนื่องจากมีความเชื่อว่า ความสำเร็จขององค์การขึ้นอยู่กับการปฏิบัติการของฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายปฏิบัติการ

นอกจากนี้ Henry Fayol ยังมีมุมมองว่า ในการดำเนินกิจกรรมทุกอย่าง ผู้บริหารต้องมีกิจกรรมด้านการจัดการอยู่ด้วยเสมอ ด้านการจัดการในความคิดของ Henry Fayol ประกอบด้วย กิจกรรมทางด้านการจัดการของผู้บริหาร ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญของผู้บริหาร ประกอบไปด้วยหน้าที่หลัก 5 ประการ หรือที่เรียกว่า POCCC ได้แก่ (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อุรุทยา, 2551 : 117)

1) การวางแผน (Planning) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดทางเลือกที่จะกระทำในอนาคต โดยผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการที่จะคาดคะเนเหตุการณ์หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การได้ เพื่อที่จะได้วางแผนหรือหาทางในการแก้ไข ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา หรือวางแผนการดำเนินงานล่วงหน้าเพื่อให้กิจการสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การจัดองค์การ (Organizing) เป็นกิจกรรมที่ทำให้เกิดโครงสร้างของงานและอำนาจหน้าที่ นั่นคือการแบ่งงาน การกำหนดตำแหน่งงาน การจัดสายการบังคับบัญชา กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลในองค์การที่ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยการกำหนดโครงสร้างขององค์การจะต้องมีความเหมาะสมกับเป้าหมายขององค์การด้วย

3) **การบังคับบัญชา (Commanding)** เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสั่งงาน มอบหมายงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้งานสามารถถูกนำไปปฏิบัติได้ โดยในการสั่งงาน ควรเป็นการติดต่อสื่อสารแบบ 2 ทางเพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจอย่างแท้จริง

4) **การประสานงาน (Coordinating)** เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะ กำกับดูแลให้การทำงานของบุคคลทุกคนและทุกหน่วยงานย่อยๆ ในองค์กร สามารถทำงานใน หน้าที่ได้อย่างประสานสอดคล้อง มุ่งไปสู่จุดหมายเดียวกัน ในที่นี้ก็คือวัตถุประสงค์โดยรวมของ องค์กร

5) **การควบคุมงาน (Controlling)** เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการติดตาม โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ได้มอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปปฏิบัติแล้วนั้น ถูกนำไปปฏิบัติหรือไม่เพียงใด มีปัญหาอุปสรรคหรือต้องการคำชี้แนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ใดๆบ้าง ทั้งนี้ก็เพื่อให้งานต่างๆ สามารถดำเนินไปได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน

นอกจากนี้ Henry Fayol ยังได้เขียนหนังสืออธิบายหน้าที่ทางการจัดการเป็นภาษา ฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ. 1916 และแปลเป็นภาษาอังกฤษในปีค.ศ.1949 โดย Luther Gulick ได้นำมาเรียบ เรียงให้เข้าใจได้ง่ายยิ่งขึ้นในภายหลัง Henri Fayol ได้เสนอหลักทั่วไปในการบริหารจัดการ (General Principle of Management) ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับการบริหารงานในทุก องค์กร สรุปได้ดังนี้ (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2551: 118-119)

1) การแบ่งงานกันทำ (Division of Work)

การแบ่งงานกันทำถือว่าการแบ่งเบาระยะของผู้บริหาร ทำให้สมาชิกทุกคนมีงาน ทำและสามารถทำงานตามความรู้ความสามารถของตน ทั้งนี้ก็เพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ แรงงานอย่างเต็มที่ เพราะการแบ่งงานกันสามารถช่วยลดเวลาในการเรียนรู้งาน ทำให้คนมีทักษะ มี ความชำนาญงานมากขึ้น ทำงานได้ดีขึ้น โดยการแบ่งงานจะต้องทำทั้งในระดับงานบริหารและ งานด้านปฏิบัติการ

2) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility)

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารเป็นสิ่งที่ต้องมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคืออำนาจหน้าที่ หมายถึงสิทธิในการออกคำสั่งแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ในขณะที่ความ รับผิดชอบเป็นภาระที่ผู้มีอำนาจหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบการสั่งการหรือการกระทำของตนที่ กระทำลงไป

3) เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)

หลักเอกภาพในการบังคับบัญชาคือ ผู้ใต้บังคับบัญชาควรรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา เพียงคนเดียว เพราะการมีผู้บังคับบัญชาหลายคนพร้อมๆ กัน เป็นสิ่งที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง

ระหว่างบุคคลและระหว่างฝ่ายต่างๆได้ อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่จะอาจทำลายความเป็นระเบียบวินัยในองค์กรได้อีกด้วย นอกจากนี้ยังอาจจะคุกคามความมั่นคงของการบริหารงานได้

4) เอกภาพในการอำนวยการ (Unity of Direction)

ผู้บริหารต้องมีนโยบาย แผนงาน และแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือกิจกรรมหนึ่งๆ ที่มีความแน่นอนชัดเจน และมุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางเดียวกัน เพื่อให้ทุกคนใช้เป็นเป้าหมายในการทำงาน

5) การรวมอำนาจ (Centralization)

การรวมอำนาจในความคิดของ Henry Fayol เป็นการรวมอำนาจอย่างเหมาะสม คือการรวมอำนาจที่ไม่มากเกินไป ทั้งนี้ผู้บริหารจะเป็นผู้กำหนดว่าขอบเขตของการรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจจะอยู่ตรงจุดใด ทั้งนี้การเพิ่มอำนาจหรือลดอำนาจของบุคคลหรือตำแหน่งใด ขึ้นอยู่กับลักษณะของงาน สภาพแวดล้อมในการทำงาน ความรู้ ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานว่า มีความรู้ความสามารถในการทำงานนั้น ได้หรือไม่ นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึง ความสามารถของผู้บริหารว่าสามารถทำหน้าที่ในการประสานงานและกำกับดูแลงานที่อยู่ในความรับผิดชอบได้มากน้อยเพียงใด

6) วินัย (Discipline)

ระเบียบวินัยเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่องค์กรต้องสร้างขึ้น เพราะการมีวินัยสะท้อนให้เห็นถึงสมาชิกในองค์กรยอมรับข้อตกลงหรือนโยบายต่างๆ ขององค์กร การยอมรับจะช่วยให้การปฏิบัติงานสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น การยอมรับจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อข้อตกลงต่างๆ มีความชัดเจนยุติธรรม

7) ผลประโยชน์ของบุคคลควรเป็นรองผลประโยชน์ของส่วนรวม (Subordination of the Individual Interest to the General Interest)

เมื่อใดที่ผลประโยชน์ส่วนตัวมีสูงกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ก็จะก่อให้เกิดปัญหาทางการบริหาร ผู้บริหารจำเป็นต้องจัดให้มีการประสานผลประโยชน์ มีการควบคุมกำกับอย่างสม่ำเสมอ

8) การให้ผลตอบแทน (Remuneration of Personnel)

การจ่ายค่าจ้างหรือค่าตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงาน หลักการคือให้ยึดถือความยุติธรรมและต้องเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย คือ ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายบริหาร

9) ความเป็นระเบียบเรียบร้อย (Order)

องค์การต้องมีการจัดทำแผนผังองค์การที่แสดงถึงตำแหน่งของบุคคลทุกคนในองค์การ รวมทั้งความสัมพันธ์ที่มีต่อกัน ทั้งนี้ก็เพื่อทุกคนสามารถเข้าใจถึงบทบาท หน้าที่และอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาของตน

10) ความเสมอภาค (Equality)

ผู้บริหารต้องมีเมตตาและความยุติธรรมให้กับทุกฝ่ายในองค์การอย่างเสมอภาคกัน ไม่เลือกที่รัก มักที่ชัง เพื่อความยุติธรรมในองค์การ เพราะความเสมอภาคจะเป็นสิ่งจูงใจที่จะทำให้ทุกคนปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสียสละ ดังนั้น ผู้บริหารระดับสูงจำเป็นต้องชี้แจงให้ผู้บริหารระดับต่างๆ เข้าใจ ทั้งนี้ก็เพื่อเน้นย้ำเกี่ยวกับความเสมอภาคและพยายามที่จะสร้างให้เกิดขึ้นในองค์การให้ได้

11) ความมั่นคงในหน้าที่การงาน (Stability of Tenure of Personnel)

พนักงานทุกคนในองค์การต้องมีความรู้สึกมั่นคงในงานที่ทำ และต้องมีหลักประกันว่าจะสามารถทำงานนั้นได้ตลอดไปตราบที่เขายังมีความรู้ความสามารถและไม่มีความคิด

12) ความคิดริเริ่ม (Initiative)

ผู้บริหารต้องมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการพัฒนาบริหารงานขององค์การตลอดเวลา นอกจากนี้ยังต้องเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีโอกาสร่วมแสดงความคิดเห็นต่างๆ ในการแก้ไขปัญหขององค์การ

13) สายการบังคับบัญชา (Scalar Chain)

สายการบังคับบัญชาเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา องค์การหรือหน่วยงานจำเป็นต้องมีสายบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ลดหลั่นจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงลงมายังระดับล่าง แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้มีการติดต่อข้ามสายการบังคับบัญชาได้ แต่ผู้บังคับบัญชาทั้งสองฝ่ายต่างต้องรับรู้

14) ความสามัคคี (Esprit de Corps)

การสร้างสามัคคีโดยใช้การปฏิบัติงานเป็นทีม และสมาชิกเข้าใจในวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานในทางเดียวกัน การจัดระบบการทำงานร่วมกันเป็นทีมจึงเป็นสิ่งที่ผู้บริหารควรพยายามสร้างขึ้นมา เพื่อให้ทุกคนสามารถทำงานร่วมกัน รวมถึงสร้างการมีส่วนร่วมของคนในองค์การ

หลักการบริหารทั้ง 14 ข้อของ Henri Fayol ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้รวบรวมทั้งโครงสร้างของการบริหารและหลักการของกระบวนการบริหาร ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อเสนอที่ครอบคลุมหลักในการบริหารได้อย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้ Henri Fayol ชี้แจงว่า หลักในการบริหารจัดการที่เขาเสนอนี้เป็นหลักการที่ยืดหยุ่นและสามารถนำไปใช้กับงานในทุกวงการได้ เพราะว่าทุกองค์การจำเป็นต้องอาศัยการจัดการทั้งสิ้น

ในขณะที่นักทฤษฎีอย่าง Luther Gulick ได้เสนอหลักการบริหารเพื่อนำมาใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานร่วมกับ Lyndall Urwick ในหนังสือชื่อ “Paper on the Science of Administration” ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1936 หนังสือเล่มนี้เป็นการรวบรวมบทความเกี่ยวกับแนวคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์หลายท่าน สารสำคัญที่ Luther Gulick และ Lyndall Urwick ได้เสนอไว้ในหนังสือเล่มนี้ ประกอบด้วย หลักการบริหารแบบ POSDCORB หลักประสิทธิภาพและหลักการจัดการองค์การ (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์, 2551: 111-114)

1) หลักการบริหารแบบ POSDCORB

การบริหารแบบ POSDCORB ให้ความสำคัญต่อหน้าที่ทางการบริหารที่ผู้บริหารจำเป็นต้องกระทำ หน้าที่ดังกล่าว ประกอบด้วย

P- Planning

หมายถึง แผนงาน ได้แก่ การจัดวางโครงการและแผนงานต่างๆ ไว้ล่วงหน้า เพื่อให้รู้ว่าต้องการทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด อย่างไร ใครจะเป็นผู้ทำ ทำร่วมกับใคร และต้องการผลสำเร็จออกมาเป็นอย่างไร

O-Organizing

หมายถึง การจัดองค์การ ได้แก่ การแบ่งงาน การกำหนดส่วนงาน กำหนดโครงสร้างองค์การ การกำหนดตำแหน่งงานต่างๆ พร้อมกับอำนาจหน้าที่ ขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขึ้นมาไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังต้องมีการกำหนดสายการบังคับบัญชา ขอบข่ายการควบคุมให้แน่นอนชัดเจนและมีเอกภาพในการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติงานร่วมกันของคนในองค์การ

S - Staffing

หมายถึง การบริหารงานบุคคล ได้แก่ การจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคลในองค์การ นับตั้งแต่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้งบุคคล การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง เงินเดือน การโยกย้าย การพัฒนาบุคคลในองค์การไปจนถึงการให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง

D - Directing

หมายถึง การอำนวยการ ได้แก่ การทำหน้าที่ในการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการ ออกคำสั่ง มอบหมายภารกิจงานให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การใช้ภาวะผู้นำในการกระตุ้นจูงใจคนให้ยอมรับในตัวผู้บริหาร ขอมทุ่มเททำงานอย่างเต็มที่ทั้งร่างกายแรงใจเพื่อความสำเร็จขององค์การ

Co - Coordinating

หมายถึง การประสานงาน ได้แก่ การทำหน้าที่ในการประสานกิจกรรมต่างๆ ที่ได้มีการแบ่งแยกออกไปเป็นหน่วยงานย่อยๆ เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถทำงานประสานสอดคล้องกันและมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกันคือการทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยรวมอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

R - Reporting

หมายถึง การรายงาน ได้แก่ การทำหน้าที่ในการรับฟังรายงานผลการปฏิบัติงานของบุคคลและหน่วยงานได้บังคับบัญชาที่รายงานขึ้นมา เพื่อทราบถึงความเคลื่อนไหวของงานในส่วนต่างๆ ว่า ดำเนินไปตรงตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอะไรเกิดขึ้นบ้าง ต้องการความช่วยเหลือหรือสนับสนุนหรือคำแนะนำจากผู้บังคับบัญชาอย่างไรบ้าง ซึ่งการรายงานนี้ถือเป็นมาตรการในการตรวจสอบและควบคุมงาน

B - Budgeting

หมายถึง การงบประมาณ ได้แก่ หน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงินและการตรวจสอบควบคุมด้านการเงิน ปกติแล้ว งบประมาณ ถือเป็นแผนงานชนิดหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ที่องค์การจัดทำในระยะเวลาหนึ่งที่กำหนดไว้ เช่น 1 ปี 3 ปี 5 ปี

หลักการบริหารแบบ POSDCORB ถือได้ว่าเป็นการกำหนดหน้าที่ของผู้บริหาร ผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์การถือว่าเป็นผู้ที่มีความสำคัญมากต่อการที่จะทำให้การดำเนินงานต่างๆ ขององค์การให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นเพื่อเป็นการช่วยให้นักบริหารระดับสูงสามารถบริหารงานได้อย่างถูกต้อง หลักการบริหารแบบ POSDCORB จึงเป็นเทคนิคการบริหารที่สามารถนำไปใช้เป็นหลักในการบริหารงานได้โดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานในองค์การประเภทใด ทั้งนี้การที่ผู้ใดจะสามารถบริหารงานได้อย่างถูกต้องและสัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมีความรู้และความเข้าใจเทคนิคในการบริหารก่อน ต้องใช้เวลาในการศึกษา เรียนรู้ ฝึกฝน จนเกิดความชำนาญ เมื่อมีความรู้ความชำนาญแล้วก็จะสามารถนำเอาเทคนิคการบริหารนี้ไปปรับใช้กับการบริหารงานได้ทุกชนิด ทุกสภาวะ โดยผู้บริหารจำเป็นต้องมีศิลปะในการใช้หลักการบริหารนั้นด้วย

