

การศึกษากระบวนการทัศน์การอภิบาล: มุมมองผ่าน เครือข่ายขับเคลื่อนโครงการจัดการศึกษา เชิงพื้นที่เพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ชัชวินทร์ ตันติเวชวานิชย์*
สุทธรรมา ปรีพจน์เชื้อสกุล**

Received: 10 October 2023

Revised: 25 April 2024

Accepted: 5 August 2024

บทคัดย่อ

ผลการศึกษาพบว่า เครือข่ายขับเคลื่อนโครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ เพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา จังหวัดสุราษฎร์ธานี สามารถอธิบาย แนวคิดทฤษฎีที่อยู่ภายใต้กระบวนการทัศน์การอภิบาลแตกต่างกันออกไปในแต่ละ ประเด็นศึกษา หนึ่ง แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน อธิบาย กระบวนการบูรณาการในแนวราบที่ครอบคลุมทุกกลุ่ม บทบาทผู้อำนวยการความ

* นิสิตปริญญาเอกหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; อีเมล: Chardchawin@gmail.com

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สะดวก การตัดสินใจแบบฉันทามติ ความเชื่อที่ว่า การสื่อสารที่ดีที่สุดคือ การพบปะกัน และการบริหารทรัพยากรบุคคลที่หน่วยงานแกนเป็นผู้แบกรับภาระ สอง แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย ช่วยอธิบายการออกแบบ โครงสร้างที่เหมาะสม การระดมทรัพยากร การแบ่งบทบาทหน้าที่ของตัวแสดง การบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศ และการกำกับดูแลเครือข่ายที่ดี และสาม แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเข้มแข็งพื้นที่ ช่วยอธิบายบทบาทผู้นำที่ต้องคำนึงถึงผลลัพธ์หลายระดับ แบบแผนการทำงาน การสร้างความชอบธรรม การเลือกตัวแสดงที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ การออกแบบกิจกรรมที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่ และการยอมรับการสื่อสารภายในที่เป็นทางการ เป็นต้น ข้อค้นพบสำคัญ ได้แก่ การกำหนดเงื่อนไขของหน่วยงานผู้ให้ทุนอาจลดทอนความเป็นอิสระเครือข่ายได้ ผู้นำภาคประชาสังคมที่ดีควรมีอำนาจและมีและ เครือข่ายเป็นทุนเดิม การกำหนดให้ตัวแสดงสำคัญของกลไกลอยเป็นส่วนหนึ่งในกลไกหลักสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการสื่อสารได้ แรงจูงใจของการอภิบาลอาจมาจากความคาดหวังจากตัวแสดงอื่นๆ และการจัดตั้งกลไกเชิงภารกิจเฉพาะอย่างเป็นทางการมีนัยสำคัญต่อความสำเร็จของเครือข่าย

คำสำคัญ: การอภิบาล, ความร่วมมือ, เครือข่าย, พื้นที่, การจัดการศึกษาเข้มแข็งพื้นที่, ความเหลื่อมล้ำ

Studying the Governance paradigm: A perspective through networks driving the Area-based Education for Advance Educational Equality on Surat Thani

Chardchawin Tantivejjavanichaya***

Suthamma Paripontueasakul****

Abstract

The results of the study found that the network drives the Area-based Education for Advance Educational Equality on Surat Thani be able to explain the theoretical concepts underlying the different Governance paradigms in each study Issues. First, the Collaborative Governance concept describes: a horizontal integration process that encompasses all groups, a facilitator role, consensus decision-making, the belief that the best communication is face-to-face, and the core agency bears the burden of personnel management for network. Second, the Network Governance concept describes: appropriate

*** PhD. student, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University; Email: Chardchawin@gmail.com

**** Assistant Professor Dr., Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

structure design, resource mobilization, role allocation among actors, information management, and good network governance. Third, the concept of Territorial Governance explains: leadership roles that must take into account multi-level outcomes, work patterns, building legitimacy, selecting actors located in the area, designing activities that are consistent with problem conditions in the area, and acceptance of official internal communications, etc. Important findings include: 1) Setting conditions for donor agencies may reduce the independence of networks. 2) Good civil society leaders should have power, prestige, and networks as their foundation. 3) Setting the limits on actors the importance of sub-mechanisms being part of the main mechanism can help increase communication efficiency. 4) Incentives for joining as network members. This may come from the expectations of other actors, and 5) the establishment of formal mission-specific mechanisms has important implications for the success of the network.

Keywords: Governance, Collaboration, Network, Territory, Area-based Education, inequality

1. ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

ในปี พ.ศ. 2562 กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ได้ดำเนิน “โครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา” บนพื้นที่นำร่อง 20 จังหวัด¹ เพื่อเตรียมพัฒนา สร้างตัวแบบ และขยายผลกลไก อกิบาลความร่วมมือเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาในระยะต่อไป โครงการดังกล่าวได้นำหลักการสำคัญ คือ แนวคิดการจัดการศึกษาโดยใช้พื้นที่ เป็นฐาน (Area-based Education: ABE) ซึ่งเป็นระบบการจัดการศึกษาเชิง พื้นที่ที่ประยุกต์ขึ้นมาจากแนวคิดความร่วมมือด้านการวิจัยโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน (Area Based Collaborative Research: ABC) ที่สำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย (สกว.) ได้พัฒนาขึ้น ซึ่งเป็นแนวคิดมุ่งเน้นการกระจายทรัพยากรจาก รัฐให้ภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่มาทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นไปตาม ความต้องการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการศึกษาในแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน เนื่องจากมองว่า การบริหารจัดการในเชิงสายงาน (Functional-Based) และ มุ่งเน้นการทำงานแบบสั่งการหรือบนลงล่าง (Top-Down) ไม่เอื้อต่อการบริหาร จัดการที่มีคุณภาพ แต่จำเป็นต้องอาศัยบูรณาการการทำงานร่วมกันหลาย ฝ่ายในแนวราบโดยยึดพื้นที่เป็นฐาน (Area-Based) เพื่อให้เกิดการดูแลกลุ่ม เป้าหมายแต่ละกลุ่ม (Target-Based) ได้อย่างเหมาะสม การสร้างกลไกเชิง พื้นที่จึงเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างกลไกระดับชาติ (นโยบาย) ให้เข้ากับกลไก เชิงพื้นที่ (ปฏิบัติ) ที่มีประสิทธิภาพได้มากกว่า แนวคิดนี้กองทุนเพื่อความ

¹ โครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พิจารณาเลือกพื้นที่ 20 จังหวัด จากหลักเกณฑ์สำคัญ ได้แก่ (1) ด้านคุณสมบัติของผู้เสนอโครงการ: บทบาทการบริหาร จัดการในระดับจังหวัด และผลงานที่ผ่านมา (2) ด้านคุณภาพของข้อเสนอโครงการ: การวิเคราะห์พื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย แผนปฏิบัติการ การสมทบงบประมาณ และพิจารณา ตัดสินโดย คณะอนุกรรมการกำกับทิศทางโครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาค ทางการศึกษา แต่ละจังหวัดได้รับงบประมาณที่แตกต่างกัน

เสมอภาคทางการศึกษาจะเป็นเพียงผู้กระตุ้น อำนวยความสะดวก และสนับสนุนการแก้ไขความไม่เสมอภาคทางการศึกษาในเชิงพื้นที่เท่านั้น แต่ผู้ปฏิบัติจริงมาจากภาคีเครือข่ายที่รวมตัวกันขับเคลื่อนงานตามบริบทแวดล้อมของพื้นที่นั้นๆ

พื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นหนึ่งในพื้นที่นำร่องซึ่งได้เข้าร่วมโครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นตัวแบบที่ดี (Best Practice) ควรนำไปศึกษาและถอดบทเรียน โดยจากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นของมหาวิทยาลัยมหิดล (2562) ได้ประเมินโครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาด้วยตัวแบบ CIPP Model และให้คะแนนระดับ A (ดีมาก) และมีผลการช่วยเหลือเด็กปฐมวัยในระดับสูง และสามารถยกระดับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้เป็นไปตามมาตรฐานได้มากกว่าเป้าหมาย แม้ผลการช่วยเหลือเด็กนอกกระบวนการจะอยู่ในระดับต่ำกว่าเป้าหมาย เพราะพบว่าเด็กและเยาวชนส่วนหนึ่งไม่ประสงค์ที่จะเข้าสู่ระบบการศึกษาต่อ แต่ต้องการประกอบอาชีพและหารายได้ ความน่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ มีการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐอย่างเข้มแข็ง โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีจะเป็นหน่วยงานแกนหลักและเป็นผู้รับทุน แต่ให้ภาคประชาสังคมเป็นหน่วยสนับสนุนและขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติ² ซึ่งแตกต่างจากแนวปฏิบัติเดิมที่มีกลไกราชการเป็นหน่วยงานหลัก

การขับเคลื่อนงานของภาคีเครือข่ายในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงมีลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดต่างๆ ที่อยู่ภายใต้กระบวนการธรรมาภิบาล (Governance) ซึ่งมักมีข้อเสนอและข้อถกเถียงทางทฤษฎีเพื่อยืนยันว่าจุดยืน

² อริศรา เล็กสรเสริญ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินผลโครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ปีงบประมาณ 2563, (จัดทำโดยคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2563), 128-134.

ของแนวคิดอย่างน้อย 3 แนวคิด ได้แก่ 1) แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance: CG) มองว่า ภาครัฐต้องเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้อำนวยการความสะอาด และผู้สนับสนุนความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการทำงานร่วมกัน³ 2) แนวคิดการบริหารกิจการภาครัฐแบบเครือข่าย (Network Governance: NG) มุ่งเน้นการออกแบบโครงสร้างหรือกลไกเชิงสถาบันในรูปแบบเครือข่ายระหว่างภาครัฐและหุ้นส่วนนอกภาครัฐให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะ⁴ และ 3) แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial Governance: TG) ที่มองว่าการขับเคลื่อนการอภิบาลความร่วมมือต้องให้ความสำคัญกับการวางแผนงานที่ยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Spatial Planning System) และใช้ประโยชน์จากสถานที่ ททรัพยากร และสินทรัพย์ภายในพื้นที่เดียวกันเพื่อเป้าหมายเพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์⁵

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจนำปรากฏการณ์การอภิบาลความร่วมมือเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาบนพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี มาวิเคราะห์กับข้อถกเถียงทางทฤษฎีภายใต้กระบวนการอภิบาลว่ามีลักษณะที่สอดคล้องหรือแตกต่างจากแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) แนวคิดการบริหารกิจการภาครัฐแบบเครือข่าย (NG) และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) เพื่อเป็นประโยชน์

³ Chris Ansell and Alison Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 4 (October 2008), 543-571.

⁴ วิลเลียม ดี.เอกเกอร์ส และสตีเฟ่น โกลด์สมิท, *การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย: มิติใหม่การบริหารงานภาครัฐ*. แปลโดย จักร ดิศักดิ์ และกฤษฎา ปราโมชน์ธนา, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด).

⁵ Dominic Stead, "The Rise of Territorial Governance in European Policy," *Journal of European Planning Studies*, Vol. 22, Issue 7 (April 2013), 1368-1383.

กับการศึกษาในเชิงบริหารรัฐกิจ และเป็นประโยชน์ต่อพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ที่อาจมีสภาพบริบทแวดล้อมคล้ายคลึงกันกับพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี สามารถนำไปปรับประยุกต์ในการพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารจัดการเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาในพื้นที่ต่อไป

2. วัตถุประสงค์

เพื่ออภิปรายข้อถกเถียงทางวิชาการและค้นหาข้อค้นพบใหม่เกี่ยวกับลักษณะของผู้นำและภาวะผู้นำ แรงจูงใจของตัวแสดง ลักษณะการอภิบาลความร่วมมือ โครงสร้าง ระบบบริหารจัดการ และกลยุทธการเพิ่มขีดความสามารถของเครือข่าย โดยใช้แนวคิดภายใต้กระบวนการทัศน์ (Governance) 3 แนวคิด ได้แก่ การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance: CG) การจัดการปกครองเครือข่าย (Network Governance: NG) และการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial Governance: TG) เพื่อเป็นฐานการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงเชิงปรากฏการณ์ ทั้งนี้ ได้มุ่งเน้นประเด็นศึกษาใน 6 มิติ ได้แก่ 1) มิติผู้นำและภาวะผู้นำ 2) มิติแรงจูงใจของตัวแสดง 3) ลักษณะกระบวนการอภิบาลความร่วมมือ 4) มิติโครงสร้างเครือข่าย 5) มิติการบริหารจัดการเครือข่าย และ 6) มิติกลยุทธการเพิ่มขีดความสามารถของเครือข่าย

3. วิธีการศึกษา

ผู้วิจัยใช้ระเบียบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในลักษณะวิธีวิจัยเชิงกรณีศึกษา (Case Study Research Method) โดยใช้วิธีวิจัย 2 รูปแบบ หนึ่ง การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เช่น กฎหมาย รายละเอียดโครงการ ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการ รายงานการศึกษาวิจัยและบทความ เว็บไซต์หน่วยงาน เป็นต้น สอง การสัมภาษณ์เชิงลึก

(In-depth Interview) ด้วยแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structural Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ครอบคลุมทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม สถาบันวิชาการ และภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 12 คน โดยนำข้อมูลที่ได้มาสังเคราะห์เป็นชุดข้อมูล เพื่อนำมาวิเคราะห์เทียบเคียงกับแนวคิดภายใต้กระบวนการทัศน์การอภิบาล (Governance) เป็นฐานในการมองปรากฏการณ์ว่ามีการสอดคล้องกันหรือไม่อย่างไร รวมทั้งสังเคราะห์ข้อค้นพบจากปรากฏการณ์ที่อยู่นอกเหนือจากที่ทฤษฎีได้กล่าวไว้

4. ทำความเข้าใจจุดยืนและข้อถกเถียงทางทฤษฎีภายใต้กระบวนการทัศน์ (Governance)

กระบวนการทัศน์การอภิบาล (Governance) เป็นแนวคิดที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการออกแบบและขับเคลื่อนนโยบายทั้งในเชิงพื้นที่และในเชิงประเด็นในบริบทสังคมโลกและประเทศไทยมาหลายทศวรรษ อย่างไรก็ตาม ภายใต้กระบวนการทัศน์การอภิบาลความร่วมมือ ซึ่งเป็นเสมือน “ร่มใหญ่” ทางความคิด ได้ปรากฏแนวคิดทฤษฎีจำนวนมากที่พยายามอธิบายว่า ชุดความรู้ของตานั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องและสามารถนำไปปรับใช้ทำความเข้าใจและศึกษาเครือข่ายความร่วมมือในบริบทต่างๆ ได้อย่างแพร่หลาย ในบริบทการอภิบาลที่ประจักษ์ในเชิงพื้นที่พบว่า มีอย่างน้อย 2 แนวคิดที่พยายามแสดงจุดยืนของตนเอง ได้แก่ การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) การจัดการปกครองเครือข่าย (NG) และการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) มีข้อถกเถียงในประเด็นต่างๆ ดังนี้

จุดร่วมทางทฤษฎี: ปัจจัยเงื่อนไขที่นำไปสู่การอภิบาลความร่วมมือ

ในเบื้องต้นการวิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้ผู้นำสามารถสร้างกลไกการอภิบาลความร่วมมือได้โดยสะดวกมีจุดร่วมบางประการที่ไม่แตกต่างกัน นั่นคือ “เงื่อนไข (Conditions)” จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ หนึ่ง *เงื่อนไขเชิงบวก (Positive Conditions)* ได้แก่ พลวัตความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบร่วมมือกัน ประสบการณ์ความสำเร็จในการร่วมมือกันมาก่อนของตัวแสดงฝ่ายต่างๆ ภูมิหลังความสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกดี ระดับความเข้มข้นของการเชื่อมต่อกันภายในเครือข่ายสูง (ทุนทางสังคมสูง) ระดับความตื่นตัวของพลเมืองสูง สภาพแวดล้อมบนพื้นที่แตกต่างกันน้อย เช่น เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา สภาพเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น และนโยบายของภาครัฐระดับพื้นที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงต่างๆ

