



การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับการขับเคลื่อนนโยบาย
ภาครัฐไทย กรณีศึกษาโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหา
ความยากจน จังหวัดพิษณุโลก

โดย

นางสาวศศิธร ทองจันทร์

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาบริหารรัฐกิจ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับการขับเคลื่อนนโยบาย
ภาครัฐไทย กรณีศึกษาโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหา
ความยากจน จังหวัดพิษณุโลก

โดย

นางสาวศศิธร ทองจันทร์



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาบริหารรัฐกิจ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

COLLABORATIVE GOVERNANCE AND THE DRIVING FORCE OF
THAI GOVERNMENT POLICY: A CASE STUDY OF TACKLING
POVERTY CONDUCTED TO PHITSANULOK PROVINCE

BY

MISS SASITHON THONGJAN



AN INDEPENDENCE STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF ARTS (POLITICAL SCIENCE)
PUBLIC ADMINISTRATION
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2016
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางสาวศศิธร ทองจันทร์

เรื่อง

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐไทย
กรณีศึกษาโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน
จังหวัดพิษณุโลก

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

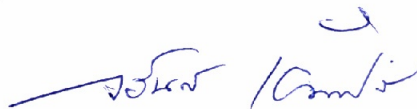
เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



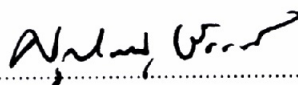
.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์)

คณบดี



.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวสดี ชัชวาลย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐไทย กรณีศึกษาโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก
ชื่อผู้เขียน	นางสาวศศิธร ทองจันทร์
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐไทย กรณีศึกษาโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการดำเนินงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจน และเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยผลการศึกษาที่ได้อาจเป็นประโยชน์และเป็นข้อเสนอแนะเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการในพื้นที่ระดับจังหวัดหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้แก่จังหวัดอื่น ๆ ต่อไป การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งคณะทำงานโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน บุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวนรวมทั้งสิ้น 13 คน

ผลการศึกษา พบว่า รูปแบบการดำเนินงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจน ภายใต้การดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2550 - พ.ศ. 2553 เป็นการทำงานร่วมกันในรูปแบบเครือข่าย “เครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก” ที่ก่อรูปขึ้นจากประสานบทบาทระหว่างภาคีภาครัฐ ภาคประชาชนและชุมชน รวมถึงภาควิชาการ ในการร่วมกันดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (Collaboration) นับตั้งแต่การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาในชุมชนไปจนถึงการบูรณาการแผนชุมชนสู่ยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะหนุนเสริม

พึงพาอาศัยซึ่งกันและกัน มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายมีอยู่เพื่อขับเคลื่อนภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายกำหนดและยึดถือร่วมกัน

สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนสามารถแยกออกตามแต่ละปัจจัย ดังต่อไปนี้

ประการแรก การมีผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย เป็นบุคคลที่เอื้ออำนวยให้กระบวนการสร้างความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น สร้างแรงจูงใจและจุดประกายให้บุคคลอื่น ๆ หันมาร่วมมือกันทำงาน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ แกนนำคณะทำงานโครงการ และแกนนำเครือข่ายภาคประชาชน

ประการที่สอง การมีสายสัมพันธ์ระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ อย่างแนบแน่น เป็นผลจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันหลายระดับอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เช่น การประชุมขับเคลื่อนกิจกรรมของคณะทำงาน การจัดเวทีวิเคราะห์ข้อมูล การจัดอบรมถ่ายทอดความรู้ในพื้นที่โดยภาควิชาการ เวทีนำเสนอผลการดำเนินงานร่วมกัน เป็นต้น

ประการที่สาม การมีกรอบกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ ดังเห็นได้จากการจัดตั้งคณะทำงาน ที่มีการกำหนดองค์ประกอบ ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ และการจัดสรรทรัพยากรระหว่างกันอย่างชัดเจน

ประการที่สี่ ผู้จัดการเครือข่าย เป็นบุคคลในพื้นที่ที่มีความเข้าใจในการบริหารจัดการกิจกรรมสาธารณะและกระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายในภาพรวม ซึ่งส่งผลต่อการประสานการทำงานระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่ายให้บรรลุเป้าหมาย

ประการที่ห้า บทบาทของภาควิชาการ การสนับสนุนเทคนิควิธีการต่าง ๆ และการผลิตชุดความรู้จากภาควิชาการ สามารถค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของพื้นที่ อันนำไปสู่การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการเกษตรที่ยั่งยืน

ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ ควรพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาในพื้นที่เป็นองค์กรหลักทางการบริหารจัดการอย่างแท้จริง สำหรับการสร้างและการบริหารจัดการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ควรปรับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและสำนักงานจังหวัดให้อยู่ในฐานะผู้จัดการโครงการ ซึ่งเป็นข้อต่อสำคัญในการปรับประยุกต์ประสบการณ์และรูปแบบจากการศึกษาวิจัยนี้มาปรับใช้กับกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่

คำสำคัญ: การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือ, การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย, การแก้ไขปัญหาความยากจน

Independent Study Title	COLLABORATIVE GOVERNANCE AND THE DRIVING FORCE OF THAI GOVERNMENT POLICY: A CASE STUDY OF TACKLING POVERTY CONDUCTED TO PHITSANULOK PROVINCE
Author	Ms. Sasithon Thongjan
Degree	Master of Arts (Political Science)
Major Field/Faculty/University	Public Administration Faculty of Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assistant Professor Wasan Luangprapat, Ph.D.
Academic Years	2016

ABSTRACT

The study of "Collaborative Governance and the Driving Force of Thai Government Policy: A Case Study of Tackling Poverty conducted to Phitsanulok Province" aims to study the co-operational model for addressing the tackling poverty and to study the factors that affect the occurrence of co-operation for tackling poverty. The results of this study might be useful and recommended as a guideline for the adjustment of administration in the provincial and/or regional areas to other provinces. This study used qualitative research methods by document research and in-depth interviews with 13 people relevant individuals, including the whole working group who worked on the tackling poverty project, the persons from local administration and government agencies.

The results showed that the collaborative co-operational model for tackling poverty under the implementation of the tackling poverty project in Phitsanulok province proceeding in 2007-2010 to be a collaborative network. "The tackling poverty network in Phitsanulok province" was formed by coordination the role of the associated public sectors, residents and communities, including the academic sections in the collaboration of the performing activities for addressing

tackling poverty. Beginning with gathering and analysis of the community problem data for integration of the community plans into the provincial strategy, including exchange and sharing resources, were conducted. All relationships were reinforced interdependency and exchange of resources to propel the mission under the goals that all parties defined and held together.

The factors that affect the occurrence of co-operation for tackling poverty could be mentioned by each factor as follows:

First of all, the leaders had been accepted by all parties. They would be the persons who facilitated the smooth running of the partnership process to motivate and inspire others to work together such as the provincial governor, the sheriff, the project team leader, and people's network leaders.

Secondly, there was a strong connection between the various sectors as a result of being often and continuous interactions on various levels, such as the activity driving meetings of the working groups, forum organization of information analysis, training and knowledge transfer approach in the area by academic sectors, and forum presented in the results of a joint performance.

Third, there was a framework for the formal relationships visualizing from establishing the working groups with defining elements and responsibilities scopes, including clearing allotment of the resources between each other.

Fourth, the network manager was a person in the area who understood the overall management of public affairs and network operations. This affects the coordination between the network members to reach their goals.

Fifth, the role of the academic sectors was to support the techniques, methods and production of knowledge sets and finding the solution routes corresponding to problems of the area which led to problem solving and sustainable agricultural development.

The suggestion in this study is to develop the local government organization and the local educational institution as the main organizations for sustainable management. For building up and co-operating management for developing and problem solving of tackling poverty process in other provinces, the role of the provincial governor and the provincial office should be adjusted as the

project manager. This is an important step for adjustment of the experiences and the patterns from this research to develop the tackling poverty strategy.

Keywords: Collaborative governance, Network governance, Tackling poverty



กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระเรื่อง การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐไทย กรณีศึกษาโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งได้ให้คำปรึกษา ชี้แนะความคิดและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้การศึกษาวิจัยฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ด้วยดี และได้รับความกรุณาจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทวีดา กมลเวช ประธานกรรมการสอบ ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม อันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำการศึกษาวิจัยฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสองท่านเป็นอย่างสูง ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกท่านที่ได้กรุณาประสิทธิ์ประสาทวิชาและองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ตลอดระยะเวลาการศึกษา และขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน ที่ให้ความร่วมมือและเสียสละเวลาในการสัมภาษณ์ ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ขอขอบพระคุณน้ำต๊ะ และพี่ชาย ไชยชิต ที่ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นในการทำงานสำหรับผู้วิจัยได้เป็นอย่างดี ตลอดจนเพื่อนร่วมรุ่น พี่ ๆ และน้อง ๆ ในคณะรัฐศาสตร์ ที่คอยถามไถ่และมีส่วนช่วยเหลือในการศึกษาวิจัยมาโดยตลอด

ท้ายที่สุด ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ และครอบครัวที่คอยสนับสนุน ให้กำลังใจ และอยู่เคียงข้างตลอดมา สิ่งเหล่านี้ถือเป็นพลังสำคัญที่ทำให้ผู้วิจัยสำเร็จการศึกษาในวันนี้ ทั้งนี้หากงานศึกษาวิจัยครั้งนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นางสาวศศิธร ทองจันทร์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญตาราง	(9)
สารบัญภาพ	(10)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	8
1.3 ขอบเขตในการศึกษา	8
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา	9
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา	9
1.6 นิยามศัพท์ที่สำคัญ	9
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	11
2.1 การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network governance)	11
2.2 การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative governance)	26
2.3 การดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนของภาคส่วนต่าง ๆ ที่ผ่านมา	53
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	57
2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา	62

	(8)
บทที่ 3 โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก	64
3.1 ความเป็นมาของโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน	64
3.2 ข้อมูลโดยสังเขปเกี่ยวกับกระบวนการขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน	67
3.3 ข้อมูลพื้นฐานด้านการบริหารราชการจังหวัดพิษณุโลก	68
บทที่ 4 ผลการศึกษาและอภิปรายผล	80
4.1 ภูมิหลัง	80
4.2 กระบวนการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจน	83
4.3 การอภิปรายผลการศึกษา	117
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	128
5.1 สรุปผลการศึกษา	128
5.2 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา	136
รายการอ้างอิง	142
ประวัติผู้เขียน	146

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 จำแนกหน่วยราชการในจังหวัดพิษณุโลก	70
3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเขตท้องที่ในจังหวัดพิษณุโลก	77
3.3 จำนวนองค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดพิษณุโลก	78



สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 แสดงตัวแบบกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative governance)	52
2.2 แสดงสัดส่วนคนจน จำนวนคนจน เส้นความยากจน (วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค)	54



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานภาครัฐและกระบวนการนโยบายสาธารณะได้มีวิวัฒนาการและปรับตัวไปตามความเปลี่ยนแปลงของบริบททั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ซับซ้อนและหลากหลาย จึงเห็นได้ว่าในอดีตความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในการจัดระเบียบการปกครองในแทบทุกประเทศจะเป็นความสัมพันธ์ในทิศทางเดียว กล่าวคือ อำนาจในการบริหารและการจัดการปกครองถูกควบคุมและสั่งการโดยภาครัฐ ซึ่งจะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย (Authority) ผูกขาดการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจต่าง ๆ¹ โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐได้กลายเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างความกินดีอยู่ดีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐได้ขยายขอบข่ายบทบาทจากการปกป้องรักษาและควบคุมกฎเกณฑ์ของสังคม ไปสู่บทบาทในทางสังคมที่มุ่งจัดหาและจัดทำบริการสาธารณะอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เป็นผลมาจากสภาพการณ์ของสังคมโลกขณะนั้นที่ได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงจากภาวะสงครามที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ภาคประชาสังคมอ่อนแอเกินกว่าที่จะฟื้นฟูชีวิตในทางเศรษฐกิจและสังคมให้กลับมาอยู่ในสภาพปกติได้ รัฐจึงจำเป็นต้องแสดงบทบาทนำในการฟื้นฟูบูรณะประเทศผ่านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการเข้าไปริเริ่มจัดหาและจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ²

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา สภาพการณ์และเงื่อนไขในทางสังคมได้เกิดการเปลี่ยนแปลงจนนำไปสู่ปรากฏการณ์สำคัญในวงการบริหารจัดการภาครัฐ นั่นคือความเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ (Public sector reform) ในประเทศตะวันตกหลายประเทศ เหตุแห่งปรากฏการณ์ดังกล่าวอันเนื่องมาจาก รัฐต้องประสบกับสภาวะที่มีอาจสามารถบริหารปกครองระบบเศรษฐกิจและสังคมดังที่ผ่านมาที่ตนเองเคยมีบทบาทนำและสามารถเข้าไปบริหารจัดการ วางกฎเกณฑ์ หรือควบคุมแทรกแซงได้ นับเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้เกิดปรากฏการณ์

¹ อนุสรณ์ ลีมนณี, รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์ (กรุงเทพฯ: บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542), 9-10.

² วสันต์ เหลืองประภัสร์, “การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย: สองกระแสความคิดในการบริหารงานภาครัฐ “ลูกค้ำ” หรือ “พลเมือง” ?,” รัฐศาสตร์สาร 34,3 (กันยายน-ธันวาคม 2556) : 35-42.

แปรเปลี่ยนบทบาทภาครัฐจากการบริหารปกครองเหนือสังคม (Government) มาสู่การแสดงบทบาทในการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) ซึ่งเป็นผลมาจากภาครัฐต้องแบกรับภาระหน้าที่ปริมาณมาก ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินภารกิจเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการประสบปัญหาทางเศรษฐกิจในประเทศเป็นระยะ ๆ ในที่สุดก็นำไปสู่สถานะของการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องยาวนาน ซึ่งทำให้รัฐประสบกับปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหาร อีกทั้งภาคประชาสังคมเองก็ได้มีการเติบโตและเข้มแข็งขึ้นกว่าสมัยสงครามและในส่วนของระบบเศรษฐกิจภาคเอกชนก็ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญไปตามความเจริญเติบโตของระบบทุนนิยม นอกจากนี้ ภายใต้กระบวนการโลกาภิวัตน์ทำให้สภาพการณ์ของสังคมโลกโดยรวมเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั่วทุกมุมโลกต่างก็ถูกเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน ทั้งระบบการค้าและการลงทุนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการติดต่อสื่อสาร ขณะที่การเมืองก็เกิดกระแสของการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย แรงแผลกเหล่านี้ จึงทำให้การบริหารงานภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไปตามสภาพการณ์ดังกล่าวที่ปรากฏ³

ในช่วงทศวรรษที่ 1990 นับได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญอีกครั้งในการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ของภาครัฐกับสังคม การบริหารงานภาครัฐอยู่ภายใต้บริบทใหม่ที่เรียกว่า การบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance)⁴ เป็นการปรับบทบาทของรัฐไปสู่บทบาทในเชิงกำกับดูแลและบริหารจัดการในรูปแบบใหม่ ๆ ร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม อย่างไรก็ตาม ภารกิจที่ปรับเปลี่ยนและรูปแบบการบริหารงานภาครัฐภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นข้อพิสูจน์ถึงความถดถอยของบทบาทภาครัฐในการบริหารการปกครองแต่อย่างใด ภาครัฐยังคงความสำคัญอยู่เช่นเดิม เพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบในการแสดงบทบาทในลักษณะใหม่ในการบริหารปกครองประเทศเท่านั้น⁵ กล่าวคือ การทำความเข้าใจประเด็นสาธารณะหนึ่ง ๆ นั้น มีตัวแสดงจำนวนมากและความต้องการที่หลากหลาย ทำให้นโยบายสาธารณะจะต้องมาจากการร่วมรับรู้ปัญหา ร่วมคิด ร่วมทำ และ

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, “การศึกษาอำเภอดันแบบในการจัดบริการสาธารณะเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (Government outlet)” (รายงานการวิจัยเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548), 2-8.

⁵ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “รายการภารกิจ/กิจกรรมที่เหมาะสมและสามารถถ่ายโอนให้ภาคประชาสังคม/ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม” (โครงการศึกษาข้อเสนอการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่ภาคประชาสังคม/ชุมชน เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556), 75-82.

ร่วมประโยชน์ระหว่างตัวแสดงที่หลากหลายในสังคม ทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน/ชุมชน

ย้อนกลับมาพิจารณาถึงการบริหารปกครองที่เกิดขึ้นในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งก็เป็นไปเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศในแต่ละช่วงเวลา การเปลี่ยนแปลง ที่ผ่านมาจะเป็นไปในรูปการปรับปรุงขั้นตอน ระเบียบกฎเกณฑ์ การจัดโครงสร้าง การกำหนดแผนงาน และการพัฒนา โดยนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยราชการให้ดีขึ้น⁶ จึงปรากฏให้เห็นในลักษณะการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป เป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหรือเน้นเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และยังไม่มีการผลักดันสู่การปฏิบัติจริง ดังเช่น กรณีการแก้ไขปัญหาความยากจน จะพบว่า ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง ภาครัฐได้พยายามพัฒนากลไกการขับเคลื่อนการบริหารประเทศเพื่อพัฒนาและบริการสาธารณะแก่ประชาชน ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ภาครัฐประสบความสำเร็จในการสร้างความเจริญเติบโตในสังคม และประเทศมีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น ทั้งการสร้างความมั่นคงด้านอาชีพทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น และโอกาสทางการศึกษาทำให้คนไทยมีการศึกษาเฉลี่ยสูงขึ้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการ บริการด้านสาธารณสุขมีคุณภาพและมีความครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาในเชิงโครงสร้างพื้นฐานที่ผ่านมาก็ไม่ได้ขจัดความยากจนอย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้ามกลับมีปัญหาก่อเกิดขึ้นจากปัญหาการพัฒนาและความเจริญที่ขาดความสมดุลดังกล่าว⁷ “ความยากจนหรือคนจน” ในปัจจุบันไม่ได้จำกัดเฉพาะคนจนที่ขัดสนทางเศรษฐกิจหรือด้านรายได้ในการยังชีพเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงความยากจนเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในหลาย ๆ ด้าน ที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต ทั้งการขาดทรัพยากร การขาดที่ดินทำกินหรือที่ดินทำกินมีขนาดเล็ก การได้รับการศึกษาน้อย การขาดการรวมกลุ่มหรือการมีส่วนร่วมทางการเมือง การขาดข้อมูลข่าวสารความรู้ในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการมีภาระการ

⁶ สมใจ สังข์แสดมภ์, “การปฏิรูประบบราชการไทย มิติการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ,” ในอัมพร อังระลิขณ์ (บรรณาธิการ), *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21* (ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 127.

⁷ อรพินท์ สฟโซคชัย, “ปฏิรูประบบราชการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (Public Sector Reform to Eradicate Poverty),” ใน มูลนิธิวิจัยพัฒนา และคณะ, “ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน,” (เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2554 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี, วันที่ 24-25 พฤศจิกายน 2554).

พึ่งพาสูงและไม่สามารถเข้าถึงบริการของภาครัฐ และความช่วยเหลือต่าง ๆ ของภาครัฐ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม⁸

ภาครัฐได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และได้มีการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง เช่น โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการธนาคารประชาชน โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการทุนนักเรียนยากจน และโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน อีกทั้งนโยบายพัฒนาการเกษตรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและเพิ่มรายได้กับเกษตรกร เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร ได้แก่ การชลประทาน การคมนาคมขนส่ง การปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและการตลาด การส่งเสริมให้ปลูกพืชหลากหลายชนิด การประกันราคาพืชผลทางการเกษตร และได้มีการนำเทคโนโลยีและวิทยาการใหม่ ๆ มาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต แต่การแก้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ก็ยังไม่บรรลุผลและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นได้เท่าที่ควร ความยากจนจึงเป็นประเด็นที่ท้าทายและเป็นปัญหาที่สำคัญต่อการพัฒนาของประเทศไทยมาโดยตลอด การแก้ปัญหาคความยากจนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทิศทางการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ถือเป็นช่วงปรับเปลี่ยนที่สำคัญ โดยผลักดันให้ปัญหาคความยากจนเป็นวาระแห่งชาติ โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในเจ็ดยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศ ประกอบกับมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ในการแก้ไขปัญหาความยากจน จากอดีตที่การแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นการแก้ไขปัญหาแบบกว้าง ๆ ไม่มีความชัดเจนไปสู่การกำหนดโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนโดยเฉพาะเจาะจงมากขึ้น เน้นกลุ่มเป้าหมายคนจนในพื้นที่เป้าหมายที่ชัดเจน จากการเน้นบทบาทภาครัฐไปสู่การเพิ่มบทบาทของชุมชนภายใต้การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากการแก้ปัญหาแบบแยกส่วนไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างองค์รวม⁹ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานที่ผ่านมาประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่กระนั้นแล้ว ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า ภาครัฐได้ตระหนักและแก้ไขปัญหาความยากจนมาต่อเนื่องยาวนาน และนโยบาย

⁸ นิตยา กมลวาทนินิตา, “เจาะลึกแผนฯ 9: แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 กับ การแก้ไขปัญหาความยากจน,” *วารสารเศรษฐกิจและสังคม* 39, 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2545) : 72-74, วันฉัตร สุวรรณกิตติ, “เรื่องเด่น: ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน,” *เศรษฐกิจและสังคม* 39, 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2545) : 36-39.

⁹ วันฉัตร สุวรรณกิตติ, “เรื่องเด่น: ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน,” *เศรษฐกิจและสังคม* 39, 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2545) : 36-39

การแก้ไขปัญหาความยากจนได้ถูกกำหนดไว้เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลทุกสมัย เหตุใดจึงไม่สามารถขจัดปัญหา และทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้เท่าที่ควร ทั้งที่มีการดำเนินการโครงการต่าง ๆ มากมายและมีหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอยู่จำนวนมาก อีกทั้งในปัจจุบันนี้ การขับเคลื่อนการแก้ปัญหาในพื้นที่ก็มีตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ หากมุ่งเน้นพิจารณากระบวนการความสัมพันธ์ภายในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในระดับพื้นที่ของไทย จะทำให้สามารถเห็นถึงประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ ที่ทำให้การแก้ไขปัญหาความยากจนในสังคมไทยยังคงไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากนัก¹⁰ นั่นคือ ปัญหาความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่และกลไกในการดำเนินการกิจต่าง ๆ กระจุกตัวอยู่ที่กรมหรือหน่วยงานระดับกรมในส่วนกลางและกรมส่วนกลางต่าง ๆ ก็มักจะเข้าไปจัดตั้งหน่วยงานในระดับพื้นที่ของตนเองโดยไม่ขึ้นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยใช้หน่วยงานเหล่านี้เป็นแกนหลักและกลไกในการขับเคลื่อนงานหรือที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เรียกว่า “การรวมศูนย์อำนาจแบบกระจุกกระจาย”¹¹ ซึ่งสะท้อนสภาพการณ์ที่หน่วยงานระดับกรมนั้นเป็นฐานสำคัญของกระบวนการทางนโยบายสาธารณะและอำนาจรัฐของไทย ที่ทำงานแยกเป็นอิสระออกจากกันภายใต้โครงสร้างที่มีการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง การแตกตัวของหน่วยงานส่วนกลางที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะในพื้นที่ จึงสะท้อนให้เห็นว่า โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนที่ได้มอบหมายให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานไปดำเนินการในระดับพื้นที่เป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนแบบแยกส่วนไม่เป็นเอกภาพ ตามความชำนาญและขอบเขตอำนาจหน้าที่ และขาดการบูรณาการของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ จึงเป็นผลให้เกิดสภาพการณ์ต่างคนต่างทำอันส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในลักษณะองค์รวมได้ อีกทั้งการแก้ไขปัญหาอย่างขาดผู้รับผิดชอบในระดับพื้นที่ที่ชัดเจน กล่าวคือ ไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือ “เจ้าภาพ” เป็นผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายโดยรวม ที่สามารถบูรณาการกระบวนการดำเนินการดำเนินนโยบายทั้งในด้านการกำหนดแผนงาน การกำหนดกิจกรรม การบริหารจัดการ การจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรทางการบริหาร และการประเมินผลสัมฤทธิ์

¹⁰ วสันต์ เหลืองประภัสร์และคณะ, “โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาภาคความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่,” (โครงการวิจัยเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2557).

¹¹ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543).

นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายขนาดใหญ่ที่มีขอบข่ายกว้างขวางจำเป็นต้องอาศัยฐานอำนาจหน้าที่และทรัพยากรในการดำเนินงานจากหลากหลายส่วน ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จารีตปฏิบัติซึ่งเป็นทางออกในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ก็ได้แก่ การทำงานในรูปของ “คณะกรรมการ” โดยกำหนดให้กลไกของรัฐแต่ละส่วนที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้าร่วมเป็นภาคีคณะกรรมการใหม่ที่จัดตั้งขึ้น เช่น คณะกรรมการศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ คณะกรรมการศูนย์อำนวยการจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น เพื่อใช้กลไกในรูปคณะกรรมการเป็นสถานที่ประชุมสำหรับการแบ่งงานให้แก่แต่ละหน่วยงานที่เป็นภาคีไปดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน ทำให้การทำงานในรูปของคณะกรรมการร่วมไม่ค่อยประสบความสำเร็จนัก เนื่องจากภาคีที่เข้าร่วมมักจะไม่ถือว่าภารกิจที่ต้องดำเนินงานร่วมกันนั้นเป็น “ภารกิจหลัก” (Core functions) ของหน่วยงานตน และที่สำคัญ ภาระงานที่เกิดขึ้นก็ได้สัมพันธ์โดยตรงกับระบบการประเมินผลงานทั้งในส่วนของบุคลากรและหน่วยงานโดยรวม รวมถึงภาคีที่เข้าร่วมในคณะกรรมการก็ต้องใช้ทรัพยากรของตนเองในการดำเนินภารกิจดังกล่าว ซึ่งถูกมองว่าเป็นงานนอกมิใช่งานภายในที่เป็นภาระหน้าที่หลักของตน ดังนั้น การทำงานในรูปของคณะกรรมการจึงมีลักษณะของความเป็นองค์กรสำหรับการประชุมเพื่อ “รับทราบ” มากกว่าที่จะเป็นการทำงานในลักษณะของ “คณะทำงาน” (Working committee) ที่มีการดำเนินงานอย่างจริงจัง และเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

อีกทั้งในปัจจุบันนี้ ภายในชุมชนท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ปรากฏตัวแสดง (Actors) ที่หลากหลายเป็นอย่างมาก และแต่ละตัวแสดงก็มักจะทำงานไปตามอำนาจหน้าที่หรือกรอบนโยบายของตนเอง โดยปราศจากกลไกในการเชื่อมประสานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ความหลากหลายในตัวแสดงแต่ขาดกลไกการเชื่อมประสานที่เป็นระบบระเบียบ จึงเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานภายในพื้นที่ ซึ่งในท้ายที่สุดได้นำไปสู่ปัญหาด้านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในแง่ของความไม่สอดคล้องและไม่เกิดการบูรณาการในบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ และปัญหาด้านความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการดำเนินนโยบายที่มีอาจกำหนดผู้รับผิดชอบได้อย่างชัดเจน

จากสภาพการณ์ข้างต้น จึงเป็นที่ประจักษ์ว่า การดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนโดยกลไกของภาครัฐในระบบราชการที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการลักษณะรวมศูนย์อำนาจที่ผ่านมา จึงไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสมอีกต่อไป เนื่องจากภาครัฐไม่สามารถที่จะรับมือกับการแก้ไขปัญหาความยากจนได้เพียงลำพังฝ่ายเดียว และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็ไม่มีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจและดำเนินงาน ดังนั้น การดำเนินนโยบาย และการวางแผนจึงยังคงมีลักษณะจากบนลงล่าง กอปรกับนโยบายที่แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ค่อนข้างกว้างและไม่มีความ

ชัดเจน¹² อันส่งผลให้การแก้ไขปัญหาคความยากจนต่าง ๆ ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของพื้นที่และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การดำเนินงานจึงขาดประสิทธิภาพ และทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์

สภาพปัญหาและข้อจำกัดในมิติดังกล่าว นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดแรงผลักดันนำไปสู่การปรับบทบาทและพัฒนากลไกหรือระบบบริหารงานภาครัฐในรูปแบบใหม่ ดังปรากฏให้เห็นจากผลการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งเป็นโครงการที่มีจุดเริ่มต้นมาจากสภาพปัญหาร่วมที่คนในชุมชนวิเคราะห์ร่วมกันว่าเป็นเหตุแห่งความยากจนในพื้นที่และมีเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาค คือ ข้อมูลบัญชีครัวเรือนที่คนในชุมชนเป็นคนจัดบันทึกด้วยตนเอง ซึ่งข้อมูลบัญชีครัวเรือนเป็นเครื่องมือในการดึงคนในพื้นที่ให้เข้ามาเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เรียนรู้และวิเคราะห์สภาพชุมชนร่วมกันเพื่อจัดทำเป็นแผนชุมชน จากนั้นก็พยายามขับเคลื่อนให้มีการดำเนินกิจกรรมในชุมชนเพื่อจัดการและแก้ไขปัญหาคเหล่านั้นโดยใช้ทุนทางสังคมและทรัพยากรที่ชุมชนมีอยู่เป็นตัวตั้ง แล้วจึงประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินในเรื่องที่เกิณศกยภาพของชุมชนเอง

ผลจากการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน นอกจากได้ข้อมูลครัวเรือนและแผนชุมชนแล้ว ยังพบว่า ระบบบัญชีครัวเรือนสามารถนำไปสู่การยกระดับขีดความสามารถในการจัดการแก้ปัญหาคหนี้สินของคนในพื้นที่ กล่าวคือ มีการจัดการรายรับรายจ่ายอย่างสมเหตุสมผลในชีวิตประจำวันแบบพอเพียงตามวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ รวมถึงมีการเชื่อมโยงประเด็นการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาคที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น นั่นคือ การลดต้นทุนการผลิตข้าวโพดเนื่องจากคนในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรผลิตข้าวโพด มีรายจ่ายที่เกิดจากการประกอบอาชีพหลักในสัดส่วนที่สูงมากจากรายการค่าใช้จ่ายทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายการต้นทุนการผลิตจากการซื้อปุ๋ย นอกจากนี้ โครงการดังกล่าวยังเปรียบเสมือนตัวเชื่อมโยงหรือเป็นข้อต่อในการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาชน องค์กรชุมชน นักพัฒนาเอกชน หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาควิชาการ ซึ่งเป็นการดำเนินการในลักษณะการบูรณาการทรัพยากรด้านต่าง ๆ จากแต่ละฝ่ายมาใช้สำหรับขับเคลื่อนการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาคและพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน เกิดเป็นพลังร่วมในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาคความยากจนได้อย่างสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก

จากความสำเร็จในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาร่วมกันของภาคีความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของงานศึกษานี้ที่พยายามจะทำความเข้าใจถึงรูปแบบการดำเนินงาน

¹² กระทบ ทงธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *ข้าราชการไทย ความสำนึกและอุดมการณ์* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), 9.

ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจน ภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งกรณีที่เกิดขึ้นดังกล่าวก็เพื่อจะปรับปรุงกลไกการบริหารงาน และพัฒนารูปแบบ การดำเนินภารกิจของรัฐแบบใหม่ บนฐานที่มุ่งแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกที่ สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และนับเป็นมิติใหม่ที่เป็น การขับเคลื่อนการดำเนินงานที่เกิดจากฐานรากอย่างแท้จริง รวมถึงศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของ ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษารูปแบบการดำเนินงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจน
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน

1.3 ขอบเขตในการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษานี้มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะรูปแบบการดำเนินงานร่วมกัน ปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นความร่วมมือ ระหว่างตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนผ่านการดำเนินการโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหา ความยากจนทั้ง 2 ระยะ ได้แก่ โครงการความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาวะ ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2550-พ.ศ. 2551) และระยะที่ 2 (พ.ศ. 2552-พ.ศ. 2553)

ขอบเขตด้านพื้นที่ การศึกษานี้มุ่งเน้นศึกษาการดำเนินการโครงการความร่วมมือเพื่อ แก้ไขปัญหาความยากจน ในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ประกอบด้วย 1) อำเภอนครไทย ทุกตำบล 2) อำเภอพรหมพิราม ได้แก่ ตำบลวงษ์อ้อย ตำบลหนองแถม ตำบลหอกลอง 3) อำเภอบางระกำ ได้แก่ ตำบลวังอีตก ตำบลท่านางงาม ตำบลบ่อทอง 4) อำเภอวังทอง ได้แก่ ตำบลวังนกแอ่น ตำบลวังทอง 5) อำเภอเมือง ได้แก่ ตำบลบ้านป่า ตำบลดอนทอง 6) อำเภอชาติตระการ ได้แก่ ตำบลชาติตระการ

ขอบเขตด้านประชากร ศึกษาเฉพาะประชากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการความ ร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนซึ่งประกอบด้วยประชากรจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน/ชุมชน ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ที่เน้นการศึกษาเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive analysis) โดยมีวิธีการศึกษา 2 รูปแบบหลักคือ การใช้ระเบียบวิธีการวิจัยจากการวิจัยเอกสาร (Documentary research) และการวิจัยภาคสนาม (Field research) จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาประมวลและวิเคราะห์ และพรรณนาตามประเด็นที่สนใจศึกษา ดังที่จะอธิบายต่อไปนี้

1.4.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยการศึกษาค้นคว้า และสืบค้นข้อมูลจากการดำเนินการโครงการความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาวะ ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2550-พ.ศ. 2551) และระยะที่ 2 (พ.ศ. 2552-พ.ศ. 2553) รวมถึงศึกษาวรรณกรรมต่าง ๆ เช่น หนังสือ วารสาร บทความ รายงานผลการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นองค์ความรู้ในการศึกษา

1.4.2 การวิจัยภาคสนาม (Field research) เป็นวิธีการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกตามประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยการสัมภาษณ์ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informant interview) ได้แก่ คณะทำงานโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน บุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

- 1) แนวทางในการบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนร่วมกันของตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วน
- 2) นำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการบนฐานความร่วมมือกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐในระดับจังหวัด

1.6 นิยามศัพท์ที่สำคัญ

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย ที่มุ่งเน้นการสร้างกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างภาคีที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างเปิดกว้าง เพื่อนำไปสู่การปรึกษาหารือและแสวงหาแนวทางการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกันบนฐานของการร่วมตัดสินใจ แบ่งปัน และแลกเปลี่ยนทรัพยากร เพื่อขับเคลื่อนภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน

การขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐ หมายถึง การปรับบทบาทรัฐที่อยู่ในฐานะองค์กรนำในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการ มาสู่บทบาทผู้เอื้ออำนวยความสะดวกและประสานงานเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเปิดช่องทางให้ประชาชน/ชุมชนในพื้นที่ เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การตัดสินใจ การดำเนินการ กระทั่งการประเมินผล ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองเป็นสำคัญ

การแก้ไขปัญหาความยากจน หมายถึง การแก้ไขปัญหาตามสภาพปัญหาของคนในพื้นที่ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก หมายถึง โครงการความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาวะ (ระยะที่ 1 ช่วงปี พ.ศ. 2550- พ.ศ. 2551) โครงการความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาวะ (ระยะที่ 2 ช่วงปี พ.ศ.2552-พ.ศ. 2553)



บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง“การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐไทย กรณีศึกษา โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก” นั้น ได้ทำการทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นขอบเขตในการศึกษาถึงความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน ดังต่อไปนี้

1. การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network governance)
2. การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative governance)
3. การดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนของภาคส่วนต่าง ๆ ที่ผ่านมา
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network governance)

ภายใต้สภาพการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ส่งผลให้เส้นแบ่งขอบเขตการแสดงบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ และตัวแสดงที่มีใช้ภาครัฐ เกิดความไม่ชัดเจน ดังเช่นในอดีตอีกต่อไป เพื่อรับมือกับสิ่งท้าทายที่มีมากขึ้น บริบททางสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย และมีความสลับซับซ้อนยิ่งกว่าในอดีต การบริหารงานของภาครัฐจำเป็นต้องเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการบริหารกิจการบ้านเมือง ทั้งนี้เครือข่ายจะเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการประสานงาน เพื่อให้เกิดการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่าย

2.1.1 ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย

จิระประภา อัครบวร และประยูร อัครบวร¹ กล่าวถึงการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายว่า การดำเนินงานของภาครัฐที่สร้างคุณค่าของสังคม (Public value) โดยพยายามตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐจึงต้องเข้าใจมุมมองของประชาชนต่อการดำเนินกิจกรรมหรือบริการของภาครัฐ เพื่อจะกำหนดรูปแบบการดำเนินกิจกรรมหรือบริการที่เหมาะสม

¹ จิระประภา อัครบวร และประยูร อัครบวร, *การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552), 23.

และก่อให้เกิดคุณค่าทางสังคมสูงสุดจากความรู้สึกของประชาชน ทั้งนี้ คุณค่าทางสังคมตามความรู้สึกของประชาชนต่อกิจกรรมหรือบริการของภาครัฐ ตามรายงานของกระทรวงแห่งรัฐของสหราชอาณาจักร (Minister of State, United Kingdom) แบ่งองค์ประกอบเป็น 3 ประเด็นหลัก ๆ ได้แก่

- 1) การให้บริการ (Service) ซึ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 2) ผลลัพธ์ของกิจกรรมหรือบริการ (Outcome) ซึ่งเกี่ยวข้องกับระดับคุณภาพการให้บริการ
- 3) ความน่าเชื่อถือ (Trust) ซึ่งจะเน้นในความเชื่อของกระบวนการ และผลการบริการ

สำหรับการทำงานแบบเครือข่ายในความหมายของวีระศักดิ์ เครือเทพ² คือ การจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชนที่แสวงหากำไร หน่วยงานพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ตลอดจนกลุ่มอาสาสมัครของประชาชน เพื่อร่วมมือร่วมใจกันดำเนินภารกิจของสาธารณะบางประการ โดยมีองค์กรภาครัฐเป็นแกนหลักของเครือข่าย ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเหล่านี้เป็นไปในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และมีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีเป้าหมายเพื่อต้องการแก้ไขปัญหาสาธารณะบางประการร่วมกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอาจดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยลำพัง

Stephen Goldsmith&Williams D. Eggers³ ได้ให้ความหมายของคำว่า “เครือข่าย” ในการบริหารกิจการบ้านเมืองในรูปแบบเครือข่าวนั้น หมายถึง โครงการริเริ่มต่าง ๆ ที่หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ดำเนินให้เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการสาธารณะ โดยสามารถวัดเป้าหมายของผลงานได้มีการมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบให้แก่แต่ละหุ้นส่วนการงาน และได้กำหนดโครงสร้างการไหลของสารสนเทศไว้ ทั้งนี้เป้าหมายบั้นปลายของการทุ่มเทดำเนินงานก็คือ เพื่อสร้างคุณค่าสาธารณะให้เกิดขึ้นสูงสุด เป็นคุณค่าที่ยิ่งใหญ่กว่าผลรวมจากคุณค่าของงานที่แต่ละหุ้นส่วนการงานสามารถทำได้ตามลำพัง โดยปราศจากการประสานความร่วมมือ

² วีระศักดิ์ เครือเทพ, เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550), 35.

³ Stephen Goldsmith&Williams D. Eggers, *Governing by network*, แพลโตยจักร ดิงศัทธิย์ และกฤษฎา ปราโมทย์ธนาม (กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2552), 26-31.

Rhodes⁴ กล่าวถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่ายไว้ว่า การดำเนินกิจกรรมสาธารณะเพื่อจัดการประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคม โดยที่ไม่มีการแบ่งแยกขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วนออกจากกันอย่างชัดเจน เพราะการจัดทำบริการสาธารณะนั้นไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จได้โดยตัวแสดงภาครัฐฝ่ายเดียว แต่ต้องอาศัยบทบาทความร่วมมือของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมอีกด้วย สภาพดังกล่าวส่งผลให้การทำงานขององค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ มีลักษณะต้องพึ่งพาอาศัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น

Agranoff and McGuire⁵ อธิบายการทำงานแบบเครือข่ายว่า เป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวนหลายแห่งเพื่อการมุ่งแก้ไขปัญหาคือปัญหาที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง

ในทรรศนะของ Anne mettekjær⁶ บทบาทของภาครัฐในการบริหารกิจการบ้านเมืองก็คือ การจัดการเครือข่าย (Network management) การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐในการจัดการเครือข่ายมิใช่การใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมสั่งการในฐานะที่อยู่เหนือกว่าเครือข่ายต่าง ๆ ในสังคม เจ้าหน้าที่ภาครัฐมีบทบาทเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ มีการสร้างเครือข่ายเพื่อดำเนินงานด้านต่าง ๆ ภายใต้เป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐก็อาจเข้าไปร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายเหล่านั้นด้วย ในแง่นี้กลไกการทำงานแบบเครือข่ายของตัวแสดงในภาคสังคมและกลไกการทำงานแบบสั่งการตามลำดับชั้นของระบบราชการจึงมิได้ดำรงอยู่หรือทำงานอย่างแยกกันอย่างเด็ดขาดแต่อาจมีบางส่วนหรือบางจุดของกระบวนการทำงานที่กลไกการทำงานของทั้งสองระบบเข้ามาเกี่ยวพันหรือทับซ้อนกัน เช่น การประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างเครือข่ายแต่ละกลุ่มอาจจำเป็นต้องอาศัยบทบาทการทำงานของหน่วยงานราชการในการสร้างจุดเชื่อมโยง

⁴ R.A.W. Rhodes อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน,” (โครงการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555), 58.

⁵ Agranoff, Robert, and McGuire, Michael, “Big Questions in Public Network Management Research,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3) : 296 อ้างถึงใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, *เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550), 33.

⁶ Anne mettekjær อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน,” 61.

ดังนั้น การจัดการเครือข่ายจึงต้องอาศัยบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้ประสานการทำงานร่วมกัน

กล่าวโดยสรุป การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย หมายถึง การบริหารจัดการที่องค์กรภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการทำงานจากการอาศัยกลไกการควบคุมสั่งการ มาสู่การแสวงหาเทคนิคและเครื่องมือทางการบริหารรูปแบบใหม่ เป็นการเปิดกว้างให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจ และจัดการแก้ไขปัญหาร่วมกันโดยผ่านการประสานความร่วมมือระหว่างกัน ร่วมดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เอง ดังนั้น การบริหารงานภาครัฐจึงควรตั้งอยู่บนฐานการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคม และสามารถที่จะปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคมด้วยซึ่งจะเป็นกลไกที่จะช่วยให้การบริหารงานภาครัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนได้อย่างทันทั่วถึง

2.1.2 เหตุผลที่ทำให้ต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย

ลักษณะและที่มาของปัญหาต่าง ๆ มีความแตกต่างกันออกไปตามพื้นที่หรือกลุ่มบุคคล ขณะที่การขยายตัวของปัญหาหรือการเชื่อมโยงกับปัญหาอื่น ๆ ก็เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีความสลับซับซ้อน อันส่งผลให้การแก้ปัญหาของกลไกภาครัฐเป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้นการแก้ปัญหาภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับแนวทางการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับพื้นที่ หรือกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้ จีระประภา อัครบวร และประยูร อัครบวร ได้พิจารณาประเด็นของปัญหาที่ต้องมีการบริหารแบบเครือข่ายมาใช้ ดังนี้⁷

ประการแรก ข้อจำกัดในด้านงบประมาณ เนื่องจากขนาดและความหลากหลายของปัญหาในสังคมมีมากขึ้น การจัดการปัญหาเหล่านี้โดยผ่านหน่วยงานภาครัฐโดยตรงจึงต้องอาศัยงบประมาณจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกันงบประมาณที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาจริงก็จะมีสัดส่วนที่น้อยกว่าในส่วนของการบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ รวมถึงรูปแบบการจัดสรรงบประมาณที่มอบให้หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบ มีกฎ ระเบียบปฏิบัติที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณมีความล่าช้าต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

ประการที่สอง ข้อจำกัดในด้านกำลังคน ปัจจุบันรัฐบาลพยายามที่จะควบคุมจำนวนข้าราชการและพนักงานราชการ ในขณะเดียวกันการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่จะมีขอบเขตในการดำเนินการครอบคลุมหลายพื้นที่ และต้องอาศัยการบูรณาการในการทำงานระหว่างหลายหน่วยงานของภาครัฐ ซึ่งทำให้ความต้องการกำลังคนในแต่ละหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น แต่ปริมาณงานของแต่ละ

⁷ จีระประภา อัครบวร และประยูร อัครบวร, การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย, 33-37.

หน่วยงานอาจจะไม่เท่ากัน ทำให้การจัดสรรกำลังคนให้พอดีกับปริมาณงานเป็นไปได้ยาก ซึ่งขัดกับนโยบายของรัฐบาลหรือสภาวะที่กำลังน้อยกว่าปริมาณงาน จึงทำให้การแก้ไขปัญหาไม่มีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม ความคาดหวังที่สูงขึ้นของประชาชน ภายใต้กระแสการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นสำคัญ (Citizen center) ให้มีความสำคัญต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ภาพลักษณ์ที่ปรากฏของระบบราชการจึงเปลี่ยนจาก “ปกครองประชาชน” (Governing of people) เป็น “บริการประชาชน” (People service) นอกจากนี้ สภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงเรื่องระดับการศึกษาที่สูงขึ้น สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากขึ้น จึงทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารประเทศ

ประการที่สี่ ความต้องการความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากปัญหาสังคมมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในขณะที่โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐทั้งในด้านงบประมาณและกำลังคนมิได้เอื้ออำนวยต่อการตอบสนองอย่างรวดเร็วและทันเหตุการณ์ต่อการเปลี่ยนแปลงของปัญหาต่าง ๆ

ประการสุดท้าย ความต้องการทักษะและความรู้ในการแก้ไขปัญหา ความคาดหวังที่จะให้ข้าราชการเป็นผู้นำและผู้ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนได้ดีนั้น ต้องอาศัยพื้นฐานความรู้และทักษะการจัดการในระดับปฏิบัติการที่ดี นอกจากนี้ ข้าราชการและพนักงานราชการควรมีความสามารถหลายบทบาทตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ผู้ปฏิบัติการ (Operator) ผู้อำนวยการระบบ (Integrator) ผู้บังคับใช้กฎหมาย (Enforcer) แต่เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ภาครัฐไม่สามารถพัฒนาทักษะของข้าราชการและพนักงานราชการเหล่านี้ได้ทัน ทำให้บ่อยครั้งข้าราชการและพนักงานราชการไม่มีความรู้ความชำนาญเพียงพอทั้งในด้านความรู้เฉพาะทางและความรู้เชิงพื้นที่ในการแก้ปัญหา อันส่งผลให้การแก้ไขปัญหาขาดประสิทธิภาพ

ดังนั้น การจะแก้ไขปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และปัญหาหลายเรื่องยังมีลักษณะที่สัมพันธ์กับพื้นที่หรือท้องถิ่นนั้น การจัดทำแนวทางมาตรฐานการแก้ไขปัญหาจากส่วนกลางจึงไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ทั้งหมด ข้าราชการและพนักงานราชการจะต้องปรับเปลี่ยนแนวทางแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมกับพื้นที่หรือท้องถิ่น ทั้งนี้ จึงจำเป็นต้องอาศัยคนในพื้นที่ที่มีทั้งความรู้และทักษะเพื่อให้มาร่วมแก้ปัญหา อันนำมาซึ่งการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การบริหารราชการของรัฐบาล

จากปัญหาทั้ง 5 ประการ แสดงให้เห็นว่าระดับความต้องการทรัพยากรของภาครัฐทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และทรัพยากรต่าง ๆ มีความไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นตามสภาพการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้การตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นมีประสิทธิภาพและ

สร้างคุณประโยชน์ต่อส่วนรวม ภาครัฐจำเป็นต้องใช้การบริหารแนวทางการปฏิบัติราชการผ่านเครือข่ายเพื่อการบริหารจัดการปัญหาของการขาดแคลนทรัพยากรในการแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

นอกจากนี้ วีระศักดิ์ เครือเทพ ได้อธิบายเหตุผลสนับสนุนการเกิดขึ้นของเครือข่ายการทำงานไว้หลายประการด้วยกัน อาจสรุปได้ดังนี้⁸

ประการแรก ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ กล่าวคือการบริหารงานผ่านกลไกระบบราชการมักขาดประสิทธิภาพ ปัญหาสาธารณะจำนวนมากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังลุกลาม และทันที่ซึ่งก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายโดยสิ้นเปลือง และไม่เสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการตัดสินใจ

ประการที่สอง ปัญหาบางประการยากยิ่งที่จะแก้ปัญหาได้ การแก้ไขปัญหาอาจต้องใช้เทคนิค วิธีการเฉพาะด้านหรือเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ เทคนิคความรู้หรือทรัพยากรที่จำเป็นเหล่านี้อาจเกินกว่าวิสัยที่หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้เพียงลำพัง การสร้างเครือข่ายจึงเป็นช่องทางหนึ่งในการ “ต่อยอด” เทคนิคความรู้ ข้อมูลข่าวสาร อาจเป็น “การแลกเปลี่ยน” ทรัพยากร เทคโนโลยีหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ หรืออาจเป็นการ “พัฒนาการเรียนรู้” เพื่อให้เกิดทักษะที่จำเป็นแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบสำหรับนำไปใช้ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้สำเร็จลุกลาม

ประการที่สาม ข้อบังคับทางกฎหมาย ระเบียบ หรือแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งนำไปสู่การรวมตัวเป็นเครือข่ายในการทำงาน นโยบายหรือกฎระเบียบทางราชการอาจกำหนดรูปแบบการทำงานในลักษณะเครือข่ายเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นวิธีการในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

ประการที่สี่ ความใกล้ชิดในเชิงพื้นที่ระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ อาจนำไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรเหล่านั้น เนื่องจากองค์กรต่าง ๆ อาจได้รับผลกระทบจากปัญหาใดปัญหาหนึ่งร่วมกัน หรืออยู่ใกล้ชิดกับปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ องค์กรเหล่านี้จึงเล็งเห็นว่าควรสร้างความร่วมมือกันเพื่อการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น

ประการที่ห้า ความเข้มแข็งขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ และความตื่นตัวของภาคประชาชนในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองมีส่วนสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายการทำงานร่วมกับภาครัฐได้เช่นกัน องค์กรเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรเอกชน องค์กรที่มาแสวงหากำไรหรือองค์กรภาคเอกชนก็ตามต่างก็มีบทบาทสำคัญและความเชี่ยวชาญในการดำเนินกิจกรรมเฉพาะ

⁸ วีระศักดิ์ เครือเทพ, เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 38-42.

ด้านเพิ่มมากขึ้น ในปัจจุบัน จุดแข็งดังกล่าวทำให้หน่วยงานภาครัฐมีความสนใจและมุ่งแสวงหาความร่วมมือในการทำงาน ซึ่งย่อมเปิดให้องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาได้โดยตรง

ประการที่หก ความต้องการสร้างสรรค์นวัตกรรมหรือวิธีการทำงานในแบบใหม่ อาจสังเกตได้จากประสบการณ์ของภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งสร้างเครือข่ายทางธุรกิจเพื่อต้องการแลกเปลี่ยนเทคนิคความรู้ เทคโนโลยีการผลิต หรือการถ่ายทอดประสบการณ์ที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน ให้แก่องค์กรภาคี การทำงานร่วมกันโดยอาศัยมุมมองจากผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ย่อมมีส่วนผลักดันไปสู่การต่อยอดแนวคิด เทคนิค หรือความรู้ จนเกิดนวัตกรรมในการจัดการปัญหาต่าง ๆ ได้

ประการสุดท้าย เครือข่ายการทำงานอาจเกิดขึ้นจากความตื่นตัวในการร่วมมือกันทำงานระหว่างองค์กรภาครัฐด้วยกัน ในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐจำนวนมากได้ประสานการทำงานร่วมกันมากขึ้น องค์กรหลายแห่งจัดตั้งหน่วยงานให้บริการร่วมกัน เช่น ศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One-stop service) หรือบางองค์กรได้ร่วมมือกันพัฒนาระบบข้อมูลและการวางแผน การตัดสินใจร่วมกัน

ในทำนองเดียวกับ Sue Goss ได้อธิบายถึงแรงผลักดันที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีการประสานความร่วมมือกับตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อทำงานร่วมกันในรูปเครือข่าย ดังนี้⁹

ประการแรก แรงผลักดันที่มาจากข้อจำกัดของระบบการจัดบริการสาธารณะที่แยกส่วน กระจัดกระจายอยู่ภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงานในเวลาเดียวกัน การร่วมมือกันทำงานจึงเป็นผลจากสภาพความจำเป็นในทางปฏิบัติ โดยแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน เพื่อขจัดอุปสรรคปัญหา และทำให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประการที่สอง แรงผลักดันที่มาจากการดำเนินมาตรการส่งเสริมสนับสนุนของรัฐบาล ซึ่งต้องการให้หน่วยงานภาครัฐมีการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย ทั้งภายในระบบราชการด้วยกันเอง และเครือข่ายการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ นอกภาครัฐ อันส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐต้องพยายามสร้างความร่วมมือในการทำงานร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่น

ประการสุดท้าย แรงผลักดันที่เกิดจากสภาพความต้องการของประชาชนผู้รับบริการในท้องถิ่น รวมถึงสภาพปัญหาที่สลับซับซ้อนเกี่ยวข้องกับบทบาทการจัดการแก้ไขขององค์กรหลายระดับและหลายภาคส่วน ส่งผลให้เกิดการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่กับ

⁹ Sue Goss อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “รายการภารกิจ/กิจกรรมที่เหมาะสมและสามารถถ่ายโอนให้ภาคประชาสังคม/ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม” (โครงการศึกษาข้อเสนอการถ่ายโอนภารกิจจัดการบริการสาธารณะให้แก่ภาคประชาสังคม/ชุมชน เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556), 110-111.

