



ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วม: กรณีศึกษา
เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี

โดย

นางสาวศศิธร เนื้อเย็น

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม: กรณีศึกษา
เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี

โดย

นางสาวศศิธร เนื้อเย็น



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

COOPERATION IN TACKLING DROUGHT AND FLOOD CRISIS
A CASE STUDY OF SANAN RUG MUNICIPAL MUNICIPALITY,
THANYABURI DISTRICT, PATHUMTHANI PROVINCE.

BY

MISS SASITHON NUARYEN



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE (POLITICS AND GOVERNMENTS)
PROGRAM IN POLITICS AND GOVERNMENTS FOR EXECUTIVE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2016
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางสาวศศิธร เนื้อเย็น

เรื่อง

ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วม: กรณีศึกษา เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์
อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

เมื่อ วันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ.2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



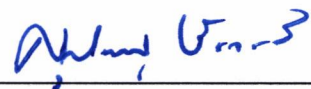
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	ความร่วมมือภายในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและ น้ำท่วม กรณีศึกษา เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ อำเภอดงหลวง จังหวัดพิจิตร
ชื่อผู้เขียน	นางสาวศศิธร เนื้อเย็น
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาควงศ์ ฤกษ์เมธ
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิธีการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และวิธีรับมือในการจัดการกับปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม และเพื่อศึกษารูปแบบหรือลักษณะในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและวิธีการจัดการปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ อำเภอดงหลวง จังหวัดพิจิตร

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการใช้ข้อมูลเอกสาร การสังเกต และสัมภาษณ์ เชิงลึกในเรื่องที่เกี่ยวกับความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม ผลการศึกษาพบว่า

1. วิธีการดำเนินงานและการสร้างความร่วมมือดังนี้

1.1 บทบาทและรูปแบบการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ลักษณะของการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ หน่วยงานที่เข้ามาช่วยเหลือ และประชาชน ซึ่งการเป็นเครือข่ายและความร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม เป็นการช่วยเหลือในทีละองค์กรณีอยู่ ซึ่งความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ตามเป้าหมายการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จ อีกทั้งประชาชนเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความร่วมมือ และการสร้างเครือข่ายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

1.2 การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม เป็นการบริหารที่ช่วยให้ภาคีทุกภาคส่วนเข้ามามีความสัมพันธ์เพื่อสร้างความร่วมมือกัน

อันนำไปสู่การพัฒนาารูปแบบการบริหารงานและการจัดการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. รูปแบบหรือลักษณะในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและวิธีการจัดการปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมจะแบ่งเป็น

2.1 ปัญหาภัยแล้งหลัก ๆ จะมีด้วยกันอยู่ 3 รูปแบบคือ (1) การช่วยเหลือก่อนเกิดเหตุจะมีการแจ้งเตือนภัย มีการจัดทำแผนดำเนินการ การจัดเตรียมอุปกรณ์ปฏิบัติการ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่ถูกต้องและทันเวลา (2) การช่วยเหลือขณะเกิดเหตุ มีการจัดเตรียมแหล่งน้ำในการช่วยเหลือพร้อมอุปกรณ์ การขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ (3) การช่วยเหลือหลังเกิดเหตุได้มีการจัดตั้งเครือข่ายร่วมดูแลปัญหาที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต รวมถึงการดูแลให้คำปรึกษากับหน่วยงานต่าง ๆ

ปัญหาน้ำท่วมหลัก ๆ จะมีด้วยกันอยู่ 3 รูปแบบคือ (1) การช่วยเหลือก่อนเกิดเหตุจะมีการแจ้งเตือนภัยให้กับประชาชน และข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่องในการเฝ้าระวังภัยน้ำท่วม (2) การช่วยเหลือขณะเกิดเหตุ โดยมีหน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการช่วยเหลืออย่างฉุกเฉิน และ (3) การช่วยเหลือหลังเกิดเหตุโดยการปรับพื้นที่ทำความสะอาด การฟื้นฟูสาธารณูปโภคต่าง ๆ การซ่อมแซมที่อยู่ประชาชน รวมถึงการให้เงินช่วยเหลือทดแทน

2.2 รูปแบบหรือลักษณะในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและวิธีการจัดการปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม

รูปแบบของการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในเทศบาลเมืองสนนร์รักษ์ มีการบริหารงานแบบความร่วมมือที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างกลไกการทำงานร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ ที่เข้ามาช่วยแก้ไข้ปัญหา เช่น ภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยแพทย์อาสา ทุกฝ่ายเกี่ยวข้องกับการดำเนินการภารกิจการแก้ไข้ปัญหาของเทศบาลเมืองสนนร์รักษ์นั้นล้วนมีฐานะเป็นหน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้เห็นว่า ความร่วมมือของหน่วยงานเป็นตัวผลักดันให้มีการขับเคลื่อนการดำเนินการของเครือข่าย สามารถดำเนินไปได้จนประสบผลสำเร็จ

คำสำคัญ: เครือข่าย, ความร่วมมือ, การมีส่วนร่วม

Independent Study Title	COOPERATION IN TACKLING DROUGHT AND FLOOD CRISIS A CASE STUDY OF SANAN RUG MUNICIPAL MUNICIPALITY, THANYABURI DISTRICT, PATHUMTHANI PROVINCE.
Author	Miss Sasithon Nuaryen
Degree	Master of Political Science (Politics and Governments)
Major Field/Faculty/University	Program in Politics and Governments for Executive Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Asst. Prof. Pharkphoom Rukhamate, Ph.D.
Academic Years	2016

ABSTRACT

The objectives of this study were to investigate how collaboration between agencies and how to deal with drought and floods? And to study the pattern or nature of conflict resolution and how to deal with drought and floods. A case study of Sanan Rug Municipal Municipality, Thanyaburi District, PathumThani Province.

This research is qualitative research by using observation and in-depth interview data on issues relating to cooperation in tackling drought and flood crisis. The study indicated that

1. How to operate and to cooperate as follows:

1.1 Role and form of cooperation among agencies the nature of the collaboration between SananRak Municipality Helping individuals and people who are networking and cooperating to address the drought and flood crisis. This is where each organization exists. The cooperation in resolving drought and flood crisis in SananRak Municipality requires the cooperation of various agencies in pursuit of the

success of the operation. People are also an important part of building partnerships. And networking to solve such problems.

1.2 Participatory Governance in Drought, Flood and Flood Resolutions

It is an administration that helps all sectors to come together to work together. This led to the development of effective management and problem-solving solutions to the drought and flood crisis.

2. Patterns or characteristics in resolving conflicts and how to deal with drought and floods are divergent.

2.1 There are three main types of drought: (1) pre-disaster assistance will be provided. Warning Action plan is being prepared. Preparation of operating devices to achieve the correct and timely operation. (2) Assistance in the incident. Water supplies are provided to help with equipment. To obtain support from other local government organizations. (3) Post-incident assistance has established a network to take care of potential problems in the future. Include consultation with various agencies.

There are three major flooding problems: (1) Pre-disaster assistance will alert the public. And ongoing information on flood surveillance; (2) incident assistance; There are other agencies involved in dealing with emergency relief and (3) after-scene assistance, by adjusting the cleaning area. Rehabilitation of public utilities Public Address Repair Include replacement grants.

2.2 Patterns or characteristics in conflict resolution and how to deal with drought and flooding.

Form of conflict resolution in SananRak Municipality Collaborative Management aims to create a collaborative mechanism. Among government agencies and other sectorial organizations that help solve problems such as the public sector, local administrative organizations Volunteer Medical Unit All parties involved in the problem solving task of SananRak municipality are all involved as other agencies, thus, the cooperation of the agencies is the driving force behind the operation of the Group net can be achieved successfully.

Kywords: Network, Cooperation, Participation

กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงได้ เนื่องด้วยได้รับความกรุณา และความอนุเคราะห์จาก คณาจารย์และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกท่าน อีกทั้งงานฉบับนี้สามารถทำเสร็จลุล่วงได้เนื่องจากการอนุเคราะห์และการสนับสนุนเป็นอย่างดีจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาควิมิ ฤกษ์เมธ อาจารย์ที่ปรึกษาค้นคว้าอิสระ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ และให้คำปรึกษา ตรวจสอบแก้ไข ปรับปรุงงานการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ รวมถึงได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์สำหรับการค้นคว้าอิสระอย่างมากมาย ทำให้รายงานการค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีความถูกต้อง สมบูรณ์ตามหลักการวิจัย ขอกราบขอพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอพระคุณ คณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ทางด้านรัฐศาสตร์ให้แก่ผู้วิจัย รวมทั้งขอขอบคุณ บุคลากร หน่วยงานต่าง ๆ ในภาคส่วนการศึกษา ที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านข้อมูล การสืบค้นข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่งานค้นคว้าอิสระ อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ประจำโครงการคณะรัฐศาสตร์ ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ หอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สุดท้ายหากงานค้นคว้าอิสระนี้มีข้อผิดพลาดประการใดทางผู้วิจัยขออภัยมา ณ โอกาสนี้

นางสาวศศิธร เนื้อเย็น

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญภาพ	(8)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย	3
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	4
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย	5
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 ความหมายของเครือข่าย	6
2.2 กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน	34
2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	49
2.4 กรอบในการศึกษาวิเคราะห์	50

	(7)
บทที่ 3 ข้อมูลพื้นฐาน	52
3.1 ความเป็นมาของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์	52
3.2 ข้อมูลความเป็นอยู่ของประชาชน	53
3.3 สภาพเศรษฐกิจ	53
3.4 สภาพสังคม	54
3.5 กลไกการบริหารจัดการ	55
บทที่ 4 ผลการศึกษา	60
4.1 สถานการณ์น้ำท่วมในเขตเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์	60
4.2 การป้องกันปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์	61
4.3 สถานการณ์ภัยแล้งในเขตเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์	62
4.4 การป้องกันและการแก้ไขปัญหาภัยแล้งของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์	63
4.5 เปรียบเทียบความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์	65
4.6 บทวิเคราะห์การบริหารโดยใช้ความร่วมมือ	66
4.7 ผลการศึกษา	68
บทที่ 5 บทสรุป	73
5.1 สรุปผลการศึกษา	73
5.2 ข้อเสนอแนะ	77
รายการอ้างอิง	79
ประวัติผู้เขียน	81

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
4.1 แสดงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการอุทกภัย	61
4.2 แสดงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยแล้ง	63
4.3 แผนภาพแสดงกรอบวิเคราะห์เครือข่ายเบื้องต้น	64



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีนโยบายและมาตรการที่มุ่งเน้นเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง มา จึงทำให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดด เมื่อประเทศไทยมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ป่าไม้ถูกทำลาย น้ำปนเปื้อนไปด้วยสารพิษ เกิดปัญหาดินเสื่อม เกิดน้ำท่วมฝนแล้งรุนแรงบ่อยครั้ง เป็นต้น จากปัญหาดังกล่าวนี้นอกจากจะส่งผลกระทบต่อตรงต่อการเกษตรและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวไทยทั้งในชนบทและคนเมืองแล้ว ยังได้สร้างความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างมากอันเป็นสาเหตุทำให้เกิดความขัดแย้งทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ในบางครั้งความขัดแย้งดังกล่าว อาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา

จากสถานการณ์น้ำในรอบ 30 ปี ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาด้านทรัพยากรน้ำทั้งภัยแล้ง อุทกภัยและน้ำเสียบ่อยครั้งขึ้น และมีแนวโน้มรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกปี ก่อให้เกิดความเสียหายและมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะด้านเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม ซึ่งต้องอาศัยผลผลิตทางการเกษตรเป็นวัตถุดิบ ดังนั้นจึงต้องแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบโดยมีการบริหารจัดการทรัพยากรดินและน้ำ มีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และวางแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล เพื่อแก้ไขปัญหาด้านอุทกภัยและภัยแล้ง

จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนครนายก เป็นจังหวัดที่ประสบปัญหาวิกฤติภัยแล้ง และปัญหาน้ำท่วมหนัก เทศบาลสนั่นรักษ์ตั้งอยู่ในอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานีมีพื้นที่ติดกับ อำเภอองค์รักษ์ จังหวัดนครนายก มีคลอง 14 เป็นเส้นกั้นแบ่งเขต เป็นเมืองปริมณฑลที่มีอาณาเขตพื้นที่ครอบคลุมตั้งแต่คลอง 9 ถึงคลอง 14 สนั่นรักษ์ในอดีตมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าทึบ แม้จะมีดินอุดมสมบูรณ์ดีแต่พื้นที่ ยังขาดแคลนน้ำ เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2432 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตพิเศษให้แก่บริษัทชวดคลองแลคูนาสยามซึ่งมีหม่อมราชวงศ์สุวพันธุ์ สนิงวงศ์ เป็นผู้รับมอบให้จัดการชวดคลองขอยตัดท้องทุ่งระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำนครนายก โดยให้สิทธิ์แก่บริษัทฯ ในการขายที่ดินทั้งสองฝั่งคลองเพื่อจัดเป็นที่นาได้ บริษัทฯ ได้ชวดคลองสายกลางขึ้นสายหนึ่งจากแม่น้ำเจ้าพระยาไปทะเลคูแม่น้ำนครนายกพร้อมตัดคลองขอยจากทั้งสองฝั่งคลองสายกลางนี้ โดยได้รับพระราชทานนามว่า “คลองรังสิตประยูรศักดิ์” ประตุน้ำปิด-เปิด

ด้านแม่น้ำเจ้าพระยาใต้พระราชทานนามว่า “ประตูน้ำจุฬาลงกรณ์” ส่วนประตูน้ำทางด้านแม่น้ำนครนายกนั้นพระราชทานนามว่า “ประตูน้ำเสาวภาผ่องศรี” เพื่อให้พื้นที่ทั้งสองเป็นแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพของผู้ที่อาศัยในระแวกนั้น

เทศบาลสนั่นรักษ์ จังหวัดปทุมธานีและ อำเภองครักษ์ จังหวัดนครนายก มีลักษณะกายภาพที่คล้ายคลึงกันคือเป็นพื้นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การทำการเกษตร อีกทั้งประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก จึงทำให้กลายเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยที่มีผู้นอนพักโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่ในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลทำให้ชุมชนเติบโตและขยายตัว ทำให้ความต้องการในการใช้ทรัพยากรน้ำเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดภัยแล้ง และผลจากการเสียดุลทางธรรมชาติ ยังทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมหนักอีกด้วย รวมถึงปัญหาในด้านประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรน้ำเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งส่งผลให้เกิดวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม

วิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งของชุมชนในพื้นที่ ระหว่างสองจังหวัด ยกตัวอย่าง เช่นจากเหตุการณ์น้ำท่วมปี 2554 ที่บริเวณประตูระบายน้ำคลองสิบสองคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ม.3 ต.บึงนาราง อ.ธัญบุรี จ.ปทุมธานี มีกลุ่มชาวบ้านจาก 5 ตำบล ใน อ.องครักษ์ จ.นครนายก ประกอบด้วย ต.คลองใหญ่ ต.บึงศาล ต.ชุมพล ต.ศิระชะกระบือ และ ต.บางปลากด ประมาณ 400-500 คน รวมกันประท้วงเรียกร้องให้เปิดประตูระบายน้ำ ระหว่างคลอง 12-13 ซึ่งเป็นประตูระบายน้ำกันในคลองรังสิตประยูรศักดิ์ พื้นที่ ต.บึงนาราง อ.ธัญบุรี จ.ปทุมธานี หลังชาวบ้านทราบว่ามีการสูบน้ำในคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ผังคลอง 11 ขึ้นไปลงผ่านคลอง 12-15 ทำให้น้ำเข้าท่วมพื้นที่บ้านเรือน สวน ไร่นาของชาวบ้านในพื้นที่จ.นครนายก ได้รับความเสียหายจำนวนมาก ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนในด้านความเป็นอยู่ พิษผลทางการเกษตรได้รับความเสียหาย ได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก จนนายพีระศักดิ์ หินเมืองเก่า ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี เดินทางมาเจรจากับชาวบ้านจังหวัดนครนายก กระทั่งได้ข้อสรุปว่า ให้นำกระสอบทรายที่กั้นบริเวณเหนือประตูระบายน้ำออก และประสานไปทางชลประทานจังหวัดนครนายกให้ลดระดับการจ่ายน้ำลง จาก 1,200 ลูกบาศก์เมตร/วินาที ลดลงเหลือ 1,000 ลูกบาศก์เมตร/วินาที เพื่อช่วยบรรเทาน้ำที่จะเข้าท่วมในสองพื้นที่

จนเมื่อเวลา 09.30 น. วันที่ 28 กันยายน 2554 มีชาวบ้านจากอำเภอลำลูกกา อำเภอนองสี จังหวัดปทุมธานี จำนวนกว่า 200 คน เกิดความไม่พอใจเดินทางมารวมตัวกันประท้วง ชาวจังหวัดนครนายกที่รื้อกระสอบทรายออก ส่งผลให้น้ำทะลักเข้าคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ตั้งแต่ช่วงคลอง 11 ย้อนขึ้นมาทาง คลอง 1 ย่านรังสิตชาวบ้านในหลายพื้นที่ของจังหวัดปทุมธานีได้รับความเดือดร้อน และในขณะเดียวกันนายกเทศมนตรีเมืองสนั่นรักษ์ได้เข้ามาเจรจา ใกล้เคียง จนชาวบ้านทั้งสองจังหวัดยินยอมในการรื้อกระสอบทราย แต่จะไม่ให้เปิดประตูระบายน้ำคลอง 12 เนื่องจากพื้นที่ตั้งแต่คลอง 11 ย้อนขึ้นไปถึงคลอง 1 ส่วนใหญ่เป็นบ้านเรือนของประชาชน และเป็นพื้นที่ไร่นา สวน

เกษตร และเป็นเมืองเศรษฐกิจหลักของจังหวัดปทุมธานี อีกทั้งเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์ประทะกันรุนแรงและเป็นการแก้ไขปัญหาแบ่งเบาปริมาณน้ำช่วยบรรเทาความเดือดร้อนจากฝั่งนครนายก

แม้ว่าผลกระทบในวงกว้างของปัญหาดังกล่าว จะปรากฏเป็นข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน แสดงให้เห็นว่าปัจจัยต่าง ๆ เป็นแรงผลักดันทำให้ชาวบ้านที่ประสบทั้งปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมอันซึ่งเป็นผลกระทบโดยตรงในการดำรงชีพอย่างรุนแรง ประชาชนจึงเกิดความไม่พึงพอใจอันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการร่วมมือของประชาชนและพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อหาแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและรับมือกับวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วมที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือป้องกันและบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในการต่อสู้กับภัยพิบัติต่าง ๆ ในอนาคตต่อไป

1.2 คำถามการวิจัย

1.2.1 ปัจจัยหรือเงื่อนไขอะไรที่สำคัญต่อการจัดการความขัดแย้ง

1.2.2 การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการจัดการกับปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม ที่ผ่านมาเป็นอย่างไรถึงประสบผลสำเร็จ

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษาวิธีการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และวิธีรับมือในการจัดการกับปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม

1.3.2 เพื่อศึกษารูปแบบหรือลักษณะในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและวิธีการจัดการปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูล ในด้านเชิงคุณภาพเพื่อนำมาวิเคราะห์และตอบวัตถุประสงค์ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษา ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ ดังนี้

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วม กรณีศึกษา เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ อำเภอรัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ได้กำหนดเนื้อหา 2 ประเด็น ดังนี้

1. กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network Governance)
2. การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative Governance)
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.4.2 ขอบเขตด้านประชากร

ขอบเขตที่จะศึกษา ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่นและหัวหน้าส่วนราชการ ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ ๆ เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วม เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ อำเภอรัญบุรี จังหวัดปทุมธานี

1.4.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

ศึกษาเฉพาะในเขตพื้นที่ เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ อำเภอรัญบุรี จังหวัดปทุมธานี

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1.5.1 ขั้นตอนดำเนินการวิจัย

มีการติดต่อประสาน ผู้นำท้องถิ่น หัวหน้าส่วนราชการ ข้าราชการ ประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วมเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ จังหวัดปทุมธานี เพื่อขอเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และพูดคุยถึงความเป็นมาของสภาพปัญหาและการสร้างภาคีเครือข่ายโดยมีการกำหนดบทบาทของแต่ละหน่วยงานออกมาอย่างชัดเจนเพื่อง่ายต่อการเข้าพบเพื่อเก็บข้อมูลในการนำมาวิเคราะห์

1.5.2 การสำรวจเอกสาร

มีการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ และทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน และเอกสารทางวิชาการอื่น ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรูปของวารสารบทความงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย

1.5.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสังเกตการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเป็นรายกรณี (In depth interview) โดยมีการออกแบบโครงสร้างของข้อคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการ

สัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบชี้แนะ (guided interview) กล่าวคือ เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างหรือเป็นการสัมภาษณ์แบบปลายเปิด และเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารหลักฐานที่มีความเกี่ยวข้อง

1.5.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้นำผลการศึกษามาวิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาบรรยายความร่วมมือที่เกิดขึ้นและสรุปผลการวิเคราะห์พร้อมข้อเสนอแนะ

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

1.6.1 เก็บข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือ เอกสาร ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วม กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนนรักษ์แนวคิด ทฤษฎีความร่วมมือที่กล่าวถึงการทำงานร่วมกัน มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยที่ต้องร่วมกันตัดสินใจหนังสือ คำสั่ง นโยบายแนวทางการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6.2 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งหมายถึงบุคลากร และผู้บริหาร ผู้นำท้องถิ่น หัวหน้าส่วนราชการ ข้าราชการ ประชาชน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ และภาคประชาชน โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก หลังจากที่ได้รวบรวมข้อมูลเสร็จสิ้นแล้ว นั้นผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือ จนนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วมของเทศบาลเมืองสนนรักษ์อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี และนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินโครงการฯ ให้ประสบผลสำเร็จ ต่อไป

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ได้ทราบถึงการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และวิธีรับมือในการจัดการกับปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม

1.7.2 ได้ทราบถึงรูปแบบหรือลักษณะในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและวิธีการจัดการปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้ง และน้ำท่วม กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์” ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สำรวจวรรณกรรมทบทวนแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ จากหนังสือ เอกสาร ตำรา บทความ และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์และนำไปใช้ในการกำหนดทิศทางของการศึกษาวิจัยพร้อมจัดทำข้อเสนอแนะปัจจัยความร่วมมือที่นำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินโครงการดังกล่าว ได้ดังนี้

กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network Governance)
2. กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative Governance)
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. กรอบในการศึกษาวิเคราะห์

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความหมายของเครือข่าย

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์¹ การตั้งเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชนจะช่วยให้แต่ละชุมชนมีกิจกรรมและเป้าหมายการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพราะยึดโยงซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ยังช่วยให้แต่ละชุมชนนำสิ่งดีมาแลกเปลี่ยนกัน อันจะทำให้แต่ละชุมชนได้รับการอุดหนุนในประเด็นที่เป็นจุดอ่อน ซึ่งอาจนำความเสียหายมาสู่ชุมชนได้ ยิ่งมีการขยายเครือข่ายกว้างเท่าไร จะยิ่งทำให้เกิดความหลากหลายในการแบ่งปันสิ่งที่เป็นประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น เครือข่ายความร่วมมืออาจมีหลายระดับ ทั้งระดับตำบล อำเภอ จังหวัด ภูมิภาค ประเทศ หรือระหว่างประเทศ

¹เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, *ดัชนีชุมชนยั่งยืน ต้องวัดที่ “ถักทอ” และ “สานต่อ”* (กรุงเทพฯ : สถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา, 2544), 3.

อเนก นาคะบุตร² ได้ให้ความหมายของเครือข่ายว่า การรวมกลุ่มของบุคคลในชุมชน บุคคลระหว่างชุมชน กลุ่มกับกลุ่ม ชุมชนกับชุมชน โดยยึดหลักตามขอบเขตพื้นที่ประเด็นปัญหาและ สถานภาพทางสังคม โดยไม่แยกการเรียนรู้กับวิถีชีวิต การเรียนรู้และการปฏิบัติ เนื้อหาและ กระบวนการเรียนรู้ที่เป็นหนึ่งเดียว

ชาติชาย ณ เชียงใหม่³ เครือข่ายสังคม หมายถึง ความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งหมดของคน ในสังคมที่กลุ่มบุคคลมีต่อกัน โดยคุณลักษณะขอความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น สามารถนำมาใช้อธิบาย พฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้ เครือข่ายสังคมนี้ประกอบขึ้นด้วยความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งหมด การ เรียนรู้ของบุคคล หรือกลุ่มองค์กรใดก็ตามย่อมสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับเครือข่ายสังคมนรูปแบบต่าง ๆ เช่น ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ เพื่อน และความสัมพันธ์ในฐานะของบุคคลหรือองค์กรที่มีปัญหา มี กิจกรรมที่ปฏิบัติทางสังคมร่วมกันที่ทำให้ชุมชนสามารถอยู่ร่วมกันได้

นฤมล นิราทร⁴ เสนอว่าเครือข่ายหรือ Network มีความหมายได้หลายลักษณะ ซึ่งหาก มองในเชิงโครงสร้างเครือข่าย หมายถึง กลุ่มของจุดต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงต่อกันด้วยเส้นโดยจุดต่าง ๆ คือบุคคลหรือกลุ่ม ส่วนเส้นที่เชื่อมโยงนี้ คือความสัมพันธ์ที่บุคคลหรือกลุ่มคนต่าง ๆ ที่มีต่อกัน

ประกายทิพย์ วงศ์หอม⁵ ให้ความหมายของเครือข่ายความร่วมมือ หมายถึง การ เชื่อมโยงร้อยรัดเอาความพยายามและการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบและ อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อปฏิบัติการกิจอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกัน

²อเนก นาคะบุตร, *เครือข่ายการเรียนรู้ของชาวเขาที่ขายสินค้าในเขตเมืองเชียงใหม่* (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2533), 29.

³ชาติชาย ณ เชียงใหม่, *การบริหารพัฒนาชนบท เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน* (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533), 209-214.

⁴นฤมล นิราทร, *การสร้างเครือข่ายการทำงาน : ข้อควรพิจารณาบางประการ* (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), 6.

⁵ประกายทิพย์ วงศ์หอม, “เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดการศึกษาออกโรงเรียน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์, สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), 19.

รุ่งโรจน์ เพชรบูรณิน⁶ ได้ให้ความหมายเครือข่ายว่า เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคน จนเกิดการปฏิสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนสิ่งของหรือข้อมูลข่าวสารขึ้น ซึ่งจะมีวงกว้างมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับการมีปฏิสัมพันธ์ของการเชื่อมโยงของบุคคลหรือกลุ่มคน

โดยสรุป เครือข่ายหมายถึง ความสัมพันธ์กลุ่มคน หรือองค์กร ที่มีความสนใจในการเรียนรู้แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร แลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน มีการเชื่อมโยงร้อยรัดเอาความพยายามและการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกันมีกิจกรรมที่ปฏิบัติทางสังคมร่วมกันที่ทำให้ชุมชนสามารถอยู่ร่วมกันได้

กระบวนการสร้างและพัฒนาเครือข่าย

ผไท วงศ์อนูตรโรจน์⁷ พบว่าโครงสร้างและฐานะเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีในชุมชนอันประกอบไปด้วยความสัมพันธ์แบบเครือญาติ เพื่อนบ้าน และพรรคพวกเพื่อนฝูง ความสัมพันธ์ผ่านกระบวนการประกอบอาชีพ ความสัมพันธ์ผ่านประเพณี พิธีกรรม ความเชื่อ และวัฒนธรรม วัด โรงเรียน และโครงสร้างช่องทางการติดต่อสื่อสารเป็นรากฐานที่สำคัญ ที่นำไปสู่ความร่วมมือในชุมชน และความสัมพันธ์ในลักษณะต่าง ๆ ได้พัฒนาไปสู่กลุ่มที่เป็นทางการมากขึ้น ในการสร้างความสัมพันธ์กับภายนอกพบว่า เครือข่ายความสัมพันธ์ของบุคคลดังกล่าว เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานภายนอกกับชุมชน มีการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมของชุมชน สามารถแยกพิจารณาระดับความสัมพันธ์เป็น 3 ชั้น คือ ชั้นรากฐานความสัมพันธ์ของชุมชนในกลุ่มต่าง ๆ หรือพลเมืองที่ตื่นตัว (Active Citizen) และชั้นตัวกลางหรือแกนนำ โดยมีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อเครือข่ายทางสังคมของชุมชนคือ ฐานความสัมพันธ์ที่หลากหลายสถานภาพของกลุ่มและบุคคล ผู้นำภูมิศาสตร์ และทรัพยากร ศูนย์รวมจิตใจ และสำนึกร่วมของคนในชุมชนโครงสร้างและช่องทางการติดต่อสื่อสาร ธรรมเนียมประเพณี ผลประโยชน์ร่วมกับความเข้าใจของคนในชุมชนและกระแสความคิดในสังคม

⁶รุ่งโรจน์ เพชรบูรณิน, “เครือข่ายภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันกรณีศึกษา เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (คปต.)”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาชนบทศึกษาและการพัฒนาสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 16.

⁷ผไท วงศ์อนูตรโรจน์, “กระบวนการสร้างและพัฒนาเครือข่ายทางสังคม: กรณีศึกษา บ้านหนองขาว อำเภอดำม่วง จังหวัดกาญจนบุรี”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเทคโนโลยีการวางแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล, 2544), 18.

ประเภทของเครือข่าย

รุ่งโรจน์ เพชรบูรณ์⁸ พิจารณาได้จากลักษณะความสัมพันธ์ของสมาชิกและแกนกลาง ประสานเครือข่าย มีรูปแบบคือ

1. การจำแนกตามพื้นที่ดำเนินงาน เช่น เครือข่ายระดับหมู่บ้าน ตำบล จังหวัด ภาค และระดับประเทศ

2. การจำแนกตามประเภทกิจกรรมหรือประเด็นปัญหา เช่น เครือข่ายที่ทำงานด้าน เด็ก สตรี สาธารณสุข เศรษฐกิจ พัฒนาชุมชน สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม

3. จำแนกตามอาชีพหรือสถานภาพทางสังคม เช่น เครือข่ายแรงงาน เครือข่ายกลุ่ม พระสงฆ์ เครือข่ายครูพิทักษ์สิทธิเด็ก

4. จำแนกตามรูปแบบโครงสร้างหรือความสัมพันธ์ จำแนกโดยใช้เกณฑ์ที่ทำให้เกิด เครือข่าย 2 ลักษณะ คือ เครือข่ายตามแนวตั้ง และเครือข่ายตามแนวนอน

4.1 เครือข่ายตามแนวตั้ง หมายถึง เครือข่ายที่มีโครงสร้างลักษณะเป็นช่วงชั้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในเครือข่ายไม่เท่ากัน มีองค์กรที่มีสถานภาพสูงกว่า และอยู่ในฐานะ ผู้ให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรที่เป็นลูกข่าย เครือข่ายแนวตั้งพบมากในองค์กรธุรกิจ

4.2 เครือข่ายตามแนวนอน เป็นเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ภายในเครือข่ายมีความเท่าเทียมกัน ลักษณะการแลกเปลี่ยนเป็นไปโดยช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การติดต่อภายในเครือข่ายเป็นการติดต่อระหว่างบุคคลหรือองค์กร หรืออาจจะมีการทำหน้าที่ ประสานงานระหว่างเครือข่าย ซึ่งเครือข่ายตามแนวนอนอาจแบ่งได้อีก 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก เป็นเครือข่ายที่ขยายตัวออกไปจากศูนย์กลางที่เป็นจุดกำเนิดของเครือข่าย ซึ่งอาจจะเรียกว่าแม่ข่าย แม่ข่ายเปรียบเสมือนศูนย์บัญชาการซึ่งเป็นที่รวมของข่าวสารข้อมูล เครือข่ายแบบนี้ อาจมุ่งให้การให้ข่าวสารข้อมูล

กลุ่มสอง เป็นเครือข่ายที่ตั้งขึ้นมาจากกลุ่มที่เป็นสมาชิกเครือข่ายอยู่ก่อนแล้วโดยแต่ละบุคคลหรือองค์กรสมาชิกต่างออกไปสร้างเครือข่าย

รูปแบบของเครือข่าย

รุ่งโรจน์ เพชรบูรณ์⁹ รูปแบบของเครือข่ายที่พิจารณาจากลักษณะความสัมพันธ์ของ สมาชิกและแกนกลางประสานเครือข่ายมี 3 รูปแบบ คือ

⁸ รุ่งโรจน์ เพชรบูรณ์, “เครือข่ายภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน กรณีศึกษา เครือข่ายประชาชนด้านคอร์รัปชัน (คปต.),”, 19-21.