ในทางตรงกันข้าม ข้อท้าทายและอุปสรรคของการสร้างการอภิบาลความร่วมมือที่อาจสร้างแรงเสียดทานต่อตัวผู้นำการอภิบาลความร่วมมือ เรียกว่า *เงื่อนไขเชิงลบ (Negative Conditions)* ได้แก่ พลวัตความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบแข่งขันกันในระดับสูงของตัวแสดงฝ่ายต่างๆ การมีประสบการณ์ความล้มเหลวในการร่วมมือกันมาก่อน ระดับความเข้มข้นของการเชื่อมต่อกันภายในเครือข่ายต่ำซึ่งสะท้อนสภาพทุนทางสังคมระหว่างตัวแสดงที่มีอยู่ก่อนหน้าอยู่ในระดับต่ำ ภูมิหลังความสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกมีความขัดแย้ง เป็นปฏิปักษ์ หรือมีจุดยืนต่อประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไขในทิศทางตรงข้ามกันมาก่อน สภาพแวดล้อมบนพื้นที่ที่แตกต่างกันมากทั้งความแตกต่างทางเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ความเชื่อ มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระดับสูง บทบาทภาครัฐปิดกั้นหรือไม่กระตุ้นหรือร่นต่อการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นสาธารณะ และระดับความตื่นตัวของพลเมืองต่ำ เงื่อนไขบริบทแวดล้อมทั้งสองด้านที่อาจมีอยู่เดิมในพื้นที่ ถือเป็นข้อท้าทายต่อตัวผู้นำ

(Leader) และทดสอบภาวะผู้นำ (Leadership) กระบวนการอภิบาลความร่วมมือทั้งในระยะริเริ่ม และระยะดำเนินการขับเคลื่อนภารกิจได้ทั้งสิ้น⁶

4.1 มิติผู้นำและภาวะผู้นำ (Leader and Leadership)

แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) ให้ความสำคัญกับ “ภาวะผู้นำ (Leadership)” ที่ทำหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) เป็นหลักดังที่ Ansell และ Gash (2008) กล่าวถึงภาวะผู้นำว่า ต้องมีคุณลักษณะสำคัญของการเป็นผู้อำนวยความสะดวก เช่น เป็นผู้ริเริ่มกระบวนการอภิบาลความร่วมมือ ระดมทรัพยากรและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย (Inclusiveness Participation) คอยเสริมอำนาจให้กับตัวแสดงฝ่ายต่างๆ ให้เกิดความเท่าเทียมกัน การพูดคุยที่มุ่งสร้างความเป็นมิตร กระตุ้นให้ทุกฝ่ายยอมรับและเคารพกัน รวมถึงมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน เป็นต้น⁷ ขณะเดียวกันภาวะผู้นำอาจเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน โดยอาจเป็นบุคคลที่ไม่ได้คาดหมายไว้

⁶ สังเคราะห์จาก Kirk Emerson, Tina Nabatchi and Stephen Balogh. “An Integrative Framework for Collaborative Governance,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 22, Issue 1 (January 2012), 4-9.; Chris Ansell and Alison Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice,” Chris Ansell and Alison Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Cited, 543-571.; Daniel J. Brass, Joseph Galaskiewicz, Henrich R. Greve and Wenpin Tsai, “Taking Stock of Networks and Organizations: A Multilevel Perspective,” *Academy of Management Journal*, Vol. 47, No. 6 (December 2004), 795-817.; Sue Goss (2001), *Making Local Governance Work: Network, Relationship and the Management of Change*, (New York: Palgrave), 91.; วิลเลียม ดี.เอกเกอร์ส และสตีเฟน โกลด์สมิท, *การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย: มิติใหม่การบริหารงานภาครัฐ*, อังแล้ว.

⁷ Chris Ansell and Alison Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Cited, 557-561.

ตั้งแต่ต้นก็ได้⁸ จึงกล่าวได้ว่า CG มุ่งเน้นที่คุณค่าของประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครอบคลุมอย่างมาก

แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) ข้อเสนอของ Provan และ Kenis (2008) กล่าวถึงการจัดวางโครงสร้างของการจัดการปกครองเครือข่ายที่ต้องประกอบด้วยผู้นำ 3 ระดับ ได้แก่ ผู้บริหารเครือข่าย (Network Administrator) ผู้จัดการเครือข่าย (Network Manager) และผู้ประสานงานเครือข่าย (Network Coordinator) ผู้นำเครือข่ายแต่ละระดับจะมีคุณลักษณะและบทบาทที่แตกต่างกันออกไป หรืออาจมีคุณลักษณะร่วมกันบางประการ อาทิ งานศึกษาของ Imperial และคณะ (2016) ระบุว่า บทบาทสำคัญของผู้นำในการจัดการปกครองเครือข่าย ได้แก่ การกำหนดอัตลักษณ์และวิสัยทัศน์ของเครือข่าย การดึงดูดภาคีสมาชิกให้เข้ามามีส่วนร่วม การปลูกฝังทักษะการเป็นผู้นำในหมู่ภาคีสมาชิก และการส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกัน⁹ เป็นต้น

แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) ให้ข้อเสนอว่าภาวะผู้นำเชิงพื้นที่ (Territorial Leadership) อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการเรียนรู้และสร้างความตระหนักในกระบวนการอภิบาลความร่วมมือ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยกลยุทธ์ในการจัดการให้เกิดขึ้นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง หรือภาวะผู้นำอาจมาจากตัวผู้นำวัตถุประสงค์สอดคล้องกับผู้บริหารสำคัญบนพื้นที่นั้นๆ โดยคุณลักษณะของผู้นำเชิงพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการอภิบาลความร่วมมือ ได้แก่ สามารถสร้างสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ระดับบุคคลกับวัตถุประสงค์

⁸ James Korku Agbodzakey, "Leadership in Collaborative Governance: The Case of HIV/AIDS Health Services Planning Council in South Florida," *International Journal of Public Administration*, Vol. 44, Issue 13 (May 2020), 1051-1064.

⁹ Mark T Imperial, et al., "Understanding Leadership in a World of Shared Problems: Advancing Network Governance in Large Landscape Conservation," *Frontiers in Ecology and the Environment*, Volume 14, Issue 3 (April 2016), 126-134.

ของการอภิบาลร่วมกันได้ มีวิสัยทัศน์การทำงานเชิงระบบ และมีจิตสำนึกตระหนักต่อบทบาทของตนเองในระบบและมีหลากหลายระดับไปพร้อมกัน¹⁰

4.2 มิติแรงจูงใจและประโยชน์ที่ตัวแสดงได้รับ

แนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) Emerson และคณะ (2012) ได้ระบุว่าแรงจูงใจที่ตัวแสดงหรือหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ ได้ตัดสินใจเข้ามาร่วมมือกันนั้น จำแนกออกได้เป็น 3 ประการด้วยกัน¹¹ ประการแรก แรงจูงใจที่สมาชิกจะได้รับจากผลลัพธ์แห่งความร่วมมือ (Consequential incentives)¹² ประการที่สอง ความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) และการประสานการทำงานร่วมกับภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายอื่นๆ อย่างไม่อาจเลี่ยงได้¹³ ประการที่สาม ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ที่เผชิญอยู่ (Uncertainty) การสร้างความร่วมมือด้วย CGRs สามารถช่วย ลด กระจาย และแบ่งปันความเสี่ยงในการจัดการปัญหาสังคม¹⁴

ขณะที่แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) มองว่า การอภิบาลเกิดขึ้นได้จากตัวแสดงภาคส่วนต่างๆ มีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เพราะฝ่ายหนึ่งตระหนักดีว่าหน่วยงานของตนเองไม่สามารถจัดการได้

¹⁰ José Luis Larrea, Mari Jose Aranguren and Jesús M. Valdaliso, "Exploring the role of leadership in territorial strategies for competitiveness," *Competitiveness Review*, Vol. 27, Issue 4 (July 2017), 390-409.

¹¹ Kirk Emerson, Tina Nabatchi and Stephen Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, Cited, 9-10.

¹² Chris Ansell and Alison Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Cited, 552-553.

¹³ Ibid., 552-553.

¹⁴ Kirk Emerson, Tina Nabatchi and Stephen Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, Cited, 10.

เพียงลำพัง¹⁵ ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ทำให้เห็นถึงแรงจูงใจที่อาจเกิดขึ้นจากตัวแสดง 2 กลุ่มใหญ่ๆ กลุ่มแรก ภาครัฐ (Government) มอง “ปัญหาและข้อจำกัด” ที่รัฐกำลังเผชิญอยู่ได้แก่ หนึ่ง การกิจดังกล่าวมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องเพราะมีอำนาจหน้าที่กระจัดกระจาย (Fragmentation of Authority)¹⁶ สอง หน่วยงานภาครัฐปรับบทบาทหน้าที่จากผู้ปฏิบัติมาสู่การเป็นผู้กำกับและสนับสนุน (Regulator and Supporter) สาม ความต้องการของประชาชนที่ออกมาเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหน่วยงานภาครัฐบนพื้นที่นั้นๆ เข้ามาร่วมมือกันหลากหลายภาคส่วน¹⁷ สี่ ข้อจำกัดของภาครัฐด้านทรัพยากร อาทิ งบประมาณ กำลังคน ความรู้เฉพาะทางและทักษะเชิงเทคนิค¹⁸ และสุดท้าย การจัดการปกครองเครือข่าย อาจเกิดความต้องการยกระดับประสิทธิภาพของการบริหารจัดการที่ครอบคลุมจากปัญหาหลากหลายและเร่งด่วน¹⁹ ดังนั้น การระดมความร่วมมือจากภาคส่วนใดมักสอดคล้องกับปัญหาและข้อจำกัดที่ภาครัฐเผชิญอยู่เสมอ อาทิ การระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน เป็นต้น กลุ่มที่สอง กลุ่มที่มีใช้รัฐ (Non-Government) แรงจูงใจที่หน่วยงานนอกภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอภิบาลความร่วมมือมักมีแรงจูงใจจากความต้องการทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ (Benefit) ที่จะได้รับเป็นหลัก ซึ่งสะท้อนได้ผ่านกิจกรรมและรูปแบบพันธสัญญาที่หน่วยงานหรือตัวแสดงเหล่านี้ได้รับหรือ

¹⁵ Mark Bevir, *Key Concepts in Governance*, (London: SAGE Publications Ltd), 138.

¹⁶ Sue Goss. *Making Local Governance Work: Network, Relationship and the Management of Change*, Cited, 91.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ จิรประภา อัครบวร และประยูร อัครบวร, *การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย = Governing by Network*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552), 33-37.

¹⁹ เพิ่งอ้าง.

ปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐ อาทิ การให้เอกชนรับจ้างเหมาบริการหรืออภิอนุญาต เป็นต้น²⁰

ส่วนแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) มิได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวชัดเจนมากนัก แต่มุ่งเน้นไปที่บทบาทของภาครัฐในฐานะผู้นำระดมการเข้ามามีบทบาทร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ผ่านกระบวนการวางแผนงานที่ยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Spatial Planning System) เพื่อเป็นกลไกเชิงสถาบันและใช้ประโยชน์จากสถานที่ ทรัพยากร และสินทรัพย์ ในพื้นที่เดียวกันสู่การบรรลุเป้าหมายหรือผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาพื้นที่ การจัดบริการสาธารณะ และการอนุรักษ์และป้องกัน²¹ แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองจึงมุ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของภาครัฐในฐานะผู้นำเลือกสรรตัวแสดงที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกด้วยมุมมองฐานทรัพยากรเป็นหลัก

4.3 มิติลักษณะกระบวนการอภิบาลความร่วมมือ

ตัวแบบกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG Process Model) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนได้แก่²² (1) ขั้นตอนการเจรจาหรือกันพร้อมหน้าทุกฝ่าย (2) ขั้นตอนการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน (3) ขั้นตอนการสร้างควมยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกัน (4) ขั้นตอนการสร้างควมเข้าใจที่ตรงกัน เช่น พันธกิจร่วม การมีวิสัยทัศน์ร่วม การยึดถืออุดมการณ์ร่วม และการมีเป้าหมายร่วมกัน เป็นต้น และ (5) ขั้นตอนการสร้างผลลัพธ์ของความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน ผลลัพธ์ยังทำหน้าที่เป็นผลสะท้อนกลับเข้าสู่วงจรกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

²⁰ เฟื่องอ้าง, 144-155.

²¹ Vincent Nadin, Ana M. F. Maldonado, Wil Zonneveld and Dominic Stead, *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*, Applied Research 2016-18, European Union, (Brussels: ESPON), 7 and 11-12.

²² Chris Ansell and Alison Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Cited, 557-561.

ซึ่งจะช่วยให้ทุกฝ่ายเห็นถึงจุดอ่อน ข้อบกพร่องและอุปสรรคในการทำงานร่วมกัน อันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้การทำงานร่วมกันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

ขณะที่แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) มองว่า การอภิบาลความร่วมมือในรูปแบบเครือข่ายระยะแรกจะไม่ปรากฏโครงสร้างที่ชัดเจน แต่เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่งและมีการโต้ตอบกันซ้ำ ฝ่ายต่างๆ จะค่อยๆ เห็นความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างที่เป็นทางการให้เกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการกับสถานการณ์ปัญหาหรือจัดทำภารกิจร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ในมิติความสัมพันธ์เชิงอำนาจของการจัดการปกครองเครือข่าย แม้จะมีความสัมพันธ์ในแนวราบก็ตาม แต่มิได้หมายความว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงภายในเครือข่ายต้องมีลักษณะเท่าเทียมกันเสมอไป แต่ความจำเป็นที่ต้องร่วมมือกันมีน้ำหนักมากกว่า²³

ปัญหาที่สำคัญของการศึกษาแนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย คือ ไม่มีข้อสรุปทางทฤษฎีที่ชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะการตัดสินใจที่เหมาะสมและส่งผลดีต่อความสำเร็จของเครือข่าย อย่างไรก็ตาม มีความพยายามนำทฤษฎีเกม (Game Theory) มาใช้ในการอธิบายพฤติกรรมของตัวแสดงภายในการจัดการปกครองเครือข่าย ดังเช่น Chhotray และ Stoker (2009) มองกลยุทธการจัดการเครือข่ายออกเป็น 2 มิติ มิติแรก การจัดการเครือข่ายในมุมมองของเกม (Game Management) Chhotray และ Stoker มองว่า การจัดการความสัมพันธ์ต่างๆ ภายในเครือข่าย เพื่อเป็นเงื่อนไขในการตัดสินใจร่วมกัน (Collective Decision Making) ตัวอย่างเช่น หน่วยงานของรัฐสามารถเรียก

²³ Keith G. Provan, "Embeddedness, Interdependence, and Opportunism in Organizational Supplier-Buyer Networks," *Journal of Management*, Volume 19, Issue 4 (Winter 1993), 841-856.

ตัวแสดงที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องทั้งหมดมารวมกัน เพื่อตกลงกันสร้างกฎระเบียบรูปแบบใหม่ และในการทำเช่นนั้นจะทำให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นผลประโยชน์ต่อตัวแสดงทั้งหมด²⁴ ในทางกลับกัน กฎกติกามีโอกาสทำให้เกิดข้อจำกัดในการจัดสรรความสมดุลของทรัพยากรภายในเครือข่ายได้เช่นกัน²⁵ มิติที่สอง การออกแบบโครงสร้างเครือข่าย อาจเกิดขึ้นในบางกรณีที่ผู้นำประสบการณ์ ความรู้ หรือมีความเชี่ยวชาญจากการลงมือปฏิบัติ (Hand-on) มากกว่า สามารถเข้ามาแทรกแซงหรือเปลี่ยนทิศทางนโยบายและการตัดสินใจได้²⁶ องค์ประกอบภายในโครงสร้างเครือข่าย จึงอาจถูกนำมาใช้เป็นกลยุทธ์ผ่านการดึงตัวแสดงใหม่เข้ามาสู่เครือข่าย เพื่อสร้างอิทธิพลในการตัดสินใจและผลักดันผลลัพธ์ของการจัดการปกครองเครือข่ายในทิศทางใดทิศทางหนึ่งได้เช่นกัน

ขณะที่แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) ให้ความสำคัญกับกระบวนการก่อตัวแบบ “bottom-up” ว่าควรมาจากความต้องการหรือความทะเยอทะยานในการพัฒนาท้องถิ่นในแต่ละประเด็นปัญหาหรือข้อเรียกร้อง ทำให้เห็นถึงตัวแสดงที่ปรากฏซึ่งแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเด็นปัญหาหรือข้อเสนอนโยบาย ยอมรับความแตกต่างหลากหลายของตัวแบบและไม่เชื่อในการทำงานลักษณะ “one-size-fits-all” และยอมรับว่า ตัวแบบที่จะเกิดขึ้นอาจมาจากตัวแสดงหรือประเด็นที่เข้ามามีอิทธิพลกับนโยบายในพื้นที่แตกต่างกัน ตัวแสดงที่กระตือรือร้นจะรวมตัวกันเป็นผู้ขับเคลื่อน (drivers)

²⁴ Vasudha Chhotray and Gerry Stoker, *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*, (Great British: Palgrave Macmillan, 2008), 27.