องค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในมิติต่าง ๆ ของประเด็นปัญหานั้น ๆ ทั้งนี้ เครือข่ายที่เกิดขึ้นจึงสะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการทำงานให้สอดคล้อง รองรับกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการจัดบริการในระดับพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไป

2.1.3 สารสำคัญของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง

เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง หมายถึง "เครือข่าย" (Network) ที่มีลักษณะเฉพาะรูปแบบหนึ่ง ไม่ใช่เครือข่ายทั่ว ๆ ไปที่ปรากฏในสังคม และหมายถึงรูปแบบเฉพาะรูปแบบหนึ่งของ "การบริหารกิจการบ้านเมือง" (Governance) ทั้งนี้ อาจสรุปลักษณะสำคัญของ "เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง" ในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้¹⁰

ประการแรก เครือข่ายความสัมพันธ์แนวราบที่มีรูปแบบชัดเจนแน่นอน ระหว่างตัวแสดงที่มีความเกี่ยวโยงพึ่งพาซึ่งกันและกัน แต่ในขณะเดียวกันก็มีความเป็นเอกเทศในการแสดงบทบาทของตนเอง กล่าวคือ ตัวแสดงประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม ตัวแสดงแต่ละภาคส่วนต่างก็ต้องการพึ่งพาอาศัยศักยภาพ และทรัพยากรของตัวแสดงอื่น ๆ การมีความสัมพันธ์ในเชิงการพึ่งพาอาศัยบทบาทซึ่งกันและกัน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเป็นไปในแนวราบที่ทุกฝ่ายอยู่ในฐานะเสมอภาคเท่าเทียมกัน แม้ว่าตัวแสดงแต่ละฝ่ายจะมีอำนาจหน้าที่ และทรัพยากรไม่เท่ากันก็ตาม แต่เมื่อต้องพึ่งพาอาศัยอีกฝ่าย ก็ทำให้ไม่มีฝ่ายใดสามารถใช้อำนาจควบคุมสั่งการเหนือฝ่ายใดได้โดยไม่เสี่ยงต่อการทำลายเครือข่ายให้พังลง ทั้งนี้ การจัดสรรแบ่งปันแลกเปลี่ยนทรัพยากร อาจเป็นไปในลักษณะไม่สมมาตรก็ได้ หากตัวแสดงทุกฝ่ายเข้ามาร่วมแลกเปลี่ยนแบ่งปันกันอย่างสมัครใจ และแต่ละฝ่ายมีอิสระที่จะถอนตัวออกจากการเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายได้ตลอดเวลา

ประการที่สอง การปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดำเนินไปโดยผ่านการเจรจาต่อรอง ข้อตกลงร่วมกัน การต่อรองเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันของแต่ละฝ่าย เพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายให้บรรลุผลสูงสุด และปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของแนวทางการประสานบทบาทซึ่งกันและกันในลักษณะต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การเรียนรู้ร่วมกัน และสร้างความเข้าใจร่วมกันของทุกฝ่าย

¹⁰ Eva Sørensen and Jacob Torfing อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนากลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่,” (รายงานการวิจัย เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2557), 28-30.

ประการที่สาม การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดจากการเข้ามาเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ย่อมอยู่ภายใต้กรอบการทำงานของเครือข่าย เป็นกรอบการดูแลจัดระเบียบที่ยึดถือร่วมกัน กล่าวคือ มีข้อกำหนด กฎเกณฑ์ ระบุบทบาทหน้าที่ และกระบวนการทำงาน

ประการที่สี่ กระบวนการทำงานของเครือข่ายดำเนินไปโดยระบบการกำกับดูแลตนเอง มีความเป็นอิสระภายในขอบเขตที่จำกัดโดยหน่วยงานอื่น ๆ ภายนอก กล่าวคือ เครือข่ายมีความเป็นอิสระในการจัดระเบียบดูแลตนเองระดับหนึ่ง ไม่อยู่ภายใต้หรือเป็นส่วนหนึ่งของสายการควบคุมบังคับบัญชาใด ๆ ไม่ยอมเข้าไปอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของบทกฎหมาย และไม่ยอมอยู่ในกลไกการจัดระเบียบควบคุมของระบบตลาด เครือข่ายการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ ภายใต้กรอบการกำกับดูแลตนเอง ซึ่งตั้งอยู่บนชุดความคิดของตนเอง ทรัพยากรของเครือข่าย และการปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายที่มีพลวัต

ในขณะเดียวกัน ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก็อยู่ภายใต้ “กรอบการทำงานร่วมกัน” ที่เป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน การตระหนักรู้ และจิตนากรรมร่วม ซึ่งสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามการเจรจาต่อรองกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย ดังนั้น การทำงานของเครือข่ายหนึ่ง ๆ จึงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองและบริบทเชิงสถาบัน ซึ่งอาจส่งผลเอื้ออำนวยให้การกำกับดูแลตนเองของเครือข่ายดำเนินไปได้อย่างราบรื่น หรืออาจส่งผลจำกัดขีดความสามารถในการจัดการดูแลตนเองของเครือข่าย

ประการที่ห้า เป้าหมายการทำงานของเครือข่ายเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดผลต่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การทำงานของเครือข่ายสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ของสาธารณะ ในมิติต่าง ๆ เช่น วิสัยทัศน์ ค่านิยม แผนงาน นโยบาย และระเบียบกฎเกณฑ์ ซึ่งต้องมุ่งสู่การก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม ตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่าย อาจเข้าไปมีบทบาทร่วมในกระบวนการเจรจาต่อรองทางการเมืองได้ แต่มิใช่เพื่อผลักดันผลประโยชน์หรือเป้าหมายของตนเอง หากต้องเป็นไปเพื่อแสดงบทบาทร่วมซึ่งกันและกันให้เห็นถึงประเด็นปัญหาสาธารณะ และหนทางในการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้น หรือเข้าไปผลักดันโอกาสในการพัฒนานโยบายสาธารณะใหม่ ๆ ในแง่เครือข่ายใด ๆ ก็ตามที่มีได้มีเป้าหมายในการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ โดยรวมย่อมไม่อาจนับได้ว่าเป็น “เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง”

หากพิจารณารูปแบบของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง จะพบว่า เครือข่ายอาจปรากฏรูปแบบแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง บริบทเชิงสถาบัน และบริบทเชิงวาทกรรมที่เครือข่ายนั้น ๆ เกิดขึ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- เครือข่ายอาจเกิดจากการเข้ามาทำ “ข้อตกลงหลวม ๆ อย่างไม่เป็นทางการ” (Loose and informal contract) แต่บางเครือข่ายก็อาจทำข้อตกลงอย่างเคร่งครัดและเป็นทางการก็ได้ (Tight and formal)

- เครือข่ายอาจเกิดจากการประสานบทบาทความร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายในโครงสร้างองค์กรเดียวกัน (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)

2.1.4 ลักษณะเฉพาะของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง

เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง อาจพิจารณาได้ว่าเป็นกลไกขับเคลื่อนการบริหารกิจการบ้านเมืองอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งแตกต่างไปจากการทำงานของกลไกการควบคุมสั่งการตามลำดับชั้นจากบนลงล่างของภาครัฐ และกลไกการควบคุมจัดระเบียบผ่านการแข่งขันของระบบตลาด อาจสรุปได้ 3 ประการ คือ¹¹

ประการแรก ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ (Relation between the actors) กล่าวคือ เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง มีลักษณะเป็นระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีทุกภาคส่วนเป็นศูนย์กลางต่างจากระบบการบริหารงานภาครัฐที่มีศูนย์กลางหนึ่งเดียว คือ ตัวแสดงภาครัฐที่มีอำนาจกำกับควบคุมและจัดระเบียบต่าง ๆ ในสังคมและระบบเศรษฐกิจ การรวมศูนย์อำนาจรัฐเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธหรือโต้แย้งได้ อำนาจรัฐทำให้ตัวแสดงต่าง ๆ กลายเป็น “ผู้อยู่ใต้ปกครอง” ได้รับการกำหนดสิทธิและพันธหน้าที่ต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน

เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง ต่างจากระบบการจัดระเบียบและควบคุมกิจการสาธารณะต่าง ๆ ผ่านกลไกการแข่งขันของตลาด ซึ่งมีลักษณะหลายศูนย์กลาง เพราะระบบตลาดเปิดให้ตัวแสดงต่าง ๆ ที่ต่างมุ่งแข่งขันผลักดันปกป้องผลประโยชน์ของตนเข้ามาแข่งขันกันได้อย่างเสรี แต่แต่ละฝ่ายจึงไม่มีเป้าหมายใด ๆ ร่วมกัน หรือไม่มีพันธะผูกพันใด ๆ ต่อกันเลย

¹¹ เรื่องเดียวกัน, น.31-32.

ประการที่สอง กระบวนการตัดสินใจระหว่างตัวแสดง (Decision making) การตัดสินใจในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองแตกต่างจากการตัดสินใจในกลไกการบริหารงานภาครัฐ คือ ตัวแสดงในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองตัดสินใจบนตรรกะความเป็นเหตุเป็นผลที่สะท้อนมุมมองความคิดของทุกฝ่าย ในขณะที่การตัดสินใจในการบริหารงานภาครัฐ ตั้งอยู่บนตรรกะความเป็นเหตุเป็นผลภายใต้สาระสำคัญของระเบียบกฎหมายข้อบังคับในการปกครองของรัฐ กล่าวคือ กลไกการตัดสินใจสิ่งการใด ๆ ของภาครัฐ ย่อมมุ่งหมายที่จะแปรสาระสำคัญในค่านิยมทางการเมืองของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นรูปธรรมอย่างละเอียดผ่านตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการนำไปบังคับใช้ต่อสาธารณชนเป็นการทั่วไป

การตัดสินใจในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองแตกต่างจากการตัดสินใจในกลไกการแข่งขันในระบบตลาด คือ การตัดสินใจภายใต้กลไกการแข่งขันในระบบตลาดตั้งอยู่บนตรรกะความเป็นเหตุเป็นผลที่กำหนดโดยขั้นตอนกระบวนการที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน นั่นคือ การจัดระเบียบกฎหมาย ขั้นตอน กระบวนการการแข่งขันที่เปิดกว้างเสรี จะก่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนกลไกตลาดในลักษณะ “มือที่มองไม่เห็น” (Invisible hand) อันจะนำไปสู่การจัดสรรสินค้าและบริการต่าง ๆ ในจุดที่เหมาะสมที่สุด

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

ประการที่สาม การนำผลการตัดสินใจที่เป็นผลจากการเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกันไปปฏิบัติ กล่าวคือ ในระบบการบริหารงานภาครัฐ ตัวแสดงต่าง ๆ ผูกพันตนเองในการยอมปฏิบัติตามผลการตัดสินใจในเชิงการบังคับควบคุมของรัฐ เนื่องจากอยู่ภายใต้กลไกการบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐ ส่วนในระบบการแข่งขันตามกลไกตลาด ตัวแสดงต่าง ๆ ยอมผูกพันตนเองในการยอมรับผลการตัดสินใจร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่แข่งขันกัน เพราะความกลัวการพ่ายแพ้สูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับจากการอยู่ในตลาด

ในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง ตัวแสดงต่าง ๆ ผูกพันตนเองในการยอมรับปฏิบัติตามผลการตัดสินใจร่วมกัน เนื่องจากเครือข่ายได้ก่อให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย และ พันธะผูกพันทางการเมืองที่ทุกฝ่ายมีต่อกัน ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะดำรงอยู่อย่างเหนียวแน่นมั่นคงยาวนานเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับระเบียบกฎเกณฑ์การจัดการดูแลตนเองและบรรทัดฐานค่านิยมที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้นและยึดถือปฏิบัติร่วมกัน (Self-constituted rules and norms)

เมื่อกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง ปรากฏในหลายรูปแบบ คือ กลไกรัฐ กลไกตลาด และกลไกเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง ดังนั้น การจัดการปกครองของสังคมก็ย่อมสามารถอาศัยทางเลือกต่าง ๆ ดังกล่าวได้ หรืออาจนำกลไกการประสานการทำงาน (Modes of coordination) แต่ละรูปแบบดังกล่าวมาผสมผสานเข้าด้วยกันอย่างลงตัวในทางปฏิบัติได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของประเด็นภารกิจสาธารณะ หรือปัญหาเชิงนโยบายที่ผู้มีบทบาทตัดสินใจต้องเผชิญ เนื่องจากกลไกแต่ละรูปแบบต่างก็มีจุดแข็งและจุดอ่อนของตัวเองในลักษณะแตกต่างกันไป

เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง มีข้อดีในบริบทปัจจุบัน คือ เป็นกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีประสิทธิภาพ เพราะเหมาะสมสำหรับการจัดการประเด็นปัญหา นโยบายสาธารณะที่มีความสลับซับซ้อน ไม่แน่นอน และตั้งอยู่บนความขัดแย้งของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งภาครัฐหรือภาคเอกชนไม่อาจจัดการแก้ไขให้บรรลุได้โดยลำพังฝ่ายเดียว เช่น การเลือกแก้ปัญหาอย่างหนึ่งกลับนำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาใหม่ ๆ ตามมา สุดท้ายก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาเดิมได้ และยิ่งเพิ่มปัญหาให้ยุ่งยากขึ้นอีก เป็นต้น

2.1.5 จุดแข็งของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง

จุดแข็ง 4 ประการ ที่ทำให้เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองมีประสิทธิภาพกว่ากลไกรูปแบบอื่น ๆ มีดังนี้¹²

ประการแรก ความสามารถในการบริหารกิจการบ้านเมืองในเชิงรุก กล่าวคือ ตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ภายในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง สามารถร่วมกันระบุประเด็นปัญหานโยบายในมิติต่าง ๆ อย่างรอบด้าน และสามารถชี้ให้เห็นถึงช่องทางโอกาสในการป้องกัน และทางออกในการจัดการรับมือปัญหาล่วงหน้าได้ตั้งแต่แรกทีประเด็นปัญหาเริ่มปรากฏ นอกจากนี้ ตัวแสดงในเครือข่ายยังสามารถร่วมกันวางแนวทางการดำเนินการเพื่อจัดการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ ด้วย

¹² วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาโลกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาาร่วมกันของคนในพื้นที่”, 34-35.

วิธีการที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัว สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการให้สอดคล้องกับบริบทเงื่อนไขของปัญหาที่มีลักษณะซับซ้อนและหลากหลายไปตามสถานการณ์

ประการที่สอง ความสามารถในการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างรอบคอบ กล่าวคือ เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง เป็นเครื่องมือสำคัญในการระดมรวบรวมข้อมูล องค์ความรู้ และการเฝ้าปัญหาในมุมมองต่าง ๆ จากตัวแสดงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะส่งผลให้การตัดสินใจร่วมกัน มีความรอบคอบรัดกุมมากที่สุด เพราะตัวแสดงแต่ละภาคส่วนต่างก็มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับประเด็นปัญหาสาธารณะ หรือการบริหารกิจการสาธารณะในมิติที่แตกต่างกันออกไป เมื่อตัวแสดงเหล่านั้นนำความรู้ที่ตนเองมีอยู่มาหลอมรวมกันเข้าก็ย่อมทำให้เกิดทางเลือกการตัดสินใจที่ชาญฉลาด ในแง่ที่เป็นการตัดสินใจที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติให้เกิดผลตรงตามเป้าหมายมากที่สุด

ประการที่สาม ความสามารถในการสร้างความเห็นพ้องต้องกันระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง เป็นกลไกการทำงานที่ดำเนินไปบนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันหรือฉันทามติร่วมของทุกฝ่าย หรืออย่างน้อยที่สุด ก็ทำให้ตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนที่มีความขัดแย้งกันอยู่สามารถเข้ามาร่วมมือกันได้ อีกนัยหนึ่งคือ แปรเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นความร่วมมือได้เนื่องจากสมาชิกในเครือข่ายจะร่วมกันสร้างตรรกะเกี่ยวกับความเหมาะสมของตนเองขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อยึดถือร่วมกันในการควบคุมกำกับกระบวนการเจรจาหรือต่อรอง การสร้างข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้แม้จะไม่เห็นด้วยทั้งหมด รวมไปถึงการจัดการแก้ไขความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานร่วมกัน

ประการสุดท้าย ความสามารถในการลดความเสี่ยงในการต่อต้านการนำผลการตัดสินใจในนโยบายหรือประเด็นสาธารณะไปปฏิบัติ กล่าวคือ หากตัวแสดงที่เกี่ยวข้องมีส่วนได้ส่วนเสีย หรือได้รับผลทางใดทางหนึ่งจากนโยบายหรือประเด็นปัญหาสาธารณะหนึ่ง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ แล้ว ตัวแสดงเหล่านั้นย่อมแนวโน้มจะเกิดความรู้สึกสำนึกรับผิดชอบร่วมต่อการตัดสินใจที่เกิด และมีความสำนึกในความเป็นเจ้าของร่วมในการผลักดันสนับสนุนกระบวนการการนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติแทนที่จะขัดขวาง

2.1.6 อุปสรรคของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง

แม้ว่าการทำงานโดยเครือข่ายจะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ แต่การบริหารงานในลักษณะดังกล่าวก็มิได้กระทำได้ง่ายเท่าใดนัก การทำงานผ่านเครือข่ายมีข้อจำกัดหรืออุปสรรคใน

หลายลักษณะ ซึ่งในที่สุดอาจนำไปสู่ความล้มเหลวได้¹³ กล่าวคือ เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ภายในเครือข่ายมีความหลากหลายและแตกต่างกันออกไปความสอดคล้องในเชิงอุดมการณ์ เป้าหมาย และวิธีการทำงานระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการดำเนินงานเครือข่าย

นอกจากนี้ การกำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในเครือข่ายเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญเช่นกัน ความหย่อนยานในการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ อาจทำให้การดำเนินงานของเครือข่ายเกิดความล้มเหลว โดยเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานต่าง ๆ ไม่ทราบถึงหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจนในการทำงานให้แก่เครือข่าย ในทางกลับกัน การที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นองค์กรหลักในเครือข่ายสนใจถึงรายละเอียดปลีกย่อยในการทำงานของตัวแสดงอื่น ๆ มากเกินไปก็อาจก่อให้เกิดปัญหาได้เช่นกัน การควบคุมที่เคร่งครัดอาจทำให้ความยืดหยุ่นและความคิดสร้างสรรค์ในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นจุดแข็งของตัวแสดงที่มีใช้ภาครัฐขาดหายไป และในที่สุดย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานของเครือข่ายได้ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่ร่วมทำงานในระบบเครือข่ายนั้นจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานจากเดิมที่เคยชินกับการสั่งการตามลำดับชั้นบังคับบัญชาไปสู่วัฒนธรรมการทำงานแบบร่วมปรึกษาหารือ ร่วมมือกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และให้การยอมรับถึงศักยภาพและความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำงานร่วมกันในเครือข่าย หากเครือข่ายเหล่านี้ สามารถสร้างบรรยากาศการทำงานให้เกิดขึ้นในลักษณะดังกล่าว ย่อมมีส่วนเสริมสร้างศักยภาพในการดำเนินงานของเครือข่ายได้

ยิ่งไปกว่านั้น วัฒนธรรมของหน่วยงานที่แตกต่างกันอาจก่อให้เกิดปัญหาการสื่อสารและการกำหนดวิธีการทำงานร่วมกัน ปัญหาการสื่อสาร การประสานงานและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในเครือข่ายย่อมส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จในการทำงานของเครือข่าย ข้อจำกัดเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายในเครือข่าย และส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานร่วมกัน นอกจากนี้ หากเครือข่ายไม่สามารถสร้างสรรค์ผลงานให้ปรากฏขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมตามที่ต้องการ เป็นเพียงเครือข่ายที่ถูกใช้เพื่อเป็นเวทีปรึกษาหารือระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ (All talk but on action) เวทีปรึกษาหารือดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนการสร้างสัญลักษณ์ทางการเมืองหรือเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับหน่วยงานภาครัฐว่าได้เจอกับปัญหาเหล่านั้นแล้ว แน่แน่นอนว่าการร่วมมือกันเป็นเครือข่ายย่อมไม่เกิดประโยชน์อันใดหากการปรึกษาหารือระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในลักษณะดังกล่าวไม่สามารถนำไปสู่การลงมือปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง

¹³ วีระศักดิ์ เครือเทพ, เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 51-52.

2.1.7 ปัจจัยที่มีผลต่อเสถียรภาพและยั่งยืนของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การทำงานของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองมีเสถียรภาพ คือ¹⁴ การมีระบบการบริหารจัดการเครือข่าย (Matagovernance) ที่เหมาะสม เพื่อช่วยป้องกันปัญหาอุปสรรคทั้งจากภายนอกและภายในซึ่งอาจรบกวนหรือส่งผลกระทบต่อความราบรื่นในการทำงานของเครือข่าย เนื่องจากเครือข่ายที่มีการทำงานอย่างราบรื่นและมีเสถียรภาพ มิได้หมายความว่า จะนำไปสู่ผลดีเสมอไป เพราะบางกรณีการทำงานของเครือข่ายอาจก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้เช่นกัน เช่น การตัดสินใจหรือการขับเคลื่อนประเด็นนโยบายสาธารณะหรือการบริหารกิจการสาธารณะไปในทิศทางที่ต้องการ กลายเป็นทางเลือกที่ปิดกั้นข้อเสนอหรือแนวคิดริเริ่มทางเลือกนโยบายใหม่ ๆ เสียเอง หรือในบางกรณีเครือข่ายอาจผลกระทบด้านต้นทุนในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่ตนตัดสินใจกำหนดขึ้นไปให้ตัวแสดงอื่น ๆ ที่มีได้อยู่ในเครือข่ายแบกรับแทนด้วยเหตุผลว่าเป็นนโยบายสาธารณะ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้รัฐบาลและองค์กรทางการเมืองอื่น ๆ อาจจำเป็นต้องมีบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่ในการผลักดันทิศทางการแสดงบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่ายให้เหมาะสมและเกิดผลดีต่อสาธารณะ เช่น การส่งเสริมการสร้างองค์ประกอบที่เหมาะสม การผลักดันสนับสนุนแนวความคิดความเข้าใจ การสร้างแรงจูงใจแก่ตัวแสดงต่าง ๆ เป็นต้น

นอกเหนือจากปัจจัยด้านการมีระบบการบริหารจัดการเครือข่ายดังกล่าวข้างต้นแล้ว เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองจะสามารถทำงานได้อย่างราบรื่น ยังจำเป็นต้องมีความสามารถในการจัดการรับมือกับปัจจัยที่บั่นทอนการทำงานร่วมกันอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของตัวแสดงภายในเครือข่าย การมีข้อขัดแย้งหรือปมปัญหาตึงเครียดภายในเครือข่าย ซึ่งถูกเพิกเฉยและปล่อยไว้โดยไม่ได้รับการจัดการแก้ไข การมีภาวะผู้นำที่อ่อนแอและทำงานอย่างไร้ประสิทธิภาพ ทำให้เครือข่ายไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้ การมีความรู้สึกไม่พอใจหรือคับข้องใจในหมู่สมาชิกเครือข่าย เนื่องจากการทำงานร่วมกันไม่ปรากฏผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรมหรือเกิดผลที่ไม่ชัดเจนตามที่คาดไว้ ตลอดจนเหตุการณ์หรือสถานการณ์ภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งเครือข่ายกำลังขับเคลื่อนร่วมกันอยู่ในขณะนั้น ผลก็คือ การทำงานของเครือข่ายไม่มีเสถียรภาพ ไม่สามารถทำงานอย่างได้ผล เครือข่ายกลายเป็นเพียงการมาชุมนุมพูดคุยแลกเปลี่ยนที่ไม่เกิดผลใด ๆ

¹⁴ Erik-Hans Klijn and Jurian Edelenbos และ Eva Sørensen and Jacob Torfing อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาโลกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่”, 34-35.

2.2 การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative governance)

กรอบแนวคิดเรื่อง “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative governance)” เป็นรูปแบบการร่วมมือกันดำเนินภารกิจของภาครัฐหรือกิจการสาธารณะให้บรรลุเป้าหมายในการตอบสนองต่อปัญหาและอำนวยความสะดวกแก่สาธารณะที่ได้จำกัดอยู่ภายใต้บทบาทของภาครัฐและโครงสร้างการทำงานแบบสั่งการจากบนลงล่างของหน่วยงานราชการเพียงฝ่ายเดียว สาระสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนนั้น มองว่า ภายใต้บริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในปัจจุบันที่มีความซับซ้อนและมีความเป็นพลวัตตลอดเวลา การบริหารงานภาครัฐจะบรรลุผลสำเร็จได้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินภารกิจร่วมกันระหว่างตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนที่มีบทบาทเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน¹⁵ ทั้งองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคม/ชุมชน การบริหารงานภาครัฐจึงมีลักษณะเป็นการบริหารจัดการที่มีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มคนและองค์กรหลายฝ่าย

ในนัยนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน จึงเป็นการบริหารงานภาครัฐในรูปเครือข่ายที่มีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะต่าง ๆ และสามารถกระทำผ่านตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ เพราะเป็นการบริหารจัดการผ่านการร่วมมือของบุคคลหลายฝ่าย หลายองค์กร เพื่อประโยชน์สาธารณะ การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนเป็นรูปแบบการสร้างความร่วมมือในการทำงานที่ปรากฏใน 3 ลักษณะ ดังนี้¹⁶

การประสานงานกัน (Co-ordination) เป็นการปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงในระดับองค์กร การประสานการทำงานมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการบางอย่างร่วมกัน การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรนั้นปรากฏในหลายลักษณะ ทั้งที่เป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อยภายในองค์กรเดียวกัน การประสานงานระหว่างองค์กรต่างสังกัดหรือต่างภาคส่วนกัน จำนวนภาคีที่เข้ามาประสานการทำงานร่วมกันอาจเป็นการประสานการทำงานระหว่าง 2 องค์กร หรือการประสานการทำงานระหว่างหลายองค์กร การปฏิสัมพันธ์ในรูปการประสานความร่วมมือในระดับองค์กรนี้ อาจเกิดขึ้นระหว่างองค์กรจากต่างภาคส่วนกันหรือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ในภาคส่วนเดียวกันของสังคม

¹⁵ Siv Vangen อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, 54.

¹⁶ Jan Kooiman อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์และคณะ, “การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน,” 41-42.

การประสานความร่วมมือ (Co-operation) เป็นการปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงทางสถาบันทางสังคม ในลักษณะการประสานความร่วมมือในการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มเครือข่ายองค์กรที่อยู่ต่างภาคส่วนกัน ได้แก่ องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคธุรกิจเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม/ชุมชน การประสานความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่างภาคส่วนนี้ มักจะดำเนินไปโดยอาศัยกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองระดับชาติ เช่น ระเบียบ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

การเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงาน (Collaboration) เป็นการปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงระดับบุคคล กลุ่มคนที่เข้ามามีส่วนร่วมกันนั้น ประกอบด้วยบุคลากรจากต่างองค์กร/หน่วยงาน หรือคนละภาคส่วนกัน การเข้ามามีส่วนร่วมกันดำเนินการกิจภายใต้การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์และการจัดองค์กรที่เป็นทางการ เช่น การเข้ามามีส่วนร่วมกันจัดตั้งเป็นคณะทำงาน (Working group) หรือร่วมกันตั้งทีมงานโครงการ (Project) ที่ประกอบขึ้นจากบุคลากรตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงานมีเป้าหมายเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้น

ทั้งนี้ Gray ระบุว่า¹⁷ การประสานงานกัน (Co-ordination) และการประสานความร่วมมือ (Co-operation) อาจเกิดขึ้นได้ โดยเป็นส่วนหนึ่งของวงจรเริ่มในกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงาน (Collaboration) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงานเป็นกระบวนการบูรณาการที่มีช่วงเวลายาวนานกว่า

นอกจากนี้ การทำงานร่วมกันในรูปแบบเครือข่าย (Networks) ก็มีความสัมพันธ์เชื่อมโยง เป็นกลไกที่ขับเคลื่อนการบริหารกิจการบ้านเมืองให้สามารถดำเนินไปได้ กล่าวคือ การทำงานในรูปแบบเครือข่ายเป็นรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนในสังคมที่สำคัญรูปแบบหนึ่ง การทำงานในรูปแบบเครือข่ายตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การจัดการปัญหาสาธารณะที่มีขอบเขตกว้างขวางหรือการดำเนินกิจการสาธารณะบางเรื่องมีกระบวนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานและองค์กรในหลายภาคส่วน การดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ มีผลกระทบต่อการใช้หรือเสียผลประโยชน์ของหลายฝ่าย การบริหารกิจการสาธารณะดังกล่าวจึงต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงหลากหลายระดับและหลายภาคส่วน ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการแสดงบทบาทขับเคลื่อนการทำงานในแต่ละขั้นตอน

¹⁷ พรภณ พงษ์เพชร, “ความร่วมมือในการป้องกันปัญหายาเสพติดระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชน ศึกษาเฉพาะศูนย์อำนวยการประสานงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดภาคเยาวชน (ศอ.ปส.ย.),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 22.

การทำงานแบบร่วมมือกันดังกล่าวมีลักษณะเป็น “เครือข่าย” ที่ประกอบด้วยตัวแสดงทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม/ชุมชน

Rhodes อธิบายการทำงานของเครือข่ายว่า¹⁸ การบริหารกิจการบ้านเมืองเป็น กิจกรรมที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าการใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ แต่ละชั้นตอนเกี่ยวข้องกับ องค์กรหรือหน่วยงานหลากหลายที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน องค์กรหรือหน่วยงานที่ เข้ามาสัมพันธ์กันนั้นทั้งที่มาจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม การจัดการบริการสาธารณะ ด้านต่าง ๆ จึงดำเนินการโดยการแสดงบทบาทร่วมกันขององค์กรจากแต่ละภาคส่วน แต่ละองค์กร อาจแสดงบทบาทนำในการจัดการบริการสาธารณะแต่ละด้านตามศักยภาพและจุดแข็งของตน ในขณะที่ องค์กรอื่น ๆ มีบทบาทในการประสานการทำงานและให้ความร่วมมือในกระบวนการขับเคลื่อน การกิจร่วมให้บรรลุเป้าหมายของเครือข่าย

ในแง่นี้ กระบวนการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ จึงขับเคลื่อนไปภายใต้ การสร้างกลไกเชื่อมโยงการทำงานระหว่างองค์กรจากหลากหลายภาคส่วน มิใช่การใช้อำนาจหน้าที่ ควบคุมสั่งการโดยหน่วยงานภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป การประสานการทำงานเชื่อมโยงระหว่าง องค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ นี้ เกิดขึ้นเนื่องจากแต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้องต่างมองเห็นว่าการดำเนิน การกิจจัดทำบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของตนเอง จะประสบผลสำเร็จได้นั้นจำเป็นต้อง อาศัยการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรทางการบริหารในด้านต่าง ๆ กับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะการพึ่งพาทรัพยากรซึ่งกันและกัน อันเป็นปัจจัยที่จะทำให้แต่ละองค์กร สามารถขับเคลื่อนภารกิจในความรับผิดชอบของตนให้บรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้น กระบวนการ แลกเปลี่ยนทรัพยากรด้านต่าง ๆ ละการร่วมมือกันทำงานจึงเกิดขึ้นภายใต้กฎเกณฑ์หรือกติกาที่ทุก ฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้น

นอกจากนี้ Rhodes ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของเครือข่ายการบริหารจัดการ การกิจสาธารณะหนึ่ง ๆ ต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย 4 ประการ คือ

ประการแรก เครือข่ายต้องเกิดขึ้นจากการพึ่งพาอาศัยและเชื่อมโยงการทำงานซึ่งกัน และกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในเครือข่าย ซึ่งเป็นการประสานความร่วมมือ การพึ่งพาอาศัยและ การทำงานร่วมกันโดยไม่มี การแบ่งแยกระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม/ชุมชน อย่างชัดเจนตายตัว

¹⁸ วสันต์ เหลืองประภัสร์และคณะ, “การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการ บ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน”, น. 57-58.

ประการที่สอง การทำงานของเครือข่ายต้องดำเนินไปโดยกระบวนการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรภาคีสมาชิกทุกฝ่าย การปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเครือข่ายต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เป็นกระบวนการที่ผลักดันโดยความจำเป็นในการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกัน รวมถึงความต้องการเข้ามาเจรจาต่อรองกันเพื่อแสวงหาแนวทางการทำงานร่วมกันอันจะนำไปสู่การบรรลุประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายร่วมของทุกฝ่าย

ประการที่สาม กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกในเครือข่ายต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกา ข้อกำหนด และกฎเกณฑ์ ซึ่งภาคีสมาชิกทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้นบนฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และเป็นผลจากการเจรจาหารือเพื่อหาข้อตกลงร่วมที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องตรงกัน

ประการสุดท้าย เครือข่ายต้องมีความเป็นอิสระในการทำงานของตนเองในระดับหนึ่ง นั่นคือ กระบวนการบริหารจัดการโดยสถาบันเครือข่ายที่มิใช่รัฐ ต้องไม่อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมสั่งการของภาครัฐ แต่มีระบบการจัดการของตนเอง (Self-organizing) มีการจัดระบบการควบคุมดูแลสมาชิกในเครือข่ายของตนเอง (Self-governing) มีการวางนโยบายการทำงาน ตลอดจนสร้างปัจจัยแวดล้อมในการบริหารจัดการที่เหมาะสมด้วยตนเอง

ดังนั้น การทำงานของเครือข่ายจึงเป็นกลไกการทำงานบนฐานการทำงานร่วมกันกับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน การทำงานของเครือข่ายดำเนินไปโดยอาศัยกลไกการสื่อสารระหว่างภาคีเครือข่ายผ่านช่องทางต่าง ๆ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน แบ่งปันและเรียนรู้ประสบการณ์ ทักษะความเชี่ยวชาญของแต่ละฝ่ายอันเป็นประโยชน์ต่อการทำงานร่วมกัน มีความไว้วางใจกัน รวมทั้งการแบ่งปันทรัพยากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบายสาธารณะที่เครือข่ายผลักดันอยู่ รวมถึงร่วมกันแสวงหาจุดร่วมในการตัดสินใจที่จะทำให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง

ในทรรศนะของ Anne mette kjær¹⁹ อธิบายว่าเครือข่ายของตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ มีการจัดระบบจัดการดูแลตนเอง มีการกำหนดทิศทางและเป้าหมายในการดำเนินกิจกรรมของตนเอง การดำรงอยู่อย่างอิสระของเครือข่ายที่ประกอบขึ้นจากกลุ่มคนหรือองค์กรที่มีผลประโยชน์เฉพาะในด้านต่าง ๆ ร่วมกัน ส่งผลให้การใช้อำนาจรัฐในการจัดการภารกิจต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้นภาครัฐจึงจำเป็นที่จะต้องปรับรูปแบบการทำงานจากการมุ่งเน้นการใช้อำนาจบังคับบัญชาเพียงฝ่ายเดียวมาสู่การทำหน้าที่ประสานการทำงานกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ดังนั้นบทบาทของภาครัฐในการบริหารกิจการบ้านเมืองก็คือ การจัดการเครือข่าย (Network management) การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐในการจัดการเครือข่ายมิใช่การใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมสั่งการใน

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 60-61.

ฐานะที่อยู่เหนือกว่าเครือข่ายต่าง ๆ ในสังคม แต่อยู่ในตำแหน่งที่เสมอกัน นั่นคือเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีบทบาทเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ มีการสร้างเครือข่ายเพื่อดำเนินงานด้านต่าง ๆ ภายใต้เป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐก็อาจเข้าไปร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายเหล่านั้นด้วย ในแง่นี้กลไกการทำงานแบบเครือข่ายของตัวแสดงในภาคสังคมและกลไกการทำงานแบบสั่งการตามลำดับชั้นของระบบราชการจึงมิได้ดำรงอยู่หรือทำงานแยกกันอย่างเด็ดขาด แต่อาจมีบางส่วนของกระบวนการทำงานที่กลไกการทำงานของทั้งสองระบบเข้ามาเกี่ยวพันหรือทับซ้อนกัน เช่น การประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างเครือข่ายแต่ละกลุ่มอาจจำเป็นต้องอาศัยบทบาทการทำงานของหน่วยราชการในการสร้างจุดเชื่อมโยงให้เกิดขึ้น ผ่านการวางกฎกติกาที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย การประสานให้ทุกฝ่ายร่วมลงนามสัญญากันหรือการเอื้ออำนวยให้ทุกฝ่ายสามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ เป็นต้น การจัดการเครือข่ายจึงต้องอาศัยบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้ประสานการทำงานร่วมกัน (Coordinator)

2.2.1 ลักษณะสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน มีลักษณะสำคัญ ดังนี้²⁰

ประการแรก กระบวนการการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน เป็นรูปแบบการบริหารกิจการสาธารณะที่มีเป้าหมายเพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐสามารถดึงตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามาร่วมแสดงบทบาทในการขับเคลื่อนการดำเนินภารกิจหรือนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ กับภาครัฐมากขึ้น ซึ่งทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดเป้าหมาย และสร้างกระบวนการตัดสินใจร่วมกันในทุกขั้นตอนการทำงาน เป็นการเข้ามาร่วมแสดงบทบาทอย่างเสมอภาคกันในการตัดสินใจของภาครัฐได้โดยตรง ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินภารกิจหรือนโยบายสาธารณะของรัฐ แม้ว่าภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายจะมีผลประโยชน์ตรงข้ามกัน แต่ก็สามารถมีความสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือได้ เพราะการเปิดให้ทุกฝ่ายเข้ามาแสดงบทบาทตัดสินใจร่วมกันอย่างเสมอภาค ซึ่งเป็นกลไกที่ช่วยแปรเปลี่ยนความสัมพันธ์แบบเผชิญหน้ามาเป็นความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน

ประการที่สอง การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน เปิดกว้างให้ระดับปัจเจกบุคคลสามารถเข้ามาร่วมดำเนินภารกิจกับภาครัฐได้โดยตรง กล่าวคือ เป็นการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐที่เปิดกว้างถึงระดับปัจเจกบุคคลซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

²⁰ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาไกลความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่”, 56-57.

ในการดำเนินนโยบายสาธารณะหรือการดำเนินภารกิจของรัฐทั้งในฐานะพลเมือง และในฐานะสมาชิกของชุมชนท้องถิ่น

ประการที่สาม การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน เป็นการบริหารนโยบายสาธารณะบนฐานความร่วมมือที่มีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ มีกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะและตัดสินใจร่วมกันบนฐานฉันทามติระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

2.2.2 องค์ประกอบของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน

ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน มีองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้²¹

การริเริ่มความร่วมมือ การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน เป็นการเปิดพื้นที่การทำงานร่วมกัน ที่ริเริ่มโดยองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งครอบคลุมหน่วยราชการ และองค์กรของรัฐรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์ของการที่หน่วยงานภาครัฐริเริ่มร่วมมือกันทำงานกับภาคส่วนอื่น อาจเป็นไปเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน หรือเป็นการแสดงบทบาทร่วมกับตัวแสดงอื่น ๆ ตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้

ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ตัวแสดงที่เข้าร่วมในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนต้องประกอบด้วยตัวแสดงภาครัฐ และตัวแสดงที่มีใช่ภาครัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารภารกิจหรือนโยบายสาธารณะ ฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน จึงครอบคลุมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานของภาครัฐ ทั้งในฐานะพลเมือง และในฐานะกลุ่มทางสังคมหรือองค์กร

การแสดงบทบาท ภาคีที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน ต้องสามารถแสดงบทบาทร่วมตัดสินใจกับตัวแสดงภาครัฐได้โดยตรง มิใช่มีบทบาทเพียงให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาหารือแก่หน่วยงานภาครัฐ โดยทุกฝ่ายต้องมีการพบปะเจรจาหารือกันอย่างต่อเนื่อง มีการแลกเปลี่ยน รับฟัง โต้แย้ง เสนอแนะและตัดสินใจ

²¹ วสันต์ เหลืองประภัสร์และคณะ, “การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน”, 406-407.

ร่วมกันทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ ตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐต้องมีส่วนในการตัดสินใจในการดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐหรือนโยบายสาธารณะของรัฐได้ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ แม้อำนาจตัดสินใจสุดท้ายจะอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐก็ตาม

การจัดโครงสร้างการทำงาน การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน ต้องมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการที่ทำให้ทุกฝ่ายเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกัน กลไกการทำงานร่วมกันภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการควรเกิดจากการตกลงวางกรอบกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ร่วมกันทุกฝ่ายการทำงานแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน จึงเป็นการทำงานร่วมกันโดยมีกระบวนการบริหารจัดการรูปแบบเฉพาะที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น โดยผ่านการวางกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นทางการ เพื่อรองรับการขับเคลื่อนการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ

การตัดสินใจ การทำงานร่วมกันต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดให้ทุกฝ่ายเข้ามาตัดสินใจร่วมกันบนฐานของการแสวงหาทางออกที่สะท้อนฉันทานุมติของทุกฝ่าย ซึ่งเป็นทางเลือกที่เอื้อให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน กระบวนการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันต้องไม่ใช่การต่อสู้ต่อรอง ประนีประนอม หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ แม้หน่วยงานภาครัฐจะถือครองอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในการดำเนินการกิจ แต่เป้าหมายในการดำเนินการกิจนั้นต้องตั้งอยู่บนฐานของฉันทามติที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น การตัดสินใจในบางกรณี แม้จะไม่สามารถสร้างความเห็นพ้องตรงกันได้ทั้งหมด แต่อย่างน้อยก็ต้องเป็นการตัดสินใจที่มีข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

เป้าหมายของการทำงานร่วมกัน การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือนโยบายสาธารณะเท่านั้น เป้าหมายของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน ต้องเป็นการร่วมมือกันทำงานที่มุ่งขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหรือการบริหารการกิจของภาครัฐเป็นสำคัญ มิใช่การอาศัยกลไกการบริหารงานของภาครัฐเพื่อสร้างพื้นที่เจรจาต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนเฉพาะกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ

2.2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน

รูปแบบการสร้างความร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมสามารถอธิบายได้จากปัจจัยที่สำคัญ คือ²²

²² เรื่องเดียวกัน, 407-418.

ประการแรก เงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือ (Starting conditions) เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความยอมรับเชื่อถือและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ประการที่สอง การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (Institutional design) เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดกรอบกฎเกณฑ์การร่วมมือกันทำงาน

ประการที่สาม บทบาทผู้นำการสร้างความร่วมมือ (Facilitative leadership) เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดตัวกลางในการเชื่อมประสานความร่วมมือและเอื้ออำนวยให้กระบวนการทำงานร่วมกันขับเคลื่อนไปได้

ทั้งนี้ ปัจจัยในประการต่าง ๆ ดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบกระบวนการทำงานร่วมกัน (Collaborative process) ในแต่ละกรณีให้ปรากฏในลักษณะที่แตกต่างกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ประการแรก เงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือ

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนต่างเกิดขึ้นจากเงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือในลักษณะแตกต่างกันออกไป ปัจจัยเกี่ยวกับเงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือจึงมีส่วนสำคัญต่อระดับความสำเร็จในการทำงานร่วมกัน ปัจจัยดังกล่าวมีผลทั้งในแง่การส่งเสริมการสร้างความร่วมมือ และอาจส่งผลขัดขวาง บั่นทอนการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งนี้ ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือสามารถสรุปได้ 3 ประการ คือ

(1) การมีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้ตัวแสดงภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมหันหน้าเข้ามาร่วมกันสร้างความร่วมมือ ก็คือ การที่แต่ละฝ่ายต่างตระหนักและยอมรับในศักยภาพและขีดความสามารถในการแสดงบทบาทของกันและกัน โดยเฉพาะการยอมรับว่าทุกฝ่ายต่างมีข้อเด่น ข้อจำกัดและสมรรถนะที่แตกต่างกัน หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามาทำงานร่วมกัน ก็จะช่วยส่งเสริม เกื้อหนุนและยกระดับประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้นได้ สภาพความแตกต่างในอำนาจ บทบาทหน้าที่ ทรัพยากรและศักยภาพในการทำงานที่แตกต่างกัน จึงส่งผลให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารภารกิจของรัฐหรือนโยบายสาธารณะริเริ่มสร้างร่วมมือกันขึ้น

อย่างไรก็ตาม การมีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย นอกจากเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การก่อเกิดการทำงานร่วมกันแล้ว ยังอาจเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนได้ด้วย กล่าวคือ หากภาคีความร่วมมือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีศักยภาพต่ำกว่า มีข้อจำกัดในแง่การจัดโครงสร้างองค์การ ไม่มีสถานะหน้าที่ และทรัพยากรที่เพียงพอต่อการเข้ามาทำงานร่วมกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ อย่างเสมอภาคกัน กระบวนการบริหารกิจการ

บ้านเมืองแบบร่วมมือกันที่เกิดขึ้น มีแนวโน้มที่จะถูกควบคุมชักนำโดยตัวแสดงที่มีศักยภาพ อำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่แข็งแกร่งกว่า สภาพดังกล่าวมักนำมาสู่ปัญหาความไม่ไว้วางใจกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องทำงานร่วมกัน หรือปัญหาการขาดความมุ่งมั่นตั้งใจในการทำงานร่วมกัน

สภาพการมีอำนาจหน้าที่หรือศักยภาพไม่เท่าเทียมกันระหว่างภาคีแต่ละฝ่ายมักเป็นปัญหาในกรณีภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญไม่มีสถานะหน้าที่อย่างเป็นทางการในการเป็นตัวแทนเข้าร่วมกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางฝ่ายอาจไม่มีทักษะและความชำนาญเพียงพอต่อการร่วมเจรจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นปัญหาทางเทคนิคระดับสูง กระบวนการทำงานร่วมกันจึงอาจถูกครอบงำโดยบทบาทของภาคีฝ่ายที่มีทักษะความรู้และความเชี่ยวชาญทางเทคนิคสูงกว่า ส่งผลให้ระดับความไว้วางใจกันลดลง ในทำนองเดียวกัน หากภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางฝ่ายไม่มีเวลา กำลัง หรือความคล่องตัวเพียงพอต่อการเข้าร่วมกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ต้องอาศัยเวลาค่อนข้างมากในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ก็มักส่งผลให้กระบวนการทำงานร่วมกันมีแนวโน้มตกอยู่ภายใต้บทบาทของภาคีฝ่ายที่สามารถทุ่มเทเวลาให้กับการทำงานที่เป็นภารกิจร่วมได้มากกว่า

อย่างไรก็ดี กรณีที่ภาคีความร่วมมือแต่ละฝ่ายมีอำนาจหรือทรัพยากรแตกต่างกันจนทำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางฝ่ายที่สำคัญไม่สามารถเข้าร่วมการทำงานได้อย่างเต็มที่ ก่อนจะเริ่มขับเคลื่อนการทำงานร่วมกัน ภาคีทุกฝ่ายที่เข้ามาทำงานจำเป็นต้องสร้างความยินยอมพร้อมใจกันในการวางกลยุทธ์เพื่อเสริมสร้างอำนาจและศักยภาพในการทำงานแก่ภาคีฝ่ายที่อ่อนแอกว่าหรืออยู่ในสถานะที่เสียเปรียบฝ่ายอื่น ๆ เพื่อให้สามารถแสดงบทบาทร่วมกันได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม อันจะส่งผลให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันบรรลุประสิทธิผลสูงสุด

(2) แรงจูงใจที่ทำให้ภาคีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาสร้างความร่วมมือระหว่างกัน

กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน เป็นการสร้างความร่วมมือที่เกิดจากความสมัครใจของภาคีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น แรงจูงใจที่ผลักดันให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ตัดสินใจเข้ามาร่วมมือกันทำงาน รวมถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง เงื่อนไขสำคัญของการก่อเกิดกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบหลายภาคส่วนก็คือ แรงจูงใจของหน่วยงานภาครัฐในการแสดงบทบาทกระตุ้นและส่งเสริมให้ตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาทำงานภายใต้รูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน แม้ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเพื่อขับเคลื่อนนโยบายหรือโครงการสาธารณะในเรื่องหนึ่ง ๆ จะเกิดขึ้นจากการริเริ่มผลักดันภายใต้อำนาจหน้าที่ของภาครัฐ แต่โดยพื้นฐานแล้ว ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมมือกันนั้น ก็ต้องเข้ามาทำงานด้วยความสมัครใจเป็นสำคัญ

สำหรับภาคที่ไม่ใช่ภาครัฐ เงื่อนไขที่ทำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคส่วนต่าง ๆ เกิดแรงจูงใจในการเข้าร่วมในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมกับตัวแสดงภาครัฐ มักจะเป็น ปัจจัยด้านการมีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การเข้าร่วมในกระบวนการสร้างความร่วมมือกับภาครัฐเป็นช่องทางที่ทำให้ภาคีฝ่ายที่เสียเปรียบหรืออยู่ในสถานะด้อยกว่าสามารถมีพื้นที่ในการร่วมแสดงบทบาทผลักดันการบริหารกิจการบ้านเมืองไปในทิศทางที่ต้องการได้ ทั้งนี้ ระดับแรงจูงใจในการตัดสินใจเข้าร่วมกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน มักขึ้นอยู่กับความคาดหวังของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะ การเล็งเห็นถึงผลลัพธ์จากกระบวนการทำงานร่วมกันที่ส่งผลให้ตนเองได้รับประโยชน์ เมื่อเทียบกับ เวลาและพลังกำลังที่ต้องใช้ไปในการทำงานร่วมกัน

ระดับแรงจูงใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับภาคีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะเพิ่มขึ้น เมื่อตัวแสดงแต่ละฝ่ายเล็งเห็นว่าการเข้าไปมีบทบาทร่วมมือกันทำงานนั้น จะนำมาซึ่งผลลัพธ์ของการ ดำเนินนโยบายที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิผล แต่แรงจูงใจของภาคีความร่วมมือจะลดลง เมื่อฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งเล็งเห็นว่า การแสดงบทบาทของตนเองในกระบวนการทำงานร่วมกันกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ นั้น เป็นเพียงการทำหน้าที่เสนอแนะให้คำปรึกษาแนะนำ หรือเป็นเพียงการเข้าร่วมในเชิงพิธีการ ซึ่งไม่มี ผลต่อการตัดสินใจกำหนดทิศทางการบริหารกิจการบ้านเมืองในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด

แรงจูงใจในการเข้าร่วมกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจะลด ต่ำลง เมื่อภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าตนเองสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้โดยการทำงานเพียง ลำพัง หรือโดยอาศัยกลไกการทำงานในลักษณะอื่น ๆ ที่ไม่จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกับภาคีฝ่าย อื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในทางตรงกันข้าม ภาคีฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะมีระดับแรงจูงใจในการเข้าร่วม ทำงานกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ มากขึ้น เมื่อตนเองเล็งเห็นว่ากระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบ ร่วมมือกันที่เกิดขึ้นนั้น จะเป็นช่องทางที่ทำให้ตนเองสามารถเข้าไปมีพื้นที่ในกระบวนการตัดสินใจใน กิจการสาธารณะหรือการดำเนินภารกิจที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐได้ นอกจากนี้ แรงจูงใจในการเข้าร่วมมือกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ ยังเพิ่มขึ้น ในกรณีที่ภาคีแต่ละฝ่ายเล็งเห็นว่า การขับเคลื่อนภารกิจในความรับผิดชอบของตนเองให้บรรลุเป้าหมายได้นั้น ต้องขึ้นอยู่กับ การประสานการทำงานร่วมกับภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายอื่น ๆ อย่างไม่อาจเลี่ยงได้

ดังนั้น แม้ว่าในบางกรณีภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินนโยบายสาธารณะหรือ ภารกิจของภาครัฐจะเป็นตัวแสดงที่มีจุดยืนความเห็นตรงข้ามหรือขัดแย้งกัน แต่การผลักดันเป้าหมาย ของแต่ละฝ่ายให้บรรลุผลสำเร็จต้องขึ้นอยู่กับ การได้รับความร่วมมือจากอีกฝ่าย ปัจจัยเรื่องความ จำเป็นในการประสานความร่วมมือระหว่างฝ่ายที่ขัดแย้งกันในลักษณะนี้ ก็นับเป็นเงื่อนไขที่อาจช่วย การขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนประสบผลสำเร็จได้ นั่นคือ การเข้ามาร่วมมือกับตัวแสดงที่แม้จะเป็นคู่แข่งหรือมีจุดยืนความต้องการตรงข้ามกัน

ยอมส่งผลให้ภาคีแต่ละฝ่ายสามารถผลักดันความต้องการของตนเองเข้าสู่กระบวนการบริหารจัดการของภาครัฐได้ไม่มากนักน้อย ซึ่งก่อให้เกิดผลดีกว่าการทำงานเพียงลำพังฝ่ายเดียว การนิ่งเฉยหรือปฏิเสธการหันหน้าเข้ามาร่วมกันทำงานกับตัวแสดงภาคีฝ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหรือภารกิจของภาครัฐจะเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก หากภาคีที่มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเล็งเห็นว่า ตนเองสามารถบรรลุเป้าหมายจากนโยบายดังกล่าวได้โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกับภาคีที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวนี้ กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนจะสามารถทำงานได้ก็ต่อเมื่อภาคีที่มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายตระหนักดีว่าการแสดงบทบาทของตนเองนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันกับฝ่ายอื่น ๆ เป็นอย่างมาก และหากความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างภาคีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นเงื่อนไขที่จะเกิดขึ้นได้โดยขึ้นอยู่กับการทำงานหรือเพื่อสร้างความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทส่งเสริมการสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน จำเป็นต้องทำหน้าที่ผลักดันให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางกรอบหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมือง เช่น องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร เป็นต้น ให้ความสำคัญและยอมรับในผลลัพธ์ที่เกิดจากกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนโดยให้การรับรองผลการตัดสินใจร่วมกันหรือผลที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมให้ได้รับความชอบธรรมและมีผลผูกพันตามกฎหมาย

(3) ภูมิหลังของการมีความร่วมมือหรือความขัดแย้งระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย

ภูมิหลังของความขัดแย้งไม่ลงรอยกัน และภูมิหลังของการสร้างความร่วมมือระหว่างกันของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เป็นปัจจัยที่อาจเป็นไปได้ทั้งอุปสรรคและเงื่อนไขอำนวยความสะดวกในการสร้างความร่วมมือในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนประสบความสำเร็จ ในกรณีที่ภาคีที่มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายมีบทบาทเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพิงซึ่งกันและกันค่อนข้างสูง หากฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีจุดยืนความต้องการขัดแย้งกันมากเท่าใด ระดับแรงจูงใจที่ผลักดันให้แต่ละฝ่ายหันหน้าเข้ามา มีบทบาทในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันก็จะทรงพลังมากขึ้นเท่านั้น ในหลายกรณี การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เกิดขึ้นจากสภาพการบริหารนโยบายสาธารณะที่ฝ่ายต่าง ๆ ขัดแย้งกันจากไม่อาจหาข้อยุติได้ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถหาทางออกได้โดยผ่านกลไกการบริหารราชการแบบเดิม ทางออกเดียวที่จะทำให้งานของรัฐบาลบรรลุผลได้ ก็คือ หน่วยงานภาครัฐต้องดึงภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายให้หันหน้าเข้ามาร่วมมือกันเท่านั้น

การที่ภาคีแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องในนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ มีจุดยืนหรือความต้องการขัดแย้งกันอย่างรุนแรงนั้น ไม่จำเป็นต้องหมายถึงการมีอุปสรรคกีดขวางความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือในรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเสมอไป กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองหลายกรณีที่ประสบความสำเร็จ แสดงให้เห็นว่า ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ที่แม้จะมีจุดยืน ความต้องการและผลประโยชน์ขัดแย้งตรงข้ามกัน ต่างก็ตระหนักดีว่า การผลักดันภารกิจของตนเองให้บรรลุเป้าหมายได้นั้น ย่อมไม่อาจประสบผลสำเร็จได้เลย หากปราศจากการเข้าไปทำงานร่วมกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ ที่เป็นคู่ตรงข้ามของตนเอง ภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนที่เกิดขึ้นจากการหันหน้าเข้ามาทำงานร่วมกันระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ที่เคยมีจุดยืนขัดแย้งตรงข้ามกันมาก่อน อาจประสบปัญหาในการขับเคลื่อนภารกิจได้ค่อนข้างง่าย เนื่องจากภูมิหลังของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มักจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ความเชื่อถือนั้นและไว้วางใจกันระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้องอยู่ในระดับต่ำ อันนำมาสู่การมีระดับการยินยอมพร้อมใจและยอมรับผลการตัดสินใจร่วมกันอยู่ในระดับต่ำด้วย นอกจากนี้ สภาพการทำงานร่วมกันภายใต้ความไม่สนิทใจ ยังอาจทำให้แต่ละฝ่ายมุ่งอาศัยช่องทางที่มีในการสร้างกลวิธีเพื่อควบคุม กำกับทิศทางการทำงานร่วมกันให้อยู่ภายใต้ความต้องการของตนเอง รวมไปถึงการสื่อสารระหว่างกันด้วยข้อมูลที่ไม่เป็นจริง

การมีภูมิหลังความสัมพันธ์ในฐานะคู่ขัดแย้งกันมาก่อน จึงนับเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเสี่ยงต่อการเกิดวงจรความล้มเหลว ซึ่งเริ่มต้นจากการหวาดระแวงกลางแคลงใจ นำไปสู่ความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน และการมองภาพภาคีที่เข้ามาทำงานร่วมกันเป็นฝ่ายตรงข้ามที่มุ่งช่วงชิงโอกาสในการผลักดันผลประโยชน์ของตนเอง ในขณะที่การมีภูมิหลังความสัมพันธ์ในฐานะภาคีความร่วมมือที่เคยประสบความสำเร็จร่วมกันมาก่อน เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดทุนทางสังคมขึ้นในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน อันนำไปสู่การมีความไว้วางใจกันในระดับสูง ส่งผลให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นวงจรที่ดำเนินไปอย่างถูกต้องและยั่งยืน

จากที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า ในกรณีที่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ เคยมีภูมิหลังความสัมพันธ์ในฐานะคู่ขัดแย้งกันมาก่อน กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจะประสบความสำเร็จไม่ได้เลย หากภาคีแต่ละฝ่ายไม่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพาบทบาทซึ่งกันและกันในระดับสูง หรือถ้าหากว่าในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมมือกันที่เกิดขึ้นนั้น ไม่มีการออกแบบขั้นตอนสำหรับปูรากฐานเพื่อยกระดับความเชื่อถือนั้นและไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่าย รวมถึงการสร้างทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นก่อนที่จะขับเคลื่อนการทำงานร่วมกัน องค์กรที่ดี หากความเชื่อถือนั้นและไว้วางใจกันระหว่างภาคีที่เข้ามาทำงานร่วมกัน

เป็นความไว้วางใจที่เกิดขึ้นในระหว่างภาคีเพียงบางส่วนหรือไม่ก็ฝ่าย แม้ภาคีเหล่านั้นจะมีความไว้วางใจกันแน่นหนาเพียงใด หรือสมาชิกของแต่ละฝ่ายเหล่านั้นตระหนักถึงความจำเป็นในการพึ่งพาอาศัยบทบาทของกันและกันมากเพียงใด ก็อาจไม่ช่วยให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันที่ต้องอาศัยความร่วมมือของตัวแสดงภาคีทั้งหมดที่เกี่ยวข้องประสบความสำเร็จได้อย่างยั่งยืน

ประการที่สอง การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ

การจัดรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่าย หมายถึง การวางกฎเกณฑ์ กติกา บรรทัดฐานการปฏิบัติสำหรับให้ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกันภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน การมีกฎเกณฑ์ กติกาและแบบแผนการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นทางการเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันที่เกิดขึ้น ตั้งอยู่บนฐานความชอบธรรมและถูกต้องตามระเบียบขั้นตอนการบริหารกิจการสาธารณะของรัฐ ดังนั้น การจัดรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน

การจัดรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน เป็นผลจากการตอบคำถามที่ว่า ในกระบวนการจัดการภารกิจหรือประเด็นนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ นั้น ควรจะมีตัวแสดงฝ่ายใดเข้ามามีส่วนร่วมทำงานไปด้วยกันบ้าง โดยหลักการแล้ว กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองต้องมีโครงสร้างแบบเปิดกว้างให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถเข้ามามีบทบาทร่วมกันได้ เนื่องจากโดยพื้นฐานแล้วกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายย่อมตระหนักว่าตนเองมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปร่วมในกระบวนการตัดสินใจบริหารกิจการสาธารณะที่ตนได้รับผล ไม่ว่าจะทางบวกหรือลบ นั้นย่อมหมายถึงการมีความประสงค์จะเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดรูปแบบกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะดังกล่าวด้วยนั่นเอง

เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของการสร้างกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะที่มีประสิทธิผล ก็คือ ต้องมีการจัดโครงสร้างที่เปิดกว้างให้ภาคีที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย รวมถึงกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือสนใจในประเด็นนโยบายสาธารณะ สามารถเข้ามามีบทบาทร่วมกำหนดทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะดังกล่าวได้อย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ เพื่อให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ร่วมกันสะท้อนภาพปัญหาสาธารณะอย่างครอบคลุมทุกมิติ อันจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางจัดการแก้ไขที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขที่ปรากฏมากที่สุด

การจัดโครงสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน จึงต้องเริ่มจากการค้นหาว่าในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น ๆ มีความเกี่ยวข้องกับตัวแสดงใดบ้าง การจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกันโดยกีดกันหรือมองข้ามบทบาทของตัวแสดงที่มีความสำคัญฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไป จึงนับเป็นเงื่อนไขที่อาจส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันได้ ดังนั้น การดึงภาคีทุกฝ่ายให้เข้ามาร่วมกันทำงานอย่างเปิดกว้าง จึงถือเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างฐานความชอบธรรมให้กับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ทั้งนี้ ความชอบธรรมของกระบวนการทำงานร่วมกัน ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐาน 2 ประการ คือ ประการแรก กระบวนการทำงานร่วมกันต้องเปิดโอกาสให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายสามารถเจรจาแลกเปลี่ยน ตั้งคำถาม โต้แย้ง เสนอแนะ ไตร่ตรอง และตัดสินใจร่วมกับฝ่ายอื่น ๆ ในประเด็นเกี่ยวกับผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะที่ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมกันขับเคลื่อนนั้นได้ และอีกประการหนึ่ง ผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะผ่านกระบวนการไตร่ตรองและตัดสินใจร่วมกันของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายแล้วนั้น จะต้องสามารถสะท้อนถึงฉันทามติ ได้รับการยอมรับร่วมกันจากทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง ดังนั้น การออกแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจึงควรตั้งอยู่บนหลักการสำคัญคือ กฎเกณฑ์ กติกาและแบบแผนการปฏิบัติงานที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้นนั้น ต้องมีความชัดเจนและมีกระบวนการที่โปร่งใส จึงจะทำให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันมีฐานความชอบธรรมในเชิงระเบียบวิธีการทำงาน อันเป็นรากฐานของการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ การมีกระบวนการทำงานร่วมกันที่โปร่งใส หมายถึง การมีระเบียบขั้นตอนการทำงานร่วมกันที่ทำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายสามารถรู้สึกมั่นใจได้ว่า กระบวนการเจรจาหรือแลกเปลี่ยน ไตร่ตรองและตัดสินใจในประเด็นสาธารณะนั้น ๆ เป็นการตัดสินใจที่นำไปสู่ผลที่เป็นรูปธรรม หรือนำไปสู่การปฏิบัติจริง มิใช่การดึงฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแต่เพียงรูปแบบเสมือนการจัดฉากเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการผูกขาดการตัดสินใจของภาครัฐหรือการตัดสินใจประเด็นสาธารณะที่แอบแฝงการผลักดันผลประโยชน์ของตัวแสดงภาคเอกชนบางราย ความโปร่งใสในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันสามารถสร้างได้ในขั้นตอนการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง นั่นคือ การกำหนดขอบเขตบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้ให้ชัดเจนตั้งแต่แรก เช่นเดียวกับการกำหนดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ อย่างเป็นทางการในรูปกฎเกณฑ์ กติกาการทำงาน ซึ่งทุกฝ่ายยอมรับและยึดถือร่วมกัน สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งในการออกแบบโครงสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ก็คือ การกำหนดกรอบระยะเวลาในการทำงาน หรือ “กำหนดเส้นตายของการทำงาน” เพื่อเป็นเป้าหมายการทำงานในแต่ละขั้นตอน การทำงานร่วมกันภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันอาจไม่มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ล่วงหน้า เพราะการกำหนด

กรอบระยะเวลาสิ้นสุดไว้อาจส่งผลต่อนระดับแรงจูงใจในการทำงานร่วมกันระยะยาวได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดตารางกรอบระยะเวลาการปฏิบัติงานขั้นตอนต่าง ๆ ควรเป็นกรอบระยะเวลาที่สามารถปฏิบัติได้จริง มิใช่การกำหนดตารางเวลาแต่เพียงรูปแบบแต่ไม่สามารถปฏิบัติจริงได้

ประการที่สาม บทบาทผู้นำการสร้างความร่วมมือ

ผู้นำที่มีบทบาทเอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการดึงภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันทำงาน ผลักดันเป้าหมายร่วมผ่านกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน การเอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือ ก็คือ การลดทอนอุปสรรคในการทำงานร่วมกันอันเกิดจากสถานะอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาร่วมกันทำงาน ผู้นำที่ทำหน้าที่เอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือ มีบทบาทในการชี้แนะให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของกระบวนการร่วมกันสร้างฉันทามติในการทำงาน ผู้นำยังทำหน้าที่เป็นตัวกลางในกระบวนการเจรจาหาข้อตกลงในการทำงานร่วมกัน โดยทำหน้าที่เป็นฝ่ายที่สาม (Third party) ในการเข้าไปมีบทบาทแทรกกลางระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ในกรณีที่กระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่สามารถหาฉันทามติที่ช่วยให้ทุกฝ่ายสามารถได้รับประโยชน์ร่วมกันได้ ผู้นำที่ทำหน้าที่ฝ่ายที่สามสามารถช่วยเสนอทางออกที่เป็นข้อยุติสำหรับทุกฝ่ายได้ แม้จะเป็นการตัดสินใจที่ไม่ได้มีผลผูกมัดในตัวเอง แต่ก็ยังเป็นข้อเสนอทางเลือกแก่ทุกฝ่าย

อย่างไรก็ตาม การแสดงบทบาทของผู้นำในการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ควรเป็นการแสดงบทบาทแทรกแซงเพื่อควบคุมทิศทางการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ มิใช่การแสดงบทบาทผูกขาดครอบงำ กำกับควบคุมเหนือกระบวนการทำงานทั้งหมดแต่ฝ่ายเดียว แต่เป็นการชี้แนะเพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมกันตัดสินใจภายใต้เป้าหมายของภารกิจเป็นสำคัญผู้นำการสร้างความร่วมมือจึงมีความสำคัญต่อการสร้างกฎเกณฑ์กติกาในการทำงานร่วมกัน รวมถึงสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกันเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ การสร้างความเชื่อถือและไว้วางใจกันระหว่างทุกฝ่าย การสร้างกระบวนการเจรจาหารือที่เอื้ออำนวยให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น รวมถึงการวางทิศทางการทำงานร่วมกันที่นำไปสู่เป้าหมายและประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย

ผู้นำการสร้างร่วมมือยังมีความสำคัญต่อการดึงบทบาทของภาคีฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะการส่งเสริมสนับสนุนบทบาทของตัวแสดงที่มีสถานะอำนาจหน้าที่ต่ำกว่าหรือทรัพยากรและศักยภาพด้อยกว่าตัวแสดงอื่น ๆ ให้สามารถแสดงบทบาทในจุดที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน รวมถึงการระดมพลังความร่วมมือระหว่างทุกฝ่ายในการขับเคลื่อนเป้าหมายของภารกิจภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าผู้นำในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ก็คือ ผู้ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

และปกป้องกระบวนการทำงานร่วมกันให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น ทั้งนี้ ผู้นำในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน จำเป็นต้องมีทักษะด้านต่าง ๆ ได้แก่ ทักษะการส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทำงานอย่างแข็งขัน ทักษะในการแสดงอิทธิพลเหนือตัวแสดงทุกฝ่ายอย่างกว้างขวางและควบคุมทิศทางกระบวนการทำงานร่วมกัน ทักษะในการเอื้ออำนวยให้กระบวนการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มเกิดพลวัตนำไปสู่การสร้างสรรค์-ผู้นำกลุ่ม ทักษะการขยายขอบเขตของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันไม่จำเป็นต้องมีผู้นำเพียงคนเดียว หากแต่การร่วมมือกันทำงานให้ประสบความสำเร็จอาจต้องการ “ผู้นำหลายคน” (Multiple leaders) แสดงบทบาทร่วมกัน ทั้งผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มากกว่าการมีผู้นำเพียงคนเดียวแบบรับบทบาทการขับเคลื่อนกระบวนการทำงานร่วมกันทั้งหมด ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ที่สามารถแสดงบทบาทได้มีประสิทธิภาพ ต้องเป็นผู้ที่มีเวลาให้กับการทุ่มเทขับเคลื่อนการสร้างความร่วมมือ มีทรัพยากรในการบริหารงานของตนเองเพียงพอ และมีทักษะการบริหารจัดการอย่างรอบด้าน

ผู้นำการสร้างความร่วมมือยังมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการส่งเสริมบทบาทและเป็นตัวแทนปกป้องผลประโยชน์ของภาคีฝ่ายที่อยู่ในสถานภาพด้อยกว่าตัวแสดงอื่น ๆ กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ผู้นำย่อมต้องทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงให้กับฝ่ายที่เสียเปรียบหรืออ่อนแอกว่า รวมถึงการทำหน้าที่ตัวกลางสร้างพื้นที่ให้ทุกฝ่ายรับฟังซึ่งกันและกันมากขึ้น บทบาทของผู้นำจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้น เมื่อภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายต่างมีแรงจูงใจในการเข้ามามีส่วนร่วมทำงานในระดับต่ำ แต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรไม่เท่ากัน แต่ละฝ่ายเคยมีภูมิหลังในฐานะคู่ขัดแย้งหรือมีจุดยืนความต้องการตรงข้ามกัน ในกรณีเช่นนี้ ผู้นำจำเป็นต้องแสดงบทบาทในเชิงกำกับควบคุมกระบวนการสร้างความร่วมมือเพื่อเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายสามารถอยู่ในจุดที่เท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงกระบวนการทำงานโดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับขีดความสามารถและอำนาจของตัวแสดงที่อ่อนแอหรืออยู่ในสถานะต่ำกว่าฝ่ายอื่น ๆ นั้น อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจและการสูญเสียความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของผู้นำได้เช่นกัน

กล่าวโดยสรุป กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองจะประสบความสำเร็จได้มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านบทบาทของผู้นำในการเอื้ออำนวยกระบวนการสร้างความร่วมมือเป็นสำคัญ การทำหน้าที่เอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือ ก็คือ การเป็นผู้ชักนำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมแสวงหาแนวทางการทำงานร่วมกันที่จะนำไปสู่การผลักดันเป้าหมายของทุกฝ่ายให้บรรลุผลสำเร็จไปพร้อมกัน โดยเฉพาะการชักนำให้ทุกฝ่ายเล็งเห็นตรงกันว่า การเข้ามามีส่วนร่วมทำงานนั้นเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดซึ่งจะช่วยให้ทุกฝ่ายสามารถผลักดันเป้าหมายของตนเองให้บรรลุผลได้ นั่นคือ การทำงานร่วมกันทำให้เป้าหมายร่วมของสังคมบรรลุ ในขณะที่เดียวกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็

ได้รับประโยชน์หรือผลดีจากการทำงานร่วมกันในระดับที่ดีกว่าการที่แต่ละฝ่ายต่างคนต่างทำงานของตนลำพัง

ในกรณีที่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายมีสถานะอำนาจหน้าที่ในระดับเท่ากัน และต่างฝ่ายต่างมีแรงจูงใจที่จะเข้ามาร่วมมือกันในระดับสูง แต่ในขณะที่เดียวกันแต่ละฝ่ายต่างก็มีความไว้วางใจกันในระดับต่ำ อันเนื่องจากการมีจุดยืนผลประโยชน์และความต้องการที่ขัดแย้งตรงข้ามกัน กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจะสามารถประสบผลสำเร็จได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการมีผู้นำทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างทุกฝ่ายด้วยความความเป็นกลาง ซึ่งต้องเป็นบุคคลที่ภาคีทุกฝ่ายให้การยอมรับ เคารพและเชื่อถือ ผู้นำในกรณีนี้จึงอาจเป็นนักประสานความร่วมมือที่มีทักษะความชำนาญในการเจรจาโน้มน้าวให้ทุกฝ่ายเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ตลอดจนสามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้อย่างราบรื่น ซึ่งอาจเป็นบุคคลที่มีใช้สมาชิกของภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้ามาทำงานร่วมกัน แต่เป็นบุคคลภายนอกที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับ

ในกรณีที่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่าย มีสถานะอำนาจหน้าที่และทรัพยากรไม่เท่ากัน แต่ละฝ่ายต่างมีแรงจูงใจในการเข้ามาทำงานร่วมกันในระดับต่ำ หรือฝ่ายหนึ่งต้องการสร้างความร่วมมือในขณะที่อีกฝ่ายขาดแรงจูงใจที่จะเข้าไปร่วมมือกับอีกฝ่าย กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน จะสามารถประสบผลสำเร็จได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการมีผู้นำตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นตัวแทนของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ก้าวขึ้นมาเป็นบทบาทนำกระบวนการสร้างความร่วมมือตั้งแต่เริ่มแรก ทั้งนี้ บุคคลที่จะมีบทบาทผู้นำในลักษณะดังกล่าว จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ภาคีทุกฝ่ายให้การยอมรับ เคารพและเชื่อถือ ผู้นำจะทำหน้าที่แกนกลางในการระดมความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการทำงานร่วมกันให้มุ่งสู่เป้าหมายที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น

2.2.4 กระบวนการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนเพื่อบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมกัน

กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นขั้นตอนที่ดำเนินไปเป็นวงจร แต่ละขั้นตอนมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุที่กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันดำเนินไปในลักษณะเป็นวงจร มากกว่าจะเป็นเส้นตรง ดังนั้น ผลลัพธ์ของการร่วมมือกันทำงานที่เกิดขึ้นในครั้งแรก ๆ จึงมีผลทั้งในทางบวกและทางลบต่อการสร้างความร่วมมือในการทำงานร่วมกันในรอบต่อ ๆ ไป สำหรับการแบ่งขั้นตอนกระบวนการทำงานร่วมกันภายใต้ตัวแบบที่นำเสนอในที่นี้ ตั้งอยู่บนการให้ความสำคัญกับมิติการตัดสินใจร่วมกันเป็นสำคัญ โดยกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันภายใต้ตัวแบบนี้ ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่²³

²³ เรื่องเดียวกัน, 418-424.

ขั้นตอนการเจรจาหรือพร้อมหน้ากันทุกฝ่าย (Face-to-face dialogue)

กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันมักจะเริ่มต้นจากการสนทนาหารือกันอย่างพร้อมหน้าระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง การแลกเปลี่ยนระดมความคิดเห็นดังกล่าวจะนำมาสู่การสร้างฉันทานุมัติระหว่างทุกฝ่ายในการทำงานร่วมกัน ในการสร้างความร่วมมือนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาคีทุกฝ่ายจะต้องมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะแก่กันและกันโดยตรง เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถร่วมกันแสวงหาหนทางที่ทำให้ได้รับประโยชน์อย่างถ้วนหน้ากัน

การสนทนาหารือกันระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มิใช่เพียงแค่การมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นตัวกลางทำหน้าที่ดึงทุกฝ่ายเข้ามาร่วมโต๊ะเจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกัน แต่การพบปะพูดคุยกันแบบพร้อมหน้ากันทุกฝ่ายถือเป็นขั้นตอนสำคัญในการทลายกำแพงความรู้สึกไม่ไว้วางใจในเจตนาของฝ่ายอื่น ๆ ที่เข้ามาร่วมทำงานกัน เนื่องจากอคติต่อฝ่ายอื่น ๆ ที่ตั้งอยู่บนความรู้สึกและมุมมองของตนเองฝ่ายเดียว นับเป็นอุปสรรคสำคัญที่กีดกันมิให้ภาคีฝ่ายต่าง ๆ สามารถแสวงหาจุดร่วมในการสร้างความร่วมมือระหว่างกัน ดังนั้น การทำลายกำแพงกันขวางการสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน โดยการเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสแสดงความรู้สึกนึกคิดและเจตนารมณ์ความต้องการจากจุดยืนของตนเองแก่ฝ่ายอื่น จึงเป็นขั้นตอนสำคัญในการสร้างการยอมรับและเข้าใจซึ่งกันและกัน

การพบปะพูดคุยหารืออย่างพร้อมหน้ากันทุกฝ่าย ถือเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างความเชื่อไว้วางใจ ความเคารพ ยอมรับซึ่งกันและกัน ความเข้าใจที่ตรงกันและการยินยอมพร้อมใจกันในการทำงานร่วมกัน แม้ว่าการเจรจาหารือกันระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จะเป็นขั้นตอนที่มีความจำเป็นสำหรับการสร้างความร่วมมือในการทำงาน แต่ลำพังการดึงทุกฝ่ายให้เข้ามาพูดคุยหารือกันอย่างพร้อมหน้ากันนี้ก็ยังมีข้อจำกัดที่เพียงพอต่อการสร้างความร่วมมือในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากปราศจากการแสวงหามติข้อตกลงในการเข้ามาทำงานร่วมกันระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

การแสวงหาข้อตกลงในการทำงานร่วมกัน จะเกิดขึ้นได้โดยผ่านกระบวนการพูดคุยเจรจาหารือกันอย่างพร้อมหน้าเท่านั้น แต่กระนั้น การพูดคุยกันระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องในบางกรณีก็อาจนำไปสู่การตอกย้ำความรู้สึกไม่ไว้วางใจในเจตนาของฝ่ายอื่น ๆ หรือเน้นย้ำอคติที่มีต่อฝ่ายอื่น ๆ ให้ฝังลึกยิ่งขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ การพูดคุยกันนี้แทนที่จะนำไปสู่การสร้างความร่วมมือ กลับยิ่งเร่งให้ฝ่ายต่าง ๆ เกิดความรู้สึกไม่ยอมรับและไว้วางใจกัน รวมถึงทำให้ความเป็นคนละพวกคนละฝ่ายที่อยู่ตรงข้ามกันเด่นชัดยิ่งขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น กระบวนการเจรจาหารือที่มีประสิทธิผลสำหรับการสร้างความร่วมมือกัน จึงควรเป็นการพูดคุยที่มุ่งสร้างความเป็นมิตร กระตุ้นให้ทุกฝ่ายยอมรับและเคารพกัน

รวมถึงมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่การแสวงหาข้อตกลงร่วมกันได้ในที่สุด บทบาทของผู้นำจึงมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากในกระบวนการเจรจาหรือเพื่อสร้างความเชื่อถือไว้วางใจและความยินยอมพร้อมใจในการสร้างความร่วมมือ

ขั้นตอนการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust building)

การสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในหลายกรณี มักมีจุดเริ่มต้นจากสภาพที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ มีความไว้วางใจซึ่งกันและกันในระดับต่ำ ดังนั้นการสร้างความร่วมมือกัน จึงมีอาจเกิดขึ้นจากกระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันแต่เพียงเท่านั้น หากยังต้องอาศัยการสร้างควมไว้วางใจกันให้เกิดขึ้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ เคยมีภูมิหลังในฐานะคู่ขัดแย้งหรือมีจุดยืนความต้องการและผลประโยชน์ตรงข้ามกันมาก่อน การสร้างความไว้วางใจกันถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ต้องดำเนินการให้สำเร็จในขั้นแรก แม้การสร้างควมไว้วางใจกันระหว่างคู่ขัดแย้งจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ค่อนข้างยากก็ตาม

การสร้างควมไว้วางใจกันเป็นขั้นตอนที่ต้องเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการพูดคุยหารือและเจรจาต่อรองระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในขั้นตอนนี้จำเป็นต้องอาศัยบทบาทของผู้นำเป็นสำคัญ เพราะนอกเหนือจากการทำหน้าที่คนกลางในการเปิดพื้นที่การเจรจาแลกเปลี่ยนระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะร่วมกันอย่างเปิดกว้างแล้ว ผู้นำในการเอื้ออำนวยการสร้างควมร่วมมือยังควรมีบทบาทในการสร้างเชื่อถือและไว้วางใจซึ่งกันและกันให้เกิดขึ้นอีกด้วย โดยเฉพาะการทำให้ภาคีฝ่ายต่าง ๆ ที่มีจุดยืนตรงข้ามกันเกิดความไว้วางใจกัน แม้ว่าการทำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเกิดความยินยอมพร้อมใจกันร่วมทำงานเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันให้บรรลุผล จะเป็นขั้นตอนที่ต้องอาศัยระยะเวลาค่อนข้างมากก็ตาม

ดังนั้น ในกรณีที่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเคยเป็นคู่ขัดแย้งหรือมีจุดยืนทางผลประโยชน์ตรงข้ามกันมาก่อน ตัวแสดงภาครัฐผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือผู้นำในการสร้างความร่วมมือ ควรทุ่มเทเวลาในช่วงแรกเพื่อสร้างความไว้วางใจกันให้เกิดขึ้นระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายให้สำเร็จเสียก่อน อย่างไรก็ตาม หากฝ่ายต่าง ๆ ไม่สามารถสร้างความเชื่อถือและไว้วางใจกันได้ ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้นก็ไม่ควรฝืนผลักดันกระบวนการสร้างความร่วมมือต่อไป เนื่องจากการขาดควมไว้วางใจกันตั้งแต่แรกย่อมไม่อาจทำให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนประสบผลสำเร็จได้ในระยะยาว

ขั้นตอนการสร้างควมยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกัน (Commitment to the process)

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน ก็คือ ระดับควมยินยอมพร้อมใจในการสร้าง

กระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การหามติข้อตกลงระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารนโยบายสาธารณะหรือการดำเนินการกิจของรัฐก่อนจะลงมือทำงานร่วมกัน จึงนับเป็นขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน หากสมาชิกภาคีความร่วมมือมีความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกันเป็นอย่างสูง ก็จะเอื้ออำนวยให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น

การสร้าง ความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกัน เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในกระบวนการสร้างความร่วมมือที่ริเริ่มโดยภาคีที่เป็นหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง หรือหน่วยราชการผู้ถือครองอำนาจหน้าที่ในการบริหารภารกิจภายใต้ นโยบายสาธารณะ โดยหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวจำเป็นต้องเป็นภาคีที่มีความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกับภาคีภาคส่วนอื่น ๆ ในระดับสูง และต้องมีบทบาทในการกระตุ้นให้ทุกฝ่ายเกิดความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกัน เพราะหากภาคีที่เป็นหน่วยงานภาครัฐขาดความยินยอมพร้อมใจในการดึงตัวแสดงอื่น ๆ ให้เข้ามามีบทบาทร่วมขับเคลื่อนภารกิจสาธารณะ ก็ย่อมส่งผลให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันต้องประสบปัญหาซึ่งอาจนำไปสู่ความล้มเหลวได้ ในทางกลับกัน การที่ตัวแสดงภาครัฐแสดงความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกับภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายอื่น ๆ ก็จะทำให้เกิดแรงจูงใจเข้าร่วมการสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในที่สุด

อย่างไรก็ตาม การมีแรงจูงใจในการเข้ามาร่วมทำงานกัน อาจไม่ได้หมายถึงการมีความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกับฝ่ายอื่น ๆ ในฐานะภาคีความร่วมมือเสมอไป เพราะในบางกรณีภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายอาจต้องการเข้ามาร่วมแสดงบทบาทในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเพียงเพราะเกรงว่าผลประโยชน์และความต้องการของตนเองจะไม่ได้รับการตอบสนองหรือถูกมองข้ามไป หรืออาจต้องการเข้ามาร่วมทำงานกับฝ่ายอื่น ๆ ตามบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่มิได้มีความมุ่งมั่นตั้งใจในการทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกันแต่อย่างใด

ในทางตรงกันข้าม หากภาคีฝ่ายต่าง ๆ มีความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ ด้วยเล็งเห็นถึงประโยชน์ของสาธารณะเป็นพื้นฐาน ก็จะนำไปสู่กระบวนการพัฒนาความเชื่อมั่นร่วมกันว่ากระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนจะเป็นหนทางที่ดีที่สุดที่จะทำให้ทุกฝ่ายสามารถขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปสู่เป้าหมายที่ต้องการเพราะความยินยอมพร้อมใจทำงานร่วมกันจะเกิดขึ้นเมื่อทุกฝ่ายมีความตระหนักถึงความสำคัญในบทบาทของกันและกัน ยอมรับในศักยภาพ ชีตความสามารถ เกียรติและศักดิ์ศรีของกันและกัน ตลอดจนมีความรู้สึกเชื่อมั่นในพลังของการทำงานร่วมกัน

การมีความยินยอมพร้อมใจกันทำงานภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน ก็คือ การที่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเปิดใจพร้อมยอมผูกพันตนเองอยู่ภายใต้ผลการตัดสินใจที่เกิดจากกระบวนการเจรจาหรือไตร่ตรองเพื่อหาทางออกในการทำงานร่วมกัน แม้ว่าผลการตัดสินใจดังกล่าวจะมีได้เป็นไปในทิศทางที่ฝ่ายของตนคาดหวังหรือปรารถนาทั้งหมดก็ตาม เนื่องจากกระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในบางครั้งอาจนำไปสู่ทิศทางการตัดสินใจร่วมที่บางฝ่ายไม่คาดคิดก็ได้ ดังนั้น ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายจึงอาจตกอยู่ในสถานการณ์ที่ต้องถูกกดดันให้ยอมรับผลการตัดสินใจในทิศทางที่ตนไม่เห็นด้วยสักเท่าใดนัก ในกรณีเช่นนี้ กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจะสามารถดำเนินต่อไปได้ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันเป็นพื้นฐาน ทั้งนี้ เนื่องจากความไว้วางใจกันจะช่วยทำให้เชื่อมั่นได้ว่า แม้ผลการตัดสินใจร่วมในบางครั้งจะมีใช้ทางออกที่ปรารถนา แต่ภาคีฝ่ายอื่น ๆ ก็ยังคงเคารพและยอมรับในจุดยืนความคิดเห็น ผลประโยชน์และความต้องการของตนเองอยู่เสมอ

ระดับความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกันนั้น ขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นไว้วางใจว่า ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายอื่น ๆ จะให้ความเคารพและยอมรับความคิดเห็น จุดยืนทางผลประโยชน์และความต้องการของตนเอง นอกจากนี้ การมีหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีการทำงานที่ชัดเจน เป็นธรรม และโปร่งใส ก็ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกันให้เกิดขึ้นในหมู่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพราะก่อนจะมีความรู้สึกยินยอมพร้อมใจทำงานร่วมกันภาคีฝ่ายอื่น ๆ ภายใต้กระบวนการตัดสินใจที่อาจนำไปสู่ทิศทางที่ไม่คาดหวังได้นั้น ภาคีสมาชิกทุกฝ่ายจะต้องมีความมั่นใจได้ว่า กระบวนการเจรจาหรือและต่อรองหาทางออกในการดำเนินงานร่วมกันนั้นเป็นไปอย่างถูกต้องตรงไปตรงมา การตัดสินใจที่ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทร่วมกันจะนำไปสู่การเกิดความรู้สึกยอมรับและรับผิดชอบร่วมกัน

ความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกันแสดงให้เห็นได้จากการตระหนักว่า ภาคีทุกฝ่ายเป็นเจ้าของกระบวนการทำงานที่เกิดขึ้นนั้นร่วมกัน การทำงานร่วมกันมีได้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจหรือถือครองอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะนั้น ๆ แต่ฝ่ายเดียว ดังเช่นการบริหารงานภาครัฐแบบเดิมที่หน่วยราชการเพียงแคเปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในการต่อรองผลประโยชน์หรือแสดงอิทธิพลกดดันการตัดสินใจของหน่วยงานราชการ ซึ่งถึงที่สุดแล้วผู้รับผิดชอบต่อผลการดำเนินนโยบายก็ยังเป็นหน่วยงานภาครัฐฝ่ายเดียว ในขณะที่กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันนั้นเป็นการยกระดับ "ความเป็นเจ้าของ" การตัดสินใจในนโยบายสาธารณะจากที่เคยผูกขาดภายใต้บทบาทของหน่วยงานภาครัฐมาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบร่วมกันของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในกรณีนี้ทุกฝ่ายที่เข้ามาทำงานร่วมกัน จึงเป็นเจ้าของการตัดสินใจร่วมกับฝ่ายอื่น ๆ ที่แม้จะเป็นภาคีที่มีจุดยืนตรงกันข้ามก็ตาม

การมีความรู้สึกเป็นเจ้าของการตัดสินใจนโยบายสาธารณะร่วมกันนั้น เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการร่วมกันรับผิดชอบต่อกระบวนการตัดสินใจที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ความตระหนักในความรับผิดชอบต่อร่วมกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายมีมุมมองต่อความสัมพันธ์กับฝ่ายอื่น ๆ ในฐานะภาคีหุ้นส่วนที่มีเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน แม้ว่าภาคีหุ้นส่วนที่เราาร่วมแบกรับภาระรับผิดชอบต่อร่วมกันนั้นจะเป็นฝ่ายตรงข้ามก็ตาม ในกรณีที่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ มีแรงจูงใจในการเข้าร่วมกระบวนการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในระดับต่ำ การดึงตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามาร่วมทำงานกับภาครัฐก็อาจต้องอาศัยรูปแบบการสร้างความร่วมมือในเชิงบังคับ เช่น การออกคำสั่งหรือระเบียบราชการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในบางกรณีกระบวนการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนจะเกิดขึ้นจากการกำหนดโดยคำสั่งหรือระเบียบกฎหมายของภาครัฐ แต่การขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันให้ประสบความสำเร็จก็จำเป็นต้องอาศัยการสร้างควมยินยอมพร้อมใจกันให้เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน

การมีความสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพาอาศัยบทบาทซึ่งกันและกันระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้ทุกฝ่ายมีความยินยอมพร้อมใจกันในการร่วมผลักดันเป้าหมายให้บรรลุผล แต่กระนั้น ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวก็สามารถเป็นได้ทั้งแรงจูงใจให้ฝ่ายต่าง ๆ สร้างความร่วมมือ และในขณะเดียวกันก็อาจทำให้ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งพยายามที่จะแสดงบทบาทควบคุมครอบงำเหนือฝ่ายอื่น ๆ ได้ด้วยเช่นกัน ดังนั้น การบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน จึงจำเป็นต้องมีลักษณะการทำงานที่ขับเคลื่อนไปภายใต้การแสดงบทบาทในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างต่อเนื่อง มิใช่เพียงการร่วมมือกันในช่วงแรก แต่หลังจากนั้นกระบวนการทำงานกลับอยู่ภายใต้การครอบงำกำกับของภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพราะการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน เป็นวิธีการทำงานที่เหมาะสมสำหรับการจัดการประเด็นปัญหาหรือภารกิจที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกันในการทำงานทุกขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง มิใช่การจัดการภารกิจที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกับฝ่ายอื่นเพียงบางขั้นตอนหรือบางช่วงของกระบวนการทำงาน

ขั้นตอนการสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน (Shared understanding)

เมื่อภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเกิดความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกันแล้ว ขั้นตอนต่อมาก็คือ การสร้างความเข้าใจที่ตรงกันก่อนที่ทุกฝ่ายจะลงมือปฏิบัติภารกิจร่วมกันตามบทบาทหน้าที่ของตนเอง การมีความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ร่วมกันระหว่างภาคีทุกฝ่าย นับเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการสร้างความร่วมมือให้สำเร็จ เพราะกระบวนการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองหลายภาคส่วนจะดำเนินไปได้อย่างราบรื่นนั้น ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายจำเป็นต้องมีการสร้างความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับภารกิจที่แต่ละฝ่ายสามารถร่วมกันดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้ ทั้งนี้ การมีความเข้าใจที่ตรงกันนั้น ครอบคลุมการสร้างควมเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน ได้แก่

- (1) การมีพันธกิจร่วมกัน (Common mission)
 - (2) การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Shared vision)
 - (3) การยึดถืออุดมการณ์ในการทำงานร่วมกัน (Shared ideology)
 - (4) การเล็งเห็นเป้าหมายร่วมกันอย่างชัดเจน (Clear goals)
 - (5) การมีทิศทางการดำเนินยุทธศาสตร์ร่วมที่ชัดเจน (Clear and strategic direction)
 - (6) การยึดถือค่านิยมหลักร่วมกัน (Alignment of core values)
 - (7) การมีพื้นฐานความรู้ความเข้าใจร่วมกัน (Common ground)
 - (8) การวางเป้าประสงค์ของภารกิจร่วมกัน (Common purpose)
 - (9) การมีจุดมุ่งหมายในการทำงานร่วมกัน (Common aims)
 - (10) การกำหนดวัตถุประสงค์ของงานในชั้นต่าง ๆ ร่วมกัน (Common objectives)
- นอกจากนี้ การมีความเข้าใจร่วมกันยังหมายถึงความถึง การมีความเห็นพ้องต้องกัน เกี่ยวกับการระบุนิยามสภาพปัญหา ซึ่งต้องอาศัยการมีฐานความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหานั้น ๆ การพัฒนาความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับภารกิจจึงถือเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินภารกิจหรือนโยบายสาธารณะ เพื่อขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันให้บรรลุผลสำเร็จ

ขั้นตอนการสร้างผลลัพธ์ของความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน (Intermediate outcomes)

เมื่อภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายมีความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับภารกิจที่ต้องการขับเคลื่อนให้บรรลุผลตามเป้าหมายร่วมที่วางไว้แล้ว ขั้นตอนต่อมาก็คือ การลงมือปฏิบัติงานในแต่ละกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งทุกฝ่ายจำเป็นต้องร่วมกันสร้างผลลัพธ์ของความร่วมมือให้ปรากฏในแต่ละกิจกรรม การมีผลลัพธ์ที่ชัดเจนเกิดขึ้นระหว่างการทำงานร่วมกันแต่ละขั้นตอนนี้ ถือเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการผลักดันกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนให้ดำเนินไปอย่างลุล่วง เนื่องจากการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนจะสามารถดำเนินไปอย่างราบรื่นโดยตลอดนั้น ในระหว่างการทำงานร่วมกันควรมีผลลัพธ์ที่แสดงถึงการบรรลุเป้าประสงค์หรือผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม

ผลลัพธ์ของการทำงานที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองดำเนินไปนั้น เป็นสิ่งที่ทำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการทำงานร่วมกัน และสามารถเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับร่วมกันในท้ายที่สุด อีกทั้งยังช่วยสร้างแรงจูงใจผลักดันให้ทุกฝ่ายขับเคลื่อนภารกิจร่วมให้บรรลุผลในที่สุด นอกจากนี้ ผลลัพธ์ของการทำงานที่เริ่ม

ปรากฏในระหว่างกระบวนการสร้างความร่วมมือแต่ละกิจกรรม ยังทำหน้าที่เป็นผลสะท้อนกลับเข้าสู่วงจรกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน ซึ่งจะช่วยให้ทุกฝ่ายเห็นถึงจุดอ่อน ข้อบกพร่องและอุปสรรคในการทำงานร่วมกัน อันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้การทำงานร่วมกันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

การสร้างผลลัพธ์ของงานให้เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนยังมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ในกรณีที่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเคยมีภูมิหลังในฐานะคู่ขัดแย้งหรือมีจุดยืนทางผลประโยชน์ตรงข้ามกันมาก่อน เนื่องจากการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมถึงการสร้างความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกันในระยะยาวจะบรรลุผลได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่กระบวนการทำงานร่วมกันนั้นต้องมีผลลัพธ์ชั้นกลางที่เป็นผลดีต่อทุกฝ่ายปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ แต่หากหน่วยงานภาครัฐผู้กำหนดนโยบาย หรือภาคีสมาชิกที่เข้ามาร่วมมือกันทำงาน ไม่สามารถคาดการณ์หรือเล็งเห็นผลดีที่จะเกิดขึ้นระหว่างกระบวนการสร้างความร่วมมือดำเนินไปได้เลย กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันก็อาจประสบความล้มเหลวได้ในที่สุด

2.2.5 รูปแบบการจัดโครงสร้างภาคีหุ้นส่วนในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน

ในทางปฏิบัติ การสร้างความร่วมมือระหว่างหลายองค์กรหรือหน่วยงาน เพื่อร่วมกันบริหารกิจการสาธารณะภายใต้ความสัมพันธ์ในเชิงภาคีหุ้นส่วน (Multi-organizational partnership) สามารถจัดโครงสร้างการบริหารงานได้หลายรูปแบบ โครงสร้างความสัมพันธ์แบบภาคีหุ้นส่วนที่ปรากฏโดยทั่วไป ได้แก่²⁴

องค์กรความร่วมมือที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Statutory body) เป็นองค์กรความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่ระบุไว้ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีการบริหารงานเป็นเอกเทศในตัวเอง ทั้งการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่เฉพาะของตนเองตามขอบเขตที่กฎหมายระบุไว้ การดำเนินภารกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรความร่วมมือจึงไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการบริหารงานภายในขององค์กรภาคีสมาชิก

องค์กรความร่วมมือที่มีสถานะนิติบุคคล (Joint authority / Joint board) เป็นองค์กรความร่วมมือที่เกิดจากความสมัครใจ และความเห็นพ้องต้องกันขององค์กรภาคี มีเป้าหมายเพื่อร่วมกันบริหารกิจการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาคี ภายใต้วัตถุประสงค์ทางการบริหาร เช่น ด้านประสิทธิภาพ ด้านความคุ้มค่า องค์กรความร่วมมือมีสถานะ

²⁴ เรื่องเดียวกัน, 425-428.

นิติบุคคล มีบทบาทหน้าที่ และเป้าหมายในการดำเนินภารกิจภายในขอบเขตที่ร่วมกันกำหนดไว้ใน ข้อตกลงในเชิงพันธสัญญา องค์กรมีกลไกการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ประกอบด้วยตัวแทนจาก องค์กรภาคีสมาชิกทุกแห่ง

การบริหารงานขององค์กรความร่วมมือเป็นเอกเทศจากองค์กรภาคี มีระเบียบปฏิบัติงาน ของตนเองโดยเฉพาะ มีสิทธิในการทำสัญญา ถือครองทรัพย์สิน ว่าจ้างบุคลากร รวมถึงการทำ นิติกรรมใด ๆ ในนามองค์กรเอง องค์กรภาคีมีพันธหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการใด ๆ ตามที่ คณะกรรมการบริหารขององค์กรความร่วมมือได้ร่วมกันตัดสินใจไป โดยยึดผลประโยชน์และเป้าหมายใน ภารกิจขององค์กรความร่วมมือเหนือกว่าผลประโยชน์ขององค์กรตนเอง ผู้แทนองค์กรภาคีสมาชิกมี อิสระในการตัดสินใจในฐานะกรรมการบริหารขององค์กรความร่วมมือ คณะกรรมการบริหารขององค์กรความ ร่วมมือสามารถตัดสินใจในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรความร่วมมือได้โดยไม่ต้องขอ ความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิก

องค์กรความร่วมมือที่ไม่มีสถานะนิติบุคคล (Joint committee) เป็นองค์กร ความร่วมมือในรูปแบบไม่เป็นทางการ เกิดขึ้นจากการทำข้อตกลงเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างองค์กรภาคี สมาชิก เช่น การทำบันทึกความเข้าใจร่วมกัน องค์กรความร่วมมือในลักษณะนี้จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ ของตนเอง เนื่องจากเป็นองค์กรความร่วมมือในรูปแบบไม่เป็นทางการ จึงไม่สามารถถือครอง ทรัพย์สิน ว่าจ้างบุคลากร หรือทำนิติกรรมใด ๆ ในนามองค์กรเองได้ การแสดงบทบาทขององค์กร ความร่วมมือมีลักษณะเป็นการดำเนินภารกิจเฉพาะตามที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรภาคีสมาชิก การดำเนินงานขององค์กรความร่วมมือจึงจำกัดอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาคีแต่ละ ฝ่าย และอาศัยระเบียบปฏิบัติงานที่องค์กรภาคีสมาชิกใช้อยู่ ซึ่งองค์กรความร่วมมือในรูปแบบไม่เป็น ทางการนี้ มักเกิดจากความสมัครใจขององค์กรภาคีที่เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการร่วมมือกันบริหาร กิจการสาธารณะในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของตนเอง โดยเฉพาะภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางเกิน กว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือภารกิจที่ต้องอาศัยความชำนาญ เฉพาะขององค์กรภาคีหลากหลายฝ่ายจึงจะบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

ภาคีเครือข่าย (Unincorporated association) เป็นองค์กรความร่วมมือที่ เกิดขึ้นจากการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงภาคีหุ้นส่วนเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้บรรลุ เป้าหมาย รูปแบบความสัมพันธ์มีลักษณะเป็นเครือข่ายประสานความร่วมมือ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานของการ ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างตัวแทนขององค์กรภาคีที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้การจัดโครงสร้าง รูปแบบ การประสานความร่วมมือระหว่างภาคีสมาชิก ตลอดจนเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกัน จะถูก กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ซึ่งไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ดังนั้น องค์กรความร่วมมือใน ลักษณะภาคีเครือข่าย จึงไม่มีสถานะทางกฎหมาย ไม่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะของตนเอง ไม่สามารถทำ นิติกรรมสัญญา ไม่สามารถจ้างบุคลากร หรือถือครองทรัพย์สินของตนเองได้

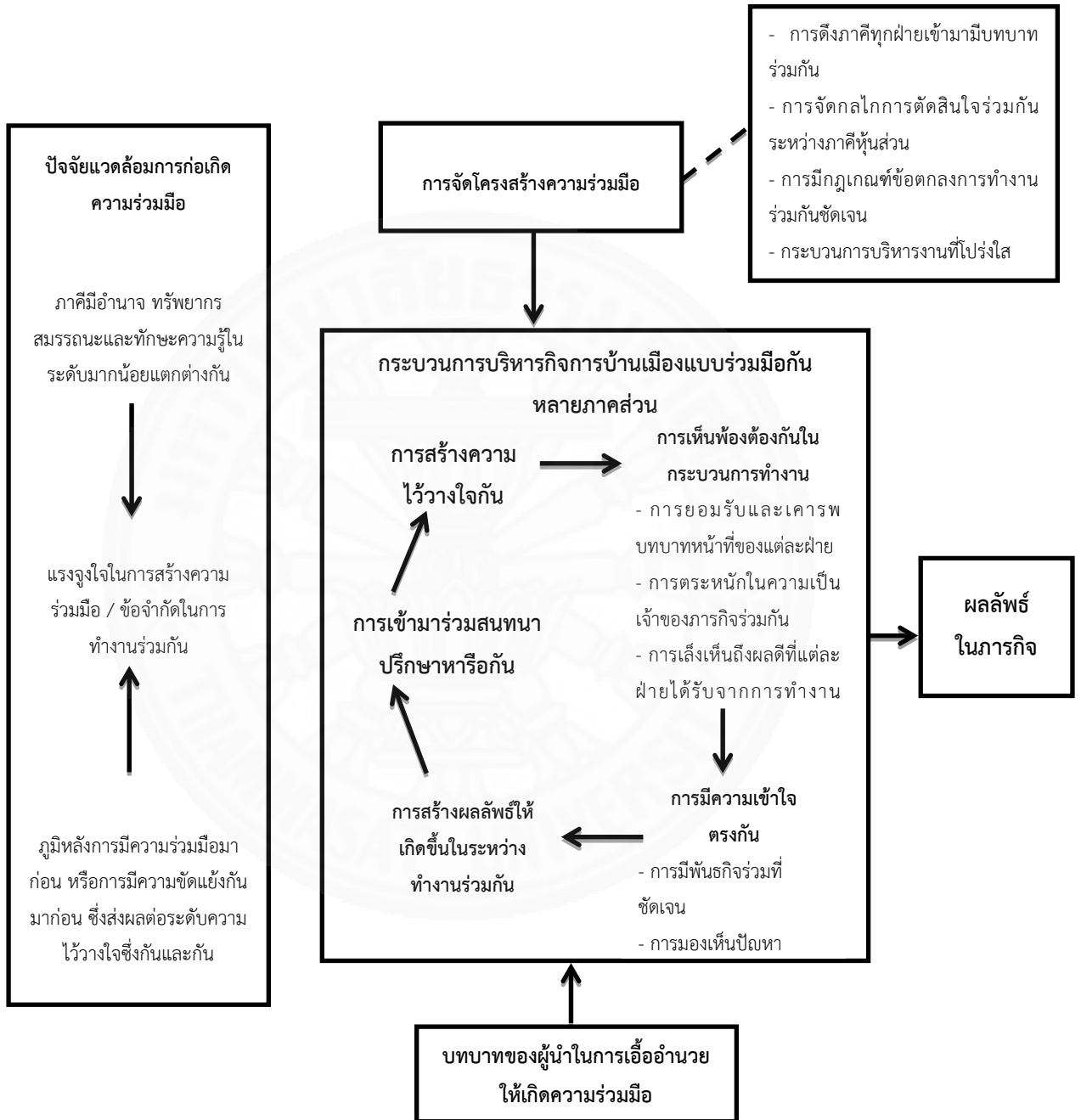
ภาคีหุ้นส่วนในรูปสหกรณ์ และธุรกิจเพื่อสังคม (Mutual and public interest company) เป็นองค์กรความร่วมมือที่เกิดจากการสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคธุรกิจเอกชน หรือองค์กรชุมชน หรือองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อระดมทุน ทรัพยากร ตลอดจนบุคลากร ทักษะและองค์ความรู้ เพื่อร่วมกัน ดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ สหกรณ์ ธนาคารชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่เดือดร้อนในชุมชน เช่น กลุ่มผู้ว่างงาน กลุ่มคนมีรายได้น้อย หรือผู้ประกอบการอาชีพที่ประสบปัญหาด้านการผลิตหรือต้นทุน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการวิสาหกิจชุมชนจะตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือให้บริการแก่กลุ่มผู้มีความเดือดร้อนที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรเป็นหลัก แต่การร่วมมือกันจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนก็มีความแตกต่างจากองค์กรในเชิงธุรกิจ ตรงที่มีได้จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดสรรหรือแบ่งปันผลประโยชน์จากการดำเนินงานให้แก่สมาชิกองค์กร หากมุ่งนำผลกำไรมาดำเนินกิจกรรมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ชุมชนเป็นสำคัญ

กองทุนสาธารณประโยชน์ และองค์กรการกุศล (Trust and charity) เป็น องค์กรความร่วมมือที่เกิดจากการสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น กับองค์กรชุมชน หรือองค์กรภาคประชาสังคม จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะแบบไม่ แสวงผลกำไร มีเป้าหมายเพื่อร่วมกันระดมเงินทุนและทรัพยากร สำหรับดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ตามเป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนได้ตกลงร่วมกัน เช่น กองทุนเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนยากไร้ กองทุนเพื่อการศึกษาสำหรับเด็กกำพร้า กองทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาส กองทุน ฅวาทกิจสงเคราะห์ กองทุนสวัสดิการชุมชน การบริหารงานองค์กรหรือกองทุนอยู่ในความรับผิดชอบ ร่วมกันของคณะกรรมการบริหารกองทุน การดำเนินการใด ๆ ต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของ กองทุน รวมถึงกฎระเบียบของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น การจดทะเบียนจัดตั้งองค์กรการกุศลต่อหน่วยงาน ภาครัฐ เป็นต้น

ภาคีหุ้นส่วนในรูปบริษัท (Partnership as companies) เป็นองค์กรความ ร่วมมือที่เกิดจากการสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะ จัดตั้งขึ้นเพื่อระดมทุนร่วมกันจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลในรูปบริษัท สำหรับดำเนินการจัดบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ หรือดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อน นโยบายสาธารณะต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่มักเป็นการสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นกับภาคธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะการระดมทุนจัดตั้งกิจการร่วมค้าเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะ ในระดับท้องถิ่น

องค์กรความร่วมมือในรูปบริษัทหรือกิจการร่วมค้า จึงมีสถานะเป็นองค์กรภาคี หุ้นส่วนที่มีระบบการบริหารงานแยกต่างหากจากองค์กรภาคีสมาชิก มีการบริหารงบประมาณของ ตนเอง สามารถว่าจ้างบุคลากร และทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ ได้โดยตรง องค์กรความร่วมมือที่จัดตั้ง

ขึ้นเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะ หรือการจัดบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ ได้แก่ บริษัทที่จัดตั้งขึ้น โดยการลงทุนร่วมกันขององค์กรภาคีหุ้นส่วนในสัดส่วนตามที่ตกลงกัน ในลักษณะเดียวกับ “ห้างหุ้นส่วนจำกัด” และอีกรูปแบบหนึ่งคือ บริษัทจำกัด



ภาพที่ 2.1 แสดงตัวแบบกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative governance), Ansell and Gash อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2557. หมายเหตุ: เครื่องหมายลูกศร (→) แสดงถึงอิทธิพลที่มีต่อความสำเร็จของการสร้างความร่วมมือในแต่ละขั้นตอน

2.3 การดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยากจนของภาคส่วนต่าง ๆ ที่ผ่านมา

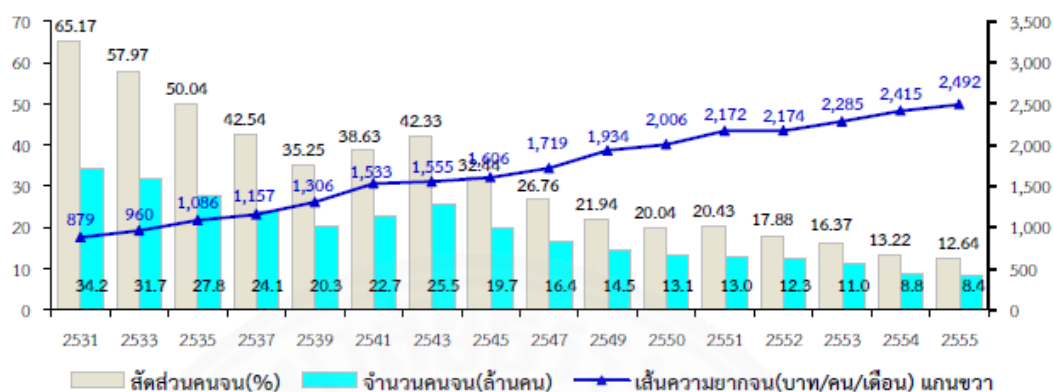
ความยากจนเป็นประเด็นที่ทำนายและเป็นปัญหาที่สำคัญต่อการพัฒนาของประเทศ ไทยมาโดยตลอด ซึ่งภาครัฐก็ได้มีแนวทางแก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างจริงจัง นับตั้งแต่การประกาศ ให้มีนโยบาย “ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท” ปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้กำหนดเป้าหมายการแก้ปัญหาคความยากจนในชนบท โดยเฉพาะขึ้น²⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทิศทางการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ถือเป็นช่วงปรับเปลี่ยนที่สำคัญ โดยผลักดันให้ปัญหาคความ ยากจนเป็นวาระแห่งชาติได้กำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคความยากจนเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งใน เจ็ด ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศ ประกอบกับมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ในการแก้ไข ปัญหาคความยากจน จากอดีตที่การแก้ไขปัญหาคความยากจนเป็นการแก้ไขปัญหาคแบบกว้าง ๆ ไม่มี ความชัดเจนไปสู่การกำหนดโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยเฉพาะเจาะจงมากขึ้น เน้น กลุ่มเป้าหมายคนจนในพื้นที่เป้าหมายที่ชัดเจน จากการเน้นบทบาทภาครัฐไปสู่การเพิ่มบทบาทของ ชุมชนภายใต้การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากการแก้ปัญหาคแบบแยกส่วนไปสู่ การแก้ไขปัญหาคอย่างองค์รวม²⁶

เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยตามแผนภาพที่ 2.2 จะพบว่า ความยากจนโดยรวมในประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2531 ประเทศไทยมี สัดส่วนคนจนร้อยละ 65.17 (34.2 ล้านคน) และลดลงเป็นลำดับต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2539 สัดส่วน คนจนลดลงเป็นร้อยละ 35.25 (20.3 ล้านคน) แต่เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ได้ส่งผล กระทบทำให้สัดส่วนของคนจนกลับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 38.63 (22.7 ล้านคน) ในปี พ.ศ. 2541 และ ร้อยละ 42.33 (25.5 ล้านคน) ในปี พ.ศ. 2543 อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของคนจนเริ่มลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา โดยลดลงเหลือร้อยละ 32.44 (19.7 ล้านคน) และลดลงเหลือร้อยละ 20.04 (13.1 ล้านคน) ร้อยละ 12.64 (8.4 ล้านคน) ในปี พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2555 ตามลำดับ ทั้งนี้ ความ ยากจนที่ลดลงในปี พ.ศ. 2555 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการสร้างโอกาสทางการศึกษา การพัฒนา

²⁵ สุมาลี สันติพลวุฒิ และคณะ, “โครงการติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาคความยากจน ตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคความยากจน,” (รายงานการวิจัย ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549).