⁹ เรื่องเดียวกัน, 19-21.

1. รูปแบบรวมศูนย์ จะเป็นเครือข่ายที่องค์กรหรือกลุ่มคนที่เป็นสมาชิกความร่วมมือ ประสานงานและมีความสัมพันธ์กับกลุ่มแกนกลางสูง ความเป็นเครือข่ายกันระหว่างสมาชิกมีน้อยมาก หรือไม่มีเลย

2. รูปแบบกระจาย เป็นเครือข่ายองค์กรแกนหรือกลุ่มแกนกลางประสาน ตลอดจน สมาชิกมีการติดต่อสื่อสาร ประสานงานร่วมมือซึ่งกันและกัน กระจายการประสานงานเชื่อมประสาน สัมพันธ์กันในระหว่างสมาชิกด้วยกันและกับกลุ่มแกน ซึ่งกลุ่มแกนจะคอยทำหน้าที่เอื้ออำนวยความ สะดวกต่าง ๆ ให้แก่สมาชิก

3. รูปแบบกระจายเชิงซ้อน เป็นเครือข่ายกระจายที่สมาชิกเครือข่าย สามารถติดต่อ ประสานงานร่วมมือซึ่งกันและกัน และขยายการติดต่อไปยังกลุ่มหรือองค์กรอื่น ๆ ซึ่งกลุ่มหรือองค์กร ต่าง ๆ เหล่านั้น เป็นเครือข่ายซึ่งกันและกัน มีลักษณะเป็นเครือข่ายเชิงซ้อน โดยกลุ่มแกนหรือองค์กร แกนจะเป็นผู้ประสานงานหรือเลขานุการเครือข่ายหลายคน

ลักษณะของเครือข่าย

นฤมล นิราทร¹⁰ ได้กล่าวถึงลักษณะของเครือข่ายไว้ ดังนี้

1. เครือข่ายมีลักษณะเป็นโครงสร้างทางความคิด (Cognitive Structure) ไม่ว่าจะ พัฒนาไปถึงระดับใด บุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กรเครือข่ายจะมีกรอบความคิดเดียวกับองค์กรเครือข่าย ไกล่เคียงกันในด้านความรู้ความสามารถ ความคาดหวังต่อเครือข่าย

2. องค์กรเครือข่ายไม่มีลำดับชั้น (Hierarchy) การเชื่อมโยงระหว่างองค์กรเครือข่าย เป็นไปในลักษณะแนวราบแต่ละองค์กรเป็นอิสระต่อกันแต่ระดับความเป็นอิสระแต่ละองค์กรอาจไม่ เท่ากัน

3. องค์กรเครือข่ายมีการแบ่งงานกันทำ (Division of Labour) การที่องค์กรเข้ามาร่วม เป็นเครือข่ายกัน เพราะส่วนหนึ่งคาดหวังการพึ่งพาแลกเปลี่ยนความสามารถระหว่างกัน ดังนั้นหาก องค์กรใดไม่แสดงความสามารถให้เป็นประจักษ์ก็อาจหลุดจากเครือข่ายได้ ในทางตรงกันข้ามหากได้ แสดงความสามารถนำไปสู่ความพึงพิงและขึ้นต่อกัน

4. ความเข้มแข็งขององค์กรที่ร่วมกันเป็นเครือข่ายจะนำไปสู่ความเข้มแข็งโดยรวมของ เครือข่าย ดังนั้นการพัฒนาของแต่ละองค์กรเครือข่ายจึงเป็นสิ่งสำคัญ

5. องค์กรเครือข่ายกำหนดการบริหารจัดการกันเอง (Self-Regulating) ในการทำงาน ร่วมกันในลักษณะแนวราบจำเป็นต้องมีความสมานฉันท์ โดยผ่านกระบวนการทางประชาธิปไตย

¹⁰ นฤมล นิราทร, การสร้างเครือข่ายการทำงาน : ข้อควรพิจารณาบางประการ (กรุงเทพฯ : สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), 21-22.

โดยตรงซึ่งหมายถึงการต่อรอง ตกลงระหว่างองค์กรเครือข่ายเกี่ยวกับการบริหารจัดการภายใน เพื่อให้เครือข่ายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

6. ความสำเร็จขององค์กรเครือข่ายมิใช่จะได้มาเพียงชั่วข้ามคืน แต่ต้องอาศัยระยะเวลา ในการบ่มเพาะความสัมพันธ์ ความศรัทธา และความไว้วางใจ ตลอดจนสร้างกรอบทางความคิด เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การแก้ไขปัญหาพร้อมกันอย่างสร้างสรรค์ รวมทั้งดำเนินการ ร่วมกันระหว่างองค์กรเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง

กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network Governance)

วสันต์ เหลืองประภัสร์¹¹ เป็นผู้หนึ่งที่ได้เคยใช้แนวความคิดนี้ในการอธิบายการบริหาร กิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย ซึ่งกล่าวว่า กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองโดย เครือข่าย เป็นส่วนหนึ่งของกระแสแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการสาธารณะต่าง ๆ โดยอาศัย บทบาทของตัวแสดงภาคสังคม (Societal governance) กรอบแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้บริบท การโต้แย้งในแวดวงวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อกระแสความนิยม ในกรอบการบริหารภายใต้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเฉพาะการบริหารกิจการสาธารณะโดย อาศัยกลไกระบบตลาดซึ่งเป็นที่เชื่อกันว่าจะสามารถแก้ไข ปัญหาความล้มเหลวของกรอบการบริหาร ภายใต้โครงสร้างการควบคุมสั่งการตามลำดับชั้นของระบบราชการแบบดั้งเดิมได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลับประสบปัญหาข้อจำกัดในหลายประการในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ กระแสความสนใจในแวดวง วิชาการบริหารรัฐกิจ จึงหันมาสู่กรอบแนวคิดที่ก้าวข้ามข้อจำกัดของ “การกำกับโดยรัฐ (State regulation) และ “การกำกับโดยกลไกตลาด (Market regulation)

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ทุกฝ่ายเข้ามาเจรจาต่อรองหาทางออก ร่วมกัน (Negotiated governance) โดยผ่านกลไก “เครือข่ายการบริการกิจการบ้านเมือง (Governance Networks) ซึ่งปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ กลายเป็นหัวข้อการศึกษาที่ได้รับความสนใจ อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา กระแสความสนใจทางวิชาการในทิศทางดังกล่าว สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบริบทการบริหารงานภาครัฐประเทศตะวันตกในช่วงเวลาเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อบริบทของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการบริหารกิจการสาธารณะต่าง ๆ ในสังคม มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผลที่ตามมาคือ รัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น จำนวนมากไม่สามารถจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การ

¹¹วสันต์ เหลืองประภัสร์, *การสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนิน โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาไกลความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่* (กรุงเทพฯ: สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2557), 17-18.

บริหารกิจการสาธารณะภายใต้โครงสร้างการควบคุมสั่งการตามลำดับชั้นแนวดิ่ง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถยกระดับความก้าวหน้าในการบริหารกิจการต่าง ๆ ในสังคมได้

การก่อตัวและพัฒนาการของกระแสแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย

วสันต์ เหลืองประภัสร์¹² เป็นผู้หนึ่งที่ได้เคยใช้แนวความคิดนี้ในการอธิบายการก่อตัวและพัฒนาการของกระแสแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย ซึ่งกล่าวว่าพัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย สามารถพิจารณาได้จากภาพรวมการเปลี่ยนแปลงในบริบททางเศรษฐกิจและการเมืองนับแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 20 เรื่อยมาซึ่งส่งผลต่อการปรับตัวของรัฐ ในประเทศต่าง ๆ ทั้งในเชิงโครงสร้างการบริหารราชการ และการแสดงบทบาทหน้าที่ ภายใต้ความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม การปรับตัวของรัฐในแต่ละช่วงเวลาสะท้อนให้เห็นได้จากกรอบวิธีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และรูปแบบการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ภาครัฐยึดถือปฏิบัติในช่วงเวลานั้น ๆ หากพิจารณาในเชิงหลักการ จะสามารถจำแนกแบบแผน วิธีปฏิบัติในการบริหารงานภาครัฐ (Public administration regimes) ได้เป็น 3 ตัวแบบ ได้แก่ 1) ตัวแบบ การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม (Public Administration: PA) 2) ตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration: NPM) และ 3) ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) แม้ว่าแบบแผนวิธีปฏิบัติในการบริหารงานภาครัฐแต่ละตัวแบบดังกล่าว จะมีรูปแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการจัดบริการสาธารณะในแนวทางต่างกัน แต่ตัวแบบเหล่านั้น ต่างก็มีสาระสำคัญบางส่วนร่วมกันหรือเหลื่อมซ้อนกันอยู่ รวมทั้งอาจปรากฏขึ้นและดำรงอยู่ร่วมกัน ในช่วงเวลาเดียวกันได้ด้วย

การบริหารรัฐกิจดั้งเดิม (Public Administration: PA)

ตัวแบบการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม มีสาระสำคัญอยู่ที่การมุ่งบริหารงานภาครัฐโดยยึดมั่นในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มุ่งเน้นการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ระเบียบวิธีปฏิบัติ และแนวทางที่ได้กำหนดไว้แล้ว อย่างเคร่งครัดให้ความสำคัญกับระบบราชการในฐานะตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการกำหนดและ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ มองว่าการบริหารงานขององค์กรภาครัฐต้องแบ่งแยก “การเมือง” ออกจาก “การบริหาร” อย่างเด็ดขาด ให้ความสำคัญต่อการเพิ่มวงเงินงบประมาณสำหรับการบริหาร ภารกิจของรัฐ รวมถึงการจัดบริการสาธารณะบนฐานการยึดถือในความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและ ความเป็นมืออาชีพในแต่ละภารกิจ

กรอบแนวคิดการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม เป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นภายใต้บริบทการบริหารงาน ภาครัฐช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 และกลายเป็นสาขาหนึ่งในแวดวง

¹² เรื่องเดียวกัน, 17-52.

การศึกษา ทางวิชาการอย่างชัดเจน นั่นคือ การศึกษาการบริหารรัฐกิจในฐานะส่วนหนึ่งของทฤษฎีทางการบริหาร (Administration theory) กล่าวคือ ในสหราชอาณาจักร แนวคิดการบริหารรัฐกิจ (PA) ได้รับการยอมรับแพร่หลายถึงจุดสูงสุดในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1945-1979 ภายใต้การดำเนินนโยบายรัฐสวัสดิการ ในบริบทดังกล่าว รัฐอยู่ภายใต้การคาดหวังจากพลเมืองในการทำหน้าที่ตอบสนองต่อปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความต้องการของคนในทั้งสังคมในทุกช่วงวัย การบริหารรัฐกิจจึงเป็นเครื่องมือสำคัญ ที่จะทำให้รัฐสามารถแสดงบทบาทเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านต่าง ๆ ของพลเมืองได้อย่างทั่วถึง และเท่าเทียมกัน โดยอาศัยระเบียบวิธีการปฏิบัติราชการที่ได้กำหนดขึ้น

หากพิจารณาในทางหลักการอาจสรุปได้ว่า จุดแข็งของกรอบแนวคิดการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม ได้แก่ การให้ความสนใจในการสำรวจและวิเคราะห์ถึงมิติทางการเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติและการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงมิติความซับซ้อนและความแตกต่างระหว่างกระบวนการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่กระนั้น กรอบแนวคิดการบริหารรัฐกิจ ก็มีจุดอ่อนคือ การไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่แตกต่างกันในการส่งอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างได้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้งานศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารรัฐกิจ จึงมักจะมีได้ให้ความสนใจในการสำรวจและวิเคราะห์ถึงความสลับซับซ้อนภายในกระบวนการย่อย ๆ ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อผลลัพธ์ของการนำนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ ไปปฏิบัติ รวมทั้งการไม่ให้ความสนใจในมิติการจัดบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นภายใต้นโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ โดยตรง นอกจากนี้ กรอบแนวคิดการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม ยังมองการจัดการในหน่วยงานภาครัฐและบุคลากรหน่วยงานภาครัฐในฐานะต้นเหตุของความยุ่งยากและอุปสรรคกีดขวางการจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ สำหรับฝ่ายการเมือง เนื่องจากมองว่าระบบราชการมักจะแปรเปลี่ยนจุดมุ่งหมายของนโยบายใหม่ ๆ ที่ฝ่ายการเมืองริเริ่มขึ้นให้เป็นไปตามเป้าหมายของหน่วยงานตัวเองด้วยข้อจำกัดและจุดอ่อนในเชิงหลักการดังกล่าว ส่งผลให้แนวคิดบริการรัฐกิจกลับไม่สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ในการตอบสนองต่อความต้องการด้านต่าง ๆ ของพลเมืองได้อย่างสมบูรณ์แบบเนื่องจากในสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติ กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติการและการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ มักเผชิญกับสภาพปัญหาและความต้องการของคนในสังคมซึ่งมีขอบเขตและปริมาณมากเกินกว่าทรัพยากรและงบประมาณที่ รัฐมีอยู่ ในสภาวะดังกล่าวแนวคิดการบริหารรัฐกิจจึงเริ่มเสื่อมคลายความนิยมลง และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในทางวิชาการและในแวดวงการบริหารงานภาครัฐ จนในที่สุดได้กลายเป็นหัวข้อการศึกษาที่เริ่มหมดความสำคัญและเปิดทางไปสู่การก่อเกิดกระแสแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ในเวลาต่อมา

การจัดการภาครัฐแนวใหม่(New Public Administration: NPM)

กรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เริ่มปรากฏแพร่หลายในช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมาในฐานะวาทกรรมชุดใหม่เกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการจัดบริการ สาธารณะลักษณะสำคัญอันเด่นชัดที่สุดประการหนึ่งของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ก็คือ การมุ่งให้ความสำคัญกับเทคนิคการจัดการแบบองค์กรธุรกิจเอกชน เหนือกว่าวิธีปฏิบัติในระบบราชการ ตามแนวทางการบริหารรัฐกิจแบบเดิม เนื่องจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ต้องอยู่บนสมมติฐานสำคัญที่ว่า หากภาครัฐนำเทคนิคการจัดการแบบภาคเอกชนมาปรับใช้ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการจัดบริการสาธารณะแล้วก็จะส่งผลให้การดำเนินงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้นกว่าเดิมได้โดยอัตโนมัติสมมติฐานดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนที่สุดในแนวนโยบายการปฏิรูปภาครัฐของรัฐบาลอังกฤษในช่วงทศวรรษ 1980

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีสาระสำคัญคือ การให้ความสำคัญกับการนำประสบการณ์ความสำเร็จขององค์กรภาคเอกชนมาปรับใช้กับหน่วยงานภาครัฐ การมุ่งเน้นการผ่อนคลายภารกิจโดยมอบหมายให้องค์กรภายนอกจัดการแทน และการจัดตั้งองค์กรอิสระในกำกับของรัฐ (Arm's length) ขึ้นมาจัดการภารกิจแทน เพื่อให้องค์กรที่นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แยกออกจากบทบาทขององค์กรที่เป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งต่างจากการแบ่งแยกบทบาทระหว่างฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย กับข้าราชการที่เป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังแนวคิดการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมนอกจากนี้ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ยังมุ่งสร้างภาวะผู้นำในแบบผู้ประกอบการให้เกิดขึ้นในองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมุ่งให้ข้าราชการแสดงบทบาทในฐานะนักจัดการมืออาชีพดังเช่นผู้จัดการในองค์กรธุรกิจ การสร้างระบบการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมปัจจัยนำเข้าและผลงานที่เกิดขึ้น รวมทั้งมุ่งสร้างระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของงาน การชี้วัดผลการปฏิบัติงาน และการตรวจสอบภายในองค์กรภาครัฐ

ในแง่การปรับโครงสร้างองค์กร แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มุ่งแบ่งภารกิจการจัดบริการสาธารณะในขั้นตอนต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับการจัดโครงสร้างหน่วยงานแต่ละหน่วยให้มากที่สุดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับลดขนาดขององค์กร เพื่อมุ่งควบคุมการจัดการต้นทุนให้คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด และที่สำคัญคือ การนำกลไกระบบตลาดเข้ามาใช้ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ โดยเฉพาะการสร้างการแข่งขัน และการนำกลไกระบบสัญญาจ้างแบบภาคเอกชนมาใช้สำหรับว่าจ้างหรือจ้างเหมาในการจัดบริการสาธารณะ ดังปรากฏแพร่หลายในประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

ในทางปฏิบัติ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การเปลี่ยนบทบาทขององค์กรภาครัฐหรือองค์กรสาธารณะ จากการมุ่งทำหน้าที่บริหารภารกิจตาม

ระบบระเบียบราชการ และยึดถือการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอย่างเคร่งครัด มาสู่การทำหน้าที่ในเชิงการจัดการภารกิจเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์เป็นสำคัญ ภายใต้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทุกหน่วยงานภายในองค์กรภาครัฐต่างก็มีบทบาทหน้าที่ในเชิงการจัดการด้วยกันทั้งสิ้น ต่างจากวิธีการปฏิบัติงานในองค์กรภาครัฐแบบดั้งเดิม ซึ่งมีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ตามสายงานอย่างเด็ดขาดชัดเจน

แม้ว่ากรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมุมมองและการทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายไปปฏิบัติและการจัดบริการสาธารณะขึ้นในแนวคิดการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม แต่กระนั้น แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เองก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในมิติต่าง ๆ ด้วยเช่นกันสำหรับจุดอ่อนของกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์โจมตีมากที่สุด ก็คือ การมุ่งให้ความสนใจเฉพาะมิติการจัดการความสัมพันธ์ภายในองค์กรหนึ่ง ๆ เป็นสำคัญในขณะเดียวกันก็ละเลยหรือมองข้ามความสำคัญของบริบทแวดล้อมของการบริหารงานภาครัฐที่นับวันทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ยิ่งกว่านั้นยังมองข้ามข้อเท็จจริงที่ว่าในกระบวนการนโยบายสาธารณะในปัจจุบันนี้ มีตัวแสดงจำนวนมากที่มีบทบาทแตกต่างหลากหลายเข้ามามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันมากขึ้น

นอกจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะมุ่งทำความเข้าใจมิติการจัดการกิจการสาธารณะและการจัดการภายในองค์กรภาครัฐแต่เพียงด้านเดียว ทั้งที่สภาพแวดล้อมของการบริหารงานภาครัฐมีลักษณะแตกกระจายและเกี่ยวพันเชื่อมโยงกับองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ มากยิ่งขึ้นแล้ว ก็ยังมีจุดอ่อนในแง่การปฏิบัติที่ยึดติดอยู่เพียงแค่การนำเทคนิคการจัดการแบบภาคธุรกิจเอกชนมาปรับใช้กับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งที่เทคนิคจำนวนไม่น้อยเหล่านั้นเป็นเครื่องมือที่ ล้าสมัยไปแล้วในแวดวงการบริหารธุรกิจ และแม้ว่าจะมีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชี้ให้เห็นว่าในหลายกรณีเทคนิคการจัดการแบบภาคธุรกิจนั้นไม่สามารถนำมาปรับประยุกต์ใช้กับภาครัฐอย่างได้ผลเสมอไป

การบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อมในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเวลา ส่งผลต่อการปรับตัวของภาครัฐทั้งในเชิงโครงสร้างสถาบันและการแสดงบทบาทภายใต้ความสัมพันธ์กับตัวแสดงในภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม บริบทแวดล้อมในแต่ละช่วงเวลาก่อให้เกิดแนวคิดและแนวทางการปฏิบัติในการบริหารงานภาครัฐที่มีจุดเน้นแตกต่างกันไปนับตั้งแต่แนวคิดการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม และการก่อเกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อย่างไรก็ตามบริบทแวดล้อมการบริหารงานภาครัฐที่ทวีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นในปัจจุบัน ก่อให้เกิดการตั้งคำถามถึงการพัฒนารอบแนวคิดเชิงทฤษฎีและแนวทางการปฏิบัติที่จะช่วย

ให้การบริหารงานภาครัฐสามารถ ก้าวข้ามข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของแนวคิดที่ได้รับยึดถือกันอยู่ในขณะนี้ไปได้

ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับจุดอ่อนของกรอบแนวคิดการบริหารรัฐกิจ (PA) และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) สะท้อนให้เห็นว่า กรอบแนวคิดดังกล่าวต่างก็ล้มเหลวในการทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการจัดบริการสาธารณะภายใต้บริบทของโลกในศตวรรษที่ 21 ที่มีความสลับซับซ้อนและแตกต่างหลากหลายของสังคม ทั้งในแง่การออกแบบบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการที่แตกต่างหลากหลายของผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม การจัดบริการสาธารณะด้วยวิธีการที่หลากหลายและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน รวมไปถึงการจัดการกิจการสาธารณะภายใต้บริบทแวดล้อมที่ยุ่งยากซับซ้อนขึ้น

กรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ (NPG) จึงก่อเกิดขึ้นบนฐานการดำรงอยู่ของกรอบแนวคิดการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม และกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และมีใช้กระบวนการทัศน์ใหม่ที่เข้ามาแทนที่กรอบแนวคิดที่ดำรงอยู่มาก่อนเหล่านั้นแต่ประการใด หากแต่เป็นเพียงเครื่องมือเชิงมนทัศน์อันหนึ่งที่สามารถช่วยขยายความเข้าใจของเราที่มีต่อมิติความสลับซับซ้อนที่ปรากฏรวมถึงช่วยเปิดมุมมองของเราให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงของวิถีการปฏิบัติงานของบุคลากรในภาครัฐปัจจุบันได้คมชัดยิ่งขึ้น

กรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ ครอบคลุมองค์การวิเคราะห์กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองในมิติต่าง ๆ อย่างหลากหลาย ประกอบด้วยมิติการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางสังคมและการเมือง (SocioWpolitical governance) มิติด้านกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Publicpolicy governance) มิติด้านการบริหารราชการ (Administrative governance) มิติกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยกลไกภายใต้ระบบสัญญา (Contract governance) และ มิติการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยเครือข่าย (Network governance) ในที่นี้คณะผู้วิจัยจะมุ่งกล่าวถึงสาระสำคัญของมิติการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่ายเป็นหลัก

การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย

การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองในมิติเครือข่าย มีหัวใจสำคัญอยู่ที่การทำงานของเครือข่าย ซึ่งเกิดจากการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่มีการจัดการตนเอง (SelfWorganizinginterWorganizational network) ดังจะเห็นได้จากการแสดงบทบาทของเครือข่ายในกระบวนการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ทั้งในกรณีที่มีหน่วยงานภาครัฐร่วมอยู่ในเครือข่ายด้วย และในกรณีเครือข่ายองค์กรที่มีการจัดการตนเองเหล่านั้นแสดงบทบาทในการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองโดยไม่มีหน่วยงานภาครัฐเข้ามาร่วม เครือข่ายของตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ ภายใต้กรอบการวิเคราะห์ในมิตินี้ แตกต่างจากกรอบการวิเคราะห์เครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ ในกรณีนี้ให้ความสนใจเครือข่ายของตัวแสดงที่มีบทบาท

ร่วมกันในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการจัดบริการสาธารณะเป็นการเฉพาะซึ่งต่างจากการศึกษาเครือข่ายนโยบาย (Policy network) ที่ให้ความสนใจในบทบาทของเครือข่ายของตัวแสดงที่มีบทบาทร่วมกันในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะ

กรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย พิจารณาบทบาทของรัฐในมิติที่แตกต่างออกไปจากแนวคิดการบริหารราชการแบบดั้งเดิม เนื่องจากตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองคือ การจัดการเพื่อเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงจากแต่ละภาคส่วนที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการแสดงบทบาทแตกต่างกันหลายหลาย นับตั้งแต่ตัวแสดงภาครัฐ องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรภาคประชาสังคมทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ รวมไปถึงองค์กรระหว่างประเทศ เกิดการประสานงานกันอย่างสอดคล้องและร่วมมือกันบทบาทของรัฐภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองจึงต้องปรับเปลี่ยนไปเนื่องจากบทบาทซึ่งแต่เดิมเคยมองกันว่าเป็นบทบาทที่ต้องจำกัดให้เป็นหน้าที่ ความรับผิดชอบของภาครัฐเท่านั้น เริ่มถูกมองว่าเป็นบทบาทหน้าที่ซึ่งตัวแสดงอื่น ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทำได้ เช่นเดียวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งแต่เดิมเคยมองกันว่าต้องจัดการแก้ไขโดยกลไกของภาครัฐเท่านั้นก็เปลี่ยนมาสู่การมองว่าตัวแสดงอื่น ๆ ในสังคมก็สามารถร่วมแสดงบทบาทในการจัดการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ด้วยเช่นกัน โดยภาครัฐมีหน้าที่ ดึงบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา และการสร้างโอกาสในการพัฒนาสังคมร่วมกันผ่านกลไกการประสานบทบาทระหว่างกันในรูปแบบเครือข่าย

ในแง่นี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองจึงเป็นกระบวนการที่ดำเนินการไปโดยผ่านการประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม สำหรับรูปแบบการประสานงานระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคม เพื่อร่วมกันดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ นั้นปรากฏในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเครือข่าย (Networks) ภาควิชาส่วน (Partnerships) และการเปิดเวทีปรึกษาหารือกันเพื่อจัดการประเด็นสาธารณะด้านต่าง ๆ (Deliberative forums) การประสานความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวเริ่มปรากฏขึ้นนับแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970 ภายหลังจากกระแสความเสื่อมถอยของรูปแบบการบริหารงานแบบรวมศูนย์ของภาครัฐโดยผ่านกลไกการสั่งการควบคุมตามลำดับชั้นในระบบราชการ และหันเหมาสู่ความนิยมในรูปแบบการบริหารงานภาครัฐบนฐานการมีส่วนร่วมของตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนภายใต้ความสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายอยู่ในระดับสถานะเท่าเทียมกัน

จุดมุ่งหมายสำคัญของการประสานความร่วมมือในรูปแบบเครือข่ายก็คือ การมุ่งให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมเจรจาต่อรองเพื่อหาจุดร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ ในสังคมโดยมีเป้าหมายเพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน การร่วมมือกันดำเนินกิจการสาธารณะภายใต้กลไกความสัมพันธ์ในรูปแบบเครือข่าย อาจเกิดขึ้นทั้งในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐระดับต่าง ๆ นับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นหรือนครไปจนถึงระดับภาค นอกจากนี้ ยังรวมถึงเครือข่ายประสานความร่วมมือแบบตัดข้ามระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ อาทิ ภาครัฐ องค์กรธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ด้วยเหตุนี้ตัวแสดง

ที่ปรากฏในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองในรูปแบบการประสานความร่วมมือผ่านเครือข่ายจึงมีที่มาจากหลากหลายภาคส่วนและหลายระดับด้วยกัน อาทิ สหภาพแรงงาน สมาคมการค้า บริษัท องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการทางสังคม รวมตลอดจนกลุ่มและองค์กรชุมชน

ภายใต้หลักการดังกล่าว กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง เป็นกระบวนการประสานงานและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งดำเนินไปภายใต้ผ่านเครือข่ายการประสานบทบาทระหว่างกันในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังนั้น การปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ดังปรากฏผ่านความร่วมมือรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การรวมตัวในรูปเครือข่าย (Networks) หรือในรูปภาคีหุ้นส่วน (Partnerships) จึงสะท้อนรูปแบบการประสานงาน (CoWordination) ระหว่างตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะหนึ่ง ๆ ร่วมกัน รวมถึงสะท้อนถึงรูปแบบการบริหารจัดการตนเองเพื่อจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะโดยตัวแสดง ในแต่ละภาคส่วน (SelfWgovernance) ไปพร้อมกันด้วย

การบริหารกิจการสาธารณะโดยอาศัยกลไกในรูปเครือข่าย นับเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองบนฐานการร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน ('Co'governance) กล่าวคือ เครือข่ายเป็นรูปแบบการสร้างความร่วมมือในลักษณะการแสดงบทบาทร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้บริบทความซับซ้อนของการพัฒนาและการจัดการประเด็นปัญหาด้านต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากตัวแสดงจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงจะสามารถดำเนินงานให้บรรลุผลได้ ในสภาวะการณ์ดังกล่าว การจัดการแก้ไขปัญหาในสังคมมิอาจกระทำได้โดยการรวมศูนย์การทำงานที่ภาครัฐฝ่ายเดียว หากแต่จำเป็นต้องอาศัยการขับเคลื่อนโดยการประสานงาน (CoWordination) และการแสดงบทบาทอย่างสอดรับซึ่งกันและกันระหว่างทุกภาคส่วน (Synchronization) รวมถึงการจัดการปัญหาสาธารณะโดยอาศัยการสร้างเครือข่ายความร่วมมือโดยไม่แบ่งแยกอาณาเขตบทบาทหน้าที่ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (PublicWprivate networks)

เครือข่ายจึงถือเป็นการจัดโครงสร้างสถาบันรูปแบบหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐและภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคม แต่กระนั้น เครือข่ายก็เป็นการจัดโครงสร้างสถาบันอย่างไม่เป็นทางการ เพราะเป็นการเข้าร่วมมือกันอย่างสมัครใจของภาคีสมาชิกมิใช่การจัดตั้งองค์กรตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบราชการกำหนด อย่างไรก็ตาม แม้เครือข่ายจะไม่ใช้องค์กรที่เป็นทางการแต่ก็ไม่ใช่อารวมตัวกันแบบชั่วคราวชั่วคราว หากอาจเป็นองค์กรที่มีความมั่นคงถาวรภายในระยะเวลาหนึ่ง เช่น เครือข่ายอาจทำงานไปจนกระทั่งกิจกรรมหรือโครงการที่ภาคีสมาชิกร่วมกันดำเนินการนั้นสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของการก่อตั้งเครือข่าย เป็นต้น