2) หลักประสิทธิภาพและหลักการจัดการองค์การ

สาระสำคัญในหนังสือที่ Luther Gulick และ Lyndall Urwick ได้เสนอไว้อีกประการหนึ่งคือ เรื่องประสิทธิภาพและการจัดการองค์การ โดยเสนอแนวคิดที่ว่า ประสิทธิภาพถือเป็นหัวใจของการบริหาร ประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน

อย่างถูกต้องเหมาะสม เพราะถ้าผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการทำงานที่ได้รับมอบหมายมากเท่าใด โอกาสที่จะทำให้การดำเนินงานนั้นประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะมากขึ้นเท่านั้น

ในส่วนของหลักการจัดการองค์การ Luther Gulick และ Lyndall Urwick เสนอว่า การแบ่งงานกันทำในองค์การทำให้เกิดหน่วยงานย่อยๆ ขึ้นเป็นจำนวนมากในองค์การ ในการแบ่งงานและการจัดหน่วยงานย่อยๆ ขึ้นมารองรับจำเป็นต้องคำนึงถึง การทำให้เกิดระบบการประสานงานที่ดีด้วย รูปแบบการจัดองค์การที่สามารถนำมาใช้ในการแบ่งงานและการจัดส่วนงาน อาจทำได้โดยยึดหลักการต่างๆ ดังนี้

- **หลักการจัดองค์การตามวัตถุประสงค์ (Purpose)**

หมายถึง การจัดองค์การที่ให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์การดำเนินงานขององค์การเป็นหลัก การจัดองค์การแบบนี้ จะมีการจำแนกงานที่องค์การต้องการปฏิบัติออกเป็นด้านๆ เช่น ด้านการจัดการศึกษา ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการจัดเก็บภาษีอากร ด้านการเงินการคลัง

- **หลักการจัดองค์การตามกระบวนการ (Process)**

หมายถึง การรวมงานประเภทเดียวกันไว้ด้วยกัน และนำคนที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านมาทำงานร่วมกัน เช่น ฝ่ายบัญชีและการเงิน ฝ่ายบุคคล ฝ่ายค้นคว้าวิจัย ฝ่ายประชาสัมพันธ์ การแบ่งงานแบบนี้จะทำให้หน่วยงานแต่ละประเภทต้องทำงานให้บริการหน่วยอื่นๆ ด้วย เช่น การตรวจสอบบัญชี ที่ฝ่ายบัญชีจะต้องเข้าไปทำงานให้กับทุกหน่วยงานในสังกัด

- **หลักการจัดองค์การตามลูกค้า (Clientele)**

หมายถึง การจัดหน่วยงาน โดยนำบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญงานในหลายๆ ด้านมาทำงานร่วมกันเพื่อให้บริการกับลูกค้าแต่ละประเภท เช่น การให้บริการด้านการรักษาพยาบาล การจัดตั้งโรงพยาบาล แบ่งออกเป็น โรงพยาบาลเด็ก โรงพยาบาลสงฆ์ โดยที่โรงพยาบาลแต่ละประเภทจะมุ่งให้บริการบุคคลเฉพาะกลุ่ม

- **หลักการจัดองค์การตามพื้นที่ (Place)**

หมายถึง การจัดองค์การโดยรวมเจ้าหน้าที่หลายๆ ฝ่ายเข้ามาทำงานร่วมกันในหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพื้นที่ต่างๆ เช่น การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่แบ่งออกเป็นจังหวัด อำเภอ นอกจากนี้ในแต่ละจังหวัดจะมีหน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในพื้นที่ เช่น งานสวัสดิการสังคม งานภาษี

อาจสรุปได้ว่าแนวคิดการบริหารจัดการสิ่งที่เป็นและเป็นประโยชน์สำหรับผู้ทำงานด้านบริหารจัดการ แม้ในการปฏิบัติ แนวคิด มุมมอง เป้าหมายที่วางไว้ และลักษณะของ

หน่วยงานอาจจะมีแตกต่างกันบ้าง แต่หลักการบริหารจัดการก็ยังสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการได้ต่อไป

ตอนที่ 4 แนวคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น¹

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่างๆ แตกต่างกันไปตามรูปแบบการเมือง การปกครองซึ่งประกอบไปด้วยรัฐเดี่ยวและสหพันธรัฐ รูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันจึงมีผลทำให้รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นต่างกันไปด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ 1. การปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐรวม และ 2. การปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐเดี่ยว โดยพิจารณาจากระดับ โครงสร้างภายในองค์กร ภาระหน้าที่ การคลัง (รายได้และรายจ่าย) และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐรวม (Pattern of Local Administration : Federation)

4.1.1 ระดับ โครงสร้างและภาระหน้าที่การปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบรัฐรวม ประกอบด้วย การปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐและสมาพันธรัฐ² ประเทศที่มีระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี เครือรัฐออสเตรเลีย เป็นต้น นอกจากนี้รูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศนั้นยังมีลักษณะแตกต่างกันออกไปอีก โดยรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ แบบระดับเดียว (Single-Tier System) แบบสองระดับ (Two-Tier System) แบบสามระดับ (Three-Tier System) และแบบหลายระดับ (Multi-Tier System) สำหรับสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบหลายระดับ

¹ สรุปความจาก ศุภชัย ยาวงประภาสและปิยากร หวังมหาพร. 2555. นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : จุฑทอง.

² สหพันธรัฐ (Federal State) สหพันธรัฐ คือ รัฐที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันระหว่างรัฐต่าง ๆ ตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไปโดยใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันร่วมกันและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเหล่านั้นเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น ๆ รูปแบบการปกครองแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ มีรัฐบาลกลางของสหพันธรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นเป็นของแต่ละรัฐซึ่งเรียกกันว่า “มลรัฐ” หรือ “รัฐ” ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา อินเดีย มาเลเซีย

สมาพันธรัฐ (Confederation State) สมาพันธรัฐเป็นการรวมตัวกัน ระหว่าง 2 รัฐขึ้นไป โดยไม่มีรัฐธรรมนูญ หรือรัฐบาลร่วมกัน แต่เป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ เพื่อจุดมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการชั่วคราวและเป็นบางครั้งเท่านั้น เช่น การเป็นพันธมิตรกันเพื่อทำสงครามร่วมกัน ปัจจุบันนี้รูปแบบของ รัฐแบบสมาพันธรัฐไม่มีอีกแล้ว แต่จะกลายเป็นลักษณะของการรวมตัวกันในรูปขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น นาโต้ อาเซียน

ประกอบด้วย เคาน์ตี³ (County) มิวนิซิพอล⁴ (Municipal/City) ทาวน์และทาวน์ชิพ⁵ (Town/Township) เขตพิเศษ⁶ (Special District) และเขตโรงเรียน⁷ (School District) ในขณะที่เยอรมนีมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองระดับ ได้แก่ ระดับบนหรือองค์การบริหารส่วนอำเภอ (Kreis) ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนอำเภอในเขตชนบท (Rural District/Landkreise) และองค์การบริหารส่วนอำเภอในเขตเมือง (Urban District/Stadtkreis) และระดับล่างหรือเทศบาล (Gemeinden)⁸ หรืออาจกล่าวได้ว่ารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 รูปแบบคือ

³ เคาน์ตี (County) คือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดรองจากรัฐแต่ใหญ่กว่าเมือง มีหลายหน้าที่ ขนาดและจำนวนประชากรในแต่ละเคาน์ตีแตกต่างกัน การเกิดขึ้นของเคาน์ตีเป็นไปเพื่อการทำงานของรัฐไม่ใช่จากการริเริ่มของประชาชน โครงสร้างภายในของเคาน์ตีส่วนใหญ่ใช้รูปแบบคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง

⁴ มิวนิซิพอลหรือซิตี (Municipal / City) คือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชน มีหน้าที่หลายอย่างเช่นเดียวกับเคาน์ตี ส่วนใหญ่โครงสร้างภายในจะเป็นแบบนายกเทศมนตรี-สภา (Mayor-Council) ซึ่งจะพบในซิตีขนาดใหญ่ ทั้งนี้โครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี-สภายังแบ่งออกเป็น นายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งและอ่อนแอ ความแตกต่างคือนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งจะเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณหรือสามารถเสนอกฎหมายหรือยับยั้งกฎหมายที่ออกโดยสภา ส่วนนายกเทศมนตรีอ่อนแออำนาจดังกล่าวจะอยู่ที่สภา นายกเทศมนตรีมีหน้าที่พิธีการเท่านั้น โครงสร้างภายในของซิตีรองลงมาคือ สภา-ผู้จัดการ ประกอบด้วยคณะกรรมการทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแต่งตั้งผู้บริหาร/ผู้จัดการทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างภายในแบบที่ประชุมเมืองและรูปแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทนพบในบางรัฐ เช่น คอนเนคติกัต เมน แมสซาชูเซต นิวแฮมเชียร์และเวอร์มอนท์ การประชุมเมืองเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้เข้าประชุมปีละ 1 หรือ 2 ครั้ง สำหรับการประชุมเมืองแบบตัวแทนคือประชาชนเลือกตัวแทนเข้าไปประชุมและใช้สิทธิ์ออกเสียงแทนในเรื่องต่างๆ

⁵ ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town/Township) ทาวน์เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยย่อยของเคาน์ตี มีหลายหน้าที่ โครงสร้างภายในเป็นแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน บางแห่งอาจมีโครงสร้างแบบสภา-ผู้จัดการ สำหรับทาวน์ชิพ ไม่ได้มีทุกมรัฐ ทาวน์ชิพเป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตีเช่นกัน โครงสร้างภายในใช้แบบคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่บางส่วนมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน

⁶ เขตพิเศษ (Special District) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นให้มีหน้าที่เพียงหนึ่ง/สองหรือสามหน้าที่ โดยจะให้บริการที่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นทำไม่ได้ เขตพิเศษเกิดจากความต้องการของประชาชน โดยมีโครงสร้างภายในในรูปแบบคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

⁷ เขตโรงเรียน (School District) เป็นเขตพิเศษมีหน้าที่เดียว โครงสร้างการบริหารรูปแบบคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

⁸ ระดับบนหรือองค์การบริหารส่วนอำเภอ แบ่งออกเป็น องค์การบริหารส่วนอำเภอในเขตชนบท เป็นหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับรอง แต่จะทำหน้าที่ที่มีขนาดใหญ่กว่าเทศบาล ส่วนองค์การบริหารส่วนอำเภอในเขตเมือง ไม่มีหน่วยการปกครองในรูปแบบเทศบาล มีสถานะและความรับผิดชอบเท่ากับองค์การบริหารส่วนอำเภอ ระดับล่างหรือเทศบาล จะมีอยู่เฉพาะในพื้นที่องค์การบริหารส่วนอำเภอเท่านั้น สำหรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเยอรมันนี้มีหลากหลายมาก ได้แก่ 1. รูปแบบคณะกรรมการ แบ่งออกเป็นสภาและคณะผู้บริหารที่มาสายอาชีพต่างๆ 2. รูปแบบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ทั่วไปหรือที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังเช่น สหรัฐอเมริกา มีการปกครองท้องถิ่นทั้งรูปแบบทั่วไป เช่น เคาน์ตี ซิตี ทาวน์และทาวน์ชิพ และรูปแบบพิเศษ เช่น เขตพิเศษ เขตโรงเรียน ในขณะที่เยอรมนีมีการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไป

ประเทศสหพันธรัฐมีความหลากหลายเรื่องการจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป การจัดโครงสร้างภายในสามารถแบ่งออกได้ 5 ประเภท ได้แก่ 1. รูปแบบคณะกรรมการ 2. ที่ประชุมเมือง 3.สภา-นายกเทศมนตรี โดยนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก 4. สภา-นายกเทศมนตรี โดยนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อยและ 5. สภา-ผู้จัดการ กรณีสหรัฐอเมริกามีโครงสร้างการบริหารภายในทั้งห้าประเภท ในขณะที่เยอรมนีมีโครงสร้างการบริหารภายในแบบสภา-นายกเทศมนตรี โดยนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก และสภา-นายกเทศมนตรี โดยนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศที่มีการปกครองแบบสหพันธรัฐสามารถแบ่งออกเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่หลากหลายและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เฉพาะ เช่น สหรัฐอเมริกา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่หลายหลาย เช่น เคาน์ตี ซิตี ทาวน์และทาวน์ชิพ จะมีภาระหน้าที่เช่น การขนส่ง การศึกษาและการฝึกอบรม วัฒนธรรม สุขภาพและสวัสดิการสังคม สาธารณูปโภค ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เฉพาะเพียงอย่างเดียวหรือสองสามอย่าง เช่น เขตพิเศษ จะทำหน้าที่ดูแลทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกันอัคคีไฟ สำหรับเขตโรงเรียน จะดูแลเฉพาะเรื่องโรงเรียน สำหรับเยอรมนี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเยอรมนีทำหน้าที่หลากหลาย โดยแบ่งหน้าที่ออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ 1.หน้าที่ที่เลือกดำเนินการ เช่น สนามกีฬา พิพิธภัณฑ์ 2. หน้าที่ที่ต้องดำเนินการ เช่น จัดให้มีไฟฟ้าประปา การบำบัดน้ำเสีย บำรุงรักษาถนน การขนส่ง และการส่งเสริมเศรษฐกิจ และ 3. หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลส่วนกลาง เช่น กิจการพาณิชย์ ความมั่นคง การจราจร

4.1.2 การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหพันธรัฐมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ รายได้นั้นมาจากภาษี ค่าธรรมเนียมและเงินอุดหนุน แต่จะแตกต่างกันที่สัดส่วนของรายได้ ส่วนรายจ่ายนั้นแตกต่างกัน

นายกเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีที่เป็นทั้งประธานสภาเทศบาลและประมุขของฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน 3. รูปแบบสภาในเยอรมันนีเหนือ เป็นรูปแบบที่มีผู้นำการปกครองท้องถิ่นสองคนคือนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลหรือปลัดเมือง โดยนายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเมือง ส่วนปลัดเทศบาลเป็นประมุขฝ่ายบริหาร และ 4. รูปแบบสภาของเยอรมันนีใต้ ประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ไปตามประเภทการใช้ เช่น ใช้จ่ายเพื่อการศึกษา การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

4.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐกับท้องถิ่นนั้นจะมีความสัมพันธ์กันในด้านกำกับควบคุมและด้านการสนับสนุน เช่น สหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางจะมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องนโยบาย และการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะด้านการเงิน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นท้องถิ่นจะถูกควบคุมโดยสภานิติบัญญัติของรัฐ เช่น การกำหนดอัตราภาษีของท้องถิ่น การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการของรัฐ เช่น การจัดการข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับท้องถิ่น หรือระหว่างท้องถิ่นกับเอกชนหรือท้องถิ่นด้วยตนเอง ตลอดจนการควบคุมทางการเงิน สำหรับเยอรมนี ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น เช่น การตกเดือน การสั่งการ การเข้าดำเนินการแทน การแต่งตั้งผู้รักษาการ ท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดกับรัฐมากกว่ารัฐบาลกลาง เนื่องจากรัฐมีอำนาจในการออกกฎหมายกำหนดรูปแบบองค์การและหน้าที่ เพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทำตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