²⁶ วันฉัตร สุวรรณกิตติ, “เรื่องเด่น: ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคความยากจน,” น. 36-39.

เศรษฐกิจ มาตรการลดค่าครองชีพและเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน อันนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพ สร้างรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน



ภาพที่ 2.2 แสดงสัดส่วนคนจน จำนวนคนจน เส้นความยากจน (วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค), ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สิงหาคม 2557.

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ผ่านมา นอกจากจะเป็นงานหลักของภาครัฐแล้ว ยังพบว่าภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยากจนด้วย โดยที่ผ่านมามีการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ อาจสรุปได้ดังนี้²⁷

2.3.1 บทบาทของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาคความยากจน

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนของภาครัฐได้มีการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง และเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ซึ่งสรุปภาพรวมผลการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาคความยากจนได้ดังนี้

(1) การดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยหน่วยราชการ

- การดำเนินการโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ประกอบด้วยแผนงานและโครงการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ภายใต้ระบบ กนภ. โครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กข.คจ.) โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ

²⁷ สรุปความจาก สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคความยากจน,” (เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ ณ ดิกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล).

เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนและการให้ความสงเคราะห์ช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางที่ยากจน เช่น โครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ และโครงการสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเอดส์

- การแก้ปัญหาความยากจนโดยใช้งบประมาณจากต่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ โครงการช่วยลดผลกระทบทางสังคม โครงการเงินกู้ของธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชีย เพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบทางสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส และโครงการกองทุนเพื่อสังคม

(2) การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

ประกอบด้วยโครงการที่สำคัญ ๆ อันได้แก่ โครงการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นการลดรายจ่ายของประชาชนในการดูแลสุขภาพโดยเสียค่าใช้จ่าย 30 บาทต่อครั้ง การจัดตั้งธนาคารประชาชน เพื่อเป็นการสร้างทางเลือกในการลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ และโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อให้แต่ละชุมชนได้นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้า

2.3.2 บทบาทของภาคธุรกิจเอกชนในการแก้ไขปัญหาความยากจน

ภาคธุรกิจเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาสังคมมาเป็นระยะเวลานาน ส่วนใหญ่เป็นการมุ่งเน้นการพัฒนาทักษะและศักยภาพของแรงงานในการประกอบอาชีพ พัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทและชุมชนเมืองให้ดีขึ้น โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจนในท้ายที่สุด โดยมีตัวอย่างการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

(1) การเสริมสร้างศักยภาพและทักษะในการประกอบอาชีพ เป็นการเสริมสร้างศักยภาพและทักษะในการประกอบอาชีพให้แก่ชุมชนในชนบทและชุมชนเมือง โดยภาคธุรกิจเอกชนที่มีความพร้อมทั้งทางด้านทรัพยากร และทักษะเชิงธุรกิจจะเข้าไปสนับสนุนชุมชนในการปรับปรุงอาชีพเดิม โดยให้คำแนะนำด้านการผลิต การจัดการการเงินและการตลาด ได้แก่ โครงการธุรกิจเพื่อสังคม โครงการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท โดยสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน สนับสนุนการสร้างงานเพิ่มรายได้ให้แก่ชาวชนบท และถ่ายทอดทักษะเชิงธุรกิจให้แก่ชาวชนบท ซึ่งเป็นการช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตและลดการอพยพแรงงานเข้าสู่เมือง และโครงการสนับสนุนด้านสังคม โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นการเน้นการสร้างงานและพัฒนาท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือคนยากจนในชนบท

(2) การสนับสนุนด้านการศึกษา ภาคธุรกิจเอกชนส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนทุนการศึกษาแก่นักเรียนที่เรียนดีแก่ผู้ปกครองมีฐานะยากจน ได้แก่ โครงการเพื่อการศึกษาของเยาวชน โดยธนาคารกรุงเทพ โครงการสำนึกกรักบ้านเกิดเพื่อพัฒนาผู้นำชุมชน โดยมูลนิธิยุคก่อน

2.3.3 บทบาทของภาคประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาความยากจน

ในปัจจุบันภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น โดยมีตัวอย่างการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

(1) **การพัฒนาธุรกิจชุมชน** เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนให้มีความเป็นไปได้ทางธุรกิจ สามารถแข่งขันได้ในระบบตลาด และเพื่อขยายช่องทางทางการตลาดของสินค้าทั้งตลาดในท้องถิ่น และตลาดในต่างประเทศ ได้แก่ โครงการพัฒนานักส่งเสริมธุรกิจชุมชน ดำเนินการโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เน้นการพัฒนาแกนนำในการส่งเสริมธุรกิจชุมชน ภายใต้การกำกับดูแลของกลไกจังหวัด หรือพื้นที่เครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

(2) **การส่งเสริมสวัสดิการภายในชุมชน** เพื่อพัฒนาความสามารถของเครือข่ายองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการและสานต่อระบบสวัสดิการที่มีอยู่ให้เข้มแข็งและกว้างขวางยิ่งขึ้น ได้แก่ โครงการจัดสวัสดิการชุมชนเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบาก โดยสำนักงานกองทุนเพื่อสังคมมุ่งช่วยเหลือพี่น้องในชุมชนที่ลำบากและทุกข์ยาก โดยเน้นการสนับสนุนกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการเร่งด่วนของผู้รับประโยชน์ เช่น กิจกรรมด้านเศรษฐกิจชุมชน กิจกรรมสวัสดิการชุมชน กิจกรรมกู้ภัยแล้งแรงงานคืนถิ่น เป็นต้น โครงการสวัสดิการผู้สูงอายุโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ภายใต้โครงการเสริมสร้างการแก้ปัญหาคอนจนเมืองในภาวะวิกฤต โดยการสนับสนุนให้เครือข่ายองค์กรชุมชนร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อร่วมกันพัฒนาระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่มีอยู่เดิมให้มีการเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน

(3) **การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม** เพื่อผลักดันให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง ตลอดจนเสริมสร้างจิตสำนึกและสร้างเครือข่ายในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้แก่ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นโครงการที่เปิดให้ผู้มีรายได้น้อยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง โดยใช้ระบบสินเชื่อเป็นเครื่องมือผ่านกระบวนการกลุ่มหรือเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ และโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อนำไปสู่เมืองน่าอยู่ โดยคณะกรรมการโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยเมืองน่าอยู่ และสถาปนิกชุมชน ภายใต้การกำกับดูแลของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เพื่อหาแนวทางในการเชื่อมโยงการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมืองน่าอยู่ระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ในลักษณะองค์รวม

(4) **การเสริมสร้างกระบวนการประชาคม** เพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาแบบองค์รวมระหว่างภาครัฐ ชุมชน และประชาสังคม เพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองและการแก้ไขปัญหาของชุมชน ได้แก่ แผนความร่วมมือไทย-สหประชาชาติ (Thailand-United Nations Collaborative Action Plan) ภายใต้ความร่วมมือระหว่างสำนักงานโครงการพัฒนาแห่ง

สหประชาชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อสนับสนุน การเสริมสร้างความเข้มแข็ง และการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชนในพื้นที่ทั่วประเทศ และแผนปฏิบัติการ เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤติเป็นแผนปฏิบัติงานเพื่อเสริมสร้างความ เข้มแข็งของชุมชนในลักษณะพหุภาคี และส่งเสริมการดำเนินงานประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล ในทุกพื้นที่ ทั่วประเทศ

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับ การขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐไทย กรณีศึกษาโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก สามารถแบ่งออกได้เป็นงานวิจัย 2 ด้านหลัก คือ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือ ระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ ที่แตกต่างกันไปตามแต่ละสภาพการณ์ที่ปรากฏใน แต่ละกรณีซึ่งไม่ใช่ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน และงานวิจัยในด้านการแก้ไขปัญหา ความยากจน โดยมีรายละเอียดดังนี้

สมใจ สังข์แสดมภ์²⁸ ได้ทำการศึกษาการปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐไทยกับการมี ส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชน เป็นการศึกษาถึงแนวคิดและหลักการปฏิรูปการบริหารงาน ภาครัฐ พลวัตและกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชนในการจัดทำบริการ สาธารณะด้านการศึกษาทางเลือกขั้นพื้นฐาน และด้านการปฏิรูประบบสุขภาพของไทย ตลอดจน นำเสนอถึงบทบาทของภาครัฐไทยที่ควรปรับเปลี่ยนไปหลังจากการเปิดช่องทางให้ภาค ประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยใช้มูลนิธิเด็กและโรงเรียน หมู่บ้านเด็ก จังหวัดกาญจนบุรี เป็นกรณีตัวอย่างของการมีส่วนร่วมทางด้านการศึกษาทางเลือก ขั้นพื้นฐาน และกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านของชุมชนบ้านขอนแก่น อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นกรณีตัวอย่างของการมีส่วนร่วมทางด้านการปฏิรูประบบสุขภาพและ การศึกษา โดยใช้กรอบแนวคิดการบริหารของสำนักคิดแบลคส์เบิร์กที่เน้นการมีส่วนร่วมของ ภาคประชาชนเป็นฐานในการวิเคราะห์ข้อมูล

จากการศึกษา พบว่า ภาคประชาสังคมที่เป็นกรณีตัวอย่าง เช่น โรงเรียนหมู่บ้านเด็ก สามารถดำเนินภารกิจแทนภาครัฐด้านการศึกษาทางเลือกขั้นพื้นฐานได้เพียงบางส่วน ในแง่ที่ช่วย

²⁸ สมใจ สังข์แสดมภ์, “การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐไทยกับการมีส่วนร่วมของภาคประชา สังคมและชุมชน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).

เสริมการทำงานของกลไกภาครัฐให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น แต่ก็ไม่สามารถทดแทนหน่วยงานภาครัฐได้ ในขณะที่การปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ แม้ว่าจะมีแนวคิดที่ต้องการให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในด้านสุขภาพมาตั้งแต่ยุคสาธารณสุขมูลฐาน โดยใช้อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านเป็นกลไกหลักจนกระทั่งสามารถผลักดันให้มีพระราชบัญญัติระบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ออกมาบังคับใช้ แต่ในระยะเวลาที่ผ่านมาถือว่าเป็นช่วงบททดสอบหลักการมีส่วนร่วมในระบบสุขภาพ เพราะการมีกฎหมายบังคับใช้ก็ใช้ว่าจะเป็นหลักประกันความสำเร็จเสมอไป เพราะยังมีเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดในการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชน จากการศึกษาจึงชี้ให้เห็นว่าการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐทั้งด้านการศึกษาทางเลือกขั้นพื้นฐาน และด้านการปฏิรูประบบสุขภาพที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชนยังไม่ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงในภาพรวมทั้งด้านการศึกษาและการปฏิรูประบบสุขภาพ ดังนั้น การที่จะนำเอาภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีกฎหมายรองรับและนโยบายที่ชัดเจน ในขณะเดียวกัน ภาคประชาสังคมและชุมชนก็จำเป็นที่จะต้องปรับตัวเองให้มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะทำงานร่วมหรือแทนภาครัฐได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ภาครัฐก็ต้องปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวัฒนธรรมการทำงานของตนเองให้สอดคล้องกับบริบทของการบริหารงานที่เปลี่ยนแปลงควบคู่ไปด้วย

พรภณ พงษ์เพชร²⁹ ศึกษาเรื่อง ความร่วมมือในการป้องกันปัญหาสุขภาพจิตระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชน ศึกษาเฉพาะศูนย์อำนวยการประสานงานป้องกันและแก้ไขปัญหาสุขภาพจิตภาคเยาวชน (ศอ.ปส.ย.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการสร้างความร่วมมือศึกษารูปแบบการบริหารจัดการความร่วมมือที่เกิดขึ้น ศึกษาทักษะความสามารถของข้าราชการที่จำเป็นต้องมีในการสร้างและบริหารความร่วมมือ และเพื่อศึกษาผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือของศอ.ปส.ย. ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) สมาคมองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาสุขภาพจิตภาคพื้นเอเชีย-แปซิฟิก (สปส.อป.) และคณะทำงานเยาวชน ศอ.ปส.ย. ส่วนกลาง

จากการศึกษา พบว่า กระบวนการสร้างความร่วมมือเริ่มต้นจากสำนักงาน ป.ป.ส. ได้พูดคุยกับ สปส.อป. เพื่อให้มารับบทบาทด้านการบริหารจัดการทางการเงินในความร่วมมือ จากนั้นจึงได้พูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับแกนนำเยาวชนจากองค์การภาคเยาวชนต่าง ๆ ถึงความเป็นไปได้ใน

²⁹ พรภณ พงษ์เพชร, “ความร่วมมือในการป้องกันปัญหาสุขภาพจิตระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การภาคเยาวชน ศึกษาเฉพาะศูนย์อำนวยการประสานงานป้องกันและแก้ไขปัญหาสุขภาพจิตภาคเยาวชน (ศอ.ปส.ย.),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).

การสร้างความร่วมมือ ต่อมาได้วางกรอบความร่วมมือในประเด็นต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานร่วมกัน และได้สร้างสภาพเงื่อนไขเพื่อเอื้ออำนวยต่อการปฏิสัมพันธ์ โดยการสร้างความไว้วางใจ ซึ่งสามารถแบ่งความไว้วางใจของ ศอ.ปส.ย. ได้ 3 ช่วง ได้แก่ “ช่วงเริ่มต้น” ซึ่งองค์การแต่ละฝ่ายมีความไว้วางใจที่ดีต่อกัน “ช่วงสับสน” ความไว้วางใจลดน้อยลงและความสัมพันธ์เริ่มห่างเหินไป จนทำให้เกิด “ช่วงฟื้นฟู” ซึ่งเป็นช่วงที่พยายามสร้างความไว้วางใจให้เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการบริหารจัดการความแตกต่างทางวัฒนธรรม ซึ่งแต่ละฝ่ายได้พยายามปรับการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้เข้ากับวัฒนธรรมของแต่ละองค์การให้ได้มากที่สุด รวมถึงการบริหารจัดการความขัดแย้ง โดยใช้วิธีการพูดคุยร่วมกันและพยายามปรับแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้ความร่วมมืออยู่บนฐานที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์และเห็นพ้องตรงกันมากขึ้น ทั้งนี้การดำเนินกิจกรรม/โครงการที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือ ส่วนใหญ่แล้ว คณะทำงานเยาวชน ศอ.ปส.ย. ส่วนกลางจะมีบทบาทนำ และสำนักงาน ป.ป.ส. มีบทบาทให้คำปรึกษา อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ป.ป.ส. ก็มีอิทธิพลทางความคิดต่อคณะทำงานเยาวชนฯ อยู่พอสมควร

สำหรับการบริหารจัดการความร่วมมือ ศอ.ปส.ย. พรภณ ได้ชี้ให้เห็นว่า การบริหารจัดการความร่วมมือเป็นรูปแบบผู้ให้และผู้รับ (Donor-recipient model) โดยความสัมพันธ์ของผู้ให้ทรัพยากรและผู้รับทรัพยากรที่พึ่งพาต่อกัน อีกทั้งจากการศึกษานี้ยังพบว่า ทักษะความสามารถที่ข้าราชการควรมีในการบริหารจัดการความร่วมมือนั้นคือ ประการแรก คุณลักษณะภายในบุคคล ซึ่งควรมีคุณลักษณะในการมองภาพรวม มีความเข้าใจ/เห็นใจผู้อื่น มีจิตสาธารณะ ความยืดหยุ่นและความอดทน ประการที่สอง ทักษะความสามารถการบริหารจัดการระหว่างบุคคล/องค์การภายในความร่วมมือ โดยข้าราชการควรมีความสามารถในการวางตัวและรักษาระยะห่าง มีทักษะการเจรจา การสื่อสารและการประนีประนอม ประการสุดท้าย ทักษะความสามารถการบริหารจัดการภายใน/ภายนอกความร่วมมือ ซึ่งข้าราชการควรมีความสามารถในการแก้ไขปัญหา

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือ พบว่า ศอ.ปส.ย. ยังไม่สามารถบรรลุผลตามที่ตั้งไว้ได้ โดยการสร้างความร่วมมือที่เกิดขึ้นโดยรวมยังอยู่ในระดับการประสานงาน (Coordination) และการร่วมปฏิบัติการ (Cooperation) ซึ่งระดับความร่วมมือ (Collaboration) ยังเกิดขึ้นได้ไม่เต็มที่นัก ทำให้ยังไม่สามารถส่งผลต่อการป้องกันยาเสพติดในวงกว้างได้ อย่างไรก็ตาม ศอ.ปส.ย. ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และการสนับสนุนทรัพยากรที่เป็นระบบมากขึ้น

กล่าวโดยสรุปความร่วมมือในการป้องกันปัญหาเสพติดระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การภาคเยาวชน ศึกษาเฉพาะศูนย์ประสานงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดภาคเยาวชน (ศอ.ปส.ย.) เป็นการบริหารจัดการภาครัฐที่อาศัยความร่วมมือจากภาคี (Collaborative public management) เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งเป็นปัญหาทางสังคมที่มีความซับซ้อนและเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาอย่างยาวนาน โดยลำพังภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวคงไม่สามารถป้องกันหรือ

แก้ไขปัญหาก็ได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะองค์การจากภาคส่วนเยาวชน ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายโดยตรงของปัญหายาเสพติดเพื่อให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากเชื่อว่าเยาวชนน่าจะเข้าใจสภาพปัญหา ความต้องการของเยาวชนด้วยกันเป็นอย่างดี รวมถึงน่าจะสามารถเข้าถึง และดำเนินการป้องกันปัญหาเสพติดที่เหมาะสมกับธรรมชาติของเยาวชนได้ หรือเป็นการดำเนินงานโดยเยาวชนเพื่อเยาวชน ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางในการป้องกันปัญหาเสพติดที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จและมีความยั่งยืน

พศุฒ เอ็มมานูเอล ไบระหมาน³⁰ ศึกษาเรื่อง การสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง โดยมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาความเป็นมาของการสร้างความร่วมมือระหว่างมูลนิธิกระจกเงากับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษากิจกรรมหรือวิธีการสร้างความร่วมมือ บทบาทและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือดังกล่าว จากการศึกษาพบว่า ในการสร้างความร่วมมือมีจุดเริ่มต้นจากมูลนิธิกระจกเงาสามารถแบ่งระยะการสร้างความร่วมมือได้เป็น 3 ช่วง คือ ระยะก่อตัว ระยะตื่นตัว และระยะสร้างความร่วมมืออย่างจริงจัง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาประมาณ 5 ปี เพื่อให้เกิดความร่วมมืออย่างจริงจัง เนื่องจากในช่วงแรกกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไม่ได้ตื่นตัวในความร่วมมือเท่าใดนัก ทั้งนี้ ได้มีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ การสร้างความร่วมมือ ได้แก่ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มูลนิธิกระจกเงา เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน และศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล (บ้านสุขสันต์) จังหวัดสงขลา อย่างไรก็ตาม แม้จะมีตัวแสดงหลากหลาย แต่ก็ปรากฏว่ามีเพียง 2 หน่วยงานเท่านั้นที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนการต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง นั่นคือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และมูลนิธิกระจกเงา โดยมีกิจกรรมหรือวิธีการสร้างความร่วมมือ 5 กิจกรรม ได้แก่ 1) การดำเนินโครงการสัมมนาวิกฤติแรงงานทาส ธุรกิจเถื่อนบนเรือประมง และโครงการคุ้มครองสิทธิแรงงานประมงนอกลำน้ำ 2) การสัมมนาร่วมกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ 3) การสนับสนุนข้อมูลข่าวสาร 4) การปฏิบัติงานภาคสนาม และ 5) การให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย

ในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนนั้น การศึกษาเรื่อง กระบวนการทัศน์และการจัดการความยากจนในชนบทของรัฐ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

³⁰ พศุฒ เอ็มมานูเอล ไบระหมาน, “การสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง,” (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).

แห่งชาติ ฉบับที่ 1-8 พ.ศ. 2504-พ.ศ. 2544 ของอรศรี งามวิทยาพงศ์³¹ ชี้ให้เห็นถึงการแก้ไขปัญหาความยากจนของภาครัฐว่า ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-8 ภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมและการบริการเป็นสำคัญ ตามกระแสการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยและโลกาภิวัตน์ โดยเชื่อมั่นว่าเศรษฐกิจภาคดังกล่าวคือกลไกสำคัญของการผลักดันประเทศไปสู่ความมั่งคั่ง อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาและความเจริญเติบโตจะกระจายลงล่าง (Trickle down) ไปสู่ชนบทและคนยากจนโดยอัตโนมัติ การจัดการความยากจนของรัฐจึงอยู่ในบริบทของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการบริการ โดยในช่วงต้นของเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งการอุตสาหกรรมยังไม่ก้าวหน้า การแก้ไขปัญหาความยากจนเริ่มจากการส่งเสริมให้เกษตรกรเพิ่มผลผลิตเพื่อเพิ่มรายได้ และเมื่อภาคอุตสาหกรรมเติบโตขึ้น ก็แก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทด้วยรายได้จากการเป็นแรงงานระดับล่างในระบบงานจ้างอุตสาหกรรม ดังนั้นกระบวนการความยากจนของภาครัฐจึงให้ความสำคัญกับรายได้และเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมและการบริการ โดยถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการแก้ไขปัญหาความยากจน

ภิรมย์พร อินพุ่ม³² ศึกษาเรื่อง แนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนของชุมชน กรณีศึกษาชุมชนบ้านจำรุง ตำบลเนินฆ้อ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง จากการศึกษาพบว่า ชุมชนบ้านจำรุงได้นำหลักเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นการทำให้คนในชุมชนใช้ชีวิตอย่างพอเพียง เน้นการพึ่งตนเอง โดยเริ่มตั้งแต่เรื่องความเป็นอยู่ ที่มีสภาพการดำรงชีพที่เป็นอยู่เรียบง่าย ตามวิถีชีวิตของคนในชุมชน อีกทั้งการบริโภคก็เป็นไปอย่างเรียบง่าย เช่น การบริโภคพืชผักพื้นบ้านที่ปลูกเอง นอกจากนี้ ในชุมชนยังมีการรวมตัวกันผลิตข้าวซ้อมมือ ทุเรียนทอด ก๋วยเตี๋ยวแกว น้ำปลา เพื่อจำหน่ายในชุมชน หรือเมื่อมีผู้มาศึกษาดูงานก็ได้้นำสินค้าเหล่านี้ไปจำหน่าย ซึ่งเป็นการสร้างรายได้ให้กับตนเองและกลุ่มกิจกรรมเพิ่มขึ้นอีกด้วย

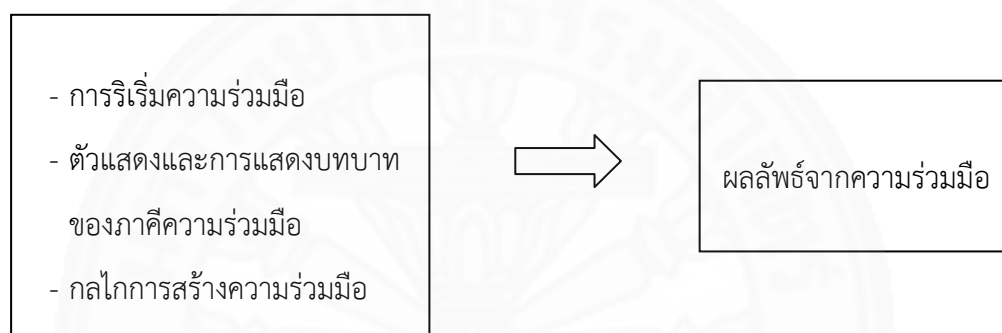
³¹ อรศรี งามวิทยาพงศ์, “กระบวนการทัศน์และการจัดการความยากจนในชนบทของรัฐ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-8 พ.ศ. 2504-พ.ศ. 2544,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา ดุษฎีบัณฑิต, สาขาการบริหารสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546).

³² ภิรมย์พร อินพุ่ม, “แนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนของชุมชน กรณีศึกษาชุมชนบ้านจำรุง ตำบลเนินฆ้อ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง,” (ภาคานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต, สาขาการบริหารจัดการสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐไทย กรณีศึกษาโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก สามารถสรุปและสังเคราะห์กรอบแนวคิดสำหรับใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

กรอบแนวคิดในการศึกษา



การศึกษาครั้งนี้อาศัยกรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือ (Collaborative governance) เป็นฐานในการวิเคราะห์กระบวนการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการบูรณาการการมีส่วนร่วมของเหล่าตัวแสดง โดยมีโจทย์การวิจัยคือ เครือข่ายความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่เกิดขึ้นได้อย่างไร และมีปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลต่อการเกิดขึ้น

การริเริ่มความร่วมมือ หมายถึง การพิจารณาถึงความเป็นมาของความร่วมมือ ตลอดจนการริเริ่ม ผลักดัน ระบุและรวบรวมบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความร่วมมือได้เริ่มก่อเกิดขึ้น

ตัวแสดงและการแสดงบทบาทของภาคีความร่วมมือ หมายถึง การพิจารณาถึงตัวแสดงจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความยากจน และลักษณะการแสดงบทบาทร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้บริบทการจัดการประเด็นปัญหาและการพัฒนาพื้นที่

กลไกการสร้างความร่วมมือ หมายถึง การพิจารณาถึงการกำหนดโครงสร้างการทำงาน ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ และการจัดสรรทรัพยากรระหว่างกันอย่างชัดเจนภายใต้กรอบ

กฎเกณฑ์กติการ่วมกันของสมาชิกเครือข่าย ซึ่งครอบคลุมข้อตกลง แบบแผน บรรทัดฐานปฏิบัติที่ยึดถือร่วมกัน

ผลลัพธ์จากความร่วมมือ หมายถึง การพิจารณาว่าจากกระบวนการสร้างความร่วมมือ กิจกรรมในการขับเคลื่อนการสร้างความร่วมมือ ได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างไรบ้างในภาพรวมเมื่อเทียบกับเป้าประสงค์และกรอบภารกิจหลัก



บทที่ 3

โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก

3.1 ความเป็นมาของโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

การแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนของประเทศไทยที่รัฐบาลทุกสมัยให้ความสำคัญ และกำหนดให้ทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องผนึกกำลังร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่ประชาชนประสบอยู่ สร้างทางเลือกและโอกาส ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ในขณะนั้นได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีให้จัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ”¹ ขึ้นในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นองค์กรอำนวยการระดับชาติในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทาง มาตรการ และการกำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการต่อสู้กับปัญหาความยากจน โดยมีเป้าหมายในการทำงานให้กลุ่มผู้ที่ลงทะเบียนความเดือดร้อนทางสังคมและความยากจนจำนวน 8.5 ล้านคนทั่วประเทศ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน กระทรวงมหาดไทย (ศตจ.มท.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ร่วมดำเนินงานโครงการนำร่องการบูรณาการการบริหารจัดการเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าวในพื้นที่นำร่อง 12 จังหวัด (แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ อุดรดิตต์ อุทัยธานี อุบลราชธานี ยโสธร กาฬสินธุ์ นครพนม นครปฐม สมุทรสงคราม ตรัง และพัทลุง) เพื่อพัฒนาให้เกิดกลไกและระบบบริหารจัดการพื้นที่ที่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนและคนจนลงทะเบียนได้อย่างบูรณาการ ภายใต้ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาลในขณะนั้น ซึ่งมีใจความว่า กระบวนการแก้ไขปัญหาความยากจนมีอุปสรรคปัญหาอะไรในพื้นที่จึงทำให้ไม่เกิดผลอย่าง ที่คาดไว้ ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลขณะนั้นได้มีการสั่งการและใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และให้ค้นหาวิธีในการบูรณาการการทำงานในพื้นที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การดำเนินงานโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนครอบคลุมพื้นที่ 3,214 หมู่บ้าน 354 ตำบล 138 อำเภอ ใน 12 จังหวัดทั่วทุกภาคของประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อออกแบบการ

¹ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, “การบูรณาการจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน,” http://www.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=136:2013-12-02-04-58-10&catid=48:2548&Itemid=197 (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559).

ขับเคลื่อนให้เกิดการบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมชุมชน และประชาชนเข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างแท้จริง โครงการนี้เป็นการริเริ่มการปฏิบัติงานในเชิงพื้นที่ระดับจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนที่มุ่งเน้นให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการทุกขั้นตอน เน้นกระบวนการเก็บข้อมูลครัวเรือนและการเรียนรู้ร่วมกันในการทำแผนชุมชน ตลอดจนเชื่อมโยงแผนชุมชนกับงบประมาณสนับสนุนทั้งจากราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น โครงการดังกล่าวนี้นับเป็นมิติใหม่ของการแก้ไขปัญหาความยากจน เนื่องจากการนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมาเชื่อมต่อการตอบสนองการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ โดยการใช้ข้อมูลเป็นฐานกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาทั้งหมด อย่างไรก็ตาม แม้โครงการนำร่องการบูรณาการการบริหารจัดการเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนได้เสร็จสิ้นลงไปแล้วในปี พ.ศ. 2549 แต่กระบวนการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยใช้แผนแม่บทชุมชนยังคงดำเนินการต่อไปด้วยการขับเคลื่อนงานต่อของภาคประชาชน ซึ่งเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนดังกล่าว

จากการดำเนินการโครงการนำร่องดังกล่าวทำให้หลายหน่วยงานตระหนัก และเห็นความสำคัญของการพัฒนาโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง (Area based management) กล่าวคือ การเอาโจทย์ของการพัฒนาจังหวัดนั้น ๆ เป็นตัวตั้ง และมองภาพการพัฒนาพื้นที่ในภาพรวมเพื่อสามารถที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนได้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของปัญหาที่ปรากฏ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2550 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยจึงได้ริเริ่มงานวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นทางการ² และได้มีการขยายพื้นที่ดำเนินโครงการครอบคลุมทั้งหมด 20 จังหวัด ประกอบด้วย ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดอุตรดิตถ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดนครพนม จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดยโสธร จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดชัยนาท จังหวัดนครปฐม จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดระยอง จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสุราษฎร์ธานี นอกจากนี้ ได้มีภาคีพัฒนา 5 องค์กร เข้ามาร่วมสนับสนุนการดำเนินโครงการ ได้แก่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (มท.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

² เบญจมาศ ตีระมาศวณิช และสีลาภรณ์ บัวสาย, “ภาพรวมการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ 17 จังหวัด,” ใน *พลังความรู้และความร่วมมือ: บทเรียนจากการวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2554), 118-119.

(พม.) ภายใต้การดำเนินงาน “โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2553

โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก³ ดำเนินการขับเคลื่อนงานในช่วงปี พ.ศ. 2550-2553 ประกอบด้วยการดำเนินการสองระยะ ดังนี้ การดำเนินการระหว่างเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2550 จนถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2551 และระหว่างเดือนมีนาคม พ.ศ. 2552 จนถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2553 โดยมีแนวคิดมุ่งเน้นการแก้จนแบบบูรณาการ กล่าวคือเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างประชาชนในพื้นที่ และหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องในจังหวัดพิษณุโลก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในการบูรณาการการทำงานของกลไกการปฏิบัติงาน การแก้ไขปัญหาความยากจนร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในพื้นที่อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และการหนุนเสริมการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับจังหวัด เป็นการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม โดยผู้วิจัยเป็นคนที่อยู่ในพื้นที่เอง ใช้กระบวนการชุมชนผ่านเวทีประชาคม พูดคุยแลกเปลี่ยน เรียนรู้ร่วมกันและลงมือปฏิบัติจริงในพื้นที่เป้าหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ที่ประชาชนค้นหาสาเหตุของปัญหา เรียนรู้การแก้ไขปัญหา และจัดการแก้ไขปัญหาโดยประชาชนในพื้นที่เองโดยที่ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งองค์กรชุมชน หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาควิชาการ เป็นเพียงภาคีที่เข้ามาหนุนเสริม สนับสนุนการดำเนินงานขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา

การดำเนินโครงการริเริ่มจากการสำรวจสภาพปัญหาที่คนในชุมชนวิเคราะห์ร่วมกันว่าเป็นเหตุแห่งความยากจนในพื้นที่และมีเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาคือ ข้อมูลบัญชีครัวเรือนที่คนในชุมชนเป็นคนจัดบันทึกด้วยตนเองซึ่งข้อมูลบัญชีครัวเรือนเป็นเครื่องมือในการดึงคนในพื้นที่ให้เข้ามาเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เรียนรู้และวิเคราะห์สภาพชุมชนร่วมกันเพื่อจัดทำเป็นแผนชุมชน จากนั้นพยายามขับเคลื่อนให้มีการดำเนินกิจกรรมในชุมชนเพื่อจัดการและแก้ไขปัญหาเหล่านั้นโดยใช้ทุนทางสังคมและทรัพยากรที่ชุมชนมีอยู่เป็นตัวตั้งแล้วจึงประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินในเรื่องที่เกินศักยภาพ กระบวนการออกแบบโครงการตั้งต้นที่จะทำให้อัฒนภาพประชาชนสามารถเชื่อมร้อยกับแผนพัฒนาของจังหวัด เพื่อกำกับงบประมาณทุกส่วน

³ คณะกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งองค์กรชุมชนจังหวัดพิษณุโลก, “โครงการความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาวะ จังหวัดพิษณุโลก,” (รายงานการวิจัย เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2551). และ คณะทำงานโครงการความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก, “โครงการความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาวะ จังหวัด พิษณุโลก,” (รายงานการวิจัย เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553).

ทั้งงบประมาณของหน่วยงานราชการ และราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องเข้ามาทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดการปรับและประสานความสัมพันธ์ระหว่างกันผ่านกระบวนการจัดเก็บข้อมูล ที่มี การนำเอาข้อมูลครัวเรือนมาวิเคราะห์และเรียนรู้ร่วมกันระหว่างประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการ อีกทั้งกระบวนการจัดเก็บข้อมูล จะทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ การจัดทำข้อเสนอแผนแม่บทชุมชน และการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันได้อีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ใช้ข้อมูลเป็นตัวตั้ง และใช้กิจกรรมเป็นตัวเชื่อมในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ พร้อมกับการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานสนับสนุนต่าง ๆ ในพื้นที่ และขับเคลื่อนประเด็นปัญหาสู่ระดับบนเพื่อผลักดันเป็นข้อเสนอแผนเชิงนโยบายสาธารณะต่อไป

3.2 ข้อมูลโดยสังเขปเกี่ยวกับกระบวนการขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก มีกระบวนการและกลไกขับเคลื่อนให้เกิดการดำเนินงานอย่างมีนัยสำคัญคือ “บุคคลในพื้นที่” ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันและกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมและการขับเคลื่อนงานในพื้นที่ได้อย่างคล่องตัว กลไกการทำงานเพื่อขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนได้เริ่มก่อตัวขึ้นนับตั้งแต่ระยะของการปรึกษาหารือ ประกอบด้วยกลไกการทำงานใน 6 ส่วน ได้แก่ คณะทำงานโครงการระดับจังหวัด คณะทำงานโครงการระดับอำเภอ คณะทำงานโครงการระดับตำบล วิทยากรกระบวนการ คณะทีมพี่เลี้ยงตำบล และคณะอาสาสมัครในการจัดเก็บข้อมูล

3.2.1 ขั้นตอนการดำเนินงานในระดับพื้นที่

การสำรวจทุนเดิม แกนนำ กลุ่ม เครือข่าย แหล่งเรียนรู้ เริ่มจากการสำรวจทุนการทำงานที่มีอยู่ในพื้นที่ โดยส่วนกลางเข้าพบกับคณะผู้บริหารในจังหวัด เพื่อสร้างความเข้าใจและพัฒนาแนวทางทำงานร่วมกัน หลังจากนั้นจึงเปิดเวทีประชุมร่วมกันระหว่างภาคีต่าง ๆ ในจังหวัด เพื่อสร้างความร่วมมือในพื้นที่

การสร้าง ความเข้าใจ ทีมงาน กลไกประสานงาน เป็นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ แผนงาน ใ้ภาคีที่เกี่ยวข้องทุกระดับ

การพัฒนาเครื่องมือและการอบรมวิทยากรกระบวนการ เครื่องมือที่ใช้ในการทำงาน มี 3 ประเภทคือ

(1) แบบสำรวจข้อมูลครัวเรือน เป็นเครื่องมือสำคัญในการรวบรวมข้อมูลเพื่อทำแผนชุมชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การทำแผนและข้อเสนอของภาคประชาชน

(2) หลักสูตรอบรมวิทยากรกระบวนการและอาสาสมัครสหประชาชาติครัวเรือน เพื่อสร้างวิทยากรดำเนินกระบวนการแผนชุมชน

(3) ระบบข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจ (Decision support system) เป็นการนำเทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์มาใช้ในการจัดการข้อมูล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อมูลดิบ ให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์

การจัดเวทีทำความเข้าใจระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เป็นการทำความเข้าใจกับประชาชนในทุกระดับ เพื่อชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้าร่วมกระบวนการทำงาน และเป็นส่วนหนึ่งของการสำรวจและเก็บข้อมูลที่จะส่งผลต่อการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน

การสำรวจและเก็บข้อมูลครัวเรือน อาสาสมัครสหประชาชาติครัวเรือน เป็นผู้เก็บข้อมูลครัวเรือน หลังจากได้ข้อมูลแล้วจึงจัดเวทีวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาสาเหตุที่ชุมชนยากจน โดยดูความสัมพันธ์ของรายได้ รายจ่าย ปริมาณการผลิต การบริโภค และปัญหาต่าง ๆ ของชุมชน

การสร้างกระบวนการเรียนรู้ โดยการตรวจสอบวิเคราะห์ข้อมูล การถอดบทเรียน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชน

เวทีการจัดทำแผนระดับหมู่บ้าน ตำบล และการทำประชาพิจารณ์แผน

การวิเคราะห์ข้อมูลครัวเรือนทำให้ค้นพบสถานะรายได้ รายจ่าย หนี้สิน และปัญหาของชุมชนอันเป็นสาเหตุแห่งความยากจน นอกจากนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลทำให้ค้นพบศักยภาพชุมชนที่สามารถพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน นำไปสู่การเสนอแผนตามสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน

การบูรณาการแผน แผนข้อเสนอภาคประชาชนที่ผ่านการประชาพิจารณ์แล้ว จะนำไปสู่การเจรจากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ เพื่อนำแผนเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบรรจุในแผนประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนสำหรับทำโครงการตามข้อเสนอของแผนภาคประชาชน

3.3 ข้อมูลพื้นฐานด้านการบริหารราชการจังหวัดพิษณุโลก

จังหวัดพิษณุโลกเป็นจังหวัดหนึ่งที่อยู่ในเขตภาคเหนือตอนล่าง ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 377 กิโลเมตร โดยทางรถยนต์ มีเนื้อที่ 10,815.8 ตารางกิโลเมตร หรือ

6,759,909 ไร่ หรือ 6.37 ของพื้นที่ภาคเหนือ และร้อยละ 2.1 ของพื้นที่ทั้งประเทศ โดยมีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁴

ทิศเหนือ	มีอาณาเขตติดต่อกับอำเภอ น้ำปาด อำเภอพิชัย อำเภอทองแสนขัน จังหวัดอุตรดิตถ์ และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ทิศใต้	มีอาณาเขตติดต่อกับอำเภอเมือง อำเภอสามง่าม อำเภอวังทรายพูน อำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร
ทิศตะวันออก	มีอาณาเขตติดต่อกับอำเภอด่านซ้าย จังหวัดเลย และอำเภอเขาค้อ อำเภอวังโป่ง จังหวัดเพชรบูรณ์
ทิศตะวันตก	มีอาณาเขตติดต่อกับลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอคีรีมาศ อำเภอกงไกรลาศ จังหวัดสุโขทัย

3.3.1 องค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดภายในจังหวัดพิษณุโลก

การบริหารราชการส่วนกลาง มีส่วนราชการสังกัดส่วนกลางจัดตั้งสำนักงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดทั้งหมด 120 หน่วยงาน

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย

ระดับจังหวัด มีส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวน 33 หน่วยงาน

ระดับอำเภอ จังหวัดพิษณุโลกมี 9 อำเภอ 92 ตำบล 1,048 หมู่บ้าน

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 101 หน่วยงาน ประกอบด้วย 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 24 เทศบาล 76 องค์การบริหารส่วนตำบล

⁴ สำนักงานจังหวัดพิษณุโลก, “ข้อมูลจังหวัด,” http://www.phitsanulok.go.th/plk/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=61 (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559).

ตารางที่ 3.1 จำแนกหน่วยราชการในจังหวัดพิษณุโลก

หน่วยงาน	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค
สำนักนายกรัฐมนตรี		
สำนักงานประชาสัมพันธ์ เขต 4	✓	
สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดพิษณุโลก		✓
ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม		
สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดพิษณุโลก		✓
สำนักงานตำรวจภูธรภาค 6 พิษณุโลก	✓	
กองบังคับการสืบสวนสอบสวนตำรวจภูธร ภาค 6	✓	
ศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 6	✓	
สำนักงานตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก	✓	
กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว กองกำกับการ 3	✓	
กองกำกับการตำรวจทางหลวง 3 กองกำกับการ 5	✓	
กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 31	✓	
กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 3	✓	
กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดพิษณุโลก	✓	
กระทรวงการคลัง		
สำนักงานคลังเขต 6	✓	
สำนักงานคลังจังหวัดพิษณุโลก		✓
สำนักงานสรรพากรภาค 7	✓	
สำนักงานสรรพากรพื้นที่พิษณุโลก	✓	
สำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 6	✓	
สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่พิษณุโลก	✓	
สำนักงานธนารักษ์พื้นที่พิษณุโลก	✓	
กระทรวงการต่างประเทศ		
สำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราว จังหวัดพิษณุโลก	✓	
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา		
สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดพิษณุโลก		✓
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์		

หน่วยงาน	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค
สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด พิษณุโลก		✓
ศูนย์พัฒนาสังคมหน่วยที่ 36 จังหวัดพิษณุโลก	✓	
นิคมสร้างตนเองทุ่งसान	✓	
สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งศรีสุต (วังทอง)	✓	
นิคมสร้างตนเองบางระกำ	✓	
สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านสองแคว จังหวัด พิษณุโลก	✓	
กระทรวงกลาโหม		
ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพภาคที่ 3	✓	
หน่วยบัญชาการช่วยรบที่ 3	✓	
กองบิน 46	✓	
จังหวัดทหารบกพิษณุโลก	✓	
สัสดีจังหวัดพิษณุโลก	✓	
โรงพยาบาลค่ายสมเด็จพระนเรศวรมหาราช	✓	
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดพิษณุโลก		✓
สำนักงานเกษตรจังหวัดพิษณุโลก		✓
สำนักงานสหกรณ์จังหวัดพิษณุโลก		✓
สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดพิษณุโลก		✓
ศูนย์วิจัยข้าวพิษณุโลก	✓	
สำนักงานวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 2	✓	
สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดพิษณุโลก (พิษณุโลก)	✓	
สำนักงานชลประทานที่ 3 (พิษณุโลก)	✓	
โครงการชลประทานพิษณุโลก	✓	
โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา พลายชุมพล	✓	
โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา เขื่อนนเรศวร	✓	
สำนักงานศูนย์อหุทวิทยาที่ 2 จังหวัดพิษณุโลก	✓	
สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ที่ 6 จังหวัดพิษณุโลก	✓	

หน่วยงาน	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค
สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์พิษณุโลก	✓	
ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด จังหวัดพิษณุโลก	✓	
สำนักงานประมงจังหวัดพิษณุโลก		✓
สำนักงานปศุสัตว์เขต 6	✓	
สำนักสุขศาสตร์สัตว์และสุขอนามัยที่ 6	✓	
สถานีวิจัยทดสอบพันธุ์สัตว์พิษณุโลก	✓	
ศูนย์วิจัยการผสมเทียมและเทคโนโลยีชีวภาพพิษณุโลก	✓	
ศูนย์วิจัยและพัฒนาการสัตวแพทย์ภาคเหนือตอนล่าง	✓	
ด่านกักสัตว์พิษณุโลก	✓	
สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต 8 (พิษณุโลก)	✓	
สถานีพัฒนาที่ดินพิษณุโลก	✓	
ศูนย์บริหารศัตรูพืชจังหวัดพิษณุโลก	✓	
ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเกษตร (ฝักร) จังหวัดพิษณุโลก	✓	
ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเกษตร (พันธุ์พืชเพาะเลี้ยง) จังหวัดพิษณุโลก	✓	
ศูนย์ส่งเสริมวิศวกรรมเกษตรที่ 2 จังหวัดพิษณุโลก	✓	
ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการสหกรณ์ที่ 11	✓	
ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการสหกรณ์ที่ 12	✓	
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เขต 2	✓	
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดพิษณุโลก		✓
กระทรวงคมนาคม		
สำนักทางหลวงที่ 4	✓	
แขวงทางทางพิษณุโลก	✓	
สำนักงานบำรุงทางพิษณุโลกที่ 2	✓	
สำนักงานขนส่งจังหวัดพิษณุโลก		✓
ท่าอากาศยานพิษณุโลก	✓	
สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดพิษณุโลก	✓	
สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 1 สาขาพิษณุโลก	✓	

หน่วยงาน	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		
สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด พิษณุโลก		✓
สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 3 จังหวัดพิษณุโลก	✓	
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 4 สาขาพิษณุโลก	✓	
สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 11 จังหวัดพิษณุโลก	✓	
สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 9 จังหวัดพิษณุโลก	✓	
กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม		
สำนักงานสถิติจังหวัดพิษณุโลก		✓
สถานีอุตุนิยมวิทยาจังหวัดพิษณุโลก	✓	
กระทรวงพลังงาน		
สำนักวิชาการพลังงาน ภาค 9	✓	
สำนักงานพลังงานจังหวัดพิษณุโลก		✓
สำนักงานธุรกิจพลังงาน พื้นที่ 9	✓	
สำนักงานพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานพื้นที่ 9	✓	
กระทรวงพาณิชย์		
สำนักงานพาณิชย์จังหวัดพิษณุโลก		✓
สำนักงานการค้าภายในจังหวัดพิษณุโลก	✓	
สำนักงานสาขาชั่งตวงวัด เขต 1-4 พิษณุโลก	✓	
สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดพิษณุโลก	✓	
กระทรวงมหาดไทย		
สำนักงานจังหวัดพิษณุโลก		✓
ที่ทำการปกครองจังหวัด/ที่ทำการปกครองอำเภอ		✓
ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเขต 8 (พิษณุโลก)	✓	
ศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขต 6 (พิษณุโลก)	✓	
ศูนย์ศึกษาและพัฒนาชุมชนจังหวัดพิษณุโลก	✓	
สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดพิษณุโลก		✓

หน่วยงาน	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค
สำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก		✓
ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 9	✓	
สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพิษณุโลก		✓
สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิษณุโลก		✓
สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดพิษณุโลก		✓
กระทรวงยุติธรรม		
สำนักงานยุติธรรมจังหวัดพิษณุโลก	✓	
สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ 6 (พิษณุโลก)	✓	
สำนักงานบังคับคดีจังหวัดพิษณุโลก		✓
สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดพิษณุโลก		✓
เรือนจำจังหวัดพิษณุโลก		✓
สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดพิษณุโลก	✓	
สำนักงานคุมประพฤติภาค 6 (พิษณุโลก)	✓	
สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดพิษณุโลก	✓	
เรือนจำจังหวัดพิษณุโลก	✓	
เรือนจำกลางพิษณุโลก	✓	
ทัณฑสถานหญิงพิษณุโลก	✓	
สำนักงานอัยการ ภาค 6	✓	
สำนักงานอัยการจังหวัดพิษณุโลก	✓	
สำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัดพิษณุโลก	✓	
สำนักงานอัยการคดีศาลแขวง	✓	
กระทรวงแรงงาน		
สำนักงานแรงงานจังหวัดพิษณุโลก		✓
สำนักงานจัดหางานจังหวัดพิษณุโลก		✓
สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดพิษณุโลก		✓
สำนักงานประกันสังคมจังหวัดพิษณุโลก		✓
สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ภาค 9 พิษณุโลก	✓	
กระทรวงวัฒนธรรม		
สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดพิษณุโลก		✓