การทำงานในรูปเครือข่ายระหว่างองค์กร อาจปรากฏทั้งในรูปของเครือข่ายระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานในภาครัฐด้วยกัน หรือเครือข่ายระหว่างตัวแสดงนอกภาครัฐด้วยกันเอง ไม่ว่าจะ เป็นภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ทั้งนี้ กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมือง จึงให้ ความสำคัญกับการดำเนินกิจการสาธารณะผ่านเครือข่ายที่ตัดข้ามระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาสังคมในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง เครือข่ายจะเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการ ประสานงาน (Co-Ordination) เพื่อให้เกิดการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ และเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากร ร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่ายในนัยนี้จึงกล่าวได้ว่า เครือข่ายถือเป็นโครงสร้างการปกครอง รูปแบบหนึ่ง (Governing structure) ซึ่งสมาชิกในเครือข่ายร่วมกันออกแบบและสร้างขึ้นบนกรอบ ข้อตกลงร่วมกัน

เครือข่ายต่าง ๆ ในสังคมสามารถแสดงบทบาทได้ทั้งในเชิงต่อต้านและสนับสนุนการ ดำเนินงานของรัฐ กล่าวคือ เครือข่ายจำนวนมากมีศักยภาพในการร่วมกันต่อต้านขัดขวางการผลักดัน นโยบายสาธารณะของภาครัฐได้อย่างทรงพลัง ซึ่งส่งผลให้รัฐต้องเผชิญกับปัญหาด้านความสามารถใน การปกครองดูแลสังคม (Governability problems) ในทางกลับกัน เครือข่ายเหล่านั้นก็สามารถ สร้างพลังใน การร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพได้เช่นกัน หาก ภาครัฐมีการประสานงานปรึกษาหารือและเจรจาต่อรองกับเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ แต่ละด้าน ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับรูปแบบการทำงานจากการมุ่งเน้นการใช้อำนาจหน้าที่ สั่งการและควบคุมบังคับมาสู่การทำหน้าที่ ประสานการทำงานกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งต้อง อาศัยทักษะในเชิงการเจรจาต่อรองเพื่อหาจุดร่วมระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

บทบาทของภาครัฐภายใต้การเผชิญกับสิ่งท้าทายทั้งภายในและภายนอก จึงอยู่ที่การ กำกับทิศทางกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง ('Steering') ให้ดำเนินไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วม ของสังคมนั่นคือ รัฐมิได้มีบทบาทหน้าที่เพียงการใช้อำนาจปกครองเหนือสังคม หากแต่มีหน้าที่ดึง บทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคมให้เข้ามาร่วมกันขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา และการสร้างโอกาส ในการพัฒนาสังคมร่วมกัน เพราะกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินภารกิจของรัฐ มิใช่เพียงปัจเจกบุคคล หรือองค์กร แต่เป็นเครือข่ายหรือ "ระบบย่อย ๆ ของสังคม" (Societal subWsystems) นั่นคือ เครือข่ายของตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ ที่มีการจัดระบบจัดการดูแลตัวเอง มีการกำหนดทิศทางและ เป้าหมายในการดำเนินกิจกรรมของตนเองอย่างไรก็ดี การดำรงอยู่อย่างอิสระของเครือข่ายที่ประกอบ ขึ้นจากกลุ่มคนหรือองค์กรที่มีผลประโยชน์เฉพาะในด้านต่าง ๆ ร่วมกัน ก็ส่งผลให้การใช้อำนาจรัฐ ควบคุมจัดการเรื่องต่าง ๆ ในสังคมดำเนินไปด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น เนื่องจากเครือข่ายของตัว แสดงกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมนั้นเป็นระบบที่ดำรงอยู่ด้วยตัวเองและไม่ขึ้นต่อกลไกการควบคุมบังคับ บัญชาของภาครัฐ (AutoWpoetic) จึงทำให้การควบคุมแทรกแซงการทำงานของเครือข่ายเหล่านี้ เป็นได้ยากดังนั้น บทบาทของตัวแสดงภาครัฐในการบริหารกิจการบ้านเมือง จึงควรประกอบด้วยการ

ทำหน้าที่ 2 ระดับ คือ ระดับแรก เป็นการทำหน้าที่จัดการเครือข่าย (Network management) ซึ่งเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ อีกระดับหนึ่งคือ การทำหน้าที่วางกรอบกฎเกณฑ์กติกาการประสานความร่วมมือระหว่างเครือข่ายในภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นการจัดการเครือข่ายที่ดำเนินการโดยรัฐบาล (MetaWgovernance) เนื่องจากการจัดการเครือข่ายในเชิงโครงสร้างสถาบันซึ่งเกี่ยวข้องกับกรอบกติกาการปกครองและการบริหารกิจการบ้านเมือง

ในนัยนี้ บทบาทของภาครัฐในการบริหารกิจการบ้านเมือง ก็คือ การจัดการเครือข่าย (Networkmanagement) การปฏิบัติหน้าที่ ของบุคลากรภาครัฐในการจัดการเครือข่าย มิใช่การใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมสั่งการในฐานะที่อยู่เหนือกว่าเครือข่ายต่าง ๆ ในสังคม แต่อยู่ในตำแหน่งที่เสมอกัน เจ้าหน้าที่ภาครัฐมีบทบาทเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ มีการสร้างเครือข่ายเพื่อดำเนินงานด้านต่าง ๆ ภายใต้เป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐก็อาจเข้าไปร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายเหล่านั้นก็ได้ในแง่นี้ กลไกการทำงานแบบเครือข่ายของตัวแสดงในภาคสังคมและกลไกการทำงานแบบสั่งการตามลำดับชั้นของระบบราชการ จึงมิได้ดำรงอยู่หรือทำงานแยกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่อาจมีบางส่วนหรือบางจุดของกระบวนการทำงานที่กลไกการทำงานของทั้งสองระบบเข้ามาเกี่ยวพันหรือทับซ้อนซึ่งกันและกัน เช่น การประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างเครือข่ายแต่ละกลุ่มอาจจำเป็นต้องอาศัยบทบาทการทำงานของหน่วยงานราชการในการสร้างจุดเชื่อมโยงให้เกิดขึ้น ผ่านการวางกฎกติกาที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย การประสานให้ทุกฝ่ายร่วมลงนามสัญญากัน หรือการเอื้ออำนวยให้ทุกฝ่ายสามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ เป็นต้น การจัดการเครือข่ายจึงต้องอาศัยบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้ประสานการทำงานร่วมกัน (Coordinator)

คำจำกัดความและสาระสำคัญของ“เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง”

(Governancenetwork)

เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance network) หมายถึง "เครือข่าย" (Network) ที่มีลักษณะเฉพาะรูปแบบหนึ่ง ไม่ใช่เครือข่ายทั่ว ๆ ไปที่ปรากฏในสังคม อาทิ เครือข่ายการสื่อสารเครือข่ายทางสังคม เครือข่ายวิชาชีพ เครือข่ายผู้ก่อการร้าย เครือข่ายข้ามชาติ และหมายถึงรูปแบบเฉพาะรูปแบบหนึ่งของ “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance) ทั้งนี้ อาจสรุปลักษณะสำคัญของ “เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง” ในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก เครือข่ายความสัมพันธ์แนวราบที่มีรูปแบบชัดเจนแน่นอน ระหว่างตัวแสดงที่มีความเกี่ยวโยงพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependent) แต่ในขณะเดียวกันก็มีความเป็นเอกเทศในการแสดงบทบาทของตนเอง (Autonomous) กล่าวคือ ตัวแสดงประกอบด้วย ภาครัฐ (Public) ภาคเอกชน (Private)ภาคประชาสังคม (Semi-public) ตัวแสดงแต่ละภาคส่วน ต่างก็ต้องการพึ่งพาอาศัย (Dependent) ศักยภาพ และทรัพยากรของตัวแสดงอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น ตัวแสดง

ทางการเมือง เห็นว่าประเด็นนโยบายสาธารณะที่ต้นต้องการผลักดัน ต้องอาศัยบทบาทความร่วมมือของภาคส่วนอื่น ก็แสดงความจำเป็นในการจัดสรรทรัพยากรและศักยภาพของตนเอง ให้ตัวแสดงอื่น ๆ เข้ามาใช้ร่วมกัน ตัวแสดงแต่ละภาคส่วน ต่างก็มีความเป็นเอกเทศในการแสดงบทบาทของตนเอง (Operationally autonomous) ไม่มีฝ่ายใดอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการโดยตัวแสดงอื่น ไม่มีฝ่ายใดอยู่เหนือกว่าที่สั่งให้ฝ่ายอื่นคิดหรือกระทำการใด ๆ ได้

การมีความสัมพันธ์ในเชิงการพึ่งพาอาศัยบทบาทซึ่งกันและกัน (Interdependency) ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเป็นไปในแนวราบที่ทุกฝ่ายอยู่ในฐานะเสมอภาคเท่าเทียมกัน แม้ว่าตัวแสดงแต่ละฝ่ายจะมีอำนาจหน้าที่ (Authority) และทรัพยากรไม่เท่ากันก็ตาม แต่เมื่อต้องพึ่งพาอาศัยอีกฝ่ายก็ทำให้ไม่มีฝ่ายใดสามารถใช้อำนาจควบคุมแนวตั้งเหนือฝ่ายใดได้โดยไม่เสี่ยงต่อการทำลายเครือข่ายให้พังลง ทั้งนี้ การจัดสรรแบ่งปันแลกเปลี่ยนทรัพยากร ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม อาจเป็นไปในลักษณะไม่สมมาตร (Asymmetrical allocations) ก็ได้ หากตัวแสดงทุกฝ่ายเข้ามาร่วมแลกเปลี่ยนแบ่งปันกันอย่างสมัครใจ (Voluntary) และแต่ละฝ่ายมีอิสระที่จะถอนตัวออกจากการเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายได้ทุกเวลา

ประการที่สอง การปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดำเนินไปโดยผ่านการเจรจาต่อรอง ข้อตกลงร่วมกัน (Negotiations) กล่าวคือ การเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกัน มีองค์ประกอบคือ "การต่อรอง" (Bargain) เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันของแต่ละฝ่าย เพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายให้บรรลุผลสูงสุดและ "การปรึกษาหารือกัน" (Deliberation) เกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของแนวทางการประสานบทบาทซึ่งกันและกันในลักษณะต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การเรียนรู้ร่วมกัน และสร้างความเข้าใจร่วมกันของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตามการเจรจาปรึกษาหารือระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายหนึ่ง ๆ อาจไม่นำไปสู่ "ฉันทมติที่เป็นเอกฉันท์" (Unanimous consensus) เสมอไป หากการเจรจาอยู่ภายใต้บริบทที่ตัวแสดงแต่ละฝ่ายต่างต้องการใช้อำนาจแข่งขันต่อกันอย่างเข้มข้น (Power struggle) ซึ่งเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้ง และการเป็นปฏิปักษ์ในการทำงานร่วมกัน โดยส่วนใหญ่ "การปฏิบัติการร่วม" (Joint action) มักเกิดขึ้นบน "ความเห็นพ้องกันเท่าที่ทุกฝ่ายยอมรับได้" (Rough consensus) นั่นคือ ทุกฝ่ายยอมรับข้อเสนอในเรื่องหนึ่ง ๆ ร่วมกัน แม้ว่าแต่ละฝ่ายจะยังคงมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งไม่ลงรอยกันอยู่

ประการที่สาม การเจรจาหาข้อตกลงร่วมกันดำเนินไปภายใต้กรอบแนวความคิด (Imaginary framework) ความตระหนักรู้ (Cognitive) กรอบบรรทัดฐาน (Normative) และกรอบระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulative) ชุดหนึ่ง ๆ ที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน กล่าวคือ การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดจากการเข้ามาเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่ายหนึ่ง ๆ มิได้เกิดขึ้นใน "สุญญากาศเชิงสถาบัน" (Institutional vacuum) หรืออยู่นอกเหนือกรอบกฎเกณฑ์ใด ๆ เลย หากแต่การทำงานของเครือข่ายหนึ่ง ๆ ย่อมมี "กรอบการทำงานที่ชัดเจนแน่นอนชุดหนึ่ง"

(Institutionalize framework) เสมอ ทั้งนี้ กรอบการทำงานร่วมกันของเครือข่าย มิใช่เพียงการนำเอาระเบียบกฎเกณฑ์ที่แต่ละฝ่ายยึดถือปฏิบัติ มารวมกันให้เป็น กรอบกฎเกณฑ์ของเครือข่าย และก็มีใช่การหลอมรวมระเบียบกฎเกณฑ์ทั้งหมดให้เป็นชุดเดียวขึ้นมาใหม่ แต่เป็นการผสมผสานแนวความคิดต่าง ๆ (Ideas) มโนทัศน์ความเข้าใจ (Concepts) และข้อกำหนด(Rules) ที่แต่ละฝ่ายนำเสนอแลกเปลี่ยนกัน

กรอบการทำงานร่วมกันของเครือข่าย มีลักษณะสำคัญคือเป็นกรอบการดูแลจัดระเบียบที่ยึดถือร่วมกัน (Regulative aspect) กล่าวคือ มีกฎเกณฑ์ข้อกำหนด (Rules) มีการระบุบทบาทหน้าที่ (Roles) และขั้นตอนวิธีการทำงาน (Procedures) กรอบการทำงานร่วมกันของเครือข่าย จึงมีลักษณะเชิงคุณค่า(Normative aspect) นั่นคือ มีบรรทัดฐานการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน (Norms) มีชุดคุณค่าหรือค่านิยมในการทำงานร่วมกัน (Values) และมีเกณฑ์มาตรฐานในการปฏิบัติเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน (Standards) นอกจากนี้กรอบการทำงานร่วมกันของเครือข่าย ยังมีองค์ประกอบของ “การตระหนักรู้ร่วมกัน” (Cognitive element) คือ มีระบบการให้ความหมายชุดต่าง ๆ ร่วมกัน (Codes) มีกรอบมโนทัศน์ ในการอธิบายเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน (Concepts) และมีความรู้เฉพาะในเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน (Specializedknowledge) ดังนั้น กรอบการทำงานร่วมกัน จึงมีลักษณะของ “จินตกรรมร่วม” (imaginary aspect) คือมีการสร้างอัตลักษณ์ร่วมที่ทุกฝ่ายอ้างอิงตนเองร่วมกัน (Identities) มีอุดมคติร่วม (Ideologies) มีความหวังร่วมกัน (Common hopes)

ประการที่สี่ กระบวนการทำงานของเครือข่ายดำเนินไปโดยระบบการกำกับดูแลตนเอง (Selfregulating) มีความเป็นอิสระภายในขอบเขตที่จำกัดโดยหน่วยงานอื่น ๆ ภายนอก (External agencies) กล่าวคือ เครือข่ายมีความเป็นอิสระในการจัดระเบียบดูแลตนเองระดับหนึ่ง ไม่อยู่ภายใต้หรือเป็นส่วนหนึ่งของสายการควบคุมบังคับบัญชาใด ๆ ไม่ยอมเข้าไปอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของบทกฎหมาย (Law) และไม่ยอมอยู่ในกลไกการจัดระเบียบควบคุมของระบบตลาด (Market) เครือข่ายขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ หนึ่ง ๆ ภายใต้กรอบการกำกับดูแลตนเอง ซึ่งตั้งอยู่บนชุดความคิดของตนเอง (Ideas) ทรัพยากรของเครือข่าย (Resources) และการปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายที่มีพลวัต (Dynamic interactions)

ในขณะเดียวกัน ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก็อยู่ภายใต้ “กรอบการทำงานร่วมกัน” ที่เป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน การตระหนักรู้ และจิตนากรรมร่วม ซึ่งสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามการเจรจาต่อรองกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย ดังนั้น การทำงานของเครือข่ายหนึ่ง ๆ จึงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองและบริบทเชิงสถาบัน (Political and institutional environment) ซึ่งอาจส่งผลเอื้ออำนวยให้การกำกับดูแลตนเองของเครือข่ายดำเนินไปได้อย่างราบรื่น หรืออาจส่งผลจำกัดขีดความสามารถในการจัดการดูแลตนเองของเครือข่าย (Capacity for self-regulation)

ประการที่ห้า เป้าหมายการทำงานของเครือข่ายเป็นไปได้เพื่อก่อให้เกิดผลต่อประโยชน์สาธารณะ(Production of public purpose) กล่าวคือ การทำงานของเครือข่ายสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ของสาธารณะในมิติต่าง ๆ อาทิ วิสัยทัศน์ (Visions) ค่านิยม (Values) แผน (Plans) นโยบาย (Policies) และระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulations) ซึ่งต้องมุ่งสู่การก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม (General public) ตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่าย อาจเข้าไปมีบทบาทร่วมในกระบวนการเจรจาต่อรองทางการเมือง (Political negotiations) ได้ แต่มิใช่เพื่อผลักดันผลประโยชน์หรือเป้าหมายของตนเองหากต้องเป็นไปเพื่อแสดงบทบาทร่วมซึ่งให้เห็นถึงประเด็นปัญหาสาธารณะ และหนทางในการแก้ไขปัญหา สาธารณะที่เกิดขึ้น หรือเข้าไปผลักดันโอกาสในการพัฒนานโยบายสาธารณะใหม่ ๆ ในแง่นี้ เครือข่ายใด ๆ ก็ตามที่มีได้มีเป้าหมายในการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อก่อให้เกิด “ประโยชน์แก่สาธารณะโดยรวม” (Public purpose) ย่อมไม่อาจนับได้ว่าเป็น “เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance networks)

หากพิจารณารูปแบบของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง จะพบว่า เครือข่ายอาจปรากฏรูปแบบแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง บริบทเชิงสถาบัน และบริบทเชิงวาทกรรม (Discursive context) ที่เครือข่ายนั้น ๆ เกิดขึ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- เครือข่ายอาจเกิดจากการเข้ามาทำ “ข้อตกลงหลวม ๆ อย่างไม่เป็นทางการ” (Loose and informal contract) แต่บางเครือข่ายก็อาจทำข้อตกลงอย่างเคร่งครัดและเป็นทางการก็ได้ (Tight and formal)
- เครือข่ายอาจเกิดจากการประสานบทบาทความร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายในโครงสร้างองค์การเดียวกัน (Intraorganizational) หรือการประสานบทบาทความร่วมมือระหว่างตัวแสดงข้ามองค์กร (Interorganizational)
- เครือข่ายการก่อเกิดขึ้นด้วยตัวเองลำพัง (Self-grown) หรืออาจริเริ่มก่อตั้งโดยการส่งเสริมผลักดันโดยองค์กรอื่น (Initiate from above)
- เครือข่ายอาจมีลักษณะเปิดกว้างรับสมาชิกใหม่ ๆ (Open) หรืออาจเป็นเครือข่ายแบบปิดตัวเองต่อภายนอก (Closed)
- เครือข่ายอาจดำรงอยู่ในชั่วระยะเวลาที่ภารกิจบรรลุเป้าหมายแล้วสลายตัว (Short-lived) หรืออาจดำเนินงานต่อเนื่องยาวนานอย่างถาวร (Permanent)
- เครือข่ายอาจทำงานเฉพาะเจาะจงในบางเรื่อง (Sector-specific) หรืออาจทำงานในประเด็นต่าง ๆ ของสังคมอย่างกว้างขวาง (Society-wide scope)
- เครือข่ายอาจแสดงบทบาทเฉพาะในกระบวนการกำหนดนโยบาย (Formulation of policy) หรืออาจแสดงบทบาทเฉพาะในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)

ลักษณะเฉพาะของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง

เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance network) อาจพิจารณาได้ว่าเป็นกลไกขับเคลื่อนการบริหารกิจการบ้านเมืองอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งเป็นทางเลือกที่นอกเหนือจาก "กลไกภาครัฐ" (State) และ "กลไกตลาด" (Market) ลักษณะเฉพาะที่ทำให้เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองแตกต่างไปจากการทำงานของกลไกการควบคุมสั่งการตามลำดับชั้นจากบนลงล่างของภาครัฐ และกลไกการควบคุมจัดระเบียบผ่านการแข่งขันของระบบตลาด อาจสรุปได้ 3 ประการ คือ

ประการแรก ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ (Relation between the actors) กล่าวคือเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง มีลักษณะเป็น "ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีทุกภาคส่วนเป็นศูนย์กลาง" (Pluricentric governance system) ต่างจากระบบการบริหารงานภาครัฐที่มีศูนย์กลางหนึ่งเดียว (Unicentric system) คือ ตัวแสดงภาครัฐที่มีอำนาจกำกับควบคุมและจัดระเบียบต่าง ๆ ในสังคมและระบบเศรษฐกิจ การรวมศูนย์อำนาจรัฐเป็นสิ่งที่มิอาจปฏิเสธหรือโต้แย้งได้ อำนาจรัฐทำให้ตัวแสดงต่าง ๆ กลายเป็น "ผู้อยู่ใต้ปกครอง" (Subject) ได้รับการกำหนดสิทธิและพันธะหน้าที่ต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน

เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง ต่างจากระบบการจัดระเบียบและควบคุมกิจการสาธารณะต่าง ๆ ผ่านกลไกการแข่งขันของตลาด ซึ่งมีลักษณะหลายศูนย์กลาง (Multicentric system) เพราะระบบตลาดเปิดให้ตัวแสดงต่าง ๆ ที่ต่างมุ่งแข่งขันผลกีดกันปกป้องผลประโยชน์ของตน (Self-interested actors) จำนวนมากมายไม่จำกัด เข้ามาแข่งขันกันได้อย่างเสรีแต่ละฝ่ายจึงไม่มีเป้าหมายใด ๆ ร่วมกัน หรือไม่มีพันธะผูกพันใด ๆ ต่อกันเลย

ประการที่สอง กระบวนการตัดสินใจระหว่างตัวแสดง (Decision making) การตัดสินใจในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง แตกต่างจากการตัดสินใจในกลไกการบริหารงานภาครัฐ คือ ตัวแสดงในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองตัดสินใจบนตรรกะความเป็นเหตุเป็นผลที่สะท้อนมุมมองความคิดของทุกฝ่าย (Reflexive rationality) ในขณะที่การตัดสินใจในการบริหารงานภาครัฐ ตั้งอยู่บนการตรรกะความเป็นเหตุเป็นผลภายใต้สาระสำคัญของระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับในการปกครองของรัฐ (Substantial rationality) กล่าวคือ กลไกการตัดสินใจสั่งการใด ๆ ของภาครัฐ ย่อมมุ่งหมายที่จะแปรสาระสำคัญในค่านิยมทางการเมืองของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นรูปธรรมอย่างละเอียดผ่านตัวบทกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการนำไปบังคับใช้ต่อสาธารณชนเป็นการทั่วไปการตัดสินใจในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง แตกต่างจากการตัดสินใจในกลไกการแข่งขันในระบบตลาด คือ การตัดสินใจภายใต้กลไกการแข่งขันในระบบตลาดตั้งอยู่บนตรรกะความเป็นเหตุ เป็นผลที่กำหนดโดยขั้นตอนกระบวนการที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน (Procedural rationality) นั่นคือการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการการแข่งขันที่เปิดกว้างเสรี จะก่อให้เกิดพลัง

ขับเคลื่อนกลไกตลาดในลักษณะ “มือที่มองไม่เห็น” (Invisible hand) อันจะนำไปสู่การจัดสรรสินค้าและบริการต่าง ๆ ในจุดที่เหมาะสมที่สุด

การตัดสินใจ และการจัดระเบียบดูแลการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดำเนินไปในลักษณะ “การปฏิสัมพันธ์ในเชิงการสะท้อนความคิดความต้องการระหว่างกัน” (Reflexive interaction) ซึ่งเกิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการเจรจาหรือต่อรองระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน ที่ดำเนินต่อไปเนื่องอยู่ตลอดตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนเข้ามาร่วมเจรจาหรือกันด้วยเงื่อนไขที่ทุกฝ่ายต้องพึ่งพาอาศัยบทบาทของฝ่ายอื่น ๆ (Interdependencies) เป้าหมายก็เพื่อหาข้อยุติในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน (Joint decisions) และหาทางออกในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทร่วมกัน (Collective solutions) แม้ว่าตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนเหล่านั้น จะมีผลประโยชน์หรือความต้องการของตนเอง หรือมีแนวคิดและมุมมองในประเด็นต่าง ๆ ที่แตกต่างหรือขัดแย้งกันอยู่ก็ตาม

ประการที่สาม การนำผลการตัดสินใจที่เป็นผลจากการเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกันไปปฏิบัติกล่าวคือ ในระบบการบริหารงานภาครัฐ ตัวแสดงต่าง ๆ ผูกพันตนเองในการยอมปฏิบัติตามผลการตัดสินใจในเชิงการสั่งการบังคับควบคุมของรัฐ เนื่องจากอยู่ภายใต้กลไกการบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐส่วนในระบบการแข่งขันตามกลไกตลาด ตัวแสดงต่าง ๆ ยอมผูกพันตนเองในการยอมรับผลการตัดสินใจร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่แข่งขันกัน เพราะความกลัวการพ่ายแพ้สูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับการอยู่ในตลาดในเครือข่าย

การบริหารกิจการบ้านเมืองตัวแสดงต่าง ๆ ผูกพันตนเองในการยอมรับปฏิบัติตามผลการตัดสินใจร่วมกัน เนื่องจากเครือข่ายได้ก่อให้เกิด “ความไว้วางใจซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย” (Generalized trust) และ “พันธะผูกพันทางการเมืองที่ทุกฝ่ายมีต่อกัน” Political obligation) ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะดำรงอยู่อย่างเหนียวแน่นมั่นคงยาวนานเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับระเบียบกฎเกณฑ์การควบคุมดูแลตนเอง และบรรทัดฐานค่านิยมที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้นและยึดถือปฏิบัติร่วมกัน (Self-constituted rules and norms)

เมื่อกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง ปรากฏในหลายรูปแบบ คือ กลไกรัฐ (State) กลไกตลาด (Market) และกลไกเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance network) ดังนั้น การจัดการปกครองของสังคมก็ย่อมสามารถอาศัยทางเลือกต่าง ๆ ดังกล่าวได้ หรืออาจนำกลไกการประสานการทำงาน (Modes of coordination) แต่ละรูปแบบดังกล่าวมาผสมผสานเข้าด้วยกันอย่างลงตัวในทางปฏิบัติได้ขึ้นอยู่กับลักษณะของประเด็นภารกิจสาธารณะ หรือปัญหาเชิงนโยบายที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องเผชิญ เนื่องจากกลไกแต่ละรูปแบบต่างก็มีจุดแข็งและจุดอ่อนของตัวเองในลักษณะแตกต่างกันไป

เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง มีข้อดีในบริบทปัจจุบัน คือ เป็นกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีประสิทธิภาพ (Efficient governance) เพราะเหมาะสมสำหรับการจัดการประเด็นปัญหานโยบายสาธารณะที่มีความสลับซับซ้อน ไม่แน่นอน และตั้งอยู่บนความขัดแย้งของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งภาครัฐหรือภาคเอกชนไม่อาจจัดการแก้ไขให้บรรลุได้โดยลำพังฝ่ายเดียว เช่น การเลือกแก้ปัญหาย่างหนึ่งกลับไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาใหม่ ๆ ตามมา สุดท้ายก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาเดิมได้ และยังเพิ่มปัญหาให้ยุ่งยากขึ้นอีก เป็นต้น

จุดแข็งของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง

จุดแข็ง 4 ประการ ที่ทำให้เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองมี “ประสิทธิภาพ” กว่ากลไกรูปแบบอื่น ๆ มีดังนี้

ประการแรก ความสามารถในการบริหารกิจการบ้านเมืองในเชิงรุก กล่าวคือ ตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ภายในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง สามารถร่วมกันระบุประเด็นปัญหา นโยบายในมิติต่าง ๆ อย่างรอบด้าน และสามารถชี้ให้เห็นถึงช่องทางโอกาสในการป้องกัน และทางออกในการจัดการรับมือปัญหาล่วงหน้าได้ตั้งแต่แรกทีประเด็นปัญหาเริ่มปรากฏ นอกจากนี้ตัวแสดงในเครือข่ายยังสามารถร่วมกันวางแนวทางการดำเนินการเพื่อจัดการแก้ไขปัญหานั้น ๆ ด้วยวิธีการที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัว สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการให้สอดคล้องกับบริบทเงื่อนไขของปัญหาที่มีลักษณะซับซ้อนและหลากหลายไปตามสถานการณ์

ประการที่สอง ความสามารถในการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องสาธารณะต่าง ๆ ได้ อย่างรอบคอบ กล่าวคือ เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง เป็นเครื่องมือสำคัญในการระดมรวบรวมข้อมูล องค์ความรู้และการเฝ้าปัญหาในมุมมองต่าง ๆ จากตัวแสดงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะส่งผลให้การตัดสินใจร่วมกัน มีความรอบคอบรัดกุมมากที่สุด เพราะตัวแสดงแต่ละภาคส่วนต่างก็มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาสาธารณะ หรือการบริหารกิจการสาธารณะในมิติที่แตกต่างกันออกไป เมื่อตัวแสดงเหล่านั้นนำความรู้ที่ตนเองมีอยู่มาหลอมรวมกันเข้า ก็ย่อมทำให้เกิดทางเลือกการตัดสินใจที่ชาญฉลาดในแง่ที่เป็นการตัดสินใจที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติให้เกิดผลตรงตามเป้าหมายมากที่สุด

ประการที่สาม ความสามารถในการสร้างความเห็นพ้องต้องกันระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง เป็นกลไกการทำงานที่ดำเนินไปบนการสร้าง ความเห็นพ้องต้องกันหรือฉันทามติร่วมของทุกฝ่าย หรืออย่างน้อยที่สุด ก็ทำให้ตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนที่มีความขัดแย้งกันอยู่สามารถเข้ามาร่วมมือกันได้ อีกนัยหนึ่งคือ แปรเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นความร่วมมือได้เนื่องจากสมาชิกในเครือข่ายจะร่วมกันสร้าง “ตรรกะเกี่ยวกับความเหมาะสม” (Logic of appropriateness) ของตนเองขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อยึดถือร่วมกันในการควบคุม

กำกับกระบวนการเจรจาหรือต่อรองการสร้างข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้แม้จะไม่เห็นด้วยทั้งหมด รวมไปถึงการจัดการแก้ไขความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานร่วมกัน

ประการสุดท้าย ความสามารถในการลดความเสี่ยงในการต่อต้านการนำผลการตัดสินใจในนโยบายหรือประเด็นสาธารณะไปปฏิบัติ กล่าวคือ หากตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือได้รับผลทางใดทางหนึ่งจากนโยบายหรือประเด็นปัญหาสาธารณะหนึ่ง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทร่วม ในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ แล้ว ตัวแสดงเหล่านั้นย่อมแนวโน้มจะเกิดความรู้สึกสำนึกรับผิดชอบร่วมต่อการตัดสินใจที่เกิดขึ้น และมีความสำนึกในความเป็นเจ้าของร่วมในการผลักดันสนับสนุนกระบวนการการนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติแทนที่จะขัดขวาง