4.2 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐเดี่ยว (Pattern of Local Administration: Unitary State)

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศที่มีการปกครองแบบสหพันธ์รัฐนั้นมีความหลากหลายทั้งรูปแบบและโครงสร้างการบริหาร การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐเดี่ยวก็ไม่แตกต่างจากการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหพันธ์รัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐเดี่ยวแบ่งออกเป็น 1. รัฐเดี่ยวที่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคและ 2. รัฐเดี่ยวที่ไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนี้

4.2.1 รัฐเดี่ยวที่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น เนเธอร์แลนด์ สวีเดน ฝรั่งเศส โปรตุเกส อิตาลี ในขณะที่รัฐเดี่ยวที่ไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร นอกจากความแตกต่างของการมีราชการส่วนภูมิภาคและไม่มีราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ประเทศเหล่านี้มีโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเป็นระดับเดียว สองระดับ หรือสามระดับ มีการจัดโครงสร้างภายในที่แตกต่างกันออกไปโดยอาจมีรูปแบบเดียว สองรูปแบบ สามรูปแบบ หรือสี่รูปแบบ ส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐเดี่ยวมีที่มาไม่แตกต่างกัน คือส่วนใหญ่มาจากภาษี ค่าธรรมเนียมและเงินอุดหนุน จะต่างกันที่สัดส่วนว่ารายได้นั้นมาจากแหล่งใดจำนวนเท่าใด เช่นเดียวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จะแตกต่างกันไปตามบริการสาธารณะที่ให้กับประชาชนในด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ การศึกษา สุขภาพ สังคม ตำรวจ

สำหรับประเทศรัฐเดี่ยวที่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคนี้ รัฐบาลกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์กันในรูปแบบการกำกับ ตรวจสอบและการสนับสนุน

4.2.2 รัฐเดี่ยวที่ไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค สำหรับประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐเดี่ยวที่ไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น สหราชอาณาจักรและญี่ปุ่น มีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไปอีก โดยพิจารณาจากระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้จะยกตัวอย่าง สหราชอาณาจักร (ยกเว้นเวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ) มีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นสองแบบ คือ แบบชั้นเดียวและแบบสองระดับในเขตต่างๆ เช่น เขตมหานครลอนดอน มีการปกครองเป็นสองระดับ ได้แก่ การปกครองท้องถิ่นระดับบน คือองค์การมหานครลอนดอน (Greater London Authority) ทำหน้าที่ดูแลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและสภาพแวดล้อมโดยรวม และมีการปกครองท้องถิ่นระดับล่าง คือสหการนครลอนดอน (The Corporation of the City of London) และเขตแห่งลอนดอน สหการนครลอนดอน ทำหน้าที่ดูแลกิจการท้องถิ่นในพื้นที่ทั้งหมด ทำหน้าที่หลากหลาย ในขณะที่เขตแห่งลอนดอน จะครอบคลุมเขตพื้นที่จำนวน 32 แห่ง นอกจากมหานครลอนดอนแล้ว เขตมหานครอื่นๆ ในสหราชอาณาจักรจะมีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว ที่เหลือคือนอกเขตมหานคร โดยการปกครองท้องถิ่นนอกเขตมหานครมีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นทั้งแบบชั้นเดียวและแบบสองระดับ

โครงสร้างภายในขององค์การมหานครลอนดอน ประกอบด้วยฝ่ายบริหาร นำโดยนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน และฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเรียกว่า สภามหานครลอนดอนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง สำหรับสหการนครลอนดอน มีโครงสร้างภายในประกอบด้วย 1. ที่ประชุมใหญ่ประจำปี หรือ The Court of Common Hall ซึ่งจะเลือก Lord Mayor of London ดำรงตำแหน่ง 2. ที่ประชุมคณะเทศมนตรีหรือ The Court of Aldermen ได้แก่ เทศมนตรีที่ประชาชนเลือกตั้ง และ 3. ที่ประชุมสภาสามัญ หรือ The Court of Common Council ประกอบด้วยประธานคือ Lord Mayor of London และเทศมนตรีรวมทั้งสมาชิกสภาสามัญ หน้าที่ของสภาสามัญคือการกำหนดนโยบายการพิจารณาฎระเบียบต่างๆ

สำหรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ของสหราชอาณาจักร ได้แก่ 1. รูปแบบนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงและบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี 2. รูปแบบคณะเทศมนตรี แบ่งออกเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร สภาคำหน้าที่เลือกสมาชิกหนึ่งคนเป็นนายกเทศมนตรีบริหารงานร่วมกับคณะเทศมนตรี 3. รูปแบบนายกเทศมนตรีเลือกตั้งทางตรงและบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยสภา และ 4. รูปแบบคณะกรรมการ เป็นการบริหารโดยสภาท้องถิ่นในรูปแบบคณะกรรมการชุดต่างๆ มักปรากฏในหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลมีหน้าที่วางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและพื้นที่โดยรวมในด้านต่างๆ เช่น คมนาคม สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข สำหรับเขตการปกครองอื่นๆ เช่น เขตมหานครลอนดอน เขตมหานครอื่นๆ ทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการภายในชุมชนเป็นหลัก ในขณะที่นอกเขตมหานคร ที่มีโครงการแบบสองชั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างส่วนล่างได้แก่ สภาแขวง จะมีขอบเขตการทำงานจำกัด โดยเป็นภารกิจที่มุ่งตอบสนองประชาชนในชุมชนเป็นหลัก ในขณะที่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน ได้แก่ สภาเขตจะมีภารกิจที่มีขอบข่ายกว้างขวางกว่า รัฐเดี่ยวที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคดังเช่น สหราชอาณาจักร นั้น มีรายได้จากภาษีค่าธรรมเนียม เงินอุดหนุนและรายจ่ายเพื่อการบริหารด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ การศึกษา

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นปรากฏทั้งการสั่งการ การดึงอำนาจกลับคืน การตรวจสอบ ซึ่งไม่แตกต่างจากการปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐรวม

4.2.2 รัฐเดี่ยวที่มีราชการส่วนภูมิภาค นอกจากประเทศรัฐเดี่ยวที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐเดี่ยวแต่มีราชการส่วนภูมิภาคนั้นมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ต่างกันออกไปอีก ในที่นี้จะยกตัวอย่างประเทศที่มีระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบระดับเดียว ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ สองระดับ ได้แก่ สวีเดน และสามระดับ ได้แก่ ฝรั่งเศส โดยเปรียบเทียบ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) ระดับ โครงสร้าง ภาระหน้าที่การปกครองส่วนท้องถิ่น

เนเธอร์แลนด์

การบริหารราชการของประเทศเนเธอร์แลนด์ มีราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล โครงสร้างภายในของเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี และคณะกรรมการบริหาร โดยนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้ง ในขณะที่คณะกรรมการบริหารมาจากการแต่งตั้งโดยสภาเทศบาลเช่นกัน เทศบาลของเนเธอร์แลนด์มีหน้าที่กว้างขวางและมีบทบาทอย่างมาก เช่น ด้านการเคหะสาธารณสุข ประกันสังคม

สวีเดน

ประเทศสวีเดนแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นส่วนกลาง ภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ ระดับบมหรือระดับจังหวัด มีผู้แทนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเรียกว่า สภาจังหวัด และคณะกรรมการบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัดอีกทีหนึ่ง ในระดับล่างหรือระดับเทศบาล ประกอบด้วยสภาจังหวัดมาจาก

การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นกันและคณะกรรมการบริหารในลักษณะเดียวกับสภาจังหวัด
หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และภารกิจที่ต้อง
ดำเนินการตามกฎหมายพิเศษ เช่น การรักษาความปลอดภัย สาธารณสุข สวัสดิการสังคม
สิ่งแวดล้อม

ฝรั่งเศส

ประเทศที่มีระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นสามระดับ ได้แก่ ฝรั่งเศส การบริหาร
ราชการของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็นราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและท้องถิ่น ซึ่ง
ประกอบด้วย ระดับบนคือ ภาค ระดับกลางคือ จังหวัดและระดับล่างคือ เทศบาล ในระดับภาค
รัฐบาลจะเป็นผู้จัดตั้งตามความเหมาะสมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สำหรับจังหวัด ประกอบด้วย
ผู้บริหารจังหวัดมาจากสภาทั่วไปซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนเทศบาล ซึ่งเป็น
หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่าง ประกอบด้วยสภาและนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดย
อ้อมโดยเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาลด้วยตนเอง นอกจากนั้นฝรั่งเศสยังมีการปกครองท้องถิ่น
รูปแบบพิเศษ ได้แก่ การปกครองท้องถิ่นในนครปารีส (Paris) ลียง (Lyon) และมาเซย์ (Marseille)
ซึ่งมีองค์ประกอบคือสภาและนายกเทศมนตรีเช่นเดียวกับเทศบาลทั่วไป หน้าที่ของเทศบาลทั้ง
เทศบาลไม่ว่าจะเป็นเทศบาลรูปแบบทั่วไปและพิเศษ ได้แก่ การรักษาความสะอาด การจราจร
นอกจากนครปารีสจะแบ่งออกเป็นนครปารีสแล้ว นครปารีสยังประกอบด้วยจังหวัดปารีสและเขต
จังหวัดปารีสมีลักษณะพิเศษคือ มีเทศบาลนครปารีสซึ่งมีลักษณะเป็นจังหวัดด้วย สภานครปารีสจึง
ทำหน้าที่เป็นสภาจังหวัดไปพร้อมๆ กัน ในกรณีของเขตในนครปารีสยังแบ่งออกเป็นเขตหรือ
อำเภอ ประกอบด้วยสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขต สภาเขตทำหน้าที่ดำเนินการตามมติของ
สภานครปารีส ส่วนนายกเทศมนตรีเขตมีหน้าที่เกี่ยวกับทะเบียนราษฎรและการเกณฑ์ทหาร เป็น
ต้น

2) การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการคลังของประเทศเหล่านี้คล้ายคลึงกับประเทศสหพันธรัฐคือมีรายได้
จากภาษี ค่าธรรมเนียมและเงินอุดหนุน ส่วนรายจ่ายเป็นรายจ่ายเพื่อการบริการสาธารณะ เช่น
การศึกษา สุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และบริการทั่วไป

3) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศรัฐเดี่ยวที่มีราชการส่วนภูมิภาคเหล่านี้มีความสัมพันธ์ระหว่างราชการ
ส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น ในเรื่องการตรวจสอบ การกำกับดูแล และการสนับสนุน

สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศแบ่งออกเป็นการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหพันธรัฐและรัฐเดี่ยว ประเทศสหพันธรัฐมีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นสองระดับและหลายระดับ ประเทศที่มีการปกครองแบบสองระดับ เช่น เยอรมนี ประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นแบบหลายระดับ เช่น สหรัฐอเมริกา สำหรับรูปแบบการจัดโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็มีความหลากหลาย กล่าวคือ มีทั้งรูปแบบคณะกรรมการ ที่ประชุมเมือง สภานายกเทศมนตรี และสภา-ผู้จัดการดังเช่นสหรัฐอเมริกา หรือสภา-นายกเทศมนตรีดังเช่นเยอรมนี สำหรับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นมีตั้งแต่ระดับเดียว สองระดับและสามระดับ โดยมีรูปแบบการจัดโครงสร้างภายในหลายรูปแบบเช่นเดียวกับสหพันธรัฐแต่ไม่หลากหลายเท่า หากพิจารณาประเทศไทยที่มีการบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวจะพบว่า ประเทศไทยมีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นโครงสร้างส่วนบน และมีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นโครงสร้างระดับล่าง รวมทั้งมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา สำหรับรูปแบบการจัดโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสองรูปแบบ ได้แก่

⁹ ปัจจุบัน (พ.ศ. 2555) ประเทศไทยกำลังจะมีการตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษใหม่ คือ นครแม่สอด เป็นโครงการบูรรวมเทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตากและจัดตั้งขึ้นเป็นนครแม่สอดมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาณาเขตครอบคลุมเขตเทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลตำบลท่าสายลวดที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ โดยนายจตุรงค์ ปัญญาคลิก ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ส่งหนังสือถึงสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร. 0107/2142 เพื่อนำเสนอเรื่องร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ “นครแม่สอด” พ.ศ. เพื่อเรียนให้นายกรัฐมนตรี ได้ทราบถึง ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวที่มีอยู่ 6 หมวด 110 มาตรา ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกด.) ที่ได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่าง พ.ร.บ. “นครแม่สอด” พ.ศ. ซึ่งมีสาระสรุปได้คือกำหนด

1. พื้นที่ “นครแม่สอด”
2. โครงสร้างการบริหาร ที่แตกต่างจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รูปแบบอื่น ๆ
3. อำนาจหน้าที่ทั่วไป (มาตรา 63) ของ “นครแม่สอด” รวมทั้งอำนาจหน้าที่พิเศษ (มาตรา 64)
4. รายได้รายจ่าย
5. การกำกับดูแล และให้ดำเนินการตาม ร่าง พ.ร.บ. “นครแม่สอด” และข้อกฎหมาย

โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีการพิจารณาแล้วเห็นว่า “นครแม่สอด” จังหวัดตาก มีศักยภาพ ความพร้อมในการเป็นประตูเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและสามารถพัฒนาให้เป็นฐานในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน ที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ มีความเหมาะสมที่จะยกฐานะให้เป็น อปท.รูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชนและรองรับการเจริญเติบโตของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งคณะรัฐมนตรี

แบบสภา-นายกเทศมนตรี ซึ่งปรากฏในโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และรูปแบบสภา-ผู้จัดการ ดังเช่นโครงสร้างเมืองพัทยา สำหรับการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ คือ รายได้มาจากภาษี ค่าธรรมเนียมและรายได้จากเงินอุดหนุน ในขณะที่รายจ่ายนั้นเป็นรายจ่ายเพื่อการศึกษา การสาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

ตอนที่ 5 นโยบายเรื่องผู้สูงอายุไทย¹⁰

5.1 การเกิดนโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย

นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทยเกิดขึ้นนับตั้งแต่ประเทศไทยมีแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (พ.ศ. 2525-2544) นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ.2535-2554) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564) ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายในระดับคณะรัฐมนตรี ในขณะที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นการกำหนดนโยบายในระดับนิติบัญญัติ นโยบายทั้งสิ้นี่แสดงให้เห็นการเกิดขึ้นของนโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 จนถึงปัจจุบัน

แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ แห่งชาติ	นโยบายและมาตรการสำหรับผู้ สูงอายุระยะยาว	พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546	แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (3 มี.ค. 23 – 9 ธ.ค. 33)	นายอานันท์ ปันยารชุน (2 มี.ค. 31 – 7 เม.ย. 35)	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (25 พ.ย. 39 – 9 พ.ย.) 40)	นายชวน หลีกภัย (9 พ.ย. 40 – 17 ก.พ.) 44)

อำมาตยาธิปไตย

ชนาธิปไตย

หลังการยึดอำนาจโดย รสช.

หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ

แผนภูมิที่ 2.1 แสดงการเกิดขึ้นของนโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย

ที่มา : ปิยากร หวังมหาพร, 2554.

ได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2553 และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป

¹⁰ สรุปลงความจาก ปิยากร หวังมหาพร, 2554. ผู้สูงอายุไทย : พัฒนาการเชิงนโยบายภาครัฐ จากอดีตสู่ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

5.1.1 อิทธิพลของสหประชาชาติในการส่งผ่านนโยบายผู้สูงอายุ

เมื่อพิจารณาการเกิดขึ้นของแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (พ.ศ.2525-2544) ปรากฏว่าสหประชาชาติเป็นผู้ส่งออกนโยบายผู้สูงอายุมายังประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย โดยประเทศไทยมีผู้นำเข้านโยบาย ก็คือ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประสพ รัตนากร ซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการแพทย์รุ่นแรก ที่เป็นผู้สนใจเรื่องผู้สูงอายุ การที่นายแพทย์ประสพ เป็นหนึ่งในกลุ่มแพทย์ชาวต่างชาติที่ช่วยกันกันผลักดันแนวคิดเรื่องผู้สูงอายุไปสู่ประเทศต่างๆ เนื่องจากตระหนักดีว่าในอนาคตของประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยต้องตกอยู่ในภาวะสังคมผู้สูงอายุอย่างแน่นอน และการนำเข้าแนวคิดเรื่องผู้สูงอายุวิธีการเดียวที่ได้ผลที่สุดก็คือ การขยายแนวคิดผ่านสหประชาชาติที่ไทยเป็นสมาชิก การนำเข้าแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ชัดเจนจากสาระในแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุของไทยที่เสนอต่อสหประชาชาติ ซึ่งใช้กรอบความคิดของสหประชาชาติเป็นแนวทางในการร่าง

ภายหลังการนำเข้าแนวคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุแล้ว ศาสตราจารย์นายแพทย์ประสพ รัตนากร ยังเข้าผลักดันแนวคิดผู้สูงอายุอีกระลอกผ่านการเป็น “ประธานคณะกรรมการวิสามัญศึกษาเรื่องสวัสดิการผู้สูงอายุ” (ชื่อขณะนั้น) แนวคิดเรื่องสวัสดิการต่างๆ เช่น การจัดตั้งกองทุนการลดหย่อนภาษีให้กับผู้อุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุ แม้ว่าจะไม่สามารถผลักดันให้ประสบความสำเร็จได้ในช่วงเวลานั้น แต่อิทธิพลของแนวคิดดังกล่าว ได้รับการถ่ายทอดมายังนายแพทย์บรรลุ ศิริพานิช ข้าราชการนักวิชาการรุ่นที่ 2 และการถ่ายทอดมายังรุ่นที่ 3 คือ ศาสตราจารย์นายแพทย์สุทธิชัย จิตะพันธุ์กุล

สำหรับอิทธิพลของสหประชาชาติ ที่ส่งผ่านแนวคิดเรื่องผู้สูงอายุ ปรากฏทั้งในการส่งผ่านความรู้ทางวิชาการ การสนับสนุนทางการเงิน การศึกษาดูงาน ไปจนกระทั่งการจัดงานตามวาระและโอกาสต่างๆ เช่น การจัดทำคำประกาศผู้สูงอายุ การจัดปีสากลผู้สูงอายุ เพื่อเป็นการตอกย้ำให้ประเทศต่างๆ คำนึงถึงประเด็นปัญหานี้อยู่เสมอ

5.1.2 กระแสทางการเมืองเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญที่ทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาล

กระแสการเมืองมีอิทธิพลอย่างสำคัญที่ทำให้เห็นนโยบายผู้สูงอายุเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล เช่น การยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ในปี พ.ศ.2534 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายอานันท์ ปันยารชุน การผลักดันของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยทำให้ประเด็นปัญหาผู้สูงอายุเข้าสู่วาระของรัฐบาลในช่วงนายอานันท์ ปันยารชุน และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามสภาพการเมืองภายในประเทศไม่มีเสถียรภาพ เช่นการมีรัฐบาลผสม มีความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล หรือ

มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีบ่อยๆ เมื่อกระแสการเมืองไม่เปิดโอกาสให้กระแสนโยบายมีอิทธิพลทำให้ประเด็นปัญหา นโยบายเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาลได้เช่นในกรณีอิทธิพลของสหประชาชาติ ในช่วงปี พ.ศ. 2525

5.1.3 จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นในขณะที่บทบาทของครอบครัวขยายลดลง

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 อันเป็นปีแรกของการเกิดแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2546 จำนวนตัวเลขผู้สูงอายุสูงขึ้นมาโดยตลอด ในขณะที่บทบาททางสังคมของผู้สูงอายุกลับมีความสำคัญลดลง จากเดิมที่เคยเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เมื่อความก้าวหน้าทางการศึกษาและเทคโนโลยีก้าวหน้ามากขึ้น บทบาทของผู้สูงอายุจึงค่อยๆ ลดความสำคัญลง หน้าที่ของผู้สูงอายุคงเหลือแค่เลี้ยงหลาน ดูแลบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลพวงจากการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-4 ที่เชื่อว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่างๆ ในทางตรงข้าม ยิ่งประเทศพัฒนามากขึ้นเท่าไร ยิ่งก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมา เช่น ปัญหาการอพยพเข้าเมืองของคนหนุ่มสาวเพื่อเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ปล່อยให้ผู้สูงอายุอยู่บ้านเลี้ยงหลาน ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นไม่เฉพาะแต่ในชนบทเท่านั้น ในเมืองเองโครงสร้างของครอบครัวก็เปลี่ยนแปลงจากครอบครัวขยายมาสู่ครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้สูงอายุก็คือ ทำให้ผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้งต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาล ความช่วยเหลือของรัฐบาลที่เห็นผลเร็วที่สุด จึงได้แก่การช่วยเหลือในรูปของเงิน ดังจะเห็นได้จากโครงการเบี้ยยังชีพ ที่เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2536 จนกระทั่งปัจจุบัน งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้เพิ่มขึ้นทุกปีตามจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น และมีแนวโน้มว่างบประมาณดังกล่าวจะทวีสูงมากขึ้นในอนาคต

5.1.4 การเข้าสู่วาระนโยบายต้องอาศัยกระแสการเมือง กระแสนโยบาย และกระแสประเด็นปัญหา โดยต้องมีผู้สร้างหรือผู้ผลักดันนโยบาย จึงทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้

ประเด็นที่จะเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลได้นั้นสามารถเกิดขึ้นอย่างเป็นอิสระต่อกัน หรือมีพัฒนาการที่แยกจากกันได้ วาระนโยบายมิได้เกิดขึ้นจากปัจจัยเพียงปัจจัยเดียว แต่เป็นผลมาจากอิทธิพลที่มีต่อกัน และเมื่อเวลาเหมาะสม ปัจจัยเหล่านั้นก็มาบรรจบกันทำให้ปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้ กรณีนโยบายผู้สูงอายุ กระแสนโยบายที่มีมาอย่างต่อเนื่องของสหประชาชาติ เช่น การจัดการประชุมสมัชชาโลก การจัดปีสากลผู้สูงอายุ การจัดทำคำประกาศและแผนปฏิบัติการเพื่อเป็นแนวทางให้กับประเทศต่างๆ นำไปใช้ในการวางแผน กระแสการเมืองภายในประเทศไทยก็มีพัฒนาการการเมืองการปกครองจากยุคการปกครองโดยข้าราชการจนกระทั่งสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองคลี่คลายไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ. 2535 กำเนิดของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย เป็นการเกิดขึ้นของตัวแสดงที่สำคัญที่

มีอิทธิพลเรียกร้องให้รัฐบาลมีนโยบายต่อผู้สูงอายุ ตลอดจนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย ทั้งในฐานะคณะทำงานและที่ปรึกษา ส่วนกระแสตัวปัญหา ดูเหมือนจะมีพัฒนาการที่เห็นไม่ชัดเจนนักในสังคมไทย เนื่องจากวัฒนธรรมไทยยังคงให้ความสำคัญต่อผู้สูงอายุ ปัญหาการทอดทิ้งหรือการอยู่คนเดียวเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการอยู่อาศัยที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในสังคมยุคอุตสาหกรรม ลูกหลานยังคงเลี้ยงดูพ่อแม่อยู่ แต่ด้วยจำนวนผู้สูงอายุที่มีมากขึ้นของไทยเมื่อเทียบกับต่างประเทศแล้วทำให้ประเทศไทยมองเห็นปัญหาที่กำลังจะเกิด บทเรียนจากต่างประเทศทำให้ประเด็นปัญหาผู้สูงอายุได้รับการยอมรับว่าเป็นปัญหาที่รุนแรงมากขึ้นในอนาคต

5.1.5 นโยบายผู้สูงอายุถูกกำหนดโดยข้าราชการทางการแพทย์

นโยบายผู้สูงอายุไม่ว่าจะเป็นแผนหรือร่างพระราชบัญญัติ เกิดได้จากความพยายามและการผลักดันของข้าราชการทางการแพทย์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นนำ แม้ว่าสภาพการณ์ทางการเมืองจะเป็นแบบอำมาตยาธิปไตยหรือประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแล้วก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากพรรคการเมืองของไทยไม่มีนโยบายผู้สูงอายุ และนโยบายผู้สูงอายุเป็นนโยบายที่ไม่มีผลประโยชน์ นโยบายลักษณะนี้จะเกิดได้ต้องอาศัยการผลักดันจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา และสนใจ นั่นคือ ข้าราชการทางการแพทย์ นับตั้งแต่การเกิดขึ้นของแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ แต่การกำหนดนโยบายเหล่านี้ไม่สามารถอาศัยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านนี้ได้โดยตรง ทำให้ข้าราชการทางการแพทย์เหล่านี้คิดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อดำเนินการเรียกร้องและยื่นข้อเสนอของตน นั่นก็คือ สมาคมผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ และองค์กรดังกล่าวจะเป็นที่ยอมรับ และดำเนินการได้ จำเป็นต้องอาศัยเครือข่ายเพื่อสร้างพลังและน้ำหนักในข้อเรียกร้องของตน การสร้างเครือข่ายของสมาคมสภาผู้สูงอายุมีลักษณะครอบคลุมทั่วประเทศ ประกอบด้วยชมรมผู้สูงอายุ มูลนิธิ สมาคม แม้แต่ส่วนราชการเองก็เป็นสมาชิก ความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายนี้เอง อำนาจประโยชน์อย่างมากต่อการเรียกร้องนโยบายผู้สูงอายุ

ดังนั้น จากการที่ข้าราชการทางการแพทย์ สร้างเครือข่าย และใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ของเครือข่ายในลักษณะและในสถานการณ์ต่างๆ จึงทำให้การผลักดันนโยบายผู้สูงอายุประสบความสำเร็จ

5.2 การนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติระดับชาติและระดับท้องถิ่น

จากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับตัว นำไปสู่การคิดริเริ่มการดำเนินงานในลักษณะใหม่ๆ ในหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ประกาศใช้ กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดสิทธิที่ผู้สูงอายุพึงได้รับตามกฎหมาย เช่น การ

บริการทางการแพทย์ การบริการทางการศึกษา การประกอบอาชีพ การมีส่วนร่วมทางสังคมและการพัฒนาตนเองในด้านต่างๆ การอำนวยความสะดวกและปลอดภัยในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ บริการสาธารณะอื่นๆ การช่วยเหลือค่าโดยสารยานพาหนะ การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ ความช่วยเหลือกรณีถูกทำร้ายหรือได้รับอันตรายหรือถูกทารุณกรรม การช่วยเหลือกรณีถูกทอดทิ้ง การช่วยเหลือกรณีถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ การจัดที่พักอาศัยให้กับผู้สูงอายุที่ประสบปัญหา การจัดหาเครื่องนุ่งห่ม การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ การจัดงานศพตามประเพณี สิทธิต่างๆ เหล่านี้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมของสังคมไทยที่ได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

ภายหลังจากนโยบายการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งเดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์¹¹ ได้ถูกโอนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (10) กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ป่วยเอดส์

โครงการเบี้ยยังชีพได้กลายเป็นโครงการหลักสำหรับผู้สูงอายุที่ยากไร้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอันเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุและกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

การจัดบริการสาธารณะและการดูแลผู้สูงอายุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดแผนงานจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุไว้ 4 แผนงาน ได้แก่ แผนงานให้บริการด้านสุขภาพอนามัย

¹¹ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกระทรวงภาคสังคมในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัวและชุมชน โดยรวมส่วนราชการด้านนโยบายและการปฏิบัติ ประกอบด้วย กรมประชาสงเคราะห์ สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (สยช.) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กองพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน กรมการพัฒนาชุมชน การเคหะแห่งชาติ (กคช.) สังกัดกระทรวงมหาดไทย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สังกัดกระทรวงการคลัง เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อเป็นองค์กรและกลไกด้านสังคมในการบรรลุนโยบายของรัฐบาล ที่ให้ประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน สตรี ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ให้มีการพิทักษ์ และคุ้มครองสิทธิตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยบูรณาการแนวคิด ทิศทาง และการบริหารให้เป็นระบบจากภาคีทุกภาคส่วนและทุกระดับ

แผนงานส่งเสริมการอยู่ร่วมกันและสร้างความเข้มแข็งด้านองค์ความรู้และคนพิการ แผนงานส่งเสริมอาชีพหรือรายได้ของผู้สูงอายุและคนพิการ และการจัดให้มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุและคนพิการ

ในการดำเนินการตามแผนดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการดำเนินการในลักษณะต่างๆ เช่น ทั้งจากงานที่รับโอนมาและงานที่ริเริ่มเอง เช่น การสนับสนุนศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งรับโอนจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นต้น

นอกจากนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนก็มีโครงการเพื่อผู้สูงอายุ ได้แก่ สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย เช่น โครงการสามวัยร่วมใจสร้างเสริมสุขภาพ โดยได้รับงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) สภาวิชาชีพ เช่น การจัดประชุมวิชาการด้านผู้สูงอายุ สมาคมคลังปัญญาอาวุโสแห่งประเทศไทย เช่น โครงการทัศนศึกษาแก่สมาชิก

นอกจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนแล้ว หน่วยงานเอกชนยังมีบทบาทมากขึ้นในการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ เช่น ธุรกิจการดูแลผู้สูงอายุที่เรียกว่า “นอสซิ่งโฮม” ให้บริการผู้สูงอายุทั้งที่ดูแลตัวเองได้และผู้สูงอายุที่เป็นผู้ป่วย รวมทั้งยังมีบริการจัดส่งพนักงานผู้ช่วยพยาบาลเฝ้าพิเศษที่บ้าน