หน่วยงาน	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค
กระทรวงศึกษาธิการ		
สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 2	✓	
สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตาม อัธยาศัยจังหวัดพิษณุโลก	✓	
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 1	✓	
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 2	✓	
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3	✓	
ศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา 7	✓	
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39	✓	
มหาวิทยาลัยนเรศวร	✓	
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เขตพื้นที่พิษณุโลก	✓	
มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม	✓	
วิทยาเทคนิคพิษณุโลก	✓	
วิทยาลัยอาชีวศึกษาพิษณุโลก	✓	
วิทยาลัยสารพัดช่างพิษณุโลก	✓	
วิทยาลัยพัฒนศึกษการบึงพระพิษณุโลก	✓	
วิทยาลัยเทคนิคสองแคว	✓	
วิทยาลัยการอาชีพนครไทย	✓	
กระทรวงสาธารณสุข		
สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิษณุโลก		✓
สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 9	✓	
ศูนย์อนามัยที่ 9	✓	
สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เขต 2	✓	
ศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์	✓	
วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี พุทธชินราช	✓	
วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร	✓	
โรงพยาบาลพุทธชินราช	✓	
โรงพยาบาลเนินมะปราง	✓	
โรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราช นครไทย	✓	

หน่วยงาน	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค
กระทรวงอุตสาหกรรม		
สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลก		✓
ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรม ภาคที่ 2	✓	
สำนักงานอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เขต 5 พิษณุโลก	✓	
หน่วยงานอิสระ		
สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 10	✓	
สำนักงานศาลปกครองในภูมิภาค 7	✓	
สำนักงานอธิบดีผู้พิพากษา ภาค 6	✓	
ศาลจังหวัดพิษณุโลก	✓	
ศาลแขวงพิษณุโลก	✓	
ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดพิษณุโลก	✓	

ที่มา: ทำเนียบส่วนราชการ, สำนักงานจังหวัดพิษณุโลก

ตารางที่ 3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเขตท้องที่ในจังหวัดพิษณุโลก

➤ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก

หน่วยปกครอง	จำนวน	หน่วยปกครอง	จำนวน
อำเภอเมืองพิษณุโลก		อำเภอนครไทย	
เทศบาล	6	เทศบาล	2
อบต.	14	อบต.	9
ตำบล	19	ตำบล	11
หมู่บ้าน	173	หมู่บ้าน	145
อำเภอเนินมะปราง		อำเภอชาติตระการ	
เทศบาล	3	เทศบาล	1
อบต.	5	อบต.	6
ตำบล	7	ตำบล	6
หมู่บ้าน	77	หมู่บ้าน	72
อำเภอบางระกำ		อำเภอบางกระทุ่ม	
เทศบาล	5	เทศบาล	4
อบต.	8	อบต.	5
ตำบล	11	ตำบล	9
หมู่บ้าน	142	หมู่บ้าน	87
อำเภอพรหมพิราม		อำเภอวัดโบสถ์	
เทศบาล	2	เทศบาล	1
อบต.	12	อบต.	6
ตำบล	12	ตำบล	6
หมู่บ้าน	123	หมู่บ้าน	61
อำเภอวังทอง		รวมทั้งหมด	
เทศบาล	1	เทศบาล	24
อบต.	11	อบต.	76
ตำบล	11	ตำบล	92
หมู่บ้าน	168	หมู่บ้าน	1,048

ที่มา: เขตพื้นที่การปกครอง, ที่ทำการปกครองจังหวัดพิษณุโลก

ตารางที่ 3.3 จำนวนองค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดพิษณุโลก

อำเภอ	จำนวนองค์กรชุมชน
เมืองพิษณุโลก	170
นครไทย	398
ชาติตระการ	103
เนินมะปราง	156
บางระกำ	260
บางกระทุ่ม	30
วัดโบสถ์	222
พรหมพิราม	132
วังทอง	92
รวมทั้งหมด	1,563

ที่มา: จำนวนองค์กรชุมชนที่จดทะเบียน (กลุ่ม) จำแนกรายอำเภอ, สภาองค์กรชุมชน

ตารางข้อมูลข้างต้น เป็นข้อมูลโดยสังเขปที่แสดงให้เห็นถึงสถานะการบริหารราชการภายในจังหวัดพิษณุโลก ที่ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก

3.3.2 สภาพการณ์เบื้องต้นของปัญหาและข้อจำกัดที่ปรากฏจากการบริหารงานสาธารณะและการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่

สะท้อนให้เห็นได้จากประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานสาธารณะและการขับเคลื่อนนโยบายในจังหวัดพิษณุโลก อันเป็นผลมาจากประเด็นปัญหาและข้อจำกัดของระบบราชการและการบริหารงานภาครัฐในมิติด้านต่าง ๆ ดังนี้

มิติด้านโครงสร้าง หน่วยงานราชการมีลักษณะการทำงานที่เป็นทางการ มีการสั่งการหลายระดับและต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติงาน ทำให้การเข้าถึงหน่วยงานราชการของประชาชนเพื่อติดต่อประสานงานมีความล่าช้า

มิติด้านกฎ ระเบียบปฏิบัติทางราชการ การมีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการจำนวนมากและซับซ้อน ทำให้ข้าราชการระดับปฏิบัติการมีการทำงานในลักษณะยึดกฎหมายเป็นตัวตั้งแล้วปรับกรณีปัญหาให้เข้ากับกฎหมาย จึงส่งผลให้การแก้ไขปัญหาไม่สามารถดำเนินงานสำเร็จลุล่วงได้

มิติด้านนโยบาย การมีโครงการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของปัญหาในพื้นที่ ทำให้การจัดบริการสาธารณสุขของภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนในการผลักดันนโยบาย แต่กระนั้นก็ตาม การตัดสินใจก็ยังมาจากส่วนบนเป็นสำคัญ จึงส่งผลให้การจัดบริการสาธารณสุขของภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังพบว่า การปรับเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้การดำเนินโครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดไม่มีความต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ การบูรณาการก็ยุติลงด้วยเช่นกัน

มิติด้านทรัพยากรต่าง ๆ การรวบรวมทรัพยากรโดยเฉพาะทางด้านบุคลากรและงบประมาณ พบว่า ยังไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างสอดคล้องกับการดำเนินงานเช่น ด้านการเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่าให้ความสำคัญกับปัญหาของเกษตรกรในพื้นที่มากน้อยเพียงใด ที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานราชการยังไม่มีปรับตัวในเรื่องนี้เท่าที่ควร เห็นได้จากยังไม่มีการจัดเจ้าหน้าที่เพื่อเข้าไปช่วยเหลือ ดำเนินการให้ทันท่วงทีและสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ในขณะเดียวกันก็ไม่มี การตั้งงบประมาณที่คำนึงถึงกลุ่มเกษตรกรด้วย การเกลี้ยงบประมาณจากส่วนของภารกิจหลักของหน่วยงานมาใช้จึงทำได้จำกัด

ภายใต้สภาพปัญหาและข้อจำกัดเหล่านี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับตัวของภาครัฐในการแสดงบทบาทการบริหารหารงานสาธารณสุขและการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่ ในเชิงความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม บนฐานของการจัดบริการสาธารณสุขที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

บทที่ 4

ผลการศึกษาและอภิปรายผล

จากการสำรวจและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐไทย กรณีศึกษาโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก ทั้งจากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกตามกรอบแนวคิดและประเด็นในการศึกษาที่กำหนดไว้ ในบทนี้เป็นการนำเสนอผลที่ได้จากการศึกษา โดยมีหัวข้อตามประเด็นดังต่อไปนี้

4.1 ภูมิหลัง

4.2 กระบวนการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจน

4.2.1 ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง

4.2.2 กลไกการสร้างความร่วมมือ

4.2.3 กิจกรรมในการขับเคลื่อนการสร้างความร่วมมือ

4.2.4 ผลลัพธ์จากความร่วมมือ

4.3 การอภิปรายผลการศึกษา

4.3.1 รูปแบบการดำเนินงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจน

4.3.2 การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา

ความยากจน

ทั้งนี้รายละเอียดของแต่ละประเด็น มีดังต่อไปนี้

4.1 ภูมิหลัง

ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาที่ภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ได้ตระหนักและพยายามที่จะแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในหลากหลายรูปแบบ ดังจะเห็นได้ว่าภาครัฐจะให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยจัดเป็นหนึ่งในวาระแห่งชาติ มีการจดทะเบียนปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งมีการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน ทุ่มเทงบประมาณเป็นจำนวนมหาศาลผ่านโครงการต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือประชาชน เช่น โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการ

กระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม โครงการธนาคารประชาชน โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นต้น

จากนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลให้มีเงินจำนวนมากไหลเข้าสู่หมู่บ้านและตำบลโดยตรง และรวดเร็ว แต่ทว่าโครงการเหล่านั้นมีแต่เม็ดเงินที่ไหลมายังพื้นที่เพื่อรองรับนโยบายในระยะสั้น ๆ ไม่มีความยั่งยืน และไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของคนในชุมชน เพราะในแต่ละพื้นที่มีปัญหาที่แตกต่างกันไป รวมถึงโครงการเหล่านั้นขาดหัวใจหลักในการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วยตัวของพวกเขาเองอย่างยั่งยืนที่แท้จริง แม้ว่าที่ผ่านมาภาครัฐจะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ก็เห็นได้ว่ามีปัญหาและอุปสรรคจำนวนมากที่ทำให้การดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนนั้นไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และเข้ามาดำเนินการค้นคว้าวิจัยเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งทางสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยมีแนวความคิดว่า การที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนในสังคมได้นั้น จำเป็นที่จะต้องให้กลไกในพื้นที่เป็นตัวขับเคลื่อนการสร้างการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่เอง โดยใช้การวิจัยเป็นเครื่องมือสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่หนึ่ง ๆ จำเป็นที่จะต้องเริ่มต้น ณ ต้นตอของปัญหาที่เป็นเหตุแห่งการนำมาซึ่งความยากจน โดยให้คนในชุมชนเป็นคนทำการวิจัยด้วยตนเอง เพื่อมุ่งตอบโจทย์และสามารถแก้ไขปัญหาได้จริงตามสภาพการณ์ของปัญหาในพื้นที่

จากแนวคิดดังกล่าวสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยได้ริเริ่ม “โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก” โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพิ่มรายได้ให้เกษตรกร แก้ปัญหาเฉพาะเรื่องที่น่ามาซึ่งความยากจน ให้ผู้คนที่อยู่กับปัญหาเป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้ สร้างความรู้ และใช้ความรู้ที่สร้างในแต่ละวงจรเพิ่มขีดความสามารถให้กับตนเอง ชุมชน ท้องถิ่น และเพื่อสามารถให้ชาวบ้านดำเนินการผลักดันประเด็นปัญหาและความต้องการของเขาได้ตรงจุด ปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง อันนำมาซึ่งการหาวิธีจัดการหรือแก้ไขปัญหาในพื้นที่ตนเองได้อย่างยั่งยืน

ลักษณะการดำเนินงานในช่วงเริ่มต้นโครงการนั้น ตัวแสดงหลักที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนกิจกรรมของโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนจังหวัดพิษณุโลก คือ ภาคประชาชนซึ่งก็คือคนในชุมชน ขณะที่กลไกการวิจัยเป็นเครื่องมือสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน คนในชุมชนมีบทบาทอย่างเต็มที่ในการริเริ่ม ตัดสินใจและดำเนินการด้านต่าง ๆ โดยมีภาควิชาการจากภายนอกพื้นที่ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย) มีบทบาทสนับสนุน เสนอแนะและให้คำปรึกษา โดยการดำเนินการในทุกขั้นตอนต้องการเน้นให้ความรู้แก่คนในชุมชน ร่วมมือกันในการทำการศึกษาร่วมกันเก็บข้อมูลและใช้ข้อมูลเป็นฐานในการเรียนรู้เพื่อให้เกิดความเข้าใจปัญหาและอุปสรรคไปพร้อม ๆ กัน

โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนได้เริ่มดำเนินการระหว่าง ปี พ.ศ. 2550-2553 ครอบคลุมพื้นที่ 22 ตำบล ใน 6 อำเภอ¹

การดำเนินโครงการระยะที่ 1 (พ.ศ. 2550-2551) มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ ประการแรก เพื่อจัดทำแผนชีวิตและข้อเสนอจากภาคประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและสุขภาวะ ระดับหมู่บ้านและระดับตำบลในพื้นที่นำร่อง ประการที่สอง เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการการแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและสุขภาวะในพื้นที่จังหวัดระหว่างภาคประชาชน หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาควิชาการ

การดำเนินโครงการระยะที่ 2 (พ.ศ. 2552-2553) มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อสร้างเสริมตำบลเข้มแข็งตัวอย่าง ประการที่สอง เพื่อสร้างเสริมและยกระดับความร่วมมือในการพัฒนาและจัดการชุมชนท้องถิ่น ตำบล ระหว่างประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการ สถาบันวิชาการในท้องถิ่น ประการสุดท้าย เพื่อสร้างเสริมและยกระดับการเรียนรู้ในการแก้ทุกข์ สร้างสุข ของผู้คนในตำบล ระหว่างตำบล และระหว่างกลุ่มองค์กรภาคีที่เกี่ยวข้องในจังหวัด

จากวัตถุประสงค์ข้างต้นจะเห็นว่า โครงการดังกล่าวมุ่งเน้นความสำคัญของกระบวนการจัดทำแผนชุมชนและส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการการแก้ไขปัญหาความยากจนระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งส่งสัญญาณไปทางภาครัฐให้ตระหนักถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐในการบริหารกิจการบ้านเมืองในพื้นที่ระดับจังหวัด โดยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเชิงพื้นที่ให้เป็นการพัฒนาที่มาจากกรณีริเริ่มของชุมชนฐานรากอย่างแท้จริง และภายหลังจากที่ได้ดำเนินโครงการจนประสบความสำเร็จในช่วงแรกแล้ว จึงได้มีการประสานงานกับภาคีให้เข้ามาสนับสนุนการขับเคลื่อนงานในบางภารกิจที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวให้เห็นในส่วนของการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจนต่อไป

¹ ประกอบด้วย 1) อำเภอนครไทย ทุกตำบล 2) อำเภอพรหมพิราม ได้แก่ ตำบลวงษ์ช้าง ตำบลหนองแถม ตำบลหอกกลอง 3) อำเภอบางระกำ ได้แก่ ตำบลวังอิทก ตำบลท่านางงาม ตำบลบ่อทอง 4) อำเภอวังทอง ได้แก่ ตำบลวังนกแอ่น ตำบลวังทอง 5) อำเภอเมือง ได้แก่ ตำบลบ้านป่า ตำบลดอนทอง 6) อำเภอชาติตระการ ได้แก่ ตำบลชาติตระการ

4.2 กระบวนการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจน

สำนักงานกองทุนการสนับสนุนการวิจัยได้ร่วมกับหน่วยงานและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องตั้งที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 แปลงกรอบยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนไปสู่การปฏิบัติ โดยจัดทำโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเพื่อรวมพลังของทุกภาคส่วนให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน โดยให้ชุมชนมีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนา จึงเกิดโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนนี้ขึ้นมา โดยสำนักงานกองทุนการสนับสนุนการวิจัยได้มีบทบาทเข้าไปร่วมทำกิจกรรมกับกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ นับตั้งแต่การสนับสนุนงบประมาณ ไปจนถึงการร่วมขับเคลื่อนโครงการตลอดระยะการดำเนินงาน

การดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในจังหวัดพิษณุโลก เริ่มต้นจากการแสดงบทบาทของสำนักงานกองทุนการสนับสนุนการวิจัยในการจัดประชุมระหว่างแกนนำโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนกับผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยงานราชการในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2550 ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งเป็นการนำเสนอโครงการและชี้แจงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรู้ถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ พื้นที่เป้าหมาย รวมทั้งองค์กรผู้ดำเนินการ การประชุมร่วมระหว่างสำนักงานกองทุนการสนับสนุนการวิจัย ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการในจังหวัด และองค์กรชุมชนในพื้นที่เป้าหมายอย่างเป็นทางการนี้ เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญต่อการสร้างความเห็นพ้องกันในเป้าหมายของโครงการ ดังคำบอกเล่าของสุวรรณ เมืองพระฝาง นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลนาบัว และเป็นแกนนำในการขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ความว่า “สกว.จัดให้มีการประชุมร่วมกันกับผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานบนศาลากลาง เพื่อให้รับรู้ว่าจะทำอะไร มีพื้นที่และองค์กรไหนเป็นผู้ดำเนินการ จึงเป็นเหมือนตราประทับรับรองให้กลุ่มและองค์กรในการประสานกับหน่วยงานที่มีงบประมาณแต่ขาดคนร่วมงาน”²

การดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก ในพื้นที่นำร่องนั้น อาจแบ่งกระบวนการสร้างความร่วมมือในการดำเนินงานได้เป็น 2 ช่วง คือ ในช่วงเริ่มต้นโครงการจะมุ่งเน้นการประชุมเครือข่ายภาคีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาตำบลเข้มแข็ง สร้างกลไกความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาความยากจน ทั้งกลไกความร่วมมือในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ

² สุวรรณ เมืองพระฝาง, หัวหน้าโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก และนักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลนาบัว อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก, 21 พฤษภาคม 2556.

และระดับตำบล เสริมสร้างความรู้การจัดการจัดทำแผนชุมชน สัมมนาแลกเปลี่ยนการจัดการจัดทำแผนชุมชน และการจัดเวทีสร้างความเข้าใจในการจัดทำแผนชุมชนระดับตำบล

สำหรับช่วงภายหลังจากที่มีข้อมูลเป็นที่ประจักษ์ การดำเนินโครงการมุ่งเน้นกิจกรรมการจัดเวทีสร้างเครือข่ายต่อยอดจากบัญชีครัวเรือนในเชิงประเด็น ได้แก่ การจัดการน้ำ การแก้ไข ปัญหาที่ดิน และการจัดการอาชีพหลักที่เกี่ยวกับการลดต้นทุนในการผลิตข้าวโพด การสร้างเสริม และยกระดับความร่วมมือในการพัฒนาและจัดการชุมชนท้องถิ่นตำบล ระหว่างประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการ และสถาบันวิชาการ รวมถึงการสร้างเสริมและยกระดับ กระบวนการเรียนรู้ในการ “แก้ทุกข์-สร้างสุข” ของผู้คนในตำบล ระหว่างตำบล และระหว่างกลุ่ม องค์กรภาคีที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด

ทั้งนี้ กระบวนการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจนนั้น มีการจัดโครงสร้างการจัดการความร่วมมือในพื้นที่ การกำหนดกิจกรรมของความร่วมมือเพื่อให้เกิด การดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และการระดมทรัพยากรเข้าสู่กิจกรรมการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยจะกล่าวไว้ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

4.2.1 ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ในจังหวัดพิษณุโลก มีการแบ่งบทบาทหน้าที่การทำงานของภาคีที่เข้ามาร่วมตามลักษณะงานเฉพาะของภาคีนั้น ๆ ประกอบด้วยภาคีความร่วมมือในภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดและภาคีจากภายนอกพื้นที่ ดังนี้

4.2.1.1 ตัวแสดงภายในพื้นที่

1) **ภาคประชาชน** ประชากรกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ซึ่งก็คือเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งสิ้นจำนวน 22 ตำบล ใน 6 อำเภอ เกษตรกรในพื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการส่วนมากจะประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยเฉพาะ การปลูกข้าวโพด ทั้งนี้ ภาคประชาชนเข้ามาร่วมมือในลักษณะของการรับการถ่ายทอดความรู้ และ เป็นผู้ปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การจัดเก็บบัญชีครัวเรือน การทำแผนชุมชน การทำแผนที่ทำมือ การจัดการน้ำ การแก้ไขปัญหาที่ดิน และการจัดการอาชีพหลักที่เกี่ยวกับการลดต้นทุนในการผลิต ข้าวโพด

2) **องค์กรชุมชน** ประกอบด้วย แกนนำชุมชน เช่น ประธานกลุ่ม ชมรม เครือข่าย ผู้นำชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สารวัตรกำนัน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการหมู่บ้าน อาสาสมัครสาธารณสุข อาสาพัฒนาสังคม ประชาชนชุมชนและนักพัฒนาเอกชน ซึ่งผ่านการทำงานด้านพัฒนาชุมชนและมีประสบการณ์ในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับหน่วยงานทั้งใน ระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด เป็นผู้ที่มีบทบาทในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในชุมชนเป็นอย่างดี

มาก ส่งเสริมบทบาทประชากรและเรียกร้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อสร้าง การเรียนรู้และนวัตกรรมในเชิงสาธารณะให้สังคมกว้างได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่

- ชมรมคนรักถิ่น ตำบลนาบัว อำเภอนครไทย จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2542 โดยการรวมกลุ่มกันของผู้นำชุมชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน เครือข่ายกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มอาชีพ การก่อตั้งชมรมคนรักถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเครือข่ายการแก้ไขปัญหา ร่วมกันในรูปคณะกรรมการระดับหมู่บ้านและระดับตำบล เนื่องจากในหมู่บ้านต่าง ๆ ประสบปัญหา คล้าย ๆ กัน คือ ปัญหาเรื่องน้ำไม่เพียงพอ ปัญหาที่ดิน และปัญหาอาชีพการเกษตรที่ใช้ต้นทุนการผลิตสูง แต่ผลผลิตต่ำ ส่งผลให้รายได้น้อยและมีภาระหนี้สิน ชมรมคนรักถิ่นเข้ามาร่วมในลักษณะ การสร้างเครือข่ายประสานความร่วมมือผู้นำชุมชนและแกนนำกลุ่มหรือองค์กรชุมชนจากแต่ละ หมู่บ้านเข้ามาร่วมมือกัน

- เครือข่ายหมออนามัย เป็นกลุ่มบุคลากรสาธารณสุขระดับปฐมภูมิ ที่ครอบคลุมพื้นที่ทุกตำบล มีบทบาทสำคัญอย่างสูงต่อการพัฒนาระบบสุขภาพชุมชนและเสริมสร้าง ให้ชุมชนเข้มแข็ง เครือข่ายหมออนามัยเข้ามาร่วมในลักษณะการเป็นภาคีเครือข่ายในการสร้าง กระบวนการเรียนรู้ การจัดการการแก้ไขปัญหา และบูรณาการความร่วมมือกับองค์กรชุมชนในพื้นที่ เช่น ในพื้นที่ตำบลนาบัว อำเภอนครไทย จะพบว่านางสุวรรณมา เมืองพระฝาง เป็นผู้ที่มิบทบาทในการ สร้างความเปลี่ยนแปลงในชุมชนเป็นอย่างมาก ทั้งการจัดการการแก้ไขปัญหาในชุมชน และหนุนเสริม ความรู้ ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอกให้คนในชุมชน

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง การพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นการ สร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการร่วมคิด ร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมดำเนินการ ส่งเสริมความเข้มแข็ง ของชุมชนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้าน การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจะสมบูรณ์ได้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของชุมชนในพื้นที่ให้ เกิดความตระหนักร่วมกันในการแก้ไขปัญหาและความเข้าใจในแนวทางแก้ไขปัญหากันอย่างจริงจัง

ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจที่เกี่ยวข้องด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนด้านการบริหารจัดการและสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจ ของหน่วยงาน ราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละพื้นที่จึงมีส่วนสำคัญในฐานะภาคีหนุนเสริมการทำงานในระดับตำบล เป็นกลไกหนุนเสริมศักยภาพของชุมชน โดยเฉพาะด้านการอำนวยความสะดวกการดำเนินงานให้แก่ภาคประชาชน เช่น การให้ใช้สถานที่ในการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ และเรียนรู้การทำงานซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอ การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ เครื่องใช้สำนักงานในการสำรวจข้อมูลหมู่บ้านและตำบล สนับสนุนบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลในโปรแกรมบัญชีครัวเรือน รวมทั้งการเข้าร่วมจัดทำแผนชุมชน สนับสนุนงบประมาณการจัดเวทีสร้างความเข้าใจในการจัดทำแผนชุมชน และเวทีการสรุปวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

4) โรงเรียน โรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม มีฐานะเป็นสถาบันและเป็นองค์กรทางสังคม บทบาทหน้าที่ที่สำคัญคือเตรียมเด็กหรือเยาวชนให้เป็นผู้ใหญ่ที่ดี สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข ซึ่งบทบาทของโรงเรียนจะมีลักษณะคล้าย ๆ กับสถาบันครอบครัวด้วยเหตุนี้จึงทำให้โรงเรียนมีภารกิจหรือหน้าที่ที่ต้องทำเพิ่มมากขึ้น เช่น สนองความต้องการของสังคมคือ ฝึกคนให้มีความรับผิดชอบในหน้าที่ของตน ส่งเสริมให้บุคคลรู้จักสร้างความเจริญให้กับตนเอง ใฝ่หาความรู้ มีความกระตือรือร้น มีศีลธรรม รู้จักการยับยั้งชั่งใจ นอกจากนี้ ยังต้องทำหน้าที่ในการปรับปรุงและสร้างความเจริญให้กับชุมชน เพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีให้แก่เด็ก ในขณะที่เดียวกันยังเป็นการช่วยยกระดับของชุมชนให้สูงขึ้นอีกด้วย

โรงเรียนจึงนับได้ว่าเป็นภาคีความร่วมมือที่มีบทบาทในการกระตุ้นให้ระดับครัวเรือนมีการจัดเก็บบัญชีครัวเรือนอีกทางหนึ่ง จากการร่วมดำเนินการร่วมกับโรงเรียน พบว่าเด็กสามารถทำให้ครอบครัวมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทิศทางที่ดีขึ้นเป็นอย่างมาก เช่น ครอบครัวเด็กที่มีรายจ่ายค่าเหล้า เด็กจะบอกพ่อแม่ให้ดื่มน้อยลงเพราะอายุเพื่อน เป็นต้น ทั้งนี้มีการดำเนินการในโรงเรียน 5 โรงเรียน คือ โรงเรียนบ้านป่ารวก (ตำบลบ่อโพธิ์) โรงเรียนบ้านน้ำพริก โรงเรียนบ้านกมม่วง โรงเรียนบ้านยางไกลน (ตำบลยางไกลน) โรงเรียนกัลยาณีวัฒนา 1 (ตำบลนาบัว) เป็นการดำเนินการร่วมกับกิจกรรมสหกรณ์โรงเรียน โดยให้นักเรียนจัดทำบัญชีครัวเรือนชื่อสมุดบันทึกบัญชีต้นกล้าเศรษฐกิจพอเพียง ครบ 1 สัปดาห์นำมาสรุปลงบัญชีครัวเรือนของสหกรณ์ มุ่งเน้นให้เด็กรู้จักตนเอง ใช้เงินเป็น ฝึกให้เด็กได้เรียนรู้การลดรายจ่ายและมีเงินเหลือออม

4.2.1.2 ตัวแสดงภายนอกพื้นที่

1) ภาควิชาการ นักวิชาการซึ่งถือเป็นกลุ่มพลังนอกชุมชนอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่านักพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม ในฐานะเป็นผู้ผลิตชุดความรู้ เทคนิควิธีการ และเปิดพื้นที่ให้ชุมชนได้มีที่ยืนในโลกวิชาการมากขึ้น โดยนักวิชาการที่มีบทบาทในโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก มีดังนี้

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) หรือ The Thailand Research Fund (TRF) เป็นองค์กรขนาดเล็กของรัฐ ภายใต้กำกับของสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีใช้ระบบราชการเป็นกลไกควบคุมองค์กร ทำหน้าที่สนับสนุนการสร้างองค์ความรู้ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ โดยใช้การวิจัยเป็นกลไกสร้างฐานความรู้สำหรับการแก้ไขปัญหาให้แก่สังคม บทบาทหลักที่สำคัญคือ สร้างคน สร้างองค์ความรู้ ผ่านกระบวนการสนับสนุนทุนวิจัยและบริหารจัดการงานวิจัย โดยที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยไม่ได้เป็นผู้ทำวิจัยเอง

ในปี พ.ศ. 2548 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยได้มีโอกาสดำเนินโครงการวิจัยขนาดใหญ่เพื่อตอบคำถามเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในขณะนั้น ในเรื่องของการแก้ไขปัญหาความยากจน ภายใต้ชื่อ “โครงการนำร่องการบูรณาการการบริหารจัดการเชิงพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาความยากจน” นับเป็นครั้งแรกที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยได้มีโอกาสทำงานบนพื้นที่ขนาดใหญ่ระดับจังหวัดพร้อม ๆ กันถึง 12 จังหวัด และเป็นการทำงานร่วมกับภาคีภาครัฐนำโดยกระทรวงมหาดไทย ภาคประชาชนนำโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และภาควิชาการที่นำโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยมีเป้าหมายเพื่อออกแบบการขับเคลื่อนให้เกิดการบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งต่อมาสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยได้พัฒนาระบบการวิจัยเชิงพื้นที่ขึ้นในปี พ.ศ. 2550 และได้สนับสนุนงานบูรณาการจังหวัดอย่างต่อเนื่องโดยมีการขยายพื้นที่ออกเป็น 21 จังหวัด ทั้งนี้จังหวัดพิษณุโลกเป็นหนึ่งในจังหวัดที่มีการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนนี้ด้วย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยจึงมีบทบาทเข้าร่วมทำกิจกรรมกับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ในฐานะที่เป็นผู้ริเริ่มโครงการ สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน รวมถึงการร่วมขับเคลื่อนโครงการโดยเป็นหน่วยงานภาคีวิชาการส่วนกลางที่เชื่อมประสานกับภาคีอื่น ๆ ทั้งหน่วยงานราชการ องค์กรชุมชน นักพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่มาให้ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ที่สอดคล้องและเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาตามลักษณะสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดพิษณุโลก

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญระดับสูง นอกจากนี้ ยังมีภารกิจด้านการวิจัย ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านทุนสนับสนุนการวิจัย ด้านบริการทางวิชาการซึ่งเป็นการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ โดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นศูนย์กลางดำเนินการให้บริการวิชาการอย่างเป็นระบบ มีการฝึกอบรมถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีสู่สังคม ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ระดับนานาชาติ เป็นต้น ตลอดจนการค้นหาค้นคว้าความรู้และนำความรู้ที่ได้ไปถ่ายทอดในการเรียนการสอนและนำไปพัฒนาสังคม

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นหน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในการถ่ายทอดกระบวนการเรียนรู้ และเทคนิควิธีการในเรื่อง “ปุ๋ยสั่งตัด” ซึ่งมีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ที่สอดคล้องและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเด็นปัญหาการลดต้นทุนการผลิต มีการร่วมออกแบบเครื่องมือ ออกแบบกระบวนการทำงาน รวมถึงร่วมวิเคราะห์เพื่อการขับเคลื่อนและยกระดับการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการพัฒนาองค์ความรู้ ขณะเดียวกันการแก้ไขปัญหาราคาผลผลิตไม่สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตสูง ที่มุ่งเน้นเรื่องปุ๋ยสั่งตัดนี้ เป็นองค์ความรู้ที่เชื่อมโยง สอดรับกับลักษณะของปัญหาในพื้นที่ได้อย่างตรงประเด็น อันนำไปสู่การขับเคลื่อนการดำเนินงานต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

2) หน่วยจังหวัด จังหวัดพิษณุโลกเป็นหน่วยควบคุมการจัดการทั้งพื้นที่จังหวัด ดูแลภาพรวมของการบริหารจัดการกับปัญหาทั้งจังหวัดผ่านการกำกับดูแลประสานให้ความช่วยเหลือหน่วยงานระดับล่างในการปฏิบัติการในพื้นที่ ซึ่งจังหวัดจะเป็นศูนย์กลางการสั่งการและระดมทรัพยากรสำหรับการดำเนินการจัดการกับปัญหา ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในพื้นที่จังหวัด และมีงบประมาณพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการจัดการประเด็นเชิงพื้นที่ ส่งผลให้จังหวัดมีทรัพยากรในครอบครองประเภทเครื่องมือเทคนิคการปฏิบัติการ บุคลากร และงบประมาณจากการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ

จังหวัดจึงมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมประสานให้เกิดการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งการ อาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานราชการภายในจังหวัด ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการให้การสนับสนุนและร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ รวมถึงดูแลเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ และนำข้อมูลที่ได้จากการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนในเรื่องปุ๋ยสั่งตัดต่อยอดความสำเร็จ นำมาผวนวกลเป็นแผนยุทธศาสตร์จังหวัด

3) หน่วยอำเภอ ประกอบด้วย อำเภอนครไทย อำเภอพรหมพิราม อำเภอบางระกำ อำเภอวังทอง อำเภอเมือง อำเภอชาติตระการ เป็นหน่วยงานตัวแทนส่วนภูมิภาคในระดับพื้นที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่สำหรับการให้การดูแลประชาชนและทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือทางด้านทรัพยากรระหว่างหน่วยงานจังหวัดกับหน่วยงานท้องถิ่นให้สามารถเชื่อมโยงการปฏิสัมพันธ์ถึงกันได้ ทั้งนี้ นายอำเภอมิบทบาทสำคัญยิ่งในการสนับสนุนการทำงานในพื้นที่ สนับสนุนงบประมาณในการจัดทำแผนชุมชน และสถานที่ในการประชุมปรึกษาหารือ รวมถึงเป็นตัวกลางในการประสานงานกับแกนนำชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน อาสาสมัครสาธารณสุข ฯลฯ องค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดพิษณุโลก มีบทบาทหน้าที่บริหารงานพัฒนาชุมชนและการบริหารการพัฒนา สนับสนุนช่วยเหลือ ให้คำปรึกษาในการส่งเสริมศักยภาพของผู้นำชุมชน องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการชุมชน การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของชุมชน การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนในระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ทั้งในด้านวิชาการและการปฏิบัติงาน ประสานงานและปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำชุมชน อาสาสมัคร องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน จัดทำศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชุมชน จัดเก็บและหรือประสานการจัดเก็บข้อมูลเพื่อการพัฒนาชุมชน รวบรวมและทำแผนงาน/โครงการของอำเภอในส่วนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บริการองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในการบริหารและดำเนินงานเกี่ยวกับระบบข้อมูลและแผนงาน/โครงการ ทั้งนี้ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดพิษณุโลกเข้าร่วมในลักษณะการถ่ายทอดความรู้ในการจัดเก็บบัญชีครัวเรือน และมีบทบาทสำคัญในการจัดระบบข้อมูล การทบทวนและรับรองแผนชุมชน

5) สำนักงานชลประทานจังหวัดพิษณุโลก เป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร บริหารจัดการน้ำให้กับผู้ใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเสริมสร้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา และบริหารจัดการน้ำทุกระดับอย่างบูรณาการ ซึ่งสำนักงานชลประทานจังหวัดพิษณุโลกเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนงบประมาณในการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำ เช่น การวางท่อส่งน้ำตำบลนาบัว ตำบลเนินเพิ่ม และตำบลบ้านพร้าว

6) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีบทบาทภารกิจหลักในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 3 ประการ ดังนี้ ประการแรก ด้านงานจัดที่ดิน เป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยดำเนินการในที่ดิน 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชนในที่ดินของรัฐ ประการที่สอง ด้านงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นการดำเนินงานในส่วนที่ไม่เข้าซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมเส้นทางคมนาคมและแหล่งน้ำ เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ตามความจำเป็น และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร ประการที่สาม ด้านงานเพิ่มรายได้ เป็นการดำเนินงานปรับปรุง เปลี่ยนแปลงระบบการผลิตและโครงสร้างทางการเกษตร จัดตั้งสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน จัดหาสินเชื่อและปัจจัยการผลิต พัฒนาและส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรและนอกการเกษตร การให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการรักษาดูแลสุขภาพ ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในที่ดินสาธารณะ ที่ดินชุมชน และที่ดินที่จัดให้เกษตรกร โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ตามสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร นอกจากนี้

ยังมีบทบาทภารกิจเสริมที่ผู้บริหารมองว่าเป็นภารกิจที่สำคัญเช่นกัน³ นั่นคือการสนับสนุนในเรื่องเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพซึ่งในพระราชบัญญัติมีการกำหนดเกี่ยวกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีแหล่งเงินทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายสำหรับการทำเกษตรกรรม

การมีเป้าหมายที่เชื่อมโยงกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ จึงทำให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้ามาเป็นภาคีร่วมขับเคลื่อนการดำเนินโครงการส่งเสริมการเกษตรแนวใหม่ในพื้นที่ กล่าวคือ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาในชุมชน ทำให้เล็งเห็นประเด็นปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกร นำไปสู่การประสานความร่วมมือกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัด ซึ่งนับเป็นหน่วยราชการในพื้นที่หน่วยงานแรก ๆ ที่เข้ามามีบทบาทร่วมเป็นภาคีกับเครือข่ายเกษตรกรปยุตต์ โดยนำโครงการปยุตต์กำหนดเป็นโครงการของหน่วยงาน (โครงการส่งเสริมการเกษตรแนวใหม่) มีการจัดสรรงบประมาณฝึกอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกร โดยประสานขอความร่วมมืออาสาสมัครปยุตต์ให้ทำหน้าที่วิทยากร

4.2.2 กลไกการสร้างความร่วมมือ

การขับเคลื่อนการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เริ่มต้นจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยเข้าร่วมทำกิจกรรมกับพื้นที่ภายใต้การดำเนินโครงการในลักษณะวิจัย โดยดำเนินการผ่านกลไกการบริหารราชการระดับจังหวัด เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด สามารถบังคับบัญชาและสั่งการหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดได้โดยตรง ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นศูนย์กลางการสั่งการและระดมการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานทุกฝ่ายเพื่อระดมบุคลากรและทรัพยากรในพื้นที่

ในกรณีศึกษาการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีนโยบายสั่งการให้หน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ระดับจังหวัด เข้าร่วมรับฟังการชี้แจงในเป้าหมายของการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยให้หน่วยงานในระดับพื้นที่ร่วมสนับสนุนการปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนตามลักษณะของทรัพยากรที่ครอบครอง ซึ่งเป็นการระดมทรัพยากรเพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการปฏิบัติจริงในการขับเคลื่อนงาน หลังจากการพูดคุยระดับจังหวัดแล้ว ก็นำไปสู่การจัดกลไกการทำงานภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ประกอบด้วยคณะทำงานโครงการระดับจังหวัด คณะทำงานโครงการระดับอำเภอ คณะทำงานโครงการระดับตำบล วิทยากรกระบวนการ คณะทีมพี่เลี้ยงตำบล และอาสาสมัครในการจัดเก็บข้อมูล ซึ่งในแต่ละระดับได้กำหนดให้มีการประชุมเป็น

³ ประดิษฐ์ ใจรังษี, ผู้อำนวยการหัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์และการปฏิรูปที่ดิน, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 14 ตุลาคม 2556.

ประจำทุกเดือน เพื่อรับรู้ความเคลื่อนไหวในการดำเนินงาน นำเสนอประเด็นปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีการจัดประชุมรายงานความก้าวหน้าโครงการในรอบ 6 เดือน แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัดและสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย

- *คณะทำงานโครงการระดับจังหวัด* จำนวน 27 คน ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานราชการประจำจังหวัด ภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงเครือข่ายหมออนามัย ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเครือข่ายองค์กรชุมชน มีบทบาทหน้าที่หลัก คือ การควบคุมดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ การรับฟังปัญหา และเสนอแนะในการดำเนินงานโครงการจากผู้ที่เกี่ยวข้อง การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการ การสร้างความเข้าใจในการทำแผนชีวิตชุมชนระดับตำบล อำเภอ จังหวัด การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์งานของโครงการเพื่อให้บุคคลทั่วไปรับทราบ การอำนวยความสะดวกในด้าน การบริหารจัดการโครงการและการจัดประชุมประจำเดือนเพื่อรายงานความเคลื่อนไหวในการดำเนินงานในแต่ละตำบล และนำเสนอประเด็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ

- *คณะทำงานโครงการระดับอำเภอ* คณะทำงานอำเภอ ๆ ละ 7 คน อยู่ภายใต้บทบาทของนายอำเภอ มีบทบาทหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับอำเภอ และตำบล เป็นตัวแทนในการดูแลและอำนวยความสะดวกกับทีมคณะกรรมการตำบล ดำเนินการจัดประชุมพูดคุยแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการดำเนินงานในพื้นที่ทั้ง 22 ตำบล เป็นประจำทุกเดือน

- *คณะทำงานโครงการระดับตำบล* คณะทำงานระดับตำบล ๆ ละ 15 คน อยู่ภายใต้บทบาทของภาคประชาชน ประกอบด้วยตัวแทนแต่ละหมู่บ้านร่วมกันเป็นคณะทำงานในพื้นที่ โดยแบ่งหน้าที่รับผิดชอบ ได้แก่ ประธาน รองประธาน เลขานุการ เภรัญญิก และกรรมการ บทบาทหน้าที่คณะกรรมการตำบล ได้แก่ การชักจูงเครือข่ายและสร้างความตระหนักในการเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชนของตนเอง การจัดประชุมพูดคุยงานด้านพัฒนาชุมชนของตำบลในการจัดการปัญหาในระดับตำบล การเก็บรวบรวมแบบบันทึกรายรับรายจ่าย สรุปและวิเคราะห์ข้อมูลแบบบันทึกรายรับรายจ่าย ในการจัดการปัญหาความยากจน การจัดเวทีชุมชนระดับหมู่บ้านและตำบล การจัดเวทีสรุปประเด็นปัญหาพร้อมเพื่อหาแนวทางในการจัดการปัญหาความยากจน การรวบรวมข้อมูลในการจัดทำแผนชีวิตชุมชน ตลอดจนการจัดทำข้อมูลแผนชุมชนระดับตำบล

- *วิทยากรกระบวนการ* จำนวน 105 คน มีบทบาทหน้าที่ในการจัดหลักสูตรในการฝึกอบรมถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลบัญชีครัวเรือน การสรุปและวิเคราะห์ข้อมูล การจัดทำแผนชีวิตชุมชนและแผนแม่บทตำบล รวมถึงทำหน้าที่เป็นวิทยากรในการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้

- *คณะทีมพี่เลี้ยงตำบล* ประกอบด้วยสมาชิกเครือข่ายหมออนามัยในพื้นที่ บทบาทหน้าที่ของคณะทีมพี่เลี้ยงตำบล ได้แก่ การเตรียมความพร้อมในการฝึกคณะทำงานตำบลให้เป็นนักพัฒนาหรือเป็นวิทยากรกระบวนการได้เต็มรูปแบบ รวมถึงการเป็นพี่เลี้ยง ให้คำปรึกษา แนะนำ และประสานงานระหว่างคณะทำงานตำบลกับกลไกการทำงานโครงการในทุกระดับ

- *คณะอาสาสมัครในการจัดเก็บข้อมูล* ประกอบด้วยอาสาสมัครในพื้นที่ทั้ง 22 ตำบล มีบทบาทหน้าที่หลักคือ การรับแบบบันทึกข้อมูลบัญชีครัวเรือนและส่งมอบให้ครัวเรือนในหมู่บ้าน การชี้แจงการลงรายการในแบบบันทึก การติดตาม ให้คำปรึกษา ให้กำลังใจแก่ครัวเรือน การเก็บรวบรวมแบบบันทึกจากครัวเรือนและส่งมอบให้กับคณะกรรมการตำบล การรับแบบสรุปข้อมูลส่งคืน ครัวเรือน และช่วยวิเคราะห์ข้อมูลรวมของหมู่บ้าน

การขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปโดยมีภาคประชาชนเป็นแกนหลักในการดำเนินงานในพื้นที่ ซึ่งอาศัยบัญชีครัวเรือนและแผนชุมชนเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชน การคืนข้อมูลหรือการนำเสนอผลจากการรวบรวมข้อมูลในระดับชุมชนจึงนำไปสู่กระบวนการเรียนรู้ถึงปัญหาของแต่ละครัวเรือนร่วมกัน โดยดำเนินการภายใต้การจัดเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูลบัญชีครัวเรือน และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเรียนรู้ร่วมกันจากข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ ประกอบกับกระบวนการดำเนินงานได้มีการกำหนดให้มีการประชุมประจำเดือนระหว่างแกนนำผู้จัดเก็บข้อมูลบัญชีครัวเรือนในแต่ละหมู่บ้าน

การวิเคราะห์ข้อมูลระดับตำบล ดำเนินการโดยจัดเวทีพบปะพูดคุยระดับตำบล โดยมีตัวแทนผู้นำชุมชนจากทุกหมู่บ้านเข้าร่วม ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันมากขึ้นและเพื่อหาวิธีการในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ถือเป็นกฎเกณฑ์การทำงานที่ยึดถือร่วมกัน แกนนำในระดับชุมชนชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดเวทีระดับตำบลว่า “งานที่นี้ ถ้าตัวไหนออกมาเป็นตัวเลขจากการวิเคราะห์สังเคราะห์เก็บข้อมูล เราจะเอามาคุยทั้งตำบล ต้องมีตัวแทนมาคุยกันทุกหมู่บ้าน เพราะเราตกลงกันก่อนว่าปัญหาอันไหนที่เกิดขึ้นเราต้องแก้ร่วมกัน ถ้าหมู่ไหนหลุดออกจากเวทีพูดคุยแสดงว่าหมู่นั้นคุณตรอกไปหนึ่งเรื่องแล้ว เพราะฉะนั้นจะขาดไม่ได้ ถ้าไม่ใช่ผู้ใหญ่ ก็เป็นอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) หรือว่าเป็นผู้ช่วย ๆ คนใดคนหนึ่งเข้าร่วมวง เพราะที่นี้มีเวทีพูดคุยกันเป็นของคนที่นี่ มันมียุทธศาสตร์การทำงาน มีแผนการทำงาน ถูกวางไว้แล้ว ถ้าเป็นนักวิจัยก็เป็นงานวิจัย แต่ที่นี้เขาทำกันแบบต้องการแก้ปัญหาตัวเอง ต้องการช่วยตัวเองก่อน”⁴

⁴ สมพงษ์ แก้วกองทัพ, คณะทำงานโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนจังหวัดพิษณุโลก, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์ , ม.ป.ท., 21 พฤษภาคม 2556.

การจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน นับเป็นการสร้างพื้นที่สาธารณะสำหรับแลกเปลี่ยนปรึกษาหารือและพูดคุยกันในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชน อย่างไรก็ตาม เวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชนแตกต่างจากการจัดเวทีประชาคมของภาครัฐ ตรงที่เป็นกระบวนการที่ริเริ่มและดำเนินการโดยการระดมทรัพยากร แรงกาย และแรงใจของสมาชิกจากชุมชนต่าง ๆ บนฐานความสัมพันธ์แบบเพื่อนบ้าน และอาศัยกิจกรรมของชุมชนเป็นฐานในการพูดคุย ในขณะที่เดียวกัน การมีเวทีพูดคุยอย่างต่อเนื่อง ทำให้เห็นประเด็นอุปสรรคปัญหาในการขับเคลื่อนกิจกรรม คณะทำงานกลางจะเข้ามามีบทบาทพร้อมแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยการจัดเวทีพูดคุยปรึกษาหารือระดับตำบล เพื่อร่วมกันเสนอแนะทางออกที่เหมาะสมกับบริบทสภาพปัญหาในทางปฏิบัติ และคิดหาวิธีการดำเนินงานที่มีประสิทธิผลเพื่อให้กิจกรรมต่าง ๆ สามารถดำเนินต่อเนื่องไปได้

กรณีตัวอย่างการอาศัยเวทีปรึกษาหารือระดับตำบลในการหาทางแก้ไขปัญหาการดำเนินโครงการ เช่น กรณีการทำข้อมูลบัญชีครัวเรือน ไม่ได้รับการตอบสนองจากชาวบ้านที่เป็นเกษตรกร เนื่องจากรายรับของเกษตรกรเป็นรอบตามระยะเวลาฤดูกาลผลิต ทำให้ในแต่ละเดือนมีเฉพาะรายจ่ายทุกวัน การจดบัญชีครัวเรือนจึงเป็นเพียงการบันทึกรายจ่ายอย่างเดียวเท่านั้น ส่งผลทำให้ชาวบ้านเกิดความท้อแท้และไม่ให้ความสำคัญในการจัดเก็บข้อมูลบัญชีครัวเรือน การมีเวทีพูดคุยและเรียนรู้ร่วมกัน นำมาสู่ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อจำกัดในพื้นที่ เช่น จัดทำแบบฟอร์มโดยกำหนดกรอบเวลาการจัดเก็บข้อมูลในพื้นที่ใหม่ เพื่อให้สอดคล้องรอบฤดูกาลผลิต

อีกกรณีหนึ่งคือ ปัญหาที่คนในชุมชนไม่ยอมรับบทบาทของทีมงานในการจัดเก็บข้อมูลบัญชีครัวเรือน ซึ่งมีอาวุโสน้อยกว่าคนในชุมชน แนวทางออกที่ได้จากเวทีพูดคุยระดับตำบลคือ การเก็บข้อมูลต้องอาศัยวิธีการเจาะจงกลุ่มเป้าหมายครอบครัวที่มีความรู้จักคุ้นเคย หรือในบางครั้งที่ไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มคนเหล่านั้นได้เลย จำเป็นต้องอาศัยคนกลางที่คอยเชื่อมประสานกับชาวบ้านได้ ซึ่งเป็นคนที่ชาวบ้านเคารพนับถือ เช่น สุวรรณ เมืองพระฝาง หรือที่คนส่วนใหญ่เรียกนามว่า “หมอแห้ว” ซึ่งเป็นข้าราชการสาธารณสุขที่เป็นแกนนำคนสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนด้วย ดังที่ สมคิด ฉิมมากรม ได้ชี้ให้เห็นแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ว่า “ถ้าจุดไหนไม่เข้าใจมาก ๆ บางครั้งเราก็ต้องขอพี่แห้วลงไปช่วยก็มี บางคนไม่เข้าใจ ไม่ยอมรับอะไรเลย คือในลักษณะคล้าย ๆ กันว่า เราเป็นคนบ้านเดียวกัน เขาไม่ค่อยให้ความนับถือ เราต้องหาคนที่เขาเชื่อถือมากกว่าเรา ให้เขาไปช่วยด้วย บางทีเราเปิดเวทีเชิญอาจารย์มา เราก็เรียนเชิญเขาให้มาคุย มารู้อีกกับอาจารย์ ให้อาจารย์พูดคุยมันก็จะมึนน้ำหนกมากขึ้น”

ภายใต้กฎเกณฑ์การทำงานที่ต้องมีวันนัดหมายในการพบปะหรือประชุมเป็นประจำ ต่างมีการสอดแทรกกระบวนการร่วมคิดร่วมทำ ทุกคนสามารถเสนอความคิดเห็นของตัวเองได้ และที่สำคัญคือ มีการจัดระบบการทำงานที่มุ่งเปิดโอกาสให้สมาชิกได้แสดงศักยภาพของตนเองตามความถนัด และรับผิดชอบในการเป็นผู้นำขับเคลื่อนข้อเสนอที่ตนเองริเริ่ม ตั้งอยู่บนฐานการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมที่เป็นการยอมรับและการเห็นความต่างของแต่ละคน สุวรรณา เมืองพระฝาง แกนนำคนสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการ ซีให้เห็นถึงแนวคิดในการเปิดพื้นที่ให้สมาชิกเครือข่ายได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นระหว่างกันอย่างเปิดกว้างดังนี้

“ที่นี้ถ้ามีคนพูด ทุกคนจะหยุดฟัง เพราะฉะนั้นทุกคนก็อยากจะพูดในสิ่งที่ตัวเองเห็น แต่มีกติกาว่า เมื่อพูดแล้ว ทุกคนฟัง คุณต้องพาเขาทำ ดังเช่น สมคิด แกจบ รัฐศาสตร์ พอทำเรื่องสภาองค์กร จะชอบไฟท์เรื่องสิทธิ ก็พาชาวบ้านทำเรื่องนี้ หรือผู้ใหญ่ประเจิดจะถนัดเรื่องประเด็นภาคประชาสังคมก็รับไป ผู้ใหญ่อุดม ถนัดเรื่องการอนุรักษ์ป่า เขาก็จะเป็นหัวหน้าประเด็นเรื่องป่าชุมชน แล้วก็มีลูกทีม คนอื่นก็จะเป็นสถานะองค์ประกอบ แต่ละคนจะมีเหมือนหน้างานตัวเอง แล้วคนอื่นก็จะเหมือนลูกทีม...ใครสนใจเรื่องไหนมาก ถนัดเรื่องไหนมาก คนนั้นจะได้ขึ้นเป็นหัวเป็นคนพาทำ”⁵

การสร้างกฎกติการ่วมในการทำงานที่ทุกคนต่างก็เป็นทั้งผู้นำและผู้ตามในเวลาเดียวกัน สะท้อนให้เห็นถึงการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์แนวราบในการขับเคลื่อนงานภายในแกนนำขับเคลื่อนโครงการ อันนำมาสู่ความไว้วางใจและการยอมรับกันเกิดขึ้นได้ง่าย อย่างไรก็ตาม ในเวทีการพูดคุยย่อมปรากฏให้เห็นถึงความขัดแย้งในคณะทำงานเสมอ ส่วนใหญ่เป็นการมีมุมมองความคิดเห็นในวิธีการทำงานไม่ตรงกัน โดยเฉพาะในระยะแรกมีการโต้แย้งรุนแรงในวงพูดคุย แต่ก็สามารถหาข้อยุติได้ โดยอาศัยการสร้างความสำเร็จร่วมกันของทุกฝ่ายบนหลักการและเหตุผล ไม่มีการออกเสียงในที่ประชุม แต่เปรียบเสมือนฉันทามติที่ตกลงร่วมกัน ดังปรากฏให้เห็นจากคำบอกเล่าของแกนนำขับเคลื่อนโครงการว่า

“คนเรามันคิดไม่ตรงกัน...วิธีการ เป้าหมายเดียวกัน แต่เส้นทางบางคนก็อ้อมแบบนี้ บางคนก็อ้อมแบบนั้น แต่คิดเป้าหมายก็จุดเดียวกันนะ แต่กว่าจะคุยกันได้ มันต้องใช้เหตุผล ทีมเราชอบฟังเหตุผล ทะเลาะกันรุนแรง บางคนบอกเอามัดใหม่...ละคนก็มีอัตลักษณ์เป็นของตัวเองสูงมากเลยนะ ความคิดของตัวเองต้องเสนอก่อน แต่จะถูกจะผิดก็ว่ากันด้วยเหตุผลอีกที เป็นอย่างนี้ทุกครั้งมาตลอด...ไม่ถึงขั้นออกเสียง พูดคุย

⁵ สุวรรณา เมืองพระฝาง, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 21 พฤษภาคม 2556.