ปัจจัยที่มีผลต่อเสถียรภาพและยั่งยืนของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การทำงานของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองมีเสถียรภาพก็คือ การมีระบบการบริหารจัดการเครือข่าย (Matagovernance) ที่เหมาะสมเพื่อช่วยป้องกันปัญหาอุปสรรค ทั้งจากภายนอกและภายใน ซึ่งอาจรบกวนหรือส่งผลกระทบต่อความราบรื่นในการทำงานของเครือข่ายได้เนื่องจากเครือข่ายที่มีการทำงานอย่างราบรื่นและมีเสถียรภาพ มิได้หมายความว่า จะนำไปสู่ผลดีเสมอไป เพราะบางกรณีการทำงานของเครือข่ายอาจก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ได้เช่นกัน เช่น การตัดสินใจหรือการขับเคลื่อนประเด็นนโยบายสาธารณะหรือการบริหารกิจการสาธารณะไปในทิศทางที่ต้องการกลับกลายเป็นทางเลือกที่ปิดกั้นข้อเสนอหรือแนวคิดริเริ่มทางเลือกนโยบายใหม่ ๆ เสียเอง หรือในบางกรณีเครือข่ายอาจผลกระทบด้านต้นทุนในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่ตนตัดสินใจกำหนดขึ้นไปให้ตัวแสดงอื่น ๆ ที่มีได้อยู่ในเครือข่ายแบกรับแทนด้วยเหตุผลว่าเป็นนโยบายสาธารณะเป็นต้น ด้วยเหตุนี้รัฐบาลและองค์กรทางการเมืองอื่น ๆ อาจจำเป็นต้องมีบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่ในการผลักดันทิศทางการแสดงบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่ายให้เหมาะสมและเกิดผลดีต่อสาธารณะ เช่น การส่งเสริมการสร้างองค์ประกอบที่เหมาะสม การผลักดันสนับสนุนแนวความคิดความเข้าใจการสร้างแรงจูงใจแก่ตัวแสดงต่าง ๆ เป็นต้น

นอกเหนือจากปัจจัยด้านการมีระบบการบริหารจัดการเครือข่ายดังกล่าวข้างต้นแล้ว เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองจะสามารถทำงานได้อย่างราบรื่น ยังจำเป็นต้องมีความสามารถในการจัดการรับมือกับปัจจัยที่บั่นทอนการทำงานร่วมกันอีกด้วยไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของตัวแสดงภายในเครือข่าย การมีข้อขัดแย้งหรือปมปัญหาตึงเครียดภายในเครือข่าย ซึ่งถูกเพิกเฉยและปล่อยไว้โดยไม่ได้รับการจัดการแก้ไข การมีภาวะผู้นำที่อ่อนแอและทำงานอย่างไร้ประสิทธิภาพ ทำให้เครือข่ายไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้ การมีความรู้สึกไม่พอใจหรือคับข้องใจในหมู่สมาชิกเครือข่าย เนื่องจากการทำงานร่วมกันไม่ปรากฏผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรมหรือเกิดผลที่ไม่ชัดเจนตามที่คาดไว้ ตลอดจนเหตุการณ์หรือสถานการณ์ภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการ

นโยบายสาธารณะ ซึ่งเครือข่ายกำลังขับเคลื่อนร่วมกันอยู่ในขณะนั้น ผลก็คือ การทำงานของเครือข่ายไม่มีเสถียรภาพไม่สามารถทำงานอย่างได้ผล เครือข่ายกลายเป็นเพียงการมาชุมนุมพูดคุยแลกเปลี่ยนที่ไม่เกิดผลใด ๆ

มิติการศึกษาเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองบนฐานของการเจรจาข้อตกลงร่วมกันหลายฝ่าย (Negotiated governance) เป็นแนวคิดที่ปรากฏในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ท่ามกลางการโต้แย้งเชิงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับแนวทางการบริหารกิจการต่าง ๆ ในสังคม (Societal governance) ระหว่างการกำกับโดยรัฐ และการกำกับโดยตลาด การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยการเจรจาข้อตกลงร่วมกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เป็นรูปแบบการบริหารกิจการในสังคมแบบใหม่อีกทางหนึ่งที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการผูกขาดรวมศูนย์ บทบาทของภาครัฐกับการเปิดเสรีภายใต้กลไกตลาด โดยหันมาให้ความสำคัญกับการสร้างพื้นที่สำหรับเปิดให้ตัวแสดงทุกภาคส่วนเข้ามามีบทบาทร่วมกัน ซึ่งปรากฏผ่านการประสานความร่วมมือในลักษณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างภาคีหุ้นส่วนภาครัฐเอกชน (Public-private partnerships) การสร้างพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic alliances) การสร้างกลุ่มสานเสวนาหรือแลกเปลี่ยน (Dialogue groups) การเข้าไปร่วมกันทำหน้าที่คณะกรรมการที่ปรึกษาต่าง ๆ (Consultative committees) รวมไปถึงการสร้างเครือข่ายประสานความร่วมมือระหว่างองค์กร (Interorganizational networks)

ในขณะเดียวกัน กระแสความสนใจแควดวงวิชาการได้หันเหจากการศึกษาทางเลือกระหว่าง “การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยรัฐ” กับ “การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยกลไกตลาด” มาสู่การให้ความสนใจศึกษาบทบาท หน้าทีและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำงานของ “เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governancenetworks) ที่ปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอธิบายปรากฏการณ์ที่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการบริหารกิจการสาธารณะ (Public governance) มิได้ขับเคลื่อนไปภายใต้กลไกของสถาบันทางการเมือง และระบบบริหารงานภาครัฐหรือราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป หากแต่ดำเนินไปภายใต้การปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง (Interactive forms of governance) ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาทของตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

การเปลี่ยนแปลงบทบาทของตัวแสดงภาครัฐ

แม้เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองจะทวีบทบาทมากขึ้น แต่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีได้ “กลวงเปล่า” (Hollowed out) แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐที่เคยมีมา ก็ยังคงทำงานต่อไป หากแต่การทำงานในอำนาจหน้าที่ของภาครัฐได้รับการเพิ่มศักยภาพใหม่ ๆ มากขึ้นกล่าวคือ “รัฐ” ยังคงมีบทบาทหลักในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้ง

ในระดับท้องถิ่นระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ หากแต่รัฐอยู่ในภาวะปรับเปลี่ยนบทบาทในการควบคุมปกครองให้น้อยลง ('De-governmentalized') กล่าวคือ ภาครัฐไม่สามารถ “ผูกขาด” บทบาทในการปกครองควบคุมการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่และความกินดีอยู่ดี (General well-being) ของประชาชนได้อย่างที่เคยทำมาในอดีตอีกต่อไป

ผลที่ตามมาก็คือ แนวความคิดความเข้าใจว่าด้วย “รัฐมีอำนาจสูงสุด” (Sovereign state) ในการควบคุมปกครองสังคมในความสัมพันธ์จากบนลงล่าง ผ่านการกำหนดแผนพัฒนาระดับมหภาคครอบคลุม ในทุก ๆ เรื่อง การดำเนินโครงการตามแผนงานที่กำหนดไว้ รวมถึงการออกระเบียบกฎหมายเพื่อกำกับควบคุมในทุกเรื่อง กลายเป็นความเข้าใจที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์จริงอีกต่อไป มุมมองความคิดความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการปกครองสังคม จึงถูกแทนที่ด้วยแนวคิดใหม่ ๆ นั่นคือ การมองว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองดำเนินไปภายใต้แก่นการขับเคลื่อนหลากหลายส่วน (Pluricentric governance) ซึ่งตั้งอยู่บนความสัมพันธ์แบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) การเจรจาหาข้อตกลงร่วม (Negotiation) และความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust)

มุมมองต่อบทบาทของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปภายใต้บริบทการทวีบทบาทและความสัมพันธ์ของเครือข่ายระหว่างตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ ส่งผลให้มิติการศึกษาบทบาทของรัฐในแวดวงวิชาการบริหารรัฐกิจเปลี่ยนแปลงไปสู่มุมมองใหม่ ๆ โดยเฉพาะการมองว่า ในการดำเนินกิจการสาธารณะภายใต้บริบทใหม่ ภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับตัว ทั้งในแง่การจัดโครงสร้างการบริหารงานชุดใหม่เปลี่ยนแปลงทั้งเงื่อนไขและวิธีการในการบริหารจัดการที่ไปไกลกว่าการแสดงบทบาทของรัฐโดยอาศัยกลไกการสั่งการจากบนลงล่างแบบราชการ หรือกลไกการเปิดให้มีการแข่งขันกันตามความคิดเรื่องกลไกตลาดมาสู่การบริหารจัดการในรูปของเครือข่ายที่ซ้อนทับและตัดข้ามเส้นแบ่งที่แยกบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ออกจากกันเด็ดขาดชัดเจน

การศึกษารูปแบบของรัฐในการบริหารกิจการบ้านเมืองจึงหันมาให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์กระบวนการบริหารจัดการในรูปของเครือข่ายที่ปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะต่างๆ ซึ่งครอบคลุมบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐภายใต้บริบททางสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายความสลับซับซ้อนและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรอบด้านในแง่การบริหารจัดการในภาครัฐจึงมิได้หมายถึงการนำตัวแบบการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาใช้กับการบริหารจัดการภาครัฐเท่านั้นแต่ยังหมายถึงการเปิดกว้างให้ภาคสังคมเข้ามามีบทบาทในกระบวนการบริหารจัดการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับประเทศและระดับโลกโดยอาศัยกลไกการบริหารจัดการแบบเครือข่ายเป็นการบริหารจัดการผ่านการร่วมมือของบุคคลหลายฝ่ายหลายองค์กรและหลายสถาบัน เพื่อดูแลผลประโยชน์สาธารณะเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทีม การจัดระบบของตนเอง

ทำงานบนฐานของความไว้วางใจการร่วมมือประสานงานและการปรับตัวเข้าหากันมากกว่าการสั่งการหรือการแข่งขัน

การเปิดให้ตัวแสดงภาคส่วนอื่นเข้ามาปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงภาครัฐในการบริหารจัดการภาคสาธารณะมากขึ้นนั้นแสดงให้เห็นว่าภาครัฐเริ่มตระหนักมากขึ้นถึงขีดจำกัดของกลไกการปกครอง ที่ต้องอยู่บนการควบคุมและสั่งการโดยอำนาจรัฐฝ่ายเดียวในแบบเดิม (Public command-and-control) อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงการปรับตัวของภาครัฐในการตอบสนองต่อปัญหาต่าง ๆ ในสังคมซึ่งต้องอาศัยกลไกและเครื่องมือการจัดการที่มีรูปแบบวิธีการหลากหลายกว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าเดิมกล่าวคือ ในขณะที่ภาครัฐมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพการบริหารจัดการภาคสาธารณะที่เปลี่ยนแปลงไปบทบาทของตัวแสดงในภาคส่วนอื่นของสังคมก็มีการพัฒนาและปรับตัวด้วยเช่นกัน

ในกรณีตัวแสดงในภาคประชาสังคม (Third sector/civil society) การเปลี่ยนแปลงปรากฏให้เห็นได้จากการขยายบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ทั้งในแง่การขยายขอบเขตการดำเนินภารกิจให้กว้างขึ้นเดิมและการขยายบทบาทไปสู่การดำเนินกิจกรรมใหม่ๆที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะส่วนชุมชนท้องถิ่นก็เริ่มเข้ามามีบทบาทในการริเริ่ม และผลักดันประเด็นการพัฒนาและการจัดการปัญหาสาธารณะในพื้นที่ตนเองมากขึ้นสำหรับองค์กรภาคธุรกิจเอกชนนั้นก็เริ่มตระหนักถึงบทบาทของตนในการแสดงความรับผิดชอบด้านต่าง ๆ ต่อสังคมมากยิ่งขึ้น (Social responsibilities) เช่นการรับผิดชอบต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมการเปิดให้ผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการพัฒนาสินค้าและบริการรวมถึงการส่งเสริมการจ้างงานในพื้นที่ เป็นต้น

การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตัวแสดงภาคส่วนอื่น ๆ

เมื่อมุมมองเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองในบริบทใหม่ตั้งอยู่บนการมองว่าเส้นแบ่งของภาครัฐภาคเอกชนและภาคสังคมเกิดความพร่ามัวไม่ชัดเจนเนื่องจากการบริหารจัดการที่มีปฏิสัมพันธ์กับหลายฝ่ายดังนั้นประเด็นสำคัญของการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยผ่านเครือข่ายจึงมีได้อยู่ที่มิติโครงสร้างหรือบทบาทหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะหากแต่อยู่ที่การมุ่งวิเคราะห์ “ปฏิสัมพันธ์” ที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐและตัวแสดงในภาคส่วนอื่นของสังคมการวิเคราะห์มิติการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว มีความสำคัญยิ่งเนื่องจากเป็นการศึกษาที่สอดคล้องกับทิศทาง การเปลี่ยนแปลงของสังคมอันเป็นแนวโน้มในระยะยาวนั้นคือในขณะที่สังคมมีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ระหว่างตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ (Differentiation) ในอีกด้านหนึ่งก็จะมี ความพยายามบูรณาการบทบาทระหว่างตัวแสดงเหล่านั้นเข้าด้วยกัน (Integration) ผลที่ตามมาจากกระบวนการดังกล่าวก็คือห่วงโซ่หรือสายสัมพันธ์เชื่อมโยงในเชิงพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคมนั้นขยายออกไป (Chains of interdependence) หรือกล่าวอีกอย่างคือสายการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคมนั้นขยายยาวขึ้น (Chains of interaction)

ในแง่นี้การศึกษากระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองจึงควรให้ความสนใจในการวิเคราะห์ห่วงโซ่หรือสายการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคมซึ่งเริ่มถูกทำให้มีความเป็นสถาบันยิ่งขึ้นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลากหลายระดับ (Multilevel) และระหว่างตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วน (Multisectorial dimensions) เพราะเมื่อความยาวของสายการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในสังคมขยายออกไปก็ทำให้จำนวนตัวแสดงหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการนั้น ๆ เพิ่มจำนวนขึ้นตามไปด้วยในขณะที่เดียวกันจำนวนตัวแสดงที่เพิ่มขึ้นก็ส่งผลให้กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเหล่านั้นเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วยการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงจากภาคส่วนต่าง ๆ หรือจากระดับต่าง ๆ ที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นส่งผลให้เส้นแบ่งแยกระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเริ่มพร่ามัวยิ่งขึ้นและทำให้ไม่อาจระบุได้ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นผลประโยชน์ของสาธารณะหรือผลประโยชน์ของเอกชนเพราะทุกฝ่ายต่างได้รับประโยชน์ร่วมกัน

สำหรับแนวทางการศึกษากระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยผ่านการวิเคราะห์รูปแบบการบริหารการปกครองในเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับสังคม (Interactive social-political forms of governing) ตั้งอยู่บนการมองว่าการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ถือเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่ง (Interaction as social phenomena) การปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในกระบวนการบริหารงานของหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ ซึ่งปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ มีลักษณะเฉพาะคือเป็นการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในมิติทางสังคมและการเมืองควบคู่กันไป (Social-political interactions) เนื่องจากเป็นการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ซึ่งไม่มีการแบ่งแยกระหว่างบทบาทของภาครัฐและภาคสังคมอย่างเด็ดขาดจากกัน

การจัดการตนเองในภาคสังคม

เครือข่ายในฐานะกลไกการจัดการตนเองของภาคสังคมเกิดขึ้นจากการเข้ามาประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรจากภาคส่วนต่าง ๆ เครือข่ายจะเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการประสานงาน (Co-ordination) และเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิกที่เข้ามาประสานความร่วมมือกันในขั้นนี้จึงกล่าวได้ว่าเครือข่ายถือเป็นโครงสร้างการปกครองรูปแบบหนึ่ง (Governing structure) ซึ่งสมาชิกในเครือข่ายร่วมกันออกแบบและสร้างขึ้นบนกรอบข้อตกลงร่วมกันเครือข่ายการบริหารจัดการภารกิจสาธารณะหนึ่ง ๆ จะมีองค์ประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ

ประการแรก เครือข่ายต้องเกิดขึ้นจากการพึ่งพาอาศัยและเชื่อมโยงการทำงานซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในเครือข่าย (Interdependence) ซึ่งเป็นการประสานความร่วมมือการพึ่งพาอาศัยและทำงานร่วมกันโดยไม่มีการแบ่งแยกระหว่างภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาสังคมอย่างชัดเจนตายตัว

ประการที่สอง การทำงานของเครือข่ายต้องดำเนินไปโดยกระบวนการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรภาคีสมาชิกทุกฝ่ายการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเครือข่ายต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

เป็นกระบวนการที่ผลักดันโดยความจำเป็นในการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกันรวมถึงความต้องการเข้ามาเจรจาต่อรองกันเพื่อแสวงหาแนวทางการทำงานร่วมกันอันจะนำไปสู่การบรรลุประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายร่วมของทุกฝ่าย (Reciprocity)

ประการที่สาม กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกในเครือข่ายต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกาข้อกำหนดและกฎเกณฑ์ซึ่งภาคีสมาชิกทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้นบนฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกันและเป็นผลจากการเจรจาหรือเพื่อหาข้อตกลงร่วมที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องตรงกันบนพื้นฐานความสัมพันธ์ในฐานะพันธมิตรระหว่างกัน (Diplomacy)

ประการสุดท้าย เครือข่ายต้องมีความเป็นอิสระในการทำงานของตนเองในระดับหนึ่งนั่นคือกระบวนการบริหารจัดการโดยสถาบันเครือข่ายที่มีใช้รัฐต้องไม่อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมสั่งการของภาครัฐ (Independence) แต่มีระบบบริหารจัดการของตนเอง (Self-organizing) มีการจัดระบบการควบคุมดูแลสมาชิกในเครือข่ายของตนเอง (Self-governing) มีการวางนโยบายการทำงานตลอดจนสร้างปัจจัยแวดล้อมในการบริหารจัดการที่เหมาะสมด้วยตนเอง

โครงสร้างและกลไกการทำงานร่วมกัน

สำหรับแนวทางการศึกษากระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองผ่านเครือข่ายในมิติการจัดโครงสร้างและกลไกการทำงานร่วมกันสามารถวิเคราะห์ได้โดยอาศัยกรอบทฤษฎีต่าง ๆ ตัวอย่างเช่นกรอบการวิเคราะห์การตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational choice) ซึ่งชี้ว่าการเข้ามาร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในรูปเครือข่ายนั้นแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในโครงสร้างการปกครองของรัฐเนื่องจากแนวคิดนี้มองว่าเครือข่ายนโยบายก็คือการจัดวางโครงสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองรูปแบบเฉพาะอีกรูปแบบหนึ่ง (Structural arrangement) ซึ่งเป็นกลไกที่มีเป้าหมายเพื่อจัดการปัญหาในการบริหารนโยบายสาธารณะเครือข่ายที่เกิดจากตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงเป็นโครงสร้างบริหารจัดการที่ตั้งอยู่บนการหันหน้าเข้ามามีมือร่วมกันของตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาสังคม

การวิเคราะห์กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่ายผ่านมิติการจัดโครงสร้างและกลไกเชิงสถาบันจึงมุ่งเน้นการอธิบายการทำงานของเครือข่ายหนึ่ง ๆ ซึ่งดำเนินไปโดยอาศัยกลไกการสื่อสารระหว่างภาคีเครือข่ายผ่านช่องทางต่าง ๆ กลไกการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันกลไกการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์และทักษะความเชี่ยวชาญของแต่ละฝ่ายอันเป็นประโยชน์ต่อการทำงานร่วมกันกลไกการสร้างควมไว้วางใจกันรวมทั้งการแบ่งปันทรัพยากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบายสาธารณะที่เครือข่ายผลักดันอยู่หากพิจารณามิติการตัดสินใจในเครือข่ายหนึ่ง ๆ จะพบว่าแต่ละเครือข่ายจะมี “ตรรกะในการประสานความร่วมมือกัน” (Integrative logic) ของตนเองชุดหนึ่งซึ่งภาคีสมาชิกยึดถือร่วมกันจะปรากฏให้เห็นผ่านกฎกติกาการตัดสินใจชุดหนึ่ง ๆ ที่เป็น

ตัวกำหนดรูปแบบการเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อตกลงในการตัดสินใจสุดท้ายร่วมกันในหมู่สมาชิก เครือข่าย

กล่าวโดยสรุปว่าการวิเคราะห์กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองในมิติการจัด โครงสร้างและกลไกการทำงานช่วยชี้ให้เห็นว่าเครือข่ายเป็นการจัดโครงสร้างสถาบันรูปแบบหนึ่งซึ่ง เกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐและภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมเครือข่ายจึง เป็นการจัดโครงสร้างสถาบันอย่างไม่เป็นทางการเพราะเป็นการเข้ามาร่วมมือกันอย่างสมัครใจของ ภาคีสมาชิกมิใช่การจัดองค์กรตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบราชการกำหนดอย่างไรก็ตามแม้เครือข่าย จะไม่ใช่องค์กรที่เป็นทางการแต่ก็มิใช่การรวมตัวกันแบบชั่วคราวหรือเป็นองค์กรที่มความ มั่นคงถาวรภายในระยะเวลาหนึ่งเช่นเครือข่ายอาจทำงานไปจนกระทั่งกิจกรรมหรือโครงการที่ภาคี สมาชิกร่วมกันดำเนินการนั้นสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของการก่อตั้งเครือข่ายเป็นต้นสำหรับการ ทำงานของเครือข่ายนั้นดำเนินไปบนกฎเกณฑ์กติกาและระเบียบปฏิบัติที่ภาคีสมาชิกของเครือข่ายได้ ร่วมกันกำหนดขึ้นเครือข่ายทำงานโดยอาศัยกลไกการประสานความร่วมมือแนวราบระหว่างภาคี สมาชิกโดยมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันเป็นปัจจัยที่ทำให้กลไกการทำงานร่วมกันดำเนินไปได้อย่าง ราบรื่น

กรอบการศึกษาเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนคำถามหลัก ใน 4 ประเด็นได้แก่

- 1) ประเด็นเกี่ยวกับพลวัตของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง (Dynamics)
- 2) ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขความสำเร็จและล้มเหลวในการทำงานของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง (Conditions)
- 3) ประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบ (Forms) และการทำงาน (Functions) ของกลไกการกำกับ ดูแลการทำงานของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง (Metagovernance)
- 4) ประเด็นเกี่ยวกับนัยความเป็นประชาธิปไตยของเครือข่ายการบริหารกิจการ บ้านเมือง(Democratic implications) ภายใต้กรอบการศึกษาเพื่อตอบคำถามในประเด็นหลัก ดังกล่าวการศึกษาเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองจึงมักครอบคลุมประเด็นคำถามสำคัญในการ วิเคราะห์มิติต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองหนึ่งๆเกิดขึ้นได้ (Why)
- เครือข่ายดังกล่าวก่อเกิดขึ้นด้วยวิธีการเช่นใด (How)
- เครือข่ายที่เกิดขึ้นมีพัฒนาการไปอย่างไร (Developed)
- เครือข่ายมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบไปอย่างไร (Reshaped)
- เครือข่ายถูกยุติบทบาทหรือล้มเลิกไปอย่างไร (Terminated)
- อะไรเป็นปัจจัยหรือเงื่อนไขสำคัญ (Conditions) ที่ทำให้เครือข่ายการบริหารกิจการ

บ้านเมืองสามารถขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหรือกิจการสาธารณะต่าง ๆ ให้เกิดผลได้บนฐานของการทำงานร่วมกันอย่างราบรื่น (Stable) มีการปฏิสัมพันธ์เชิงการเจรจาต่อรองหาข้อยุติร่วมกัน (negotiated interaction) ระหว่างตัวแสดงที่มิตบพาทเกี่ยวโยงพึ่งพากัน (Interdependent) แต่ในขณะเดียวกันต่างก็มีความเป็นเอกเทศในตัวเอง (Autonomous)

- มีวิธีการที่เป็นไปได้อย่างไรบ้าง (How) ที่หน่วยหรือองค์กรทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ (Political authorities) จะสามารถเข้ามาทำหน้าที่ “จัดระเบียบกำกับดูแล” (Regulate) การทำงานของเครือข่ายต่าง ๆ ที่มีระบบการจัดการดูแลตนเอง (Self-regulations governance networks) เพื่อช่วยลดความเสี่ยงต่อความล้มเหลวในการบริหารกิจการสาธารณะและช่วยเอื้ออำนวยให้ประสบความสำเร็จได้สูงสุด

- จะมีวิธีการประเมินข้อดีและข้อเสีย (How) ของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองอย่างไรโดยอาศัยมาตรฐานเชิงคุณค่าในระบบประชาธิปไตย (Normative standards of democracy) และผลของการประเมินนัยเชิงคุณค่าของเครือข่ายจะปรากฏในลักษณะใด

2.2 กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative Governance)

วสันต์ เหลืองประภัสร์¹³ เป็นผู้หนึ่งที่ได้เคยใช้แนวความคิดนี้ในการอธิบายการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative Governance) ไว้ว่า เป็นหนึ่งในตัวแบบปฏิบัติที่ตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ (NPG) ตัวแบบทางการบริหารดังกล่าวมีสาระสำคัญอยู่ที่การมองว่าภายใต้บริบททางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองที่ทวีความซับซ้อนในปัจจุบันการบริหารกิจการบ้านเมืองหรือการบริหารงานภาครัฐจะบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้จำเป็นต้องอาศัยกลไกการประสานความร่วมมือในการดำเนินภารกิจร่วมกันระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนที่มิตบพาทเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันการประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรจากหลากหลายภาคส่วนในฐานะภาคีหุ้นส่วนจะนำไปสู่การยกระดับผลลัพธ์ของภารกิจให้สูงขึ้นได้(Collaborative advantage)

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนเป็นรูปแบบการร่วมมือกันดำเนินภารกิจที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะมีการขับเคลื่อนภารกิจโดยอาศัยกลไกความสัมพันธ์ในแนวราบและมีรูปแบบปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในลักษณะภาคีหุ้นส่วน (Partnership) หรือเครือข่าย (Network) ครอบคลุมตั้งแต่การร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง

¹³ เรื่องเดียวกัน, 53-72.

อาทิวรร่วมมือระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลางต่างสังกัดกระทรวง/กรมหรือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองซึ่งเป็นการบริหารงานในลักษณะตัดข้ามอาณาเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน

นอกจากนี้ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนยังรวมถึงการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับตัวแสดงในภาคส่วนอื่นๆ อาทิ องค์กรภาคธุรกิจและองค์กรภาคประชาสังคมโดยมีเป้าหมายเพื่อร่วมกับขับเคลื่อนภารกิจของภาครัฐหรือกิจการสาธารณะให้บรรลุเป้าหมายในการตอบสนองต่อปัญหาและอำนวยประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณะอีกด้วย

ลักษณะสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันถือเป็นหนึ่งในรูปแบบการบริหารงานที่ตั้งอยู่บนกระแสนแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) โดยเฉพา รูปแบบการบริหารงานที่มุ่งลดการผูกขาดบทบาทและอำนาจของรัฐเหนือกระบวนการตัดสินใจและการบริหารนโยบายสาธารณะดังนั้นการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจึงเป็นรูปแบบการบริหารที่มีลักษณะบางประการร่วมกับรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐในลักษณะอื่น ๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อดึงตัวแสดงภาคส่วนอื่น ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานของภาครัฐมากขึ้นอย่างไรก็ดีการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันก็มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากรูปแบบการบริหารงานภาครัฐในลักษณะอื่นในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรกการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันแตกต่างจากรูปแบบการบริหารกิจการสาธารณะที่ภาครัฐมุ่งเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งแข่งขันและเผชิญหน้ากันเข้าสู่กระบวนการต่อรองเพื่อหาข้อยุติ (Adversarialism) กล่าวคือภายใต้กระบวนการตัดสินใจรูปแบบนี้กลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่าง ๆ จะฉุนเฉียวกำลังกันเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองกับฝ่ายตรงข้ามซึ่งมักนำไปสู่การตัดสินใจที่ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์มากกว่าในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์แม้ภาครัฐจะสามารถดึงตัวแสดงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทร่วมกันในกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะได้ แต่ความร่วมมือที่เกิดขึ้นก็เป็นเพียงความร่วมมือแบบชั่วคราวอีกทั้งความสัมพันธ์แบบขัดแย้งเผชิญหน้าก็ยังคงดำรงอยู่เช่นเดิมส่วนรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันนั้นตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าแม้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายจะมีผลประโยชน์ตรงข้ามกันแต่ก็สามารถมีความสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือได้เพราะการเปิดให้ทุกฝ่ายเข้ามาแสดงบทบาทตัดสินใจร่วมกันอย่างเสมอภาคเป็นกลไกที่ช่วยแปรเปลี่ยนความสัมพันธ์แบบเผชิญหน้ามาเป็นความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน

ประการที่สองการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยการเปิดให้ผู้บริหารมืออาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามามีบทบาทในการจัดการกิจการสาธารณะหรือการเปิดให้ผู้จัดบริการสาธารณะภาคเอกชนเข้ามารับว่าจ้างจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนแทนหน่วยงานภาครัฐ

(Managerialism) แม้จะเป็นการเปิดให้ตัวแสดงภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาร่วมแสดงบทบาทกับภาครัฐมากขึ้น แต่หากพิจารณากระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายภายใต้รูปแบบการบริหารในลักษณะดังกล่าวจะพบว่าภาครัฐยังคงผูกขาดการตัดสินใจฝ่ายเดียวเป็นหลักเพียงแต่อาศัยบทบาทของมืออาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญ เข้ามาร่วมขับเคลื่อนภารกิจเท่านั้น แม้ภาครัฐอาจมีการปรึกษาหารือและเปิดรับฟังข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจแต่ในที่สุดแล้วก็ไม่ได้ดึงตัวแสดงเหล่านั้น เข้ามาร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

ประการที่สาม การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นรูปแบบการร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมในลักษณะที่กว้างกว่าความร่วมมือแบบ “ภาครัฐ-สังคม” (Corporatism) เช่นรูปแบบไตรภาคีที่ภาครัฐเป็นตัวกลางการเจรจาต่อรองประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มนายทุนกับกลุ่มแรงงานซึ่งมักเป็นการผูกขาดบทบาทการมีส่วนร่วมโดย “ตัวแทน” ของแต่ละฝ่ายโดยกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นรูปแบบการบริหารงานที่มุ่งดึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายในทุกภาคส่วนของสังคม เข้ามาร่วมแสดงบทบาทอย่างเสมอภาคกันในการตัดสินใจของภาครัฐได้โดยตรงในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินภารกิจหรือนโยบายสาธารณะของรัฐ

ประการที่สี่ การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันยังมีลักษณะเปิดกว้างกว่าการบริหารงานภาครัฐที่เน้นการมีส่วนร่วมของสมาคมที่เป็นทางการ (Associational governance) เช่นการเปิดให้สมาคมวิชาชีพมีอำนาจหน้าที่อนุมัติใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของพลเมืองเป็นต้น เนื่องจากการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐที่เปิดกว้างถึงระดับปัจเจกบุคคลซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินนโยบายสาธารณะหรือการดำเนินภารกิจของรัฐทั้งในฐานะพลเมืองและในฐานะสมาชิกของชุมชนท้องถิ่น