²⁵ Erik H. Klijn, Joop Koppenjan and Katrien Termeer, “Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks,” *Journal of Public Administration*, Vol. 73, No. 3 (April 2007), 437-454.

²⁶ Vasudha Chhotray and Gerry Stoker, *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*, Cited, 27.

และดึงดูดภาคีเครือข่ายในวงกว้างและมีเสถียรภาพ การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ให้ประสบความสำเร็จนั้นจำเป็นต้องใช้กำลังคนและทรัพยากรในการจัดการหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน²⁷ โดยอาศัยการวางแผนยุทธศาสตร์โดยยึดพื้นที่ (Strategic Spatial Planning) นำไปสู่การสร้างวิสัยทัศน์ที่เป็นหนึ่งเดียว (Vision) การปฏิบัติงานที่สอดคล้องรองรับซึ่งกันและกัน (Coherent Actions)²⁸

4.4 มิติโครงสร้างและรูปแบบของหน่วยอภิปาลความร่วมมือ

แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) และแนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) มีมุมมองที่สอดคล้องกันว่า การออกแบบโครงสร้างเครือข่ายเป็นผลผลิตส่วนหนึ่งของการออกแบบกลไกเชิงสถาบัน (Institutional Design) แต่ Emerson และคณะ (2012) ระบุว่า การออกแบบโครงสร้างหรือกลไกความร่วมมือเป็นผลผลิต (Output) ที่เกิดขึ้นจากภายในระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CGRs) ในระยะเวลาหนึ่งๆ (ในกระบวนการวงจรที่เกิดขึ้นซ้ำๆ) และผลผลิตที่เกิดจากการทำงานร่วมกัน (Outputs Collaborative Action) นั้นไม่สามารถแยกกระบวนการและผลผลิตออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากกระบวนการที่มุ่งเน้นการสร้างฉันทามติ มักทำให้เกิดผลผลิตที่ต่อเนื่องและมีพลวัตเสมอ CGRs ที่มีประสิทธิผล ควรจัดให้มีกลไกใหม่ที่กำหนดโดยภาคสมาชิก แต่ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับบริบทและต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปของ CGRs นั้นๆ ด้วยเช่นกัน ในทำนองเดียวกัน การทำงานร่วมกันจะเป็นเรื่องยากที่จะบรรลุผลสำเร็จหากเป้าหมายและเหตุผล

²⁷ Kai Böhme, Sabine Zillmer, Maria Tóptsidou and Frank Holstein, *Territorial Governance and Cohesion Policy*, Directorate-General for Internal Policies Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, (Luxembourg: European Parliament 2020), 11.

²⁸ Louis Albrechts, "Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects," *European Planning Studies*, Vol. 14, No 10 (November 2006), 1491.

ยังไม่ชัดเจน²⁹ การวางระบบขั้นตอนการทำงานและสร้างกลไกเชิงสถาบัน (Procedural and Institutional Arrangements) ที่เหมาะสมถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถเพิ่มขีดความสามารถการทำงานร่วมกันของระบบบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันได้ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า นักวิชาการที่ศึกษาและนำเสนอแนวคิด TG ได้นำเสนอตัวแบบที่เหมาะสมเกี่ยวกับ “โครงสร้าง” อย่างชัดเจน เช่น มูลนิธิ องค์การสาธารณกุศล คณะกรรมการ เป็นต้น

ขณะที่การวิเคราะห์การออกแบบโครงสร้างหน่วยอภิบาลความร่วมมือภายใต้แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) มองการออกแบบเครือข่ายในฐานะ “กลไกการดำเนินการ (Implemental Mechanism)” เป็นหลัก ซึ่งหมายความว่า กระบวนการออกแบบเครือข่ายเป็นผลผลิตจากกระบวนการคิดวิเคราะห์พูดคุยกันในกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้วจึงมีการนำเสนอและตกลงกันออกมาเป็นผลผลิตในรูปแบบกลไกเชิงสถาบัน ทั้งนี้ การออกแบบการจัดการปกครองเครือข่าย ได้ถูกนำมาใช้เป็นการสร้างสถาบันความร่วมมือที่มีหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่กำกับดูแล แต่ไม่ได้หมายความว่า หน่วยงานภาครัฐจะสามารถใช้อำนาจบังคับ (Compulsory) ให้ภาคีสมาชิกต้องเข้าร่วมมือกัน หากแต่การกำเนิดขึ้นมาของกลไกความร่วมมืออยู่บนฐานความสมัครใจ (Voluntary) ของภาคีสมาชิกที่เป็นองค์ประกอบภายในของการจัดการปกครองเครือข่าย

นอกจากนี้ Provan และ Kenis (2005,2008) ได้สรุปแนวโน้มการออกแบบโครงสร้าง (Structure) ของการจัดการปกครองเครือข่ายออกเป็น 4 รูปแบบ ในทางทฤษฎีแต่ละรูปแบบมีเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขแตกต่างกัน ได้แก่ ความมากน้อยของจำนวนภาคีสมาชิกของเครือข่าย

²⁹ Chris Huxham, “Theorizing Collaboration Practice,” *Public Management Review*, Vol.5, No. 3 (May 2010), 404.

(Number of Network Participants) การมอบหมายกระจายภารกิจ (Task Decomposability) ภายในเครือข่าย ชีตความสามารถขององค์การ (Organizational Competencies) และระดับความไว้วางใจ (Trust) ภายในหมู่สมาชิก³⁰ ใน 4 รูปแบบ ได้แก่ การจัดการปกครองเครือข่ายแบบจัดการตนเอง (Self-Governed Organization: SGO) การจัดการปกครองเครือข่ายที่มีองค์กรหนึ่งเป็นแกนนำ (Lead Organization Governance: LOG) การจัดการปกครองเครือข่ายที่จัดตั้งองค์กรบริหาร (Network Administrative Organization: NAO) และการจัดการปกครองเครือข่ายแบบผสมผสาน (Hybrid Forms of Network Governance: HFNG)

สำหรับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) มองว่าการวิเคราะห์โครงสร้างของสถาบันต่างๆ ที่รองรับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ มีลักษณะเป็นการวิเคราะห์โครงสร้างและกลไกในปริภูมิของการปฏิสัมพันธ์หลากหลายระดับไปพร้อมกัน (Multi-Scalar Institutionalized Structures and Instruments) รวมถึงการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลกำหนดรูปแบบโครงสร้าง เช่น บริบทแวดล้อม มโนทัศน์ทางนโยบาย ธรรมเนียมปฏิบัติของการทำงานร่วมกันที่มีอยู่ก่อน เป็นต้น

4.5 มิติการบริหารจัดการเครือข่ายอภิบาลความร่วมมือ

การศึกษาระบบบริหารจัดการกระบวนการอภิบาลความร่วมมือในที่นี้ พิจารณา 6 มิติด้วยกัน ประกอบด้วย การระดมทรัพยากร รูปแบบการ

³⁰ Keith G. Provan and Patrick Kenis, "Modes of Network Governance and Implications for Network Management and Effectiveness," *Prepared for presented at the Public Management Research Association meeting*, September 29 to October 1, 2005, at the University of Southern California, Los Angeles, California, 10-15.; Keith G. Provan and Patrick Kenis, "Modes of Network Governance and Implications for Network Management and Effectiveness," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 18, Issue 2 (April 2008), 229-252.

ตัดสินใจ การจัดการข้อมูลสารสนเทศ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการติดต่อสื่อสารภายในเครือข่าย และระบบติดตามและกำกับดูแล

4.5.1 การระดมทรัพยากร

การระดมทรัพยากร (Resource Mobilization) เป็นแนวคิดพื้นฐานของการสร้างความร่วมมือไม่ว่าจะเป็นแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) ทั้งนี้ ทรัพยากร (Resource) สามารถจำแนกแหล่งที่มาออกได้เป็น ทรัพยากรที่มาจากการระดมภายในเครือข่ายและภายนอกเครือข่าย ขณะเดียวกันทรัพยากรยังจำแนกออกได้ 2 ลักษณะคือ ทรัพยากรในรูปแบบตัวเงินและทรัพยากรที่ไม่มีตัวเงิน ซึ่งเป็นทรัพยากรทั้งหมดที่ถูกนำมาใช้เพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันของเครือข่าย ในบางกรณีกลไกความร่วมมืออาจมีลักษณะการระดมทุน (Fundraising) จากปัจเจกบุคคลหรือองค์กรสนับสนุนกิจกรรมการกุศลหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหรือองค์กรได้เช่นกัน³¹ ในทางทฤษฎีทรัพยากรในการบริหารจัดการศึกษามีอยู่เป็นจำนวนมากทั้งรูปแบบที่เป็นตัวเงิน และมีตัวเงิน อาทิ บุคคล ภูมิปัญญา แรงงาน องค์ความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม สื่อการเรียนรู้ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องแต่งกาย ครุภัณฑ์ อาคาร และสถานที่ เป็นต้น³²

ขณะที่แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) ในมุมมองของ Ansell และ Gash (2008) มองว่า การระดมทรัพยากรสามารถมองได้จากการระดมผู้มีอำนาจหน้าที่ (Authority) สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงภารกิจ ตลอดจนทรัพยากร สมรรถนะ และทักษะความรู้ เข้ามามีส่วนร่วม

³¹ Rehema C. Batti, "Challenges Facing Local NGOs in Resource Mobilization," *Humanities and Social Sciences*, Volume 2, Issue 3 (May 2014), 57.

³² พิณสุดา สิริรังศร, "การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา," *วารสารสุทธาภิทัศน์*, ปีที่ 33 ฉบับที่ 106 (เมษายน-มิถุนายน 2562), 5.

เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายจากการทำงานร่วมกัน และระดมความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครอบคลุม³³ ในทำนองเดียวกันแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) มองว่า การระดมทรัพยากรในเชิงพื้นที่เพื่อทำงานร่วมกันหลากหลายภาคส่วน สามารถทำได้ผ่านระบบการวางแผนโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Spatial Planning System) เพื่อแสวงหาจุดร่วมระหว่างตัวแสดงฝ่ายต่างๆ ผ่านการใช้ประโยชน์จากสถานที่ทรัพยากร และสินทรัพย์ภายในพื้นที่เดียวกัน

4.5.2 รูปแบบการตัดสินใจ

ข้อเสนอและข้อถกเถียงระหว่าง 3 แนวคิด เป็นประเด็นที่มีทั้งความเห็นที่สอดคล้องและแตกต่างกัน โดยแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) ในมุมมองของ Ansell และ Gash (2008)³⁴ รวมทั้ง Emerson และคณะ (2012) ให้ข้อเสนอว่า ต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกันในการแสดงออกในกรณีที่ฝ่ายหนึ่งอ่อนแอกว่าในเวทีนโยบายหรือการตัดสินใจใดภาวะผู้นำมีความสำคัญต่อการเสริมอำนาจ (Empowerment) และการตัดสินใจที่ดีที่สุดคือ กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus)³⁵ ขณะที่แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) Chhotray และ Stoker (2009) ให้ข้อเสนอว่า การจัดความสัมพันธ์ต่างๆ ภายในเครือข่าย เพื่อเป็นเงื่อนไขในการตัดสินใจร่วมกัน (Collective Decision Making) เพื่อตกลงกันสร้างกฎระเบียบรูปแบบใหม่ เพื่อสร้างผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งหมด³⁶

³³ Chris Ansell and Alison Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Cited, 555-557.

³⁴ Ibid., 551-552.

³⁵ Kirk Emerson, Tina Nabatchi and Stephen Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, Cited, 8-9.

³⁶ Vasudha Chhotray and Gerry Stoker, *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*, Cited, 27.

อย่างไรก็ตาม ในมิติความสัมพันธ์เชิงอำนาจของการจัดการปกครอง เครือข่าย แม้จะมีความสัมพันธ์ในแนวนอนแต่ก็ได้หมายความว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะหว่งตัวแสดงภายในเครือข่ายต้องมีลักษณะเท่าเทียมกันเสมอไป แต่มีความจำเป็นที่ต้องร่วมมือกันมีน้ำหนักมากกว่า³⁷ นอกจากนี้ Klijn และคณะ (2007) ได้เสนอมุมมองการแข่งขันกันระหว่างภาคีสมาชิกแต่ละฝ่ายในรูปแบบของเกม (Game) โดยแต่ละฝ่ายจะนำเสนอหรือคล้อยตามกับข้อเสนอที่ฝ่ายตนเองได้ประโยชน์ในบางกรณีภาคีสมาชิกที่ถือครองทรัพยากรมากกว่าจะมีอิทธิพลต่อการโน้มน้าวหรือตัดสินใจของภาคีสมาชิกที่เหลือได้ค่อนข้างมาก แต่ผู้นำต้องแสดงบทบาทการสานคุณค่าให้สอดคล้องกันและสร้างความไว้วางใจตั้งแต่เจรจาต่อรองสัญญาให้ได้มากที่สุด³⁸

ส่วนแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) ข้อเสนอของ Stead มองว่า สภาวะแวดล้อมที่มีอยู่บนพื้นที่ที่สามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดแบบแผนการปฏิบัติของเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นการทำงานร่วมกันในแนวระนาบหรือแนวดิ่ง หรือการร่วมมือเฉพาะระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หรือหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานอื่นๆ และสัมพันธ์ภาพของหน่วยงานในภาคส่วนต่างๆ ไม่จำเป็นต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันเสมอไป แต่จำเป็นต้องสร้างการผสมผสานสอดรับระหว่างแผนงานของกลไกการอภิบาลในภาพใหญ่เข้ากับแผนงานขององค์การภาคีสมาชิกหลากหลายระดับเพื่อให้เกิดการบรรลุผลลัพธ์³⁹

³⁷ Provan, K. G., "Embeddedness, Interdependence, and Opportunism in Organizational Supplier-Buyer Networks," *Journal of Management*, 19(4), 841-856.

³⁸ Erik H. Klijn, Joop Koppenjan and Katrien Termeer, *Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks*, Cited, 437-454.

³⁹ Péter Szuppingier and Tamás Kállay, *Multi-Stakeholder Governance Mode Final Version*, (Vienna: European Union Development Fund, European Union, 2018), 12.

4.5.3 การจัดการข้อมูลสารสนเทศ

แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) กล่าวถึงการใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศเฉพาะในมิติของการแสวงหาประเด็นปัญหาและวางแผนร่วมกัน แต่ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาระบบฐานข้อมูลร่วมกัน ขณะที่แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) มองว่า การจัดการระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศของเครือข่าย ควรมอบหมายให้หน่วยงานหรือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญดำเนินการแทนเครือข่ายทั้งหมดได้ เพราะคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความเชี่ยวชาญ และความพร้อมทางเทคโนโลยีเป็นสำคัญ ส่วนแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) ให้การยอมรับการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างกันภายในหมู่ภาคีสมาชิก และอิทธิพลของปฏิสัมพันธ์บนพื้นที่จากหลากหลายระดับอาจนำไปสู่การวิเคราะห์และออกแบบนโยบายและแนวทางปฏิบัติ เช่น ตัวแสดงและสถาบันต่างๆ เครื่องมือ กลไก วิธีการ เป็นต้น ในมุมมองนี้ ระบบบริหารจัดการฐานข้อมูลสารสนเทศ ถือเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่

4.5.4 การบริหารงานบุคคล

แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) Emerson และคณะ (2012) กล่าวถึงมุมมองการบริหารงานบุคคลว่า การวางระบบการบริหารงานบุคคลในฐานะต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction Cost) มีแนวโน้มสูงที่การแบกรับภาระการบริหารงานบุคคลอาจเป็นการแสดงออกของภาวะผู้นำ (Leadership) ที่ยอมเสียสละทรัพยากรในส่วนนี้⁴⁰ ขณะที่แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) ระบุว่า การบริหารงานบุคคลของเครือข่ายสามารถมองได้ในสองมิติ คือ มิติแรก ระบบการบริหารงานบุคคลภายในของ

⁴⁰ Kirk Emerson, Tina Nabatchi and Stephen Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, Cited, 9-10.