กันด้วยเหตุผลก็จบแล้ว แค้ใช้เหตุผล และทำให้เห็น เขาก็ยอมรับแล้ว บางครั้งก็ต้องยอมให้ทั้งสองฝ่ายทำงานของตัวเอง ของใครจะได้ผลดีกว่ากัน...ส่วนมากเราใช้แค่เหตุผล เราจะทำงานเรื่องนี้ แต่ละคนเสนอความคิดมารอบด้านเลย แต่ความคิดใครจะได้ผลดีกว่า เร็วกว่า สิ่งที่เราจะทำเขาเข้าใจ คือเอาจุดนั้นมาทำ คือถ้าตกลงจะเอาตรงนี้แล้ว ทุกคนก็ทำ เขาก็ไม่ได้เถียงกันต่อ แค่นั้น”⁶

นอกจากนี้ ในบางพื้นที่ที่มีการจัดเวทีพูดคุยปรึกษาหารือกันและมีการดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องกับการดำเนินงานภายใต้โครงการความร่วมมืออยู่แล้ว ภายหลังกลายมาเป็นกลไกการขับเคลื่อนกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอแผนชุมชน ดังกรณี การจัดเวทีวิชาการชาวบ้าน ในพื้นที่ตำบลนาบัว อำเภอนครไทย โดยแกนนำเครือข่ายชมรมคนรักซ์ถิ่น ร่วมกับสมาชิกในชุมชนต่าง ๆ จัดเวทีนี้ขึ้นมาเป็นประจำทุกวันที่ 8 มกราคม ของทุกปี ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2541 ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

ความเป็นมาของแนวคิดการจัดเวทีวิชาการชาวบ้าน เกิดจากแนวคิดริเริ่มของหมอแห้ว ข้าราชการในสังกัดโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลนาบัว และเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการดึงกลุ่มผู้นำชุมชน สมาชิกในชุมชนต่าง ๆ มาร่วมจัดตั้งชมรมคนรักซ์ถิ่น ดังนั้น การจัดเวทีวิชาการชาวบ้านในช่วงแรกจะเกี่ยวกับประเด็นสุขภาพและสาธารณสุขชุมชนเป็นฐานการพัฒนาคนในตำบล ขยายไปสู่ประเด็นการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ภายในชุมชนในเวลาต่อมา เช่น ประเด็นการจัดการทรัพยากร การลดปัญหาอบายมุข เป็นต้น อีกทั้งยังนำมาสู่การวางกฎกติการ่วมของชุมชน เพื่อสร้างกลไกการจัดการการความเป็นอยู่และการใช้ชีวิตร่วมกันของคนในชุมชน ซึ่งเป็นกฎกติการ่วมของชุมชนที่เกิดจาก “การนั่งวงคุยกัน” ไม่ว่าจะเป็กฎกติกาป่าชุมชน กฎห้ามเล่นการพนัน กฎการใช้รถบริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน (EMS) “เกิดจากการนั่งวงคุยกัน แล้วก็สร้างกติกาขึ้นมาว่าควรจะทำยังไง...เป็นกฎเกณฑ์ร่วม และในแต่ละปีก็เหมือนกับบอออกกติกา มันกลายเป็นกติกาที่ที่นี่ใช้เรื่องกฎชุมชนได้ดี เหมือนกับเรื่องป่าชุมชน หาหน่อไม้ตั้งแต่วันแม่ ปิดป่าวันพ่อ จะมีระเบียบกฎเกณฑ์ บางหมู่บ้านก็ตั้งกฎห้ามเล่นการพนัน บางหมู่บ้านก็ห้ามยิงปืน ที่นี่จะเคารพกฎชุมชน เพราะว่าคนส่วนใหญ่ของหมู่บ้านหรือของทั้งหมดเป็นคนออกกฎ เหมือนกับเรื่องรถ EMS ชาวบ้านก็บริจาคคนละ

⁶ สมคิด ฉิมมากรม, แกนนำขับเคลื่อนโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก และคณะกรรมการโครงการรวมพลังชุมชนท้องถิ่นร่วมพัฒนาตำบลนาอยู่, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 21 พฤษภาคม 2556.

100 บาท ทุกหลังคาเรือนเพื่อมาซื้อรถ แล้วมอบให้ห้องค์การบริหารส่วนตำบลดูแล เขาก็จะมีกติกาการใช้ว่าต้องฉุกเฉินจริง ๆ และก็นิยามคำว่าฉุกเฉินเป็นยังไงบ้าง”⁷

การจัดเวทีวิชาการชาวบ้านเป็นการสร้างกลไกการจัดการตนเองของชุมชนร่วมกัน โดยการระดมความคิดเกี่ยวกับการพัฒนา แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างหมู่บ้านต่าง ๆ โดยมีแบบแผนปฏิบัติคือ เจ้าภาพการจัดงานหมุนเวียนกันไปในแต่ละหมู่บ้าน แต่ละหมู่บ้านระดมทุนหมู่บ้านละ 2,000 บาท เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดงาน ในการประชุมจะมีการกำหนดประเด็นวาระหลักที่ทุกหมู่บ้านจะพัฒนาร่วมกันในแต่ละปี และมีการจัดแบ่งกลุ่มประเด็นย่อยในประเด็นตามประเด็นการพัฒนา ซึ่งแต่ละหมู่บ้านต้องส่งตัวแทนในการนำเสนอและต้องเปลี่ยนผู้นำเสนอทุกปี นอกจากนี้ มีการเชิญตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมรับฟังการนำเสนอแผนชุมชนระดับหมู่บ้านและแผนบูรณาการระดับตำบลที่ทุกฝ่ายต้องนั่งเสมอกัน สุวรรณ เมืองพระฝาง เล่าถึงแบบแผนปฏิบัติในการจัดเวทีวิชาการชาวบ้าน ดังนี้

“ในเวทีจะจัดให้นั่งเท่าเทียมกันหมด อย่างพี่ก็ไปนั่งกับชาวบ้าน นายกา กำนัน ก็นั่งรวมกับชาวบ้าน...พอนั่งรวมเขาก็แยกไม่ออก นี่คือสิ่งหนึ่งที่มันเป็นเสน่ห์ของเวทีวิชาการชาวบ้าน ท่านรองผู้ว่าราชการจังหวัดพินัย อนันตพงศ์ ท่านก็มาทดสอบ โดยที่ไม่มีใครรู้ว่าท่านเป็นรองผู้ว่าฯ ยกเว้นแต่เรา ท่านก็มานั่งรวมกับเขาแล้วท่านก็ฟังชาวบ้านพูดเรื่องต่าง ๆ ท่านบอกว่าท่านชอบมากเลย ชาวบ้านก็ไม่รู้ว่าท่านเป็นรองผู้ว่าฯ เพราะแต่งตัวชุดธรรมดา ไม่ใส่เครื่องแบบ พอมาท่านก็บอกว่าได้ข้อมูลเยอะมากเลย เวลากินข้าวก็ไปนั่งรวมกับชาวบ้าน ชาวบ้านเพิ่งรู้ว่าเป็นรองผู้ว่าฯ ตอนที่ให้ขึ้นเวที แล้วแกล้งเก็บข้อมูลหมดแล้ว หรือกรณีนายอำเภอบางท่านมานั่งรวมกับชาวบ้าน ท่านก็ได้ข้อมูลเรื่องของการทำงานภาครัฐ ส่วนที่ชาวบ้านได้คือเรื่องใจเขา...การที่เขานั่งทัดเทียมกับข้าราชการ หรือนั่งอยู่ในพื้นที่ที่เสมอกัน เท่ากัน แก้อีแบบเดียว อาหารกินเหมือนกัน มันสร้างคุณค่าให้เขา ก็เลยมีท่าทีการยอมรับและเป็นพวกกับเรามากขึ้น”⁸

การจัดเวทีวิชาการจึงเป็นการสร้างพื้นที่สาธารณะขึ้นในระดับท้องถิ่นเป็นการสร้างกลไกการขับเคลื่อนงานในระดับหมู่บ้าน การร่วมกันรับผิดชอบของคนในชุมชนและการเรียนรู้การจัดระบบการทำงานร่วมกันของคนในชุมชน ส่งผลให้เกิดการเชื่อมโยงองค์กรชุมชนเข้ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการ ภายใต้ความสัมพันธ์แนวราบ และแบบแผนปฏิบัติที่

⁷ สุวรรณ เมืองพระฝาง, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 21 พฤษภาคม 2556.

⁸ เรื่องเดียวกัน.

ยืดหยุ่นไม่เป็นทางการ แต่สามารถสร้างพื้นที่สื่อสารแลกเปลี่ยนมุมมองความคิดเห็น สภาพปัญหา ความต้องการ ตลอดจนข้อมูล ข้อเท็จจริงระหว่างภาคีทุกฝ่ายได้อย่างเปิดกว้างและมีประสิทธิผล ดังเห็นได้จากการเข้ามามีบทบาทจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดเวทีวิชาการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ ยังเป็นพื้นที่ให้ชาวบ้านได้นำเสนอในสิ่งที่ต้องการของชุมชน และทำให้ชาวบ้านเข้าใจเงื่อนไขข้อจำกัดของหน่วยงานราชการ ภาครัฐได้มีโอกาสรับฟัง ระบุปัญหาและความต้องการของชาวบ้าน

4.2.3 กิจกรรมในการขับเคลื่อนการสร้างความร่วมมือ

การขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาคความยากจนภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน มุ่งเน้นให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน โดยใช้กิจกรรมเป็นตัวเชื่อมในการสร้างการเรียนรู้และสร้างความร่วมมือกับตัวแสดงอื่น ๆ การขับเคลื่อนกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาคความยากจนในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกเกี่ยวข้องกับบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมมือกัน และแบ่งปันทรัพยากรเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ระหว่างกัน นำไปสู่การขยายผลยังกิจกรรมอื่น ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาคความยากจนพื้นที่ได้อย่างตรงประเด็น กิจกรรมต่าง ๆ ที่ประสานการทำงานหน่วยงานต่าง ๆ และภาคประชาชนเข้าด้วยกัน จึงส่งผลกระทบต่อรูปแบบการบริหารจัดการความร่วมมือที่เกิดขึ้น รวมถึงมีผลต่อการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคีที่เข้ามาร่วมขับเคลื่อนการดำเนินงาน ซึ่งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2553 มีกิจกรรมที่ทำให้ก่อเกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาคในพื้นที่ ดังนี้

(1) **การจัดเก็บข้อมูลบัญชีครัวเรือน** โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนจะมุ่งเน้นในประเด็นปัญหาคความยากจน เจ้าของปัญหาซึ่งก็คือคนในพื้นที่เอง ต้องลุกขึ้นมาทำความเข้าใจกับเหตุแห่งปัญหา ทั้งสาเหตุในเชิงพฤติกรรมและในเชิงโครงสร้าง ดังนั้นจึงได้นำบัญชีครัวเรือนมาเป็นเครื่องมือในการสร้างความตระหนักรู้ถึงปัญหาและสาเหตุโดยให้เจ้าของปัญหาเป็นคนจัดบันทึกเอง อันนำไปสู่การรู้ถึงปัญหาที่คนในชุมชนประสบร่วมกัน และนำมาสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาคเหล่านั้น การจัดเก็บบัญชีครัวเรือนจึงเป็นจุดเริ่มต้นในการวิเคราะห์ปัจจัยปัญหาคความยากจน ดังนั้น ในช่วงแรกของการดำเนินงาน การจัดเก็บข้อมูลบัญชีครัวเรือนนับเป็นหัวใจหลักของกระบวนการขับเคลื่อนความร่วมมือ แต่ในช่วงต่อมา เมื่อข้อมูลประเด็นปัญหาในพื้นที่ที่รวบรวมได้มีความชัดเจน จึงมุ่งเน้นการดำเนินโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาคในพื้นที่ได้อย่างตรงประเด็น

การบูรณาการจากฐานล่าง ผ่านกระบวนการเรียนรู้โดยใช้เครื่องมือการจัดเก็บบัญชีครัวเรือน ต้องมีการบันทึกข้อมูลอย่างต่อเนื่อง ประมวลผลเป็นระยะ ๆ มีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจที่นำไปสู่การวางแนวทางปฏิบัติ แกนนำซึ่งเป็นกลไกในระดับพื้นที่จึงมีหน้าที่สำคัญยิ่งในการกระตุ้นและการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการจัดบันทึกบัญชีครัวเรือน หนึ่งในแกนนำกล่าวว่า

“ช่วงแรกเราไม่มีค่าตอบแทนหรอก ทำด้วยใจรักจริง ๆ คือชอบที่ทำแล้วเห็นผล แล้วเราไปคุยกับชาวบ้านแล้วชาวบ้านเขาตื่นตัว และเขาก็ให้ความร่วมมือกับเราด้วย เขาจะมีการสอบถาม ถ้าเป็นอย่างนี้ เขาก็จะทำยังไง จะแก้ไขยังไง เราก็ชอบตรงนั้นด้วย มันก็เป็นจุดหนึ่งที่ทำให้เรามีกำลังใจที่จะทำงาน...เพราะแต่ละคนที่ทำเสร็จ เขาก็จะเห็นข้อมูลของเขา แล้วเขาก็กลับไปคุยกับหมู่บ้านเขา มันก็จะทำให้เขา กลับไปพัฒนาหมู่บ้านเขาได้ มันก็ได้สองส่วนนะ คือได้พัฒนาหมู่บ้านด้วย ได้ผลงานของเราด้วย จุดนั้นก็ทำได้”⁹

จากคำสัมภาษณ์ข้างต้นของสมคิด ฉิมมากรม คณะทำงานในโครงการชี้ให้เห็นว่า การทำงานของแกนนำในระดับชุมชน อาศัยความมี “ใจรัก” ในการทำงานพัฒนาและการแก้ไขปัญหาของชุมชน กำลังใจมักเกิดจากการเห็นชาวบ้านกระตือรือร้นให้ความร่วมมือ และให้ความสนใจในกิจกรรมของชุมชน ซึ่งการสร้างเครือข่ายขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจนจังหวัดพิษณุโลก เริ่มต้นจากการระดมแกนนำตัวแทนระดับหมู่บ้าน โดยอาศัยกลไกผู้นำที่เป็นทางการเป็นหลัก สามารถเชื่อมโยงกับภาคส่วนต่าง ๆ ได้ดีและเป็นผู้ที่คนในชุมชนยอมรับ เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงเครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน มักเป็นผู้มีประสบการณ์ในการทำงานชุมชนมาก่อน ซึ่งเป็นผู้ให้ความสนใจในการทำกิจกรรมชุมชนเป็นพื้นฐาน

ทั้งนี้ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนสำคัญในการสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในช่วงเริ่มต้นนั้น นอกจากจะมีเป้าหมายที่ต้องการแก้ไขปัญหาชุมชนเพื่อให้คนในชุมชนมีชีวิตที่ดีขึ้นแล้ว ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่ที่ให้ความร่วมมือมักมีแนวโน้มเล็งเห็นประโยชน์ที่จะได้รับต่อการได้ผลงานสำหรับสร้างฐานสนับสนุนทางการเมืองด้วยเช่นกัน ผู้ประสานงานโครงการในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกซึ่งมีบทบาทร่วมขับเคลื่อนโครงการในช่วงแรกกล่าวว่า

“สมัยที่เริ่มโครงการช่วงแรก ๆ มันก็หลายตำบลนะ คือมันก็มีทั้งเอาด้วย ไม่เอาด้วย อยากรู้ ไม่อยากทำ เราก็เชิญมา ไม่ใช่ 30 หรือ 40 ตำบล ก็ทำหมดนะ พอเชิญมาสัก 30 ตำบล มันก็เหลือสัก 10-15 ตำบล คือเท่าที่ผมเห็น ผู้นำที่พาชุมชนไปได้ สังกัดกับตัวเองนะผมว่าเขามีบุคลิก คือเห็นผลประโยชน์ 2 ด้าน อีกอย่างหนึ่งคือ งานพวกนี้มันเป็นผลประโยชน์ทางการเมือง ถ้าทำเป็นคุณได้ฐานสมาชิก ได้ปัจจัยหนุนเสริมจากภายนอกทำให้ง่ายขึ้น เป็นผู้นำแล้วมีผลงาน คือผมอาจจะสรุปแต่ไม่เคยสัมภาษณ์เขาโดยตรง รู้สึกชาวบ้านที่เข้ามาร่วมคือเขาอาจจะมองเห็นจุดนี้

⁹ สมคิด ฉิมมากรม, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 21 พฤษภาคม 2556.

มองเห็นประโยชน์ 2 ด้าน ประโยชน์กับตัวเอง ประโยชน์ท้องถิ่น แล้วก็ประโยชน์จากข้างนอก คือใช้ประโยชน์จากส่วนนี้เป็น มันได้หมด ได้ทั้งประโยชน์ ได้ทั้งเพื่อน ได้ทั้งบ ได้ทั้งแก้ไขปัญหาชาวบ้าน แล้วตำบลที่มันไปได้ ผมสังเกตส่วนมากเขาก็มีบุคลิกอย่างนี้ มองผลประโยชน์แบบได้ทั้งหมด”¹⁰

การมีสมาชิกแกนนำการขับเคลื่อนโครงการที่เป็นผู้ที่คนในชุมชนยอมรับและรู้จักพื้นที่ตำบลเป็นอย่างดี นับเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในระดับชุมชน เนื่องจากช่วยให้สามารถคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายและชุมชนที่มีศักยภาพเพียงพอต่อการเอื้อให้การดำเนินกิจกรรมการจัดเก็บข้อมูลบัญชีครัวเรือนดำเนินไปได้อย่างราบรื่น นอกจากนี้ จากสภาพสังคมเกษตรกรรมในเขตชนบท ซึ่งผู้คนในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดรู้จักคุ้นเคยกันเป็นส่วนใหญ่ การขับเคลื่อนกิจกรรมการจัดเก็บบัญชีครัวเรือนจึงเป็นการอาศัยกลไกความสัมพันธ์ในชุมชนเป็นหลัก กล่าวคือมีการเจาะจงกลุ่มเป้าหมายครอบครัวที่มีความรู้จักคุ้นเคย และมีศักยภาพในการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมให้เป็นแบบอย่างแก่ครอบครัวอื่น ดังที่ สมคิด ฉิมมากรม แกนนำการขับเคลื่อนโครงการและเป็นเกษตรกรในพื้นที่ กล่าวถึงกระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมการจัดเก็บข้อมูลบัญชีครัวเรือน ไว้ว่า

“มันก็ต้องมีการสุมก่อน บ้านไหนเรารู้จักดี ค่อยได้ แรก ๆ เราต้องไปบ้านคนที่เราคุยได้ เราจะได้มีกำลังใจ ไม่ใช่ไปครั้งแรกก็หมดกำลังใจ ก็ไม่มีกำลังใจจะไปต่อ เราต้องดูคนที่เราเห็นศักยภาพของเขาว่าเขาสามารถที่จะร่วมกับเราตรงนี้ได้ สามารถพูดคุยได้ ให้เขาเข้าใจได้ เขาคนหนึ่ง บริเวณรอบข้างเขา เราก็จะง่ายขึ้น”¹¹

ในการขับเคลื่อนกิจกรรมการจัดเก็บข้อมูลบัญชีครัวเรือน หลังจากสมาชิกผู้ร่วมโครงการลงบันทึกรายวันทุกวันครบสัปดาห์แล้ว จากนั้นแกนนำเครือข่ายระดับชุมชนจะนำข้อมูลครัวเรือนไปลงสมุดรายสัปดาห์ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ซึ่งจะช่วยให้เห็นรายรับรายจ่ายแต่ละสัปดาห์เป็นหมวดหมู่ เมื่อครบเดือนจะนำไปประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์ที่องค์การบริหารส่วนตำบล การอาศัยระบบบัญชีครัวเรือนเป็นเครื่องมือนำไปสู่กระบวนการวิเคราะห์สภาพปัญหาในระดับชุมชนเป็นการประมวลผลด้านแรกที่ทำให้เห็นข้อมูลรายรับรายจ่าย จากนั้นมีการคืนข้อมูลให้ครัวเรือน/ชุมชน

¹⁰ อาณัติ สุทธิเสมอ, ผู้ประสานงานโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนจังหวัดพิษณุโลก, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 22 พฤษภาคม 2556

¹¹ สมคิด ฉิมมากรม, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 21 พฤษภาคม 2556.

กิจกรรมการคืนข้อมูลภาพรวมรายเดือน นำไปสู่การตั้งวงพูดคุยโดยมีการจัดเวทีวิเคราะห์เพื่อเรียนรู้ร่วมกันจากข้อมูลอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกเดือน ในแง่นี้ การจัดเก็บบัญชีครัวเรือนจึงเป็นตัวเชื่อมในการสร้างกระบวนการเรียนรู้การทำงานร่วมกันของสมาชิกในชุมชน นับตั้งแต่การเรียนรู้ซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลที่เข้ามารับผิดชอบหน้าที่ต่าง ๆ ในขณะทำงานระดับตำบล ไปจนถึงการเรียนรู้ร่วมกันในการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ปรากฏในระหว่างการทำงานและสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานสนับสนุนในพื้นที่ นอกจากนี้ กระบวนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือนก่อให้เกิดพื้นที่สาธารณะขึ้นในชุมชน สำหรับการสื่อสาร แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และฝึกฝนพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชนและแกนนำร่วมกัน

การสร้างศักยภาพของคนในชุมชน เกิดขึ้นโดยผ่านการส่งเสริมให้ชาวบ้านทำหน้าที่วิทยากรบัญชีครัวเรือน ถ่ายทอดความรู้แก่ครอบครัวอื่น ๆ ทำให้สมาชิกในชุมชนได้รับการยอมรับจากคนในชุมชนเอง และจากคนต่างหมู่บ้าน อีกทั้งยังทำให้การถ่ายทอดความเข้าใจแก่ชาวบ้านด้วยกันเองเป็นไปอย่างใกล้ชิดและเข้าถึง นอกจากนี้ การส่งเสริมให้มีกิจกรรมการเก็บข้อมูลบัญชีครัวเรือน ก็ไม่ได้มุ่งเน้นไปเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ใหญ่ หรือพ่อแม่ผู้ปกครองในครัวเรือนเท่านั้น กลุ่มเยาวชนในโรงเรียนเป็นอีกหนึ่งเป้าหมายหลักที่ช่วยให้การขับเคลื่อนกิจกรรมภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจนมีความยั่งยืนด้วย ลูกหลานในแต่ละครอบครัวจึงมักจะเป็นผู้รับผิดชอบการจดบันทึกข้อมูลบัญชีครัวเรือนแทนพ่อแม่ผู้ปกครองซึ่งส่วนมากแล้วจะไม่ค่อยถนัดในการเขียนข้อมูลที่มีรายละเอียดและมักจะหลงลืมในบางครั้ง

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเยาวชนในการดำเนินกิจกรรมจัดเก็บข้อมูลบัญชีครัวเรือนของตนเอง นอกจากจะช่วยให้กระบวนการบันทึกข้อมูลบัญชีครัวเรือนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้นแล้ว กิจกรรมการจัดทำบัญชีครัวเรือนยังเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการเรียนรู้เรื่องการออมของเยาวชนในชีวิตประจำวัน ซึ่งจะยิ่งส่งเสริมให้เยาวชนในชุมชนตระหนักถึงความสำคัญของการจดบันทึกข้อมูลรายรับรายจ่ายของครอบครัวตัวเอง ในขณะเดียวกัน การที่เยาวชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำข้อมูลบัญชีครัวเรือนถือเป็นอีกหนึ่งรูปแบบการส่งเสริมการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงเพื่อให้เยาวชนในชุมชนได้เรียนรู้ร่วมกันถึงสาเหตุของปัญหาหนี้สินและความยากจนซึ่งเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการใช้จ่ายและดำเนินวิถีชีวิตของคนในครอบครัว การเรียนรู้ดังกล่าวสามารถนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่ายในครอบครัวได้อีกทางหนึ่ง ดังที่แกนนำคนสำคัญทั้งสองรายเล่าถึงผลที่เกิดขึ้นอย่างเห็นพ้องต้องกันว่า

“เด็ก ๆ ที่เราพร้อมครั้งแรกคือบัญชีครัวเรือน เราจะให้เด็กไปทำครั้งแรก เพราะว่าพ่อแม่เขาเขียนข้อมูลไม่ค่อยเก่งหรอก แต่ลูกหลานเขาจะเป็นคนเขียน พอเขาเก็บข้อมูลมาแล้ว เขาก็จะเห็นครอบครัวเขาใช้อะไรไปบ้าง เราจะทำร่วมกับโรงเรียน แล้วเขามานำเสนอกับคุณครูว่าเขาอายุเพื่อน ว่าพ่อเขากินเหล้า พ่อเพื่อนเขาไม่กิน

เขาก็สามารถไปคุยกับพ่อแม่เขา พ่อเขาก็สงสารลูกนะ มีบางรายก็หยุดได้เหมือนกัน ซึ่งมันก็ทำให้เราภูมิใจด้วย”¹²

“ถ้าเราให้เด็กนักเรียนจดข้อมูลครอบครัวตัวเอง แล้วเห็นพ่อตัวเองกิน เหล้ามากกว่าบ้านเพื่อน เขาก็จะกลับไปบอกพ่อเขาให้เปลี่ยนแปลงได้”¹³

ข้อมูลบัญชีครัวเรือนในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่น่าสนใจยิ่งคือ ในขณะที่ครัวเรือนและประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่ตำบลเป้าหมายประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกข้าวโพด แต่เกษตรกรเหล่านั้นกลับไม่เคยตระหนักมาก่อนว่าครอบครัวเกษตรกรส่วนใหญ่แทบทุกตำบลมีช่องทางรายจ่ายหลักร่วมกัน นั่นคือ ต้นทุนการเพาะปลูกที่สูง อันเนื่องมาจากการผลิตที่พึ่งพาปุ๋ยเคมีที่มีราคาสูง แต่ราคาข้าวโพดตกต่ำ ที่ผ่านมายังประสบปัญหาการขาดทุน ดังนั้น จากการเข้าร่วมโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ทำให้ชุมชนเล็งเห็นถึงความสำคัญของข้อมูล เพื่อคว่ามีรายจ่ายรายรับอะไร จะลดอะไรได้บ้าง และจะเพิ่มรายรับอะไรได้บ้าง ทำให้สามารถวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจตลอดจนมีการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป ซึ่งต่างจากแนวคิดการพัฒนาแบบเดิมที่เน้นระดมปัญหาและข้อเรียกร้องเท่านั้น

(2) การจัดทำแผนชุมชน แผนชุมชนเป็นกิจกรรมพัฒนาที่เกิดขึ้นจากคนในชุมชนที่มีการรวมตัวกันเพื่อจัดทำแผนขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง ให้เป็นไปตามความต้องการของคนในชุมชนและสามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ร่วมกันได้ โดยคนในชุมชนได้มาร่วมกันคิด ร่วมกำหนดแนวทางและกิจกรรมการพัฒนาของชุมชน โดยยึดหลักการพึ่งพาตนเอง ลดการพึ่งพิงภายนอกด้วยการคำนึงถึงศักยภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งบางกิจกรรมที่ชุมชนไม่สามารถทำเองได้ ก็สามารถขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกได้ โดยชุมชนเสนอแผนชุมชนเข้าเป็นแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแผนงาน/โครงการของหน่วยงานราชการ

หากย้อนกลับมาพิจารณาถึงการจัดทำแผนชุมชนที่ผ่านมา จะเห็นว่า การจัดทำแผนชุมชนมิใช่เรื่องใหม่สำหรับภาคประชาชนในพื้นที่ ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมมีการส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2545 แล้ว โดยการประสานผ่านเครือข่ายชมรมคนรักถิ่น “องค์กรที่เข้ามาเสริมเรื่องแผนแม่ชุมชน ในราวปี 2544-2545 จะเป็นของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งการจัดแผนชุมชนในอำเภอนครไทย เป็นการดำเนินงานผ่านชมรมคนรักถิ่น ภายใต้การดำเนินโครงการชุมชนเป็นสุข เพื่อเข้ามาส่งเสริมความรู้

¹² เรื่องเดียวกัน.

¹³ สุวรรณฯ พระเมื่องฝาง, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 21 พฤษภาคม 2556.

เกี่ยวกับการจัดทำแผนชุมชน ช่วยจัดระบบวิธีคิดว่าการทำงานชุมชนจะมีกี่ด้าน ก็ฝ่าย จำเป็นต้องพัฒนาในเรื่องอะไรบ้าง”¹⁴ ในกรณีนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นกลไกในการหนุนเสริมความรู้ให้แก่คนในชุมชนนับตั้งแต่ก่อนมีโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งชมรมคนรักซ์ถิ่น เป็นองค์กรชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันเองของผู้นำชุมชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในพื้นที่ตำบลนาบัว อำเภอนครไทย การมีกลุ่มองค์กรชุมชนขับเคลื่อนกิจกรรมในระดับชุมชนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐมาก่อนแล้ว และมีเป้าหมายในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมทั้งในเรื่องน้ำและต้นทุนการผลิต นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่เอื้อต่อการประสานความร่วมมือระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนากลไกขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

การส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชนที่ผ่านมานั้น เป็นการจัดทำข้อมูลภายใต้นโยบายและการสั่งการของกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยกลไกความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นของราชการผ่านกลไกประชาคมหมู่บ้าน ในหลายพื้นที่มีเพียงการจัดเวทีประชาคมเพื่อเก็บข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของชุมชน ซึ่งเป็นเพียงการจัดการให้ครบตามระเบียบและขั้นตอนปฏิบัติที่กำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้ การทำแผนชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานราชการ มักมีลักษณะมุ่งระดมปัญหาและความต้องการจากชาวบ้าน โดยไม่ให้ความสำคัญกับการจัดเก็บข้อมูล รวมถึงกระบวนการจัดเวทีเพื่อทำแผนชุมชนมีลักษณะแบบเป็นทางการ ทำให้ชาวบ้านเกิดความรู้สึกไม่คุ้นเคย อันส่งผลในการเข้าถึงการเก็บข้อมูลด้วยเช่นกัน

ยิ่งกว่านั้น ข้อจำกัดเดิมของขบวนการแผนชุมชนคือ มักสิ้นสุดตรงได้แผนชุมชน แต่ไม่สามารถผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนต่อได้ ไม่สามารถเอาไปนำเสนอให้หน่วยงานรัฐรับไปดำเนินการหรือสนับสนุนได้ ทำให้ภาระการแก้ปัญหาเหมือนตกอยู่กับชาวบ้านเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งลำพังเพียงกำลังของชาวบ้านฝ่ายเดียว ไม่มีพลังพอจะแก้ปัญหาที่ยาก ๆ เช่น ปัญหาหนี้สิน ปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ ปัญหาขาดแคลนน้ำ อันเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของปัญหาหนี้สินในครัวเรือน ดังนั้น แผนชุมชนจึงเป็นเพียงกิจกรรมที่ทำให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าวในฐานะที่เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของภาครัฐเท่านั้น ผู้นำองค์กรชุมชนในพื้นที่ได้สะท้อนถึงข้อจำกัดของการจัดทำแผนชุมชนในช่วงก่อนหน้านั้น ดังนี้

“ความต่าง คือเขาจะถามชาวบ้านว่าจะเอาอะไร...อบต.เขาสไต้สลุทุง คือถามแล้วให้ตอบ ซึ่งบางทีชาวบ้านเขาไม่อยากจะพูด อย่างเราไปทำ คืออยากให้เราทำอะไร ปัญหาคืออะไร ชาวบ้านบางคนเขาไม่พูดก็ต้องให้เขาเขียนใส่กระดาษ...ผมไม่รู้ว่ามีข้อมูลหลัก ๆ

¹⁴ สมคิด ฉิมมากรม, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 21 พฤษภาคม 2556.

เขาเป็นยังไง ข้อมูลเขาค่อนข้างจะเก่า สํารวจเมื่อ 10 ปีที่แล้วคือใช้ข้อมูลเดิม ใช้วิธีการแบบเดิม มันอาจจะไม่มีประสิทธิภาพ บางทีบางอย่างโครงสร้างมันเปลี่ยน สังคมมันเปลี่ยน ภูมิประเทศมันเปลี่ยนไป ชาวบ้านไม่ค่อยมีส่วนร่วม มาแค่ยกมือความเห็นไม่ค่อยเกิด ผมว่ามันดูทางการด้วย ไม่ว่าจะองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานราชการมาทำเวทีประชาคม ทำแผน เขาค่อนข้างจะเป็นทางการ ซึ่งชาวบ้านเขาไม่ได้มีบุคลิกแบบนั้น คือเขาจะคุยกันภาษาชาวบ้าน ถ้าบรรยากาศมันเป็นกันเองเขาก็พูดเอง ต้องสร้างบรรยากาศให้เป็นกันเอง เป็นทางการมากเกินไป เหมือนเจ้านายมาหาลูกน้อง ผมว่ามันมีความตึงเครียดบางอย่างที่ทำให้ไม่เกิดแผนอย่างที่มีมันน่าจะเป็น”¹⁵

ภายใต้กระบวนการทำแผนชุมชนแบบเดิมนั้น ชุมชนเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลหรือเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ถูกจัดเก็บข้อมูลและเป็นผู้รับการแก้ไขปัญหามาจากหน่วยงานภายนอก แต่การใช้เครื่องมือแผนชุมชนหรือข้อมูลบัญชีครัวเรือนภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันจากข้อมูล มีการวิเคราะห์ จัดเก็บอย่างเป็นระบบ มีความน่าเชื่อถือและเป็นปัจจุบัน ซึ่งนำข้อมูลที่ได้มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน สร้างความตระหนัก เกิดการมีความสำนึกในความเป็นเจ้าของปัญหาและเจ้าของชุมชน โดยใช้ข้อมูลต่าง ๆ ที่จัดเก็บเหล่านี้เป็นสำคัญ เพื่อที่จะนำไปสู่การจัดการในระดับต่าง ๆ และนำไปสู่การบูรณาการแผนต่อไป อีกทั้งการส่งเสริมการทำแผนชุมชนและการทำบัญชีครัวเรือนภายใต้นโยบายกระทรวงมหาดไทยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด กับโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนมีความแตกต่างกันทั้งในแง่กระบวนการขับเคลื่อนและผลที่ปรากฏ เนื่องจากเงื่อนไขข้อจำกัดของการอาศัยกลไกระบบราชการในการขับเคลื่อนงานระดับชุมชนและครัวเรือน ซึ่งต้องอาศัยความยืดหยุ่นคล่องตัวและความต่อเนื่อง

ภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน กระบวนการจัดทำแผนชุมชน เป็นกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานระดับจังหวัดและอำเภอได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนงาน ดังปรากฏให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละพื้นที่มีส่วนสำคัญในฐานะภาคีหนุนเสริมการทำงานในระดับตำบล เป็นกลไกหนุนเสริมศักยภาพของชุมชน โดยเฉพาะด้านการอำนวยความสะดวกการดำเนินงานให้แก่ภาคประชาชน เช่น การให้ใช้สถานที่ในการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ และเรียนรู้การทำงานซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอ การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ เครื่องใช้สำนักงานในการสำรวจข้อมูลหมู่บ้านและตำบล สนับสนุนบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลในโปรแกรมบัญชีครัวเรือน รวมทั้งการเข้าร่วมจัดทำแผนชุมชน สนับสนุนงบประมาณ

¹⁵ อาณัติ สุทธิเสมอ, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 22 พฤษภาคม 2556

การจัดเวทีสร้างความเข้าใจในการจัดทำแผนชุมชน และเวทีการสรุปวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน นอกจากนี้ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดพิษณุโลกยังเข้ามามีบทบาทในการจัดกระบวนการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูล การทบทวนและรับรองแผนชุมชนอีกด้วย

ผลที่ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมจากกระบวนการจัดทำแผนชุมชนบนฐานการวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือน ก็คือ นายประพันธ์ ภูงาม ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นนายอำเภอคนไทยในขณะนั้น ได้มีการทบทวนข้อมูลเรื่องการทำแผนชุมชนทั้งอำเภอร่วมกับสำนักงานพัฒนาชุมชน และได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดเวทีขับเคลื่อนแผนชุมชนระดับตำบลไปสู่การบูรณาการแผนพัฒนาระดับอำเภอ ในแง่นี้ โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ทำให้ภาคประชาชน และหน่วยงานภาครัฐทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดพิษณุโลก กลายเป็นภาคีหุ้นส่วนในการดำเนินกระบวนการจัดทำแผนชุมชน มีการแบ่งปันทรัพยากร ข้อมูล และระดมทรัพยากรการทำงานในพื้นที่ร่วมกัน

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่เข้าร่วมโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนตั้งแต่แรกเริ่ม ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลชุมชน การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ปัญหาของชุมชน และการจัดทำแผนชุมชน อย่างไรก็ตามแม้จะมีแผนชุมชนที่มาจากข้อมูลสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน แต่การตัดสินใจเชิงนโยบายของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ก็อยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดด้านศักยภาพทางการคลัง และการให้ความสำคัญกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีผลต่อการรักษาฐานคะแนนเสียง ความพยายามผลักดันแผนชุมชนเข้าสู่การตัดสินใจของฝ่ายบริหารนับได้ว่าสำเร็จได้ระดับหนึ่งเท่านั้น ดังคำบอกเล่า นักพัฒนาเอกชนซึ่งมีบทบาทร่วมในขณะทำงานโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก บอกเล่าให้เห็นถึงข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) งบประมาณยิ่งกว่าหน่วยงานราชการอีก...พยายามจะใช้ อบต.ให้เยอะที่สุด อย่างน้อยก็เรื่องสถานที่ จะต้องให้รู้สึกว่าเป็นเจ้าของ อบต. อบรม ประชุม บางครั้งก็ใช้สถานที่ อบต. ก็คือให้รู้สึกว่าเป็น อบต. เข้ามามีส่วนร่วมกับประชาชนให้มากที่สุด ส่วนเรื่องแผน งบประมาณ มันอยู่ในระยะยาว มันหวังไม่ได้เยอะ ส่วนมากผู้นำท้องถิ่นจะมองในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน”¹⁶

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

(3) การเชื่อมโยงแผนชุมชนไปสู่การระดมทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลภาพรวมระดับตำบล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยแผนชุมชนเป็นฐานในการกำหนดโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยยึดตามการจัดลำดับความสำคัญของคนในชุมชน ดึงกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเนินเพิ่มจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำในพื้นที่ มีการต่อระบบประปาโดยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับผู้อยู่บ้านและแกนนำ ใช้งบประมาณหมู่บ้านในการวางท่อประปาภูเขาจากแหล่งเก็บน้ำ การใช้งบประมาณโครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาจัดการเรื่องน้ำกินน้ำใช้ของบ้านโคก และการก่อสร้างคลองส่งน้ำหรือสถานีส่งน้ำทางการเกษตร รวมไปถึงกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพร้าว สนับสนุนงบประมาณชุดลอกบึงหลวง คลองบุงป่าสัก ห้วยวังสำโรง เพื่อให้มีแหล่งน้ำไว้ใช้ในการเกษตรในช่วงหน้าแล้งได้อย่างเพียงพอ เป็นต้น

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพร้าว อำเภอนครไทยและเกษตรกรในพื้นที่เป้าหมาย หนึ่งในแกนนำขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนระดับจังหวัด กล่าวถึงผลที่เกิดจากการอาศัยข้อมูลภาพรวมปัญหาในระดับตำบลเป็นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนในกรณีนี้ว่า “เราก็จะประชุมหมู่บ้านเพื่อบอกกล่าวกับพี่น้องให้เข้าใจว่าการจัดทำแผน อนาคต.ทำอะไรบ้าง เราก็เอาแผนชุมชนนี้แหละเสนอให้เขาดูว่าโครงการมันอยู่ในแผนที่ประชุมเรารับรองไว้แล้ว จะเอาโครงการอะไร ที่เสนอก็กจะมีโครงการส่งเสริมอาชีพบ้าง ส่วนใหญ่ก็เป็นโครงสร้างพื้นฐาน การเสนอแผน อนาคต.ที่นี้ไม่ได้เสนอมาก เสนอแค่สามโครงการ เสนอไปมากก็ทำไม่ได้เพราะงบจำกัด แผนชุมชนจะเรียงลำดับไว้อยู่แล้วสามด้าน เรื่องน้ำกินน้ำใช้ เรื่องถนน และเรื่องอาชีพคือเรื่องเลี้ยงโค ส่วนหนึ่งเวลาจะทำข้อบัญญัติ เรารู้ว่าปัญหาพี่น้องที่เสนอไปจะได้รับการแก้ไขได้ สมาชิกมีส่วนต้องเสนอตามแผนนั้นด้วย ถ้าไม่เสนอตามแผนก็ไม่ได้”¹⁷ กรณีนี้สะท้อนให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำเอาข้อมูลแผนชุมชนเชื่อมโยงกับภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อจัดทำแผนพัฒนาตำบลแบบบูรณาการ ซึ่งทำให้สามารถผลักดันข้อมูลบางประเด็นเข้าสู่ข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นเพื่ออนุมัติงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานได้บางส่วน

การใช้ข้อมูลเป็นฐานในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาและสร้างความร่วมมือ นำไปสู่กระบวนการดำเนินการกำหนดแผนและข้อเสนอที่ภาคประชาชนและชุมชนรับผิดชอบดำเนินการเองได้ และส่วนที่ต้องเชื่อมต่อกับหน่วยงานอื่น ๆ ในเรื่องที่เกิดขึ้นกว่าศักยภาพของชุมชนเอง การเข้าร่วมโครงการความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน ทำให้คนในชุมชนเล็งเห็นถึงความสำคัญของข้อมูล ซึ่งต่างจากแนวคิดการพัฒนาแบบเดิมที่เน้นการระดมปัญหาและข้อเรียกร้อง

¹⁷ สมาน โพธิ์ปลัด, ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพร้าว อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 22 พฤษภาคม 2556.

โดยไม่มีฐานข้อมูลสำหรับวิเคราะห์สภาพปัญหา สาเหตุ และแนวทางการแก้ไข ดังนั้น การให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้จากข้อมูลจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งภายใต้การดำเนินโครงการ

ข้อค้นพบที่สำคัญประการหนึ่งจากการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนคือ ทุกภาคส่วนในพื้นที่ให้ความสำคัญและความสนใจ “ข้อมูล” ที่ภาคประชาชนเป็นผู้จัดเก็บเอง ไม่ว่าจะเป็นการทำให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของข้อมูล และในขณะเดียวกันการจัดทำข้อมูลชุมชนโดยเครือข่ายภาคประชาชนก็ช่วยอำนวยความสะดวกสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยฐานข้อมูลในพื้นที่สำหรับดำเนินภารกิจในความรับผิดชอบ เช่น ข้อมูลด้านการเกษตร ข้อมูลด้านแหล่งน้ำ ข้อมูลแผนที่ เป็นต้น อาจกล่าวสรุปได้ว่า ข้อมูลที่จัดเก็บโดยผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน นับเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินโครงการ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อมูลคือเครื่องมือที่เป็น “พลัง” ของการขับเคลื่อนงาน จึงทำให้เกิดการยอมรับทั้งจากชาวบ้านและภาคราชการ

การวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือนในระดับตำบลเป็นกระบวนการที่ทำให้สมาชิกในชุมชนแต่ละพื้นที่เล็งเห็นว่า ประเด็นปัญหาที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตและการประกอบอาชีพของตนเองเกี่ยวข้องกับสาเหตุหรือปัจจัยใดบ้าง และแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาจากต้นเหตุเหล่านั้นคนในชุมชนต้องดำเนินการอย่างไร ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ข้อมูลระดับชุมชนในบางตำบลสะท้อนให้สมาชิกในชุมชนเห็นถึงพฤติกรรมการใช้จ่ายและการบริโภคที่ฟุ้งฟิงการซื้อสินค้าจากตลาดเป็นหลัก สมาชิกในชุมชนจึงร่วมกันกำหนดแนวทางการลดรายจ่ายโดยหันมาทำกิจกรรมปลูกผักสวนครัวรั้วกินได้ ซึ่งช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือน โดยไม่จำเป็นต้องซื้อสินค้าทุกอย่างจากตลาดเหมือนที่ผ่านมา รวมถึงการงดเหล้าวันพระกับวันเข้าพรรษา เป็นต้น ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามกติกาที่กำหนดไว้ จะถูกลงโทษทางสังคม เช่น การลงโทษแบบประจารจากคนในชุมชนเองเพื่อให้คนที่ไม่ปฏิบัติตามกฎอภัยจากการกระทำดังกล่าว นัยนี้ทำให้เห็นว่า จากการนำข้อมูลมารวมกันในระดับชุมชนทำให้เห็นภาพรวมของประเด็นปัญหาเฉพาะและปัญหาร่วมของแต่ละหมู่บ้านในตำบล นำมาสู่การกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่คนในชุมชนสามารถจัดการเองได้ ดังคำบอกเล่าของแกนนำคนสำคัญทั้งสองรายที่ชี้ให้เห็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยชุมชนเองว่า

“สกว. มาส่งเสริมเรื่องนี้ แล้วก็สร้างกระบวนการเรียนรู้คือเอาข้อมูลที่ได้อะไรมาเรียนรู้อันกับท้องถิ่น กับชุมชน ของแต่ละคน แต่ละหมู่บ้าน แต่ละตำบลรวบรวมเอามา ว่าแต่ละตำบลมีค่าใช้จ่ายเท่าไร รายรับเท่าไร ต้นทุนการผลิตเท่าไร ค่าเหล้า ค่า

บุหรี ค่าของฟุ่มเฟือย ค่าเล่าเรียนลูก มีข้อมูลขึ้นมาเพื่อวางแผนและผลักดันให้
ท้องถิ่นสร้างแผนการจัดการปัญหาด้วยข้อมูล”¹⁸

“เรามีการจัดเก็บตัวเลขทั้งตำบล เราก็เอาข้อมูลตัวนี้มาโชว์ บ้านไหนซื้อผัก
มากที่สุด บ้านไหนซื้อหมูกิน บ้านไหนยังงั้น...เราก็เปรียบเทียบภาพรวม หมู่ 1 กับ
หมู่ 4 ค่าห่วยใครมากกว่ากัน โดยใช้อัตราร้อยละ เพราะว่าจำนวนหลังคาเรือนไม่
เท่ากัน เขาก็จะสนุกสนานตอนคืนข้อมูล เสร็จแล้วเราจะแก้ปัญหากันยังงั้น เขาก็
บอกว่าบ้านเราบ้านนอกออกอกฎเลย ทุกบ้านต้องปลูกผักอย่างน้อย 5 ชนิด ทุก
หลังคาเรือน ใครไม่ปลูก ไปขอคนอื่นต้องประจํา เพราะฉะนั้นมันก็เป็นกฎชุมชนมา
จนเดี๋ยวนี้ ทุกบ้านมีผักอย่างน้อย 5 ชนิด อนามัยเมื่อก่อนก็ปลูกดอกไม้ ตอนหลังก็
ปลูกผัก อบต.ก็มี ก็จะเป็นกฎ กติกาง่าย ๆ ที่พอมันเห็นปัญหา เราจะลดเรื่องเหล่า
ยังงั้น ยิ่งการลดเรื่องเหล่านี้ที่เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่แก้ปัญหายาก เขาก็บอกเอาแค่ลด
เหล่านี้พระกับวันเข้าพรรษา วันพระเดือนกันยายนะอย่ากินเหล้า”¹⁹

ยิ่งกว่านั้น พลังของข้อมูลเปรียบเสมือน “ปลั๊ก” ที่เชื่อมต่อกับหน่วยงานภายนอกที่
เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเชื่อมโยงกับปัญหาในการประกอบอาชีพของคนในพื้นที่โดยตรง
อันนำไปสู่การบูรณาการแผนชุมชน “เราสามารถทำแผนชุมชน ทำข้อเสนอ มีชุดข้อมูล แล้วเอาไปยื่น
ให้หน่วยงาน มันจะเกิดการยอมรับ โครงการจะเป็นเหมือนปลั๊ก ให้ทุกที่เข้ามาเสียบแล้วเชื่อมต่อกัน...
อย่างบ้านพร้าวไปเชื่อมกับชลประทานได้เรื่องแหล่งน้ำ...ทางพรหมพิรามเก็บข้อมูลแล้ว เห็นว่าทำนา
ข้าวอย่างเดียว น้ำท่วม ผลผลิตเสีย พื้นที่ลุ่มก็เปลี่ยนแปลงเป็นไม้ดอกไม้ประดับ และบ่อโพธิ์ กลุ่มที่
ทำข้าวโพดแล้วขาดทุน เปลี่ยนทำกระทกรก”²⁰ เกิดการร่วมมือกันทำงานของหน่วยงานสนับสนุนการ
พัฒนาภายนอกชุมชน โดยยึดหลักการใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง ชุมชนเป็นศูนย์กลาง ชาวบ้านเป็นเจ้าของ
เรื่อง โดยใช้กระบวนการจัดทำแผนชุมชนเป็นเครื่องมือดำเนินกิจกรรมพัฒนาให้เป็นไปตามความ
ต้องการของชุมชนโดยสอดคล้องกับแผนชุมชน มากกว่าวัตถุประสงค์ของหน่วยสนับสนุน

ทั้งนี้ จากกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลในระดับตำบลได้ค้นพบว่า รายจ่ายที่สำคัญอีก
ประการหนึ่งในแต่ละครัวเรือนเกี่ยวข้องกับการลงทุนในภาคการเกษตรคือ ต้นทุนในการสูบน้ำ คนใน
ชุมชนจึงเริ่มตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และร่วมกันแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
ซึ่งจากสภาพปัญหาเรื่องน้ำในจังหวัดพิษณุโลก พบว่า มีการขาดแคลนน้ำ โดยส่วนใหญ่จะเป็นปัญหา

¹⁸ อาณัติ สุทธิเสมอ, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 22 พฤษภาคม 2556.

¹⁹ สุวรรณ พระเมืองฝาง, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 21 พฤษภาคม 2556.

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

การเข้าถึงระบบชลประทานของเกษตรกรที่ยังไม่ครอบคลุมอย่างทั่วถึง สะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาที่ไม่ได้เกิดจากลักษณะทางภูมิศาสตร์และภูมิประเทศของพื้นที่ หากแต่เป็นสาเหตุมาจากการขาดระบบการบริหารจัดการน้ำที่เป็นระบบ ทั้งในส่วนการอุปโภค (เพื่อการเกษตร) และการบริโภคในครัวเรือน นำมาสู่คำถามสำคัญที่ว่า ทำอย่างไรที่จะควบคุมและกักเก็บน้ำไว้ใช้ในระดับที่สมดุล

การค้นพบปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การประสานความร่วมมือกับภาควิชาการ เพื่อมาถ่ายทอดกระบวนการจัดการแหล่งน้ำ เริ่มต้นจากการศึกษาข้อมูลน้ำและร่วมกันจัดทำแผนที่แหล่งน้ำ โดยผ่านกิจกรรมการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ ดังนี้ ข้อมูลแหล่งน้ำประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ ข้อมูลปัญหาการขาดแคลนน้ำ และปริมาณความต้องการน้ำในแต่ละพื้นที่ ข้อมูลชนิดของพืชและสภาพการเพาะปลูกในแต่ละฤดูกาล ข้อมูลที่ดินทำกิน โดยอาศัยเทคนิคการทำแผนที่ทำมือ มุ่งเน้นให้เกิดข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการจัดการน้ำระดับตำบลอย่างเป็นระบบ ผลจากการดำเนินกิจกรรมการเรียนรู้ข้างต้นปรากฏให้เห็นถึงความสำเร็จของการเสียบปลั๊กเพื่อแก้ไขปัญหการขาดแคลนน้ำของคนในพื้นที่ในส่วนของที่เกินศักยภาพที่จะสามารถจัดการเองได้ ดังกรณี สำนักงานชลประทานจังหวัดพิษณุโลกดำเนินการขุดลอกคลองส่งน้ำบ้านพร้าวและตำบลนาบัว และสร้างฝายน้ำเพียงซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 4 ตำบล คือ ตำบลยางโกลน ตำบลเนินเพิ่ม ตำบลนาบัวและตำบลบ่อโพธิ์ เป็นต้น

ดังนั้น จากการสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลชุมชนในเรื่องแหล่งน้ำ นำมาสู่การจัดทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและแผนฟื้นฟูทรัพยากรน้ำชุมชน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องแหล่งน้ำในชุมชนเอง ซึ่งส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่สามารถนำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและแผนฟื้นฟูทรัพยากรน้ำชุมชนไปใช้ประกอบการเสนอข้อเสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานชลประทานจังหวัดพิษณุโลก ในแง่นี้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทเป็นตัวเชื่อมประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกเพื่อดึงงบประมาณสนับสนุน การขับเคลื่อนโครงการแก้ไขปัญหที่ชาวบ้านได้กำหนดไว้ในแผนที่ตั้ง สมคิด ฉิมมากรม หนึ่งในคณะทำงานระดับจังหวัด บอกเล่าถึงการเรียนรู้ในการวิเคราะห์ ข้อมูลเพื่อการจัดการน้ำในชุมชน ดังนี้

“สมมติว่ามีปัญหาเรื่องน้ำ เขาถามว่ามีที่รายละ เราก็ตอบไม่ได้ มีหมูโน้น หมูนี้ หมูนั้น แต่ว่ามีใครบ้าง เราก็ไม่รู้...ณ ปัจจุบัน เราจะเน้นเรื่องข้อมูลมากหลังจากที่เรียนรู้จากโครงการความร่วมมือฯ นี้แหละ อะไรก็ต้องเก็บข้อมูลเพื่อที่จะประมวลผล หลังจากที่เราเก็บข้อมูล เรามีข้อมูลเยอะ ๆ เขามีปฏิสัมพันธ์ดีขึ้นกับเรา มาขอข้อมูลมากขึ้น ซึ่งก็ได้ประโยชน์ที่เรา เราเป็นเจ้าของปัญหา เราสามารถยื่นข้อมูลให้เขาได้เลย...อย่างที่บ้านพร้าว ของพี่สมาน ที่เป็นประธานสภา เมื่อก่อนแกมีปัญหาเรื่องน้ำมาก แกก็พยายามแก้ไขปัญหเรื่องน้ำให้กับคนในตำบล จนแกมาเข้าร่วมกับ

โครงการความร่วมมือฯ แก่ก็สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำได้ สามารถที่จะขอ
งบประมาณจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้เลย โดยที่ได้ข้อมูลจากพวกเรานี้แหละ เป็น
ข้อมูลพื้นฐานไปยื่นกับตำบลเลย อย่างแผนที่ก็ใช้แผนที่ทำมือนี้นะแหละไปยื่น อย่าง
ของกรมชลประทานก็มาทำให้เราได้หลายส่วน”

(4) การต่อยอดข้อมูลนำไปสู่การดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาของชนในพื้นที่ เป้าหมาย “การลดต้นทุนการผลิต โดยเทคโนโลยีปุ๋ยสั่งตัด”

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือนภายใต้การดำเนินการโครงการ
ความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ไม่เพียงสะท้อนให้เห็นถึงข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้
จ่ายที่พึงพิงการซื้อสินค้าจากตลาดเป็นหลัก หากยังเป็นข้อมูลที่บ่งชี้ให้เห็นถึงพฤติกรรมเฉพาะปลูก
ข้าวโพดของเกษตรกรซึ่งเป็นอาชีพหลักของคนในพื้นที่ด้วย ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลต้นทุนการผลิตใน
ด้านต่าง ๆ พบว่า ค่าใช้จ่ายในการซื้อปุ๋ยสูงกว่าค่าใช้จ่ายในด้านอื่น ๆ แต่ราคาข้าวโพดกลับตกต่ำ
ไม่สอดคล้องกับต้นทุนในการเพาะปลูกที่สูง นำไปสู่ภาวะขาดทุนจากการปลูกข้าวโพด และการเป็น
หนี้สินของครัวเรือนเกษตรกรตามมา แขนงนำทั้งสองราย ซึ่งเป็นเกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดในพื้นที่เป็น
หลัก ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาต้นทุนการผลิตสูง แต่ได้ราคาผลผลิตต่ำในทำนองเดียวกันว่า

“จากที่ได้พูดให้ชาวบ้านฟังถึงตัวเลขต้นทุนการซื้อปุ๋ย ชาวบ้านก็ตกใจ ตอนนั้น
ห้วยเหี้ยปลูกข้าวโพดอยู่ ทั้งหมด 70 กว่าล้าน ซื้อปุ๋ยไป 30 กว่าล้าน ที่เหลือก็เป็น
ค่าเมล็ดพันธุ์กับค่าว่าน ค่าไถ แต่ว่าต้นทุนปุ๋ยเยอะมาก จะเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับปุ๋ย
เสียเยอะ”²¹

“เมื่อมาร่วมเรียนรู้การจัดทำบัญชีครัวเรือน ก็ทำให้ชาวบ้านมีชีวิตที่ดีขึ้น
คือจากเดิมที่ไม่เคยรู้ว่าตัวเองเป็นหนี้ ก็เริ่มรู้ว่าตัวเป็นหนี้เท่าไร ทำให้เราสามารถ
จัดการแก้ไขปัญหาว่าจะทำอย่างไร จะลดต้นทุนอย่างไร...เมื่อปีแรกข้าวโพดขาดทุน
ประมาณ 400-500 กว่าบาท ตำบลห้วยเหี้ยปลูกข้าวโพด 17,000 กว่าไร่ จากการ
จัดเก็บข้อมูลทำให้รู้ว่าขาดทุนเท่าไร ซึ่งตอนนั้นที่คำนวณออกมาดู สะท้อนให้เห็นถึง
ค่าใช้จ่ายในการซื้อปุ๋ยทั้งหมดประมาณ 34 ล้านบาท”²²

²¹ รัตนา อินตะอุ่นวงศ์, สารวัตรกำนันตำบลห้วยเหี้ย อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 23 พฤษภาคม 2556.