ประการที่ห้า การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีระดับการมีส่วนร่วมสูงกว่าการบริหารภายใต้รูปแบบเครือข่ายนโยบาย (Policy network) เนื่องจากรูปแบบเครือข่ายนโยบายนั้นแม้จะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมแต่กระบวนการตัดสินใจในนโยบายดังกล่าวก็เป็นการตัดสินใจร่วมกันแบบปิดระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในเครือข่ายนโยบายดังกล่าวเท่านั้น การตัดสินใจในเครือข่ายนโยบายมักไม่มีแบบแผนการประสานความร่วมมืออย่างเป็นทางการเจรจาต่อรองมักอาศัยการขึ้นนำโน้มน้าวฝ่ายอื่นในขณะที่การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นการบริหารนโยบายสาธารณะบนฐานความร่วมมือที่มีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการมีกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะและตัดสินใจร่วมกันบนฐานฉันทามติระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

ประการสุดท้าย การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันที่เกิดจากการประสานบทบาทในการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนอาจมีกระบวนการทำงานคล้ายกับรูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership : PPPs) แต่กระนั้นการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันก็มีข้อแตกต่างจาก PPPs ในประการสำคัญคือในขณะที่ PPPs มีเป้าหมายเพื่อประสานการทำงานระหว่างภาคีภาครัฐและเอกชนโดยผ่านการเข้ามาร่วมกันดำเนินกิจการสาธารณะตามข้อตกลงภายใต้ระบบสัญญาซึ่งแบ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนระหว่างกันอย่างชัดเจนแต่การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นรูปแบบความร่วมมือที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดเป้าหมายและสร้างกระบวนการตัดสินใจร่วมกันในทุกขั้นตอนการทำงานซึ่งต่างจากหลักการของ PPPs ที่เป็นความร่วมมือจากการสร้างข้อตกลงระหว่างภาคีแต่ละฝ่ายซึ่งต่างก็ตัดสินใจบนฐานของการคิดคำนวณผลประโยชน์ที่ตนเองพึงพอใจและเป้าหมายที่ตนเองต้องการบรรลุถึงเป็นสำคัญมิใช่การร่วมกันตัดสินใจบนฐานการคำนึงถึงเป้าหมายร่วมของสังคม

องค์ประกอบของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาค
ส่วนตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันมีองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการคือ

1) **การริเริ่มความร่วมมือ** การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นการเปิดพื้นที่การทำงานร่วมกันที่ริเริ่มโดยหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐซึ่งครอบคลุมหน่วยราชการและองค์กรของรัฐบาลรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาคและระดับท้องถิ่นวัตถุประสงค์ของการที่หน่วยงานภาครัฐริเริ่มร่วมมือกันทำงานกับภาคส่วนอื่นอาจเป็นไปได้เพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานหรือเป็นการแสดงบทบาทร่วมกับตัวแสดงอื่น ๆ ตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้

2) **ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง** ตัวแสดงที่เข้าร่วมในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันต้องประกอบด้วยตัวแสดงภาครัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐซึ่งมีฐานะเป็นภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารภารกิจหรือนโยบายสาธารณะฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจึงครอบคลุมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคมซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานของภาครัฐทั้งในฐานะพลเมืองและในฐานะกลุ่มทางสังคมหรือองค์กร

3) **การแสดงบทบาทภาคีที่เข้ามามีส่วนร่วม** ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันต้องสามารถแสดงบทบาทร่วมตัดสินใจกับตัวแสดงภาครัฐได้โดยตรงมิใช่มีบทบาทเพียงให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาหารือแก่หน่วยงานภาครัฐโดยทุกฝ่ายต้องมีการพบปะเจรจาทวิภาคีอย่างต่อเนื่องมีการแลกเปลี่ยนรับฟังโต้แย้งเสนอแนะและตัดสินใจร่วมกันทั้งสองฝ่ายตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐต้องมีส่วนในการตัดสินใจในกิจการของภาครัฐหรือนโยบายสาธารณะของรัฐได้ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจแม้อำนาจตัดสินใจสุดท้ายจะอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐก็ตามการเชิญตัวแทนภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมาร่วมประชุมปรึกษาหารือไม่ถือเป็นวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง

แบบร่วมมือกันเนื่องจากไม่ใช่กระบวนการที่ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและไตร่ตรองร่วมกันก่อนตัดสินใจและไม่ใช่การสื่อสารแบบสองทางนอกจากนี้การประสานงานหรือประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐก็ไม่จัดเป็นรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเพราะแม้กลุ่มผลประโยชน์จะเข้ามาเจรจาหรือเสนอแนะหรือมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐแต่การทำงานภายใต้กลไกการบริหารราชการแบบปกติภาครัฐก็ยังคงมีบทบาทผูกขาดอำนาจการตัดสินใจฝ่ายเดียว

4) การจัดโครงสร้างการทำงานการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันต้องมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการที่ทำให้ทุกฝ่ายเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกันกลไกการทำงานร่วมกันภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการควรเกิดจากการตกลงวางกรอบกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ร่วมกันทุกฝ่ายการทำงานแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนต่างๆในสังคมภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจึงเป็นการทำงานร่วมกันโดยมีกระบวนการบริหารจัดการรูปแบบเฉพาะที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้นโดยผ่านการวางกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติต่างๆที่เป็นทางการเพื่อรองรับการขับเคลื่อนการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ

5) การตัดสินใจการทำงานร่วมกันต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดให้ทุกฝ่ายเข้ามาตัดสินใจร่วมกันบนฐานของการแสวงหาทางออกที่สะท้อนฉันทานุมัติของทุกฝ่ายซึ่งเป็นทางเลือกที่เอื้อให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกันกระบวนการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันต้องไม่ใช่การต่อสู้ต่อรองประนีประนอมหรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์แม้หน่วยงานภาครัฐจะถือครองอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในการดำเนินภารกิจแต่เป้าหมายในการดำเนินภารกิจนั้นต้องตั้งอยู่บนฐานของฉันทานุมัติที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้นการตัดสินใจในบางกรณีแม้จะไม่สามารถสร้างความเห็นพ้องตรงกันได้ทั้งหมดแต่อย่างน้อยก็ต้องเป็นการตัดสินใจที่มีข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

6) เป้าหมายของการทำงานร่วมกันการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือนโยบายสาธารณะเท่านั้นเป้าหมายของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันต้องเป็นการร่วมมือกันทำงานที่มุ่งขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหรือการบริหารภารกิจของภาครัฐเป็นสำคัญมิใช่การอาศัยกลไกการบริหารงานของภาครัฐเพื่อสร้างพื้นที่เจรจาต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนเฉพาะกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐการตัดสินใจร่วมกันแบบไตรภาคีหรือพหุภาคีโดยภาครัฐเป็นตัวกลางในการหาข้อยุติระหว่างฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นไม่จัดเป็นรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเพราะมีเป้าหมายเพื่อจัดการผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันของตัวแสดงภาคเอกชนเป็นสำคัญ

ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

จากการศึกษารวบรวมตัวอย่างการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมซึ่งมีเป้าหมายเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนการบริหารกิจการสาธารณะในด้านต่างๆให้บรรลุผลคณะผู้วิจัยพบว่ารูปแบบการทำงานร่วมกันภายใต้ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในแต่ละกรณีอาจมีลักษณะรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปแต่อย่างไรก็ดี หากนำกรอบทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative governance) มาเป็นฐานในการวิเคราะห์กรณีศึกษาต่าง ๆ ในที่นี้อาจสรุปได้ว่ารูปแบบการสร้างความร่วมมือกันทำงานระหว่างตัวแสดงภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมนั้นสามารถอธิบายได้จากปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการคือ

ประการแรกเงื่อนไขก่อให้เกิดความร่วมมือ (Starting conditions) เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความยอมรับเชื่อถือและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ประการที่สองการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (Institutional design) เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดกรอบกฎเกณฑ์การร่วมมือกันทำงาน

ประการที่สามบทบาทผู้นำการสร้างความร่วมมือ (Facilitative leadership) เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดตัวกลางในการเชื่อมประสานความร่วมมือและเอื้ออำนวยให้กระบวนการทำงานร่วมกันขับเคลื่อนไปได้ ทั้งนี้ปัจจัยในประการต่าง ๆ ดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบกระบวนการทำงานร่วมกัน (Collaborative process) ในแต่ละกรณีให้ปรากฏในลักษณะที่แตกต่างกัน

เงื่อนไขก่อให้เกิดความร่วมมือ

กรณีตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันทุกกรณีต่างเกิดขึ้นจากเงื่อนไขก่อให้เกิดความร่วมมือในลักษณะแตกต่างกันออกไปปัจจัยเกี่ยวกับเงื่อนไขก่อให้เกิดความร่วมมือจึงมีส่วนสำคัญต่อระดับความสำเร็จในการทำงานร่วมกันปัจจัยดังกล่าวมีผลทั้งในแง่การส่งเสริมการสร้างความร่วมมือและอาจส่งผลขัดขวางขั้นตอนการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งนี้ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขก่อให้เกิดความร่วมมือสามารถสรุปได้ 3 ประการคือ (1) การมีอำนาจหน้าที่ทรัพยากรและศักยภาพที่แตกต่างกันระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องของแต่ละฝ่าย (2) แรงจูงใจที่ทำให้ภาคีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาสร้างความร่วมมือระหว่างกัน (3) ภูมิหลังของการมีความร่วมมือหรือความขัดแย้งระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายการมีอำนาจหน้าที่ทรัพยากรและศักยภาพที่แตกต่างกันระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้ตัวแสดงภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมหันหน้าเข้ามาร่วมกันสร้างความร่วมมือก็คือการที่แต่ละฝ่ายต่างตระหนักและยอมรับในศักยภาพและขีดความสามารถในการแสดงบทบาทของกันและกันโดยเฉพาะการยอมรับว่าทุกฝ่ายต่างมีข้อเด่นและข้อด้อยข้อจำกัดและสมรรถนะที่แตกต่างกันหากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามา

ทำงานร่วมกันก็จะช่วยส่งเสริมเกื้อกูลและยกระดับประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้นได้สภาพความแตกต่างในอำนาจบทบาทหน้าที่ทรัพยากรและศักยภาพในการทำงานที่แตกต่างกันจึงส่งผลให้ทุกฝ่ายมีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารภารกิจของรัฐหรือนโยบายสาธารณะริเริ่มสร้างความร่วมมือกันขึ้น อย่างไรก็ตามการมีอำนาจหน้าที่ทรัพยากรและศักยภาพที่แตกต่างกันระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายนอกจากเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การก่อเกิดการทำงานร่วมกันแล้วยังอาจเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันได้ด้วยกล่าวคือหากภาคีความร่วมมือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีศักยภาพต่ำกว่ามีข้อจำกัดในแง่การจัดโครงสร้างองค์การไม่มีสถานะหน้าที่และทรัพยากรที่เพียงพอต่อการเข้ามาทำงานร่วมกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ อย่างเสมอภาคกันกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มที่จะถูกควบคุมชักนำโดยตัวแสดงที่มีศักยภาพอำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่แข็งแกร่งกว่าสภาพดังกล่าวมักนำมาสู่ปัญหาความไม่ไว้วางใจกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องทำงานร่วมกันหรือปัญหาการขาดความมุ่งมั่นตั้งใจในการทำงานร่วมกันเช่นหน่วยราชการอาจรู้สึกว่าการดำเนินโครงการร่วมกันกับภาคเอกชนโดยฝ่ายเอกชนมีศักยภาพและทรัพยากรเหนือกว่าย่อมส่งผลให้ฝ่ายเอกชนได้รับประโยชน์จากโครงการนั้นมากกว่า เป็นต้น

แรงจูงใจที่ทำให้ภาคีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาสร้างความร่วมมือระหว่างกัน

กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นการสร้างความร่วมมือที่เกิดจากความสมัครใจของภาคีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องดังนั้นแรงจูงใจที่ผลักดันให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ตัดสินใจเข้ามาร่วมมือกันทำงานรวมถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดแรงจูงใจดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือ ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าเงื่อนไขสำคัญของการก่อเกิดกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองในหลายกรณีก็คือแรงจูงใจของหน่วยงานภาครัฐในการแสดงบทบาทกระตุ้นและส่งเสริมให้ตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาทำงานภายใต้รูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันแม้ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเพื่อขับเคลื่อนนโยบายหรือโครงการสาธารณะในเรื่องหนึ่ง ๆ จะเกิดขึ้นจากการริเริ่มผลักดันภายใต้อำนาจหน้าที่ของภาครัฐแต่โดยพื้นฐานแล้วภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมมือกันนั้นก็ต้องเข้ามาร่วมกันด้วยความสมัครใจเป็นสำคัญ

สำหรับภาคีที่ไม่ใช่ภาครัฐเงื่อนไขที่ทำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคส่วนต่าง ๆ เกิดแรงจูงใจในการเข้าร่วมในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมกับตัวแสดงภาครัฐมักจะเป็นปัจจัยด้านการมีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องการเข้าร่วมในกระบวนการสร้างความร่วมมือกับภาครัฐเป็นช่องทางที่ทำให้ภาคีฝ่ายที่เสียเปรียบหรืออยู่ในสถานะด้อยกว่าสามารถมีพื้นที่ในการร่วมแสดงบทบาทผลักดันการบริหารกิจการบ้านเมืองไปในทิศทางที่ต้องการได้ทั้งนี้ระดับแรงจูงใจในการตัดสินใจเข้าร่วมกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือ

กันมักขึ้นอยู่กับความคาดหวังของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายโดยเฉพาะการเล็งเห็นถึงผลลัพธ์จากกระบวนการทำงานร่วมกันที่ส่งผลให้ตนเองได้รับประโยชน์เมื่อเทียบกับเวลาและพลังกำลังที่ต้องใช้ไปในการทำงานร่วมกัน

ระดับแรงจูงใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับภาคีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะเพิ่มขึ้นเมื่อตัวแสดงแต่ละฝ่ายเล็งเห็นว่าการเข้าไปมีบทบาทร่วมมือกันทำงานนั้นจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิผลแต่แรงจูงใจของภาคีความร่วมมือจะลดลงเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเล็งเห็นว่าการแสดงบทบาทของตนเองในกระบวนการทำงานร่วมกันกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ นั้นเป็นเพียงการทำหน้าที่เสนอแนะให้คำปรึกษาแนะนำหรือเป็นเพียงการเข้าร่วมในเชิงพิธีการซึ่งไม่มีผลต่อการตัดสินใจกำหนดทิศทางการบริหารกิจการบ้านเมืองในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด

แรงจูงใจในการเข้าร่วมกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจะลดต่ำลงเมื่อภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าตนเองสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้โดยการทำงานเพียงลำพังหรือโดยอาศัยกลไกการทำงานในลักษณะอื่น ๆ ที่ไม่จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทางตรงกันข้ามภาคีฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะมีระดับแรงจูงใจในการเข้าร่วมทำงานกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ มากขึ้นเมื่อตนเองเล็งเห็นว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นช่องทางที่ทำให้ตนเองสามารถเข้าไปมีพื้นที่ในกระบวนการตัดสินใจในกิจการสาธารณะหรือการดำเนินภารกิจที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐได้นอกจากนี้แรงจูงใจในการเข้าร่วมร่วมมือกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ ยังเพิ่มขึ้นในกรณีที่ภาคีแต่ละฝ่ายเล็งเห็นว่าการขับเคลื่อนภารกิจในความรับผิดชอบของตนเองให้บรรลุเป้าหมายได้นั้นต้องขึ้นอยู่กับการประสานการทำงานร่วมกับภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายอื่น ๆ อย่างไม่อาจเลี่ยงได้

ดังนั้นแม้ว่าในบางกรณีภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินนโยบายสาธารณะหรือภารกิจของภาครัฐจะเป็นตัวแสดงที่มีจุดยืนความเห็นตรงข้ามหรือขัดแย้งกันแต่การผลักดันเป้าหมายของแต่ละฝ่ายให้บรรลุผลสำเร็จต้องขึ้นอยู่กับ การได้รับความร่วมมือจากอีกฝ่ายปัจจัยเรื่องความจำเป็นในการประสานความร่วมมือระหว่างฝ่ายที่ขัดแย้งกันในลักษณะนี้ก็นับเป็นเงื่อนไขที่อาจช่วยการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันประสบผลสำเร็จได้นั้นคือการเข้ามาร่วมมือกับตัวแสดงที่แม้จะเป็นคู่แข่งหรือมีจุดยืนความต้องการตรงข้ามกันยอมส่งผลให้ภาคีแต่ละฝ่ายสามารถผลักดันความต้องการของตนเองเข้าสู่กระบวนการบริหารจัดการของภาครัฐได้ไม่มากนักน้อยซึ่งก่อให้เกิดผลดีกว่าการทำงานเพียงลำพังฝ่ายเดียวการนิ่งเฉยหรือปฏิเสธการหันหน้าเข้ามาร่วมกันทำงานกับตัวแสดงภาคีฝ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ

การจัดรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายหมายถึงการวางกฎเกณฑ์กติกาบรรทัดฐานการปฏิบัติสำหรับให้ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกันภายใต้

กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันการมีกฎเกณฑ์กติกาและแบบแผนการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นทางการเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันที่เกิดขึ้นตั้งอยู่บนฐานความชอบธรรมและถูกต้องตามระเบียบขั้นตอนการบริหารกิจการสาธารณะของรัฐดังนั้นการจัดรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

การจัดรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นผลจากการตอบคำถามที่ว่าในกระบวนการจัดการภารกิจหรือประเด็นนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ นั้นควรมีตัวแสดงฝ่ายใดเข้ามามีส่วนร่วมทำงานไปด้วยกันบ้างโดยหลักการแล้ว กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองต้องมีโครงสร้างแบบเปิดกว้างให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถเข้ามามีบทบาทร่วมกันได้ เนื่องจากโดยพื้นฐานแล้วกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายย่อมตระหนักว่าตนเองมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปร่วมกระบวนการตัดสินใจบริหารกิจการสาธารณะที่ตนได้รับผล ไม่ว่าจะทางบวกหรือทางลบ ย่อมหมายถึงการมีความมีประสงค์จะเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดรูปแบบกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะดังกล่าว

การจัดโครงสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน จึงต้องเริ่มจากการค้นหาว่าในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น ๆ มีความเกี่ยวข้องกับตัวแสดงใดบ้าง การจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกันโดยกีดกันหรือมองข้ามบทบาทของตัวแสดงที่มีความสำคัญฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไป จึงอาจส่งผลทำให้เกิดความล้มเหลวในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันได้ ดังนั้น การดึงภาคีที่กฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมทำงานอย่างเปิดกว้าง จึงถือเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างฐานความชอบธรรมในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ทั้งนี้ ความชอบธรรมของกระบวนการทำงานร่วมกัน ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐาน 2 ประการ คือ ประการแรก กระบวนการทำงานร่วมกันต้องเปิดโอกาสให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่กฝ่ายสามารถเจรจาแลกเปลี่ยน ตั้งคำถามโต้แย้ง เสนอแนะ พินิจพิเคราะห์ ไตร่ตรอง และตัดสินใจร่วมกับฝ่ายอื่น

กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองจะประสบผลสำเร็จได้ยากหากกระบวนการร่วมกันเจรจาไตร่ตรองและตัดสินใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะนั้น ๆ เป็นไปในลักษณะกีดกันหรือละเลยการมีส่วนร่วมของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปเนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นเฉพาะบุคคลวงในที่มีสถานะอำนาจหน้าที่และบทบาทเหนือกว่าฝ่ายอื่น ๆ ย่อมส่งผลให้ผลลัพธ์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันนั้นขาดความชอบธรรมไปด้วยรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ที่มีลักษณะปิดหรือจำกัดบทบาทการมีส่วนร่วมสำหรับภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงแคบ ๆ ย่อมส่งผลให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่วงนอกหรือไม่สามารถแสดงบทบาทร่วมกับตัวแสดงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างเต็มที่เกิดความรู้สึกขาดแรงจูงใจในการให้ความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนภารกิจร่วมไปจนตลอดรอดฝั่ง

ผลที่ตามมาจากการนี้ดังกล่าวก็คือภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่วงนอกหรือมีบทบาทน้อยกว่าฝ่ายอื่น ๆ มีแนวโน้มจะหันไปให้ความสนใจกับช่องทางหรือกลไกการทำงานในรูปแบบอื่น ๆ ที่ตนเห็นว่าสามารถผลักดันความต้องการและเป้าประสงค์ของตนให้บรรลุผลได้ง่ายกว่าผลที่ตามมาก็คือกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในลักษณะนี้มักจะมี ความชอบธรรมในระดับต่ำ และเสี่ยงต่อความไม่ยั่งยืนเพราะเป็นกระบวนการที่มีได้ตั้งอยู่บนความร่วมมือของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างแท้จริงดังนั้นการออกแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจึงควรตั้งอยู่บนหลักการสำคัญคือกฎเกณฑ์กติกา และแบบแผนการปฏิบัติงานที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้นนั้นต้องมีความชัดเจนและมีกระบวนการที่โปร่งใสจึงจะทำให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันมีฐานความชอบธรรมในเชิงระเบียบวิธีการทำงานอันเป็นรากฐานของการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีฐานความชอบธรรมจึงต้องมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ อย่างชัดเจนมีกฎเกณฑ์กติการะเบียบแบบแผนการปฏิบัติที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกันอย่างเสมอหน้ากันและที่สำคัญคือการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันดังกล่าวต้องทำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเกิดความมั่นใจได้ว่าเสียงของตนเองจะได้รับการรับฟังจากทุกฝ่ายอย่างเสมอภาคเป็นธรรมและเปิดกว้างทั้งนี้การมีกระบวนการทำงานร่วมกันที่โปร่งใสหมายถึงการมีระเบียบขั้นตอนการทำงานร่วมกันที่ทำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายสามารถรู้สึกมั่นใจได้ว่ากระบวนการเจรจาหรือแลกเปลี่ยนไตร่ตรองและตัดสินใจในประเด็นสาธารณะนั้นๆเป็นการตัดสินใจที่นำไปสู่ผลที่เป็นรูปธรรมหรือนำไปสู่การปฏิบัติจริงมิใช่การดึงฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแต่เพียงรูปแบบเสมือนการจัดฉากเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการผูกขาดการตัดสินใจของภาครัฐหรือการตัดสินใจประเด็นสาธารณะที่แอบแฝงการผลักดันผลประโยชน์ส่วนตัวแสดงภาคเอกชน บางรายความโปร่งใสในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันสามารถสร้างได้ในขั้นตอนการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องนั้นคือการกำหนดขอบเขตบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้ให้ชัดเจนตั้งแต่แรกเช่นเดียวกับการกำหนดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ในเรื่องต่างๆอย่างเป็นทางการในรูปกฎเกณฑ์กติกาการทำงานซึ่งทุกฝ่ายยอมรับและยึดถือร่วมกันสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งในการออกแบบโครงสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันก็คือการกำหนดกรอบระยะเวลาในการทำงานหรือ “กำหนดเส้นตายของการทำงาน” เพื่อเป็นเป้าหมายการทำงานในแต่ละขั้นตอนการทำงานร่วมกันภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันอาจไม่มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ล่วงหน้าเพราะการกำหนดกรอบระยะเวลาสิ้นสุดไว้อาจส่งผลกระทบต่อระดับแรงจูงใจในการทำงานร่วมกันระยะยาวได้อย่างไรก็ตาม

กำหนดตารางกรอบระยะเวลาการปฏิบัติงานขั้นตอนต่าง ๆ ควรเป็นกรอบระยะเวลาที่สามารถปฏิบัติได้จริงมิใช่การกำหนดตารางเวลาแต่เพียงรูปแบบแต่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง

บทบาทผู้นำการสร้างความร่วมมือ

ผู้นำที่มีบทบาทเอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดึงภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันทำงานผลักดันเป้าหมายร่วมผ่านกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันการเอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือก็คือการลดทอนอุปสรรคในการทำงานร่วมกันอันเกิดจากสถานะอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาร่วมกันทำงาน ผู้นำที่ทำหน้าที่เอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือมีบทบาทในการชี้้นำให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของกระบวนการร่วมกันสร้างฉันทามติในการทำงานผู้นำยังทำหน้าที่เป็นตัวกลางในกระบวนการเจรจาหามติข้อตกลงในการทำงานร่วมกันโดยทำหน้าที่เป็นฝ่ายที่สาม (Third party) ในการเข้าไปมีบทบาทแทรกกลางระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ในกรณีที่กระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่สามารถหาฉันทามติที่ช่วยให้ทุกฝ่ายสามารถได้รับประโยชน์ร่วมกันได้ผู้นำที่ทำหน้าที่ฝ่ายที่สามสามารถช่วยเสนอทางออกที่เป็นข้อยุติสำหรับทุกฝ่ายได้แม้จะเป็นการตัดสินใจที่ไม่ได้มีผลผูกมัดในตัวเองแต่ก็เป็นข้อเสนอทางเลือกแก่ทุกฝ่าย

อย่างไรก็ตามการแสดงบทบาทของผู้นำในการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันควรเป็นการแสดงบทบาทแทรกแซงเพื่อควบคุมทิศทางการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์มิใช่การแสดงบทบาทผูกขาดครอบงำกำกับควบคุมเหนือกระบวนการทำงานทั้งหมดแต่ฝ่ายเดียวแต่เป็นการชี้้นำเพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมกันตัดสินใจภายใต้เป้าหมายของภารกิจเป็นสำคัญผู้นำการสร้างความร่วมมือจึงมีความสำคัญต่อการสร้างกฎเกณฑ์กติกาในการทำงานร่วมกันรวมถึงสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกันเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ การสร้างความเชื่อถือและไว้วางใจกันระหว่างทุกฝ่ายการสร้างกระบวนการเจรจาหารือที่เอื้ออำนวยให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่นรวมถึงการวางทิศทางการทำงานร่วมกันที่นำไปสู่เป้าหมายและประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย

ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันไม่จำเป็นต้องมีผู้นำเพียงคนเดียว หากแต่การร่วมมือกันทำงานให้ประสบความสำเร็จอาจต้องการ “ผู้นำหลายคน” (Multiple leaders) แสดงบทบาทร่วมกันทั้งผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการมากกว่าการมีผู้นำเพียงคนเดียวแบบรับบทบาทการขับเคลื่อนกระบวนการทำงานร่วมกันทั้งหมดผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันที่สามารถแสดงบทบาทได้มีประสิทธิภาพต้องเป็นผู้ที่มีเวลาให้การทุ่มเทขับเคลื่อนการสร้างความร่วมมือมีทรัพยากรในการบริหารงานของตนเองเพียงพอและมีทักษะการบริหารจัดการอย่างรอบด้าน

ผู้นำการสร้างร่วมมือยังมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการส่งเสริมบทบาทและเป็นตัวแทนปกป้องผลประโยชน์ของภาคีฝ่ายที่อยู่ในสถานภาพด้อยกว่าตัวแสดงอื่น ๆ กล่าวอีกอย่างหนึ่ง

คือผู้นำยอมต้องทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงให้กับฝ่ายที่เสียเปรียบหรืออ่อนแอกว่ารวมถึงการทำหน้าที่ตัวกลางสร้างพื้นที่ให้ทุกฝ่ายรับฟังซึ่งกันและกันมากขึ้นบทบาทของผู้นำจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้น เมื่อภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายต่างมีแรงจูงใจในการเข้ามาร่วมกันทำงานในระดับต่ำแต่ละฝ่ายมีอำนาจ หน้าที่และทรัพยากรไม่เท่ากันแต่ละฝ่ายเคยมีภูมิหลังในฐานะคู่แข่งขัดแย้งหรือมีจุดยืนความต้องการตรงข้ามกันในกรณีเช่นนี้ผู้นำจำเป็นต้องแสดงบทบาทในเชิงกำกับควบคุมกระบวนการสร้างความร่วมมือเพื่อเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายสามารถอยู่ในจุดที่เท่าเทียมกันอย่างไรก็ตามการแทรกแซงกระบวนการทำงานโดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับขีดความสามารถและอำนาจของตัวแสดงที่อ่อนแอหรืออยู่ในสถานะต่ำกว่าฝ่ายอื่น ๆ นั้นอาจก่อให้เกิดความไม่พอใจและการสูญเสียความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของผู้นำได้เช่นกัน

กระบวนการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนเพื่อบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมกัน

ตัวแบบกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนประกอบด้วยหลายขั้นตอนด้วยกันการแบ่งขั้นตอนของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองนั้นสามารถกระทำได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับมิติที่ให้ความสำคัญเช่นหากพิจารณาจากมิติการเจรจาหาข้อตกลงร่วมกันอาจแบ่งได้เป็นขั้นตอนก่อนการเจรจาขั้นตอนการเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมและขั้นตอนการนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติหากให้ความสำคัญกับมิติการจัดการปัญหาร่วมกันอาจแบ่งขั้นตอนการทำงานร่วมกันได้เป็นขั้นตอนการระบุประเด็นปัญหาร่วมกันขั้นตอนการกำหนดทิศทางการจัดการปัญหาและขั้นตอนการนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติร่วมกันหรือหากพิจารณาจากมิติการบริหารนโยบายอาจแบ่งขั้นตอนกระบวนการทำงานร่วมกันโดยประกอบด้วยขั้นตอนการเตรียมการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาขั้นตอนการกำหนดนโยบายและขั้นตอนการตัดสินใจดำเนินนโยบายร่วมกัน อย่างไรก็ตามการแบ่งขั้นตอนกระบวนการทำงานร่วมกันภายใต้ตัวแบบที่นำเสนอในที่นี้ตั้งอยู่บนการให้ความสำคัญกับมิติการตัดสินใจร่วมกันเป็นสำคัญโดยกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันภายใต้ตัวแบบนี้ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่

- 1) ขั้นตอนการเจรจารีหรือกันพร้อมหน้าทุกฝ่าย (Face-to-face dialogue)
- 2) ขั้นตอนการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust building)
- 3) ขั้นตอนการสร้างควมยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกัน (Commitment to the process)
- 4) ขั้นตอนการสร้างควมเข้าใจที่ตรงกัน (Shared understanding)
- 5) ขั้นตอนการสร้างผลลัพธ์ของควมร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน (Intermediate outcomes) ทั้งนี้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นขั้นตอนที่ดำเนินไปเป็นวงจรมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันด้วยเหตุที่กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันดำเนินไปในลักษณะเป็นวงจรมากกว่าจะเป็นเส้นตรงดังนั้นผลลัพธ์ของการร่วมมือกันทำงานที่เกิดขึ้น

ในครั้งแรก ๆ จึงมีผลทั้งในทางบวกและทางลบต่อการสร้างความร่วมมือในการทำงานร่วมกันในรอบต่อ ๆ ไปสำหรับรายละเอียดการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

1) ขั้นตอนการเจรจาหรือพร้อมหน้ากันทุกฝ่าย (Face-to-face dialogue)

กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันมักจะเริ่มต้นจากการสนทนาหารือกันอย่างพร้อมหน้าระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องการแลกเปลี่ยนระดมความคิดเห็นดังกล่าวจะนำมาสู่การสร้างฉันทานุมติระหว่างทุกฝ่ายในการทำงานร่วมกันในการสร้างความร่วมมือนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาคีทุกฝ่ายจะต้องมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะแก่กันและกันโดยตรงเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถร่วมกันแสวงหาหนทางที่ทำให้ได้รับประโยชน์อย่างถ้วนหน้ากัน การสนทนาหารือกันระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมิใช่เพียงแค่การมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นตัวกลางทำหน้าที่ดึงทุกฝ่ายเข้ามาร่วมโต๊ะเจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกันแต่การพบปะพูดคุยกันแบบพร้อมหน้ากันทุกฝ่ายถือเป็นขั้นตอนสำคัญในการทำลายกำแพงความรู้สึกไม่ไว้วางใจในเจตนาของฝ่ายอื่น ๆ ที่เข้ามาร่วมทำงานกันเนื่องจากอคติต่อฝ่ายอื่น ๆ ที่ตั้งอยู่บนความรู้สึกและมุมมองของตนเองฝ่ายเดียวนับเป็นอุปสรรคสำคัญที่กีดกันมิให้ภาคีฝ่ายต่าง ๆ สามารถแสวงหาจุดร่วมในการสร้างความร่วมมือระหว่างกันดังนั้น การทำลายกำแพงกันขวางการสร้าง ความเข้าใจซึ่งกันและกันโดยการเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสแสดงความรู้สึกนึกคิดและเจตนารมณ์ความต้องการจากจุดยืนของตนเองแก่ฝ่ายอื่นจึงเป็นขั้นตอนสำคัญในการสร้างการยอมรับและเข้าใจซึ่งกันและกัน

การแสวงหาข้อตกลงในการทำงานร่วมกันจะเกิดขึ้นได้โดยผ่านกระบวนการพูดคุยเจรจาหารือกันอย่างพร้อมหน้าเท่านั้นแต่กระนั้นการพูดคุยกันระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องในบางกรณีก็อาจนำไปสู่การตอกย้ำความรู้สึกไม่ไว้วางใจในเจตนาของฝ่ายอื่น ๆ หรือเน้นย้ำอคติที่มีต่อฝ่ายอื่น ๆ ให้ฝังลึกยิ่งขึ้นผลที่ตามมาคือการพูดคุยกันแทนที่จะนำไปสู่การสร้างความร่วมมือกลับยิ่งเร่งให้ฝ่ายต่าง ๆ เกิดความรู้สึกไม่ยอมรับและไว้วางใจกันรวมถึงทำให้ความเป็นคนละพวกคนละฝ่ายที่อยู่ตรงข้ามกันเด่นชัดยิ่งขึ้นกว่าเดิมนั้นกระบวนการเจรจาหารือที่มีประสิทธิผลสำหรับการสร้างความร่วมมือกันจึงควรเป็นการพูดคุยที่มุ่งสร้างความเป็นมิตรกระตุ้นให้ทุกฝ่ายยอมรับและเคารพกันรวมถึงมีความเข้าใจซึ่งกันและกันอันจะนำไปสู่การแสวงหาข้อตกลงร่วมกันได้ในที่สุดบทบาทของผู้นำจึงมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากในกระบวนการเจรจาหารือเพื่อสร้างความเชื่อใจไว้วางใจและความยินยอมพร้อมใจในการสร้างความร่วมมือ

2) การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust building)

การสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในหลายกรณีมักมีจุดเริ่มต้นจากสภาพที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ มีความไว้วางใจซึ่งกันและกันในระดับต่ำ ดังนั้นการสร้างความร่วมมือกันจึงมีอาจเกิดขึ้นจากกระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันแต่เพียงเท่านั้นหากยังต้องอาศัยการสร้าง ความไว้วางใจกันให้เกิดขึ้นด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ภาคี

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ เคยมีภูมิหลังในฐานะคู่ขัดแย้งหรือมีจุดยืนความต้องการและผลประโยชน์ตรงข้ามกันมาก่อนการสร้างควมไว้วางใจกันถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ต้องดำเนินการให้สำเร็จในขั้นแรกแม้การสร้างควมไว้วางใจกันระหว่างคู่ขัดแย้งจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ค่อนข้างยากก็ตาม การสร้างควมไว้วางใจกันเป็นขั้นตอนที่ต้องเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการพูดคุยหารือและเจรจาต่อรองระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนนี้จำเป็นต้องอาศัยบทบาทของผู้นำเป็นอย่างสำคัญเพราะนอกเหนือจากการทำหน้าที่คนกลางในการเปิดพื้นที่การเจรจาแลกเปลี่ยนระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะร่วมกันอย่างเปิดกว้างแล้วผู้นำในการเอื้ออำนวยการสร้างควมร่วมมือยังควรมีบทบาทในการสร้างเชื่อถือและไว้วางใจซึ่งกันและกันให้เกิดขึ้นอีกด้วยโดยเฉพาะการทำให้ภาคีฝ่ายต่าง ๆ ทีมจุดยืนตรงข้ามกันเกิดควมไว้วางใจกันแม้ว่าการทำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเกิดควมยินยอมพร้อมใจกันร่วมทำงานเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันให้บรรลุผลจะเป็นขั้นตอนที่ต้องอาศัยระยะเวลาค่อนข้างมากก็ตาม

ดังนั้นในกรณีที่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเคยเป็นคู่ขัดแย้งหรือมีจุดยืนทางผลประโยชน์ตรงข้ามกันมาก่อนตัวแสดงภาครัฐผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือผู้นำในการสร้างควมร่วมมือควรถุ่มเทเวลาในช่วงแรกเพื่อสร้างควมไว้วางใจกันให้เกิดขึ้นระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายให้สำเร็จเสียก่อนอย่างไรก็ตามหากฝ่ายต่าง ๆ ไม่สามารถสร้างควมเชื่อถือและไว้วางใจกันได้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้นก็ไม่ควรฝืนผลักดันกระบวนการสร้างควมร่วมมือต่อไปเนื่องจากการขาดควมไว้วางใจกันตั้งแต่แรกย่อมไม่อาจทำให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันประสบผลสำเร็จได้ในระยะยาว

3) การสร้างควมยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกัน (Commitment to the process) ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันก็คือระดับควมยินยอมพร้อมใจในการสร้างกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องดังนั้นการหามติข้อตกลงระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารนโยบายสาธารณะหรือการดำเนินภารกิจของรัฐก่อนจะลงมือทำงานร่วมกันจึงนับเป็นขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหากสมาชิกภาคีควมร่วมมือมีความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกันเป็นอย่างสูงก็จะเอื้ออำนวยให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น

การสร้างควมยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกันเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในกระบวนการสร้างควมร่วมมือที่ริเริ่มโดยภาคีที่เป็นหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางหรือหน่วยราชการผู้ถือครองอำนาจหน้าที่ในการบริหารภารกิจภายใต้้นโยบายสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวจำเป็นต้องเป็นภาคีที่มีความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกับภาคีภาคส่วนอื่น ๆ ในระดับสูงและต้องมีบทบาทในการกระตุ้นให้ทุกฝ่ายเกิดควมยินยอมพร้อมใจในการ

ทำงานร่วมกันเพราะหากภาคีที่เป็นหน่วยงานภาครัฐขาดความยินยอมพร้อมใจในการดึงตัวแสดงอื่นๆ ให้เข้ามามีบทบาทร่วมขับเคลื่อนภารกิจสาธารณะเสียแล้วก็จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันต้องประสบปัญหาซึ่งอาจนำไปสู่ความล้มเหลวได้ในทางกลับกันการที่ตัวแสดงภาครัฐแสดงความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกับภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายอื่น ๆ ก็จะทำให้เกิดแรงจูงใจเข้าร่วมการสร้างความร่วมมือกันในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันมากที่สุด

การมีความยินยอมพร้อมใจกันทำงานภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันก็คือการที่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเปิดใจพร้อมยอมผูกพันตนเองอยู่ภายใต้ผลการตัดสินใจที่เกิดจากกระบวนการเจรจาหรือไตร่ตรองเพื่อหาทางออกในการทำงานร่วมกันแม้ว่าผลการตัดสินใจดังกล่าวจะมีได้เป็นไปในทิศทางที่ฝ่ายของตนคาดหวังหรือปรารถนาทั้งหมดก็ตามเนื่องจากกระบวนการเจรจาดำเนินการระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในบางครั้งอาจนำไปสู่ทิศทางการตัดสินใจร่วมที่บางฝ่ายไม่คาดคิดก็ได้ดังนั้นภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายจึงอาจตกอยู่ในสถานการณ์ที่ต้องถูกกดดันให้ยอมรับผลการตัดสินใจในทิศทางที่ตนไม่เห็นด้วยสักเท่าใดนักในกรณีเช่นนี้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจะสามารถดำเนินต่อไปได้ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันเป็นพื้นฐานทั้งนี้เนื่องจากการมีไว้วางใจกันจะช่วยทำให้เชื่อมั่นได้ว่าแม้ผลการตัดสินใจร่วมในบางครั้งจะมีช่องทางออกที่ปรารถนาแต่ภาคีฝ่ายอื่น ๆ ก็ยังคงเคารพและยอมรับในจุดยืนความคิดเห็นผลประโยชน์และความต้องการของตนเองอยู่เสมอ

การมีความรู้สึกเป็นเจ้าของการตัดสินใจนโยบายสาธารณะร่วมกันนั้นเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการร่วมกันรับผิดชอบต่อกระบวนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นทั้งนี้ความตระหนักในความรับผิดชอบร่วมกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายมีมุมมองต่อความสัมพันธ์กับฝ่ายอื่น ๆ ในฐานะภาคีหุ้นส่วนที่มุ่งเป้าหมายในการทำงานร่วมกันแม้ว่าภาคีหุ้นส่วนที่เราาร่วมแบกรับภาระรับผิดชอบร่วมกันนั้นจะเป็นฝ่ายตรงข้ามก็ตามในกรณีที่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ มีแรงจูงใจในการเข้าร่วมกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในระดับต่ำกว่าการดึงตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมทำงานกับภาครัฐก็อาจต้องอาศัยรูปแบบการสร้างความร่วมมือในเชิงบังคับเช่นการออกคำสั่งหรือระเบียบราชการเป็นต้นอย่างไรก็ตามแม้ว่าในบางกรณีกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจะเกิดขึ้นจากการกำหนดโดยคำสั่ง หรือระเบียบกฎหมายของภาครัฐแต่การขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันให้ประสบความสำเร็จก็จำเป็นต้องอาศัยการสร้างควมยินยอมพร้อมใจกันให้เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน

การมีความสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพาอาศัยบทบาทซึ่งกันและกันระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้ทุกฝ่ายมีความยินยอมพร้อมใจกันในการร่วมผลักดันเป้าหมายให้บรรลุผลแต่กระนั้นความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวก็สามารถเป็นได้ทั้งแรงจูงใจให้ฝ่ายต่าง ๆ สร้างความร่วมมือและในขณะเดียวกันก็อาจทำให้ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งพยายามที่จะแสดงบทบาทควบคุม

ครอบงำเหนือฝ่ายอื่น ๆ ได้ด้วยเช่นกัน ดังนั้นการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจึงจำเป็นต้องมีลักษณะการทำงานที่ขับเคลื่อนไปภายใต้การแสดงบทบาทในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างต่อเนื่องมิใช่เพียงการร่วมมือกันในช่วงแรกแต่หลังจากนั้นกระบวนการทำงานกลับอยู่ภายใต้การครอบงำกำกับของภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพราะการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นวิธีการทำงานที่เหมาะสมสำหรับการจัดการประเด็นปัญหาหรือภารกิจที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกันในการทำงานทุกขั้นตอนอย่างต่อเนื่องมิใช่การจัดการภารกิจที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกับฝ่ายอื่นเพียงบางขั้นตอนหรือบางช่วงของกระบวนการทำงาน

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประกายทิพย์ วงศ์หอม¹⁴ ได้ศึกษาเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดการศึกษา นอกโรงเรียน พบว่า ปัจจัยที่ทำให้เครือข่ายประสบความสำเร็จในการทำงานร่วมกัน คือ มีแนวคิดในการทำงาน ความคาดหวังขององค์กรสมาชิก ความเท่าเทียมและความเสมอภาคกันและช่วยกันประสานประโยชน์ โดยองค์ประกอบที่ทำให้เครือข่ายยั่งยืน มีพันธกิจร่วมกัน การประสานสนับสนุน การต่อรอง ความเคลื่อนไหวให้มีพลังมากขึ้น มีการเอื้อประโยชน์ให้สมาชิก มีผู้ประสานงาน เครือข่ายชัดเจนต่อเนื่องและเข้มแข็ง ความสัมพันธ์ของสมาชิกในเครือข่ายต้องเกิดจากธรรมชาติ มีกิจกรรมเรียนรู้สม่ำเสมอและต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความคาดหวังองค์กร/สมาชิก ความเท่าเทียมและเสมอภาคกัน ความสัมพันธ์ของสมาชิกในเครือข่ายเป็นแบบเพื่อน มีความสัมพันธ์เป็นแนวราบ ไม่มีโครงสร้างการบริหารงานแบบตายตัว มีการทำงานเป็นทีม มีความชัดเจนในบทบาท เน้นการพูดคุยแลกเปลี่ยนกันเป็นราย ๆ และ ต่อเนื่อง สำหรับกระบวนการในการจัดตั้งเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนนั้น ได้แก่ การมีวัตถุประสงค์คล้ายกันมีประเด็นสนใจรวมมาทำงานร่วมกัน การนำเอาประสบการณ์ในระดับจุลภาคที่แตกต่างกันมารวมกันนำเสนอประเด็นเป็นที่ต้องการเพื่อก่อให้เกิดมุมมองที่กว้างขวางและต้องการพลังเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง กรอบและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาในระดับชาติ และ ระดับสากล ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการสร้างเครือข่ายจัดการเรียนการสอนคือ ขาดการประสานความร่วมมือไปยังองค์กรเอกชนในวงกว้างและในระดับนโยบาย อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่เข้าร่วมไม่มีเวลาในการประสานหรือการจัดสรรเวลาในการทำงานกับเครือข่าย ตลอดจนขาดแกนนำในการประสานงานและขาดการมองเห็นความสำคัญของพลังเครือข่ายที่จะมีผลในการทำงานเพื่อกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งแนวทางแก้ไขเพื่อการสร้างเครือข่ายองค์กรพัฒนาองค์กร

¹⁴ประกายทิพย์ วงศ์หอม, “เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน”, 98.

เอกชน ได้แก่ การร่วมพูดคุยแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกัน การเห็นความสำคัญในการรวมตัวกัน เป็นเครือข่ายและเป็นองค์กรกลางที่จะทำหน้าที่ในการประสานงานเพื่อจุดประกายความคิดเรื่อง เครือข่าย ตลอดจนการสร้างความตระหนักในความจำเป็นในการที่เกื้อกูลกันและกัน

จารีรัตน์ ปรกแก้ว และคณะ¹⁵ ได้ทำการศึกษา “โครงการศึกษาและพัฒนาเครือข่าย การเรียนรู้ที่เอื้อต่อการทำงานร่วมระหว่างโรงเรียนในระดับวัฒนธรรม เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง ของชุมชน” พบว่า การทำงานร่วมกันของเครือข่ายมีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

1. ครูแกนนำ
2. ประชาชนชาวบ้าน
3. มีการรวมกลุ่มไม่เป็นทางการ
4. มีประชาคมผ่านโรงเรียนในระบบ
5. มีประชาคมชุมชน
6. มีกิจกรรมพัฒนาวิธีคิดนอกระบบ วิธีคิดเชื่อมโยง วิธีคิดแบบองค์รวมในระดับมห

ภาค วิธีคิดแบบรู้เท่าทันวิกฤตการณ์ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อจากระดับโลกลงมาระดับประเทศและลงมา ระดับท้องถิ่นและเชื่อมโยงกันและกันในทุกองค์ประกอบ ได้แก่ เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง การศึกษา วัฒนธรรม วิธีเข้าถึงหลักสัจธรรม

7. มีการขยายเครือข่ายโดยใช้หลักทวิคูณในกลุ่มคนรู้จัก มีความสัมพันธ์แบบเพื่อน
8. มีเวทีแลกเปลี่ยนเป็นประจำและต่อเนื่องด้วยรูปแบบเวทีสัญจรเพื่อนเยี่ยมเยียนละ

ให้กำลังใจ

9. มีการศึกษาดูงานจากพื้นที่ต้นแบบ

2.4 กรอบในการศึกษาวิเคราะห์

หลังจากที่ผู้วิจัยได้มีการสำรวจวรรณกรรม ทบทวนแนวคิดทฤษฎีในเรื่องของกรอบ แนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network Governance) กรอบแนวคิดว่า ด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative Governance) และ งานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงมีความตั้งใจจะถอดบทเรียนความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤติ

¹⁵ จารีรัตน์ ปรกแก้ว และคณะ, โครงการศึกษาและพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้ที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างโรงเรียนในระดับวัฒนธรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน: กรณีศึกษา พื้นที่ภูมิปัญญาท้องถิ่นบุรีรัมย์ ในเขตการเคลื่อนไหวของโรงเรียนชุมชนอีสาน ระยะที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544),132.

ภัยแล้งและน้ำท่วม กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ซึ่งผู้วิจัยจะเน้นการวิเคราะห์กระบวนการขับเคลื่อนความร่วมมือ ตามประเด็นการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.4.1 วิเคราะห์สถานการณ์น้ำท่วมในเขตเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์น้ำท่วมภายในเขตเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ และการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาภัยน้ำท่วม อันนำไปสู่ผลสำเร็จ

2.4.2 การวิเคราะห์ลักษณะ และวิธีการป้องกันปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี คือ การวิเคราะห์วิธีการเตรียมการวิธีการดำเนินงาน การประสานงานในการป้องกันปัญหาน้ำท่วม

2.4.3 วิเคราะห์สถานการณ์ภัยแล้งในเขตเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ภัยแล้งภายในเขตเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ และการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาภัยแล้ง อันนำไปสู่ผลสำเร็จ

2.4.4 การวิเคราะห์การป้องกันและการแก้ไขปัญหาภัยแล้งของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ เป็นการวิเคราะห์วิธีการเตรียมการ วิธีการดำเนินงาน การประสานงานในการป้องกันปัญหาน้ำท่วม

2.4.5 การวิเคราะห์เปรียบเทียบความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์เป็นการวิเคราะห์และเปรียบเทียบความร่วมมือในการดำเนินงานของวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม

2.4.6 บทวิเคราะห์การบริหารโดยใช้ความร่วมมือ คือการวิเคราะห์ลักษณะกระบวนการในการสร้างความร่วมมือของการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ ประชาชน และหน่วยงานที่เข้ามาช่วยเหลือ ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมเป็นอย่างไร

2.4.7 ผลการศึกษา เป็นการสรุปผลการศึกษาของบทบาทและการปฏิสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบมีส่วนร่วมตัวแบบในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม การแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ และการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่ายกระบวนการประสานบทบาทระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในการร่วมกัน ดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม

บทที่ 3

ข้อมูลพื้นฐาน

บทนี้จะเป็นการนำเสนอข้อมูลความเป็นมาของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ข้อมูลความเป็นอยู่ของประชาชนสภาพเศรษฐกิจสภาพสังคมรวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับกลไกการบริหารจัดการของพื้นที่ศึกษาในเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับบริบทของพื้นที่และเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาารูปแบบการการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบมีส่วนร่วมตัวในการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วม¹

3.1 ความเป็นมาของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์

เดิมสนั่นรักษ์เป็นเพียงตำบลเล็ก ๆ สองตำบลรวมกันในอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี เมืองปริมณฑลที่มีอาณาเขตพื้นที่ครอบคลุมตั้งแต่คลอง 9 ถึงคลอง 14 พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าทึบ มีแหล่งน้ำขนาดใหญ่ 2 แห่ง แห่งแรกเป็นบึงน้ำที่อยู่บริเวณคลอง 12 - 13 ลักษณะเด่นของบึงนี้ คือ มีน้ำใสและเต็มมองเห็นเป็นสีดำ ชาวบ้านละแวกนั้นจึงเรียกบึงนี้ว่า บึงน้ำรัก แต่เมื่อกาลเวลาเปลี่ยนผ่านวิวัฒนาการแห่งภาษาได้เปลี่ยนแปลงให้ บึงน้ำรัก กลายเป็น บึงน้ำรักษ์ ในเวลาต่อมา กอปรกับแหล่งน้ำอีกแห่งอยู่ไม่ไกลจากบึงน้ำรักษ์มากนัก บึงน้ำแห่งนี้เป็นบึงน้ำที่มีสัตว์ป่าเป็นจำนวนมากลงมากินน้ำ ทำให้เกิดส่งเสียงเอ็ดอึงอยู่เป็นประจำ ชาวบ้านแถบนั้นจึงขนานนามบึงตามเสียงอ้ออึงว่า บึงสนั่น ด้วยเหตุนี้ ชื่อเมืองสนั่นรักษ์ จึงถือกำเนิดขึ้น โดยการนำชื่อท้ายของบึงสนั่นและบึงน้ำรักษ์หลอมรวมเข้าด้วยกัน

สภาพเมืองสนั่นรักษ์ในอดีตเป็นเพียงปารกชฎู แม้จะมีดินอุดมดีแต่พื้นที่ยังขาดแคลนน้ำ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขุดคลองขึ้นในปี พ.ศ. 2433 จากแม่น้ำเจ้าพระยาที่ตำบลบ้านใหม่ อำเภอเมืองปทุมธานี ถึงเขตจังหวัดนครนายก และพระราชทานนามคลองแห่งนี้ว่า คลองรังสิตประยูรศักดิ์ เพื่อให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพของผู้ที่อาศัยในละแวกนั้น

ปัจจุบันเมืองสนั่นรักษ์มีลักษณะทางกายภาพเป็นพื้นที่ราบลุ่มที่เหมาะสมแก่การทำ การเกษตร อีกทั้งยังมีคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ไหลตัดผ่านกลางพื้นที่ ซึ่งเหมาะอย่างยิ่งสำหรับเป็นแหล่งส่งน้ำเพื่อประโยชน์ด้านกสิกรรม ปลูกพืชสวนและพืชไร่ เนื่องจากมีน้ำใช้ตลอดทั้งปี ประกอบ

¹ เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์, “ประวัติความเป็นมาของเมืองสนั่นรักษ์,” <http://www.sananrak.go.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2559).

กับลักษณะของดินเป็นดินเหนียว เนื้อดินละเอียด สามารถอุ้มน้ำและกักเก็บน้ำได้ค่อนข้างดี จึงเหมาะแก่การปลูกพืชสวน โดยเฉพาะสวนส้มเขียวหวานซึ่งถือเป็นสินค้าส่งออกและพืชเศรษฐกิจของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์

ด้วยเป็นเมืองปริมณฑลมีพื้นที่อุดมสมบูรณ์ทั้งดินดี น้ำใช้สะอาด อากาศบริสุทธิ์ จึงทำให้เมืองสนั่นรักษ์กลายเป็นอีกแหล่งที่อยู่อาศัยที่มีผู้นอพยพโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่ในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการเจริญเติบโตอย่างก้าวกระโดดในระยะเวลาเพียงไม่นานนัก

จากคำบอกเล่าสืบต่อกันมา ตำบลบึงสนั่นและตำบลบึงน้ำรักษ์ ในอดีตเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของอำเภอรังสิต (อำเภอธัญบุรีในปัจจุบัน) เรียกว่า ทุ่งหลวง จากเมืองเล็ก ๆ ที่ได้รับการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง กระทั่งกลายเป็นเมืองขนาดกลาง กอปรกับเป็นเมืองปริมณฑลจึงมีผู้นอพยพเข้ามาอาศัยเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เขตพื้นที่ดังกล่าวได้รับการยกระดับให้เป็นสุขาภิบาลและตั้งชื่อใหม่ว่า สุขาภิบาลสนั่นรักษ์ เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2519 และเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 สุขาภิบาลสนั่นรักษ์ได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลสนั่นรักษ์ ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลเพื่อให้การกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง และด้วยความมุ่งมั่นปรารถนาอย่างตั้งใจจริงของท่านนายกฯ สมชาย รั้งสิวัฒนศักดิ์ ในการบริหารพัฒนาตำบลสนั่นรักษ์ให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมท้องถิ่นอื่น ๆ จึงสามารถทำให้มีการยกระดับเทศบาลตำบลสนั่นรักษ์ขึ้นเป็นเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ในเวลาต่อมา

3.2 ข้อมูลความเป็นอยู่ของประชาชน

เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์เป็นพื้นที่รอยต่อระหว่างนครนายกกับปทุมธานี ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร ซึ่งเป็นพื้นที่แห่งเดียวของธัญบุรี มีวิถีดั้งเดิมของการอยู่ร่วมกันของเครือญาติ มีการแบ่งปัน การเกื้อหนุนในคนไทยยุคดั้งเดิม ทำให้พื้นที่เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์สามารถทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอุทกภัย ภัยแล้ง เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์มีวัฒนธรรมวิถีความเป็นอยู่แบบพอเพียง มีความเอื้ออาทร การร่วมกลุ่มในการช่วยเหลือสังคมซึ่งกันและกัน ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่อยู่ด้วยกันด้วยการมีส่วนร่วมซึ่งกันและกัน

3.3 สภาพเศรษฐกิจ

ปัจจุบันเมืองสนั่นรักษ์มีลักษณะทางกายภาพเป็นพื้นที่ราบลุ่มที่เหมาะสมแก่การทำเกษตร อีกทั้งยังมีคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ไหลตัดผ่านกลางพื้นที่ ซึ่งเหมาะอย่างยิ่งสำหรับเป็นแหล่งส่งน้ำเพื่อประโยชน์ด้านกสิกรรม ปลูกพืชสวนและพืชไร่ เนื่องจากมีน้ำใช้ตลอดทั้งปี ประกอบ

กับลักษณะของดินเป็นดินเหนียว เนื้อดินละเอียด สามารถอุ้มน้ำและกักเก็บน้ำได้ค่อนข้างดี จึงเหมาะแก่การปลูกพืชสวน โดยเฉพาะสวนส้มเขียวหวานซึ่งถือเป็นสินค้าส่งออกและพืชเศรษฐกิจของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์

จากคำบอกเล่าสืบต่อกันมา ตำบลบึงสนั่นและตำบลบึงน้ำรักษ์ ในอดีตเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของอำเภอรังสิต (อำเภอรังสิตในปัจจุบัน) เรียกว่า ทุ่งหลวง จากเมืองเล็ก ๆ ที่ได้รับการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง กระทั่งกลายเป็นเมืองขนาดกลาง กอปรกับเป็นเมืองปริมณฑลจึงมีผู้คนอพยพเข้ามาอาศัยเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เขตพื้นที่ดังกล่าวได้รับการยกระดับให้เป็นสุขาภิบาลและตั้งชื่อใหม่ว่า สุขาภิบาลสนั่นรักษ์ เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2519 และเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 สุขาภิบาลสนั่นรักษ์ได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลสนั่นรักษ์ ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลเพื่อให้การกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง และด้วยความมุ่งมั่นปรารถนาอย่างตั้งใจจริงของท่านนายกฯ สมชาย รังสิวัฒน์ศักดิ์ ในการบริหารพัฒนาตำบลสนั่นรักษ์ให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมท้องถิ่นอื่น ๆ จึงสามารถทำให้มีการยกระดับเทศบาลตำบลสนั่นรักษ์ขึ้นเป็นเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ในเวลาต่อมา

อาชีพประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ค้าขาย ลูกจ้างโรงงาน ลูกจ้างบริษัท รับราชการ รับจ้างทั่วไป

หน่วยธุรกิจในเขต อบต.

สถานประกอบการด้านการพาณิชย์กรรมและการบริการ เช่น

- 1) สถานประกอบการด้านการพาณิชย์กรรมและบริการ

ก. สถานีบริการน้ำมัน	จำนวน	6 แห่ง
ข. ตลาดสด	จำนวน	2 แห่ง
ค. ร้านค้าทั่วไป	จำนวน	200 แห่ง
- 2) สถานประกอบการเทศพาณิชย์ จำนวน - แห่ง
- 3) สถานประกอบการด้านบริการ ธนาคาร จำนวน 3 แห่ง

3.4 สภาพสังคม

ข้อมูลชุมชนในเขตเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์

จำนวนประชากรแยกตามหมู่บ้าน และเพศ และจำนวนครัวเรือน

เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ มีประชากรทั้งหมด 22,278 คน แยกเป็นผู้ชาย 10,406 คน เป็นผู้หญิง 11,872 คน (ข้อมูลสิ้นสุดเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2551)

สถาบันและองค์กรทางศาสนา

- 1) ผู้นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 80% ของจำนวนประชากรทั้งหมดในเขตเทศบาล
 - 2) ผู้นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 15% ของจำนวนประชากรทั้งหมดในเขตเทศบาล
 - 3) ผู้นับถือศาสนาคริสต์ ร้อยละ 5% ของจำนวนประชากรทั้งหมดในเขตเทศบาล
- โดยมีวัดในพื้นที่ 3 แห่ง

1. วัดชุมแก้ว
2. วัดสระบัว
3. วัดพิชิตพิทยาราม

* มัสยิดอิสลาม 2 แห่ง

ระดับอุดมศึกษา

- สถาบันการพลศึกษาวิทยาเขตกรุงเทพ คลอง 13 สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

สาธารณสุข

ศูนย์บริการสาธารณสุข	จำนวน 2 แห่ง
คลินิกเอกชน	จำนวน 2 แห่ง
ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน	จำนวน 1 แห่ง

3.5 กลไกการบริหารจัดการ

จากการศึกษาข้อมูลสถานภาพ ศักยภาพเกี่ยวกับกลไกการบริหารจัดการของเทศบาลเมืองสนั่นราชย์ มีโครงสร้างการบริหารที่มีโครงสร้างที่ชัดเจน โดยการแบ่งเป็นโครงสร้างส่วนราชการ

สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาลและราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกองหรือในส่วนราชการใดในเทศบาลโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในเทศบาล ให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของเทศบาล และกำหนดแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 3 งาน ดังนี้

1. งานธุรการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบ งานสารบรรณของเทศบาล งานดูแลรักษา จัดเตรียมและให้บริการในด้านสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ การติดต่อและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ งานเลขานุการและงานประชุมสภาเทศบาล คณะสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาล งานตรวจสอบแสดงรายการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง งานจัดทำคำสั่งและประกาศของเทศบาล งานร้องเรียน แจ้งมติเวียนกองต่าง ๆ ทราบ งานบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย และเลื่อนระดับ งานสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกและการคัดเลือก งานทะเบียนประวัติและบัตรประวัติคณะสมาชิกสภาเทศบาล พนักงาน

เทศบาลและลูกจ้าง งานปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารบุคคล งานประเมินการปฏิบัติงาน ประจำปี งานขออนุมัติปรับปรุงตำแหน่งและอัตรากำลังงานพัฒนาบุคคล

2. งานทะเบียนราษฎร ให้บริการด้านขอหมายเลขประจำบ้าน บริการรับแจ้งย้าย ปลายทางจากสำนักงานต้นทาง - ปลายทาง บริการรับแจ้งการย้ายที่อยู่ทั้งย้ายเข้าและย้ายออก บริการรับขอตรวจคัดกรองสำเนารายการทะเบียนราษฎร บริการรับแจ้งการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน

3. งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รับผิดชอบความปลอดภัยของสถานที่ราชการ งานป้องกันและระงับอัคคีภัย และอำนวยความสะดวกในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและ ระงับสาธารณภัยต่าง ๆ

กองการศึกษา มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการงานส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและ วัฒนธรรม ดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานการศึกษาปฐมวัย งานกิจการศาสนา และประเพณีศิลปวัฒนธรรม งานกีฬา และนันทนาการ แบ่งออกเป็น 2 งาน คือ

1. งานบริหารการศึกษา ประกอบด้วย

- งานแผนและโครงการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา การศึกษาของเทศบาล จัดระบบการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษา เทคโนโลยี และเครือข่ายวิชาการเพื่อการศึกษา

- งานการศึกษาปฐมวัย มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จัด การศึกษาระดับก่อนประถมวัยในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การส่งเสริมการพัฒนาเด็กวัย 0 - 3 ปี การ พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน

2. งานการศาสนาและวัฒนธรรม ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับ

- งานกิจกรรมเด็กและเยาวชน มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์เยาวชน สนามกีฬา หรือลานกีฬา เพื่อเป็นศูนย์กลางการจัดกิจกรรมของเด็กและเยาวชน จัด/สนับสนุนการจัดกิจกรรม เพื่อการพัฒนาทักษะด้านต่าง ๆ แก่เด็กและเยาวชนได้พัฒนาทักษะและหลีกเลี่ยงยาเสพติด งาน ส่งเสริมการกีฬาและการออกกำลังกาย

- งานส่งเสริมประเพณีศิลปวัฒนธรรม มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดงานประเพณีและ ส่งเสริมการอนุรักษ์ประเพณี และศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่น จัดกิจกรรมส่งเสริมเอก รัภษ์ของท้องถิ่น และประชาสัมพันธ์ให้แพร่หลาย รวบรวมข้อมูลศิลปวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นเพื่อ การอนุรักษ์และศึกษาค้นคว้า

กองคลัง เป็นกองที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบ การปฏิบัติงานในหน้าที่ของ การเงินและการบัญชี งานพัสดุและทรัพย์สิน งานผลประโยชน์ งานแผนที่ภาษีและทรัพย์สิน งาน การเงินและบัญชี แบ่งออกเป็น

1. งานการเงินและบัญชี มีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินทุกประเภท งานจัดทำเช็ค จัดเก็บเอกสาร การจ่ายเงิน งานจัดทำบัญชี งานทะเบียนที่เกี่ยวข้องทุกประเภท
2. งานพัสดุและทรัพย์สิน มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดซื้อ - จัดจ้าง การรับจ่ายพัสดุ การจำหน่ายพัสดุตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ
3. งานผลประโยชน์ มีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและจัดทำบัญชีผู้ที่อยู่ในเกณฑ์เสียภาษีในปีงบประมาณ งานจัดเก็บและรับชำระเงินรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น
4. งานทะเบียนและทรัพย์สินของทางเทศบาล รับผิดชอบในส่วนของงานแผนที่ภาษี การคัดลอกข้อมูลที่ดิน งานปรับปรุงข้อมูลแผนที่ภาษีโรงเรียนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย การจัดเก็บและบำรุงรักษาทะเบียนทรัพย์สินเอกสารที่เกี่ยวข้อง

กองช่าง มีหน้าที่ออกแบบสำรวจ การจัดทำข้อมูลทางด้านวิศวกรรม การจัดเก็บและทดสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและเขียนแบบ การตรวจสอบการก่อสร้างงาน การควบคุมอาคารตามระเบียบกฎหมายปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ขุดดิน/ถมดิน งานแผนการปฏิบัติควบคุมการก่อสร้างและซ่อมบำรุง งานด้านวิศวกรรม ตรวจสอบแบบแปลน การขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร การวางแผนและควบคุมการก่อสร้างการซ่อมบำรุงรักษา อาคาร ถนน สะพาน ไฟฟ้า ควบคุม ดูแล สถานที่และที่ดิน สาธารณประโยชน์ งานปรับปรุงแก้ไขให้คำปรึกษาแนะนำ ตรวจสอบเกี่ยวกับงานก่อสร้าง ควบคุมพัสดุ งานด้านโยธา งานประมาณราคา งานซ่อมแซมบำรุงรักษา การขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร

กองวิชาการและแผนงาน แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

1. ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานจัดทำงบประมาณ
 - งานวิเคราะห์นโยบายและแผน มีหน้าที่เกี่ยวกับการรวบรวมวิเคราะห์และให้บริการข้อมูลสถิติที่จำเป็นต้องนำมาใช้ในการวางแผนและการประเมินผลตามแผนทุกระดับ งานจัดเตรียมเอกสารที่ใช้ประกอบการพิจารณาวางแผนของเทศบาล และหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง งานวิเคราะห์และพยากรณ์การเจริญเติบโตของประชากรในเขตเมืองและความพอเพียงของการบริการสาธารณูปโภคหลัก งานจัดทำและเรียบเรียงแผนพัฒนา การกำหนดเค้าโครงของแผนพัฒนา ระยะปานกลาง แผนประจำปีและแผนพัฒนาเพิ่มเติม (ถ้ามี) งานวิเคราะห์และคาดคะเนรายได้ - รายจ่าย ของเทศบาลในอนาคต งานวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการเพื่อเสนอหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง งานประสานกับหน่วยงานในเทศบาลและหน่วยงานใกล้เคียง เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการปฏิบัติตามแผนและการประเมินผลงานตามแผน งานจัดเตรียมเอกสารแนวทางในการปฏิบัติงานประจำปี ให้หน่วยงานต่าง ๆ ทราบและดำเนินการ งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

- งานจัดทำงบประมาณ มีหน้าที่เกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูลสถิติและวิเคราะห์งบประมาณ การเสนอแนะและให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ถ้ามี) งานศึกษาหางานหลักฐานรายได้ใหม่ ๆ ของเทศบาลและงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

2. ฝ่ายบริการและเผยแพร่วิชาการ มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานบริการและเผยแพร่วิชาการ งานบริการข้อมูลข่าวสารท้องถิ่น และงานนิติการ

- งานบริการและเผยแพร่ มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์และวิจัยปัญหาทั้งในด้านการปกครอง การบริหาร และการปฏิบัติงานของเทศบาล รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาในเรื่องดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การกำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภายในเทศบาล การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาเทศบาล

- งานนิติการ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย ร่างและพิจารณาตรวจร่างเทศบัญญัติ กฎ ระเบียบข้อบังคับและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง งานจัดทำนิติกรรม รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย งานสอบสวนตรวจพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับวินัยพนักงานเทศบาล ลูกจ้างและการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ งานรับเรื่องราวร้องทุกข์และร้องเรียน

- งานบริการข้อมูลและข่าวสารท้องถิ่น มีหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนการประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่การประชาสัมพันธ์ รวมทั้งปฏิบัติงานเผยแพร่ข่าวสารเทศบาล การสนับสนุนการเผยแพร่ผลงานนโยบายของเทศบาล จังหวัดและรัฐบาล งานให้บริการติดต่อสอบถามบริการข้อมูลข่าวสาร และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มาติดต่องาน หรือติดต่อภารกิจในด้านต่าง ๆ ของเทศบาล บันทึกภาพกิจกรรม และเหตุการณ์ต่าง ๆ เพื่อเผยแพร่ และรวบรวมเป็นหลักฐานประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการ การดำเนินการออกอากาศเสียงตามสาย งานรวบรวมข้อมูลทางสถิติต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์ งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

- งานธุรการ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานดูแลรักษาจัดเตรียมและให้บริการเรื่องสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ การติดต่อและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ งานจัดทำคำสั่งและประกาศ และงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

กองสวัสดิการและสังคม แบ่งออกเป็น 3 งานด้วยกัน คือ

1. งานสังคมสงเคราะห์ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานสงเคราะห์ประชาชนผู้ทุกข์ยาก ขาดแคลนไร้ที่พึ่ง งานสงเคราะห์ภัยพิบัติต่าง ๆ งานสงเคราะห์คนชรา คนพิการ และทุพพลภาพ งานส่งเสริม

สนับสนุนองค์การสังคมสงเคราะห์ภาคเอกชน งานประสานและร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อ
การสังคมสงเคราะห์

2. งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน มีหน้าที่เกี่ยวกับงานสงเคราะห์เด็กและเยาวชนที่
ครอบครัวประสบปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ งานให้ความช่วยเหลือเด็กนักเรียนที่ยากจน งาน
ประสานและร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน

3. งานพัฒนาชุมชน มีหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจและจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อ
รับผิดชอบในการปรับปรุงชุมชนของตนเอง งานฝึกอบรมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน
งานจัดระเบียบชุมชน งานประสานและร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อนำบริการขั้นพื้นฐานไปบริการ
แก่ชุมชน งานจัดทำโครงการช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ให้แก่ชุมชน

4. งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ดูแลประชาชนในเขตเทศบาลเกี่ยวกับเรื่อง
ของสุขภาพอนามัย งานสุขาภิบาลและอนามัยและสิ่งแวดล้อม ซึ่งงานหลัก ๆ ที่ต้องรับผิดชอบดูแลก็
คือ

1. งานด้านการส่งเสริมสุขภาพ งานนี้จะเกี่ยวกับเรื่องอนามัยโรงเรียนอนามัยแม่และ
เด็ก การวางแผนครอบครัว งานสาธารณสุขมูลฐาน งานโภชนาการและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. งานด้านรักษาความสะอาดหมายถึงการจัดเก็บขยะมูลฝอย งานขนถ่ายสิ่งปฏิกูล การ
ล้างทำความสะอาด

3. งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ เป็นเรื่องของการสร้างภูมิคุ้มกันโรค ควบคุมแมลง
และพาหะนำโรคอื่น ๆ รวมไปถึงการป้องกันโรคติดต่อ การป้องกันยาเสพติดประเภทต่าง ๆ

4. งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมด้านสุขาภิบาล
สิ่งแวดล้อม ศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ กำหนดมาตรการการควบคุม การวางแผนและการดำเนินการ
ตามกฎหมายด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านการสุขาภิบาล
สิ่งแวดล้อม

บทที่ 4

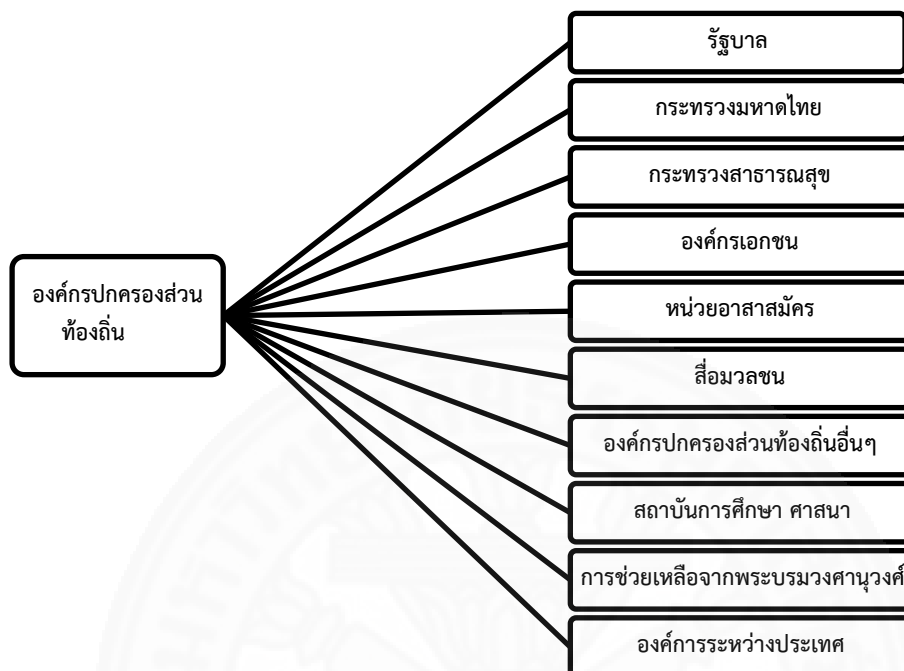
ผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่องความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม กรณีศึกษา เทศบาลเมืองสนนร์ักษ์เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสารที่เกี่ยวข้อง สำหรับการนำเสนอวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารสามารถสรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

4.1 สถานการณ์น้ำท่วมในเขตเทศบาลเมืองสนนร์ักษ์

จากสถานการณ์น้ำท่วม ในปี พ.ศ. 2554 เทศบาลเมืองสนนร์ักษ์ ต.บึงสนั่น อ.ธัญบุรี จ.ปทุมธานี มีพื้นที่ 38.40 ตารางกิโลเมตร มีประชากรจำนวน 22,788 คน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการเกษตร และพื้นที่บางส่วนเป็นชุมชนเมืองจังหวัดปทุมธานีนั้น 95 เปอร์เซ็นต์ ถูกน้ำท่วมจนหมด แต่พื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองสนนร์ักษ์เพียง 5 เปอร์เซ็นต์ ที่รอดจากการถูกน้ำท่วม และเป็นพื้นที่เพียงแห่งเดียวที่รักษาพื้นที่ไว้ได้ พร้อมทั้งยังจัดตั้งเป็นศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งจังหวัดตลอดจนจัดตั้งศูนย์พักพิงผู้อพยพ ซึ่งเทศบาลยังได้รับการสนับสนุนจากพระครูโสภณ ธัญกิจ เจ้าอาวาสวัดสระบัว จัดตั้งศูนย์พักพิงผู้อพยพจากภัยน้ำท่วมช่วยเหลือทางด้านที่พักและอาหารโดยทุนส่วนตัวของปลัดเทศบาลเมืองสนนร์ักษ์และจากประชาชนที่ไม่ถูกน้ำท่วมช่วยกันบริจาคเงินและจากงบประมาณของทางเทศบาลส่วนหนึ่ง พร้อมทั้งจัดตั้งเป็นศูนย์จอดรถของหน่วยทหาร และอัตรากำลังพลที่คอยออกให้บริการประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม ซึ่งชาวบ้านที่ไม่ได้รับผลกระทบเหล่านี้ก็จะมาช่วยกันปรุงอาหารแจกจ่ายให้ผู้อพยพทั้ง 3 เวลา คือเช้า กลางวัน และตอนเย็น นอกจากนี้ยังได้ปรุงอาหารข้าวกล่องให้กับรถของหน่วยทหารนำออกไปแจกจ่ายให้กับผู้ประสบอุทกภัยทั่วทั้งจังหวัด ถือได้ว่าเทศบาลสนนร์ักษ์เป็นครัวให้กับผู้เดือดร้อนทั้งจังหวัดก็ว่าได้ วัฒนธรรมความเป็นอยู่ การอยู่ร่วมกัน ในฝ่ายท้องถิ่นให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยการให้เจ้าหน้าที่เข้าไปฝังตัวความผูกพัน ทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับทางเทศบาลเมืองสนนร์ักษ์ การเชื่อมร้อยเครือข่าย

4.2 การป้องกันปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์



ภาพที่ 4.1 แสดงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการอุทกภัย

โดยขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม จะแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. ก่อนเกิดเหตุจะมีการแจ้งเตือนประชาชน และข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่องในการเฝ้าระวังภัยน้ำท่วม
2. ขณะเกิดเหตุ



3. หลังเกิดเหตุ มีการปรับพื้นที่ทำความสะอาด การฟื้นฟูบูรณะสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การดูแลโรคติดต่อ การดูแลเรื่องสุขภาพจิต รวมถึงการให้เงินช่วยเหลือทดแทน และการซ่อมแซมที่อยู่ของประชาชน

4.3 สถานการณ์ภัยแล้งในเขตเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์

ปัจจุบันเมืองสนั่นรักษ์เป็นแหล่งด้านกสิกรรม ปลูกพืชสวนและพืชไร่ เนื่องจากมีน้ำใช้ตลอดทั้งปี ประกอบกับลักษณะของดินเป็นดินเหนียว เนื้อดินละเอียด สามารถอุ้มน้ำและกักเก็บน้ำได้ค่อนข้างดี อีกทั้งยังมีคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ไหลตัดผ่านกลางพื้นที่ ซึ่งเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับเป็นแหล่งส่งน้ำเพื่อประโยชน์ด้านกสิกรรม ปลูกพืชสวนและพืชไร่ แต่จากสถานการณ์ภัยแล้งได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในลำคลองรังสิตประยูรศักดิ์ได้แห้งขอดคลองจนสามารถเดินข้ามได้ และต่อเกษตรกรเป็นอย่างมาก เทศบาลสนั่นรักษ์จึงได้มีการวางแผนการบริหารจัดการน้ำอย่างมีระบบโดยการจัดสรรน้ำให้เกษตรกรอีกทั้งประชาชนได้มีการลงทุนขุดเจาะบ่อบาดาล เพื่อมาใช้ในการอุปโภคและบริโภคตลอดจนใช้ในการเกษตร และประชาชนได้มามีส่วนร่วมช่วยกันแก้ไขปัญหาในการช่วยกันขุดลอกคลองแอนเพื่อเปิดทางน้ำและกักเก็บน้ำเอาไว้ใช้ในการเกษตร โดยการผันน้ำจากคลองรังสิตเข้ามาเพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในเบื้องต้น

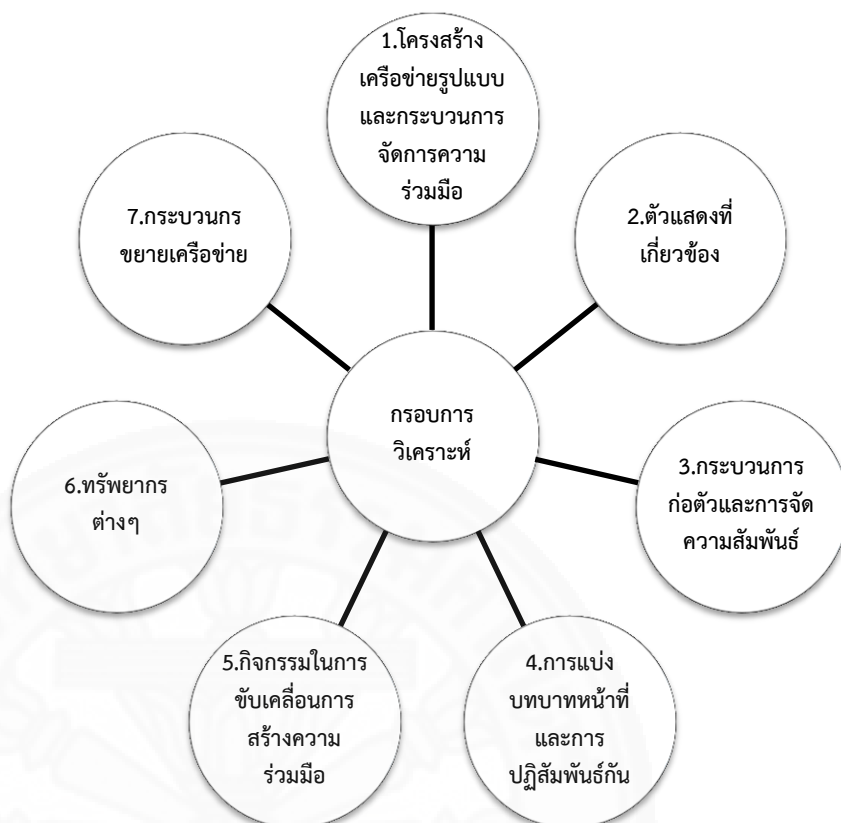
4.4 การป้องกันและการแก้ไขปัญหาภัยแล้งของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์

ก่อนเกิดเหตุ	ขณะเกิดเหตุ	หลังเกิดเหตุ
<ul style="list-style-type: none"> • การแจ้งเตือน • การประชุมและประชาคมประชาชนผู้ มีผลกระทบซ้ำซาก • การจัดทำแผนแบบบูรณาการ พร้อม การจัดทำแผนดำเนินการ • ให้ข้อมูลที่ถูกต้อง ทันเวลา • การจัดเตรียมอุปกรณ์ปฏิบัติการ • การวางแผนและตารางประมาณเพื่อ การดังกล่าวให้พอสมควร • การแบ่งเขตความรับผิดชอบให้ ชัดเจนพร้อมผู้รับผิดชอบ 	<ul style="list-style-type: none"> • การจัดเตรียมแหล่งน้ำในการ ช่วยเหลือพร้อมอุปกรณ์ • ยานพาหนะ • การวางแผนช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ ลดความขัดแย้ง • การประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจที่ ถูกต้อง และให้ผู้ประสบภัย • พึงพอใจ • การขอรับการสนับสนุนจากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ • การสร้างขวัญและกำลังใจให้กับ คณะทำงาน 	<ul style="list-style-type: none"> • การถอดบทเรียนที่ได้เรียนรู้ร่วมกัน นำมาสู่การวางแผนในการแก้ปัญหา ครั้งต่อไป (ในเวลาที่เหมาะสม) • การจัดตั้งเครือข่ายร่วมดูแลปัญหาที่ อาจเกิดขึ้นอีก • การบูรณาการช่วยเหลือและเยียวยา สถานการณ์ที่เกิดขึ้น • การดูแลให้คำปรึกษากับหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกับหน่วยงานต่างๆ

ภาพที่ 4.2 แสดงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยแล้ง

จากแผนภาพที่ 4.2 จะเห็นได้ว่าภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยแล้ง ปัญหาป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง ๆ จะมีด้วยกันอยู่ 3 รูปแบบคือ (1) การช่วยเหลือก่อนเกิดเหตุจะมีการแจ้งเตือนภัย มีการจัดทำแผนดำเนินการ การจัดเตรียมอุปกรณ์ปฏิบัติการ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่ถูกต้องและทันเวลา (2) การช่วยเหลือขณะเกิดเหตุ มีการจัดเตรียมแหล่งน้ำในการช่วยเหลือพร้อมอุปกรณ์ การขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ (3) การช่วยเหลือหลังเกิดเหตุได้มีการจัดตั้งเครือข่ายร่วมดูแลปัญหาที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต รวมถึงการดูแลให้คำปรึกษากับหน่วยงานต่าง ๆ

จากผลการศึกษาสถานการณ์น้ำท่วมและภัยแล้ง การดำเนินการของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ มีรูปแบบความร่วมมือเพื่อบริหารจัดการน้ำท่วมและภัยแล้ง สามารถวิเคราะห์เครือข่ายเบื้องต้นได้ ดังนี้



ภาพที่ 4.3 แผนภาพแสดงกรอบวิเคราะห์เครือข่ายเบื้องต้น

ส่วนแรก เป็นการวิเคราะห์เครือข่ายเบื้องต้น ซึ่งประกอบด้วยการวิเคราะห์ในมิติต่าง ๆ ได้แก่

- 1) การวิเคราะห์โครงสร้างเครือข่ายความร่วมมือ รูปแบบความร่วมมือและกระบวนการจัดการความร่วมมือที่เกิดขึ้นในเทศบาลเมืองสนนรักษ์
- 2) การวิเคราะห์ตัวแสดงทุกภาคส่วนและทุกระดับที่เข้ามามีบทบาทร่วมมือกันในเครือข่าย
- 3) การวิเคราะห์กระบวนการก่อตัวและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลักที่มีบทบาทริเริ่มขับเคลื่อนการสร้างความร่วมมือ
- 4) การวิเคราะห์การจัดแบ่งบทบาทหน้าที่และการปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการสร้างความร่วมมือ
- 5) การวิเคราะห์กิจกรรมในการขับเคลื่อนสร้างความร่วมมือ โดยเฉพาะกระบวนการจัดการข้อมูลผ่านการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

6) การวิเคราะห์ทรัพยากรด้านต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยขับเคลื่อนกระบวนการสร้างความร่วมมือ เพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมในพื้นที่เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ ครอบคลุมทรัพยากรที่สำคัญ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ งบประมาณ ข้อมูล และเครือข่ายในพื้นที่

7) การวิเคราะห์กระบวนการขยายเครือข่ายโดยการต่อยอดกลไกความร่วมมือจากระดับชุมชน อำเภอ ไปจนถึงระดับจังหวัด รวมถึงการเชื่อมโยงกับตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ที่เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม

ส่วนที่สอง เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลการศึกษาภาคสนามซึ่งรวบรวมจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วมจากความร่วมมือ โดยมุ่งแสดงให้เห็นถึงบริบททางสังคมของการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยความร่วมมือในพื้นที่เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ รวมถึงปัจจัยที่สำคัญในการอธิบายความสำเร็จและความโดดเด่นในการแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วม

4.5 เปรียบเทียบความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วม กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์¹

การเปรียบเทียบความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วม กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์พบว่า เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์มีรูปแบบการแก้ไขปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมค่อนข้างไม่แตกต่างกัน เนื่องจากรูปแบบการแก้ปัญหาดังกล่าว มีการแก้ไขปัญหาโดยการแบ่งเป็นช่วงเวลา คือ 1) ก่อนเกิดเหตุ 2) ขณะเกิดเหตุ 3) หลังเกิดเหตุ ซึ่งจะเห็นได้ว่าภารกิจหน้าที่หลักจะอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหา

วิธีการบริหารจัดการของปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์

มี 4 กรอบ คือ

1. การเตรียมการปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วม ได้แก่ การเตรียมความพร้อมด้านการวางแผน การเตรียมวัสดุอุปกรณ์เครื่องมืองบประมาณและบุคลากรเป็นประจำทุกปี การติดตามสถานการณ์น้ำจากแหล่งข้อมูลข่าวสารที่มีความน่าเชื่อถือ การประชุมเพื่อหาแนวทางข้อสรุปร่วมกัน และชี้แจงจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การวางแผนป้องกันที่ดี

2. การจัดการปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วมขณะเกิดเหตุ ได้แก่ การบริหารจากความร่วมมือของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องการวางระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างผังเมืองที่เป็นระบบ

¹ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี, สัมภาษณ์โดย ศศิธร เนื้อเย็น, องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี, 16 กุมภาพันธ์ 2560.

เกี่ยวพันปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม การมีผู้นำที่เข้มแข็ง การจัดตั้งศูนย์ประสานงาน การจัดตั้งศูนย์พักพิงผู้อพยพ และการประสานความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชนการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การมีส่วนร่วมและเสียสละของประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ การจัดการเครือข่าย การจัดตั้งศูนย์พักพิงหรือศูนย์อพยพและศูนย์อำนวยการ การประเมินสถานการณ์และตรวจสอบข้อมูลอย่างต่อเนื่อง

3. การฟื้นฟูเยียวยาผู้ประสบภัยปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม ได้แก่ การชี้แจงข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจกับชุมชน การกำจัดขยะสิ่งปฏิกูลและการทำความสะอาด การสำรวจพื้นที่ในชุมชนที่มีน้ำท่วมขังเพื่อเร่งติดตามเงินช่วยเหลือเยียวยาการสำรวจพื้นที่และเร่งชี้แจงเรื่องงบประมาณช่วยเหลือเยียวยาการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่ การสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้ประสบปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมการสนับสนุนจากองค์กรภายนอกพื้นที่ด้านงบประมาณและด้านอื่น ๆ การจัดสรรงบประมาณท้องถิ่นและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

4. แนวทางในการบริหารจัดการปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมในอนาคต ได้แก่ การสำรวจพื้นที่น้ำท่วมเพื่อหาสาเหตุของการไม่สามารถป้องกันมหาอุทกภัยที่ผ่านมาได้ การกำจัดขุดลอกคูคลอง การจัดการช่องแฉมประตูระบาย การจัดทำแนวคันกั้นน้ำหรือเสริมถนน การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ เพื่อแจ้งข่าวสารและแจ้งเตือนเฝ้าระวังการประสานงานในระดับท้องถิ่นการบริหารการมีส่วนร่วมกับประชาชนอย่างสม่ำเสมอ และข้อเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมในอนาคต เช่น การสนับสนุนและเอาใจใส่อย่างจริงจัง ต่อเนื่องของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ต่อสถานการณ์วิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมในอนาคต

4.6 บทวิเคราะห์การบริหารโดยใช้ความร่วมมือ²

จากความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์มีการขับเคลื่อนโดยเครือข่ายภาคประชาชนที่มีการเกาะเกี่ยวกันมาตลอดเวลา นับว่าเป็นปัจจัยเกื้อหนุนนำไปสู่การสร้างความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ภาคประชาสังคม ประชาชนในพื้นที่ และถักทอเป็นเครือข่ายในประเด็นต่าง ๆ

² ผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุข, สัมภาษณ์โดย ศศิธร เนื้อเย็น, กระทรวงสาธารณสุข,

บทวิเคราะห์เครือข่ายเบื้องต้น

ประเด็นในการวิเคราะห์	ปัญหาน้ำท่วม	ปัญหาภัยแล้ง
<p>1. การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ รูปแบบความร่วมมือ และกระบวนการจัดการความร่วมมือ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - มีการตั้งศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยทางเจ้าหน้าที่ได้ออกสำรวจและเฝ้าระวังตลอด 24 ชั่วโมง 	<ul style="list-style-type: none"> - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - ประชาชนช่วยกันขุดลอกคูคลองแอนเพื่อเปิดทางน้ำและกักเก็บน้ำเอาไว้ใช้ในการเกษตร โดยการผันน้ำจากคลองรังสิตประยูรศักดิ์เข้ามา
<p>2. ตัวแสดง</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ว่าราชการจังหวัด - รองผู้ว่าราชการจังหวัด - นายอำเภอ 2 อำเภอ - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ - การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้แก่นำนัน ผู้ใหญ่บ้าน - ราชการส่วนภูมิภาค - ภาคประชาสังคม - หน่วยแพทย์อาสา - กระทรวงสาธารณสุข <p>รวมถึงหน่วยงานอื่นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และแก้ไขปัญหาที่ท่วม</p>	<ul style="list-style-type: none"> - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - ประชาชน - ภาคีเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่ <p>รวมถึงหน่วยงานอื่นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และแก้ไขปัญหาภัยแล้ง</p>
<p>3. กระบวนการก่อตัวและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในการขับเคลื่อนการสร้างความร่วมมือ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - มีการจัดเวรเฝ้าระวังน้ำตลอด 24 ชั่วโมง โดยผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนทั้งกลางวันกลางคืน - มีหน่วยเคลื่อนที่เร็วโดยการประสานงานข้อมูล กลุ่มสาธารณสุขการทำงานร่วมกันกับหน่วยแพทย์อาสา 	<ul style="list-style-type: none"> - ชาวบ้านมีการประชุมพร้อมทั้งทำประชาพิจารณ์โดยมีข้อตกลงร่วมกันคือการช่วยกันขุดลอกส่งน้ำขึ้นมาใหม่โดยคูคลองดังกล่าวนี้มีความยาว 800 เมตร กว้าง 3 เมตร ลึก 1.50 เมตร ซึ่งในพื้นที่นั้นรักรับน้ำได้ 2