องค์กรภาคีสมาชิกเป็นการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อพันธกิจของเครือข่ายและมิติที่สอง ระบบการบริหารงานบุคคลที่เกิดขึ้นใหม่ เป็นกรณีที่มีหน่วยงานแกนนำที่แสดงออกถึงภาวะผู้นำที่เสียสละเพื่อแบกรับต้นทุนดังกล่าวไว้⁴¹ สำหรับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) Szuppinger และ Kállay (2018) ให้ข้อเสนอว่า การอภิบาลความร่วมมือเชิงพื้นที่ ต้องสร้างการผสมผสานระดับระหว่างแผนงานของกลไกการอภิบาลในภาพใหญ่เข้ากับแผนงานขององค์กรภาคีสมาชิกหลากหลายระดับ เพื่อให้เกิดการบรรลุผลลัพธ์ในเชิงปฏิบัติ เป็นการเสนอให้องค์กรที่เป็นภาคีสมาชิกของเครือข่ายต้องปรับเปลี่ยนการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์กรที่เป็นภาคีสมาชิก รองรับแผนงานให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน (Coherence)⁴²

4.5.5 การติดต่อสื่อสารภายในเครือข่าย

แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) Ansell และ Gash (2008) มองว่า การสื่อสารที่ดีของกระบวนการอภิบาลความร่วมมือที่ดีควรมีลักษณะของการปรึกษาหารือ ถกเถียง ไตร่ตรอง และหาข้อสรุปร่วมกัน และการสื่อสารที่ดีควรมีลักษณะเป็นสองทาง (Two-way Communication) ส่วนระบบการสื่อสารภายในเครือข่าย อาจเกิดขึ้นได้ในฐานะผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์และวางกฎกติการ่วมกันภายในหมู่ภาคีสมาชิกและต้องไม่เป็นการสื่อสารที่ครอบงำหรือผูกขาดโดยฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่า แตกต่างจากแนวคิดการจัดการปกครอง (NG) ที่มองว่า การสื่อสารแลกเปลี่ยนเรียนรู้เป็นตัวแปรสำคัญในความสำเร็จล้มเหลวของเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้จัดการเครือข่ายและผู้ประสานงานเครือข่ายต้องให้

⁴¹ Keith G. Provan and Patrick Kenis, *Modes of Network Governance and Implications for Network Management and Effectiveness*, Cited, 229-252.

⁴² Péter Szuppinger and Tamás Kállay, *Multi-Stakeholder Governance Mode Final Version*, (Vienna: European Union Development Fund, European Union, 2018), 12-13.

ความสำคัญกับการสื่อสารภายในเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง แต่อาจแตกต่างกันตามโครงสร้างของเครือข่าย เช่น การจัดการปกครองเครือข่ายตนเอง (SGO) จะสื่อสารและปฏิสัมพันธ์กันภายในเครือข่ายระหว่างภาคีสมาชิกจะมีระดับใกล้เคียงกัน แต่กรณีการจัดการปกครองเครือข่ายที่มีองค์กรแกนนำ (LOG) การจัดการปกครองเครือข่ายที่จัดตั้งองค์กรบริหาร (NAO) และการจัดการปกครองเครือข่ายแบบผสมผสาน (HFNG) โดยทั่วไปอาจไม่จำเป็นต้องปฏิสัมพันธ์ระดับที่เข้มข้นระหว่างกันทั่วทั้งเครือข่ายก็ได้ แต่ภาคีสมาชิกส่วนใหญ่ยังคงต้องปฏิสัมพันธ์เข้มข้นผ่านองค์กรแกนนำ หรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน ธุรการ และตัดสินใจ นอกจากนี้ การปฏิสัมพันธ์ที่แตกต่างกันยังนำไปสู่ความจำเป็นในมิติความไว้วางใจ (Trust) ของเครือข่ายแต่ละรูปแบบแปรผันออกไปตามระดับปฏิสัมพันธ์ด้วย กระนั้นก็ตาม การสื่อสารที่ดีที่สุดยังคงเป็นรูปแบบการพบปะกันต่อหน้า (Face-to-Face) ขณะที่แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) ให้ข้อเสนอว่า ลักษณะของการติดต่อประสานงานภายในเครือข่ายอาจได้รับอิทธิพลจากบริบทแวดล้อมที่อยู่เหนือพื้นที่นั้นๆ เช่น กฎระเบียบของระบบราชการ ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เป็นต้น

4.5.6 การกำกับ ติดตาม และประเมินผล

แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) ของ Emerson และคณะ (2012) ระบุว่า ระบบการติดตามตรวจสอบการดำเนินการเป็นผลผลิต (Output) รูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นจากพลวัตของการทำงานร่วมกัน ส่วน Ansell และ Gash (2008) มองว่า ระบบการติดตามเป็นเพียงผลผลิตชั้นกลางเท่านั้น แต่ยังมีใช้ตัวชี้วัดความสำเร็จของกลไกความร่วมมือที่แท้จริง แต่เป็นแค่เพียงส่วนหนึ่งของแผนงานเท่านั้น การชี้วัดผลลัพธ์ความสำเร็จของกลไกความร่วมมือต้องกลับไปวิเคราะห์ถึงสิ่งที่ได้จากขั้นตอนการสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน (Shared Understanding) ของกระบวนการบริหารกิจการ

บ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ได้แก่ การมีพันธกิจร่วมกัน การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน การยึดถืออุดมการณ์ร่วมกัน การมีเป้าหมายร่วมกัน การมีทิศทางการดำเนิน ยุทธศาสตร์ร่วม การยึดถือค่านิยมหลักร่วมกัน การมีพื้นฐานความรู้ความเข้าใจ ร่วมกัน การวางเป้าประสงค์ของภารกิจร่วมกัน การมีจุดมุ่งหมายในการทำงาน ร่วมกัน และการกำหนดวัตถุประสงค์ของงานร่วมกันในขั้นตอนต่างๆ⁴³ จากนั้น จึงนำผลลัพธ์ที่ได้จากปฏิบัติการและการทำงานจริงของแต่ละฝ่ายที่ได้ทำตาม แผนงานและบทบาทหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กำหนดมาทบทวนความสำเร็จ ว่าเป็นไปตามพันธกิจ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่

ขณะที่แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) Goldsmith และ Eggers (2004)⁴⁴ ระบุว่า การตัดสินใจเลือกใช้การจัดการปกครองเครือข่าย รูปแบบใดนั้น มีความสำคัญตั้งแต่ต้นและมักมีความสัมพันธ์โดยตรงกับ ความคาดหวังถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือขีดความสามารถในการ ตอบสนองความต้องการของภาครัฐและประชาชนผู้รับบริการในระยะยาว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการทำงานร่วมกันของภาคีสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดต้องมีความครอบคลุมทั้งในมิติประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความยั่งยืน (Sustainable) รวมทั้งการนำผล การประเมินที่ได้จากการดำเนินงานมาวิเคราะห์ ทบทวน และวางแผนงานใน ระยะถัดไป ทั้งนี้ กำหนดเป้าหมายที่เหมาะสมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ยังมีผลโดยตรงต่อการสร้างความสมดุลภายในเครือข่ายอีกด้วย ส่วนแนวคิด การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) มองว่า การประเมินผลการปฏิบัติงาน ร่วมกันเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนยุทธศาสตร์โดยยึดพื้นที่ (Strategic Spatial Planning) ตั้งแต่ต้น ขณะเดียวกันนั้น ระบบการติดตามประเมินผลที่

⁴³ Chris Ansell and Alison Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Cited, 544.

⁴⁴ วิลเลียม ดี.เอกเกอร์ส และสตีเฟ่น โกลด์สมิท, *การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย: มิติใหม่ การบริหารงานภาครัฐ*, อ้างแล้ว, 32-359.

เกิดขึ้นของเครือข่าย อาจได้รับอิทธิพลของบริบทแวดล้อมที่มีอยู่เหนือพื้นที่หนึ่งๆ และเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Tools)⁴⁵

4.6 มิติการเพิ่มขีดความสามารถของเครือข่าย

เมื่อการอภิบาลความร่วมมือดำเนินกิจกรรมไปได้ระยะหนึ่ง อาจเกิดความล่าช้าของตัวแสดงต่างๆ ตลอดจนโครงสร้าง และระบบบริหารจัดการที่พบกับอุปสรรคและข้อจำกัดต่างๆ ขณะเดียวกัน กลไกการอภิบาลความร่วมมืออาจค้นพบประเด็นใหม่ๆ ที่น่าสนใจ เห็นความสำคัญร่วมกันในการแก้ไขปัญหา จึงจำเป็นต้องมีกลยุทธ์การเพิ่มขีดความสามารถของเครือข่ายที่หลากหลาย (Capacity Building Strategies) ในการจัดการปัญหาจากกระบวนการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาคีสมาชิก และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของตนเอง และผู้อื่นเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ร่วมกัน เริ่มขึ้นตั้งแต่ระยะการเตรียมการ (Preparing) ซึ่งแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) นำเสนอถึงการสร้างกลไกเชิงสถาบัน (Procedural and Institutional Arrangements) การแสดงออกซึ่งภาวะผู้นำ (Leadership) องค์ความรู้ (Knowledge) และทรัพยากร (Resource)⁴⁶

ขณะที่แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) ระบุว่า บทบาทสำคัญของการเพิ่มขีดความสามารถของเครือข่ายอยู่ที่ผู้บริหารเครือข่าย ผู้จัดการเครือข่าย และผู้ประสานงาน โดยมองว่า การบริหารงานภาครัฐแบบเดิมเต็มไปด้วยข้อจำกัดในเชิงโครงสร้าง ทั้งทรัพยากรบุคคล งบประมาณ เทคโนโลยี และองค์ความรู้ ขณะเดียวกันภาครัฐต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมกดดันอื่นๆ อาทิ ระเบียบราชการที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด การเมือง การเจรจาต่อรองกับสหภาพต่างๆ ดังนั้น การบริหารจัดการแบบเครือข่ายเกิดขึ้นเพื่อลดช่องว่างที่บั่นทอนขีดความสามารถเหล่านี้ของภาครัฐโดยอาศัยกลยุทธ์

⁴⁵ Louis Albrechts, *Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects*, Cited, 1491.

⁴⁶ Kirk Emerson, Tina Nabatchi and Stephen Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, Cited, 14-17.

ต่างๆ เช่น การใช้ทักษะความชำนาญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ การสร้างแรงจูงใจ การจัดระเบียบ การสร้างเสถียรภาพ การบูรณาการ และการบริหารเครือข่าย ทักษะพื้นฐานที่ผู้บริหารเครือข่ายจำเป็นต้องมี ได้แก่ การเจรจาต่อรอง การสร้างความปรองดองสมานฉันท์ การวิเคราะห์ความเสี่ยง การสร้างความไว้วางใจ และประสานความร่วมมือเครือข่ายเพื่อร่วมทำกิจกรรมกันได้⁴⁷ ลักษณะการบริหารงานบุคคลต้องลดรูปแบบการสั่งการตามลำดับชั้นบังคับบัญชาให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตัดสินใจมากขึ้น ตลอดจนจ่ายค่าตอบแทนที่จูงใจ มีการฝึกอบรมความรู้ทักษะที่จำเป็น และเจ้าหน้าที่จะต้องมีทักษะด้านการบริหารงานแบบเครือข่าย⁴⁸ ในการพัฒนาองค์กรให้มีขีดความสามารถในการบริหารเครือข่ายที่ดีได้มีองค์ประกอบสำคัญ คือ การมองประโยชน์สาธารณะในเชิงคุณค่าและภาพรวม การพัฒนาความรู้อย่างต่อเนื่อง การรู้จักประนีประนอม มีทักษะในการเจรจาต่อรอง สามารถวิเคราะห์ความเสี่ยง มีความสามารถในการบริหารสัญญาและแก้ไขปัญหาวิกฤตที่เกี่ยวข้องกับหุ้นส่วนเครือข่าย มีการคิดเชิงกลยุทธ์ การติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลที่มีประสิทธิภาพอย่างสม่ำเสมอ และการสร้างทีมงาน⁴⁹

4.7 เปรียบเทียบจุดยืนและข้อถกเถียงเชิงทฤษฎี

เมื่อพิจารณาถึงข้อเสนอ (Proposition) และข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการอภิบาลความร่วมมือเชิงพื้นที่ในประเด็นต่างๆ ของนักวิชาการที่นำเสนอในแต่ละแนวคิดทั้ง 3 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) ทำให้เห็นมุมมองเชิงเปรียบเทียบที่เหมือนและแตกต่างกัน ดังตารางที่ 1

⁴⁷ โกลด์สมิท, สตีเฟน และ เอกเกอร์, วิลเลียม ดี, *การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย: มิติใหม่การบริหารงานภาครัฐ*, อ่างแก้ว, 305-306.

⁴⁸ เพ็งอ้าง, 307.

⁴⁹ เพ็งอ้าง, 308.

ตารางที่ 1 จุดยืนและข้อโต้แย้งทางทฤษฎีระหว่างแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG)

ข้อเสนอ/ ข้อโต้แย้ง	แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมือง แบบร่วมมือกัน (CG)	แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG)	แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมือง เชิงพื้นที่ (TG)
ผู้นำและภาวะ ผู้นำ	- ผู้นำมีความสะดวก (Facilitator) มีความเป็นกลาง เน้นความเท่าเทียม คอยเสริมอำนาจให้สมาชิกอย่าง เท่าเทียม มีความเสียสละ	- ผู้นำเครือข่ายมี 3 ระดับ: 1) ผู้บริหารเครือข่าย 2) ผู้จัดการเครือข่าย 3) ผู้ประสานเครือข่าย แต่ละระดับมีบทบาทและคุณลักษณะที่ แตกต่างกันอย่างชัดเจน	- ผู้นำเชิงพื้นที่ (Territorial Leadership) สร้างสมดุลระหว่างการบริหารลู่ วัตถุประสงค์ กับระดับความร่วมมือ และคำนึงถึงเป้าหมายหลายระดับ
แรงจูงใจของตัว แสดงที่เข้ามา มีส่วนร่วม	- เกิดได้จากทั้งแรงจูงใจภายในและภายนอกของตัวแสดงต่างๆ ภายใน เช่น การเข้าถึงทรัพยากร ความสนใจ เติบโตปัญหาร่วมกัน และฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแก้ ปัญหาได้เพียงลำพัง การแบ่งปันความเสี่ยง ข้อจำกัดด้านงบประมาณ การเงิน ความรู้และทักษะ เทคโนโลยี เป็นต้น วิเคราะห์ได้หลายระดับ		- ภาครัฐมีบทบาทหลักเลือกตัวแสดง การเลือกตัวแสดงดูตามเป้าหมายหรือ ผลลัพธ์ที่คาดหวังและใช้ประโยชน์จาก ฐานทรัพยากรตัวแสดงนั้นๆ ด้วยการ แสวงหาความร่วมมือ

ตารางที่ 1 จุดยืนและข้อโต้แย้งทางทฤษฎีระหว่างแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) (ต่อ)

ข้อเสนอ/ข้อโต้แย้ง	แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG)	แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG)	แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG)
คุณลักษณะของกระบวนการอภิบาลความร่วมมือ	- มีการบงการเป็นองจักรู้ๆกัน 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การเจรจาหารือร่วมกัน 2) การสร้างความไว้วางใจ 3) สร้างความยินยอมพร้อมใจ 4) สร้างความเข้าใจที่ตรงกัน 5) สร้างผลลัพธ์ความร่วมมือ - เครือข่ายที่เกิดขึ้นเป็นกลไกเชิงสถาบันที่เป็น "ผลผลิต" เกิดขึ้นผ่านการออกแบบในขั้นตอนที่ 4) การสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน	- การสร้างเครือข่ายเป็นไปตามทฤษฎีเกม (Game) เพื่อจุดใจและกำกับให้ตัวแสดงต่างๆ ปฏิบัติหรือมีพฤติกรรมตามที่มีอำนาจตามกฎหมายและเรือตรงทรัพยากรคาดหวัง หรือและ - การสร้างเครือข่ายเกิดจากชนชั้นนำทางนโยบายหรือระบบราชการออกแบบและทำให้เกิดโดยเอกอภกฏหมายมาตรการจุดใจ สร้างเรื่องเล่า สร้างหุ้นส่วน และปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐ	- มุ่งเน้นภาครัฐจะมีความร่วมมือเพื่อแสวงหาตัวแสดงที่มีฐานทรัพยากรเงินและสถานที่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยอาศัย "กระบวนการวางแผนพัฒนาพื้นที่" เป็นตัวตั้ง - เป้าประสงค์ของนโยบายที่กำหนดขึ้นตามสภาพของพื้นที่ (Territorial Policies Objectives)
โครงสร้าง: มิติดังกล่าวเป็นทางการ	- ยอมรับ Formal Institution	- ยอมรับ Formal Institution	- ยอมรับรูปแบบ Formal Institution และ Informal Institution