ต่อมาเมื่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธันวาคม พ.ศ. 2551 – 5 สิงหาคม พ.ศ. 2554) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและได้แถลงนโยบายต่อสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2551 โดยกำหนดนโยบายผู้สูงอายุไว้ในนโยบายเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการในปีแรก เพื่อสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ โดยการจัดสรรเบี้ยยังชีพแก่ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปที่ยังทะเบียนเพื่อขอรับเบี้ยยังชีพ และขยายเปดานเงินกู้ยืมจากกองทุนผู้สูงอายุเป็น 30,000 บาทต่อราย

ต่อมาในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติซึ่งมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นประธาน มีมติเห็นชอบ “ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552” (2552 : 1-3) กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคือผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป เกิดก่อน 1 เมษายน พ.ศ. 2492 สัญชาติไทย ไม่เป็นผู้ที่ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยหรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำหรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ประจำ โดยจะจ่ายเป็นรายเดือนๆ ละ 500 บาท สำหรับรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ชินวัตร (5 สิงหาคม พ.ศ. 2554 – ปัจจุบัน) กำหนดอัตราการจัดเบี้ยยังชีพใหม่เป็นขั้นบันได โดย

ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปี-69 ปีได้เบี้ยยังชีพ 600 บาท 70 ปี-79 ปีได้เบี้ยยังชีพ 700 บาท 80 ปี-89 ปีได้ 800 บาทและ 90 ปีขึ้นไปได้ 1,000 บาท

สรุปได้ว่า นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย ถือกำเนิดมาอย่างเป็นทางการในปีพ.ศ. 2525 จนปัจจุบันเป็นเวลาเกือบ 30 ปี บริการสาธารณะที่ส่วนราชการจัดให้กับผู้สูงอายุมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง จากการสังคมสงเคราะห์เพื่อผู้สูงอายุที่ยากจนมาสู่การจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุทุกคน เช่น โครงการจ่ายเบี้ยยังชีพ ในขณะเดียวกันบริการสาธารณะในรูปแบบอื่นๆ เช่น การส่งเสริมคุณภาพชีวิตในรูปแบบต่างๆ ซึ่งจัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลางเพื่อผู้สูงอายุก็มีอยู่จำนวนมาก โรงเรียนผู้สูงอายุเป็นการจัดบริการสาธารณะให้กับผู้สูงอายุอีกรูปแบบหนึ่งที่ริเริ่มดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาชน ซึ่งนับเป็นโครงการเพียงไม่กี่โครงการที่ดำเนินการอยู่ในประเทศไทย

ตอนที่ 6 แนวคิดเรื่องโรงเรียนผู้สูงอายุ

การจัดบริการสาธารณะให้กับผู้สูงอายุนอกจากส่วนราชการจะเป็นผู้ดำเนินการแล้ว ภาคประชาชนยังมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะให้กับผู้สูงอายุคู่ขนานกันไปด้วย โรงเรียนผู้สูงอายุเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดบริการสาธารณะโดยภาคประชาชน โดยมีโรงเรียนผู้สูงอายุ พิจิตร พะเยา และเลย เป็นโรงเรียนผู้สูงอายุสามแรกที่ทำนเนินการ โรงเรียนทั้งสามแห่งมีแนวคิด พอสังเขปดังนี้

6.1 โรงเรียนผู้สูงอายุพิจิตร

โรงเรียนผู้สูงอายุพิจิตร เป็นองค์การสวัสดิการชุมชน ก่อตั้งอย่างไม่เป็นทางการในปี พ.ศ. 2550 ต่อมาได้รับแต่งตั้งเป็นองค์การสวัสดิการชุมชนในปีพ.ศ. 2551 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เพื่อเป็นคลังปัญญาผู้สูงอายุ และจัดกิจกรรมเพื่อผู้สูงอายุ ภายใต้แนวคิดที่ว่า โรงเรียนผู้สูงอายุ จะแทนที่บ้านพักคนชรา และเป็นศูนย์เรียนรู้ชุมชนคนสามวัย ตลอดจนเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สูงอายุพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น ปัจจุบันครูใหญ่ของโรงเรียนผู้สูงอายุจังหวัดพิจิตรคือ อาจารย์ มงคล จินดามัง

6.2 โรงเรียนผู้สูงอายุพะเยา

โรงเรียนผู้สูงอายุพะเยาหรือโฮงเฮียนผู้สูงอายุพะเยา จัดตั้งเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ ในปี พ.ศ. 2552 มีวิสัยทัศน์ขององค์กรว่า ผู้สูงอายุเป็นผู้สูงค่าทางภูมิปัญญา เป็นผู้มีความสุขกายและสุขภาพใจที่สมบูรณ์แข็งแรง ใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีคุณค่าและเป็นสุข มีอาจารย์พัฒนา สุขเกษม ข้าราชการเกษียณอายุผู้ทรงคุณวุฒิด้านดนตรีพื้นบ้าน เป็นครูใหญ่ เป้าหมายหลักของโรงเรียนผู้สูงอายุคือ ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุในเขตอำเภอแม่ใจอย่างน้อย

ตำบลละ 1 แห่ง ปัจจุบันมีนักเรียนจำนวน 350 คน และได้มีการขยายศูนย์การเรียนรู้ไปยังพื้นที่ใกล้เคียงอื่นๆ ด้วย โดยตั้งเป้าหมายไว้ 500 คน

วัตถุประสงค์ของโรงเรียนผู้สูงอายุพะเยา ได้แก่ การเสริมสร้างคุณค่าทางภูมิปัญญาของผู้สูงอายุให้มีโอกาสถ่ายทอดสู่ชุมชน ผู้สูงอายุได้ดูแลตนเอง กินคืออยู่ที่ซึ่งกายใจที่แข็งแรงอยู่ในสังคมอย่างมีความสุขและปลูกฝังวัฒนธรรมอันดีงามให้กับเยาวชนในการดูแลบุพการีเมื่อเข้าสู่วัยชรา สำหรับกิจกรรมที่นักเรียนผู้สูงอายุได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้มีหลายรูปแบบ โดยกำหนดไว้อย่างน้อย 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการเรียนรู้เพื่อชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุ ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง คนตรีบำบัด ในการฟัง ร้องเพลงพื้นบ้าน กิจกรรมสานรักสองวัยเชื่อมโยงผูกพันที่ทำให้คนสองวัยได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ความรู้ต่อกัน รวมทั้งการสืบค้นภูมิปัญญาท้องถิ่นทั้งบทเพลง การละเล่นพื้นบ้าน เทคโนโลยีพื้นบ้านและธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

2. ด้านการเรียนรู้เพื่อสุขภาพใจ เน้นชีวิตความเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย ดูแลอาหารการกิน การถ่ายทอดภูมิปัญญาพื้นบ้าน เช่น นิทาน คำรายพื้นบ้าน โบราณ การศึกษานอกสถานที่เชิงวัฒนธรรมและศิลปะบำบัด การระบายสี ปลายเส้นบนผ้าใบ พับกระดาษและการปั้น

3. ด้านการเรียนรู้เพื่อการกินคืออยู่ดีของผู้สูงอายุ เน้นการกินคือดูแลสุขภาพอย่างพื้นบ้าน อาหารสมุนไพร ธรรมชาติบำบัด กีฬาและนันทนาการ รวมทั้งประโยชน์จากผลิตภัณฑ์พื้นบ้านท้องถิ่นไทยและวัฒนธรรมความเชื่อในการกินคืออยู่ดี

6.3 โรงเรียนผู้สูงอายุเลย

โรงเรียนผู้สูงอายุเลย จัดตั้งเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ในปี พ.ศ. 2553 โดยมีอาจารย์สมหมาย ปักษ์ชัยภูมิ เป็นประธานกรรมการบริหารโรงเรียน วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สูงอายุในชุมชนมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง เปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน ภายใต้ฐานคิด “สนุกดี มีสาระ ชนะโรครภัย ใส่ใจดูแลกัน” กิจกรรมที่โรงเรียนจัดแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

1. สันทนาการสานสัมพันธ์ไมตรี
2. เติมความรู้วันละนิดเพื่อชีวิตที่สดใส (กิจกรรมวิชาการ)
3. สุขภาพดีไม่มีขายอยากได้ต้องปฏิบัติเอง (ร่วมออกกำลังกาย)

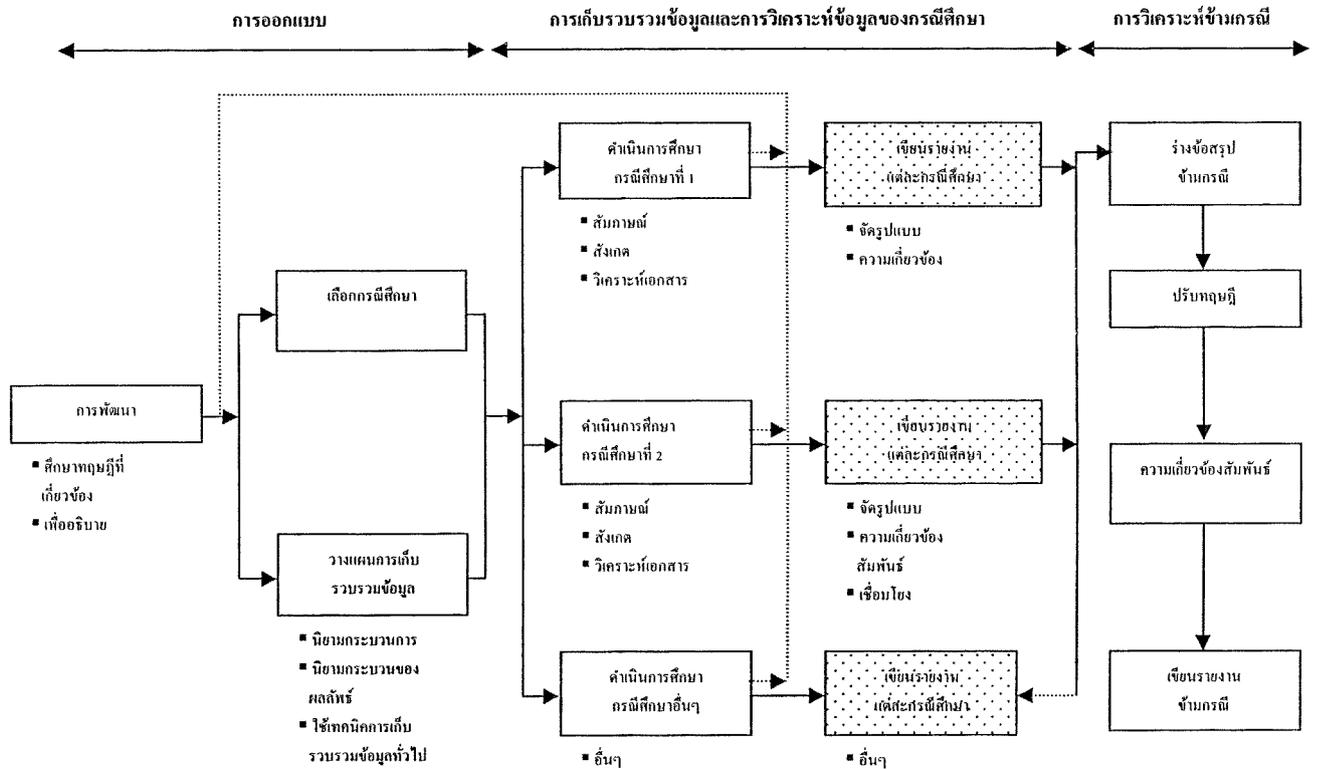
จากแนวคิดเรื่องโรงเรียนผู้สูงอายุทั้งสามแห่งพบว่า เป็นการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อ

เสริมสร้างให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี ครูใหญ่ผู้ก่อตั้งเป็นข้าราชการบำนาญมีประสบการณ์ของการเป็นครูมาก่อน กิจกรรมที่โรงเรียนจัดให้ผู้สูงอายุมีความหลากหลาย ส่วนใหญ่แล้วเป็นไปเพื่อสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดีนั่นเอง

ตอนที่ 7 การวิเคราะห์ข้ามกรณี

นักวิชาการได้กล่าวถึงการวิเคราะห์ข้อมูลจากหลายกรณีศึกษาหรือการวิเคราะห์ข้ามกรณี (Cross-Case Analysis) ว่าเป็นการวิเคราะห์เพื่อค้นหาความเหมือนและความแตกต่างของกรณีต่างๆ นั้น จากประเด็นที่ศึกษาเดียวกัน ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลนี้จะทำให้ได้ข้อสรุปที่น่าเชื่อถือ และสามารถสรุปอ้างอิงได้ดีกว่าการศึกษาเพียงกรณีเดียว ดังเช่น Robert K. Yin (1994) ที่กล่าวว่า การเปรียบเทียบข้ามกรณีเพื่อแสวงหาความเหมือนและความแตกต่างของเหตุการณ์ สุภางค์ จันทวานิช (2542) กล่าวถึงการวิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบข้อมูลว่าการเปรียบเทียบอาจเป็นตารางหาความสัมพันธ์และจะพบความสัมพันธ์ใหม่เกิดขึ้นว่าจะไรมีความสัมพันธ์กันหรือซ้ำกัน หรือเกี่ยวข้องกันในแง่ใดบ้าง เมื่อขยายวงของการเปรียบเทียบออกไป คุณลักษณะที่คล้ายคลึงกันและที่แตกต่างกันของข้อมูลจะยังมีความชัดเจนมากขึ้น สุภางค์กล่าวต่อว่า การวิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบมี 4 ขั้นตอนด้วยกัน ได้แก่ 1. เปรียบเทียบเหตุการณ์ โดยการเปรียบเทียบเหตุการณ์เหล่านี้กับเหตุการณ์ก่อนๆ ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเดิมหรือกลุ่มอื่น 2.ประมวลประเภทข้อมูลและคุณลักษณะของประเภทเข้าด้วยกัน 3.ขยายวงของการเปรียบเทียบแล้วเลือกเฟ้นเหตุการณ์ที่เป็นกุญแจสำคัญ และ 4. สร้างข้อสรุป เช่นเดียวกับ ชาย โพธิสิตา (2552) กล่าวถึง การเปรียบเทียบความเหมือน ความแตกต่างของสิ่งที่วิเคราะห์ว่า ไม่ว่าสิ่งที่วิเคราะห์จะเป็นระหว่างบุคคล บทบาท กิจกรรม ความคิด หรือพฤติกรรม ช่วยให้เห็นสาระสำคัญของสิ่งที่วิเคราะห์ได้ชัดเจนขึ้น สำหรับการศึกษารายกรณี ประกอบด้วยการออกแบบการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลแบบข้ามกรณี ดังแสดงในภาพที่ 2.10

จากภาพที่ 2.10 แสดงให้เห็นว่าขั้นตอนแรกในการออกแบบการศึกษาคือ การพัฒนาทฤษฎี การคัดเลือกกรณีศึกษา การให้นิยามการวัด กระบวนการเก็บข้อมูล การศึกษารายกรณี ยังคงศึกษาเป็นองค์รวม สำหรับข้อสรุปของแต่ละกรณีนั้นเป็นการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างแต่ละกรณี สำหรับผลสรุปของแต่ละรายกรณีและพหุกรณี เป็นการรายงานในการสรุปผล กรณีที่เป็นการวิเคราะห์ข้ามกรณี การรายงานต้องชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงว่าเพราะเหตุใดบางกรณีจึงมีผลลัพธ์ที่คล้ายคลึงกันในขณะที่บางกรณีมีผลลัพธ์แตกต่างกัน



ภาพที่ 2.10 วิธีการศึกษาข้ามกรณี

ที่มา : อาจารย์ ชาญสิทธิ์ นูชิต, 2551 : 56.