ประเด็นในการวิเคราะห์	ปัญหาน้ำท่วม	ปัญหาภัยแล้ง
		ทาง ก็คือรับน้ำจากเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ที่มาจากทางหนองแค และทางตำบลนพรัตน์ และอีกส่วนหนึ่งเราได้น้ำมาจากการระบายน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยาที่จะไหลผ่านจากคลอง12 โดยจะมีการสูบน้ำจากคลองรังสิตประยูรศักดิ์เข้ามาเพื่อช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนให้กับชาวบ้านในเบื้องต้นไปก่อน
5. ทรัพยากรในฐานะปัจจัยการขับเคลื่อนกระบวนการสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาในพื้นที่	- ตัวแสดงต่างๆมีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงทำให้ต้องมีการพึ่งพาอาศัยกัน	- ตัวแสดงต่างๆมีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงทำให้ต้องมีการพึ่งพาอาศัยกัน
6. กระบวนการขยายเครือข่าย	- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการการแก้ปัญหาน้ำท่วมรวมทั้งประสานความร่วมมือในด้านต่างๆที่เกี่ยวกับความสำเร็จ	- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการการแก้ปัญหาภัยแล้งรวมทั้งประสานความร่วมมือในด้านต่างๆที่เกี่ยวกับความสำเร็จ

4.7 ผลการศึกษา

จากการสัมภาษณ์บุคคลแต่ละหน่วยงานที่เข้ามาสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนนร์รักษ์ และการศึกษาเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการศึกษาแยกเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

ในประเด็นในการแก้ปัญหา น้ำท่วม มีการบริหารจัดการโดยอาศัยความร่วมมือ เพื่อแก้ปัญหา น้ำท่วมและภัยแล้งของเทศบาลเมืองสนนร์รักษ์ ซึ่งอาศัยจากวัฒนธรรมความเป็นอยู่ การอยู่ร่วมกัน รวมถึงเทศบาลเมืองสนนร์รักษ์ที่มีการให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยการให้เจ้าหน้าที่เข้าไปฝังตัวสร้างความผูกพันกับประชาชน ทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับทางเทศบาลเมืองสนนร์รักษ์ มีการเชื่อมร้อยเครือข่ายเข้าหาประชาชนอย่างแท้จริง การบริหารจัดการน้ำในเรื่องน้ำท่วม

เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์เป็นที่รอดจากน้ำ เพราะประชาชนมีการบล็อกน้ำ การช่วยเหลือกัน ทำให้เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์กลายเป็นจุดปลอดภัยจึงมีการตั้งศูนย์วัดสระบัว ศูนย์ปลอดภัย ที่มีราษฎรเข้ามาช่วยกันบริจาค มีการตั้งคณะกรรมการดูแล มีการดูแลสะอาด กิจกรรมนั้นหนาการรวมถึงได้มีกรมสุขภาพจิต และแพทย์อาสา เข้ามาทำงานร่วมกัน ซึ่งหน่วยงานบริหารจัดการโดยภาวะวิกฤต

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน่วยงานที่ เป็นส่วนสำคัญ ก่อนการเกิดเหตุจะต้องรีบเตือนภัยชาวบ้านเตือนภัยในการเตรียมความพร้อม ซึ่งการแจ้งเตือนของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ ได้ใช้ระดับเพลิงออกประกาศ ถือเป็นการใช้เทคนิคให้ประชาชนมีความสนใจในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องฟังข้อมูลข่าวสาร อดุณิคม กรมปกกันสาธารณภัยตลอดเวลา เพื่อเป็นข้อมูลให้กับประชาชนรวมทั้งมีการตั้งศูนย์ 24 ชั่วโมง มีหน่วยเคลื่อนที่เร็วโตนการประสานงานข้อมูล

ในประเด็นในการแก้ปัญหาภัยแล้ง เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์อาศัยพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและมีการเตรียมการก่อนเกิดเหตุ ให้มีการทำร่องน้ำเพื่อทำการเกษตรจากหลักของเศรษฐกิจพอเพียง รวมถึงมีการประชุมชาวบ้าน สำคัญที่สุดในการเกิดเหตุ ให้ชาวบ้านมีการแบ่งปันน้ำซึ่งกันและกัน **“เราทำไม่ต้องแย่งน้ำกัน เราปันน้ำกันไม่ตีหรือ”**

การประสานความร่วมมือ การสร้างเครือข่ายในการจัดการภัยแล้งรูปแบบความร่วมมือเพื่อบริหารจัดการสำหรับรูปแบบความร่วมมือในการบริหารจัดการภัยแล้ง จะมีขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขปัญหาภัยแล้ง แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) ก่อนเกิดเหตุ 2) ขณะเกิดเหตุ 3) หลังเกิดเหตุ โดยภารกิจหน้าที่หลักจะอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการปัญหาวิกฤตน้ำท่วมและภัยแล้งจะมีรูปแบบในการแก้ปัญหาที่ต่างกันออกไป ซึ่งจะเห็นว่าการจัดการแก้ปัญหาอุทกภัยจะมีหน่วยงานเข้ามาให้ความช่วยเหลือจำนวนหนึ่ง เพราะพื้นที่ที่ปลอดภัยจากน้ำท่วม จึงเป็นที่ตั้งศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำให้มีหน่วยงานอื่นเข้ามาให้ความร่วมมือ มีการสร้างเครือข่าย ส่วนการจัดการปัญหาภัยแล้ง อำนาจหน้าที่ ภารกิจหลักสำคัญอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ร่วมกันแบ่งสรร ปันน้ำให้ทั่วถึง

4.7.1 บทบาทและการปฏิสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบมีส่วนร่วมตัวแบบในการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วม การแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินการเพื่อกำหนดทิศทางและเป้าหมายในลักษณะการแสดงบทบาทร่วมกันของภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ถือว่าเป็นตัวอย่างของการสร้างกลไกการประสานบทบาทการทำงานร่วมกันของภาคีตั้งแต่รัฐบาลในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงมาสู่ในระดับพื้นที่เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ซึ่งสอดคล้องกับ **“แนวคิดความร่วมมือ”** ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารที่ใช้อำนาจมาเป็นการบริหารแบบประชาธิปไตยด้วยวิธีการตัดสินใจร่วมกัน โดยการให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจมากที่สุดด้วยความรับผิดชอบอันสูงสุด ผู้วิจัยจึงมีความมุ่งมั่นที่จะสังเคราะห์เป็นตัวแบบคำอธิบายทางวิชาการบน

ฐานของหลักการเชิงทฤษฎี สำหรับรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบมีส่วนร่วมตัวแบบในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมสามารถจำแนกได้ 3 รูปแบบหลัก ๆ ดังนี้

ประการที่ 1 ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนลักษณะการแสดงบทบาทและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบความร่วมมือของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า มีรูปแบบการประสานความร่วมมือระหว่างเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์กับภาคประชาชน และหน่วยงานที่เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ อีกทั้งยังรวมถึงเรื่องของการระดมทรัพยากร และบุคลากรในการขับเคลื่อนกิจกรรมการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม

ประการที่ 2 ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ นำไปสู่การพัฒนากลไกประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ ประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการผูกโยงบทบาทของหน่วยงานเข้ากับบทบาทของตัวแสดงในภาคส่วนอื่น ๆ ที่เข้ามาแก้ไขปัญหา โดยจะเห็นได้ว่าเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์เป็นแกนประสานการขับเคลื่อน และจากความเป็นอยู่ของสมาชิกในเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ที่มีพื้นฐานในการอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อหนุนซึ่งกันและกันอีกทั้งประชาชนมีความเข้าใจในเรื่องของปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงจึงทำให้การแก้ไขปัญหาสามารถที่แก้ไขและพัฒนาพื้นที่ร่วมกันกับเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ และจากความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้กลไกประสานงานบทบาทและความร่วมมือดังกล่าว ซึ่งในทุกขั้นตอนการแก้ไขปัญหาจะมีการเกิดปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง ทั้งในแง่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายพึงพาหรือแบ่งปันกันและกัน ทำให้สามารถกำหนดทิศทางและเป้าหมายในการทำงานร่วมกันได้

ประการที่ 3 ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ ก่อให้เกิดการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ ประชาชน ตลอดจนหน่วยแพทย์อาสา โดยการจัดความสัมพันธ์ผ่านการเปิดช่องทางความร่วมมือ ซึ่งทุกส่วนเข้ามามีบทบาทร่วมกันกับประชาชนในพื้นที่ ในการร่วมกันคิด ตัดสินใจแก้ไขปัญหาเปลี่ยนจากการใช้รูปแบบที่เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ควบคุมกระบวนการตัดสินใจในการบริหารพื้นที่อย่างเดียว ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว ปรากฏในรูปแบบเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่ในรูปแบบการประสานความร่วมมือ และการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันอย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่อง การปฏิสัมพันธ์กับประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินภายใต้กลไกการทำงานหลากหลายรูปแบบผสมผสานกัน ทั้งกลไกดูแลสั่งการ กลไกการประสานการดำเนินการกิจ และการเจรจาร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหา

4.7.2 การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย

จากผลการศึกษา พบว่า กระบวนการประสานบทบาทระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในการร่วมกัน ดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วม นับตั้งแต่การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาในพื้นที่ไปจนถึงการพัฒนาพื้นที่ สะท้อนให้เห็นถึงหลักการบริหารที่ตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับ “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย” ที่มุ่งเน้นการเข้าร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง กลไกคณะทำงานต่าง ๆ ที่ประกอบกันในการช่วยแก้ไขปัญหาวิกฤติ มิใช่เพียงการรวมตัวกันของภาคีสมาชิก หากแต่เป็นเครือข่ายมีสถานะเป็น “ผู้กระทำการ” ที่ดำเนินตัดสินใจกระทำสิ่งต่าง ๆ ภายใต้เป้าประสงค์เครือข่ายนั้น ๆ ทำให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ที่เป็นผลจากการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ที่ยึดโยงกัน ก่อให้เกิดเครือข่าย และการแสดงบทบาทของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในเครือข่ายดำเนินไปภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายยึดร่วมกัน

ภายใต้ความร่วมมือของการสร้างเครือข่ายในเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ เป็นรูปแบบที่องค์กรและหน่วยงานภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่เข้ามาบทบาทร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายใต้บทบาทหน้าที่และทรัพยากรของตนเองให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาในมิติการแสดงบทบาทหน้าที่เครือข่ายโดยรวม จะเห็นได้ว่า เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้การแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วมของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ เป็นการเข้ามามีบทบาทร่วมกันของภาคีภาคส่วนต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ นั่นคือการแก้ไขปัญหาการจัดการภัยแล้ง การแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำท่วม รวมถึงแนวทางการป้องกันการรับมือ แตกต่างจากเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรรูปแบบอื่น ๆ โดยทั่วไป คือ ไม่ใช่เครือข่ายที่มีบทบาทการดำเนินกิจกรรมเพียงเพื่อบรรลุผลประโยชน์ร่วมเฉพาะกลุ่ม เช่น เครือข่ายองค์กรธุรกิจ เครือข่ายกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น

4.7.3 การขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายในการบริหารกิจการบ้านเมืองการประสานงาน

จากผลการศึกษา พบว่า การประสานการทำงานร่วมกัน เป็นบทบาทหน้าที่พื้นฐานของเครือข่ายในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ การประสานงานร่วมกันระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ เป็นการดำเนินงานที่เกิดขึ้นต่อเนื่องในทุกขั้นตอนของการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งและน้ำท่วมแบบมีส่วนร่วม นับตั้งแต่การประสานงานของประชาชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐ และการประสานงานระหว่างอาสาสมัคร หน่วยแพทย์อาสาที่มีการขับเคลื่อนกลไกการทำงานด้วยกัน ซึ่งถือเป็นการทำงานมีเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปได้ด้วยการปรับความเข้าใจและสร้างมุมมองที่ตรงกันในทุกขั้นตอน

การระดมและแลกเปลี่ยนทรัพยากร

จากผลการศึกษา พบว่า การระดมแลกเปลี่ยนทรัพยากรของเครือข่ายที่เข้ามาทำงานประสานงานร่วมกัน มีการนำทรัพยากรที่ตนมีอยู่เข้ามาสู่กระบวนการแลกเปลี่ยนและแบ่งปันกันในเครือข่าย เช่น ภาศึภาครัฐมีทรัพยากรในเชิงอำนาจหน้าที่ ภาศึภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรงบประมาณ ภาศึประชาชนมีข้อมูลในชุมชน ภาศึภาควิชาการมีองค์ความรู้ จึงทำให้การดำเนินการขับเคลื่อนของเครือข่ายบรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาในพื้นที่เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ได้

กล่าวโดยสรุป ผลการศึกษาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมกรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ นับเป็นกลไกที่มีส่วนช่วยให้การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีเครือข่าย โดยผ่านความร่วมมือเป็นตัวสร้างสายสัมพันธ์ในการประสานงาน มีการทำงานร่วมกัน กำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาไว้อย่างชัดเจน และมีการประสานการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนระหว่างกันเสมอ เป็นรากฐานของการก่อเกิดความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันหรือความรู้สึกชิดใกล้ระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ นอกจากนี้การแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกันอย่างต่อเนื่องและลงตัว ส่งผลให้สายสัมพันธ์มีความแน่นแฟ้นและสามารถยกระดับขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างชัดเจน

บทที่ 5

บทสรุป

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมกรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ มีวัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาวิธีการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และวิธีรับมือในการจัดการกับปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม

2) เพื่อศึกษารูปแบบหรือลักษณะในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและวิธีการจัดการปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม

จากการศึกษาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ พบว่าการก่อเกิดกลุ่มความร่วมมือนั้นเกิดจากความกังวลใจในการเกิดปัญหา ด้านการจัดการปัญหาภัยแล้งและปัญหาน้ำท่วม ซึ่งส่งผลกระทบต่อเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ในมิติต่าง ๆ จึงได้มีการรวมตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงสาธารณสุข หน่วยงานอาสาสมัคร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นโดยเป็นความพยายามที่จะหาวิธีการป้องกันและกระบวนการในการฟื้นฟูบูรณะสาธารณูปโภค สาธารณูปการ รวมถึงการดูแลเรื่องสุขภาพ และการให้เงินช่วยเหลือทดแทน

จากความสำเร็จของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม ของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ สามารถสรุปได้ ดังนี้

5.1.1 วิธีการดำเนินงานและการสร้างความร่วมมือ

บทบาทและรูปแบบการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของการสร้างเครือข่าย การร่วมมือของหน่วยงาน ทำให้เกิดความเข้าใจถึงที่มาและลักษณะของการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ หน่วยงานที่เข้ามาช่วยเหลือ และประชาชน ซึ่งการเป็นเครือข่ายและความร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมได้ว่าเป็นการช่วยเหลือในสิ่งแต่ละองค์กรมีอยู่ ซึ่งความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ตามเป้าหมายการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จ จากความสำเร็จของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์

จะเห็นว่าประชาชนเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความร่วมมือ และการสร้างเครือข่ายเพื่อแก้ปัญหาให้กับภาวะวิกฤต

การดำเนินงานของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามลำพังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างเครือข่าย มีการสร้างความร่วมมือซึ่งมีทั้งเครือข่ายภาครัฐหน่วยอาสาสมัคร สื่อมวลชน และภาคเอกชนรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพราะขอบเขตของงานที่ดำเนินงานมีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานช่วยเหลือในหลาย ๆ ด้าน เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการป้องกันภัยแล้ง และน้ำท่วมต่อผู้ประสบภัยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินงานกันเป็นเครือข่ายที่อยู่ภายใต้ความร่วมมือของคนในเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐเอกชนประชาชนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในเรื่องของ การประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประสบภัยทราบข้อมูล การช่วยเหลืออย่างฉุกเฉิน การลดความขัดแย้งเมื่อเกิดปัญหา

ในส่วนของรูปแบบความร่วมมือโดยมีการประสานงานจะเป็นไปในรูปแบบการประชุม และการประชุม และการร่วมกันถอดบทเรียนที่ได้เรียนรู้ร่วมกันนำมาสู่การวางแผนในการแก้ไขปัญหา ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยที่ความร่วมมือของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ได้เน้นและให้ความสำคัญถึงปัญหาใน 4 ด้าน ได้แก่ (1) ปัญหาด้านสาธารณสุข (2) ปัญหาด้านสังคมและวัฒนธรรม (3) ปัญหาด้านเศรษฐกิจ (4) ปัญหาด้านสุขภาพ โดยมีเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์เป็นแกนหลักในการดำเนินงาน และประสานงาน เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกันระหว่างการดำเนินงานและสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ไว้ว่าปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นหลัก ๆ อยู่ 2 ปัญหา คือ (1) การวางแผนช่วยเหลืออย่างเป็นระบบลดความขัดแย้ง (2) การประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจที่ถูกต้องถือเป็นเรื่องที่สำคัญเพราะในบางครั้งการวางแผนงานที่ไม่ดีก็อาจทำให้เกิดปัญหามากขึ้นกว่าเดิมเช่นใครมีความรู้ทางด้านสุขภาพก็ไปช่วยเหลือ เป็นต้น

การดำเนินงานมีความชัดเจนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นส่งผลทำให้เกิดความร่วมมือของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์และสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ว่า ปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ วิธีการดำรงชีวิต และก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมาในเรื่องของสภาพเศรษฐกิจและสิ่งสำคัญที่เป็นปัญหาที่ทำให้เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ไม่สามารถมองข้ามไปได้คือ (1) ปัญหาด้านสาธารณสุข (2) ปัญหาด้านสังคมและวัฒนธรรม (3) ปัญหาด้านเศรษฐกิจ (4) ปัญหาด้านสุขภาพ ดังนั้นการรวมตัวกันสร้างความร่วมมือเพื่อการดำเนินงานจึงต้องเกิดขึ้นและต้องมีความชัดเจนในเรื่องของกระบวนการดำเนินงาน

การทำงานในรูปแบบความร่วมมือสามารถช่วยให้เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ทำงานได้ครอบคลุมและหลากหลายมากขึ้นอีกทั้งมีการสนับสนุนข้อมูลซึ่งกันและกันเพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม

ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ ตั้งอยู่บนแนวคิดที่มองว่าพื้นที่เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์เป็นของประชาชนทุกคน ทุกคนมีส่วนร่วมช่วยกันในการแก้ไขปัญหา อีกทั้งยังช่วยขยายช่องทางการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐตามหลักการประชาธิปไตย และเสริมสร้างความชอบธรรมในการบริหารราชการ การบริหารงานแบบร่วมมือกัน เป็นการบริหารที่ช่วยให้ภาคีทุกภาคส่วนเข้ามามีความสัมพันธ์เพื่อสร้างความร่วมมือกัน อันนำไปสู่การพัฒนาารูปแบบการบริหารงานและการจัดการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการถอดบทเรียนการสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ สามารถสรุปผลการศึกษาความร่วมมือ วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ คือ ศึกษาวิธีการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และวิธีรับมือในการจัดการกับปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม รวมถึงการศึกษารูปแบบหรือลักษณะในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและวิธีการจัดการปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม สามารถอธิบายได้ดังนี้

1. วิธีการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การมีสายสัมพันธ์ระหว่างภาคีเครือข่าย หน่วยงานที่เข้ามาร่วมกัน ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม กรณีศึกษา เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ ดังเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หน่วยแพทย์อาสา กระทรวงสาธารณสุข ภาคประชาสังคมเป็นความสัมพันธ์ที่มีความแนบแน่นค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นผลมาจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันที่ดี มีความสม่ำเสมอ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการได้มีการมีส่วนร่วมในการช่วยกันคิด ตัดสินใจ ความเป็นอยู่ร่วมกันของประชาชน ส่งผลให้สายสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เข้ามาร่วมกันเป็นเครือข่าย มีความแนบแน่นมากยิ่งขึ้นเกิดการพัฒนาในพื้นที่

2. รูปแบบหรือลักษณะในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและวิธีการจัดการปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม รูปแบบของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ มีการบริหารงานภาครัฐที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างกลไกการทำงานร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม เช่น ภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกฝ่ายเกี่ยวข้องกับการดำเนินการภารกิจของรัฐนั้นล้วนมีฐานะเป็นภาคีส่วนร่วม ทำให้เห็นว่า รัฐควรมีการสนับสนุนนโยบายในการแสดงบทบาทความรับผิดชอบต่อสังคม ผลักดันให้มีการขับเคลื่อนการดำเนินการของเครือข่ายสามารถดำเนินไปได้จนประสบผลสำเร็จ

5.1.2 รูปแบบหรือลักษณะในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและวิธีการจัดการปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม

ปัญหาภัยแล้งหลัก ๆ จะมีด้วยกันอยู่ 3 รูปแบบคือ (1) การช่วยเหลือก่อนเกิดเหตุจะมีการแจ้งเตือนภัย มีการจัดทำแผนดำเนินการ การจัดเตรียมอุปกรณ์ปฏิบัติการ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่ถูกต้องและทันเวลา(2) การช่วยเหลือขณะเกิดเหตุ มีการจัดเตรียมแหล่งน้ำในการช่วยเหลือพร้อมอุปกรณ์ การขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ (3) การช่วยเหลือหลังเกิดเหตุได้มีการจัดตั้งเครือข่ายร่วมดูแลปัญหาที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต รวมถึงการดูแลให้คำปรึกษากับหน่วยงานต่าง ๆ และ**ปัญหาน้ำท่วมหลัก ๆ** จะมีด้วยกันอยู่ 3 รูปแบบคือ (1) การช่วยเหลือก่อนเกิดเหตุจะมีการแจ้งเตือนภัยให้กับประชาชน และข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่องในการเฝ้าระวังภัยน้ำท่วม (2) การช่วยเหลือขณะเกิดเหตุ โดยมีหน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและวิธีการจัดการปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม โดยการช่วยเหลืออย่างฉุกเฉิน และ (3) การช่วยเหลือหลังเกิดเหตุโดยการปรับพื้นที่ทำความสะอาด การฟื้นฟูสาธารณูปโภคต่าง ๆ การซ่อมแซมที่อยู่ประชาชน รวมถึงการให้เงินช่วยเหลือทดแทน

การจัดการปัญหาคความขัดแย้งและวิธีการจัดการปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม โดยสามารถมองเห็นเป็นรูปแบบของเครือข่ายเทศบาลเมืองสนนร์ักษ์ ดังนี้¹

1. รูปแบบเครือข่ายเชิงพื้นที่ (area) ที่เป็นการรวมตัวของหน่วยงานที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือเป็นเครือข่ายโดยอาศัยพื้นที่รูปธรรมหรือพื้นที่ดำเนินการเป็นปัจจัยหลักในการทำงานร่วมกันเป็นกระบวนการพัฒนารูปแบบการช่วยเหลือโดยอาศัยกิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป้าหมายนำทางและเป็นการพัฒนาแบบบูรณาการที่ไม่แยกส่วนต่าง ๆ ออกจากกันโดยยึดเอาพื้นที่เป็นที่ตั้งแห่งความสำเร็จในการดำเนินงานร่วมกันของทุกฝ่าย

2. เครือข่ายเชิงประเด็นกิจกรรม (issue) เป็นรูปแบบเครือข่ายที่ใช้ประเด็นกิจกรรมคือแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและวิธีการจัดการปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปัจจัยหลักในการรวมองค์กรเครือข่ายการสร้างความร่วมมือโดยมองร่วมมิติในเชิงพื้นที่มุ่งเน้นการจัดการในประเด็นกิจกรรมนั้น ๆ อย่างจริงจังและพัฒนาให้เกิดความร่วมมือกับภาคีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. เครือข่ายแบ่งตามโครงสร้างหน้าที่เป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยอาศัยภารกิจ/กิจกรรมและการก่อตัวขึ้นในสังคมเป็นแนวทางของเครือข่ายซึ่งเป็นเครือข่ายภาคองค์กรพัฒนาเอกชนโดยเครือข่ายต่าง ๆ ดังกล่าวมุ่งเน้นการดำเนินการภายใต้กรอบแนวคิดหลักการวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักขององค์กร

¹พิชาย รัตนดลภณภูเก็ต, *องค์การและการบริหารจัดการ* (กรุงเทพฯ: ธิงค์บีบีเอ็นด์บุ๊กส์, 2552).

สถานะหรือรูปแบบการสร้างความร่วมมือ จะแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบด้วยกันคือแบ่งตามพื้นที่ดำเนินงานแบ่งตามกิจกรรมหลักของแต่ละองค์กรแบ่งตามโครงสร้างหน้าที่ขององค์กรมากกว่าจากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่ารูปแบบความร่วมมือของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม แบ่งออกได้เป็น 3 เครือข่ายที่ดำเนินงานแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ได้แก่ (1) เครือข่ายปฏิบัติงานก่อนการเกิดเหตุ (2) เครือข่ายองค์กรด้านประชากร (3) เครือข่ายความร่วมมือในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งมีรูปแบบเครือข่ายที่เกิดจากลักษณะเฉพาะตัวขององค์กรหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรหน่วยงานโดยแบ่งงานกันไปตามลักษณะของพื้นที่กลุ่มเป้าหมายภารกิจและกิจกรรมต่าง ๆ เป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นเพื่อทำให้เกิดการสื่อสารการแลกเปลี่ยนข้อมูลสนับสนุนข้อมูลซึ่งกันและกันและแลกเปลี่ยนประสบการณ์มีการร่วมมือกันในเรื่องราวของการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม และดีกว่าการดำเนินงานในลักษณะขององค์กรเดียว

รูปแบบหรือลักษณะในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและวิธีการจัดการปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม

รูปแบบของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ มีการบริหารงานแบบความร่วมมือที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างกลไกการทำงานร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรในภาคส่วนอื่นๆที่เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหา เช่น ภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยแพทย์อาสา ทุกฝ่ายเกี่ยวข้องกับการดำเนินการภารกิจการแก้ไขปัญหาของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์นั้นล้วนมีฐานะเป็นหน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้เห็นว่า ความร่วมมือของหน่วยงานเป็นตัวผลักดันให้มีการขับเคลื่อนการดำเนินการของเครือข่าย สามารถดำเนินไปได้จนประสบผลสำเร็จ

สรุป ความร่วมมือในการทำงานของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ หมายถึง การที่กลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มาปฏิบัติการทำงานร่วมกัน อาจร่วมมือกันอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน โดยอาจไม่ต้องทำวาระการประชุมร่วมกัน การทำงานร่วมกันดังกล่าวนี้ จะประกอบด้วย การวางแผนกำหนดเป้าหมาย ทำแผนปฏิบัติการ ดำเนินการตามที่กำหนด โดย ประชาชนทุกคนต้องมีจิตสำนึกด้านความรับผิดชอบต่อในพื้นที่อาศัยของตนเองที่จะแสวงหาวิธีการเพื่อแก้ไขปัญหาภายในพื้นที่ของตนร่วมกัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์ และรวบรวมองค์ความรู้ต่าง ๆ ผู้ศึกษาได้ทำการสังเคราะห์และเสนอแนะแนวทางความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมกรณีศึกษาเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ออกเป็น 2 ประเด็น คือ

1. การพัฒนาด้านข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำไปสู่การเป็นเทศบาลเมืองที่มีฐานความรู้ โดยการพัฒนาการจัดการความรู้ร่วมกับองค์กรเครือข่าย เพื่อเกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ และการพัฒนาการดำเนินงานภายในเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ ให้เป็นศูนย์กลางในการเผยแพร่ข้อมูลให้แก่ประชาชน และผู้ที่สนใจ

2. การพัฒนาความเข้มแข็งของประชาชน และองค์กรเครือข่าย โดยการผลักดันให้องค์กรเครือข่ายที่มีวิธีการปฏิบัติที่ดี ให้เป็นศูนย์เชี่ยวชาญในการป้องกัน แก้ไขปัญหาภาวะวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม โดยเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานงานหลักในด้านการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในการสร้างความร่วมมือระหว่างเครือข่าย และผู้ที่เกี่ยวข้อง

3. การพัฒนารูปแบบ กลไก ระบบ และวิธีการทำงาน เพื่อส่งเสริม สนับสนุนให้ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยส่งเสริม ผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน การประสานกันระหว่างเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ในลักษณะการบริหารงานในรูปแบบเครือข่ายในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม

4. การนำข้อค้นพบเกี่ยวกับรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม ซึ่งเป็นรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ ประชาชน หน่วยแพทย์อาสา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของทุกหน่วยงาน เพื่อพัฒนาการแก้ไขปัญหา โดยเน้นที่การพัฒนาเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นจุดศูนย์กลาง และสังคมไปพร้อม ๆ กัน โดยคำนึงถึงปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จ รวมทั้งบทเรียนที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ เป็นแนวทางดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมจนต่อเนื่องต่อไปและ

5. ควรมีการศึกษาความต้องการในการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วมของเทศบาลเมืองสนั่นรักษ์ที่ตรงตามความต้องการของคนในพื้นที่ เพื่อให้มีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา ทั้งด้านการวางแผน การดำเนินงาน และการปฏิบัติ

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. *ดัชนีชุมชนยั่งยืน ต้องวัดที่ “ถักทอ” และ “สานต่อ”* กรุงเทพฯ: สถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา, 2544.
- จารีรัตน์ ปรกแก้ว และคณะ. *โครงการศึกษาและพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้ที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างโรงเรียนในระดับวัฒนธรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน: กรณีศึกษาพื้นที่ภูมิปัญญาท้องถิ่นบุรีรัมย์ ในเขตการเคลื่อนไหวของโรงเรียนชุมชนอีสาน ระยะที่ 2.* กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.
- ชาติชาย ฌ เชียงใหม่. *การบริหารพัฒนาชนบท เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน* กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533.
- นฤมล นิราทร. *การสร้างเครือข่ายการทำงาน : ข้อควรพิจารณาบางประการ* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- พิชาย รัตนดลภณภูเก็ต. *องค์การและการบริหารจัดการ* กรุงเทพฯ: ธิงค์ปีอินด์บุ๊กส์, 2552.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. *การสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินงานโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาไกล่เกลี่ยความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่* กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2557.
- อเนก นาคะบุตร. *เครือข่ายการเรียนรู้ของชาวเขาที่ขายสินค้าในเขตเมืองเชียงใหม่* เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2533.

วิทยานิพนธ์

- ประกายทิพย์ วงศ์หอม. “เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- ผไท วงศ์อนุตรโรจน์. “กระบวนการสร้างและพัฒนาเครือข่ายทางสังคม: กรณีศึกษา บ้านหนองขาว อำเภอดำม่วง จังหวัดกาญจนบุรี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาเทคโนโลยีการวางแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล, 2544.

รุ่งโรจน์ เพชรบุรณิน. “เครือข่ายภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน
กรณีศึกษา เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (คปต.).” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
สาขาชนบทศึกษาและการพัฒนาสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

เทศบาลเมืองสนนร์รักษ์. “ประวัติความเป็นมาของเมืองสนนร์รักษ์.” <http://www.sananrak.go.th>
(สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2559).

สัมภาษณ์

ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี. สัมภาษณ์โดย ศศิธร เนื้อเย็น, องค์การบริหารส่วน
จังหวัดปทุมธานี, 16 กุมภาพันธ์ 2560.

ผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุข. สัมภาษณ์โดย ศศิธร เนื้อเย็น, กระทรวงสาธารณสุข, 1 กุมภาพันธ์
2560.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาว ศศิธร เนื้อเย็น
วันเดือนปีเกิด	28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2531
ตำแหน่ง	นักจัดการงานทั่วไปปฏิบัติการ
ประสบการณ์ทำงาน	ปี พ.ศ. 2557 ตำแหน่ง นักจัดการงานทั่วไปปฏิบัติการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี จนถึงปัจจุบัน