ตารางที่ 1 จุดยืนและข้อโต้แย้งทางทฤษฎีระหว่างแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) และแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) (ต่อ)

ข้อเสนอ/ ข้อโต้แย้ง	แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมือง แบบร่วมมือกัน (CG)	แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG)	แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมือง เชิงพื้นที่ (TG)
โครงสร้าง: มิติองค์ประกอบของภาคีหุ้นส่วน	- ระดมการมีส่วนร่วมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน (Inclusiveness)	- มุ่งเน้นระดมภาคีสมาชิกเฉพาะผู้ที่เสริมสร้างซึ่งความสามารของเครือข่าย เพื่อประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นของความยั่งยืนของเครือข่าย	- พิจารณาอำนาจหน้าที่ อิทธิพลจากโครงสร้างระดับบน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ และแบบแผนปฏิบัติเดิมๆ ของพื้นที่
โครงสร้าง: มิติโครงสร้างกับระดับความไว้วางใจ	- ความไว้วางใจระหว่างกันภายในหมู่ภาคีสมาชิกอย่างทั่วถึง	- ความไว้วางใจอาจไม่จำเป็นต้องเท่ากัน และทั่วถึง ขึ้นอยู่กับโครงสร้างเครือข่าย SGO-LOG-NAO-HFNG ยังมีความซับซ้อนสูงความจำเป็นของระดับความไว้วางใจลดต่ำลง แต่สมาชิกยังคงต้องไว้วางใจหน่วยงานหลักของเครือข่าย	- ไม่ชัดเจน แต่เชื่อว่า บริบทแวดล้อมเชิงพื้นที่ มีอิทธิพลทางนโยบาย และธรรมเนียมปฏิบัติที่มีอยู่เดิม เป็นตัวกำหนด
รูปแบบ: มิติที่มา	- รูปแบบที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ของผู้นำหรือสมาชิกเห็นพ้องร่วมกัน เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงเกี่ยวกับบทบาทของตนเองในการเข้ามามีส่วนร่วมและดำเนินถึงผลลัพธ์ที่จะได้รับ		- รูปแบบ อาจได้รับอิทธิพลจากบริบทแวดล้อมในเชิงพื้นที่ เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติในพื้นที่นั้นๆ หรือรองรับการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจ บางกรณีความล้มเหลวอาจไม่เ็นทางการก็เกิดขึ้นได้เช่นกัน

ตารางที่ 1 จุดยืนและข้อโต้แย้งทางทฤษฎีระหว่างแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมกัน (CG) แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองดี (TG) (ต่อ)

ข้อเสนอ/ข้อโต้แย้ง	แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมือง แบบร่วมมือกัน (CG)	แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG)	แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมือง ดี (TG)
รูปแบบ: มิติ ลักษณะที่อาจ เกิดขึ้น	1) องค์การทางกฎหมาย 2) องค์การที่มีสถานะนิติบุคคล (กฎหมาย เอกชน) 3) องค์การไม่มีสถานะนิติบุคคล 4) ภาคีเครือข่าย 5) สหกรณ์ 6) ธุรกิจเพื่อสังคม 7) กองทุนสาธารณประโยชน์ 8) องค์การภาคี 9) บริษัท	1) การจ้างเหมาบริการ 2) ห่วงโซ่คุณค่าการผลิต 3) งานเฉพาะกิจ (Ad Hoc) 4) ทุนส่วนใหญ่ให้บริการของรัฐ 5) ศูนย์ประชาสังคมพันธมิตรและเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร 6) ศูนย์ประสานงานประชาชน	- ไม่ชัดเจน
ระบบบริหารจัดการ			
การระดม ทรัพยากร	- การระดมทรัพยากรจากผู้มีส่วนได้ส่วน เสียอย่างครอบคลุม (Inclusiveness)	- การระดมทรัพยากรมีความสัมพันธ์กับ “ตัวแสดง” เข้ามาเป็นภาคีสมาชิก - มุ่งเน้นเฉพาะตัวแสดงที่มีนัยสำคัญกับ ความสำเร็จ ปฏิเสธ “ภาวะ/อ่อนแอ”	- การวางแผนโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง เพื่อ แสวงหาจุดร่วมระหว่างตัวแสดงฝ่าย ต่างๆ ผ่านการใช้ประโยชน์จากสถานที่ ทรัพยากร และสินทรัพย์

ตารางที่ 1 จุดยืนและข้อโต้แย้งทางทฤษฎีระหว่างแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) แนวคิดการปกครองเครือข่าย (NG) และแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) (ต่อ)

ข้อเสนอ/ ข้อโต้แย้ง	แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมือง แบบร่วมมือกัน (CG)	แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG)	แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมือง เชิงพื้นที่ (TG)
การกำหนด นโยบายและ ตัดสินใจ	- เชื่อมั่นในการตัดสินใจที่เท่าเทียมและมี ส่วนร่วมทุกฝ่าย - มุ่งเน้นกระบวนการฉันทามติ (Consensus)	- ยอมรับความไม่เท่าเทียมกัน มีลักษณะ ครอบงำ ชี้นำ ทำตาม ปฏิเสธ เป็นส่วน หนึ่งตามกลยุทธ์ของเกม (Game)	- ยอมรับว่า สัมพันธภาพอาจเป็นได้ทั้ง แนวดิ่ง (สายบังคับบัญชา) และแนว ระนาบ (เท่าเทียมกัน)
การแบ่งบทบาท หน้าที่	- การแบ่งบทบาทหน้าที่ให้กับภาคี สมาชิกเป็น "สถาบัน" ที่มาจากการ เห็นพ้องต้องกัน	- การแบ่งบทบาทหน้าที่เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่ม สร้างเครือข่าย หน้าที่แต่ละฝ่ายสัมพันธ์ กับทรัพยากร อำนาจ ความเชี่ยวชาญ และการเข้าถึงผู้รับบริการ	- ไม่ชัดเจน แต่มองว่าบทบาทหน้าที่ของ ภาคีสมาชิกที่เกิดขึ้น มักสัมพันธ์กับ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอิทธิพล เหนือพื้นที่นั้นๆ
การจัดการข้อมูล สารสนเทศ	- ไม่ชัดเจน	- มีแนวโน้มมอบหมายให้ผู้ที่มีความ เชี่ยวชาญและความพร้อมมาก และ/ หรือ ผู้ที่เข้าถึงพื้นที่ดำเนินการ ซึ่งอาจ เป็นได้ทั้งตัวแสดงภายนอกและภายใน - สารสนเทศของชุดข้อมูลมักสอดคล้อง กับเป้าหมาย	- อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือ ธรรมเนียมปฏิบัติในพื้นที่ - สารสนเทศของชุดข้อมูล อาจมาจากการ ปฏิสัมพันธ์กับองค์กรของรัฐที่เหนือ กว่า หรือสมาชิกเห็นพ้องกัน

ตารางที่ 1 จุดยืนและข้อโต้แย้งทางทฤษฎีระหว่างแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมกัน (CG) แนวคิดการ
จัดการปกครองเครือข่าย (NG) และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) (ต่อ)

ข้อเสนอ/ ข้อโต้แย้ง	แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมือง แบบร่วมมือนั่น (CG)	แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG)	แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมือง เชิงพื้นที่ (TG)
การบริหารงาน บุคคล	- ระบบการบริหารงานบุคคล มักตกเป็น ภาระขององค์กรผู้นำในลักษณะต้นทุน ทางธุรกรรม (Transaction Cost) ต้อง อาศัยความเสียสละของผู้นำ CGRs	- ระบบบริหารงานบุคคล เปลี่ยนแปลงไป ตามรูปแบบเครือข่าย SGO-LOG- NAO-HFNG	- อาจได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อม ระดับที่เห็นว่า หรือพื้นที่นั้นๆ - ทุกองค์กรสมมติก็ต้องนำแผนของเครือข่าย ไปบรรจุในแผนกลยุทธ์ด้าน HR ขององค์กร
การติดต่อสื่อสาร	- Face-to-Face ดีที่สุด - มุ่งเน้นการสื่อสารสองทาง - เชื่อในปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิก เท่าเทียมกัน	- การปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ไม่จำเป็นต้อง พูดถึงและเท่าเทียมกัน แต่จะแปร เปลี่ยนตามโครงเครือข่าย 4 ลักษณะ (SGO-LOG-NAO-HFNG) - บทบาทหลักในการสื่อสาร เป็นของ องค์กรผู้นำเครือข่าย/ผู้มีบทบาทหลัก	- การสื่อสารอาจได้รับอิทธิพลจาก รูปแบบปฏิบัติของระบบราชการ และ กฎระเบียบต่างๆ ที่อยู่เหนือพื้นที่นั้นๆ
การจัดการ องค์ความรู้	- KMS เป็นผลผลิตที่อาจเกิดขึ้นเมื่อ พลวัตการอภิบาลดำเนินไปในระยะหนึ่ง	- KMS เป็นผลผลิตที่อาจเกิดขึ้นเมื่อ พลวัตการอภิบาลดำเนินไปในระยะหนึ่ง และเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหาร จัดการของเครือข่ายเพื่อรักษา หรือเพิ่ม “ขีดความสามารถ” เครือข่าย	- KMS มักมาจากอิทธิพลตัวแสดง ภายนอกที่เครือข่ายเข้าไปปฏิสัมพันธ์ ในฐานะเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ เพื่อ “ความยั่งยืน” และต่อเนื่องของกลไก เครือข่าย

ตารางที่ 1 จุดยืนและข้อโต้แย้งทางทฤษฎีระหว่างแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) (ต่อ)

ข้อเสนอ/ ข้อโต้แย้ง	แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมือง แบบร่วมมือกัน (CG)	แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG)	แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมือง เชิงพื้นที่ (TG)
การติดตาม ประเมินผลและ ผลลัพธ์	- ระบบติดตามประเมินผล เป็นเพียงผลลัพธ์ขั้นกลาง (Intermediate Outcome) - ผลลัพธ์มุ่งเน้นการตอบสนองพันธกิจและเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน	- ระบบติดตามประเมินผลที่ดี เชื่อมโยงการครอบคลุมการประเมิน 3 มิติ ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความยั่งยืน	- ระบบติดตามประเมินผล อาจได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายนอกเหนือพื้นที่ เช่น ระบบการบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์ (RBM: ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ) เป็นต้น
การเพิ่มขีดความสามารถของ เครือข่าย	- การเตรียมการและการสร้างกลไกเชิงสถาบัน การแสดงออกซึ่งภาวะผู้นำ (Leadership) องค์ความรู้ และทรัพยากรแสวงหา	- อาศัยกลยุทธ์ต่างๆ ที่หลากหลาย เช่น ใช้ทักษะความชำนาญเฉพาะ การสร้างแรงจูงใจต่อเนื่อง จัดระเบียบเครือข่าย สร้างเสถียรภาพ บูรณาการ ประสานประណมการแสวงหาหุ้นส่วนภายนอก ฯลฯ	- ไม่ชัดเจน

5. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการสังเคราะห์แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance: CG) แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (Network Governance: NG) และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial Governance: TG) ในการพิจารณาถึงรูปแบบและคุณลักษณะ “การอภิบาลความร่วมมือเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาบนพื้นที่จังหวัด” ซึ่งเป็นหน่วยการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ของการศึกษาในครั้งนี้ ทั้งสามแนวคิดมีการนำเสนอปัจจัยเชิงสาเหตุที่นำไปสู่การที่การอภิบาลความร่วมมือบนพื้นที่จังหวัด เพื่อขับเคลื่อนการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา ที่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ในฐานะองค์การภาครัฐส่วนกลางเป็นผู้ริเริ่มและสนับสนุนงบประมาณจูงใจในระดับพื้นที่จังหวัด โดยการประกาศข้อกำหนดของผู้อำนาจ (Term of Reference: TOR) เพื่อสรรหาภาคีหุ้นส่วนหลักในแต่ละพื้นที่จังหวัด

ในทางทฤษฎีพบว่า สาเหตุสำคัญที่นำไปสู่แนวคิดและกระบวนการสร้างภาคีหุ้นส่วนการทำงานในการอภิบาลความร่วมมือ จำเป็นต้องพิจารณาถึงบริบทแวดล้อมบนพื้นที่จังหวัด (Provincial Context) โดยทั่วไปแล้วบริบทแวดล้อมของจังหวัดจะได้รับอิทธิพลของบริบทระดับชาติมีอิทธิพลเหนือพื้นที่นั้นๆ ซึ่งมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับรูปแบบของรัฐ (รัฐเดี่ยว-สหพันธรัฐ-สมาพันธรัฐ) และการจัดสัมพันธ์ภาพระหว่างการปกครอง (เน้นการรวมศูนย์อำนาจ-กระจายอำนาจ) ในกรณีของไทยนั้น นักวิชาการทั้งของไทยและต่างประเทศต่างระบุว่า รัฐไทยมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยวที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจเป็นหลัก โดยมีการแบ่งหน่วยทางปกครองออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันบริบทแวดล้อมในแต่ละจังหวัดยังมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละมิติทั้งสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (เช่น ความเหลื่อมล้ำมาก-น้อย) สภาพแวดล้อมทางการเมือง (เช่น ความตื่นตัวของพลเมือง และทัศนคติ

ทางการเมือง) สภาพแวดล้อมทางสังคม (เช่น สังคมเมือง-ชนบท หรือชาติพันธุ์) และสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรม (เช่น ความแตกต่างทางศาสนา ความเชื่อ และภาษา) เป็นต้น รวมทั้งมีธรรมเนียมการปฏิบัติในการทำงานร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ มีความแตกต่างหลากหลายของตัวแสดง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน บนพื้นที่จังหวัด ภายใต้บริบทแวดล้อมบนพื้นที่จังหวัด

ขณะเดียวกัน การสร้างระบอบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบ ร่วมมือกันและการจัดการปกครองเครือข่าย มีการมองถึงเงื่อนไขปัจจัยที่อาจ ส่งเสริมหรือบั่นทอนขีดความสามารถในการสร้างกลไกการอภิบาลความ ร่วมมือได้ในลักษณะของปัจจัยเงื่อนไขที่อาจเกิดขึ้น 2 ด้าน คือ เงื่อนไขเชิงบวก (Positive Conditions) และเงื่อนไขเชิงลบ (Negative Conditions) สำหรับ เงื่อนไขเชิงบวกที่เอื้อต่อการอภิบาลความร่วมมือบนพื้นที่จังหวัด ได้แก่ มีตัว แสดงที่มีอำนาจและทรัพยากรเอื้ออำนวยการจัดทำภารกิจ มีความสัมพันธ์ ระหว่างตัวแสดงสำคัญที่เกี่ยวข้องในลักษณะที่ร่วมมือกัน เคยมีประสบการณ์ ความสำเร็จในการทำงานร่วมกันมาก่อนซึ่งอาจเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับ ภารกิจด้านการจัดการศึกษา ทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ตัวแสดงต่างๆ อยู่ในระดับสูง และพลเมืองบนพื้นที่จังหวัดมีความตื่นตัวทาง การเมืองสูง ขณะที่เงื่อนไขเชิงลบซึ่งอาจบั่นทอนโอกาส หรือสร้างอุปสรรคใน การสร้างความร่วมมือกัน ได้แก่ ขาดตัวแสดงที่มีอำนาจหน้าที่หรือทรัพยากร ที่เอื้ออำนวยต่อการขับเคลื่อนภารกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ มี ลักษณะของการต่อสู้แย่งชิงหรือแข่งขันกันให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์อย่างรุนแรง หรือมีภูมิหลังความขัดแย้งหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อกันระหว่างตัวแสดงต่างๆ มี ประสบการณ์ความล้มเหลวในการดำเนินการร่วมกัน การปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ตัวแสดงต่าง ๆ อยู่ในระดับต่ำจนทำให้ทุนทางสังคมในพื้นที่มีน้อย และสภาพ ความตื่นตัวของพลเมืองมีระดับต่ำ

แรงขับเคลื่อนผลักดัน (Drive) แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันได้เสนอว่า การอภิบาลความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนภารกิจร่วมกันนั้น จำเป็นต้องมีแรงผลักดัน (Drive) ซึ่งประกอบด้วย ภาวะผู้นำ แรงจูงใจ ต่อผลลัพธ์ของความสำเร็จที่จะเกิดขึ้นต่อตัวแสดงฝ่ายต่างๆ ที่เข้าร่วม แต่ละฝ่ายมีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเนื่องจากไม่สามารถขับเคลื่อนได้เพียงลำพังอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเผชิญกับสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนที่แต่ละฝ่ายเผชิญอยู่ องค์ประกอบของแรงผลักดันเหล่านี้จะทำหน้าที่บริหารจัดการปัจจัยเงื่อนไขทั้งเชิงบวกและเชิงลบที่ตั้งอยู่บนพื้นที่จังหวัดให้เกิดการอภิบาลความร่วมมือเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาให้เกิดขึ้น แต่ยังคงอาจได้รับอิทธิพลจากบริบทแวดล้อมของพื้นที่จังหวัดและระดับชาติ

หัวใจสำคัญของความสำเร็จในการอภิบาลความร่วมมือ พบว่า ทั้งแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ ต่างให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำ (Leadership) จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน ในระยะแรกเริ่ม ภาวะผู้นำจะมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ในการสร้างเวทีการมีส่วนร่วมกลยุทธสำคัญของผู้นำจะปรากฏให้เห็นว่ามีการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครอบคลุม (Inclusiveness) หรือคำนึงถึงตัวแทนจากฝ่ายต่างๆ ที่ตอบสนองต่อผลลัพธ์จากการทำงานเป็นหลัก ขณะเดียวกันในระยะนี้อาจมีการจัดประชุมตกลงเพื่อจัดสัมพันธภาพภายในเครือข่ายโดยการจัดวางกลไกเชิงสถาบันขององค์กร (Institutionalization) ทั้งการกำหนดโครงสร้าง และรูปแบบขององค์กรภาคีเครือข่ายที่เหมาะสมและตอบสนองต่อภารกิจการสร้างเสมอภาคทางการศึกษาพบพื้นที่จังหวัด ในระยะนี้การแบ่งบทบาทหน้าที่อาจอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้

อย่างไรก็ตาม ทั้งแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน และแนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย ยังให้ความสำคัญองค์ประกอบหนึ่งของแรงผลักดันที่สามารถนำไปสู่การอภิบาลความร่วมมือได้สำเร็จ สิ่งนี้เรียกว่า แรงจูงใจ (Motivate) ของตัวแสดงต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมและเกิดความมุ่งมั่นร่วมกัน (Commitment) ที่อาจเกิดขึ้นจากการโน้มน้าวของผู้นำ หรืออาจเกิดขึ้นจากตัวแสดงต่างๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วม สามารถจำแนกได้ 3 ระดับ ได้แก่ ระดับปัจเจกบุคคล (Individuals) ระดับองค์การหรือหน่วยงาน (Agencies) และระดับเครือข่าย (Network) สามารถพิจารณาได้ทั้งระยะก่อน ระหว่าง และหลังดำเนินโครงการ นอกจากนี้ แรงจูงใจอาจจำแนกได้เป็น แรงจูงใจภายใน และแรงจูงใจภายนอกของตัวแสดงต่างๆ เช่น ความต้องการทรัพยากรงบประมาณ ความสนใจ การเผชิญปัญหาร่วมกัน และฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่สามารถจัดการปัญหาได้เพียงลำพัง ความร่วมมือกันจะช่วยแบ่งปันและลดความเสี่ยงระหว่างกันได้ มักเกิดจากข้อจำกัดด้านขีดความสามารถของภาครัฐในการจัดการกับประเด็นปัญหาสาธารณะ เช่น อำนาจหน้าที่ที่กระจกระบายของหน่วยงานภาครัฐ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ การเงิน ความรู้และทักษะเทคโนโลยี เป็นต้น ส่วนแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับแรงจูงใจมากนัก เพราะมองว่าการเลือกสรรภาคีสมาชิก ภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทหลักในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายและถือครองทรัพยากรของรัฐ

เมื่อได้มีการระดมการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงพื้นที่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ภายในกระบวนการอภิบาลความร่วมมือ มีกระบวนการอภิบาลความร่วมมือระยะแรกเริ่มเกิดขึ้นก่อน Ansell และ Gash (2008) ระบุถึงกระบวนการอภิบาลความร่วมมือว่าประกอบด้วย 5 ขั้นตอนที่เกิดขึ้นเป็นวงจรซ้ำๆ กัน ได้แก่ 1) ขั้นตอนการเจรจาหารือกันพร้อมหน้าทุกฝ่าย (Face-to-Face Dialogue) 2) ขั้นตอนการสร้างใจกว้างใจซึ่งกันและกัน (Trust Building)

3) ขั้นตอนการสร้างความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกัน (Commitment to the Process) 4) ขั้นตอนการสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน (Shared Understanding) และ 5) ขั้นตอนการสร้างผลลัพธ์ของความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน (Intermediate Outcomes) ทั้งนี้ การขับเคลื่อนงานพันธกิจและเป้าหมายให้เกิดขึ้น ตัวแสดงพันธมิตรในระยะแรกจะต้องมีการสร้างกลไกเครือข่ายเชิงสถาบัน (Network Institutionalization)

การออกแบบโครงสร้างและรูปแบบองค์กรเครือข่ายความร่วมมือเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้นำจะดำเนินการจัดประชุมหารือหรือนำเสนอวาระเกี่ยวกับการจัดวางระบบการบริหารงานของเครือข่ายการอภิบาลความร่วมมือเพื่อสร้างกฎกติกาการทำงานร่วมกันซึ่งถือเป็นสถาบันรูปแบบหนึ่งที่เป็นผลผลิตจากการอภิบาลความร่วมมือ เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความยั่งยืน นั่นคือ การออกแบบระบบบริหารจัดการภายในเครือข่ายประกอบไปด้วย ระบบการวางแผนและตัดสินใจ ระบบการจัดการข้อมูลสารสนเทศ ระบบการจัดการองค์ความรู้ ระบบการติดต่อสื่อสารภายในหมู่ภาคีสมาชิก ระบบการติดตามและประเมินผลการขับเคลื่อนงานหรือดำเนินกิจกรรมของเครือข่าย และแบ่งบทบาทหน้าที่ตามความเหมาะสม และจึงนำไปสู่การปฏิบัติงานร่วมกัน (Common Action) ตามที่กำหนดไว้ในแผนงาน

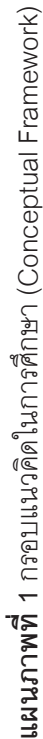
นอกจากนี้ แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่ายได้กล่าวถึง บทบาทของผู้นำหรือตัวแสดงต่างๆ เห็นพ้องกันในการพิจารณาเลือกสรรตัวแสดงที่มีอยู่เดิมและแสวงหาตัวแสดงภายนอกเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นกลยุทธ์สำคัญของเครือข่าย (Network Strategy) หรืออาจมีนัยแฝงเร้นของผู้นำที่ดึงผู้เชี่ยวชาญ ผู้ที่มีประสบการณ์ หรือมีเทคโนโลยีมาสร้างชุดความคิดสำหรับโน้มน้าวพฤติกรรมของตัวแสดงต่างๆ ให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ของตัวผู้นำเองเข้ามาอยู่ในโครงสร้างของเครือข่าย ขณะที่มุมมองของแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ที่ระบุถึงการเลือกสรรตัวแสดงเข้ามานั้น จะยึดเป้าหมาย

หลากหลายระดับและพิจารณาฐานทรัพยากรของตัวแสดงโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง ว่าต้องแสดงไบบ้างในพื้นที่ที่มีทรัพยากร สถานที่ เทคโนโลยี หรือองค์ประกอบอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมาย ส่งผลให้เครือข่ายที่เกิดขึ้นพื้นที่แต่ละจังหวัดมีความแตกต่างออกไปตามบริบทแวดล้อมที่เครือข่ายอภิบาลความร่วมมือตั้งอยู่มีองค์ประกอบและกฎกติกาแตกต่างกัน

ทั้งนี้ในกระบวนการออกแบบกลไกการอภิบาลความร่วมมือและการสร้างระบบบริหารจัดการเครือข่ายอภิบาลความร่วมมือ ผู้นำเครือข่ายต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ 4 ประการ นั่นคือ 1) หลักการมีส่วนร่วม ที่ตัวแสดงฝ่ายต่างๆ ต้องเข้ามาทำงานร่วมกัน ทั้งการวิเคราะห์ค้นหาประเด็นปัญหา นิยามความหมาย การปรึกษาหารือ และแสดงความตั้งใจร่วมกัน 2) หลักการแบ่งปันแรงจูงใจระหว่างกัน เพื่อเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นในหมู่ภาคีสมาชิก ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน การสร้างความชอบธรรมภายในให้เกิดขึ้น และ 3) หลักเสริมสร้างขีดความสามารถในการทำงานร่วมกันของเครือข่าย เช่น ระดมทรัพยากรจากภายในภาคีสมาชิก การรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก การดึงผู้เชี่ยวชาญเข้ามามีส่วนร่วม การสร้างเครือข่ายกับตัวแสดงที่สำคัญ การพัฒนาระบบฐานข้อมูล เป็นต้น โดยการออกแบบกลไกที่คำนึงถึงความสำเร็จของผลลัพธ์จากการทำงานของเครือข่าย การแสดงออกซึ่งภาวะผู้นำที่อาจเป็นตัวผู้อำนวยความสะดวก ผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีประสบการณ์ หรืออาจเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการทำงานได้ระยะหนึ่งของเครือข่าย ขณะเดียวกันนั้น บทบาทของผู้นำเครือข่ายจะมีความชัดเจนว่า ผู้บริหารเครือข่าย ผู้จัดการเครือข่าย และผู้ประสานงานเครือข่าย คือใคร มีคุณสมบัติอย่างไร มีหน้าที่อย่างไร และมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของเครือข่ายได้อย่างไร

เมื่อมีการจัดวางโครงสร้าง และออกแบบการบริหารจัดการเครือข่าย เป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงนำไปสู่การทำงานร่วมกันของแต่ละฝ่ายตามบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่หน่วยงานผู้ให้ทุน (Funder) กำหนดไว้ได้แก่ การสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาให้กับเด็กปฐมวัย และเด็กที่อยู่นอกระบบการศึกษา ซึ่งยังมีความคลุมเครือในการกำหนดนิยามความหมาย ลักษณะการทำงานหรือแบ่งงานในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของ “ผลลัพธ์ (Outcome)” ที่เกิดขึ้นจากการอภิบาลความร่วมมือเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาในพื้นที่จังหวัดนั้น ผู้วิจัยยึดผลการประเมินของ อริศรา เล็กสรรเสริญ และคณะ (2563) ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณในการประเมินผลลัพธ์จากการดำเนินโครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ปี พ.ศ. 2562-2564 บนพื้นที่นำร่อง 20 จังหวัดโครงการเป็นหลัก

ทั้งนี้ เมื่อได้มีการประเมินผลลัพธ์จากการทำงานที่เกิดขึ้นจากเครือข่าย การอภิบาลความร่วมมือเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาพบพื้นที่จังหวัดเรียบร้อยแล้ว จะมีกลไกป้อนกลับข้อมูล (Feedback) และนำไปสู่การปรับตัว (Adaptive) ของกระบวนการอภิบาลความร่วมมือ เช่น การปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้าง รูปแบบองค์การเครือข่าย ระบบบริหารงาน รูปแบบการทำงานของภาคีสมาชิกและองค์การเครือข่าย กระบวนการทำงาน ผลลัพธ์/เป้าหมาย รวมทั้งอาจมีการเพิ่มกลยุทธ์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของเครือข่าย เช่น การสร้างผู้นำใหม่ การจัดการองค์ความรู้ การแสวงหาทรัพยากรภายนอก การพัฒนาทักษะความชำนาญเฉพาะ การสร้างแรงจูงใจต่อเนื่อง จัดระเบียบเครือข่าย สร้างเสถียรภาพ บุคลากร ประนีประนอม การขยายภาคีสมาชิก เป็นต้น



6. ผลการศึกษา และอภิปรายผล

ผลการศึกษาในครั้งนี้ ชี้ให้เห็นว่า ปรากฏการณ์การอภิบาลความร่วมมือเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาบนพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีที่เกิดขึ้นเพื่อดำเนินโครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2562-2563 นั้น มีทั้งความสอดคล้องกับหลายแนวคิดภายใต้กระบวนทัศน์การอภิบาล (Governance) ได้แก่ แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) แต่ไม่สามารถนำแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งมาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ในทุกประเด็น แต่ละแนวคิดสามารถนำมาใช้อธิบายเพื่อยืนยันได้เฉพาะในบางประเด็นเท่านั้น และจำเป็นต้องทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยละเอียดเพื่อเชื่อมโยงข้อเสนอและข้อโต้แย้งในทางทฤษฎี ดังนี้

6.1 มิติผู้นำและภาวะผู้นำเครือข่าย

ผลการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำเครือข่าย มีความใกล้เคียงกับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) มากที่สุดที่กล่าวถึงผู้นำเชิงพื้นที่ (Territorial Leadership) ซึ่งเน้นสร้างสมดุลระหว่างการบรรลุวัตถุประสงค์กับระดับความร่วมมือ และคำนึงถึงเป้าหมายหลายระดับ ในที่นี้พบว่า บทบาทของผู้นำภาคประชาสังคม 2 ท่าน มีบทบาทสำคัญในการระดมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ วางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ดำเนินการเชิงบริหารและจัดการเครือข่าย และกำกับดูแลการขับเคลื่อนงานของเครือข่ายในภาพรวมให้บรรลุเป้าหมาย ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีทำหน้าที่ในเชิงเลขานุการ ประสานงาน และธุรการ อย่างไรก็ตาม มีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) อยู่บ้างในมิติด้านการรับฟังความคิดเห็นและการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย (Inclusive) มีความพยายามเสริมอำนาจ (Empower) ให้กับตัวแสดงที่อ่อนแอ แต่ทว่าสิ่งที่เกิดขึ้น

เป็นเพียงคุณลักษณะเฉพาะตัวบุคคลเท่านั้น ไม่สามารถยืนยันได้ว่าคุณลักษณะนี้จะปรากฏในรุ่นถัดไปหรือในพื้นที่อื่นๆ ที่มีสภาพแวดล้อมใกล้เคียงกัน

6.2 มิติแรงจูงใจของตัวแสดง และประโยชน์ที่ได้รับ

ผลการศึกษาในครั้งนี้พบว่า มีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) และแนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) ทั้งระดับปัจเจกบุคคล ระดับองค์กร และระดับสาธารณะ โดยในระดับบุคคลมีทั้งแรงจูงใจทางการเมือง การนำผลงานจากการมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติราชการ และการตอบสนองเชิงอุดมการณ์ ระดับองค์กร หน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องสามารถนำเป็นผลงานจากการทำงานร่วมกันได้ และหน่วยงานต่างๆ มีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ ทรัพยากรงบประมาณ อัตรากำลัง และความสามารถในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย ผู้รับบริการ จำเป็นต้องระดมการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานภาครัฐหลายแห่ง เช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่มัธยมศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ส่วนในระดับสาธารณะ คือ ทุกฝ่ายต่างเห็นพ้องกันว่าเป็นโอกาสในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อวางรากฐานการพัฒนาทุนมนุษย์ และความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจในระยะยาว

6.3 มิติลักษณะของกระบวนการอภิบาลความร่วมมือ

ผลการศึกษาพบว่า การก่อตัวเชิงสถาบัน (Institutionalization) มีจุดกำเนิดจากการรวมตัวกันของภาคประชาชนแบบหลวมๆ ผ่านเวทีการสนทนาตามวิถีชีวิต ร้านกาแฟ ร้านอาหาร ฯลฯ ตัวแสดงในพื้นที่มีการปฏิสัมพันธ์ซ้ำๆ จนเกิดเป็นคณะกรรมการสมัชชาการศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีในช่วงก่อน

ดำเนินโครงการ ปี พ.ศ. 2562 จึงถือได้ว่าตัวแสดงในพื้นที่มีทุนทางสังคม (Social Capital) ที่เข้มแข็งและทุนเดิม เมื่อเข้าสู่การดำเนินโครงการมีลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) มากขึ้น โดยผู้นำคณะกรรมการสมัชชาการศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้จับมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี และจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินโครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี พัฒนาการของกระบวนการขับเคลื่อนจึงเป็นไปในลักษณะไม่เป็นทางการก่อน และค่อยๆ พัฒนามาสู่โครงสร้างที่เป็นทางการ (Formal Structure) ในท้ายที่สุด โดยมีกระบวนการการพบปะและสานความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ อย่างต่อเนื่อง มีการเลือกตัวแสดงที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน และใช้อำนาจบารมีในการสร้างการมีส่วนร่วม การเสริมอำนาจให้ตัวแสดงที่อ่อนแอไม่มีปากมีเสียง ในกระบวนการก่อตัวยังมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ร่วมกันกำหนดเป้าหมาย วิธีการ โครงการ และแผนงานร่วมกัน

6.4 มิติโครงสร้างเครือข่าย

ผลการศึกษา พบว่า จังหวัดสุราษฎร์ธานีใช้รูปแบบการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการร่วม (Committee) แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ คณะกรรมการระดับจังหวัด และคณะอนุกรรมการ (คณะทำงาน)

หนึ่ง คณะกรรมการระดับจังหวัด มีชื่อว่า “คณะกรรมการดำเนินโครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี” ระดมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งกลไกภายในออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก ที่ปรึกษา จำนวน 12 คน มาจากผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ ผู้แทนองค์กรภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชาสังคม มีหน้าที่ให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และสนับสนุนการขับเคลื่อนงาน ส่วนที่สอง คณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการจัดการศึกษา

เชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 22 คน องค์ประกอบส่วนใหญ่มาจากเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี แต่มีผู้แทนจากภาคประชาสังคมเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้ ถือเป็นกลไกหลักที่สำคัญในการขับเคลื่อนงาน เช่น กำหนดนโยบาย พิจารณาแผนงาน จัดทำรายงาน ประสานความร่วมมือด้านงบประมาณ กำหนดอัตราค่าใช้จ่าย ค่าตอบแทน และอนุมัติค่าใช้จ่ายให้คำปรึกษา แนะนำ แก้ปัญหาในการดำเนินงานต่อคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ เป็นต้น

สอง คณะอนุกรรมการชุดต่างๆ เป็นกลไกระดับคณะทำงาน (Working Group) แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก คณะอนุกรรมการตามภารกิจหน้าที่ (Functional-based) มีจำนวน 5 ชุด ได้แก่ คณะอนุกรรมการพัฒนาข้อมูลสารสนเทศเพื่อคัดกรองเด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก คณะอนุกรรมการพัฒนาข้อมูลสารสนเทศเพื่อสำรวจเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา คณะอนุกรรมการพัฒนาและยกระดับคุณภาพศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก คณะอนุกรรมการดูแลเด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และคณะอนุกรรมการสหวิชาชีพโครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา กลุ่มที่สอง คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนระดับอำเภอตามพื้นที่รับผิดชอบ (Area-based) มีชื่อว่า “คณะอนุกรรมการการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ระดับอำเภอ” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2563 มีการจัดตั้งจำนวน 9 ชุด รับผิดชอบในพื้นที่อำเภอต่างๆ ประกอบด้วย อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี ดอนสัก ท่าฉาง เคียนซา เวียงสระ กาญจนดิษฐ์ ไชยา ท่าชนะ บ้านนาสาร และพุนพิน มีองค์ประกอบจากผู้แทนหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ คล้ายคลึงกันในแต่ละชุด เช่น ผู้อำนวยการ กศน. อำเภอ ท้องถิ่นอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ นายกสมาคมกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ประธานเครือข่ายสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ภาคประชาสังคม ตัวแทนครู กศน. และตัวแทนครูอาสา กศน. ในอำเภอ มีบทบาทสำคัญในการร่วมกัน

กำหนดแนวทางการดำเนินงานช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในการช่วยเหลือ
 ร่วมบริหารจัดการให้มีข้อมูลกลุ่มเด็กปฐมวัย เด็กและเยาวชนนอกระบบ
 ร่วมจัดหาผู้จัดการรายกรณี (Case Manager: CM) และสนับสนุนการจัดทำ
 แผนดูแล (Care Plan) และประสานงานดำเนินการประชุม การอบรม และ
 กิจกรรมอื่นของคณะอนุกรรมการตลอดแนว มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้
 เกิดกลไกความร่วมมือเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ระดับอำเภอ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การจัดวางโครงสร้างมีลักษณะที่มีองค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นหน่วยบริหารเครือข่ายโดยรวม (Network
 Administrative Organization: NAO) จึงความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการ
 ปกครองเครือข่าย (NG) ขณะเดียวกันมีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหาร
 กิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) ตัวแสดงต่างๆ ให้ความสำคัญกับโครงสร้าง
 เชิงสถาบันที่เป็นทางการ (Formal Institution) และมุ่งเน้นการระดมการมี
 ส่วนร่วมจากตัวแสดงเฉพาะหน่วยงานหรือบุคคลที่สามารถเสริมสร้างขีด
 ความสามารถของเครือข่ายให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความยั่งยืน
 เป็นหลัก จะเห็นได้ว่า ไม่มีองค์ประกอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครอบคลุมไป
 ถึงตัวแทนของผู้ปกครอง เด็ก และเยาวชน ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ
 รวมทั้งข้อจำกัดด้านทรัพยากรและประสบการณ์ทำให้ระยะแรกและระยะที่สอง
 กลไกยังไม่สามารถให้บริการที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ 18 อำเภอ และ 1 กิ่งอำเภอ
 หรือทั้งจังหวัดได้

6.5 มิติการบริหารจัดการเครือข่ายอภิบาลความร่วมมือ

6.5.1 การระดมทรัพยากร

ผลการศึกษาพบว่า การพิจารณาตัวแสดงหลักที่จะเข้ามามีส่วนร่วม
 ได้มีการออกแบบโดยคำนึงถึงผลลัพธ์เชิงนโยบายที่กองทุนเพื่อความเสมอภาค
 ทางการศึกษา (กสศ.) กำหนดไว้เป็นหลักโดยเฉพาะในวัตถุประสงค์ของที่ 2
 และ 3 ของโครงการระบุว่า ต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนและ

ติดตามช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายเป็นรายบุคคล และดำเนินมาตรการเพื่อติดตามช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะกลุ่มปฐมวัยและเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาในระดับจังหวัด จึงมีการเชิญภาคีพันธมิตรที่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายของโครงการให้เข้ามามีส่วนร่วมในกลไกขับเคลื่อนงาน เช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด เป็นต้น และในภายหลังเมื่อพบว่า สภาพปัญหาบนพื้นที่จำเป็นต้องส่งเสริมอาชีพและรายได้ให้กับเด็กที่หลุดออกจากระบบการศึกษาบางส่วน จึงได้ให้ความสำคัญกับการระดมการมีส่วนร่วมจากผู้ประกอบการธุรกิจให้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น จึงเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) แนวคิดการจัดการปกครองแบบเครือข่าย (NG)

6.5.2 รูปแบบการตัดสินใจ

ผลการศึกษาพบว่า มีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) มากที่สุด กล่าวคือ กระบวนการการตัดสินใจร่วมกันที่เน้นการเปิดโอกาสและกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของตัวแสดงต่างๆ ให้เกิดความครอบคลุม เช่น หากผู้แทนหน่วยงานใดที่เข้าร่วมประชุมไม่ได้แสดงความเห็น ประธานในที่ประชุมจะเรียกบุคคลคนนั้นให้แสดงความเห็นในวาระดังกล่าว ในการประชุมยังมีการให้นำข้อมูลในการร่วมกันวิเคราะห์ ถกเถียงโต้แย้ง และตกลงร่วมกันเพื่อหาฉันทมติ (Consensus) ที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องกันมากที่สุด ไม่เชื่อในความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมของตัวแสดงแต่ละฝ่าย และปฏิเสธการทำงานที่มีลักษณะครอบงำหรือการใช้เสียงข้างมาก (Vote) ซึ่งเชื่อว่าส่งผลเสียต่อการถอนตัวและความขัดแย้งของภาคีเครือข่ายได้

6.5.3 การจัดการข้อมูลสารสนเทศ

ผลการศึกษาพบว่า มีความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) โดยภาพสะท้อนนิहितพลของ NG คือ ระยะเวลา ภาคีสมาชิกเชื่อว่า มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งสามารถสำรวจ วิเคราะห์ และบริหารจัดการข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อไม่สามารถนำข้อมูลไปใช้ในทางปฏิบัติได้ จึงเปลี่ยนมาให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้มีบทบาทในการบริหารจัดการข้อมูลแทนเป็นไปตามหลักการบริหารตามความเชี่ยวชาญหรือความเป็นมืออาชีพ ขณะเดียวกันในการทำงานมีการใช้กลไกของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดที่ต้องรวบรวมข้อมูลด้านการศึกษาทุกมิติในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม TG สะท้อนให้เห็นว่า ในการสำรวจและรวบรวมข้อมูลยังจำเป็นต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาครู กศน. และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแล ครู ศพด. ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องสำรวจ รวบรวมข้อมูล และช่วยเหลือเด็กที่หลุดออกจากระบบการศึกษาและเด็กปฐมวัย ตามลำดับ ขณะเดียวกันต้องอาศัยเนื้อหาและเครื่องมือที่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาในฐานะผู้ให้ทุนกำหนดไว้เช่นกัน

6.5.4 การบริหารงานบุคคล

ผลการศึกษาพบว่า มีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) มากที่สุด เนื่องจากสำนักงานการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการบริหารจัดการงานประสาน งานธุรการ และเลขานุการของเครือข่ายความร่วมมือ ต้องคอยบริหารจัดการประชุม อำนวยความสะดวกด้านสถานที่ และเพิ่มภาระงานของบุคลากรอย่างชัดเจน และมีข้อจำกัดในการกระจายเป้าหมายและแผนงานของโครงการไปสู่

หน่วยงานต่างๆ ค่อนข้างจำกัดเฉพาะบางหน่วยงานเท่านั้น และโดยมากมักเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่สัมพันธ์กับเป้าหมายของโครงการอยู่แล้ว

6.5.5 การติดต่อสื่อสารภายในเครือข่าย

ผลการศึกษาพบว่า มีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) มากที่สุด โดยที่เชื่อว่า การสื่อสารที่ดีต้องเน้นการสื่อสารสองทาง (Two-Way Communication) และพบปะกันซึ่งหน้า (Face-to-Face) บ่อยครั้งเป็นวิธีการสื่อสารที่ดีที่สุด อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นที่สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) ตรงที่ว่า การบริหารจัดการการสื่อสารที่เป็นทางการยังคงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่หลักในฐานะหน่วยบริหารเครือข่ายโดยรวม (Network Administrative Organization: NAO) โดยเฉพาะการใช้หนังสือราชการเพื่อประสานงาน เชื้อเชิญ เรียกประชุม การติดต่อสื่อสารกับภาคีสมาชิกในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล ส่วนความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) พบว่า การสื่อสารกับหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ยังให้ความสำคัญกับหนังสือราชการค่อนข้างมากซึ่งเป็นธรรมเนียมที่หลายหน่วยงานให้การยอมรับและถือปฏิบัติกันมา แม้เชื่อว่าการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ (เช่น ช่องทางออนไลน์) จะถูกมองว่ามีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้วก็ตาม

6.5.6 การกำกับ ติดตาม และประเมินผล

ผลการศึกษาพบว่า ภาคีเครือข่ายในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในระยะแรก มุ่งเน้นการทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายของโครงการเป็นหลัก ได้แก่ การพัฒนาหลักเกณฑ์เงื่อนไขงาน การพัฒนาระบบฐานข้อมูล การให้ความช่วยเหลือเด็กปฐมวัยและเด็กที่หลุดออกจากระบบการศึกษา และพัฒนามาตรฐานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มิได้เป็นเป้าหมายที่เกิดขึ้นจากการกำหนดร่วมกันของภาคีเครือข่ายในระดับพื้นที่โดยตรง อย่างไรก็ตาม เป้าหมายเหล่านี้เป็นที่รับรู้รับทราบและตกลงร่วมกันที่จะยอมรับของภาคีสมาชิก ส่วน

การออกแบบกลไกการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการขับเคลื่อนโครงการ นั้น เป็นลักษณะการผสมผสานระหว่างการทำงานในรูปแบบ Top-Down ควบคู่ไปกับ Bottom-up ระหว่างคณะกรรมการระดับจังหวัด คณะอนุกรรมการ และผู้ปฏิบัติงาน ในลักษณะสองทิศทาง ซึ่งเป็นกลไกที่เกิดขึ้นจากการออกแบบ โดยธรรมชาติ หัวใจสำคัญที่ทำให้การกำกับติดตามเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การกำหนดให้ประธานของคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนงานทุกชุด เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการระดับจังหวัด ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาช่องว่างของการสื่อสารที่เกิดขึ้นในช่วงแรก ข้อสังเกตสำคัญ คือ แม้ระบบติดตามและประเมินผลมิได้เป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์โครงการ แต่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติจากการทำงานร่วมกันในลักษณะซ้อนทับกับการปฏิบัติ และการติดตามและประเมินผลของโครงการให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการบรรลุเป้าหมายของผลผลิต (Output) เชิงจำนวนหรือตัวเลขเป็นหลัก เช่น จำนวนเด็กปฐมวัยที่ได้รับความช่วยเหลือ จำนวนเด็กหลุดออกจากระบบการศึกษาที่ได้รับความช่วยเหลือ และจำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน เป็นต้น นอกจากนี้ บทบาทสำคัญในการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ยังมาจากภาคีสนับสนุนทางวิชาการของหน่วยงานผู้ให้ทุน เช่น มหาวิทยาลัยมหิดล ในปี พ.ศ. 2563 มีการประเมินครอบคลุมหลายมิติ ได้แก่ กลไกจัดการ ระบบข้อมูลสารสนเทศ กลไกส่งต่อ จำนวนเด็ก/เยาวชนที่ได้รับการช่วยเหลือ จำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน ผลตอบแทนทางสังคม และความยั่งยืน เป็นต้น

6.6 มิติการเพิ่มขีดความสามารถของเครือข่าย

ผลการศึกษาพบว่า ช่วงที่ผ่านมามีภาคีเครือข่ายในพื้นที่ให้ความสำคัญกับมุมมองที่สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) มากที่สุด อาทิ การระดมทรัพยากรจากภายในพื้นที่จังหวัดโดยการจัดตั้งกองทุนคนดี 10 บาท เพื่อโอกาสคนสุราษฎร์ การแสวงหาแหล่งทุนจากภายนอกโดยการเข้าร่วมขับเคลื่อนงานกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาในระยะที่

3 ปี พ.ศ. 2565 การมอบหมายบทบาทของหน่วยงานต่างๆ ตามความเชี่ยวชาญ เฉพาะ เช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดรับผิดชอบด้านการจัดการข้อมูลสารสนเทศ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อระยะเวลาผ่านไปพบว่า แนวทางการยกระดับขีดความสามารถของภาคีเครือข่ายเป็นไปตามมุมมองของแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) มากขึ้นเป็นลำดับ เช่น มาตรการช่วยเหลือเด็กที่ไม่อยากเรียนหนังสือให้เข้ามาฝึกอาชีพ จัดหางานให้ทำ และส่งเสริมศักยภาพการเป็นผู้ประกอบการ การช่วยเหลือโดยตรงแก่เด็กนักเรียนยากจนพิเศษและเด็กด้อยโอกาสส่งเสริมและพัฒนาเยาวชนและประชากรวัยแรงงานนอกระบบ ผ่านการพัฒนากระบวนการศึกษาทางเลือก และการพัฒนาผลการเรียนเด็กกลุ่มเสี่ยงที่จะยุติการศึกษาระดับมัธยมปลายสายสามัญหรือสายอาชีพ เป็นต้น ประเด็นความท้าทายใหม่ๆ เหล่านี้ เมื่อประกอบเข้ากับการได้เข้าไปมีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับพื้นที่จังหวัดอื่นๆ อย่างต่อเนื่องช่วยทำให้ภาคีเครือข่ายมีชีวิตชีวา มองเห็นโอกาสและศักยภาพในพื้นที่ของตนเอง และปรับเปลี่ยนมุมมองการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ

7. สังเคราะห์การอภิบาลความร่วมมือเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ในภาพรวมจะเห็นได้ว่า ปรากฏการณ์การอภิบาลความร่วมมือเพื่อการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ ภายใต้แนวคิดการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (Area-based Education: ABE) ภายใต้บริบทของไทยนั้น ไม่สามารถนำแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งภายใต้กระบวนการอภิบาล (Governance) มาใช้ในการอธิบายทำความเข้าใจ หรือคาดการณ์ได้ในทุกประเด็น บางประเด็นอาจมีความสอดคล้องหรือแตกต่างกันมากกว่าหนึ่งแนวคิด ขณะเดียวกันปรากฏการณ์ในเชิงพื้นที่ยังมีความเป็นพลวัตอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ที่เกิด

ขึ้นช่วยยืนยันว่า ความตื่นตัวของพลเมืองในพื้นที่ต่างๆ ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ และหน่วยงานของรัฐมีแนวโน้มการทำงานเชื่อมโยงกับตัวแสดงนอกภาครัฐมากขึ้น รูปแบบการบริหารงานภาครัฐของไทยภายใต้มุมมองการปกครองโดยรัฐ (Government) ในอนาคตจะมีแนวโน้มค่อยๆ ลดลงเป็นลำดับ

คุณูปการของการศึกษาขั้นนี้ชี้ให้เห็นว่า แนวคิดการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (Area-based Education) ในเชิงอุดมคติที่พึงประสงค์นั้น สามารถทำความเข้าใจผ่านแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) กล่าวคือ แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (CG) มีความสำคัญอย่างมากในกระบวนการบูรณาการความร่วมมือในแนวนราบ (Horizontal Integration) โดยเฉพาะมิติการแสวงหาตัวแสดงที่ควรมีความครอบคลุมทุกกลุ่ม (Inclusion) บทบาทของผู้นำในการเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) มากกว่าการสั่งการหรือใช้อำนาจรัฐบีบบังคับ การทำงานบนเงื่อนไขของการแสดงหาฉันทามติ (Consensus) ความเชื่อว่าการสื่อสารที่ดีที่สุดคือการพบปะกัน (Face-to-Face) และการบริหารทรัพยากรบุคคลที่หน่วยงานแกนหลักมักเป็นผู้แบกรับภาระ ในขณะที่แนวคิดการจัดการปกครองเครือข่าย (NG) สามารถนำมาใช้อธิบายการออกแบบโครงสร้างที่เหมาะสม การระดมทรัพยากร การแบ่งบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงต่างๆ ตามความเชี่ยวชาญและความสามารถในการเข้าถึงผู้รับบริการ การบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศ และการกำกับดูแลภายใต้รูปแบบหน่วยบริหารเครือข่ายโดยรวม (Network Administrative Organization: NAO) ซึ่งปรากฏอยู่โดยทั่วไปในพื้นที่ต่างๆ ของไทย ส่วนแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (TG) พบว่า สามารถนำมาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่ผู้นำต้องคำนึงถึงผลลัพธ์จากการทำงานหลายระดับพร้อมกัน อธิบายการเกิด

ขึ้นของแบบแผนการทำงานภายในเครือข่าย ธรรมเนียมการออกแบบโครงสร้างเครือข่ายที่มักอ้างอิงวิธีปฏิบัติของราชการ การเลือกองค์ประกอบตัวแสดงที่มีศักยภาพและตั้งอยู่ในพื้นที่นั้นๆ เป็นหลัก การออกแบบกิจกรรมที่ต้องสอดคล้องกับบริบทและสภาพปัญหาในเชิงพื้นที่ การสื่อสารระหว่างตัวแสดงภายในเครือข่ายที่มักให้ความสำคัญความเป็นทางการซึ่งเป็นรูปแบบที่ตัวแสดงทุกภาคส่วนในพื้นที่ให้การยอมรับมากที่สุด เป็นต้น

8. ข้อค้นพบสำคัญที่ได้จากการศึกษา

8.1 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหน่วยงานผู้ให้ทุนที่มีมากกว่าภาคีเครือข่ายในพื้นที่ อาจส่งผลให้การขับเคลื่อนงานระยะแรกมีแนวโน้มที่การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ไม่เป็นไปตามบริบทและปัจจัยแวดล้อมของพื้นที่จริงได้โดยสมบูรณ์ แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปภาคีเครือข่ายมีประสบการณ์ทำงานในพื้นที่มากขึ้น ทำให้นโยบายและทิศทางการขับเคลื่อนงานสอดคล้องกับบริบทแวดล้อมและสถานการณ์เชิงพื้นที่ได้มากขึ้นเป็นลำดับ

8.2 ผู้นำและภาวะผู้นำเครือข่ายในการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ในบริบทของไทยนั้น อาจไม่มีรูปแบบตายตัวตามทฤษฎีหนึ่งๆ ทั้งในมิติจำนวนผู้นำ ระดับผู้นำ และคุณลักษณะหรือภาวะผู้นำ อย่างไรก็ตาม หากผู้นำที่มาจากภาคประชาสังคม (Civil Society) ควรมียุทธศาสตร์สำคัญ คือ ผู้นำต้องเป็นที่ยอมรับในความรู้ความสามารถจากตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง มีคุณลักษณะผู้นำบารมี (Charismatic Leadership) และมีสัมพันธภาพที่ดีกับตัวแสดงสำคัญในพื้นที่เป็นทุนเดิม จะเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการระดมการมีส่วนร่วมของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ให้เข้ามาขับเคลื่อนงานร่วมกันได้สะดวกและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8.3 หากเครือข่ายมีโครงสร้างสลับซับซ้อนมากขึ้น เช่น มีคณะกรรมการระดับบน (Core Team) และคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนงาน

หรือคณะทำงาน (Working Group) หลายชุด แนวทางหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ปัญหาช่องว่างด้านการสื่อสาร การรายงาน และกำกับติดตามได้ดีที่สุด คือ การกำหนดให้ประธานและผู้มีบทบาทสำคัญในคณะทำงานแต่ละชุด เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการระดับบนด้วย

8.4 แรงจูงใจของตัวแสดงภาครัฐที่เข้ามามีส่วนร่วมเป็นภาคีสมาชิกบางส่วน อาจไม่ได้ตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมบนพื้นฐานของความต้องการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการบูรณาการผลงาน แต่มาจากความรู้สึกกับผิดชอบ เสียสละ และคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ขณะเดียวกัน อาจมีแรงผลักดันจากความคาดหวัง (Expectation) ที่มาจากตัวแสดงอื่นๆ เข้ามามีอิทธิพลให้ตัดสินใจเข้าร่วม

8.5 การจัดตั้งกลไกเชิงภารกิจในลักษณะที่เป็นทางการ (Formal Mechanism) เป็นสิ่งที่ช่วยยืนยันว่าจะเพิ่มโอกาสประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนภารกิจนั้นๆ ได้มากกว่าการไม่จัดตั้งกลไกที่เป็นทางการหรืออาศัยการทำงานเชิงประสานแบบหลวมๆ ได้อย่างชัดเจนไม่ว่ากลไกเชิงภารกิจที่จัดตั้งขึ้นนั้นเป็นไปตามหลักความเชี่ยวชาญในงาน (Expertise) และ/หรือกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ (Target) ก็ตาม โดยเฉพาะการมอบหมายให้ตัวแสดงหลักที่มีอำนาจหน้าที่ มีฐานทรัพยากร มีบุคลากร และมีประสบการณ์ในงานนั้นๆ เป็นผู้รับผิดชอบ

9. ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาวิจัยนำมาสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติเชิงพื้นที่ ดังนี้

9.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

9.1.1 กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ในฐานะหน่วยงานผู้ให้ทุน ควรกำหนดเงื่อนไขและเป้าหมายโครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อ

ลดความเหลื่อมล้ำในลักษณะผสมผสานและคำนึงถึงความยืดหยุ่นหรือความอิสระของภาคีเครือข่ายมากยิ่งขึ้น โดยแบ่งเป้าหมายออกเป็น 2 ลักษณะ คือ หนึ่ง เป้าหมายที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป (General Goal) เช่น จำนวนหรือสัดส่วนของเด็กและเยาวชนที่ได้รับการช่วยเหลือ จำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน สามารถนำไปเป็นเงื่อนไขให้กับจังหวัดต่าง ๆ เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน และสอง เป้าหมายที่สอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่โดยแท้ (Real Area-based Goal) ที่มาจากการวิเคราะห์ข้อมูล การออกแบบ และตัดสินใจร่วมกันของภาคีเครือข่ายในเชิงพื้นที่เพื่อให้เกิดการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับปัญหาหรือสถานการณ์ในพื้นที่มากยิ่งขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการรวบรวมข้อมูลจากพื้นที่

9.1.2 กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ควรทำความเข้าใจและยกระดับความร่วมมือกับหน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ ร่วมให้การส่งเสริมและสนับสนุนอย่างเป็นระบบและบรรจุให้โครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นผลผลิตจากภาคีเครือข่ายในพื้นที่เข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการของหน่วยปฏิบัติที่ตั้งอยู่บนพื้นที่จังหวัด เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน (Coherence) เพื่อให้การขับเคลื่อนงานเกิดการบูรณาการอย่างแท้จริง

9.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

9.2.1 ภาคีเครือข่ายการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ควรยกระดับแผนการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์จังหวัด โดยใช้ประโยชน์จากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของ

เครือข่ายให้หน่วยงานราชการในจังหวัดต้องให้ความร่วมมือและนำแผนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ไปสู่การปฏิบัติให้สอดคล้องเต็มประสิทธิภาพ มีการดำเนินการโดยยึดถือหลักความรับผิดชอบ (Accountability) ร่วมกัน และสามารถนำผลงานของการเข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนงานเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติราชการทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล

9.2.2 ภาคิเครือข่ายการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ควรใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติ พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 ให้เกิดประโยชน์โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานีในกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เพื่อร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดในอนาคต จากนั้นนำวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ของจังหวัดมาใช้ในการออกแบบและวางแผนการบริหารจัดการการศึกษาเชิงพื้นที่ให้เกิดการสอดรับกัน เช่น การคาดการณ์อุปสงค์ความต้องการตำแหน่งงานในอนาคต มาออกแบบหลักสูตร รูปแบบการเรียนการสอน และยกระดับทุนมนุษย์ให้เกิดการสอดรับกับเชิงอุปทาน หรือจับคู่ (Matching) อย่างสมดุล

9.2.3 ภาคิเครือข่ายการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ควรเร่งพัฒนาระบบจัดการองค์ความรู้ในเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะการส่งเสริมบทเรียน ประสบการณ์ และสร้างผู้นำเครือข่ายรุ่นถัดไป เพื่อให้การขับเคลื่อนงานมีการส่งต่อและถ่ายทอดไปยังคนรุ่นใหม่ได้อย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง และเกิดความยั่งยืน

9.2.4 ภาคิเครือข่ายการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ควรทบทวนบทเรียนที่ได้จากการเรียนรู้นวัตกรรมในพื้นที่อื่นๆ ที่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น พื้นที่จังหวัดพิษณุโลกได้พัฒนานวัตกรรม One Stop Service ในการให้ความช่วยเหลือเด็กและเยาวชนอย่างมีประสิทธิภาพและ

รวดเร็ว จังหวัดระยองมีการยกระดับระบบจัดการองค์ความรู้และการวิจัยใน
เชิงพื้นที่โดยจัดตั้งสถาบันการเรียนรู้ของคนทุกช่วงวัย (LILA) เป็นต้น

9.2.5 ภาครัฐเครือข่ายการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี
ควรยกระดับองค์ความรู้ร่วมมือการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี
ให้เป็นหน่วยงานที่มีสถานะที่เป็นทางการหรือเป็นนิติบุคคล เพื่อให้เกิดความ
คล่องตัวและดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในฐานะศูนย์กลาง
ด้านการศึกษาของจังหวัดในด้านข้อมูลสารสนเทศ การศึกษาและวิจัย วางแผน
ยุทธศาสตร์การศึกษาเชิงพื้นที่ในอนาคต ประสานกับหน่วยงานภายในและ
ภายนอก และเป็นพื้นที่รับฟังความคิดเห็นภาคส่วนต่างๆ

บรรณานุกรม

หนังสือ

โกลด์สมิท, สตีเฟน และ เอกเกอร์, วิลเลียม ดี, *การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย: มติใหม่การบริหารงานภาครัฐ*, แปลโดย จักร ดิงศรัทิตย์ และกฤษฎา ปราโมชนธนา, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด).

Bevir, M., *Key Concepts in Governance*, (London: SAGE Publications Ltd).

Chhotray, V. and Stoker, S., *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*, (Great British: Palgrave Macmillan).

Goss, S., *Making Local Governance Work: Network, Relationship and the Management of Change*, (New York: Palgrave, 2011).

บทความ

พินสุดา สิริรังสรรค์, “การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา,” *วารสารสุทธิปริทัศน์*, ปีที่ 33, ฉบับที่ 106 (เมษายน-มิถุนายน 2562), 1-16.

Agbodzakey, J. K., “Leadership in Collaborative Governance: The Case of HIV/AIDS Health Services Planning Council in South Florida,” *International Journal of Public Administration*, Vol. 44, 2021-Issue 13, 1051-1064.

Albrechts, L., “Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects,” *Journal of European Planning Studies*, Vol. 14, No. 10 (2006), 1487-1550.

- Ansell, C. and Gash, A., "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 4 (2008), 543-571.
- Batti. R. C., "Challenges Facing Local NGOs in Resource Mobilization," *Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol. 2, No. 3 (2014), 57-64.
- Brass, D. J., Galaskiewicz, J., Greve, H. R. and Tsai, W., "Taking Stock of Networks and Organizations: A Multilevel Perspective," *Academy of Management Journal*, Vol. 47, No. 6 (2004), 795-817.
- Chris, H., "Theorizing Collaboration Practice. Public Management Review," Vol. 5, No. 3 (2003), 401-423.
- Emerson, K., Nabatchi, T., Balogh, S., "An Integrative Framework for Collaborative Governance," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, Issue 1, (January 2012), 1-29.
- Imperial, M. T. et al., "Understanding Leadership in a World of Shared Problems: Advancing Network Governance in Large Landscape Conservation, *Frontiers in Ecology and the Environment*," Vol. 14, No. 3 (2016), 126-134.
- Klijn, E.H., Koppenjan, J., and Termeer, C. J. A. M., "Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks," *Journal of Public administration*, Vol. 73, No. 3 (2007), 437-454.

- Klijn, E.H., Koppenjan, J., and Termeer, C.J.A.M., "Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks," *Journal of Public administration*, Vol. 73, No. 3 (1995), 437-454.
- Larrea J., Aranguren, M. J. and Valdaliso, J. M., "Exploring the Role of Leadership in Territorial Strategies for Competitiveness," *Competitiveness Review*, Vol. 27, Issue 4 (2017), 390-409.
- Provan, K. G. and Kenis, P., "Modes of Network Governance and Implications for Network Management and Effectiveness," *Prepared for presented at the Public Management Research Association meeting*, September 29 to October 1, 2005, at the University of Southern California, Los Angeles, California.
- Provan, K. G., "Embeddedness, Interdependence, and Opportunism in Organizational Supplier-Buyer Networks," *Journal of Management*, Vol. 19, No. 4 (1993), 841-856.
- Provan, K.G. and Patrick, K., "Modes of Network Governance and Implications for Network Management and Effectiveness," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, Issue 2 (2008), 229-252.
- Stead, D., "The Rise of Territorial Governance in European Policy," *Journal of European Planning Studies*, Vol. 22, Issue 7 (2014), 1368-1383.

งานวิจัย

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, รายงานโครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย เรื่อง การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่น, (ชุดหนังสือการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย).

อริศรา เล็กสรรเสริญ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการการประเมินผล โครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ปีงบประมาณ 2563, (คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2563).

Böhme, K., Zillmer, S., Toptsidou, M. and Holstein, F., *Territorial Governance and Cohesion Policy*, Directorate-General for Internal Policies Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, (Luxembourg: European Parliament 2020).

Nadin, V., Smas, L., Schmitt, P. and Cotla, G., *COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*, Applied Research 2016-18, ESPON, European Union.

Szuppinger, P. and Kállay, T., *Multi-Stakeholder Governance Mode Final Version*, (Vienna: European Union Development Fund, European Union 2018).