²² เฉลิม สายโสภา, สารวัตรกำนันตำบลห้วยเหี้ย อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 23 พฤษภาคม 2556.

การปลูกข้าวโพดในช่วงที่ผ่านมาประสบกับปัญหาการขาดทุน เนื่องจากต้นทุนในการเพาะปลูกสูง และผลผลิตตกต่ำ ทำให้เกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดได้รับความเดือนร้อนกันเป็นจำนวนมาก นอกจากปัญหาด้านต้นทุนการผลิตซึ่งมีผลต่อรายได้และการดำรงอยู่ของเกษตรกรเพาะปลูกข้าวโพดแล้ว ปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญเช่นกันคือ ปัญหาที่ดินทำกิน จากการสำรวจข้อมูลที่ดินภายใต้การดำเนินงานโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน สะท้อนให้เห็นถึงต้นเหตุของปัญหาที่ชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปทำกินในที่ดินที่เคยเป็นของตนเองได้ซึ่งอาจเป็นผู้ที่ตักการสำรวจสิทธิทำกินในเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541

ยิ่งไปกว่านั้น พื้นที่ทำกินของชาวบ้านบางชุมชนถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ชาวบ้านจึงไม่สามารถเข้าไปทำกินในที่ดินที่เคยเป็นของตนเอง เช่น พื้นที่ตำบลเนินเพิ่ม และตำบลนาบัว ในอำเภอนครไทย ทำให้พื้นที่ทั้งสองส่วนมีความทับซ้อนกันจนกลายเป็นปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า ดังนั้น การตกลงจากการสำรวจและพื้นที่ทำกินทับซ้อนกับพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ส่งผลให้ชาวบ้านไม่สามารถกระทำการในดินทำกินของตนเองได้ตามปกติเช่นเดิม และไม่สามารถขยายพื้นที่หรือพัฒนารูปแบบการทำการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตได้อีกต่อไป²³

อย่างไรก็ดี จากปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ชุมชนดังกล่าว คนในชุมชนมีการรวมตัวกันเพื่อหาทางออกร่วมกันของชุมชน เพื่อให้สามารถได้สิทธิในการเข้าสู่ที่ดินทำกินอันเป็นพื้นที่ดั้งเดิมของชุมชน โดยการประสานหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น อุทยานแห่งชาติทุ่งแสลงหลวง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก นายอำเภอนครไทย เพื่อร่วมพูดคุย เจรจาทหาทางออกปัญหาในพื้นที่พิพาทระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน กระนั้นก็ตามก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหามาได้ อันเนื่องมาจากข้อขัดขัดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ต่าง ๆ

หลังจากค้นพบปัญหาด้านทุนการผลิตดังกล่าว นำไปสู่คำถามว่า จะมีวิธีการลดต้นทุนค่าปุ๋ยได้อย่างไร คำถามนี้ถูกส่งผ่านในเวทีรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการที่มีนักวิจัยและสำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัยร่วมรับฟัง สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัยได้ประสานความร่วมมือกับศาสตราจารย์ ดร.ทัศนีย์ อัดตะนันท์ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เพื่อหาทางออกร่วมกันระหว่างชุมชนและภาควิชาการ อันนำไปสู่แนวทางการลดต้นทุนค่าปุ๋ยด้วย “กระบวนการเรียนรู้และการถ่ายทอดเทคโนโลยีปุ๋ยสั่งตัด” ในเวลาต่อมา

²³ อนุชา แหสมุท, “กระบวนการเรียนรู้สู่การจัดการปัญหาที่ดินในเขตป่า จังหวัดพิษณุโลก” ใน สีลาภรณ์ บัวสาย (บรรณาธิการ), *พลังความรู้และความร่วมมือ: บทเรียนจากการวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2554), 242-245.

กระบวนการถ่ายทอดความรู้เรื่องปุ๋ยสั่งตัด เริ่มต้นจากการทำความเข้าใจกับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพด เป็นการลงดูพื้นที่เพื่อสำรวจลักษณะและกำหนดพื้นที่ทดลองให้ครอบคลุมทุกลักษณะ และทำความเข้าใจกับเกษตรกรที่จะเข้าร่วมการเรียนรู้กิจกรรมปุ๋ยสั่งตัดนี้ โดยมีการชี้แจงทำความเข้าใจถึงความหมายของปุ๋ยสั่งตัด²⁴ คือ การจัดการธาตุอาหารเฉพาะพื้นที่ เป็นเทคโนโลยีการใช้ปุ๋ยเคมีที่นำปัจจัยหลักที่เกี่ยวข้องกับการเจริญเติบโตของพืช ได้แก่ พันธุ์พืช แสงแดด อุณหภูมิ น้ำฝน ชุดดิน และปริมาณ เอ็น-พี-เค ในดินขณะนั้น มาร่วมคำนวณโดยใช้แบบจำลองการปลูกพืช และระบบสนับสนุนการตัดสินใจ รวมทั้งคำนวณผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์ด้วย เพื่อช่วยให้การใช้ปุ๋ยเคมีได้ถูกต้อง แม่นยำ ตรงกับความต้องการของพืชมากขึ้น หรือการใช้ปุ๋ยเคมีตามชุดดิน และค่าวิเคราะห์ดินปัจจุบันนั่นเอง

จากนั้นค้นหาอาสาสมัครเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเพื่อทดลองปฏิบัติแปลงเพาะปลูกนำร่องโดยใช้ปุ๋ยสั่งตัด จึงเริ่มต้นสร้างเครือข่ายลดต้นทุนการผลิตข้าวโพดภายใต้โครงการปุ๋ยสั่งตัด โดยมีหลักการสำคัญคือ เกษตรกรมีความสมัครใจและมุ่งสร้างผลสำเร็จให้เป็นแบบอย่างแก่คนในชุมชนเป็นสำคัญ การเรียนรู้เรื่องปุ๋ยสั่งตัดครอบคลุมพื้นที่ 4 ตำบล คือ ตำบลห้วยเฮี้ยซึ่งเป็นตำบลที่มีการเพาะปลูกข้าวโพดมากที่สุดในจังหวัดพิษณุโลก จำนวนพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพด 17,000 กว่าไร่ และเกษตรกรเพาะปลูกข้าวโพดที่ขอเข้าร่วมเรียนรู้และทดลองปฏิบัติจริงเรื่องปุ๋ยสั่งตัดอีกสามตำบล คือ ตำบลนาบัว ตำบลบ่อโพธิ์ และตำบลเนินเพิ่ม โดยมีอาสาสมัครเกษตรกรทั้ง 4 ตำบล รวมทั้งสิ้น 96 ราย ซึ่งเน้นกระจายในพื้นที่ที่มีลักษณะแตกต่างกันเพื่อการทดลองให้เห็นถึงประสิทธิภาพที่ใช้ได้จริงของปุ๋ยสั่งตัด

เมื่อได้อาสาสมัครเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดแล้ว นักวิชาการลงพื้นที่ถ่ายทอดความรู้ และร่วมปฏิบัติจริงไปกับอาสาสมัครเกษตรกรนำร่องดังกล่าว ตั้งแต่กระบวนการตรวจสอบข้อมูลชุดดิน โดยการเก็บตัวอย่างดินเพื่อนำมาเรียนรู้และวิเคราะห์สภาพดิน การตรวจปริมาณ เอ็น-พี-เค ในดิน เพื่อวิเคราะห์คุณภาพของดิน และถ่ายทอดวิธีการคิดสูตรปุ๋ยที่เหมาะสมกับที่ดินแต่ละแปลง ดังนั้นควรนำข้อมูลชุดดิน และข้อมูล เอ็น-พี-เค ในดินขณะนั้น มาประกอบการตัดสินใจ เพื่อให้การใช้ปุ๋ยเคมีมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เรียกว่า การใช้ปุ๋ยเคมีแบบ “สั่งตัด” หรือปุ๋ยสั่งตัด โดยค่าใช้จ่ายในการทดลองปฏิบัติแปลงเพาะปลูกนำร่องโดยใช้ปุ๋ยสั่งตัดอยู่ภายใต้การจัดสรรงบประมาณจากการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ทั้งการจัดซื้อชุดเครื่องมือตรวจวิเคราะห์ปริมาณ เอ็น-พี-เค และแม่ปุ๋ยสำหรับทดลองผสมสูตรปุ๋ยสั่งตัด

²⁴ ทศนิยม อุตตะนันท์ และประทีป วีระพัฒนนิรันดร์ (บรรณาธิการ), *คู่มือสำหรับการเกษตรยุคใหม่ ธรรมชาติของดินและปุ๋ย*, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2558), 36.

การพิสูจน์ถึงความแตกต่างระหว่างแปลงเพาะปลูกข้าวโพดที่ใช้ปุ๋ยสังเคราะห์ กับแปลงที่ใช้ปุ๋ยสูตรสำเร็จแบบเดิม ดำเนินการโดยอาศัยกิจกรรมการเรียนรู้การเพาะปลูกข้าวโพดทั้งสองแบบควบคู่กันไป ซึ่งจากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ทำให้ชาวบ้านเห็นผลการเพาะปลูกอย่างเป็นรูปธรรม และช่วยให้การขยายเครือข่ายเกษตรกรเพาะปลูกข้าวโพดโดยปุ๋ยสังเคราะห์ในชุมชนอื่น ๆ เป็นไปได้ง่ายขึ้น ดังคำบอกเล่าของ อาณัติ สุทธิเสมอ ที่ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการดังกล่าวว่า “อาจารย์เขาพาทำพาเปรียบเทียบ พอผลผลิตออก อาจารย์เขาจะใช้วิธีการเปรียบเทียบก็คือแปลงที่ทำกับแปลงที่ไม่ได้ทำแปลงทำมันจะมีลักษณะลำต้นยังไง ใบยังไง ฝักยังไง พอมันออกผล อาจารย์ก็พาเก็บฝักมาตรวจค่าความชื้น วัดปริมาณเมล็ดว่ากี่แฉว ความสมบูรณ์ของฝักว่ามันต่างกันยังไง แล้วก็พาเก็บข้อมูลระหว่างทำปุ๋ยสังเคราะห์กับไม่ทำปุ๋ยสังเคราะห์ ต้นทุนเท่าไร อาจารย์พาเปรียบเทียบ เรียนรู้แบบวิจัยเชิงเปรียบเทียบ ชาวบ้านก็เริ่มเห็นผล ก็เริ่มขยาย”

การขยายผลกิจกรรมการเรียนรู้ดังกล่าว ต้องอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ในการโน้มน้าวเกษตรกรกลุ่มเป้าหมาย เพื่อนำไปสู่การขยายเครือข่ายการเรียนรู้การวิเคราะห์ดินและการคำนวณสูตรปุ๋ยสังเคราะห์ต่อไป และแม้ว่าในระยะแรกของการขยายเครือข่ายปุ๋ยสังเคราะห์ไม่ค่อยได้รับความสนใจจากเกษตรกรส่วนใหญ่มากนัก ซึ่งคุ้นเคยกับวิธีการใส่ปุ๋ยสูตรสำเร็จแบบเดิม การยึดติดคำแนะนำการใช้ปุ๋ยที่เห็นเกษตรกรบอกว่าดีก็ทำตาม ๆ กัน ประกอบกับการมีท่าที่ไม่ยอมรับแนวคิดใหม่ ๆ และปฏิเสธการเปลี่ยนแปลง แต่ด้วยการปฏิบัติจริงและเห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจนอย่างต่อเนื่อง ช่วยให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิตจากค่าปุ๋ยลง และเพิ่มราคาได้จากคุณภาพผลผลิตดีขึ้น ดังกรณีเฉลิม สายโสภา อาสาสมัครเกษตรกรเพาะปลูกข้าวโพด ตำบลห้วยเฮี้ย “เราใช้ปุ๋ยสังเคราะห์ ผลผลิตมันดี คุณภาพดีอย่างน้อยจำนวนแฉวมมาตรฐาน มาตรฐาน แต่ผลผลิตดีมันจะไม่เหมือนแต่ก่อน จากเดิมที่ได้ผลผลิต 600 กิโลกรัมขึ้นมาเป็น 800-900 กิโลกรัม บางไร่ดี ๆ ก็ต้นหนึ่ง”²⁵

ผลการดำเนินกิจกรรมในแปลงนำร่องของอาสาสมัครเครือข่ายปุ๋ยสังเคราะห์อีกรายหนึ่งปรากฏให้เห็นผลผลิตอย่างเป็นรูปธรรมในทิศทางเดียวกัน ดังได้ชี้ให้เห็นว่า “ที่ผ่านมาเพาะปลูกข้าวโพดอยู่ประมาณ 70-80 ไร่ เดี่ยวนี้พื้นที่ทำอยู่ 30-40 ไร่แต่ผลผลิตก็ก็ยังเท่าเดิม ทำน้อยแต่ดูแลให้ทั่วถึง จากแต่ก่อนที่คิดว่าทำมากได้มาก”²⁶ กรณีตัวอย่างเหล่านี้ทำให้เกษตรกรเพาะปลูกข้าวโพดคนอื่น ๆ มองเห็นประโยชน์ของการผสมปุ๋ยใช้เอง ซึ่งในปัจจุบันปุ๋ยเคมีมีราคาสูง และมักพบปัญหาปุ๋ยสูตรสำเร็จในท้องตลาดเป็นปุ๋ยที่ไม่เหมาะกับสภาพดินและพืชที่ชาวบ้านเพาะปลูก อีกทั้งยังเป็นปุ๋ยด้อยมาตรฐานด้วย ซึ่งเกษตรกรไม่สามารถสังเกตได้ว่าปุ๋ยสูตรสำเร็จเหล่านั้น มีธาตุอาหารพืชอยู่

²⁵ เฉลิม สายโสภา, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 23 พฤษภาคม 2556.

²⁶ รัตนา อินตะอุ่นวงศ์, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 23 พฤษภาคม 2556.

ครบถ้วนตามที่ระบุไว้หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ เกษตรกรจึงเปิดใจหันมาให้การยอมรับ ปรับเปลี่ยนความคิด ในเรื่องการเพาะปลูก และก้าวเข้ามาร่วมมือเรียนรู้กิจกรรมปุ๋ยสั่งตัดด้วยความสมัครใจ

กระบวนการขยายเครือข่ายเกษตรกรปุ๋ยสั่งตัดในหมู่บ้านต่าง ๆ อาศัยวิธีการสร้าง “นักวิชาการชาวบ้าน” โดยการเปิดเวทีถ่ายทอดความรู้เรื่องการวิเคราะห์ดินและการผสมปุ๋ย แก่ชาวบ้านที่สนใจและสมัครใจนำดินในแปลงของตนเองมาตรวจ โดยอาสาสมัครเกษตรกรเพาะปลูก ข้าวโพดนาร่องเป็นผู้มีบทบาทในการถ่ายทอดความรู้ สามารถเป็นวิทยากรขยายการเรียนรู้สู่เกษตรกร คนอื่น ๆ ทั้งในชุมชนตนเอง และนอกพื้นที่จังหวัด เช่น เกษตรผู้ปลูกข้าวโพดจังหวัดอุดรธานีได้เชิญ ไปเป็นวิทยากรให้ความรู้เรื่องปุ๋ยสั่งตัด เป็นต้น นำไปสู่การขยายเครือข่ายเกษตรกรทั้งในจังหวัด พิษณุโลก และการขยายเครือข่ายข้ามพื้นที่ไปยังจังหวัดอื่น ๆ ซึ่งเป็นโอกาสในแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ รูปแบบ วิธีการในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่อื่น ๆ ด้วย อีกทั้งเป็นการพัฒนาศักยภาพของ ตนเองเช่นกัน

ผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมในการดำเนินกิจกรรมการเพาะปลูกข้าวโพดโดยอาศัย องค์ความรู้เรื่องปุ๋ยสั่งตัด เป็นรากฐานสำคัญในการผลักดันประเด็นปัญหาและแนวทางการพัฒนาที่มาจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่เข้าสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กล่าวคือ นายปรีชา เรืองจันทร์ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้น ให้ความสนใจแนวคิดเรื่องปุ๋ย สั่งตัด และเข้ามาร่วมกิจกรรมการเปิดตัวแปลงสาธิตในพื้นที่ตำบลห้วยเฮี้ย อำเภอนครไทย เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดลงพื้นที่มาดูผลสำเร็จจากโครงการ ทำให้เป็นการดึงหน่วยงานราชการที่ เกี่ยวข้องร่วมลงพื้นที่ดังกล่าวด้วยเช่นกัน และด้วยความสนใจในเรื่องความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะเรื่องการเกษตรอยู่แล้ว กอปรกับการยอมรับในองค์ความรู้ และผลที่ปรากฏอย่างเป็น รูปธรรมในแปลงเพาะปลูกข้าวโพดนาร่องโดยใช้ปุ๋ยสั่งตัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำประเด็นการ ส่งเสริมการถ่ายทอดความรู้เรื่องปุ๋ยสั่งตัดไปเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์จังหวัด โดยประกาศให้ โครงการปุ๋ยสั่งตัดเป็นประเด็นการพัฒนาของจังหวัดพิษณุโลก เพื่อขยายผลไปยังทุกอำเภอ รวมถึง หน่วยงานราชการในพื้นที่

นอกจากนี้ ผลที่ปรากฏในแปลงนาร่องการเพาะปลูกข้าวโพดโดยใช้ปุ๋ยสั่งตัด ยังได้รับการยอมรับจากสำนักงานปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด้วยเหตุนี้ สำนักงานปฎิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมจึงเป็นหน่วยงานแรก ๆ ที่เข้ามามีบทบาทเป็นภาคีร่วมขับเคลื่อนกิจกรรมขยายเครือข่าย การเรียนรู้เรื่องการวิเคราะห์ดินและการคำนวณสูตรปุ๋ยสั่งตัด โดยนำโครงการปุ๋ยสั่งตัดมาบูรณาการ กับแผนงานหลักของหน่วยงานได้โดยตรง มีการจัดสรรงบประมาณฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้แก่เกษตรกร ในพื้นที่เกี่ยวกับกระบวนการเรื่องปุ๋ยสั่งตัด ภายใต้อำนาจส่งเสริมการเกษตรแนวใหม่ โดยประสาน ขอความร่วมมือเกษตรกรอาสาสมัครปุ๋ยสั่งตัดให้ทำหน้าที่วิทยากร เกษตรกรจะเป็นผู้ทำหน้าที่เป็น

วิทยากรถ่ายทอดความรู้แก่เพื่อนเกษตรกรด้วยตนเอง ส่วนเจ้าหน้าที่หน่วยงานเป็นผู้จัดกระบวนการเท่านั้น

การดำเนินงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายเกษตรกรในพื้นที่และสำนักงานปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นำมาสู่การขับเคลื่อนงานเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างร่วมแรงร่วมใจ และสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือของหน่วยงานราชการ เป็นผลจากการตระหนักถึงประโยชน์ที่หน่วยงานจะได้รับจากการทำงานของเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่การดำเนินโครงการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชนสอดคล้องกับเป้าหมายในภารกิจของส่วนราชการ

4.2.4 ผลลัพธ์จากความร่วมมือ

การดำเนินงานที่ผ่านมาของโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนได้ปรากฏผลงานออกมาอย่างชัดเจน กล่าวคือ ข้อมูลที่มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบภายใต้เครื่องมือบัญชีครัวเรือน เป็นฐานสำคัญที่นำมาสู่การจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างสอดคล้องกับสภาพปัญหาของพื้นที่ ข้อมูลรายรับรายจ่ายทำให้เกิดการนั่งปรับทุกข์ปรับสุขกันในครัวเรือน/ชุมชน นำมาสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมพฤติกรรมกรรมกรบริโภคในทิศทางที่ดีขึ้น ลดการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยและไม่จำเป็น เช่น ละเลิกการซื้อห่วย การดื่มเหล้า การสูบบุหรี่ เป็นต้น มีการวางแผนการปรับพฤติกรรมการผลิตการบริโภคที่พึ่งตนเองเป็นสำคัญ เพื่อลดการพึ่งพิงการซื้อสินค้าจากตลาดโดยไม่จำเป็น และรู้จักวางแผนรายรับรายจ่ายให้สมดุล ทำให้มีเงินออม และลดหนี้สินในครัวเรือนได้

รูปธรรมที่โดดเด่นในการดำเนินงานและสามารถตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาของประชาชนจังหวัดพิษณุโลกคือ การลดต้นทุนการผลิต การได้เรียนรู้เรื่องการวิเคราะห์ดินและการคำนวณสูตรปุ๋ยสั่งตัดดังกล่าว ช่วยให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิตจากค่าปุ๋ยลง และเพิ่มราคาได้จากคุณภาพผลผลิตดีขึ้น ดังนั้น ในภาพรวมถือว่าการดำเนินงานของโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการ ที่ต้องการให้ประชาชนลดค่าใช้จ่ายของครัวเรือน โดยค่าใช้จ่ายที่ลดลงนั้นมาจาก 2 ช่องทาง กล่าวคือ รายจ่ายจากการบริโภค เช่น ค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหาร และรายจ่ายในการประกอบอาชีพ เช่น ค่าปุ๋ย ค่าเมล็ดพันธุ์ ค่ายาฆ่าแมลง เป็นต้น ซึ่งบรรลุเป็นผลสำเร็จที่ระบุไว้ในโครงการ

ผลลัพธ์ที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน ก็คือ ตัวแสดงแต่ละฝ่ายในพื้นที่เริ่มเข้าใจข้อจำกัดของอีกฝ่ายหนึ่งมากขึ้น โดยเฉพาะภาคประชาชน ซึ่งในอดีตเมื่อผลผลิตราคาตกต่ำ เกษตรกรมักจะรวมตัวกันมาประท้วงที่หน้าศาลากลางจังหวัด ชาวบ้านเกษตรกรที่ประสบปัญหาขาดทุน มองว่าการนำผลผลิตการเกษตรไปปิดถนนประท้วง เป็นวิธีการเดียวที่จะทำให้ภาครัฐเข้ามาแก้ไขปัญหา ต่อเมื่อได้ทำงานใกล้ชิดกับภาครัฐ จึงเข้าใจว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้แก่ ผู้ว่าราชการ

จังหวัดลงมาถึงนายอำเภอ ไม่ได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านที่เป็นปัญหาเฉพาะด้าน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดดูแลทุกข์สุขในภาพรวม แต่การแก้ปัญหาเฉพาะด้านนั้นมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงดูแลอยู่แล้ว ดังเช่นกรณีข้าวโพดมีราคาตกต่ำ การประท้วงหน้าศาลากลางเพื่อประท้วงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแก้ปัญหาานั้น มีผลได้แค่เป็นข่าวแต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะอำนาจในการแก้ปัญหาไม่ได้อยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

ความเข้าใจข้อจำกัดเช่นนี้ ทำให้เกษตรกรมีท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่กระบวนการเรียนรู้ในการเก็บจัดเก็บข้อมูลภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน ก็ทำให้คนในชุมชนเล็งเห็นถึงความสำคัญของการจัดทำข้อมูลระดับครัวเรือนและระดับตำบลอย่างเป็นระบบ การวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการตัดสินใจการวางแผนใช้จ่ายในชีวิตประจำวันและการเพาะปลูก เป็นกระบวนการเรียนรู้แก้ไขปัญหาจากการริเริ่มของคนในชุมชนเองเป็นสำคัญ ซึ่งต่างจากแนวคิดการพัฒนาแบบเดิมที่เน้นการระดมปัญหาและข้อเรียกร้อง โดยไม่มีฐานข้อมูลสำหรับวิเคราะห์สภาพปัญหา สาเหตุ และแนวทางการแก้ไข

ในขณะเดียวกัน ข้อมูลชุมชนยังเป็นฐานในการต่อยอดกิจกรรมการแก้ไขปัญหและการพัฒนาในระดับตำบล และการพัฒนาความสัมพันธ์ในรูปแบบภาคีเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะกรณีที่หน่วยงานราชการอาศัยเครือข่ายภาคประชาชนในการขับเคลื่อนโครงการที่สอดคล้องกับเป้าหมายในการดำเนินภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน รวมถึงการจัดทำข้อมูลชุมชนโดยเครือข่ายภาคประชาชน ช่วยอำนวยความสะดวกสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องอาศัยฐานข้อมูลในพื้นที่สำหรับดำเนินภารกิจในความรับผิดชอบ ทั้งนี้การดำเนินงานร่วมกันยังช่วยเปลี่ยนแปลงทัศนคติของภาคราชการที่มีต่อบทบาทของภาคประชาชน และก่อให้เกิดการยอมรับและสนับสนุนการทำงานมากขึ้นอีกด้วย

ผลลัพธ์ของการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่ายจากตำบลต่าง ๆ หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ ก็คือ แกนนำระดับตำบลได้เรียนรู้ถึงความสำคัญของกระบวนการวางแผนการทำงาน การแบ่งความรับผิดชอบ การติดตามและประเมินผล รวมถึงได้เรียนรู้ช่องทางการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เข้ามาร่วมขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งเป็นความรู้ที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนงานระดับชุมชน ดังที่แกนนำระดับชุมชนรายหนึ่งได้กล่าวว่า

“ชาวบ้านทุกวันนี้โอเคแล้ว เขารู้แล้วไงว่าบางอย่างที่เขาแก้ไม่ได้ ต้องให้คนอื่นมาช่วยแก้ แล้วจะใช้กระบวนการ กลยุทธ์ เทคนิคยังไง จะเอาเขามาร่วม มันวางแผนคิดไว้แล้วในเรื่องของข้อมูล ความรู้ เอาเขามาช่วยเรื่องอะไร เราจะช่วยเขาอย่างไร พอวางแผนคิดแบบนี้ พอคิดเรื่องแบบนี้ก็รู้สึกว่าเป็นความร่วมมือแล้ว”²⁷

ยิ่งไปกว่านั้น การสร้างกระบวนการเรียนรู้ภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ทำให้ชาวบ้านค้นพบศักยภาพในตัวเอง และได้มีโอกาสแสดงศักยภาพที่ตนเองมีอยู่ เกิดประโยชน์ต่อชุมชน กล่าวคือ การสร้างศักยภาพของคนในชุมชน เกิดขึ้นโดยผ่านการส่งเสริมให้ชาวบ้านทำหน้าที่วิทยากรบัญชีครัวเรือนหรือปุ๋ยสั่งตัด ถ่ายทอดความรู้ให้แก่เครือข่ายเกษตรกรในหมู่บ้านต่าง ๆ ทำให้ได้รับการยอมรับทั้งจากคนในชุมชนเอง และจากคนต่างหมู่บ้าน และการร่วมเป็นแกนนำเกษตรกรปุ๋ยสั่งตัด ทำให้มีโอกาสทำหน้าที่ตัวแทนชุมชนเดินทางไปแสดงนิทรรศการที่หน่วยราชการจัดขึ้น เข้าร่วมการประชุมภาคประชาชนในเวทีระดับชาติ รวมถึงร่วมจัดชุมนุมสาธารณะวิเคราะห์ดินในงานเกษตรของจังหวัด นอกจากนี้ ชาวบ้านที่เป็นแกนนำขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนสามารถยกระดับศักยภาพความเป็นผู้นำของตนเอง มีความก้าวหน้าในการดำเนินงานที่และการยอมรับจากคนในชุมชน ดังสะท้อนให้เห็นจากคำบอกเล่าของ อาณัติ สุทธิเสมอ ที่กล่าวว่า “เท่าที่สังเกต ชาวบ้านที่ทำแรก ๆ ก็เป็นชาวบ้าน ต่อไปก็ไปเป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือแต่ก่อนเป็นอาสาสมัครสาธารณสุข ต่อมาก็มาเป็นประธานสภา อย่างบางพื้นที่บางตำบลก็ไปเป็นนายกฯ เช่น นายกฯที่หน้าบัวเป็นภาคประชาชนแล้วก็ไปเป็นนายกฯ ไปเป็นที่ปรึกษาหน่วยงานนั้น หน่วยงานนี้ สำหรับเขา ยิ่งกว่าภาคภูมิใจ คือผมว่ามันไปในทางที่ดีขึ้น”²⁸

กล่าวโดยสรุป ความสำเร็จจากการพัฒนากลไกความร่วมมือในโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน นำมาสู่การบูรณาการบทบาท ภารกิจ และทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ต้องคัดกรองส่วนท้องถิ่นได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับกิจกรรมการจัดการปัญหาและการพัฒนาชุมชนในแผนชุมชนระดับตำบล กรณีสำนักงานชลประทานจังหวัดจัดสรรงบประมาณดำเนินโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่ กรณีการต่อยอดกิจกรรมปุ๋ยสั่งตัดภายใต้โครงการส่งเสริมการเกษตรแนวใหม่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยประสานขอความร่วมมือเกษตรกรอาสาสมัครปุ๋ยสั่งตัดให้ทำหน้าที่วิทยากร และผู้ว่าราชการจังหวัดนำประเด็นการส่งเสริมการถ่ายทอดความรู้เรื่องปุ๋ยสั่งตัด

²⁷ อาณัติ สุทธิเสมอ, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 22 พฤษภาคม 2556.

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

ไปเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์จังหวัด โดยประกาศให้โครงการปุยสังตัดเป็นประเด็นการพัฒนาของจังหวัดพิษณุโลก

4.3 การอภิปรายผลการศึกษา

หลังจากที่ได้ศึกษาการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐไทย กรณีศึกษาโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก ในส่วนนี้เป็นการอภิปรายผลการศึกษา ตามกรอบแนวคิดและประเด็นในการศึกษาที่กำหนดไว้ โดยมีประเด็นในการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

4.3.1 การวิเคราะห์รูปแบบการดำเนินงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจน

4.3.2 การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน

ทั้งหมดมีรายละเอียดการอภิปรายผลการศึกษา ดังนี้

4.3.1 การวิเคราะห์รูปแบบการดำเนินงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจน

การวิเคราะห์รูปแบบการดำเนินงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก เป็นการพิจารณาตามกรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดรูปแบบ และกระบวนการบริหารสาธารณะ ในการแก้ไขปัญหาความยากจนดังกล่าวนี้เกิดขึ้นและมีกระบวนการบริหารจัดการอย่างไร สามารถพิจารณาได้จากประเด็นต่าง ๆ ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

(1) การริเริ่มความร่วมมือ

โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก ริเริ่มโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ภายใต้แนวคิดที่ต้องการให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมแสดงบทบาทขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความยากจนของชนในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหตุแห่งปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพการเพาะปลูกข้าวโพดด้านการผลิตที่มีค่าใช้จ่ายสูง ในขณะที่ผลผลิตที่จำหน่ายได้มีราคาต่ำ ส่งผลให้เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องประสบปัญหาหนี้สินจากการลงทุนเพาะปลูกในแต่ละปี

โครงการวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ดำเนินไปได้ด้วยการประสานบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้การขับเคลื่อนงานภายใต้การดำเนินโครงการสามารถระดมทรัพยากรจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกได้ภายใต้ทิศทางและเป้าหมายเดียวกัน เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอย่างเป็นทางการในการประสานหน่วยงานราชการในจังหวัด

ในขณะเดียวกันจังหวัดก็เป็นหน่วยบริหารงานเชิงพื้นที่ซึ่งมีทรัพยากรและบุคลากร โดยมีเป้าหมายการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของคนในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นตัวแสดงสำคัญในสร้างเสริมและยกระดับความร่วมมือในการพัฒนาและจัดการปัญหาความร่วมมือระหว่างภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาครัฐและภาควิชาการ

แม้ว่าโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนมิได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือมิได้วิวัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่เป็นการริเริ่มจากการคิดและวางแผนมาจากส่วนบน (Top-down) ดังที่กล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินงานภายใต้โครงการดังกล่าว ก็ปรากฏลักษณะการดำเนินงานโดยอาศัยความสัมพันธ์ในแนวระนาบ กล่าวคือ ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ คือภาคประชาชน ซึ่งก็คือคนในชุมชนเอง ขณะที่ภาคอื่น ๆ เข้ามาแสดงบทบาทร่วมขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในลักษณะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าตัวแสดงเหล่านั้นมาจากภาคส่วนใดของสังคม โดยมีโจทย์การพัฒนาในพื้นที่เป็นตัวตั้ง และมีการวิจัยเชิงปฏิบัติการเป็นเครื่องมือสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งการประสานการทำงานร่วมกันเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปบนฐานการปรับความเข้าใจ และมีเป้าหมายหลักเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนของคนในพื้นที่

(2) ตัวแสดงและการแสดงบทบาทของภาคีความร่วมมือ

ตัวแสดงต่าง ๆ ที่เป็นภาคีความร่วมมือในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนภายใต้การดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก ประกอบด้วยภาคีความร่วมมือในภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ภายในพื้นที่และภายนอกพื้นที่ โดยจำแนกได้ 3 กลุ่มตัวแสดง ดังนี้

2.1 ภาคีภาครัฐ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจังหวัด สำนักงานชลประทานจังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด โรงเรียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 ภาคีภาคประชาชนและชุมชน ได้แก่ เครือข่ายชมรมคนรักถิ่นอำเภอนาบัว เครือข่ายหมออนามัย เครือข่ายชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขอาสาพัฒนาสังคม แกนนำภาคประชาชน ปราชญ์ชุมชนในหมู่บ้านและตำบล

2.3 ภาคีภาควิชาการ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

จากผลการศึกษาในหัวข้อกิจกรรมในการขับเคลื่อนการสร้างความร่วมมือ พบว่าลักษณะการแสดงบทบาทในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปบนความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างภาคีความร่วมมือ ซึ่งภาคีที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมการแก้ไขปัญหาได้มีการแสดงบทบาทร่วมตัดสินใจกับตัวแสดงภาครัฐได้โดยตรง มิใช่มีบทบาทเพียงให้

ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาหารือแก่หน่วยงานภาครัฐ โดยที่ทุกฝ่ายมีการพบปะเจรจาหารือกันอย่าง ต่อเนื่อง มีการแลกเปลี่ยน รับฟัง เสนอแนะและตัดสินใจร่วมกัน

นอกจากนี้ ตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐยังมีส่วนในการตัดสินใจในการดำเนินภารกิจของ หน่วยงานภาครัฐหรือนโยบายสาธารณะของรัฐได้ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ แม้อำนาจตัดสินใจ สุดท้ายจะอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐก็ตาม ทั้งนี้ ทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ที่ตัวแสดงนำเข้ามาแลกเปลี่ยน แบ่งปันซึ่งกันและกันในฐานะสมาชิกภาคีความร่วมมือ เช่น งบประมาณ บุคลากร ทักษะความ เชี่ยวชาญ ข้อมูล องค์กรความรู้ ซึ่งตัวแสดงก็จะมีบทบาทและหน้าที่แตกต่างกันไปตามทรัพยากรที่ตน ครอบครอง ดังต่อไปนี้

- หน่วยงานราชการในระดับจังหวัดและอำเภอ ประกอบด้วย สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด มีบทบาทในการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการจัดเก็บบัญชีครัวเรือนและ แผนชุมชน สำนักงานชลประทานจังหวัดได้ร่วมประสานแผนและบูรณาการโครงการตามแผนชุมชน เข้าสู่การจัดสรรงบประมาณโครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร เฉกเช่นเดียวกับสำนักงานการ ปฎิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจังหวัด มีบทบาทเป็นภาคีร่วมขับเคลื่อนกิจกรรมขยายเครือข่ายการ เรียนรู้เรื่องการวิเคราะห์ดินและการคำนวณสูตรปุ๋ยสั่งตัด โดยนำโครงการปุ๋ยสั่งตัดมาบูรณาการกับ แผนงานหลักของหน่วยงานได้โดยตรง มีการจัดสรรงบประมาณฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้แก่เกษตรกรใน พื้นที่เกี่ยวกับกระบวนการเรื่องปุ๋ยสั่งตัด ภายใต้โครงการส่งเสริมการเกษตรแนวใหม่ โดยประสานขอ ความร่วมมือเกษตรกรอาสาสมัครปุ๋ยสั่งตัดให้ทำหน้าที่วิทยากร เกษตรกรจะเป็นผู้ทำหน้าที่เป็น วิทยากรถ่ายทอดความรู้แก่เพื่อนเกษตรกรด้วยกันเอง ส่วนเจ้าหน้าที่หน่วยงานเป็นผู้จัดกระบวนการ เท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดได้นำโครงการปุ๋ยสั่งตัดเข้าเป็นส่วนหนึ่งในยุทธศาสตร์จังหวัด และหน่วย อำเภอ ซึ่งนายอำเภอมีบทบาทในการสนับสนุนการทำงานในพื้นที่โดยการจัดสรรงบประมาณในการ จัดทำแผนชุมชน และสถานที่ในการประชุมปรึกษาหารือ

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในฐานะภาคีหนุน เสริมการทำงานในระดับตำบล เป็นกลไกหนุนเสริมศักยภาพของชุมชน โดยเฉพาะด้านการอำนวยความสะดวกการดำเนินงานให้แก่ภาคประชาชน เช่น การให้ใช้สถานที่ในการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ เครื่องใช้สำนักงานต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับดำเนินกิจกรรมการพัฒนาชุมชน สนับสนุนบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลในโปรแกรมบัญชีครัวเรือน รวมทั้งการเข้าร่วมจัดทำ แผนชุมชน สนับสนุนงบประมาณการจัดเวทีสร้างความเข้าใจในการจัดทำแผนชุมชน และเวทีการสรุป วิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนการบูรณาการโครงการพัฒนาจากแผนชุมชนเข้าสู่ กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสนับสนุนการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับ

กิจกรรมการจัดการปัญหาและการพัฒนาชุมชนในแผนชุมชนระดับตำบล เช่น การวางระบบท่อประปา และการจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

- ภาคประชาชนและชุมชน ในฐานะผู้รับรู้สภาพปัญหาและความต้องการอันนำไปสู่การริเริ่มแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เข้ามาร่วมมือในลักษณะของการรับถ่ายทอดความรู้ และมีบทบาทสำคัญที่เป็นผู้ปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ เป็นหลัก รวมถึงสนับสนุนให้โครงการดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องเพราะมีความพร้อมในทรัพยากรที่เป็นทุนทางสังคม ข้อมูลชุมชน บุคลากรอาสาสมัคร และเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ เป็นผู้ที่มีบทบาทในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในชุมชนเป็นอย่างมาก ส่งเสริมบทบาทประชากรและเรียกร้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อสร้างการเรียนรู้และธรรมาภิบาลในเชิงสาธารณะให้สังคมวงกว้างได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยเฉพาะชมรมคนรักถิ่นเข้มา่วมในลักษณะการสร้างเครือข่ายประสานความร่วมมือผู้นำชุมชนและแกนนำกลุ่มหรือองค์กรชุมชนจากแต่ละหมู่บ้านเข้มา่วมมือกัน นอกจากนี้ บทบาท สุวรรณา เมืองพระฝาง ซึ่งแม้จะเป็นข้าราชการแต่มุ่งขับเคลื่อนภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะส่วนหนึ่งของเครือข่ายภาคประชาชนเป็นหลักผ่านเครือข่ายภาคประชาชนในนาม “ชมรมคนรักถิ่น” จึงเป็นตัวแสดงระดับบุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนการทำงาน ซึ่งการมีแกนนำขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ไม่อาจแยกขาดได้ระหว่างการทำหน้าที่ในฐานะบุคลากรของหน่วยงานราชการกับการเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่ ซึ่งทำให้สามารถแสดงบทบาทสองด้านได้พร้อมกัน นางสุวรรณา เมืองพระฝาง จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในชุมชนเป็นอย่างมาก ทั้งการจัดการการแก้ไขปัญหาในชุมชน และหนุนเสริมความรู้ ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอกให้คนในชุมชน

- ภาควิชาการ ประกอบด้วย นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นำทรัพยากรด้านองค์ความรู้มาแบ่งปันแลกเปลี่ยนในเครือข่าย เป็นผู้ให้การส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมของประชาชนในรูปแบบความรู้ และเทคนิคเครื่องมือในการทำงานให้กับชุมชนเกี่ยวกับเรื่องการวิเคราะห์ดินและการคำนวณสูตรปุ๋ยสั่งตัด และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย มีบทบาทเข้าร่วมทำกิจกรรมกับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ในฐานะที่เป็นผู้ริเริ่มโครงการ สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน รวมถึงการร่วมขับเคลื่อนโครงการโดยเป็นหน่วยงานภาควิชาการส่วนกลางที่เชื่อมประสานกับภาคีอื่น ๆ ทั้งหน่วยงานราชการ องค์กรชุมชน นักพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่มาให้ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ที่สอดคล้องและเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาคและพัฒนาตามลักษณะสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดพิษณุโลก

การจัดบทบาทหน้าที่ระหว่างภาคีความร่วมมือข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เนื่องจากตัวแสดงเหล่านี้ต่างก็มีทรัพยากรบางประการที่ตัวแสดงอื่นในโครงการไม่มี หรือหากมีแต่ก็ไม่สามารถใช้ทรัพยากรที่ตนมีให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ เช่น สำนักงานชลประทานจังหวัด แม้จะมีปัจจัยในเรื่องงบประมาณแต่ต้องอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์และเป็นปัจจุบันในพื้นที่ที่ประชาชนเป็นผู้ทำการสำรวจ เก็บรวบรวมและผ่านการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบแล้วเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงานตนเอง หรือกรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจังหวัด ที่มีข้อจำกัดในเรื่องบุคลากร จึงจำเป็นต้องอาศัยภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการเป็นวิทยากรถ่ายทอดความรู้เรื่องปุ๋ยสั่งตัดให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ต่าง ๆ หรือกรณีของภาคประชาชน แม้ว่าจะขาดปัจจัยในเรื่องงบประมาณแต่สิ่งหนึ่งที่ประชาชนในพื้นที่มีก็คือ ความรู้ความเข้าใจในเรื่องของพื้นที่ มีข้อมูลที่จัดเก็บอย่างเป็นระบบ มีองค์ความรู้ที่ติดตัวที่ได้รับจากภาควิชาการ ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมที่มีบทบาทเสริมแรงกันดังกล่าวมีความสำคัญยิ่งต่อการขับเคลื่อนภารกิจของเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อนยุ่งยาก โดยเฉพาะการทดลองหาแนวทางที่เหมาะสม หรือการริเริ่มสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการจัดการแก้ไขปัญหาดังเช่นกรณีการลดต้นทุนการผลิตโดยปุ๋ยสั่งตัด

การทำงานร่วมกันในรูปภาคีเครือข่ายที่ปรากฏนั้น สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่าเครือข่ายการแก้ไขปัญหาคความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก²⁹ ในทางการบริหารกิจการบ้านเมืองสามารถสร้างขึ้นได้ โดยการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับพื้นที่จากเดิมที่ดำเนินไปภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์แบบบนลงล่าง โดยมีภาครัฐกำกับและควบคุมกระบวนการตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียว และอาศัยอำนาจหน้าที่สั่งการบังคับบัญชาเหนือตัวแสดงภาคส่วนในสังคมอื่น ๆ เป็นหลัก ไปสู่การอาศัยกลไกการจัดความสัมพันธ์ในแนวระนาบมากขึ้น ผ่านการเปิดช่องทางการเข้าร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วนในสังคม เครือข่ายการแก้ไขปัญหาคความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนเป็นกลไกหรือรูปแบบที่ทำหน้าที่เอื้ออำนวยให้เกิดการประสานการทำงานและการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างตัวแสดงดังกล่าวข้างต้นที่เข้ามาร่วมเป็นภาคีความร่วมมือ

(3) กลไกการสร้างความร่วมมือ

จากกรณีศึกษาการดำเนินงานโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนพบว่า มีการจัดโครงสร้างคณะทำงานร่วมกันในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล

²⁹ ในที่นี้ การกล่าวถึงเครือข่ายความร่วมมือที่เกิดขึ้นภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน จังหวัดพิษณุโลก ผู้ศึกษาจะเรียกโดยรวมว่า “เครือข่ายการแก้ไขปัญหาคความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก”

ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนหน่วยงานราชการประจำจังหวัดและอำเภอ ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เครือข่ายองค์กรชุมชนและตัวแทนแต่ละหมู่บ้าน ร่วมกันเป็นคณะทำงาน รวมถึงทีมปฏิบัติการระดับหมู่บ้าน ทีมพี่เลี้ยงและทีมวิทยากร ซึ่งการเข้ามาเป็นภาคีในเครือข่ายของบุคลากรจากหน่วยงานและองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ นั้น เป็นการเข้ามาเชื่อมโยงสัมพันธ์กันภายใต้โครงสร้างที่ชัดเจนแน่นอนและมีการแสดงบทบาทหน้าที่อย่างต่อเนื่อง แม้โครงสร้างของเครือข่ายจะไม่ใช่วิธีการที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลหรืออำนาจหน้าที่เป็นทางการ แต่ความสัมพันธ์ที่มีแบบแผนปฏิบัติที่เป็นกรอบกำหนดระหว่างสมาชิกไว้บนฐานเงื่อนไขสัญญาการดำเนินโครงการวิจัยก็ก่อให้เกิดความเป็นสถาบันขึ้น ทั้งนี้ การจัดโครงสร้างคณะทำงานดังกล่าว เกิดขึ้นโดยผ่านการรับรองสถานะความเป็นภาคีสมาชิกของเครือข่ายซึ่งมีหนังสือราชการแต่งตั้งที่ออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ก่อให้เกิดการผูกโยงบทบาทของภาครัฐเข้ากับการแสดงบทบาทของตัวแสดงอื่น ๆ

ภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ตัวแสดงหลากหลายส่วนเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกันบนฐานความสัมพันธ์แนวราบ ภาครัฐไม่ใช่ตัวแสดงที่มีบทบาทในการควบคุมตัวแสดงอื่น ๆ ภายในเครือข่าย เพราะเครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกเป็นกลไกที่ดำเนินไปบนฐานของการจัดการตนเองร่วมกันของภาคีความร่วมมือต่าง ๆ ในขณะที่มีเพียงตัวแสดงภาครัฐระดับต่าง ๆ เท่านั้นที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาและความสัมพันธ์แนวดิ่ง นอกจากนี้ จากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันหลายระดับอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดช่วงเวลาการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน นับตั้งแต่การประชุมคณะทำงานเป็นประจำทุกเดือน การประชุมขับเคลื่อนกิจกรรมของคณะทำงานระดับตำบล การจัดเวทีวิเคราะห์ข้อมูลระดับตำบล การจัดอบรมถ่ายทอดความรู้ในพื้นที่ การจัดเวทีวิชาการชาวบ้าน การจัดเวทีนำเสนอผลการดำเนินงานร่วมกัน ซึ่งระดับความถี่ในการทำงานร่วมกันนี้ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายมีความแน่นแฟ้น และทำให้การประสานการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น

ดังนั้น การมีกฎเกณฑ์การทำงานร่วมกันที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับและผูกพันตนเองภายใต้กฎเกณฑ์ข้างต้น จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของกระบวนการจัดการตนเองของภาคีเครือข่ายในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน เนื่องจากการสร้างเครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ตั้งอยู่บนความสมัครใจของภาคีทุกฝ่ายเป็นสำคัญ การปฏิสัมพันธ์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างภาคีจึงดำเนินไปบนรากฐานความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งมีที่มาจากการเคารพและยึดมั่นในกฎกติกาที่ทุกฝ่ายมีบทบาทในการกำหนดขึ้นมา และให้ความเห็นชอบร่วมกัน นับตั้งแต่หลักเกณฑ์ในการจัดโครงสร้างคณะทำงานโครงการระดับต่าง ๆ กรอบแนวทางการประสานงาน

ระหว่างกัน แนวทางการประชุมหารือร่วมกัน กรอบขั้นตอนการดำเนินกิจกรรม เงื่อนไขการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ร่วมกัน การจัดแบ่งบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ

(4) ผลลัพธ์จากความร่วมมือ

การที่ภาคีความร่วมมือมีความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับภารกิจที่ต้องการขับเคลื่อนให้บรรลุผลตามเป้าหมายร่วมที่วางไว้ ทำให้การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาปรากฏผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม นั่นคือ ก่อเกิดการเชื่อมประสานการทำงานร่วมกันลักษณะพึ่งพาซึ่งกันและกันที่สามารถบรรลุผลการแก้ไขปัญหาความยากจนที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะโดยรวม ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้เมื่อตัวแสดงหนึ่ง ๆ แก้ไขปัญหาเพียงลำพัง เช่น การลดปัญหานี้สิน การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การใช้จ่ายที่ลดการพึ่งพิงการซื้อสินค้าจากตลาดในส่วนที่ไม่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตรโดยปุ๋ยสั่งตัด ซึ่งโครงการปุ๋ยสั่งตัดได้นำมาสู่การบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งในยุทธศาสตร์จังหวัด การดำเนินงานที่ผ่านมาแม้จะเป็นการริเริ่มคิดและวางแผนจากส่วนบน แต่เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกเห็นความสำคัญของโครงการและบรรจุโครงการดังกล่าวเข้าสู่ยุทธศาสตร์จังหวัดซึ่งทำให้มีความยั่งยืนมากขึ้น เนื่องจากการดำเนินงานต่าง ๆ จะได้รับการอุดหนุนทรัพยากรต่าง ๆ ที่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการ ในขณะเดียวกัน การทำงานร่วมกันสามารถบรรลุเป้าประสงค์หรือผลประโยชน์แต่ละฝ่ายด้วย ไม่ว่าจะเป็เป้าหมายของปัจเจกบุคคล เช่น นักพัฒนาเอกชนมุ่งขยายเครือข่ายกิจกรรมการพัฒนาที่ตนได้วางรากฐานไว้แล้วกว้างขึ้น เป้าหมายของกลุ่มเกษตรกรมุ่งเน้นกิจกรรมการลดต้นทุนการผลิต หรือเป้าหมายขององค์กร เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลมุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในชุมชน หน่วยราชการระดับจังหวัดมุ่งดำเนินกิจกรรมที่สามารถตอบสนองตัวชี้วัดการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน ซึ่งผลลัพธ์ดังกล่าวเป็นประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายได้รับร่วมกันในท้ายที่สุด

ข้อค้นพบสำคัญที่ได้จากการศึกษาคือ เครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกมีลักษณะการแสดงบทบาทหน้าที่ในเชิงปฏิบัติการต่าง ๆ ร่วมกันภายใต้เป้าหมายหนึ่งเดียว (Collective actions) ในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในหลายขั้นตอน นับตั้งแต่ขั้นตอนการระบุประเด็นปัญหาและกำหนดนโยบาย ดังปรากฏในกระบวนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือน ข้อมูลบัญชีต้นทุนการผลิต รวมถึงข้อมูลชุมชน เช่น แหล่งน้ำ ที่ดินทำกิน เป็นต้น ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นได้จากการบูรณาการกิจกรรมการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ตามประเด็นที่กำหนดไว้ในแผนชุมชนระดับตำบลเข้าสู่โครงการพัฒนาแหล่งน้ำระดับตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานชลประทานจังหวัด การบูรณาการโครงการปุ๋ยสั่งตัดเข้าสู่แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นต้น รวมถึงขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย จะเห็นได้จากกรณีการประเมินการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่ายที่สะท้อนให้เห็นจากการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือน ซึ่งการแสดงบทบาทร่วมกันในการขับเคลื่อนกิจกรรมการ