ตอนที่ 8 งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ทบทวนงานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยจำแนกออกเป็นงานวิจัยในประเทศและต่างประเทศ เรียงลำดับจากอดีตไปปัจจุบัน ดังนี้

8.1 งานวิจัยและวรรณกรรมในประเทศ

8.1.1 งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเครือข่าย

การศึกษาของ วิจักขณ์ นุदानนท์ (2545) เรื่อง “การประสานงานลักษณะเครือข่ายระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่อการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเอคส์” งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจเรื่องการประสานงานลักษณะเครือข่ายระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ศึกษารูปแบบการประสานงาน ลักษณะเครือข่ายระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผลการศึกษา พบว่า รูปแบบการประสานงานเครือข่ายมีการดำเนินกิจกรรมใน 5 รูปแบบ ประกอบไปด้วย รูปแบบที่ 1 การประสานงานลักษณะเครือข่ายแบบทางเดียว ผลการศึกษา พบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินการไม่มีสำนักงาน บุคลากรประจำในพื้นที่มีระยะเวลาดำเนินการเพียง 1 ปี ทำให้ไม่พบความชัดเจนและความต่อเนื่องของการประสานงานลักษณะเครือข่าย ด้านแผน ด้านการดำเนินการและการติดตามประเมินผล รูปแบบที่ 2 การประสานงานลักษณะเครือข่ายแบบคู่ขนาน ผลการศึกษาพบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินการมีสำนักงาน บุคลากรประจำในพื้นที่ มีแผนระยะยาวรองรับ แต่ยังไม่พบความชัดเจนความต่อเนื่องของการประสานงานลักษณะเครือข่ายด้านแผน ด้านการดำเนินการและการติดตามประเมินผล เนื่องจากแต่ละองค์กรประสบปัญหาด้านระบบการประสานงานที่แตกต่างกัน ไม่มีระบบเครือข่ายที่ชัดเจนและแผนขององค์กรพัฒนาเอกชนยังไม่ผนวกอยู่ในระดับบริหารจังหวัด รูปแบบที่ 3 การประสานงานลักษณะเครือข่ายแบบสามประสาน ผลการศึกษาพบว่า มีความชัดเจนและความต่อเนื่องของการประสานงานลักษณะเครือข่ายด้านแผน ด้านการดำเนินการและการติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน รูปแบบที่ 4 การประสานงานลักษณะเครือข่ายแบบเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นหลัก ผลการศึกษาพบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินการมีสำนักงาน บุคลากรประจำในพื้นที่ มีแผนระยะยาวรองรับ พบความชัดเจนและความต่อเนื่องของการประสานงานลักษณะเครือข่ายด้านแผน รูปแบบที่ 5 การประสานงานลักษณะเครือข่ายแบบเครือข่ายผู้ติดเชื้อเป็นหลัก ผลการศึกษาพบความชัดเจนและความต่อเนื่องในการประสานงาน

การศึกษาของ ลวัลรัตน์ รื่นบันเทิง (2547) เรื่อง “การสร้างเครือข่ายธุรกิจชุมชนร่วมด้วยช่วยกัน สำเนียงบ้านเกิด” ตามทฤษฎีขั้นที่ 3 ของบริษัทยูไนเต็ลคอมมูนิตี้ อินดรีสตรี จำกัด (มหาชน)”

ผลการศึกษา พบว่า สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของการสร้างเครือข่าย “ธุรกิจชุมชนร่วมด้วยช่วยกัน สำเนียงบ้านเกิด” นั้นสามารถแยกปัญหาออกเป็นประเด็นตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาจากประสบการณ์และทักษะการทำงานของบุคลากรในเครือข่าย เนื่องจากบริษัทยูไนเต็ลคอมมูนิตี้ อินดรีสตรี จำกัด (มหาชน) มีความเชี่ยวชาญในธุรกิจโทรคมนาคมและการสื่อสารจึงได้นำศักยภาพในด้านนี้ขององค์กรมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนของประเทศ โดยปฏิบัติตามแนวคิดทฤษฎีใหม่ขั้นที่ 3 ทั้งนี้ในการดำเนินงานสร้างเครือข่ายดังกล่าว บางส่วนงานเป็นการดำเนินงานที่บริษัทฯ และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการยังไม่มีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อน

2. ปัญหาจากความต่อเนื่องในการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากแนวความคิดและการดำเนินการในแต่ละเครือข่ายต่างดำเนินงานภายใต้การดูแลของบริษัทยุคคอมซึ่งดำเนินงานในรูปของบริษัท จึงไม่สอดคล้องประสานกับการทำงานในลักษณะของหน่วยงานภาครัฐ จึงทำให้การดำเนินงานเป็นไปได้ช้า

3. ปัญหาจากพฤติกรรม และวิถีชีวิตของประชาชนต่อการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ดังนั้นภาครัฐควรเห็นความสำคัญและเข้ามามีส่วนสำคัญในการส่งเสริมอุปกรณ์ ชั่วโงม อินเทอร์เน็ต เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลสามารถรับข้อมูลข่าวสารได้อย่างเท่าเทียมกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมือง นอกจากนี้ต้องสร้างค่านิยมในการใช้ระบบเทคโนโลยีในทางที่เป็นประโยชน์ ไม่ใช่ฉาบฉวย หรือใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง

4. ปัญหาจากการติดต่อสื่อสารกับสมาชิกภายในเครือข่ายต่างๆ

5. ปัญหาจากงบประมาณในการดำเนินงาน เนื่องจากการดำเนินงานดังกล่าวเป็นการทำงานเพื่อมุ่งหวังประโยชน์กับชุมชนเป็นหลัก โดยมีได้คำนึงถึงผลกำไรที่จะเกิดขึ้น ทำให้งบประมาณในการดำเนินงานมีจำกัด

6. ปัญหาจากทัศนคติของชุมชนต่อการสร้างเครือข่ายของบริษัทยูไนเต็ดคอมมูนิตีแชนส์ อินดรัสตรี จำกัด (มหาชน) เนื่องจากชุมชนไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์การดำเนินงานของบริษัท จึงไม่ให้ความร่วมมือต่อต้าน ทำให้การทำงานเป็นไปได้ช้า

การศึกษาของ กิตติชัย ปัญญาวัน (2548) เรื่อง “การเชื่อมประสานเครือข่ายเพื่อการเรียนรู้และปฏิบัติงาน : กรณีศึกษาเครือข่ายการสร้างเสริมสุขภาพจังหวัดแพร่” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ลักษณะการก่อตัวและการเชื่อมประสานเครือข่ายการสร้างเสริมสุขภาพจังหวัดแพร่และกระบวนการเรียนรู้และความเชื่อมโยงที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ของชุมชนปฏิบัติการ อันนำไปสู่แนวทางในการปฏิบัติงานของเครือข่าย เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ รวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์คณะทำงานเครือข่ายและสมาชิกเครือข่าย โดยมีแนวคำถามประกอบการสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะการก่อตัวของเครือข่ายการสร้างเสริมสุขภาพจังหวัดแพร่ประกอบด้วยแกนนำด้านสาธารณสุขจากภาคราชการและเชื่อมประสานต่อไปยังกลุ่มต่างๆ ซึ่งเป็นกลุ่มในภาคประชาชน ซึ่งกลุ่มต่างๆเหล่านี้มีประสบการณ์ทำงานร่วมกันมาก่อน เครือข่ายจึงถือกำเนิดขึ้น จากนั้นได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสนับสนุนสุขภาพ ทำให้เครือข่ายมีการทำงานในเชิงระบบมากขึ้น โดยมีประเด็นสุขภาพเป็นกลไกเชื่อมประสานการทำงาน ซึ่งคณะทำงานอาศัยพื้นฐานของความเป็นเพื่อนร่วมงานในองค์กรเดียวกัน ประสบการณ์ทำงานระหว่างองค์กร เกิดการ

รวมกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเสริมสร้างสุขภาพขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในลักษณะของชุมชนปฏิบัติการ ภายใต้ฐานความรู้ชุดเดียวกัน

ส่วนการประสานงานกับกลุ่มต่างๆ ทำให้เกิดเป็นเครือข่ายความร่วมมือในการปฏิบัติงานนั้น อาศัยกระบวนการติดต่อสื่อสารและการมีปฏิสัมพันธ์เป็นสำคัญ ผลที่เกิดขึ้นคือ การเกิดขึ้นของระบบความสัมพันธ์ในเครือข่ายแบบช่วยเหลือเกื้อกูลในการร่วมปฏิบัติงาน ควบคู่ไปกับกระบวนการเรียนรู้ระหว่างการทำงาน โดยเครือข่ายจะให้ความสำคัญกับการจัดการความรู้จากประสบการณ์จริง บนพื้นฐานความสัมพันธ์ที่มีอยู่เดิมของกลุ่มคน นอกจากนี้การประสานกันของภาคีที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติงาน ภายใต้บริบททางสังคมและวัฒนธรรม การผสมผสานความรู้สมัยใหม่กับความรู้พื้นบ้าน การประยุกต์ใช้หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาในการปฏิบัติงาน รวมถึงการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นในการดำเนินงาน สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานอันเป็นลักษณะพิเศษของเครือข่ายการสร้างเสริมสุขภาพจังหวัดแพร่ ที่สนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

การศึกษาของ บุญยวีร์ ลูมาดกมลพันธ์ (2549) เรื่อง “แนวทางการสร้างเครือข่ายด้านสวัสดิการสังคมในระดับจังหวัด : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสมุทรสงคราม” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจขององค์กรที่ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมต่อการทำงานร่วมกันในลักษณะเครือข่าย ความคิดเห็นขององค์กรที่ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมต่อการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายด้านสวัสดิการสังคม และแนวทางการสร้างเครือข่ายด้านสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมในระดับจังหวัด เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย ผู้นำองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภายในชุมชน และองค์กรสื่อมวลชนที่อยู่ในจังหวัดสมุทรสงคราม จำนวน 141 คน

ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุระหว่าง 41-50 ปี สถานภาพสมรส การศึกษาอยู่ในระดับปริญญา มีรายได้ระหว่าง 10,000-20,000 บาท สังกัดองค์กรภาครัฐ และรับผิดชอบกลุ่มเป้าหมายหลักประเภทชุมชนเป็นส่วนใหญ่ โดยมีระยะเวลาในการปฏิบัติงานภายในองค์กรระหว่าง 1-5 ปี มีความรู้ในระดับสูงเกี่ยวกับความเข้าใจทั้งในด้านลักษณะของเครือข่าย และข้อดีของการทำงานในลักษณะเครือข่าย ในด้านความคิดเห็น กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในระดับมากต่อการมีเครือข่ายและการก่อตัวของเครือข่าย นอกจากนี้การก่อตัวของเครือข่ายด้านสวัสดิการสังคมจังหวัดสมุทรสงคราม มีความพร้อมในการเข้าร่วมบริหารจัดการเครือข่ายเป็นอย่างมากในด้านคน เวลา และการประสานงาน ระดับมาก ส่วนทางด้านเงินและวัสดุอุปกรณ์มีความพร้อมในระดับปานกลาง ลักษณะของเครือข่ายด้านสวัสดิการสังคมที่ต้องการให้เกิดกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเครือข่ายด้านสวัสดิการสังคมควรมีเป้าหมายในการทำงานให้กับเด็กมากที่สุด

ประเภทเครือข่ายที่ต้องการให้เกิดขึ้น คือเครือข่ายกิจกรรม ที่เน้นความร่วมมือและช่วยเหลือกันในการทำงาน โครงสร้างความสัมพันธ์ในเครือข่ายควรมีโครงสร้างตามแนวนอน คุณลักษณะของเครือข่ายควรประกอบไปด้วยองค์กรที่มาจากทุกภาคส่วนในจังหวัด มีกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง มีการรวมตัวกันระหว่างองค์กรที่มีความสนใจที่จะร่วมมือกันอย่างจริงจัง มีองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานที่มีประสิทธิภาพ และเห็นว่าภาวะเบียดเบียนในเครือข่ายควรมีความยืดหยุ่น ส่วนผู้นำเครือข่ายด้านสวัสดิการสังคม ควรมีคุณสมบัติเสียสละเพื่อส่วนรวม มีความซื่อสัตย์สุจริต รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีทักษะด้านการประสานงาน มีความรู้ความสามารถ และควรเป็นคณะบุคคลในส่วนของกิจกรรม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมประเภทการจัดเวทีสนทนาและการประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้ยังให้ความเห็นว่าสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสมุทรสงคราม ควรมีบทบาทในการจัดประชุมหารือกับองค์กรที่ทำงานด้านสวัสดิการสังคมเรื่องการสร้างเครือข่าย เป็นผู้ประสานงานกับองค์กรในเครือข่าย ติดต่อกับองค์กรที่สนใจเข้าร่วมเป็นเครือข่ายด้านสวัสดิการสังคมและมีบทบาทในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์เรื่องการสร้างเครือข่ายด้านสวัสดิการสังคม

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาครั้งนี้ คือ ควรมีการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในระหว่างองค์กรที่จะเข้าร่วมเป็นเครือข่ายด้านสวัสดิการสังคม โดยเน้นย้ำในประเด็นที่ยังมีความรู้ความเข้าใจน้อย เช่น การรู้ว่าองค์กรที่จะเข้าร่วมเป็นเครือข่ายไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจุดมุ่งหมายขององค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับเครือข่ายที่จะไปเข้าร่วม ฯลฯ นอกจากนี้ควรส่งเสริมความรู้ความเข้าใจด้านการทำงานในลักษณะเครือข่าย รวมทั้งปลูกจิตสำนึกเรื่องการทำงานในลักษณะเครือข่ายให้กับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ควรพิจารณาคัดเลือกผู้นำเครือข่ายที่เป็นคณะบุคคลมากกว่าที่เป็นบุคคลเพียงคนเดียว เพื่อลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงโยกย้าย ควรให้ความสำคัญกับการแสวงหางบประมาณทั้งจากภายในและภายนอกเครือข่ายเนื่องจากความพร้อมในด้านเงินทุนและวัสดุอุปกรณ์ยังมีไม่มากนักเมื่อเทียบกับความพร้อมในด้านอื่นๆ ส่วนสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสมุทรสงคราม ควรแสวงหาองค์กรที่มีความสนใจในประเด็นที่สอดคล้องกับหน่วยงาน และเริ่มต้นสร้างเครือข่าย มีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจในการทำงานแบบเครือข่าย หาพันธมิตรด้านสื่อมวลชน เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เรื่องการสร้างและการจัดกิจกรรมของเครือข่ายตามสื่อต่างๆ

การศึกษาของ เลอพงส์ สวณสังข์ (2549) เรื่อง “การสร้างเครือข่ายอาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทัศนะของอาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนะของอาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่อการดำเนินงานช่วยเหลือผู้ประสบภัย ทัศนะของอาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่อประโยชน์การสร้างเครือข่าย และทัศนะของอาสาสมัคร

ช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่อกระบวนการสร้างเครือข่ายและขั้นตอนการสร้างเครือข่ายช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ อาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัย ในพื้นที่กองบังคับการตำรวจนครบาล 9 จำนวน 210 คน ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุ 25-29 ปี สถานภาพโสด มีการศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า/ปวช. มีอาชีพรับจ้างทั่วไป ทักษะของอาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่อการดำเนินงานช่วยเหลืออยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเฉพาะด้านการสงเคราะห์ อาสาสมัครคือผู้ที่นำสิ่งของเครื่องอุปโภคบริโภคไปแจกให้แก่ผู้ประสบภัยที่ได้รับความเดือดร้อน ส่วนทักษะของอาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่อประโยชน์การสร้างเครือข่าย อยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเฉพาะด้านการเป็นแหล่งรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารระหว่างกันและกัน นอกจากนี้ทักษะของอาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่อกระบวนการสร้างเครือข่ายและการสร้างเครือข่ายช่วยเหลือผู้ประสบภัยอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเฉพาะด้านการสร้างผู้นำภายในกลุ่มเครือข่ายอาสาสมัคร เริ่มจากการสร้างผู้นำภายในกลุ่มอาสาสมัคร และการสร้างเครือข่ายจะทำให้เกิดการกำหนดกิจกรรมร่วมกัน

ข้อเสนอแนะจากการศึกษานี้ คือ ควรมีการจัดอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถแก่อาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัย การจัดโครงการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ถึงบทบาทอาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัย และควรมีการออกกฎระเบียบในการปฏิบัติงานเพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติให้อาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีอุดมการณ์เดียวกัน ตลอดจนควรมีการรวมตัวในการปฏิบัติงาน โดยมีการคัดเลือกผู้นำภายในกลุ่ม เพื่อเป็นแกนนำในการเข้าร่วมเป็นเครือข่าย

วสันต์ เทพสุรียานนท์ (2552) ศึกษาเรื่อง “ชุมชนร่วมรัฐ : กระบวนการเสริมสร้างเครือข่ายมรดกศิลปวัฒนธรรมบ้านหมอสอ จังหวัดกาญจนบุรี” เป็นทั้งแนวความคิดและวิธีการปฏิบัติที่ตั้งอยู่บนหลักปรัชญาการพัฒนาชุมชน หลักการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และแนวคิดประชารัฐผสมผสานเข้ากับแนวคิดการเสริมสร้างเครือข่ายในงานวัฒนธรรม โดยใช้ฐานทรัพยากรทางโบราณคดีและวิถีวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการสร้างกิจกรรมเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการร่วมกันระหว่างคนในชุมชนท้องถิ่นบ้านหมอสอและข้าราชการกรมศิลปากร การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างชุดความรู้ด้านมรดกทางวัฒนธรรมในชุมชนท้องถิ่นบ้านหมอสอ ตำบลพระแท่น จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อเสริมสร้างแนวทางชุมชนร่วมรัฐบาลในงานวัฒนธรรม คือ การมีส่วนร่วมระหว่างคนในชุมชนท้องถิ่นบ้านหมอสอและเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรในกระบวนการเสริมสร้างเครือข่ายมรดกศิลปวัฒนธรรม และเพื่อเสริมสร้างความเป็น

เครือข่ายและกลุ่มเครือข่ายมรดกศิลปวัฒนธรรมบ้านหมอสอในลักษณะเป็นภาคีกับกรมศิลปากร เก็บข้อมูลผ่านการจัดกิจกรรมร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่กรมศิลปากร เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลพระแท่น และ กลุ่มคนในชุมชนบ้านหมอสอ ทุกกิจกรรมที่ดำเนินการบันทึกข้อมูลด้วยการจดบันทึก บันทึกเสียง ถ่ายภาพนิ่ง และถ่ายวิดีโอทัศนตามความเหมาะสมในแต่ละประเภทของกิจกรรม

กระบวนการเริ่มด้วยการสร้างความเชื่อใจ ความไว้วางใจระหว่างกัน ด้วยกันพูดคุยแบบเครือญาติ ปราศจากอำนาจนิยม นำเสนอข้อมูลทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างโปร่งใส ตอบได้ทุกคำถามไม่ปิดบังหรือมีวาระซ่อนเร้น จากนั้นจึงเริ่มชักชวนกลุ่มคนในชุมชนบ้านหมอสอทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับมรดกทางศิลปวัฒนธรรมที่มีอยู่ในท้องถิ่น ทั้งกิจกรรมการศึกษาชุมชน กิจกรรมเพื่อฟื้นคืนวิถีชีวิตวัฒนธรรมแบบไทยทรงดำ กิจกรรมการส่งเสริมความรู้และแนวทางการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์มรดกทางศิลปวัฒนธรรมในชุมชน กิจกรรมการส่งคืนชุดความรู้เรื่องเตาโบราณบ้านหมอสอให้กับคนในชุมชน ตลอดจนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และแสวงหาแนวร่วมจากชุมชนอื่นที่มีเจตนารมณ์ในแนวทางเดียวกัน

ผลการศึกษาพบว่า ทรัพยากรทางโบราณคดีหรือมรดกทางศิลปวัฒนธรรมในท้องถิ่นจะดำรงอยู่ได้ คนในชุมชนท้องถิ่นจะต้องเข้าใจ สามารถเข้าถึง และใช้ประโยชน์ได้ในแนวทางที่มีความสมดุลกันระหว่างคุณค่า (Value) และมูลค่าทางเศรษฐกิจ (Benefit) ทรัพยากรทางโบราณคดีหรือมรดกศิลปวัฒนธรรมเหล่านั้นจึงจะได้รับความสนใจ ได้รับการดูแล รักษาไว้เป็นมรดกของลูกหลานสืบไป

นอกจากนี้ยังพบว่า ชุมชนท้องถิ่นสามารถเสริมสร้างความเป็นเครือข่ายมรดกศิลปวัฒนธรรมได้ในรูปแบบชุมชนร่วมรัฐ ชุมชนท้องถิ่นนั้นมักจะเป็นกลุ่มคนหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังคงมีวิถีวัฒนธรรมดั้งเดิมของตนที่เข้มแข็ง มีกลุ่มผู้นำที่มีความเข้าใจในคุณค่ามรดกทางวัฒนธรรม สมาชิกในชุมชนพร้อมที่จะให้ความร่วมมือและเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกิจกรรม มีทรัพยากรทางโบราณคดีที่เห็นเป็นรูปธรรม และได้รับการยอมรับสนับสนุนอย่างทันที่ด้วยความเหมาะสมจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

8.1.2 งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือ

การศึกษาของ พฤษ ेमมานูเอล ไบระหมาน (2552) เรื่อง "การสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมงระหว่างมูลนิธิกระเจงกกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง" มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาของการสร้างร่วมมือระหว่างมูลนิธิกระเจงกกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตลอดจนรับทราบจำนวนองค์การอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการสร้างร่วมมือ

นอกจากนี้ยังศึกษากิจกรรม หรือวิธีการสร้างความร่วมมือที่ได้นำมาประยุกต์ใช้ ตลอดจนบทบาท และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการสร้างความร่วมมือของทั้งสององค์กร เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้กรอบแนวคิดการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ของ Robert Agranoff และ Michael McGuire ซึ่งได้นำเสนอไว้ในปีค.ศ. 2003 เป็นกรอบแนวคิดหลักในการศึกษา

ผลการศึกษา พบว่า การสร้างความร่วมมือระหว่างมูลนิธิกระจกเงาและกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สามารถแบ่งระยะการสร้างร่วมมือได้เป็น 3 ช่วง คือ 1.ระยะก่อตัว 2.ระยะต้นตัว และ 3.ระยะสร้างร่วมมืออย่างจริงจัง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลา 3-4 ปี เนื่องจากในช่วงแรกกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไม่ได้ต้นตัวในความ ร่วมมือเท่าใดนัก ในส่วนขององค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการสร้างความร่วมมือ ประกอบด้วย องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวง การต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มูลนิธิกระจกเงา เครือข่ายส่งเสริม คุณภาพชีวิตแรงงาน ศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทางทะเล (บ้านสุขสันต์) จังหวัดสงขลา

ด้านการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานของความร่วมมือและเครือข่าย พบว่า กิจกรรมความร่วมมือ การดำเนินกิจกรรมส่วนใหญ่มูลนิธิกระจกเงาซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนจะ มีบทบาทในการนำหรือบทบาทในเชิงรุกมากกว่ากระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์ โดยกิจกรรมในการสร้างความร่วมมือ ประกอบด้วย 5 กิจกรรม ได้แก่ (1) การดำเนิน โครงการจำนวน 2 โครงการ (2) การสัมมนาร่วมกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (3) การ สนับสนุนข้อมูลข่าวสาร (4) การปฏิบัติงานภาคสนาม และ (5) การให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ พบว่า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจาก ความร่วมมือมีทั้งผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ และผลลัพธ์ที่เป็นอุปสรรค ผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ ได้แก่ (1) การสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการดำเนินงานมากขึ้น และ (2) การได้ขยายขอบเขต การปฏิบัติงาน ส่วนผลลัพธ์ที่เป็นอุปสรรคซึ่งเกิดจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์เป็นหลัก ได้แก่ (1) ความเพิกเฉยในการให้ความร่วมมือ โดยเฉพาะในช่วงแรก (2) ความล่าช้าในการให้ความร่วมมือและการขาดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และ (3) การขาดความ เข้าใจซึ่งกันและกัน เนื่องจากทั้งสององค์กรมีลักษณะการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน

การศึกษาของ พรภณ พงษ์เพชร (2553) เรื่อง “ความร่วมมือในการป้องกันปัญหา ยาเสพติดระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเยาวชน ศึกษาเฉพาะศูนย์อำนวยการประสานงาน ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดภาคเยาวชน (ศอ.ปส.ย.)” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการ สร้างความร่วมมือในการป้องกันปัญหายาเสพติดของศูนย์อำนวยการประสานงานป้องกันและ

แก้ไขปัญหายาเสพติดภาคเยาวชน (ศอ.ปส.ย) ศึกษารูปแบบการบริหารจัดการความร่วมมือ (Models of Collaborative Management) ศึกษาทักษะความสามารถของข้าราชการที่จำเป็นต้องมีในการสร้างและบริหารความร่วมมือของศูนย์อำนวยการประสานงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดภาคเยาวชน (ศอ.ปส.ย.) และเพื่อศึกษาผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือป้องกันปัญหายาเสพติดของศูนย์อำนวยการประสานงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดภาคเยาวชน (ศอ.ปส.ย.) เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการความร่วมมือ (Model of Collaborative Management) ของ Robert Agranoff และ Michael McGuire ซึ่งได้นำเสนอไว้ในปีค.ศ. 2003 เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา

ผลการศึกษา พบว่า กระบวนการจัดการความร่วมมือ เริ่มต้นจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ได้พูดคุยกับ สมาคมองค์การพัฒนาเอกชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดพื้นเอเชีย-แปซิฟิก (สปปส. อป.) เพื่อให้มารับบทบาทด้านการบริหารจัดการทางการเงินใน ร่วมมือ จากนั้นจึงได้พูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับแกนนำเยาวชนจากองค์กรภาคเยาวชนต่างๆ ถึงความเป็นไปได้ในการสร้างความร่วมมือ ต่อมาได้วางกรอบความร่วมมือในประเด็นต่างๆ สำหรับการดำเนินงานร่วมกัน และได้สร้างสภาพเงื่อนไขเพื่อเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติสัมพันธ์ โดยการสร้างความไว้วางใจ ซึ่งสามารถแบ่งความไว้วางใจของ ศอ.ปส.ย. ได้เป็น 3 ช่วง ประกอบด้วย “ช่วงเริ่มต้น” เป็นช่วงที่องค์กรแต่ละฝ่ายมีความไว้วางใจที่ดีต่อกัน “ช่วงสับสน” เป็นช่วงที่ความไว้วางใจเริ่มลดน้อยลง จนทำให้เกิด “ช่วงฟื้นฟู” ซึ่งเป็นช่วงที่พยายามสร้างความไว้วางใจให้เพิ่มมากขึ้น

ส่วนกิจกรรม/โครงการที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือ แบ่งออกได้เป็น 4 ด้าน ได้แก่ โครงการด้านการจัดทำและอำนวยการยุทธศาสตร์ โครงการด้านการจัดกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์/รณรงค์เพื่อให้เกิดการป้องกันยาเสพติด โครงการด้านเฝ้าระวังและโครงการด้านการพัฒนาความร่วมมือและบริหารจัดการ

การบริหารจัดการความร่วมมือ ศอ.ปส.ย. พบว่า เป็นรูปแบบผู้ให้และผู้รับ (Donor-Recipient Model) โดยเป็นความสัมพันธ์ของผู้ให้ทรัพยากรและผู้รับทรัพยากรที่พึ่งพาต่อกัน อย่างไรก็ตามความขัดแย้งถือเป็นเรื่องปกติ

ด้านทักษะ ความสามารถของข้าราชการที่วิเคราะห์ได้ พบว่า ควรมีในการบริหารจัดการความร่วมมือ แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ประการแรก คุณลักษณะภายในบุคคล ซึ่งควรมีคุณลักษณะในการมองภาพรวม ประการที่สอง ทักษะความสามารถในการบริหารจัดการระหว่างบุคคล/องค์กรภายใน ข้าราชการควรมีความสามารถในการวางตัวและรักษาระยะห่าง มีทักษะการ

เจรจาและการประนีประนอม ประการสุดท้าย ทักษะความสามารถการบริหารจัดการภายใน/ ภายนอกความร่วมมือ ข้าราชการควรมีความสามารถในการแก้ไขปัญหา

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือ พบว่า ศอ.ปส.ย.ยังไม่สามารถบรรลุผลตามที่ตั้งไว้ได้โดยการสร้างความร่วมมือที่เกิดขึ้นโดยรวมยังอยู่ในระดับการประสานงาน (Coordination) และการร่วมปฏิบัติการ (Cooperation) ซึ่งระดับความร่วมมือ (Collaboration) ยังเกิดขึ้นได้ไม่เต็มที่น่า

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา คือ ศอ.ปส.ย ส่วนกลางควรระบุและรวบรวมบุคคล และองค์การเข้ามาในความร่วมมือจากขอบเขตภาระหน้าที่ ควรสร้างระบบการพัฒนาและทดแทนเยาวชน ควรมีข้าราชการระดับเจ้าหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ ศอ.ปส.ย ที่ชัดเจน

8.2 งานวิจัยและวรรณกรรมต่างประเทศ

8.2.1 งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเครือข่าย

Sang Ok Choi และ Heon-Hyung Lee (2010) ศึกษาเรื่อง “ความร่วมมือในการให้บริการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในสหรัฐอเมริกา : บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน” ผู้ศึกษาใช้แนวคิดของ Keith G. Provan และ Patrick Kenis เรื่อง Modes of Network Governance : Structure, Management and Effectiveness เป็นกรอบในการวิเคราะห์ และพบว่า เครือข่ายสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ด้วยกันได้แก่ 1) Shared Participant-Governed Networks หมายถึง เครือข่ายที่สมาชิกมีข้อตกลงร่วมกัน สมาชิกจะมีความรับผิดชอบในการจัดการความสัมพันธ์และปฏิบัติการระหว่างกันภายในเครือข่าย รวมทั้งการมีความสัมพันธ์กับกลุ่มอื่นๆ ภายนอกเครือข่าย เช่น รัฐบาล ลูกค้า โดยการตัดสินใจเป็นการตัดสินใจร่วมกัน 2) Lead Organization Governance เป็นเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์แนบชิดระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย โดยมีผู้ซื้อผู้ขายมีอำนาจเพียงผู้เดียวและมีบริษัทเล็กๆ เป็นผู้ซื้อผู้ขายเล็กๆ เป็นผู้รับ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ในแนวนอนก็มีเช่นกัน โดยเกิดกรณีที่องค์กรมีทรัพยากรไม่เพียงพอ กิจกรรมและการตัดสินใจดำเนินการ โดยสมาชิกเพียงคนเดียวในฐานะองค์กรนำ มีการรวมศูนย์โดยมีองค์กรนายหน้า หรือองค์กรนำมีบทบาทหลักในการบริหารเครือข่ายหรืออำนวยความสะดวกด้านกิจกรรมให้กับองค์กรสมาชิก เพื่อให้้องค์การประสบความสำเร็จและเป้าหมายนั้นจะเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกับองค์กรนำด้วย 3) NAO (Network Administrative Organization) Model เป็นการแบ่งแยกการบริหาร แม้ว่าจะมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร แต่ NAO เป็นการรวมศูนย์ องค์กรนายหน้าแสดงบทบาทสำคัญในการประสานงานและทำให้เครือข่ายยั่งยืน แต่จะต่างจาก Lead Organization Governance ที่รัฐให้บริการเอง แต่ NAO อาจดำเนินการ โดยรัฐหรือองค์กร ไม่แสวงหากำไรก็ได้

8.2.2 งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือ

Ann Marie Thomson , James L.Perry และ Theodore K. Miller (2007) ทำวิจัยเรื่อง Collaboration : Meaning and Measurement หลังจากนั้น Ann Marie Thomson, James L.Perry และ Theodore K. Miller (nd., online) ได้เขียนบทความเรื่อง Linking Collaboration Process and Outcomes : Foundation for Advancing Empirical Theory บทความเรื่องนี้เสนอการวัดความร่วมมือใน 5 มิติด้วยกัน ได้แก่ Governance, Administration, Mutuality, Organization Autonomy และ Norms แต่ละมิติเกี่ยวข้องกับการวัดกิจกรรมที่เกิดจากความร่วมมือ และประเด็นคำถาม เพื่อวัดความสัมพันธ์ของกระบวนการความร่วมมือและผลลัพธ์ที่เกิดจากความร่วมมือ ดังตารางที่ 2.4

ตารางที่ 2.4 ตัวแปรวัดความร่วมมือและผลลัพธ์

มิติ	ประเด็นที่วัด	คำถาม
การปกครอง (Governance)	การตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับกฎระเบียบ	องค์กรหุ้นส่วนสามารถแสดงความคิดเห็นของตนเมื่อตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับความร่วมมือ
		องค์กรมีการระดมสมองกับองค์กรหุ้นส่วนอื่นๆ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปในการแก้ปัญหา
การบริหาร (Administration)	การดำเนินการเพื่อสนับสนุนกฎระเบียบและการสื่อสารที่ดี	ตัวแทนองค์กรเข้าใจบทบาทความรับผิดชอบในฐานะสมาชิก
		องค์กรมีการประชุมเพื่อหารือเกี่ยวกับความร่วมมือ
		องค์กรต่างๆ เห็นพ้องเกี่ยวกับเป้าหมายของความร่วมมือ
		องค์กรมีการประสานได้ดีกับองค์กรอื่นๆ
ความเป็นอิสระ (Organizational Autonomy)	การประสานระหว่างผลประโยชน์ขององค์กรและผลประโยชน์ของกลุ่ม	ความร่วมมือไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางองค์กร ในการบรรลุเป้าหมายขององค์กร
		กิจกรรมร่วมกับสมาชิกไม่มีผลกระทบต่ออิสระขององค์กร
		ในฐานะตัวแทนองค์กรรู้สึกว่าเป็นสมาชิกขององค์กร
		จุดตั้งจากการร่วมเป็นสมาชิกขององค์กร
การร่วมกัน (Mutuality)		องค์กรสมาชิกใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อประโยชน์ในความร่วมมือ

ตารางที่ 2.4 ตัวแปรวัดความร่วมมือและผลลัพธ์ (ต่อ)

มิติ	ประเด็นที่วัด	คำถาม
		องค์กรมีการแบ่งปันข้อมูลกับองค์กรสมาชิกเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินกิจกรรม
		การดำเนินการขององค์กรได้รับการยอมรับจากสมาชิกอื่น
		องค์กรของท่านสามารถบรรลุเป้าหมายได้ดีกว่าเมื่อร่วมมือกับองค์กรอื่น
		องค์กรสมาชิกสามารถทำงานร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน
บรรทัดฐาน (Norms)	ความไว้วางใจ	ตัวแทนองค์กรสมาชิกมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน
		การที่องค์กรมาร่วมมือกันจะทำให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายได้
		การทำงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ มีคุณค่ามากกว่าการทำงานเพียงลำพัง
ผลลัพธ์ของความร่วมมือ (Outcomes)	ประสิทธิผลที่ได้รับ	ภาพรวมระดับประสิทธิผลจากความร่วมมือทำให้้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งใจไว้
	ความสัมพันธ์ในการทำงาน	ภาพรวมระดับความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างองค์กรสมาชิกเกิดจากความร่วมมือ
	การรับฟังความคิดเห็น	ภาพรวมระดับความเห็นขององค์กรต่อการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรสมาชิกอื่นๆ เกี่ยวกับประเด็นปัญหา
	ความเหนียวแน่นของเครือข่าย	ภาพรวมระดับปฏิสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ เช่น การพัฒนาโครงการร่วมกัน ความร่วมมือในการให้บริการ
	ความสัมพันธ์ในอำนาจ	ภาพรวมระดับความเสมอภาคขององค์กรต่างๆ ที่เกิดจากความร่วมมือ

ที่มา : Ann Marie Thomson, James L.Perry และ Theodore K. Miller, (nd.) : 97-120.

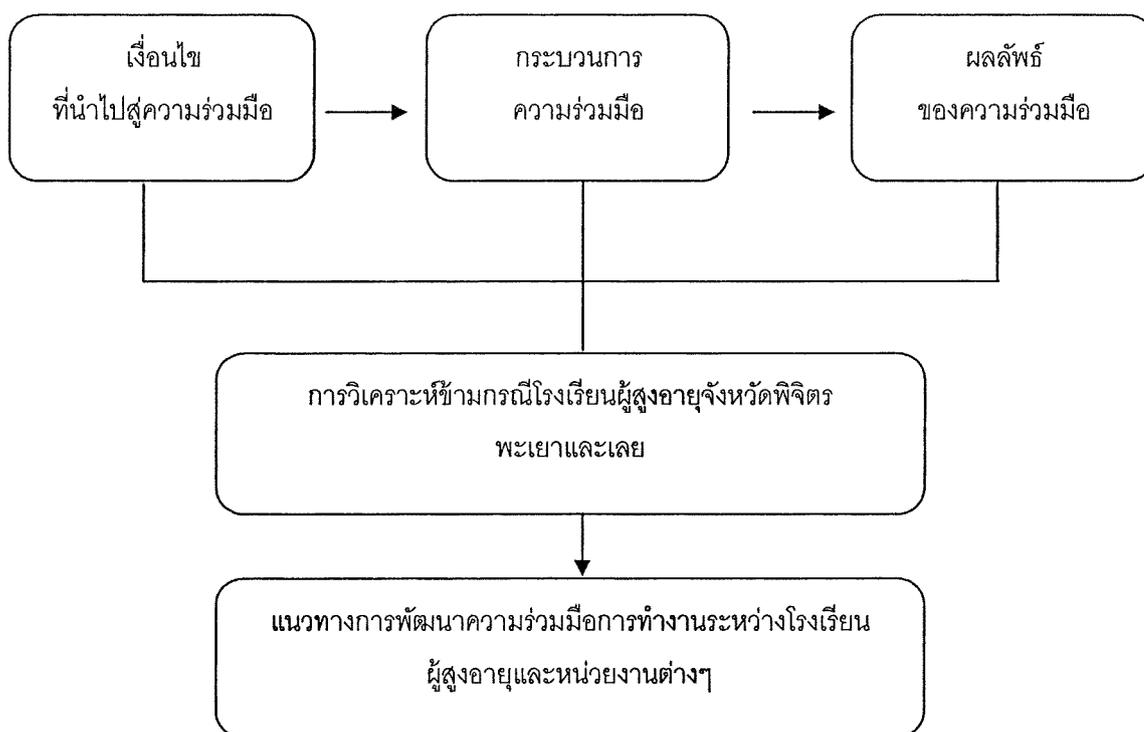
บทความเรื่อง Collaboration between State and Health NGOs in the Kyrgyz Republic ของ Alexander Pugachev (2007) บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความร่วมมือระหว่างรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือ และปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากความร่วมมือในการบริการสาธารณะด้านสุขภาพใน Kyrgyz Republic งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ วิธีการศึกษาเป็นการศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์หน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือ คือ การขาดแคลนทรัพยากร ได้แก่ บุคลากรทางการแพทย์และงบประมาณ และปัญหาสุขภาพของประชาชน ได้แก่ อัตราการเกิดสูง อัตราการตายของวัยผู้ใหญ่ที่สูง และความยืนยาวของชีวิตที่ต่ำ ปัญหาโรคติดต่อ รวมทั้งโรคเอดส์ เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนมีเงินทุนสนับสนุนและสามารถเข้าถึงประชาชนและมีประสบการณ์การทำงานกับชุมชนดีกว่าภาครัฐ ประกอบกับผู้บริหารการเงินมีความคิดว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและภาครัฐจะทำให้บริการดีขึ้น คำว่า Partnership เป็นคำที่เป็นทางการของคำว่า Collaboration และคำว่า Cooperation หมายถึงองค์กรสององค์กรทำงานร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกัน โดยบทบาทจะต้องกำหนดอย่างชัดเจนและทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน ความเป็นหุ้นส่วนจะเกิดขึ้นเมื่อมีข้อตกลงกันชัดเจน มีความเข้าใจในเป้าหมายร่วมกัน ความเข้าใจกันระหว่างผู้ให้เงินทุนและภาครัฐเกี่ยวกับเป้าหมายในการแก้ปัญหา ความแตกต่างระหว่างโครงสร้างองค์กรขององค์กรพัฒนาเอกชนและรัฐเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการร่วมมือ ผลการศึกษาพบว่า ความเข้าใจระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและรัฐเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือ เช่น ความเข้าใจในเป้าหมายร่วมกัน การเห็นความจำเป็นของการร่วมกันเรื่องสุขภาพ ทั้งสองฝ่ายจะทำข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับข้อตกลงในความร่วมมือ เพื่อไม่ให้การทำงานซ้ำซ้อนกัน ข้อตกลงยังหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเข้าใจซึ่งกันและกันยังสามารถเกิดได้จากการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน เช่น การประชุม การสัมมนา การอบรม หน่วยงานภาครัฐยังทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่องค์กรพัฒนาเอกชน

บทความเรื่อง The Delivery of Public Service by the Third Sector : The Emergence and Development of Contractual Partnerships between the Third Sector and Government ของ Alex Murdock (2006) บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดบริการสาธารณะโดยภาคที่สามหรือองค์กรไม่แสวงหากำไร และหมายรวมถึงองค์กรสาธารณะประโยชน์ องค์กรอาสาสมัคร องค์กรการกุศล องค์กรเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายในการดำเนินการเพื่อสังคม โดยเฉพาะในประเทศอังกฤษที่ภาคที่สามมีบทบาทอย่างมากในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ด้วยเหตุผลเรื่องการประหยัดและความยืดหยุ่นในการให้บริการ นอกจากนี้บทความเรื่องนี้ยังชี้ให้เห็นปัญหาของ

ความร่วมมือระหว่างภาคที่สามและรัฐ บทความนี้ชี้ให้เห็นบทบาทของภาคที่สาม ได้แก่ The Royal National Institute for the Deaf ที่กล่าวว่าถึงประโยชน์ของภาคที่สามในการจัดบริการ สาธารณะได้ดีเป็นเพราะ 1) ความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการ 2) มีความยืดหยุ่นและตอบสนองความต้องการได้อย่างรวดเร็ว 3) สามารถจัดบริการได้ตรงกับความต้องการได้มากกว่าภาครัฐ 4) มีอิสระในการใช้ทรัพยากรเพื่อจัดบริการสาธารณะ และ 5) สามารถแสดงให้เห็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการจัดกิจกรรม

ตอนที่ 9 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยกำหนด กรอบแนวคิดในการวิจัยโดยใช้แนวคิดของ Ann Marie Thomson, James L.Perry และ Theodore K. Miller , Peter Smith Ring และ Andrew H. Van De Ven, Robert Agranoff , Michael McGuire , John M. Bryson and others, พุดต เอ็มมานูเอล ในระหมาน ดังภาพที่ 2.11



ภาพที่ 2.11 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากภาพที่ 2.11 กรอบแนวคิดในการวิจัย ประกอบด้วย *เงื่อนไขที่นำไปสู่ความร่วมมือ* อาจได้แก่ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางการเมือง สภาพแวดล้อมทางการบริหาร สภาพแวดล้อมทางสังคม ความล้มเหลวในการแก้ปัญหาผู้สูงอายุโดยลำพังเพียงองค์กรเดียว การมีผู้สนับสนุน *กระบวนการความร่วมมือ* โรงเรียนผู้สูงอายุและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการโรงเรียนผู้สูงอายุร่วมกัน ประกอบด้วย *โครงสร้างความร่วมมือ* ได้แก่ การสรรหาคณะมาเป็นกรรมการ อาจได้แก่ 1) ผู้สนับสนุน และ 2) ผู้ที่ทำงานร่วมกับกรรมการรายอื่นๆ อย่างใกล้ชิด การเจรจา การตกลงร่วมมือกัน *การบริหาร* ประกอบด้วย การวางแผน การสนับสนุนทางเทคโนโลยีสารสนเทศ การติดต่อสื่อสารความเป็นอิสระ การจัดการความขัดแย้ง การทำงานท่ามกลางความแตกต่าง การได้รับการยอมรับระหว่างกัน *ผลลัพธ์ของความร่วมมือ* ผลอันเกิดจากความร่วมมือระหว่างโรงเรียนผู้สูงอายุและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ความเสมอภาค ความเหนียวแน่นของเครือข่าย