แก้ไขปัญหาและการพัฒนาแล้วอยู่ภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน นั่นคือ การแก้ไขปัญหาความยากจนที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะโดยรวม

โดยสรุปในภาพรวม จากการพิจารณาองค์ประกอบและลักษณะสำคัญของความร่วมมือ กระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยเครือข่าย การแก้ปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกภายใต้การดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน สอดคล้องกับหลักการทฤษฎีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative governance) ที่มุ่งเน้นการสร้างกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างภาคีที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างเปิดกว้าง เพื่อนำไปสู่การปรึกษาหารือและแสวงหาแนวทางจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกันบนฐานของการร่วมตัดสินใจ ร่วมระดม แบ่งปัน และแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจภายใต้เป้าหมายร่วมกัน ดังนั้น รูปแบบการดำเนินงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจนของ “เครือข่ายการแก้ปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก” ภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จึงเป็นลักษณะการร่วมคิดร่วมทำ (Collaboration) เนื่องจากตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับโครงการได้เข้าร่วมกำหนดเป้าหมายร่วมกันตั้งแต่เริ่มต้น มีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และการประสานการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

4.3.2 การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน

จากผลการศึกษากระบวนการสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกที่กล่าวมาข้างต้น สามารถวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน ดังต่อไปนี้

ประการแรก การมีผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

ความเป็นผู้นำสะท้อนให้เห็นได้จากความสามารถในการทำหน้าที่สร้างแรงจูงใจและจุดประกายให้บุคคลอื่น ๆ หันมาร่วมมือกันทำงานภายใต้เป้าหมายร่วมกัน หรือแม้แต่การทำหน้าที่คนกลางในการสร้างจุดร่วมเพื่อตั้งองค์กรภาคีที่มีภูมิหลังในฐานะคู่ขัดแย้ง หรือยืนอยู่ในจุดตรงข้ามกันมาก่อน ให้สามารถเข้ามาทำงานร่วมกันได้ในฐานะภาคีการพัฒนาที่เสมอภาคกัน หากพิจารณาจากการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จะเห็นได้ว่า บุคคลที่เป็นผู้นำในเครือข่าย ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ แกนนำคณะทำงานโครงการ แกนนำเครือข่ายภาคประชาชน ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากทุกฝ่ายเป็นพื้นฐาน

นอกจากนี้ยังพบว่า ทั้งแกนนำคณะทำงานโครงการและแกนนำเครือข่ายภาคประชาชนบางรายที่ได้รับความไว้วางใจจากภาคีสมาชิกให้เป็นผู้นำในกระบวนการบริหารกิจการ

บ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ไม่ได้เป็นตัวแทนขององค์กรภาคีที่มีอำนาจหรือทรัพยากรเหนือกว่าองค์กรภาคีอื่น ๆ หากแต่เป็นตัวแทนของภาคีจากภาคส่วนใดก็ได้ โดยบุคคลนั้นต้องมีทักษะความสามารถในการแสดงบทบาทผลักดันการสร้างความร่วมมืออย่างเด่นชัด ยิ่งไปกว่านั้น แกนนำคณะทำงานโครงการและแกนนำเครือข่ายภาคประชาชน เป็นคนในพื้นที่ซึ่งมีการทำงานอย่างเกาะติดและต่อเนื่อง เป็นปัจจัยสำคัญในการระดมความร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจกันผลักดันกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ให้สำเร็จ ลุล่วง

ประการที่สอง การมีสายสัมพันธ์ระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ อย่างแนบแน่น

ระดับความแนบแน่นของสายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเครือข่าย (Depth of coordination) พิจารณาได้จากระดับความถี่ในการประสานการทำงานระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ จะส่งผลให้เครือข่ายมีระดับความแนบแน่นในสายสัมพันธ์ในระดับที่แตกต่างกันไป ซึ่งจากผลการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน พบว่า เครือข่ายการแก้ปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก มีสายสัมพันธ์ระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีความแนบแน่นค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นผลจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันหลายระดับอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดช่วงเวลาการดำเนินโครงการ เช่น การประชุมคณะทำงานระดับจังหวัด การประชุมขับเคลื่อนกิจกรรมของคณะทำงานระดับตำบล การจัดเวทีวิเคราะห์ข้อมูลระดับตำบล การจัดอบรมถ่ายทอดความรู้ในพื้นที่โดยภาคีวิชาการ การจัดเวทีสังเคราะห์แผนพัฒนาระดับตำบล การจัดเวทีวิชาการชาวบ้าน รวมถึงการจัดเวทีนำเสนอผลการดำเนินงานร่วมกัน

ระดับความถี่ในการประสานการทำงานร่วมกัน จึงเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้สายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายมีความแนบแน่น โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับสายสัมพันธ์ในการประสานงานระหว่างคณะกรรมการของภาครัฐ เช่น การเรียกประชุมเมื่อสถานการณ์ความจำเป็นหรือเป็นเพียงการประสานงานแบบชั่วคราวชั่วคราว เช่น การเข้ามาทำงานร่วมกันเฉพาะกิจกรรมในระยะเวลาที่จำกัด เมื่อภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันแล้วก็แยกย้ายกัน เป็นต้น

นอกจากนี้ การแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกันอย่างต่อเนื่องและลงตัว ก็ส่งผลให้สายสัมพันธ์มีความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ต่างจากเครือข่ายที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ทางการบริหารแบบแนวดิ่ง ซึ่งมักก่อให้เกิดสายสัมพันธ์แบบหลวม ๆ เท่านั้น เช่น เครือข่ายคณะกรรมการของภาครัฐ ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบการประชุมร่วมกันเป็นหลัก สายสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงสายสัมพันธ์ที่ทำหน้าที่เชื่อมประสานภาคีต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ในขณะที่ความสัมพันธ์ในรูปแบบคณะทำงานระดับต่าง ๆ ภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นสายสัมพันธ์ที่ทำหน้าที่ผูกพันร้อยรัดตัวแสดงต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ภายใต้พันธะผูกพันซึ่งกันและกัน จึงเป็นความสัมพันธ์แบบแนบแน่น

ประการที่สาม การมีกรอบกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ

เมื่อพิจารณาระดับความเป็นทางการของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายสามารถพิจารณาได้จากการมีกฎระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน การกำหนดกรอบการทำงานและกระบวนการแลกเปลี่ยนทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายอย่างเป็นระบบและแน่นอน ซึ่งสมาชิกในเครือข่ายมีความตระหนักและยอมรับร่วมกันในการผูกพันตนเองภายใต้สายสัมพันธ์ที่เป็นทางการ จากการวิเคราะห์ลักษณะของสายสัมพันธ์ในเครือข่ายการแก้ปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก พบว่า การจัดโครงสร้างเครือข่ายมีรูปแบบสายสัมพันธ์ที่ชัดเจน เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความร่วมมือภายในเครือข่ายให้เกิดการประสานการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอย่างต่อเนื่องและราบรื่น ดังเห็นได้จากการจัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล รวมถึงทีมอาสาปฏิบัติกิจกรรม โดยมีการกำหนดองค์ประกอบ ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ และการจัดสรรทรัพยากรระหว่างกันอย่างชัดเจนเป็นทางการ

ประการที่สี่ ผู้จัดการเครือข่าย

ผู้จัดการเครือข่าย (Network manager) เป็นบุคคลที่ต้องมีความเข้าใจในการบริหารจัดการกิจกรรมสาธารณะและกระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายในภาพรวม โดยไม่ยึดติดอยู่ภายใต้กรอบการบริหารงานตามกลไกการสั่งการจากบนลงล่างในระบบราชการ หากแต่สามารถมองเห็นภาพการประสานเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์แนวราบ เล็งเห็นถึงทักษะ ความรู้ และทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ที่ภาคีแต่ละฝ่ายมีอยู่และจำเป็นสำหรับการขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนให้บรรลุเป้าหมาย

จากผลการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน พบว่า บุคคลที่นับได้ว่ามีบทบาทเป็นผู้จัดการเครือข่าย คือ สุวรรณ เมืองพระฝาง ซึ่งเป็นข้าราชการในจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ที่สามารถประสานบทบาทการทำงานและระดมทรัพยากรจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมหนึ่ง ๆ ให้เกิดการสอดรับและหนุนเสริมซึ่งกันและกัน รวมไปถึงการทำหน้าที่ในการสร้างพื้นที่เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนได้เป็นอย่างดี แต่มิใช่ภายใต้ภาระงานปกติ บทบาทของสุวรรณ เมืองพระฝาง ที่ไม่อาจแยกขาดได้ระหว่างการทำหน้าที่ในฐานะบุคลากรของหน่วยงานราชการกับการเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายภาคประชาชน ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนงานในลักษณะข้าราชการกึ่งภาคประชาชน ทำให้สามารถแสดงบทบาทสองด้านได้พร้อมกัน คือ ด้านหนึ่งเป็นข้าราชการเป็นตัวประสานหน่วยงานราชการ และอีกด้านหนึ่งเป็นภาคประชาชน ขับเคลื่อนและประสานในระดับพื้นที่ร่วมกับชาวบ้าน ดังนั้น ทำให้เกิดความเชื่อถือว่าว่างใจจากภาคีความร่วมมือ ส่งผลต่อ

การประสานการทำงานระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่ายให้สามารถขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนบรรลุปเป้าหมายสาธารณะร่วมกันได้เป็นผลสำเร็จ

ประการที่ห้า บทบาทของภาควิชาการ

ภายใต้การสนับสนุนจากบทบาทภาควิชาการ นับได้ว่าเป็นปัจจัยมีผลต่อความร่วมมือที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การผลิตชุดความรู้ เทคนิควิธีการต่าง ๆ รวมถึงการเปิดโอกาสให้คนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการที่เรียกว่า “การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม” ซึ่งเป็นการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และฝึกฝนชาวบ้านในการจัดการข้อมูล มีส่วนร่วมในการหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเอง จากผลการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน พบว่า นักวิชาการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นผู้ให้การส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมของประชาชนในรูปแบบความรู้ และเทคนิคเครื่องมือในการทำงานให้กับชุมชน ทำให้เกิดพื้นที่ของความรู้อานการพัฒนาที่น่าเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาได้ตรงประเด็น นั่นคือ การลดต้นทุนด้วยปุ๋ยสั่งตัด ซึ่งสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่ปรากฏ อันนำไปสู่การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคความยากจนและการเกษตรที่ยั่งยืน

ในส่วนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ซึ่งเป็นองค์กรอิสระภายใต้กำกับของรัฐหรือสถาบันที่มีการปฏิบัติการโดยตรงต่อการพัฒนาและการส่งเสริมชุมชนเข้มแข็งซึ่งมีการทำงานที่เชื่อมโยงกับรัฐและชุมชน และยังทำงานใกล้ชิดกับสถาบันการศึกษาและเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนทั่วประเทศ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยจึงนับได้ว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนส่งเสริมกิจกรรมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา ทั้งในรูปแบบของการสนับสนุนงบประมาณและเป็นกลไกการประสานงาน (เครือข่ายทั้งนอกพื้นที่และในพื้นที่) จึงนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากต่อการเกิดขึ้นของความร่วมมือ เพราะนอกจากจะมีความคล่องตัวกว่าระบบราชการแล้ว สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยยังมีการบริหารงบประมาณที่ค่อนข้างอิสระกว่าภายใต้รูปแบบการดำเนินงานในลักษณะโครงการ (Project) ที่มีความยืดหยุ่นกว่าภาครัฐ อีกทั้งยังสามารถประสานความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน ภาควิชาการได้เป็นอย่างดี

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษากิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐไทย กรณีศึกษาโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังนี้

1. เพื่อศึกษารูปแบบการดำเนินงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจน
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้ศึกษาอาศัยวิธีดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ที่เน้นการศึกษาเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive analysis) โดยมีวิธีการศึกษา 2 รูปแบบหลักคือ การสำรวจข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary research) และการวิจัยภาคสนาม (Field research) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informant interview) ได้แก่ คณะทำงานโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน บุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก จำนวน 13 คน จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาประมวลและวิเคราะห์เนื้อหา และพรรณนาถึงความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้น ตามกรอบประเด็นการศึกษา ซึ่งสรุปการศึกษาค้นคว้าเป็นไปตามวัตถุประสงค์การศึกษา รายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1.1 รูปแบบการดำเนินงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจน

รูปแบบการดำเนินงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจน สามารถพิจารณาได้จากประเด็นต่าง ๆ ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

(1) การริเริ่มความร่วมมือ

โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก ริเริ่มโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ภายใต้แนวคิดที่ต้องการให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมแสดงบทบาทขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งโครงการวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ดำเนินไปได้ด้วยการประสานบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้การขับเคลื่อนงานภายใต้การดำเนินโครงการสามารถ

ระดมทรัพยากรจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกได้ภายใต้ทิศทางและเป้าหมายเดียวกัน

แม้ว่าโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนมิได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือมิได้วิวัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่เป็นการริเริ่มจากการคิดและวางแผนมาจากส่วนบน อย่างไรก็ตาม กระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินงานภายใต้โครงการดังกล่าว ก็ปรากฏลักษณะการดำเนินงานโดยอาศัยความสัมพันธ์ในแนวระนาบ กล่าวคือ ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ คือ ภาคประชาชนซึ่งก็คือคนในชุมชนเอง ขณะที่ภาคีอื่น ๆ เข้ามาแสดงบทบาทร่วมขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในลักษณะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าตัวแสดงเหล่านั้นมาจากภาคส่วนใดของสังคม โดยมีโจทย์การพัฒนาในพื้นที่เป็นตัวตั้ง และมีการวิจัยเชิงปฏิบัติการเป็นเครื่องมือสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน

(2) ตัวแสดงและการแสดงบทบาทของภาคีความร่วมมือ

ตัวแสดงต่าง ๆ ที่เป็นภาคีความร่วมมือในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนภายใต้การดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก ประกอบด้วยภาคีความร่วมมือในภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ภายในพื้นที่และภายนอกพื้นที่ โดยจำแนกได้ 3 กลุ่มตัวแสดง ดังนี้ *ภาคีภาครัฐ* ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจังหวัด สำนักงานชลประทานจังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด โรงเรียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น *ภาคีภาคประชาชนและชุมชน* ได้แก่ เครือข่ายชมรมคนรักถิ่น อำเภอนาบัว เครือข่ายหมออนามัย เครือข่ายชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขอาสาพัฒนาสังคม แกนนำภาคประชาชน ปราชญ์ชุมชนในหมู่บ้านและตำบล *ภาคีภาควิชาการ* ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ทั้งนี้ การจัดบทบาทหน้าที่ระหว่างภาคีความร่วมมือปรากฏลักษณะความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เนื่องจากตัวแสดงเหล่านี้ต่างก็มีทรัพยากรบางประการที่ตัวแสดงอื่นในโครงการไม่มี หรือหากมีแต่ก็ไม่สามารถใช้ทรัพยากรที่ตนมีให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ เช่น สำนักงานชลประทานจังหวัด แม้จะมีปัจจัยในเรื่องงบประมาณแต่ต้องอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์และเป็นปัจจุบันในพื้นที่ที่ประชาชนเป็นผู้ทำการสำรวจ เก็บรวบรวมและผ่านการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบแล้วเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงานตนเอง หรือกรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจังหวัด ที่มีข้อจำกัดในเรื่องบุคลากร จึงจำเป็นต้องอาศัยภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการเป็นวิทยากรถ่ายทอดความรู้เรื่องปุ๋ยสั่งตัดให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ต่าง ๆ หรือกรณีของภาคประชาชน แม้ว่าจะขาดปัจจัยในเรื่องงบประมาณแต่สิ่งหนึ่งที่ประชาชนในพื้นที่มีก็คือ ความรู้ความเข้าใจในเรื่องของพื้นที่ มีข้อมูลที่จัดเก็บอย่างเป็นระบบ มีองค์ความรู้ติดตัวที่ได้รับจากภาควิชาการ ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมที่มีบทบาทเสริมแรงกันดังกล่าว

มีความสำคัญยิ่งต่อการขับเคลื่อนภารกิจของเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อนยุ่งยาก โดยเฉพาะการทดลองหาแนวทางที่เหมาะสม หรือการริเริ่มสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการจัดการแก้ไขปัญหา ดังเช่นกรณีการลดต้นทุนการผลิตโดยปุ๋ยสั่งตัด

(3) กลไกการสร้างความร่วมมือ

ภายใต้การดำเนินงานโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนมีการจัดโครงสร้างคณะทำงานร่วมกันในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล รวมถึงทีมปฏิบัติการระดับหมู่บ้าน ทีมพี่เลี้ยงและทีมวิทยากร ซึ่งการเข้ามาเป็นภาคีในเครือข่ายของบุคลากรจากหน่วยงานและองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ นั้น เป็นการเข้ามาเชื่อมโยงสัมพันธ์กันภายใต้โครงสร้างที่ชัดเจนแน่นอนและมีการแสดงบทบาทหน้าที่อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ จากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในหลายระดับอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดช่วงเวลาการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน นับตั้งแต่การประชุมคณะทำงานเป็นประจำทุกเดือน การประชุมขับเคลื่อนกิจกรรมของคณะทำงานระดับตำบล การจัดเวทีวิเคราะห์ข้อมูลระดับตำบล การจัดอบรมถ่ายทอดความรู้ในพื้นที่ การจัดเวทีวิชาการชาวบ้าน การจัดเวทีนำเสนอผลการดำเนินงานร่วมกัน ซึ่งระดับความถี่ในการทำงานร่วมกันนี้ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายมีความแน่นแฟ้น และทำให้การประสานการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น ดังนั้น การมีกฎเกณฑ์การทำงานร่วมกันที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับและผูกพันตนเองภายใต้กฎเกณฑ์ข้างต้น จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของกระบวนการจัดการตนเองของภาคีเครือข่ายในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน

(4) ผลลัพธ์จากความร่วมมือ

การที่ภาคีความร่วมมือมีความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับภารกิจที่ต้องการขับเคลื่อนให้บรรลุผลตามเป้าหมายร่วมที่วางไว้ ทำให้การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาปรากฏผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม นั่นคือ ก่อเกิดการเชื่อมประสานการทำงานร่วมกันลักษณะพึ่งพาซึ่งกันและกันในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับกิจกรรมการจัดการปัญหาและการพัฒนาชุมชนในแผนชุมชนระดับตำบล กรณีสำนักงานชลประทานจังหวัดจัดสรรงบประมาณดำเนินโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่ กรณีการต่อยอดกิจกรรมปุ๋ยสั่งตัดภายใต้โครงการส่งเสริมการเกษตรแนวใหม่ของสำนักงานปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยประสานขอความร่วมมือเกษตรกรอาสาสมัครปุ๋ยสั่งตัดให้ทำหน้าที่วิทยากร และผู้ว่าราชการจังหวัดนำประเด็นการส่งเสริมการถ่ายทอดความรู้เรื่องปุ๋ยสั่งตัดไปเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์จังหวัด โดยประกาศให้โครงการปุ๋ยสั่งตัดเป็นประเด็นการพัฒนาของจังหวัดพิษณุโลก ท้ายที่สุด ก็สามารถบรรลุผลการแก้ไขปัญหาความยากจนที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะโดยรวม

กล่าวโดยสรุป กระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดย “เครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก” ภายใต้การดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน สอดคล้องกับหลักการทฤษฎีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative governance) ที่มุ่งเน้นการสร้างกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างภาคีที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างเปิดกว้าง เพื่อนำไปสู่การปรึกษาหารือและแสวงหาแนวทางจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกันบนฐานของการร่วมตัดสินใจ ร่วมระดม แบ่งปัน และแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจภายใต้เป้าหมายร่วมกัน ดังนั้น รูปแบบการดำเนินงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดย “เครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก” ภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จึงเป็นลักษณะการร่วมคิดร่วมทำ (Collaboration) เนื่องจากตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับโครงการได้เข้าร่วมกำหนดเป้าหมายร่วมกันตั้งแต่เริ่มต้น มีกรอบความร่วมมือเป็นกฎเกณฑ์ในการยึดถือปฏิบัติร่วมกัน และมีกระบวนการประสานบทบาทระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในการร่วมกันดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน นับตั้งแต่การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาในชุมชนไปจนถึงการบูรณาการแผนชุมชนสู่ยุทธศาสตร์จังหวัด ตลอดจนการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายมีอยู่เพื่อขับเคลื่อนภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายกำหนดและยึดถือร่วมกัน

5.1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน มีดังนี้

ประการแรก การมีผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

ผู้มาเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการเอื้ออำนวยให้กระบวนการสร้างความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น สร้างแรงจูงใจและจุดประกายให้บุคคลอื่น ๆ หันมาร่วมมือกันทำงานภายใต้เป้าหมายร่วมกัน จากการศึกษา พบว่า บุคคลที่เป็นผู้นำในเครือข่าย ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ แกนนำคณะทำงานโครงการ แกนนำเครือข่ายภาคประชาชน ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากทุกฝ่ายเป็นพื้นฐาน นอกจากนี้ แกนนำคณะทำงานโครงการและแกนนำเครือข่ายภาคประชาชนซึ่งเป็นคนในพื้นที่ มีการทำงานอย่างเกะติดและต่อเนื่อง นับเป็นปัจจัยสำคัญในการระดมความร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจกันผลักดันกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ให้สำเร็จลุล่วง

ประการที่สอง การมีสายสัมพันธ์ระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ อย่างแนบแน่น

เครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก มีสายสัมพันธ์ระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีความแนบแน่นค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นผลจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน

ในหลายระดับอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดช่วงเวลาการดำเนินโครงการ เช่น การประชุม คณะทำงานระดับจังหวัด การประชุมขับเคลื่อนกิจกรรมของคณะทำงานระดับตำบล การจัดเวที วิเคราะห์ข้อมูลระดับตำบล การจัดอบรมถ่ายทอดความรู้ในพื้นที่โดยภาควิชาการ การจัดเวที สังเคราะห์แผนพัฒนาระดับตำบล การจัดเวทีวิชาการชาวบ้าน รวมถึงการจัดเวทีนำเสนอผลการ ดำเนินงานร่วมกัน

ประการที่สาม การมีกรอบกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ

การจัดโครงสร้างเครือข่ายที่มีรูปแบบสายสัมพันธ์ที่ชัดเจน เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อ ความร่วมมือภายในเครือข่ายให้เกิดการประสานการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอย่างต่อเนื่องและ ราบรื่น ดังเห็นได้จากการจัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล รวมถึงทีม อาสาปฏิบัติการชุมชน โดยมีการกำหนดองค์ประกอบ ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ และการจัดสรร ทรัพยากรระหว่างกันอย่างชัดเจนเป็นทางการ

ประการที่สี่ ผู้จัดการเครือข่าย

การมีผู้จัดการเครือข่าย เป็นบุคคลในพื้นที่ซึ่งมีความเข้าใจในการบริหารจัดการ กิจกรรมสาธารณะและกระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายในภาพรวม โดยไม่ยึดติดอยู่ภายใต้กรอบ การบริหารงานตามกลไกการสั่งการจากบนลงล่างในระบบราชการ หากแต่สามารถมองเห็นภาพ การประสานเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์ แนวราบ เล็งเห็นถึงทักษะ ความรู้ และทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ที่ภาคีแต่ละฝ่ายมีอยู่และจำเป็น สำหรับการขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนให้บรรลุเป้าหมาย ยิ่งไปกว่า นั้น ข้อค้นพบที่สำคัญจากกรณีศึกษานี้ คือ การมีผู้จัดการเครือข่าย เป็นข้าราชการกึ่งภาคประชาชน ที่สามารถแสดงบทบาททั้งสองด้านได้พร้อมกัน ซึ่งทำให้เกิดความเชื่อถือว่าไว้วางใจจากภาคีความ ร่วมมือ อันส่งผลต่อการประสานการทำงานระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่ายให้สามารถขับเคลื่อน โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนบรรลุเป้าหมายสาธารณะร่วมกันได้เป็นผลสำเร็จ

ประการที่ห้า บทบาทของภาควิชาการ

การสนับสนุนและหนุนเสริมจากบทบาทภาควิชาการ นับได้ว่าเป็นปัจจัยมีผลต่อ ความร่วมมือที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การผลิตชุดความรู้ เทคนิควิธีการต่าง ๆ รวมถึงการเปิด โอกาสให้คนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการที่เรียกว่า “การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม” ซึ่งเป็นการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และฝึกฝนชาวบ้านในการจัดการข้อมูล มีส่วนร่วมในการหา แนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำให้เกิดพื้นที่ของความรู้ ด้านการพัฒนาที่นำเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาได้ตรงประเด็น นั่นคือ การลดต้นทุนด้วยปุ๋ยสังเคราะห์ ซึ่งสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่ปรากฏ อันนำไปสู่การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการเกษตรที่ ยั่งยืน

5.1.3 ข้อสรุปในมิติทางทฤษฎี

หากพิจารณากระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดย “เครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก” ภายใต้การดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative governance) สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ได้ดังนี้

ประการแรก เครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก เกิดจากการรวมตัวของภาคีความร่วมมือหลากหลายภาคส่วนทั้งตัวแสดงจากภายในและภายนอกพื้นที่ทั้งตัวแสดงระดับบุคคล กลุ่มและองค์กร ประกอบด้วย ภาครัฐ ได้แก่ หน่วยราชการระดับจังหวัดและอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ได้แก่ เครือข่ายภาคประชาชน องค์กรชุมชน ผู้นำชุมชน นักพัฒนาเอกชน ฯลฯ ภาควิชาการ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ประการที่สอง เครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก เอื้ออำนวยให้เกิดการประสานบทบาทและการทำงานระหว่างภาคีสมาชิกจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ผ่านการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การเริ่มต้นสร้างเครือข่ายในรูปคณะทำงานระดับต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกัน การจัดเวทีประชุมหารือ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลในพื้นที่ การบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่ รวมไปถึงการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อจัดการปัญหาและการพัฒนาในพื้นที่ร่วมกัน

ประการที่สาม เครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก เอื้ออำนวยให้เกิดการแลกเปลี่ยนและแบ่งปันทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างภาคี ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะหนุนเสริมพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายมีอยู่เพื่อขับเคลื่อนภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายกำหนดและยึดถือร่วมกัน เช่น งบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากร สถานที่ อุปกรณ์ เทคโนโลยี องค์กรความรู้ ตลอดจนทุนทางสังคม

ประการที่สี่ ความสัมพันธ์ในเครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่ายอยู่บนฐานความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ภาครัฐมิได้มีบทบาทใช้อำนาจหน้าที่เหนือการทำงานของเครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก แต่แสดงบทบาทหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนและเอื้ออำนวยให้กระบวนการบริหารจัดการภายใต้เครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกดำเนินไปได้อย่างราบรื่น

5.1.4 ข้อสรุปในเชิงปฏิบัติ

จากกระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยเครือข่ายการแก้ปัญหาคความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ทำให้เกิดข้อค้นพบที่นับเป็นการสร้างความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการบริหารงานภาครัฐในพื้นที่ระดับจังหวัด ดังนี้

ประการแรก เครือข่ายการแก้ปัญหาคความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งเป็นรูปแบบการดำเนินงานในรูปแบบเครือข่ายที่มุ่งเน้นการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลากหลายภาคส่วนนั้น เป็นรูปแบบการดำเนินงานอีกแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ มิใช่การบริหารจัดการที่เข้ามาเพื่อแทนที่แบบเดิม แต่เป็นการแสวงหาแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยกลไกของภาครัฐในระบบราชการที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ที่เป็นการแก้ไขปัญหาคความยากจนแบบแยกส่วน ไม่เป็นเอกภาพ และขาดการบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชนและชุมชนในพื้นที่ ซึ่งเครือข่ายการแก้ไขปัญหาคความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกที่ปรากฏจากกรณีศึกษา สามารถยกระดับขีดความสามารถในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างชัดเจน

ทั้งนี้ การดำเนินงานร่วมกันโดยยึดเอาโจทย์การแก้ไขปัญหาคและการพัฒนาจังหวัดเป็นตัวตั้ง บนฐานการมองภาพการแก้ไขปัญหาคและการพัฒนาพื้นที่ในภาพรวม โดยมุ่งปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานที่มุ่งเน้นความร่วมมือในการขับเคลื่อนการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ประชาชน องค์กรชุมชน โดยมีภาควิชาการทำหน้าที่หนุนเสริมกระบวนการทำงานร่วมกัน ทำให้การแก้ไขปัญหาคต่าง ๆ เช่น การลดต้นทุนการผลิตโดยปุ๋ยสั่งตัด สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาคของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น การทำงานร่วมกันในรูปภาคีเครือข่ายที่ปรากฏนั้น สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า เครือข่ายการแก้ไขปัญหาคความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ในทางการบริหารกิจการบ้านเมืองสามารถสร้างขั้นได้ โดยการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับพื้นที่จากเดิมที่ดำเนินไปภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์แบบบนลงล่าง โดยมีภาครัฐกำกับและควบคุมกระบวนการตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียว และอาศัยอำนาจหน้าที่สั่งการบังคับบัญชาเหนือตัวแสดงภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมเป็นหลัก ไปสู่การอาศัยกลไกการจัดความสัมพันธ์ในแนวระนาบมากขึ้น ผ่านการเปิดช่องทางการเข้าร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วนในสังคม

ประการที่สอง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคและพัฒนาพื้นที่ร่วมกันของภาคีความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ภายใต้เครือข่ายการแก้ไขปัญหาคความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะในเชิงพื้นที่ ทั้งในระดับราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น จากเดิมที่อยู่ภายใต้บทบาทของหน่วยงานภาครัฐแต่

เพียงฝ่ายเดียว มาเป็นการบริหารงานแบบเครือข่ายระหว่างภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคประชาชนและชุมชน โดยเครือข่ายการทำงานร่วมกันมีบทบาทในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในหลายขั้นตอน

นับตั้งแต่ขั้นตอนการระบุประเด็นปัญหาและกำหนดนโยบาย ดังปรากฏในกระบวนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือน ข้อมูลบัญชีต้นทุนการผลิต รวมถึงข้อมูลชุมชน เช่น แหล่งน้ำ ที่ดินทำกิน เป็นต้น ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นได้จากการบูรณาการกิจกรรมการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ตามประเด็นที่กำหนดไว้ในแผนชุมชนระดับตำบลเข้าสู่โครงการพัฒนาแหล่งน้ำระดับตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานชลประทานจังหวัด การบูรณาการโครงการปุ๋ยสั่งตัดเข้าสู่แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นต้น รวมถึงขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย จะเห็นได้จากกรณีการประเมินการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้ยาที่สะท้อนให้เห็นจากการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีครัวเรือน ซึ่งการแสดงบทบาทร่วมกันในการขับเคลื่อนกิจกรรมการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาล้วนอยู่ภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน นั่นคือการแก้ไขปัญหาความยากจนที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะโดยรวม (Public purpose) ดังนั้น ผลจากกรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในพื้นที่ระดับจังหวัดสามารถกระทำได้เลยโดยไม่ต้องรอนโยบายหรือคำสั่งจากหน่วยราชการส่วนกลาง

ประการที่สาม เครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก เป็นการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่มุ่งเน้นการทำงานร่วมกันจากตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การเลือกหรือระบุตัวแสดงเข้ามาร่วมขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมที่มีบทบาทในการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งการถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์ระหว่างกัน ถือว่ามีความสำคัญยิ่งต่อการขับเคลื่อนภารกิจของเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อนยุ่งยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทดลองหาแนวทางที่เหมาะสม หรือการริเริ่มสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการจัดการแก้ไขปัญหา

จากกรณีศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ภาควิชาการมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการเข้ามาร่วมขับเคลื่อนการดำเนินงาน ดังกรณีการลดต้นทุนการผลิตโดยปุ๋ยสั่งตัด การแสดงบทบาทของศาสตราจารย์ ดร.ทัศนีย์ อุตตะนันท์ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับความรู้ด้านดินและปุ๋ย จากภาควิชาปฐพีวิทยา คณะเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในฐานะผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้การลดต้นทุน โดยเทคโนโลยีปุ๋ยสั่งตัด ผ่านกระบวนการเรียนรู้วิธีการวิเคราะห์ดินและการคำนวณสูตรปุ๋ยสั่งตัด อันนำไปสู่แนวทางที่ช่วยให้เกษตรกรสามารถใช้ปุ๋ยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรงความต้องการของดินและพืช (ข้าวโพด) ซึ่งช่วยลดต้นทุนการผลิตได้ค่อนข้างมากและตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ดังนั้น การเลือกหรือระบุตัวแสดงเข้ามาร่วมขับเคลื่อนการดำเนินงาน ซึ่งมีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับลักษณะปัญหาในพื้นที่ได้อย่างตรงประเด็น จึงเป็นปัจจัย

สำคัญต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง และบรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันโดยเครือข่ายการแก้ไขปัญหาคความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก จะบรรลุผลสำเร็จได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านบทบาทของผู้นำและผู้จัดการเครือข่าย จากกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่า บุคคลที่เป็นผู้นำในเครือข่าย ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ แกนนำคณะทำงานโครงการ แกนนำเครือข่ายภาคประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างแรงจูงใจและจุดประกายให้บุคคลอื่น ๆ หันมาร่วมมือกันทำงานและเอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือให้บรรลุผลประโยชน์สาธารณะโดยรวม ในส่วนบุคคลที่นับได้ว่ามีบทบาทเป็นผู้จัดการเครือข่าย คือ สุวรรณ เมืองพระผาง ซึ่งขับเคลื่อนงานในลักษณะข้าราชการกึ่งภาคประชาชน ทำให้สามารถแสดงบทบาทสองด้านได้พร้อมกัน ดังนั้น บทบาทของผู้นำและผู้จัดการเครือข่าย ต่างก็มีบทบาทสำคัญต่อการประสานการทำงานระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่ายให้สามารถขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนบรรลุเป้าหมาย ซึ่งนับเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายการแก้ไขปัญหาคความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก

5.2 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

5.2.1 ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติเพื่อปรับประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่น ๆ

ข้อควรตระหนักประการสำคัญในการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันคือ การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลากหลายภาคส่วนในรูปแบบเครือข่ายการทำงาน (Collaborative governance) เป็นเพียงการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบหนึ่งเท่านั้น การจัดบริการสาธารณะหรือปัญหาบางประเภทสามารถดำเนินการแก้ไขได้โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งแต่เพียงลำพัง ก็ช่วยให้ประสบผลสำเร็จในการทำงานได้เช่นกัน ทั้งนี้ การสร้างเครือข่ายการทำงาน “เครือข่ายการแก้ไขปัญหาคความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก” ที่ปรากฏจากกรณีศึกษานี้ มิใช่การบริหารที่เข้ามาเพื่อแทนที่แบบเดิม แต่เป็นการแสวงหาแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยกลไกของภาครัฐในระบบราชการที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ที่เป็นการแก้ไขปัญหาคแบบแยกส่วน และขาดการบูรณาการของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ ไปสู่การบริหารราชการแบบเครือข่ายที่มีการโครงสร้างการทำงานในแนวระนาบ ดังนั้น การแสดงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ จึงมิใช่การแสดงบทบาทกำกับควบคุมกระบวนการตัดสินใจในการบริหารราชการเพียงฝ่ายเดียว และอาศัยอำนาจหน้าที่สั่งการบังคับบัญชาเหนือตัวแสดงภาคส่วน

อื่น ๆ อีกต่อไป หากมีบทบาทเกื้อหนุนการประสานงานระหว่างภาคีต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายการทำงานร่วมกัน

จากการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาโดย “เครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก” ผู้ศึกษาเห็นว่า บทเรียนจากกรณีศึกษาดังกล่าวเหมาะแก่การนำไปปรับประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารราชการในระดับพื้นที่จังหวัดหรือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่โดยอาศัยเครือข่ายในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติ การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันได้รับการสนับสนุนและผลักดันอย่างเป็นทางการ ดังปรากฏอย่างชัดเจนในกรอบทางกฎหมายต่าง ๆ อันนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ แผนงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการพัฒนากระบวนการและการดำเนินงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้และร่วมตัดสินใจในการดำเนินงานของภาครัฐ ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้มีการยกฐานะและกระบวนกรมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนขึ้นมาอย่างเป็นทางการ โดยผ่านบทบัญญัติเรื่องสิทธิต่าง ๆ และให้ความสำคัญต่อสิทธิในการพึ่งพาและดูแลตนเองของท้องถิ่นผ่านการกระจายอำนาจ เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และทรัพยากรทางการบริหารที่เคยกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญปัจจุบันหรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าว

รวมถึงการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ที่กำหนดหลักการการบริหารราชการแผ่นดินว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชน และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ต้องการปรับเปลี่ยนทิศทางและวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการโดยให้ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน รวมทั้งการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย โดยเฉพาะฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2555) และฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2556-2561) ที่ภาครัฐต้องปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ แสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายการทำงานกับภาคส่วนต่าง ๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำบริหารสาธารณะกับภาครัฐด้วย ประกอบกับทิศทางการศึกษาที่เน้นย้ำให้เห็นว่า การบริหารราชการในรูปเครือข่ายความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมนั้น มิใช่เรื่องแปลกใหม่ ซึ่งจากการศึกษาของ วสันต์ เหลืองประภัสร์และคณะ ปรากฏให้เห็นว่า การดึงเอาตัวแสดงต่าง ๆ ทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาในรูปเครือข่าย จะช่วยให้กระบวนการดำเนินงานของภาครัฐไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเป็นแนวทางที่เหมาะสมต่อการเผชิญประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อนยุ่งยาก

ข้อค้นพบและหลักการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงเป็นฐานรองรับให้เห็นอย่างชัดเจน และมีความสำคัญต่อการนำผลสำเร็จจากการดำเนินโครงการดังกล่าว เพื่อให้เกิดผลกระทบในเชิงการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปรับประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่น ๆ กล่าวคือ การปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารราชการไปสู่รูปแบบใหม่โดยเครือข่ายในการขับเคลื่อนการดำเนินงานในระดับพื้นที่จังหวัด ภายใต้กระบวนการจัดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน *สามารถสร้างขึ้นมาได้และมีความเป็นไปได้* ต่อการนำมาปรับประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการในพื้นที่ระดับจังหวัด ซึ่งมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการนำมาปรับใช้ในการดำเนินงานของภาครัฐด้านการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะแนวความคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันโดย “เครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก” ดังปรากฏในกรณีศึกษาเหมาะแก่การนำไปปรับประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่น ๆ ในกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ระดับจังหวัด เพื่อรองรับการประสานบทบาทและความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ บนฐานของการบูรณาการภารกิจ อำนาจหน้าที่ ทรัพยากรต่าง ๆ ของเหล่าตัวแสดงทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคประชาชนและชุมชน ซึ่งในส่วนต่อไปนี้เป็นข้อเสนอแนะบางประการต่อการพิจารณาเพื่อนำเอารูปแบบดังกล่าวมาปรับใช้ในทางปฏิบัติ

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด และสำนักงานจังหวัดกับบทบาทผู้จัดการโครงการ (Project manager)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนา จัดเก็บและรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ระดับจังหวัด เพื่อนำไปวิเคราะห์วางแผน อันนำไปสู่การกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ดังนั้น สำนักงานจังหวัดจึงเป็นข้อต่อสำคัญในการนำข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัตินี้ไปปรับประยุกต์ ผนวกเอารูปแบบการดำเนินงานของ “เครือข่ายการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก” เข้ากับกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ในระดับจังหวัด

ประกอบกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหน่วยควบคุมการจัดการทั้งพื้นที่จังหวัด ดูแลภาพรวมของการบริหารจัดการกับปัญหาทั้งจังหวัดผ่านการกำกับดูแลประสานให้ความช่วยเหลือหน่วยงานระดับล่างในการปฏิบัติการในพื้นที่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในพื้นที่จังหวัด มีความชอบธรรมและมีอำนาจอย่างเป็นทางการในการประสานหน่วยงานราชการในจังหวัด ขณะเดียวกัน จังหวัดก็เป็นหน่วยบริหารงานเชิงพื้นที่ซึ่งมีทรัพยากร บุคลากร และเป็นศูนย์กลางการสั่งการและระดมทรัพยากรต่าง ๆ สำหรับการดำเนินการจัดการกับปัญหา ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในสร้างเสริมและยกระดับความร่วมมือในการพัฒนาและจัดการปัญหาร่วมกันระหว่างภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาครัฐและภาควิชาการ

ทั้งนี้ จากกรณีศึกษาสะท้อนให้เห็นแล้วว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นปัจจัยสำคัญในการบูรณาการโครงการปύสังตัดเข้าสู่แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และประสานความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เข้ามาร่วมขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ในที่นี้จึงเห็นว่า กระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ในระดับจังหวัดภายใต้รูปแบบใหม่ ต้องคำนึงถึงการดำเนินงานภายใต้รูปแบบการดำเนินงานในลักษณะโครงการบนฐานสัญญา เนื่องจากการมีกรอบสัญญา ระยะเวลาการดำเนินงาน จะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานและผลลัพธ์ของงานที่ชัดเจน ขณะเดียวกัน การดำเนินงานลักษณะนี้ก็มี ความยืดหยุ่น และมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากกว่าการดำเนินงานภายใต้กลไกการควบคุมสั่งการในระบบราชการ ประกอบกับการเลือกหรือระบุตัวแสดงเข้ามาร่วมขับเคลื่อนการดำเนินงานในฐานะเป็นภาคีหุ้นส่วนตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งลักษณะการแสดงบทบาทของตัวแสดง ที่มีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ ทรัพยากรต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับลักษณะปัญหาในพื้นที่อย่างตรง ประเด็น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เครือข่ายการทำงานบรรลุเป้าหมายในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน การแก้ไขปัญหาและพัฒนาเชิงพื้นที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การดำเนินงานภายใต้รูปแบบเครือข่ายในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และสำนักงานจังหวัดจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการดำเนินงานภายใต้การเชื่อมต่อเครือข่ายการทำงานร่วมกันในพื้นที่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด และสำนักงานจังหวัดในฐานะผู้จัดการโครงการจะต้องแสวงหา “ผู้จัดการเครือข่าย” (Network manager) ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างมาก เสมือนข้อต่อของเครือข่ายในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เนื่องจากผู้จัดการเครือข่ายเป็นผู้ที่สามารถประสานบทบาทการทำงานและระดมทรัพยากรจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมหนึ่ง ๆ ให้เกิดการสอดรับและหนุนเสริมซึ่งกันและกัน รวมไปถึงการทำหน้าที่ในการสร้างพื้นที่เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน โดยไม่ยึดติดอยู่ภายใต้กรอบการบริหารงานตามกลไกการสั่งการจากบนลงล่างในระบบราชการ หากแต่สามารถมองเห็นภาพการประสานเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์แนวราบ เล็งเห็นถึงทักษะ ความรู้ และทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ที่ภาคีแต่ละฝ่ายมีอยู่และจำเป็นสำหรับการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย

จากข้อเสนอแนะข้างต้น ผู้ศึกษามีได้มีเป้าหมายประสงค์ที่จะนำเสนอวิธีการในเชิงปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม หากแต่พยายามจะชี้ชวนให้เห็นว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน โดยเครือข่ายมีความเป็นไปได้ต่อการนำมาปรับประยุกต์การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ในระดับจังหวัด

(2) ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทในการแก้ไขปัญหาภายในพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับคนในชุมชนมากที่สุด ทำให้ศักยภาพขององค์กรจึงมีความสำคัญต่อการจัดการกับปัญหา ปัญหาพื้นฐานส่วนใหญ่อยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนทรัพยากรที่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลจากรูปแบบการจัดการรัฐแบบรวมศูนย์ ส่งผลให้การบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น ทางออกที่สำคัญจึงอยู่ที่การเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งในส่วนที่ต้องมีทรัพยากรเป็นของตนเองและได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างเพียงพอด้วย เพื่อช่วยให้สามารถปฏิบัติการในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(3) สถาบันการศึกษากับบทบาทในการแก้ไขปัญหาภายในพื้นที่

สถาบันการศึกษาเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหนุนเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน เป็นหน่วยงานที่มีองค์ความรู้ เทคนิควิธีการ ทักษะ และประสบการณ์ต่าง ๆ ในที่นี้เห็นว่าสถาบันการศึกษาควรเข้ามามีบทบาทขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาภายในพื้นที่ หรือเป็นหน่วยงานตัวแทนด้านวิชาการที่ประสานเอาองค์ความรู้จากหลายแขนงเข้ามาสอดประสานเข้าด้วยกันเพื่อเป็นอีกหนึ่งฟันเฟืองที่ช่วยให้การบริหารจัดการโครงการบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้ โครงการใดมีองค์ความรู้ทางวิชาการเข้ามาช่วยขับเคลื่อนจะส่งผลให้โครงการมีความสำเร็จอย่างยั่งยืนทั้งในรูปแบบการแก้ปัญหาในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินงานและการพัฒนารูปแบบการจัดการให้เกิดนวัตกรรมการเรียนรู้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ดังนั้น การจัดทำโครงการในพื้นที่อื่น ๆ เพื่อสอดรับการแก้ปัญหาเชิงพื้นที่ จึงต้องอาศัยแหล่งความรู้ในพื้นที่นั้น ๆ ด้วย นั่นก็คือ สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัย หรือแม้กระทั่งกลุ่มสถาบันในกำกับของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เช่น วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยการอาชีพ เป็นต้น กลุ่มองค์กรด้านวิชาการเหล่านี้จะมีองค์ความรู้ที่สามารถนำมาถ่ายทอดได้อย่างตรงตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง อย่างน้อยที่สุดบริบทของปัญหาและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ก็น่าจะมีความใกล้เคียง นอกจากนี้ การดำเนินการใด ๆ ที่มีภาควิชาการเข้ามาร่วมอย่างจริงจัง จะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ เชื่อมั่น ทั้งจากคนในชุมชนหน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาสังคม ท้ายสุดจะนำไปสู่การพัฒนาทุกระดับให้มีความก้าวหน้าและยั่งยืนต่อไป

5.2.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

(1) การศึกษาการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐไทย กรณีศึกษาโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลกในครั้งนี้ มีวิธีการศึกษาตามแนวทางการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งสามารถช่วยให้เข้าใจภาพรวมของความร่วมมือในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้น ดังนั้น ในการศึกษาครั้งต่อไป จึงควรผสมผสานแนวทางการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณเพื่อให้สามารถทำความเข้าใจในแต่ละประเด็นของความร่วมมือได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังเช่น ประเด็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของความร่วมมือ

(2) การศึกษาในครั้งต่อไป ควรขยายขอบเขตการศึกษาวิจัยในเชิงการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในรูปแบบความร่วมมือที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ จนสามารถนำไปสู่การปรับประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่น ๆ ได้อย่างสอดคล้องกับปัญหาเชิงพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

- กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. *ข้าราชการไทย ความสำนึกและอุดมการณ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- จิระประภา อัครบวร และประยูร อัครบวร. *การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552.
- Stephen Goldsmith&Williams D. Eggers, *Governing by network*. แปลโดย จักร ดิงศภัทีย์ และกฤษฎา ปราโมทย์ธนาม. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2552.
- ทัศนีย์ อัดตะนันท์ และประทีป วีระพัฒนนิรันดร์ (บรรณาธิการ). *คู่มือสำหรับการเกษตรยุคใหม่ ธรรมชาติของดินและปุ๋ย*. พิมพ์ครั้งที่ 12 . กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2558.
- เบญจมาศ ตีระมาศวณิช และสีลาภรณ์ บัวสาย. “ภาพรวมการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ 17 จังหวัด,” ใน *พลังความรู้และความร่วมมือ: บทเรียนจากการวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2554.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. *เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550.
- สมใจ สังข์แสดมภ์. “การปฏิรูประบบราชการไทย มิติการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ.” ใน อัมพร อารงลักษณ์ (บรรณาธิการ). *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- อนุชา แหสมุท. “กระบวนการเรียนรู้สู่การจัดการปัญหาที่ดินในเขตป่า จังหวัดพิษณุโลก” ใน สีลาภรณ์ บัวสาย (บรรณาธิการ). *พลังความรู้และความร่วมมือ: บทเรียนจากการวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2554.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. *รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์*. กรุงเทพฯ: บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนากองการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

บทความวารสาร

นิตยา กมลวัฒน์นิตา. “เจาะลึกแผนฯ 9: แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 กับการแก้ไขปัญหาความยากจน.”

วารสารเศรษฐกิจและสังคม 39, 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2545) : 72-74.

วันฉัตร สุวรรณกิตติ. “เรื่องเด่น: ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน.” *เศรษฐกิจและสังคม* 39, 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2545) : 36-39.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. “การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย: สองกระแสความคิดในการบริหารงานภาครัฐ “ลูกค้ำ” หรือ “พลเมือง” ?.” *รัฐศาสตร์สาร* 34,3 (กันยายน-ธันวาคม 2556) : 35-42.

วิทยานิพนธ์

พรภณ พงษ์เพชร. “ความร่วมมือในการป้องกันปัญหาเสพติดระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชน ศึกษาเฉพาะศูนย์อำนวยการประสานงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดภาคเยาวชน (ศอ.ปส.ย.)” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

พฤษ ेमมานูเอล ไบระหมาน. “การสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง.” ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553.

ภิรมย์พร อินฟู่ม. “แนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนของชุมชน กรณีศึกษาชุมชนบ้านจำรุง ตำบลเนินฆ้อ อำเภอกาญจนบุรี จังหวัดระยอง.” ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขาการบริหารจัดการสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

สมใจ สังข์เสตมภ์. “การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐไทยกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชน.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

อรศรี งามวิทยาพงศ์. “กระบวนการทัศน์และการจัดการความยากจนในชนบทของรัฐ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-8 พ.ศ. 2504-พ.ศ. 2544.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขาการบริหารสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546).

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. “การบูรณาการจังหวัดเพื่อแก้ปัญหาความยากจน.”

http://www.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=136:2013-12-02-04-58-10&catid=48:2548&Itemid=197 (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559).

สำนักงานจังหวัดพิษณุโลก. “ข้อมูลจังหวัด.” <http://www.phitsanulok.go.th/plk/>

[index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=61](http://www.phitsanulok.go.th/plk/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=61) (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559).

เอกสารอื่น ๆ

คณะกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งองค์กรชุมชนจังหวัดพิษณุโลก. “โครงการความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาวะ จังหวัดพิษณุโลก.” รายงานการวิจัย เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2551.

คณะทำงานโครงการความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก. “โครงการความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาวะ จังหวัดพิษณุโลก.” รายงานการวิจัย เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. “การศึกษาอำเภอดันแบบในการจัดบริการสาธารณะเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (Government outlet).” รายงานการวิจัย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548.

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. “การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน.” โครงการวิจัยเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555.

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. “รายการภารกิจ/กิจกรรมที่เหมาะสมและสามารถถ่ายโอนให้ภาคประชาสังคม/ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม.” โครงการศึกษาข้อเสนอการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่ภาคประชาสังคม/ชุมชน เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556.

วสันต์ เหลืองประภัสร์และคณะ. “โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนากลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่.” โครงการวิจัยเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2557.

สุมาลี สันติพลวุฒิ และคณะ. “โครงการติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาความยากจนตาม ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน.” รายงานการวิจัย ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549.

สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน,” เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ ณ ดิگสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล.

อรพินท์ สฟโซคชัย. “ปฏิรูปราชการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (Public Sector Reform to Eradicate Poverty).” ใน มูลินนิธิชัยพัฒนา และคณะ, “ยุทธศาสตร์การจัดปัญหาความ ยากจน.” เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2554 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี, วันที่ 24-25 พฤศจิกายน 2554.

สัมภาษณ์

เฉลิม สายโสภา. สारวตกรกัณนตบัลห้วยเฮี้ย อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 23 พฤษภาคม 2556.

ประดิษฐ์ ใจรังษี. ผู้อำนวยการหัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์และการปฏิรูปที่ดิน, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 14 ตุลาคม 2556.

สมาน โพธิ์ปลัด. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพร้าว อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 22 พฤษภาคม 2556.

สมพงษ์ แก้วกองทัพ. คณะทำงานโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัด พิษณุโลก, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 21 พฤษภาคม 2556.

สมคิด ฉิมมารม. แกนนำขับเคลื่อนโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก และ คณะกรรมการโครงการรวมพลังชุมชนท้องถิ่นร่วมพัฒนาตำบลน่าอยู่, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 21 พฤษภาคม 2556.

รัตนา อินต๊ะอุ่นวงศ์. สारวตกรกัณนตบัลห้วยเฮี้ย อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก, สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 23 พฤษภาคม 2556.

สุวรรณา เมืองพระฝาง. หัวหน้าโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก และนักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ. สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, โรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพตำบลนาบัว อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก, 21 พฤษภาคม 2556.

อาณัติ สุทธิเสมอ. ผู้ประสานงานโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก สัมภาษณ์โดย ศศิธร ทองจันทร์, ม.ป.ท., 22 พฤษภาคม 2556

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวศศิธร ทองจันทร์
วันเดือนปีเกิด	วันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2529
การศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ประสบการณ์ทำงาน	2556 - 2558 ผู้ช่วยนักวิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลือองประภัสร์ ในโครงการ “การพัฒนาระบบและกลไก การตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ” เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และ โครงการ “การสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการ บริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาโลก ความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่” เสนอ ต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย