

เครือข่ายความร่วมมือในการบริหาร โครงการสัญญาณห่วงใยเพื่อผู้สูงอายุ ของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี

Collaboration Networking in Administration on Help Telephone Project for the Elderly People of Sriracha Municipality, Chonburi Province

ปิยากร หวังมหาพร*

บทคัดย่อ

ชลบุรีเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกของไทย มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นตามลำดับสถิติจำนวนผู้สูงอายุจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2554 พบว่า เทศบาลเมืองศรีราชาซึ่งเป็นเทศบาลหนึ่งในจังหวัดชลบุรีมีจำนวนผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 10.46 ของประชากรในเขตเทศบาลเมืองทั้งหมด เทศบาลเมืองศรีราชาเป็นเทศบาลที่ให้ความสำคัญกับการจัดบริการสาธารณะให้กับผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง โดยได้ริเริ่มโครงการสำคัญโครงการหนึ่งเป็นแห่งแรกของประเทศไทย คือ “โครงการสัญญาณห่วงใย” การวิจัยเรื่อง เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาณห่วงใยเพื่อผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยากร หวังมหาพร อาจารย์ประจำหลักสูตรปริญญา
ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตระยอง

1. ศึกษากระบวนการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่งไย
2. ศึกษาปัญหาอุปสรรคของการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่งไย งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์

ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการบริหารเครือข่ายโครงการสัญญาณห่งไย ประกอบด้วย 1. มิติด้านการปกครอง 2. มิติด้านการบริหาร 3. มิติด้านความเป็นอิสระ 4. มิติด้านการแบ่งปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน 5. มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โครงการสัญญาณห่งไยแบ่งประเภทกลุ่มเป้าหมายในโครงการออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. ผู้สูงอายุเจ็บป่วยอยู่บ้านลำปาง
2. ผู้สูงอายุเจ็บป่วยมีผู้ดูแล
3. ผู้สูงอายุแข็งแรงดีอยู่ลำปาง

นอกจากนั้นโครงการยังครอบคลุมการติดตั้ง ณ จุดแจ้งเหตุ ปัจจุบันเทศบาลสามารถบริการผู้สูงอายุได้จำนวนทั้งสิ้น 118 คน จุดแจ้งเหตุจำนวน 16 แห่ง รวมทั้งสิ้น 134 คน/แห่ง เครือข่ายความร่วมมือในโครงการสัญญาณห่งไย ใช้โทรศัพท์ในการแจ้งเหตุ โทรศัพท์จะมีปุ่มอยู่ 3 ปุ่ม ได้แก่ สีน้ำเงิน การขอความช่วยเหลือสุขภาพ สีแดง แจ้งเหตุเพลิงไหม้ และสีเขียว เหตุด่วนเหตุร้าย การแจ้งเหตุแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ แจ้งเหตุเจ็บป่วยจำนวน 161 ครั้ง (ร้อยละ 37.89) แจ้งเหตุอัคคีภัยจำนวน 123 ครั้ง (ร้อยละ 28.94) และแจ้งเหตุร้าย เช่น ทะเลาะวิวาท โจรกรรม จำนวน 141 ครั้ง (ร้อยละ 33.17) รวมทั้งสิ้น 425 ครั้ง (ร้อยละ 100) ปัญหาอุปสรรคที่พบ ได้แก่ ปัญหาขาดการประสานงานอย่างเป็นทางการ ส่วนใหญ่จะเป็นการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ ปัญหาด้านเทคนิค มาตรฐานของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการมีไม่เพียงพอ ขาดอุปกรณ์ที่ทันสมัย การประสานงานระหว่างเครือข่ายด้วยกันยังขาดประสิทธิภาพ เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาณห่งไยผู้เกี่ยวข้องจึงมีความเป็นอิสระและเข้ามาทำความร่วมมือกัน เพราะต่างมีประโยชน์ส่วนตนและผลานผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวมได้ดี การแลกเปลี่ยน/การปันข้อมูลต่างๆ จึงยังไม่เต็มที่หน่วยงานต่างๆ ที่ร่วมมือกันนั้นมีความร่วมมือในการทำงานมาก่อนหน้าที่จะมีโครงการสัญญาณสลายไยจึงมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันสูง สำหรับ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยมีดังนี้ 1. การพัฒนาระบบโทรศัพท์เพื่อแก้ปัญหาเรื่องถ่านหมด และควรเพิ่มข้อมูลการทำงานของสมาชิกในเครือข่ายเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผล 2. ควรมีการประเมินผลการทำงานในระหว่างการปฏิบัติงานรวมทั้งควรมีการประเมินผลเมื่อครบปีของการทำงาน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงการทำงาน 3. ควรพิจารณาเรื่องจำนวนเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการให้เพียงพอและควรอบรมเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองศรีราชาอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รับแจ้งเหตุเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องระบบสัญญาณ เรื่องการช่วยชีวิตผู้สูงอายุ 4. ควรมีการจัดหาอุปกรณ์ที่เพียงพอ ทันสมัยต่อการใช้งาน เช่น รถพยาบาลที่มีเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์สำหรับช่วยชีวิต 5. ควรกำหนดให้มีการประชุมระหว่างสมาชิกเครือข่ายที่แน่นอนเพื่อทราบปัญหาอุปสรรคในการทำงาน ความล่าช้าในการทำงานและกำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมร่วมกัน

Abstract

Chonburi province is a province in the Eastern part of Thailand where the number of elderly of Chonburi is increasing. The statistics from the Department of Provincial Administration, Ministry of the Interior in the year of 2011, Sriracha Municipality has 10.46 percent of the elderly population of all people. Sriracha Municipality is a municipality with a focus on public services for the elderly continuedly. By initiating a major program was the first of Thailand is "Help Telephone Project for the Elderly People." The research, named, "Collaboration Networking in Administration on Help Telephone Project for the Elderly People of Sriracha Municipality, Chonburi Province" aims 1. to study the project network management process and 2. to study the problems of the project network managing. This research was a qualitative research including study documentation and interviews.

The results showed that the project management process consisted of 1. the governance dimension with a memorandum of agreement between the partnership 2. the management dimension 3. the freedom dimension 4. the exclusion for the mutual benefit dimension and 5. the exchange and the creation of the trust dimension. The target groups were categorized into three groups which were: 1. the elderly sick at home alone 2. the elderly sick with caretaker 3. healthy elderly at home alone. The project also included the installation at the emergency points. Now, the municipality could serve 118 of the elderly, 16 emergency points. The total number was 134 points. The help telephone had three buttons. A blue one was healthy help. A red one was fire emergency and a green one was general emergency. Currently notifications were divided into three categories: emergency medical 161 times (37.89 percent), fire 123 times (28.94 percent) and catastrophic such as controversy as identity theft 141 times (33.17 percent). The total notifications were 425 times (100 percent). The problems encountered the lack of official coordination because most would work unofficially, technical issues, standards of staff, officers in charge of the project were not enough, lack of modern equipment. Coordination between network performance were still lacking. The stakeholders had the freedom and I had come together and merge their personal interests with the interests of the public goods. Exchange or allocation information was not efficiency. The organizations had participated in the work prior to the project were very high mutual trust. Suggestions for research were: 1. to develop a telephone system to solve the battery problem and to add information to members of the network to be used in the monitoring and evaluation. 2. should be evaluated during the operation

and should be evaluated at the end of the year to improve performance. 3. should consider the number of officers in charge of the project and provide adequate training to staff on a regular basis. In particular, the authorities had been notified to the understanding of the signaling system and the rescue of the elderly. 4. should be provided with adequate equipment such as ambulances and medical rescue and finally 5. should be a meeting between members of the network to solve the work obstacles, the delay in the operation and defined performance optimized together.

บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จำนวนผู้สูงอายุของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2538-2553 เพิ่มขึ้นมา โดยตลอด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้สรุปสถิติจำนวนผู้สูงอายุไว้ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2538 ประเทศไทย มีจำนวนผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 4,816,000 คนหรือร้อยละ 8.11 ของประชากรทั้งหมด (59,401,000 คน) ปี พ.ศ. 2543 จำนวนผู้สูงอายุคิดเป็น 5,733,000 คน หรือร้อยละ 9.19 ของประชากรทั้งหมด (62,405,000 คน) ในปี พ.ศ. 2548 จำนวนผู้สูงอายุมีจำนวน 6,617,000 คน หรือร้อยละ 10.17 ของประชากรทั้งหมด (65,034,000 คน) และปี พ.ศ. 2553 ผู้สูงอายุจำนวน 7,639,000 คน หรือร้อยละ 11.36 ของประชากรทั้งหมด (67,230,000 คน) สำหรับผู้สูงอายุในภาคตะวันออก ประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว และนครนายก มีผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2538 จำนวน 326,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 8.68 ของประชากร (3,757,000 คน) ปี พ.ศ. 2543 จำนวน 396,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 9.93 ของจำนวน ประชากร (3,987,000 คน) ปี พ.ศ. 2548 จำนวน 465,000 คน หรือร้อยละ 11.08 ของจำนวนประชากร (4,196,000 คน) และปี พ.ศ. 2533 จำนวน 536,000 คน หรือร้อยละ 12.23 ของจำนวนประชากร (4,382,000 คน)

จังหวัดชลบุรีซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออก แบ่งการปกครองออกเป็น 11 อำเภอ 92 ตำบล 687 หมู่บ้าน ประกอบด้วยอำเภอเมืองชลบุรี อำเภอบ้านบึง อำเภอบางละมุง อำเภอพานทอง อำเภอพนัสนิคม อำเภอศรีราชา อำเภอสัตหีบ อำเภอหนองใหญ่ อำเภอบ่อทอง อำเภอเกาะสีชัง อำเภอเกาะจันทร์ การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 10 แห่ง เทศบาลตำบล 33 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 53 แห่ง และเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี มีจำนวนผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2533 จำนวน 63,359 คน คิดเป็นร้อยละ 7.44 ของประชากรทั้งหมด (851,181 คน) ปี พ.ศ. 2540 จำนวน 83,283 คน หรือร้อยละ 8.66 ของประชากรทั้งหมด (961,957 คน) ปี พ.ศ. 2541 จำนวน 86,570 คน คิดเป็นร้อยละ 8.91 ของประชากรทั้งหมด (972,085 คน) ปี พ.ศ. 2542 จำนวน 90,522 หรือร้อยละ 9.91 ของจำนวนประชากรทั้งหมด (958,181 คน) สำหรับเทศบาลเมืองศรีราชาอันเป็นเทศบาลในจังหวัดชลบุรี ในปี พ.ศ. 2554 มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 20,949 คน โดยมีผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมืองศรีราชารวม 2,191 คน เทศบาลเมืองศรีราชาเป็นเทศบาลที่ให้ความสำคัญกับการจัดบริการสาธารณะให้กับผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง โครงการเพื่อผู้สูงอายุสำคัญๆ ที่ผ่านมาที่เทศบาลเมืองศรีราชาเริ่ม นอกเหนือจากโครงการเบี้ยยังชีพที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ได้แก่ โครงการสูงวัยใส่ใจสุขภาพ โครงการบัตรพลเมืองอาวุโส และในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 เทศบาลเมืองศรีราชาได้ริเริ่มโครงการสำคัญอีกโครงการหนึ่งและเป็นแห่งแรกของประเทศไทย คือ “โครงการสัญญาณห่วงใย” โครงการดังกล่าวเป็นการบริหารจัดการในลักษณะเครือข่าย เนื่องจากเทศบาลไม่สามารถทำได้โดยลำพังเพียงองค์การเดียว ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาว่าเครือข่ายการบริหารจัดการโครงการสัญญาณห่วงใยมีกระบวนการบริหารอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคในการบริหารหรือไม่ อย่างไร โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้ 1. ศึกษากระบวนการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใย 2. ศึกษาปัญหาอุปสรรคของการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใย

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษากระบวนการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาอนุญาตห่วงใย ประกอบด้วย 1. มิติด้านการปกครอง ประกอบด้วย การตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับกฎระเบียบ การทำความเข้าใจร่วมกัน 2. มิติด้านการบริหาร ผู้เกี่ยวข้องในเครือข่ายมีหลากหลายและมีบทบาทแตกต่างกัน เช่น ส่งเสริมสนับสนุน อำนวยความสะดวก สนับสนุนการเงิน โดยแต่ละคนมาร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน จำนวนและประเภทผู้สูงอายุในโครงการสัญญาอนุญาตห่วงใย หลักการทำงานระบบสัญญาอนุญาตห่วงใย ประเภทข้อมูลการแจ้งเหตุ ปัญหาอุปสรรคของการบริหารเครือข่าย 3. มิติด้านความเป็นอิสระ ได้แก่ การผานผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม 4. มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากการพึ่งพาซึ่งกันและกัน 5. มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน หรือการสร้างแนวปฏิบัติร่วมกัน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคของการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาอนุญาตห่วงใย

ขอบเขตด้านพื้นที่ การวิจัยครั้งนี้ครอบคลุมพื้นที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี

ขอบเขตด้านเวลา การวิจัยครั้งนี้เริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม - พฤศจิกายน พ.ศ. 2555

การวิจัยเรื่อง “เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาอนุญาตห่วงใยเพื่อผู้สูงอายุ ของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี” มีแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดเรื่องเครือข่าย แนวคิดเรื่องความร่วมมือ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แนวคิดเรื่องเครือข่าย จากแนวคิดเรื่อง One Best Way ของ Frederick W.Taylor นำไปสู่การบริหารแบบระบบราชการในการแก้ไขปัญหาเป็นประจำ เพื่อจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน เช่น หากประชาชนมีปัญหาเรื่องอาชญากรรม รัฐบาลก็จะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหา นอกจาก Frederick W.Taylor แล้ว นักวิชาการอีกท่านที่ให้

ความสำคัญกับเรื่องระบบราชการคือ Max Weber ศึกษาองค์การแบบระบบราชการ ที่มีลำดับขั้นการบังคับบัญชา การมอบหมายงาน โครงสร้างที่เป็นทางการ การสื่อสารจากบนลงล่าง องค์กรในลักษณะนี้รัฐที่มีการปกครองแบบผูกขาดจะใช้เพื่อการจัดบริการสาธารณะโดยเชื่อว่าการจัดองค์การในลักษณะดังกล่าวมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามรัฐที่มีการปกครองแบบผูกขาดมีลักษณะที่ตรงข้ามกับรัฐที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ดังเช่น สหรัฐอเมริกา ค่านิยมเรื่องประชาธิปไตย เช่น ความเสมอภาค การมีส่วนร่วม เป็นค่านิยมที่ตรงข้ามกับค่านิยมแบบระบบราชการ เช่น ความเป็นทางการ ลำดับขั้นการบังคับบัญชา การจ้างงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน ด้วยการปะทะกันระหว่างค่านิยมทั้งสองแนวทางนี้รัฐประศาสนศาสตร์จึงแสวงหาการจัดการที่เป็นทางเลือก หรือที่เรียกว่า เครือข่ายหรือความร่วมมือระหว่างภาคส่วน (Networked or Intersectoral Collaboration) ซึ่งเป็นการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประชาชน ส่วนราชการเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในที่สุดจึงนำไปสู่การพัฒนา ทฤษฎีเครือข่ายหรือทฤษฎีระหว่างองค์การหรือระหว่างภาคส่วน (Network Theory/ Interorganizational or Intersectoral Theory) อันหมายถึง การรวมตัวขององค์การที่มีการประสานงานด้วยสัญญามากกว่าลำดับขั้นอย่างเป็นทางการ ในทศวรรษ 1960 และ 1970 บริการสาธารณะที่รัฐบาลสหพันธรัฐเป็นผู้ดำเนินการเริ่มถ่ายไปยังรัฐบาลท้องถิ่น และชุมชน เพื่อพัฒนาบริการสาธารณะและลดต้นทุน องค์กรที่มีการรวมตัวเป็นเครือข่ายจะมีการกระจายอำนาจและลดการควบคุมจากส่วนกลาง โครงสร้างแบบเครือข่ายมีลักษณะที่แตกต่างไปจากระบบราชการ เนื่องจากเครือข่ายเป็นการรวมตัวของภาคส่วนต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาสังคม

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “เครือข่าย” (Networks) ผู้วิจัยได้รวบรวมความหมายของคำว่า “เครือข่าย” เช่น Catherine Alter and Jerald Hage¹ ให้ความหมายของเครือข่ายไว้ว่า เครือข่ายเป็นรูปแบบทางสังคมที่เปิดโอกาสให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การ เพื่อการแลกเปลี่ยน การสร้างความ

¹ Alter Catherine and Hage Jerald. *Organizations Working Together*. 1993. p. 15.

เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและการร่วมกันทำงาน เครือข่ายประกอบด้วยองค์การจำนวนหนึ่งซึ่งมีอาณาเขตแน่นอนหรือไม่ก็ได้ องค์การเหล่านี้มีฐานะเท่าเทียมกัน เช่นเดียวกับ Paul Starkey² ได้ให้ความหมายไว้ว่า เครือข่ายโดยเน้นที่การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความสมัครใจของสมาชิกตลอดจนอิสระของสมาชิกในเครือข่ายในการทำงานของตน³ สอดคล้องกับแนวคิดของ Robert Agranoff and Michale McGuire⁴ กล่าวว่าการทำงานแบบเครือข่ายหมายถึง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวนหลายแห่ง หรือที่ Laurence J. O'Toole and Kennet J. Meier⁵ กล่าวว่า หน่วยงานที่เข้ามาเป็นเครือข่าย หมายถึง หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน สถาบันวิชาชีพ องค์การไม่แสวงหากำไร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ โดยลำพัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Laurence J. O'Toole and Kennet J. Meier⁶ เน้นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์การต่างๆ ไม่ได้เกิดขึ้นในลักษณะของการบังคับหรือการสั่งการตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา นักวิชาการที่กล่าวถึงเรื่องการไหลเวียนของสารสนเทศในเครือข่ายไว้ที่สำคัญคือ Stephen Goldsmith and William D. Eggers⁷ โดยให้ความสำคัญกับเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากโครงการที่ริเริ่มโดยหน่วยงานภาครัฐเพื่อตอบสนองความต้องการสาธารณะ มีการมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบให้แก่ละหุ่่นส่วน

² Paul Strakey. *Network for Development*. 1997. p. 15.

³ Paul Starkey. *ibid.*; Joanna Smith and Priscilla Wohlstetter. "Understanding the Different Faces of Partnering: A Typology of Public-Private Partnerships School". *Leadership and Management*. 26.3 (2006): 249-298.

⁴ Robert Agranoff and Michael McGuire. "Big Questions in Public Network Management Research". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11.3 (2001): 295-326.

⁵ Laurence J. O'Toole and Kenneth J. Meier. "Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks". *Public Administration Review*. 64.6 (2004): 681-693.

⁶ *ibid.*

⁷ Stephen Goldsmith and William D. Eggers. *Governing by Networks: The New Shape of the Public Sector*. 2004. p. 24.

การงาน และได้กำหนดโครงสร้างการไหลของสารสนเทศไว้ หรือที่ Paul Starkey กล่าวว่า เครือข่ายถือว่าเป็นการติดต่อสื่อสาร ตลอดจนเป็นการกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยมีการนำเอาสื่อกลางต่างๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ผู้เล่นต่างๆ ที่ได้เข้ามาร่วมมือกันภายในเครือข่าย อาจจะอยู่ในระดับเดียวกัน หรืออยู่ต่างระดับกันก็ได้⁸

สำหรับรูปแบบเครือข่าย Paul Starkey กล่าวว่า รูปแบบของเครือข่ายแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ 1. เครือข่ายแบบรวมศูนย์และไม่มี การแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรกลาง เครือข่ายลักษณะนี้ได้มีการกำหนดให้มีองค์กรหลักเพียงองค์การเดียวอยู่ตรงศูนย์กลาง (Central Secretariat) ซึ่งมีบทบาทในการควบคุม ป้อนข้อมูล ตลอดจนกระจายบริการต่างๆ ให้แก่ องค์การหรือปัจเจกบุคคลอื่นๆ ที่อยู่รายล้อม ขณะเดียวกันองค์การหรือปัจเจกบุคคลเหล่านั้นจะไม่มีโอกาสดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์การที่อยู่ ณ จุดศูนย์กลางได้เลย เครือข่ายในลักษณะนี้จะไม่ก่อให้เกิดความ สัมพันธ์ใดๆ ขึ้นระหว่างองค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมด้วยตนเอง ข้อดีของการสร้างเครือข่ายความร่วมมือรูปแบบนี้ ได้แก่ ก่อให้เกิดเอกภาพใน การดำเนินการ ขณะที่ข้อเสียของเครือข่ายรูปแบบนี้ ได้แก่ ขาดการให้ข้อมูลย้อนกลับแก่องค์การกลาง ขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันระหว่าง องค์การและปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อม 2. เครือข่ายแบบรวมศูนย์แต่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์การกลาง เครือข่ายชนิดนี้ยังมีการรวมศูนย์ไว้ที่ องค์การกลางซึ่งมีบทบาทหลักในการป้อนข้อมูลตลอดจนสนับสนุนปัจจัยต่างๆ ให้แก่องค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อม สิ่งที่ต่างออกไปจากเครือข่าย ลักษณะแรก คือ องค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมมีโอกาสตอบสนอง กลับสู่องค์การกลาง อย่างไรก็ตามเครือข่ายในลักษณะนี้ยังมีข้อจำกัด คือ องค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมไม่ได้สร้างความร่วมมือด้วยตนเอง แต่กลับมีบทบาทจำกัดอยู่เฉพาะการรับและส่งข้อมูลกลับไปสู่องค์การกลาง เพียงอย่างเดียว ผลดีแก่การปฏิบัติงาน เกิดเอกภาพในการควบคุม และ

⁸ Paul Strakey, *loc.cit.* pp. 14-16.

การอำนวยความสะดวกเช่นเดียวกับเครือข่ายชนิดแรก เพิ่มการรับรู้ข้อมูลให้แก่ องค์การกลางมากขึ้น ข้อเสียของเครือข่ายรูปแบบนี้ คือ อาจก่อให้เกิดความ ล่าช้าตามมาได้ เนื่องจากต้องมีการส่งข้อมูลย้อนกลับไปที่องค์การกลาง

3. เครือข่ายแบบรวมศูนย์แต่ขณะเดียวกันก็สร้างเครือข่ายระหว่างกันเอง การสร้างเครือข่ายเป็นไปในลักษณะบูรณาการมากขึ้น มีองค์การกลางที่ยังคง เล่นบทบาทเป็นตัวป้อนและรับข้อมูลจากองค์การหรือปัจเจกบุคคลที่มีอยู่ รายล้อม แต่ประเด็นที่แตกต่างออกไปอย่างเห็นได้ชัด คือ องค์การหรือ ปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมสามารถติดต่อซึ่งกันและกันได้โดยอิสระ นอกจากนี้องค์การกลางยังได้รับบทบาทให้เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Faciliator) ให้แก่ การเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างองค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมด้วย ข้อดีของเครือข่ายการสร้างความร่วมมือมีรูปแบบนี้ ได้แก่ มีผู้คอยอำนวยความสะดวก ทำงาน และป้อนข้อมูลให้แก่องค์การและปัจเจกบุคคลต่างๆ ซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้อง ในเครือข่ายการสร้างความร่วมมือ องค์การและปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อม สามารถดำเนินการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันได้โดยไม่ต้องผ่านองค์การกลาง แต่เพียงอย่างเดียว

4. เครือข่ายสมบูรณิแบบตามหลักทฤษฎี องค์การหรือ ปัจเจกบุคคลทั้งหมดที่เข้ามาร่วมมือกันสามารถเชื่อมความสัมพันธ์ซึ่งกันและ กันได้อย่างเสรี โดยปราศจากองค์การกลางที่จะต้องเข้ามารับบทบาทในการ ป้อนและรับข้อมูลจากองค์การหรือปัจเจกบุคคลดังกล่าว ตลอดจนสนับสนุนให้ เกิดความร่วมมือซึ่งกันและกัน เครือข่ายในลักษณะนี้อาจจะไม่สามารถเกิดขึ้น ได้ถึงแม้ว่าตามหลักทฤษฎีถือว่า เครือข่ายที่ปล่อยให้องค์การหรือปัจเจกบุคคล ทั้งหมดสามารถเชื่อมสัมพันธ์กันอย่างอิสระ

5. เครือข่ายแบบกระจายอำนาจ เครือข่ายรูปแบบนี้ได้ส่งเสริมให้เกิดการติดต่อสื่อสาร ตลอดจนการสร้าง ความสัมพันธ์อย่างอิสระร่วมกันระหว่างองค์การหรือปัจเจกบุคคลหลักๆ กล่าวคือ ได้มีการตั้งเครือข่ายที่ปราศจากบทบาทขององค์การกลางโดยสิ่งที่เพิ่มเติม เข้ามาและทำให้เครือข่ายชนิดนี้มีคุณลักษณะพิเศษกว่า คือ องค์การหรือ ปัจเจกบุคคลหลักๆ ต่างมีเครือข่ายย่อยของตนเองอยู่ด้วย โดยบทบาทของ เครือข่ายย่อยดังกล่าว คือ รับผิดชอบในการป้อนทรัพยากรต่างๆ ที่สามารถ เอื้ออำนวยให้การสร้างเครือข่ายหลักสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เครือข่าย ในลักษณะนี้ถือว่าเป็นเครือข่ายระดับชาติที่มีความกระตือรือร้นอย่างสูง

ในขณะที่ Robert Agranoff จำแนกเครือข่ายออกเป็น 4 รูปแบบ⁹ โดยพิจารณาตามรูปแบบของกิจกรรมที่ดำเนินการภายในเครือข่าย ดังนี้ 1. เครือข่ายข้อมูล (Information Networks) เป็นเครือข่ายที่พันธมิตรต่างๆ ได้เข้ามาร่วมมือกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล นโยบาย โครงการต่างๆ รวมทั้งเทคโนโลยี แนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน ขณะที่การแลกเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติงานอื่นๆ ยังคงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละองค์การ 2. เครือข่ายการพัฒนา (Developmental Networks) เป็นเครือข่ายที่เปิดโอกาสให้พันธมิตร สามารถดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนเทคนิคการทำงานไปพร้อมๆ กับการส่งเสริมการฝึกทักษะ และให้การศึกษาแก่สมาชิกขององค์กรนั้นๆ เพื่อยกระดับศักยภาพในการปฏิบัติงาน รวมทั้งความสามารถในการนำวิธีแก้ไขปัญหามาปฏิบัติได้ 3. เครือข่ายขยายโอกาสในการทำงาน (Outreach Networks) เป็นเครือข่ายที่ได้นำเอาวิธีการของเครือข่ายการพัฒนา (Developmental Networks) มาประยุกต์ใช้ ตลอดจนมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ร่วมกันกับองค์กรอื่นๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความชัดเจนแก่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรต่างๆ ระหว่างกัน นอกจากนี้เครือข่ายดังกล่าวยังมีลักษณะที่สำคัญอื่นๆ อีก กล่าวคือ องค์การแต่ละองค์การที่เข้ามาร่วมมือกันยังคงต้องรับผิดชอบกระบวนการตัดสินใจ และการปฏิบัติงานตามวิถีทางของตนเอง แม้ว่าจะมีความพยายามสร้างเครือข่ายให้เกิดขึ้นก็ตาม 4. เครือข่ายการทำงาน (Action Networks) เป็นเครือข่ายที่ส่งเสริมให้พันธมิตร หันมาร่วมมือกันเพื่อปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงานระหว่างองค์การ (Interagency Adjustments) ตลอดจนยอมรับการสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการ แล้วตกลงหาแนวทางการปฏิบัติ และการกระจายบริการร่วมกัน นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งศักยภาพด้านเทคโนโลยีซึ่งกันและกัน

แนวคิดเรื่องความร่วมมือ เครือข่ายจะเกิดขึ้นได้ องค์กรต่างๆ ต้องร่วมมือกันเพื่อให้บริการสาธารณะประสบความสำเร็จ ดิกชันนารีออนไลน์ Merriam-Webster¹⁰ นิยามคำว่า Collaboration ว่า หมายถึง “to work jointly

⁹ Robert Agranoff. “Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers”. *Public Administrative Review*. 66.6 (2006): 56-65.

¹⁰ Merriam-Webster. *Collaboration*. Web. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/collaborate>. 2011.

with others or together especially in an intellectual endeavor” or “to cooperate with an agency or instrumentality with which one is not immediately connected.” หรือหมายความว่า “การทำงานร่วมกับผู้อื่น โดยเฉพาะการร่วมกันคิด” หรือ “ความร่วมมือกับองค์การหรือการใช้เป็นเครื่องมือในการเชื่อมต่อกัน” คำว่า Collaboration มาจากภาษาละติน collaborates แปลว่า การทำงานร่วมกัน (to labor together) นักวิชาการที่ให้ความหมายคำว่า “ความร่วมมือ” ไว้ ได้แก่ Chester Barnard ถือเป็นนักบริหารรัฐกิจคนแรกๆ ที่พูดถึงประเด็นเรื่องความร่วมมือ ในฐานะของนักปฏิบัติที่มีประสบการณ์และผ่านงานการบริหารในภาคเอกชนและรัฐบาลมากมาย โดย Chester Barnard เขียนหนังสือชื่อ “The Function of The Executive” Chester Barnard นิยาม “องค์การ” ว่าหมายถึง ระบบของกิจกรรมที่มีการทำงานที่ประสานกันหรือเป็นการทำงานของคนมากกว่าสองคนขึ้นไป องค์การเกิดขึ้นมาจากความจำเป็นของคนที่จะร่วมมือกันทำงานบางอย่างให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งงานดังกล่าวนั้น คนๆ เดียวเองทำไม่ได้ เพราะมีข้อจำกัดต่างๆ ทางกายภาพ ซึ่งวิทยา เป็นกรนำเอาคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาร่วมมือกันทำงานไม่ใช่เรื่องง่าย จำเป็นต้องมีการจัด “ระบบความร่วมมือกัน” (Cooperative System) ขึ้นมา องค์การจะดำรงอยู่ได้ต่อเมื่อคนที่มาร่วมกันทำงานได้สำเร็จ คือ บรรลุเป้าหมายขององค์การ และสามารถสนองความต้องการของปัจเจกบุคคลด้วย โดยจัดระบบการกระจายผลประโยชน์ตอบแทนต่อสมาชิกที่เหมาะสม สมาชิกทุกคนจะมีความกระตือรือร้นตั้งใจทำงาน มีความสามารถในการติดต่อซึ่งกันและกันเป็นอย่างดีและสมาชิกทุกคนต่างยึดมั่นในเป้าหมายหรืออุดมการณ์ร่วมขององค์การ ความอยู่รอดขององค์การขึ้นอยู่กับความสามารถของฝ่ายบริหารในฐานะผู้นำองค์การที่จะสร้างระบบความร่วมมือที่ดี เช่น เรื่องการติดต่อ การรักษากำลังใจในการทำงานของปัจเจกบุคคลและการเชิดชูรางวัลซึ่งเป้าหมายขององค์การ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ตัดสินใจด้วยความรับผิดชอบภายในกรอบของศีลธรรมอันดี

นอกจากนั้นยังมีนักวิชาการให้ความหมายของคำว่า ความร่วมมือว่าหมายถึง กระบวนการที่ภาคส่วนต่างๆ ซึ่งมีมุมมองต่อปัญหาที่ต่างกัน

สามารถแสวงหาทางออกร่วมกัน การรวมกันเป็นพันธมิตรโดยการร่วมมือกันมากกว่าการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เนื่องจากเป็นการรวมมุมมอง ทรัพยากรทักษะ ความร่วมมือก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ การคิดร่วมกันเพื่อวิเคราะห์และเพิ่มโอกาสในการแก้ปัญหา ความคิดจะกลายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้โดยผ่านความร่วมมือ นอกจากนั้นความร่วมมือยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิธีการทำงาน ความร่วมมือกันจะแข็งแกร่งขึ้นหากหุ้นส่วนมีความคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะความคล้ายคลึงกันในการคิดและประเภทของบริการ¹¹ สำหรับ Thomson and Perry¹² ให้ความหมายของความร่วมมือเพิ่มเติมอีกว่าหมายถึงความร่วมมือเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการโดยการเจรจา การทำความเข้าใจ การบริหาร ข้อตกลงร่วมกัน ในความร่วมมือนั้น Robert Agranoff and Michael McGuire¹³ ได้อธิบายถึงกิจกรรมในความร่วมมือไว้โดยแบ่งกิจกรรมตามบริบทที่สำคัญออกเป็น 2 บริบทที่สำคัญ ประกอบด้วย 1. สภาพแวดล้อมในแนวตั้ง (Vertical Environment) และ 2. สภาพแวดล้อมในแนวนอน (Horizontal Environment) โดยทั้ง 2 บริบทสามารถจำแนกเป็นกิจกรรมความร่วมมือ ดังนี้

1. กิจกรรมความร่วมมือแนวตั้ง (Vertical Collaborative Activities) ประกอบด้วย การแสวงหาข้อมูล (Information Seeking) เหตุผลที่ทำให้เกิดกิจกรรมชนิดนี้ขึ้น เนื่องจากพิจารณาว่าข้อมูลถือเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญและจำเป็นอีกชนิดหนึ่ง ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

¹¹ Barbara Gray. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. 1989. p. 185.; David Straus. *How to Make Collaboration Work*. 2002. p. 18.; Russ Linden. "A Framework of Collaborating". *The Public Manager*. 31.2 (2002): 3-6.; Robert Agranoff and Michael McGuire. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. 2003. p. 4.; Vera John Steiner, Robert J. Weber and Michele Minnis. "The Challenge of Studying Collaboration". *American Educational Research Journal*. 35.4 (1998): 773-783.; Elizabeth Lank. *Collaborative Advantage*. 2006. pp. 7-9.

¹² Ann Marie Thomson and James L. Perry. "Collaboration Processes: Inside the Black Box". *Public Administration Review*. Special Issue(2006): 20-32.

¹³ Robert Agranoff and Michael McGuire. *loc.cit.* 2003.

นอกเหนือจากศักยภาพในด้านอื่นๆ ที่องค์การแต่ละองค์การมีอยู่แล้ว เช่น ฐานะทางการเงิน ความชำนาญ และบุคลากร ประเภทของข้อมูลที่ควรมีการแสวงหา ประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการทั่วไป ข้อมูลการปฏิบัติงานขององค์การต่างๆ ข้อมูลความช่วยเหลือทางเทคนิค และข้อมูลการสนับสนุนทางการเงิน ทั้งนี้ประโยชน์ที่จะได้รับกลับมากล้นหลังจากมีการพยายามแสวงหาข้อมูลต่างๆ นานา คือ ทำให้แนวทางการบริหารมีความกระจ่างขึ้น ตลอดจนสามารถสร้างความรู้ความเข้าใจซึ่งกันและกันให้แก่องค์กรที่เข้ามาร่วมมือกัน และสร้างข้อตกลงร่วมกันได้ โดยแนวทางในการแสวงหาข้อมูล อาจะมาจากการประชุม การระบุข้อมูลที่ต้องการ และการวางขอบเขตข้อตกลงที่ว่าด้วยธรรมชาติของปัญหา การแสวงหาแนวทางการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดความเหมาะสม (Adjustment Seeking) เป็นกิจกรรมที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบางสิ่งบางอย่างภายในองค์การ เพื่อก่อให้เกิดความยืดหยุ่น ตลอดจนสร้างการทำงานที่สอดคล้องกัน ทั้งนี้กิจกรรมชนิดนี้จะเกิดขึ้นได้หลังจากได้มีการสร้างความร่วมมือเพื่อระบุแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันเรียบร้อยแล้ว 2. กิจกรรมความร่วมมือแนวนอน (Horizontal Collaborative Activities) ประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย และแผนกลยุทธ์ร่วมกัน (Policymaking and Strategy Making) เป็นกิจกรรมที่อาจอยู่ในรูปของความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ เช่น การร่วมกันทำข้อตกลงว่าด้วยการกระจายสินค้าและบริการ และความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ เช่น การรวมกลุ่มเพื่อร่วมแข่งขัน การตัดสินใจในด้านต่างๆ ทั้งนี้กิจกรรมดังกล่าวเป็นวิธีการผนวกเอาองค์การต่างๆ เข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจ เพื่อก่อให้เกิดเป้าหมายที่สอดคล้องกัน การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (Resource Exchange) เป็นกิจกรรมที่สามารถเห็นได้เมื่อมีการระบุเป้าหมายทั้งในระดับองค์การและความร่วมมือร่วมกันเรียบร้อยแล้ว โดยลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์การจะเป็นไปแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การจัดทำโครงการร่วมกัน (Project-Based Work) เป็นกิจกรรมที่อาจเกิดขึ้นทั้งในระยะสั้นหรือระยะยาวก็ได้ โดยหลักการแล้ว องค์การต่างๆ จะได้รับโอกาสให้เข้ามาร่วมมือกัน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีอยู่ รวมทั้งการให้

ความช่วยเหลือด้านเทคนิค (Technical Assistance) เฉพาะทางร่วมด้วย นอกจากนี้การหยิบยื่นความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับโครงการต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นระยะสั้นหรือระยะยาว

สำหรับกระบวนการความร่วมมือซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งของการศึกษาเรื่องนี้ Robert Agranoff¹⁴ และ Michael McGuire¹⁵ นิยาม “กระบวนการความร่วมมือ” ไว้ว่า เป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้องค์กรต่างๆ หันมาปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถทำให้ประสบความสำเร็จจุลวงไปได้ด้วยศักยภาพขององค์กรเพียงองค์กรเดียว หรือถ้าสามารถทำได้อาจจะประสบความสำเร็จได้ยาก นอกจากนี้ กระบวนการความร่วมมือยังถือว่าเป็นการเข้ามามีบทบาทของผู้เล่นที่หลากหลาย ในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน ซึ่งภายใต้บริบทของการสร้างความร่วมมือ ต้องมีการสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน รวมทั้งร่วมกันหาข้อตกลง (Reacting Agreement) มากกว่าเป็นการดำเนินการตัดสินใจ (Decision) เพียงอย่างเดียว ซึ่งความพยายามในการหาข้อตกลงร่วมกันนั้นควรวางอยู่บนฐานของความพยายามที่จะสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้น (Consensus-Based) และที่สำคัญที่สุดบทบาทของผู้เล่นแต่ละคนหรือองค์กรแต่ละองค์กรล้วนเป็นไปในลักษณะของการเป็นพันธมิตร (Partners) ไม่ใช่เป็นไปในลักษณะของผู้บังคับบัญชา (Superior) และผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate) Ann Marie Thomson and Ted Miller¹⁶ ทำการวิจัยและพบว่ากระบวนการความร่วมมือมีหลายมิติ ได้แก่ 1. มิติด้านการปกครอง ประกอบด้วย การตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับกฎระเบียบ ซึ่งประกอบด้วย การเจรจาและการทำความเข้าใจร่วมกัน 2. มิติด้านการบริหาร ผู้เกี่ยวข้องในเครือข่ายมีหลากหลายและมีบทบาทแตกต่างกัน เช่น ส่งเสริม

¹⁴ Robert Agranoff. *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. 2007. p. 26.

¹⁵ Michael McGuire. "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It". *Public Administrative Review*. 66.6 (2006): 33-43.

¹⁶ Ann Marie Thomson and Ted Miller. "Knowledge for Practice: The Meaning and Measurement of Collaboration". *Paper presented at the 2002 ARNOVA Conference*. November 14-16, 2002.

สนับสนุน อำนาจความสะดวก สนับสนุนการเงิน โดยแต่ละคนมาร่วมมือกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน 3. มิติด้านความเป็นอิสระ ซึ่งหมายถึงการผานผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม 4. มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากเป็นการพึ่งพาซึ่งกันและกัน 5. มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน หรือการสร้างแนวปฏิบัติร่วมกัน สอดคล้องกับ Peter Smith Ring and Van De Ven¹⁷ ได้นำเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการความร่วมมือไว้ ประกอบด้วย 1. การเจรจา (Negotiation) การที่องค์การต่างๆ จะมาร่วมมือกันได้ ต้องมีการเจรจาหรือมีการต่อรองทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงการสร้างความเข้าใจและการรับรู้ให้ตรงกันอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มที่จะก่อให้เกิดการยอมรับร่วมกันต่อไป หากการเจรจาร่วมกันเกิดผลประโยชน์ต่างตอบแทนด้วยกันทุกฝ่าย องค์การต่างๆ ที่เข้าร่วมก็จะดำเนินการต่อไปพร้อมทั้งนำไปสู่การตกลงยอมรับซึ่งกันและกัน 2. การตกลงยอมรับ (Commitment) เป็นการสร้างการตกลงยอมรับร่วมกันเพื่อการดำเนินการในอนาคต ผ่านการปฏิสัมพันธ์ต่างๆ ทั้งการจัดทำสัญญาที่เป็นทางการ สัญญาความเชื่อมั่นทางใจ และความสามารถในการจัดการปัญหากรณีที่องค์การไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินการ 3. การดำเนินการ (Implementation) เป็นการปฏิบัติตามข้อตกลงที่เกิดขึ้นร่วมกันผ่านบทบาทขององค์การและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งควรเป็นการดำเนินการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่ร่วมมือกัน อย่างไรก็ตาม Peter Smith Ring and Van De Ven ได้เพิ่มมิติที่ 4 คือ การประเมิน (Assessment) เป็นการประเมินบนพื้นฐานของกระบวนการทั้ง 3 ขั้นตอนข้างต้นว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันหรือไม่ ถ้าหากประเมินแล้วพบว่าข้อตกลงที่ยอมรับร่วมกันไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนต่อกัน ผู้มีส่วนร่วมต่างๆ ก็จะเริ่มดำเนินการเจรจาใหม่หรือสร้างข้อตกลงร่วมกันใหม่ ทั้งนี้การเรียกร้องหรือออกจากความร่วมมือขึ้นอยู่กับมุมมองในการเชื่อมโยงต่อกันในความร่วมมือว่ามีมากน้อย

¹⁷ Peter Smith Ring and Andrew H. Van de Ven.1994. Cite in Ann Marie Thomson. *loc.cit.* pp. 20-32.

เพียงใด และการรักษาความร่วมมือให้ยั่งยืนก็อาจจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานที่นอกเหนือจากโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นทางการ นักวิชาการที่กล่าวถึงกระบวนการความร่วมมืออีกสองท่านคือ Robert Agranoff and Michael McGuire โดยเสริมกับแนวคิดของ Peter Smith Ring and Van De Ven ทำให้เห็นกระบวนการความร่วมมือที่ชัดเจนขึ้น โดยกล่าวถึงกระบวนการความร่วมมือ ประกอบด้วย 1. การกระตุ้นส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ (Activation) ความร่วมมือจะเกิดขึ้น จำเป็นต้องมีการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงาน บุคคลที่เหมาะสมในที่นี้หมายถึงบุคคลที่ครอบครองทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดทำนโยบาย เช่น งบประมาณ ความรู้ ข้อมูล ความชำนาญ เป็นต้น 2. การวางกรอบความร่วมมือ (Framing) เป็นการสร้างให้เกิดกรอบความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกัน จุดมุ่งหมายในภาพรวมของการสร้างความร่วมมือ คือ การวางแผนยุทธศาสตร์จากผู้ที่เกี่ยวข้องในเครือข่ายความร่วมมือนี้ 3. การระดมความร่วมมือ (Mobilization) เป็นการดำเนินงานให้บรรลุถึงข้อตกลงและเกิดการปฏิบัติร่วมกัน รวมทั้งการได้รับการสนับสนุนทั้งจากคนภายนอกและภายในเครือข่ายความร่วมมือ และ 4. การสนธิความร่วมมือ (Synthesizing) เป็นการสร้างสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเอื้ออำนวยเพื่อให้เกิดการสร้างสรรค์สัมพันธภาพที่สร้างความไว้วางใจและส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน ขณะที่ John M. Bryson และคณะ ได้แบ่งกระบวนการในการดำเนินงานความร่วมมือออกเป็น 6 ด้าน ประกอบด้วย 1. การบุกเบิกเพื่อก่อให้เกิดข้อตกลงเบื้องต้น (Forging Initial Agreement) เป็นการสร้างความตกลงอย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับองค์ประกอบของภารกิจ และกระบวนการของความร่วมมือ ซึ่งข้อดีของการสร้างข้อตกลง คือ ทำให้สามารถตรวจสอบได้ 2. การสร้างภาวะผู้นำ (Building Leadership) ในกระบวนการความร่วมมือมักจะทำให้เกิดบทบาทที่หลากหลายของผู้นำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยบทบาทหลักๆ ของภาวะผู้นำจะประกอบด้วย 2 ลักษณะ คือ เป็นผู้อุปถัมภ์ (Sponsors) ซึ่งถือเป็นบุคคลที่มีอำนาจสูงสุด รวม

ถึงมีอำนาจหน้าที่และสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้ แม้ว่าจะไม่ได้สัมผัสการดำเนินงานประจำวันอย่างใกล้ชิด สวบนบทบาทอีกลักษณะหนึ่ง คือ เป็นผู้สนับสนุนทีม (Champions) กล่าวคือ เป็นผู้นำที่มุ่งมั่นอย่างจริงจังในการดำเนินงานความร่วมมือ รวมถึงการใช้ทักษะความสามารถเพื่อช่วยให้ความร่วมมือได้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ การกระจายตำแหน่งผู้นำที่เป็นทางการก็มีความสำคัญ กล่าวคือ หากหุ้นส่วนที่มีพลังอำนาจสูงได้รับตำแหน่งผู้นำสูงสุด หุ้นส่วนที่มีพลังอำนาจน้อยอาจเรียกร้องหลักประกันอื่นๆ เพื่อให้สามารถผลักดันผลประโยชน์ในความร่วมมือได้ และเนื่องจากผู้นำในความร่วมมืออาจสลับเปลี่ยนหมุนเวียนกันอยู่ตลอดเวลา หุ้นส่วนในความร่วมมือจึงจำเป็นต้องได้รับแรงกระตุ้นส่งเสริม เพื่อให้พร้อมต่อการรับช่วงเป็นผู้นำและเพื่อรักษาความร่วมมือให้มีความยั่งยืน 3. การสร้างความถูกต้องชอบธรรม (Building Legitimacy) ถือเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต่อเครือข่ายในฐานะรูปแบบหนึ่งที่สามารถดึงดูดการสนับสนุนทรัพยากรทั้งจากภายในและภายนอก รวมถึงการสร้างความถูกต้องชอบธรรมของเครือข่าย เพื่อให้เครือข่ายเป็นที่ยอมรับทั้งจากบุคคลภายในและภายนอก รวมถึงการสร้างความไว้นื้อเชื่อใจให้เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกที่มีการสื่อสารกันอย่างอิสระภายในเครือข่าย 4. การสร้างความไว้วางใจ (Building Trust) การสร้างความไว้วางใจถือเป็นสิ่งสำคัญในความร่วมมือซึ่งสามารถเอื้ออำนวยให้ความร่วมมือสามารถดำเนินการไปได้ และสามารถยึดโยงบุคคลต่างๆ ให้ดำเนินการร่วมกันได้ ความไว้นื้อเชื่อใจมีทั้งในระดับบุคคล ความสามารถขององค์กร และความคาดหวังในผลการดำเนินการ โดยที่ความไว้วางใจนี้สามารถสร้างขึ้นได้จากการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้และการแสดงความสามารถให้เป็นที่ประจักษ์ รวมถึงการมีเจตนาที่ดีและปฏิบัติตามภาระหน้าที่ที่มี ซึ่งความไว้วางใจนี้ก่อให้เกิดความต้องการในความสำเร็จของความร่วมมือได้อย่างต่อเนื่อง 5. การบริหารจัดการความขัดแย้ง (Managing Conflict) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในความร่วมมือมักเกิดขึ้นจากความแตกต่างกันในจุดมุ่งหมายและความคาดหวังของหุ้นส่วน นอกจากนี้ ความแตกต่างในมุมมองทางยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ รวมถึงระดับภารกิจของความร่วมมือก็อาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งด้วย ดังนั้นการบริหารจัดการความขัดแย้งจึงเป็น

เรื่องสำคัญ โดยเฉพาะผู้สร้างความร่วมมือจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรลงไปให้ผู้มีส่วนร่วมทั้งหลาย เพื่อสร้างการก้าวเดินที่เท่าเทียมกัน และ 6. การวางแผน (Planning) การวางแผนในความร่วมมือมี 2 แนวคิดซึ่งแตกต่างกัน กล่าวคือ แนวคิดแรกที่เน้นการปรึกษาหารือ การวางแผนอย่างเป็นทางการในฐานะที่เป็นตัวบังคับถึงความสำเร็จในอนาคต เน้นการสร้างความคิดในพันธกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ซึ่งแนวคิดนี้มักจะปรากฏในความร่วมมือที่ได้รับหน้าที่ให้ดำเนินการในเรื่องต่างๆ ส่วนอีกแนวคิดหนึ่ง คือ ความเข้าใจอย่างชัดเจนในพันธกิจ เป้าหมาย บทบาท ขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งจะปรากฏอยู่ตลอดเวลาในขณะที่มีการติดต่อสัมพันธ์ทั้งในระดับบุคคล กลุ่มและองค์การ แต่ไม่ว่าจะแนวคิดใดประเด็นที่สำคัญที่สุดสำหรับความสำเร็จของการวางแผนคือการให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกจากนี้ กระบวนการวางแผนจำเป็นต้องใช้การสร้างความไว้วางใจและกำลังความสามารถเพื่อจัดการกับความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งจะพบว่าแนวคิดของ Robert Agranoff และ Michael McGuire กับแนวคิดของ John M. Bryson และคณะ คล้ายคลึงกัน โดยเน้นไปที่ การสร้างภาวะผู้นำ การจัดการความขัดแย้งและการสร้างความไว้วางใจ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นอกจากแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายและความร่วมมือแล้ว ผู้วิจัยได้ทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการ เช่น บทความเรื่อง “Collaboration between State and Health NGOs in the Kyrgyz Republic” ของ Alexander Pugachev ศึกษาความร่วมมือการศึกษาาระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนปัจจัยที่นำไปสู่การร่วมมือปัจจัยที่เอื้อต่อการประสบความสำเร็จของการเป็นหุ้นส่วนและปัญหาของความร่วมมือในการวิจัยสุขภาพของประชาชนในสาธารณรัฐคีร์กีซ บทความนี้แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดสิ่งต่างๆ เช่น การขาดทรัพยากรรวมทั้งบุคลากรทางการแพทย์และงบประมาณและปัญหาสุขภาพของประชาชนรวมถึงอัตราการเกิดสูง อัตราการตายสูงสำหรับผู้ใหญ่และอายุยืนต่ำ องค์กรพัฒนาเอกชนจะได้รับทุนและเข้าถึงประชาชนและได้รับการทำงานร่วมกับชุมชนและกับรัฐบาล นอกจากนี้ผู้บริจาคมีความคิดว่าความ

ร่วมมือระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานรัฐบาลกำลังจะทำให้เป็น
หุ้นส่วนอย่างเป็นทางการ การทำงานร่วมกันซึ่งหมายความว่าทั้งสององค์กร
ทำงานร่วมกันกับจุดประสงค์เดียวกัน บทบาทนี้จะต้องกำหนดอย่างชัดเจน
และตกลงร่วมกัน ความเข้าใจระหว่างกองทุนและรัฐบาลมีเป้าหมายในการ
แก้ปัญหาเป็นสิ่งที่สำคัญ ความแตกต่างระหว่างการจัดโครงสร้างขององค์กร
ขององค์กรพัฒนาเอกชนและปัจจัยที่มีผลต่อภาครัฐที่ประสบความสำเร็จ
จากการเป็นหุ้นส่วน ผลการศึกษาพบว่า การทำความเข้าใจระหว่างองค์กร
พัฒนาเอกชนและรัฐเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการเป็น
หุ้นส่วนความเข้าใจเป้าหมายร่วมกัน ความเข้าใจร่วมกันยังสามารถเข้ามา
เกี่ยวข้องการแลกเปลี่ยนร่วมกันของข้อมูลกับยานพาหนะ เช่น การประชุม
สัมมนาและการฝึกอบรม หน่วยงานภาครัฐยังให้คำปรึกษาแก่องค์กร

บทความเรื่อง "The Delivery of Public Service by the Third Sector
Examines the Emergence and Development of Contractual
Partnerships between the Third Sector and Government" ของ Alex
Murdox¹⁹ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการให้บริการสาธารณะโดย
ภาคที่สามหรือองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรขององค์กรภาคที่สาม
มีบทบาทอย่างมากในการให้บริการสาธารณะเพราะมีความยืดหยุ่นในการ
ให้บริการ บทความนี้ยังชี้ให้เห็นประเด็นของความร่วมมือระหว่างภาคที่สาม
และรัฐ โดยพบว่าบทบาทของภาคที่สามเป็นสิ่งที่ดี มีความยืดหยุ่นและ
สามารถตอบสนองได้อย่างรวดเร็ว บริการสามารถจัดเพื่อตอบสนองความ
ต้องการของประชาชนได้ง่ายกว่าของรัฐบาล

นอกจากนี้ยังพบงานวิจัยเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้สูงอายุทางโทรศัพท์
เช่น การศึกษาเรื่อง "Attention to Information Quality: The Case of Safety
Telephone Services for Ageing People in Finland" ของ Helina Melkas
มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจและพัฒนาคุณภาพข้อมูลข่าวสารของบริการโทรศัพท์

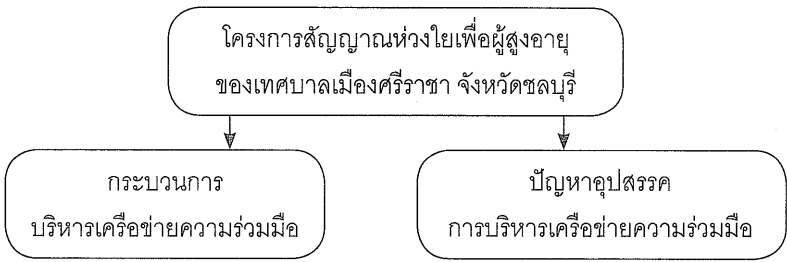
¹⁹ Alex Murdox. "The delivery of public service by the third sector: The
emergence and development of contractual partnerships between the third
sector and government". *Sino-US International Conference for Public
Administration*. June 8-9, 2006, pp. 1-35.

สำหรับผู้สูงอายุในประเทศฟินแลนด์ งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ เช่น การสัมภาษณ์ ขอบเขตการวิจัยครอบคลุมเรื่องประเภทข้อมูลและคุณภาพของข้อมูลที่ไหลเวียนในระบบบริการโทรศัพท์ ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยของผู้วิจัยในส่วนของข้อมูลพบว่า ประเภทข้อมูลประกอบด้วย 1. ข้อมูลลูกค้า ได้แก่ ข้อมูลการติดต่อ เงื่อนไขสุขภาพ เบอร์ติดต่อญาติ/ข้อมูลญาติที่ติดต่อได้ 2. ข้อมูลสัญญาณเตือน ได้แก่ ชื่อที่อยู่ลูกค้า เหตุผลการโทร ข้อมูลสุขภาพพื้นฐาน ข้อมูลญาติกรณีเมื่อลูกค้าเข้าโรงพยาบาล ข้อมูลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ 3. ข้อมูลเทคนิค ได้แก่ เครื่องเสีย/ขัดข้อง การเปลี่ยนแปลงเตอริการขาดการเชื่อมต่อของระบบ ต้องการบริการ เช่น กรณีฟ้าผ่าอุปกรณ์ และ 4. ข้อมูลเครือข่าย ได้แก่ การจัดโครงสร้างการดำเนินงาน การเปลี่ยนแปลงการดำเนินงาน ข้อมูลติดต่อผู้ดำเนินงาน ข้อมูลป้อนกลับจากลูกค้า ข้อมูลป้อนกลับจากผู้ดำเนินงานด้วยกัน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้แนวคิดของ Ann Marie Thomson and Ted Miller²⁰ ที่กล่าวว่า กระบวนการความร่วมมือมีหลายมิติ ได้แก่ 1. มิติด้านการปกครอง ประกอบด้วย การตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับกฎระเบียบ ซึ่งประกอบด้วยการเจรจาและการทำความเข้าใจร่วมกัน 2. มิติด้านการบริหาร ผู้เกี่ยวข้องในเครือข่ายมีหลากหลายและมีบทบาทแตกต่างกัน เช่น ส่งเสริมสนับสนุนอำนวยความสะดวก สนับสนุนการเงิน โดยแต่ละคนมาร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน 3. มิติด้านความเป็นอิสระ ซึ่งหมายถึงการผลานผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม 4. มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากเป็นการพึ่งพาซึ่งกันและกัน และ 5. มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน หรือการสร้างแนวปฏิบัติร่วมกัน มาเป็นกรอบในการศึกษาดังภาพที่ 1

²⁰ Ann Marie Thomson and Ted Miller. *loc.cit.*



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ เครือข่ายการบริหารโครงการสัญญาอนุญาตห่วงใย ประกอบด้วย เทศบาลเมืองศรีราชา บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) สถานีตำรวจภูธรศรีราชา สมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา (หน่วยกุ๊กภัย) โรงพยาบาล 3 แห่ง ได้แก่ โรงพยาบาลรัฐ 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลสมเด็จพระบรมราชเทวี ณ ศรีราชา และโรงพยาบาลเอกชน 2 แห่ง คือ โรงพยาบาลสมิติเวช ศรีราชา และโรงพยาบาลพญาไท ศรีราชา รวมทั้งหัวหน้าอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการ ได้แก่ เทศบาลเมืองศรีราชา ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการสาธารณสุข เจ้าหน้าที่บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เจ้าหน้าที่รับแจ้งเหตุสถานีตำรวจภูธรศรีราชา เจ้าหน้าที่สมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลสมเด็จพระบรมราชเทวี ณ ศรีราชา เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลสมิติเวช ศรีราชา เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลพญาไท ศรีราชา หัวหน้าอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน วิธีการเลือกเป็นการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงอย่างละ 1 ราย รวมกลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 10 ราย

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยศึกษาวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดของการวิจัย เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นนำมาสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยสร้างขึ้นเองจำนวน

1 ชุด โดยแบ่งออกเป็น 3 ตอน ได้แก่ 1. ข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูล 2. กระบวนการบริหารเครือข่ายความร่วมมือ และ 3. ปัญหาอุปสรรคการบริหารเครือข่ายความร่วมมือ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาทำการลดทอนข้อมูล การสร้างข้อสรุปและยืนยันข้อมูล การตรวจสอบข้อมูล โดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Data Triangulation) ประกอบด้วย

1. การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล ได้แก่ การตรวจสอบแหล่งสถานที่ ผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการในสถานที่ที่แตกต่างกันเพื่อตรวจสอบว่าจะได้ข้อมูลเหมือนกันหรือไม่ การตรวจสอบแหล่งบุคคล ผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการที่หลากหลายเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล 2. การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลโดยศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์เพื่อรวบรวมข้อมูลในเรื่องเดียวกัน สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลใช้การตีความ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบกระบวนการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใย ลักษณะข้อมูลภายในเครือข่ายโครงการสัญญาณห่วงใยและการไหลเวียนของข้อมูลภายในเครือข่าย ตลอดจนปัญหาอุปสรรคของการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใย
2. เป็นตัวอย่างแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการนำการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใยไปดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

ผลการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง “เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาณห่วงใยเพื่อผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี” เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์ 1. ศึกษากระบวนการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใย และ 2. ศึกษาปัญหาอุปสรรคของการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใยผลการวิจัยพบว่า

1. **มิติด้านการปกครอง** ประกอบด้วย การตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับกฎระเบียบ การทำความเข้าใจร่วมกัน พบว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับความ

ร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาอนุญาตห่วงใย มีหน่วยงานเกี่ยวข้องรวมทั้งสิ้น 5 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองศรีราชา (งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์บริการสาธารณสุข) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) สถานีตำรวจภูธรศรีราชา สมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา (หน่วยกู้ภัย) โรงพยาบาล ได้แก่ โรงพยาบาลรัฐ 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลสมเด็จพระบรมราชเทวี ณ ศรีราชา และโรงพยาบาลเอกชน 2 แห่ง คือ โรงพยาบาลสมิติเวชศรีราชา และโรงพยาบาลพญาไท ศรีราชา รวมทั้งประธานชุมชนและหัวหน้าอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแยกออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่ 1 กลุ่มที่ทำบันทึกข้อตกลงอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยหน่วยงาน จำนวน 4 แห่ง ทำบันทึกความตกลงร่วมกัน เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2554 สาระสำคัญของบันทึกข้อตกลง คือ “การกำหนดบทบาทหน้าที่” ของเครือข่าย โดยแบ่งออกเป็น 3 กรณี 1. กรณีฉุกเฉิน ได้แก่ เจ็บป่วย ช่วยชีวิต เป็นความรับผิดชอบของสมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา และเทศบาลเมืองศรีราชา 2. กรณีไฟไหม้ น้ำท่วม ลมพายุ เป็นความรับผิดชอบของงานบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองศรีราชา และสมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา และ 3. กรณีเหตุร้าย เช่น วิวาท ทำร้าย โจรกรรม เป็นความรับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรศรีราชา และสมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา นอกจากนั้นบันทึกข้อตกลงดังกล่าวยังระบุหน้าที่ของหน่วยงานสำคัญอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) สำหรับกลุ่มที่ 2 กลุ่มที่ไม่ได้ทำบันทึกข้อตกลงอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยหน่วยงานจำนวน 1 แห่ง ได้แก่ โรงพยาบาล นอกจากนั้นเครือข่ายความร่วมมือยังมีอาสาสมัครที่ส่วนราชการจัดตั้ง ได้แก่ อาสาสมัครสาธารณสุขทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน ติดตามงาน รวบรวมข้อมูลให้กับส่วนราชการ เครือข่ายความร่วมมือดังกล่าวยังไม่มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติเป็นทางการร่วมกัน

2. **มิติด้านการบริหาร** ประกอบด้วย 1. ผู้เกี่ยวข้องในเครือข่ายและบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง เช่น ส่งเสริมสนับสนุน อำนวยความสะดวก สนับสนุนการเงิน โดยแต่ละฝ่ายมาร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน 2. จำนวนและ

ประเภทผู้สูงอายุในโครงการสัญญาณห่วงใย 3. หลักการทำงานของระบบสัญญาณห่วงใย 4. ประเภทข้อมูลการแจ้งเหตุ 5. ปัญหาอุปสรรคของการบริหารเครือข่าย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 ผู้เกี่ยวข้องและบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง ดังที่กล่าวในส่วนของการจัดทำข้อตกลง ผู้เกี่ยวข้องมี 2 กลุ่ม กลุ่มที่จัดทำข้อตกลงเป็นทางการ และกลุ่มที่ไม่ทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ เทศบาลเมืองศรีราชา มีหน่วยงานภายในเทศบาลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ งานบรรเทาสาธารณภัย ทำหน้าที่เป็นศูนย์รับแจ้งเหตุ ดำเนินการกรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน เช่น ไฟไหม้ เหตุเจ็บป่วย นำผู้ป่วยส่งโรงพยาบาล โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ ศูนย์บริการสาธารณสุข พยาบาลจากศูนย์ฯ จะไปกักรพพยาบาลของเทศบาลกรณีเหตุเจ็บป่วย สมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา กรณีเจ็บป่วย ไฟไหม้ ทะเลาะวิวาท โดยสมาคมฯ จะร่วมมือโดยการส่งรพพยาบาลเข้าช่วยเหลือผู้ป่วย ประสานกับโรงพยาบาลเพื่อส่งผู้ป่วยไปรักษา โดยส่วนใหญ่จะเป็นโรงพยาบาลของรัฐ ประสานงานกับสถานีตำรวจภูธรศรีราชาเมื่อเกิดเหตุวิวาท ทำร้าย ใจกรรมสถานีตำรวจจะส่งเจ้าหน้าที่มาในที่เกิดเหตุ เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาณห่วงใยจะไม่สามารถดำเนินการไปได้ หากไม่มีบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ทำหน้าที่ในการติดตั้งสัญญาณโทรศัพท์ให้กับผู้สูงอายุและดูแลระบบภายหลังการติดตั้ง นอกจากนี้เทศบาลเมืองศรีราชา ยังใช้อาสาสมัครสาธารณสุขซึ่งเป็นอาสาสมัครที่ส่วนราชการจัดตั้งทำหน้าที่ประสานงานกับผู้สูงอายุ ประสานงานเรื่องข้อมูลข่าวสารให้กับเทศบาล

2.2 จำนวนและประเภทกลุ่มเป้าหมายโครงการสัญญาณห่วงใย โครงการสัญญาณห่วงใยเริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2554 ครอบคลุมพื้นที่ในอำเภอศรีราชาจำนวน 12 ชุมชน พื้นที่ 2.153 ตารางกิโลเมตร แบ่งประเภทกลุ่มเป้าหมายในโครงการออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1. ผู้สูงอายุเจ็บป่วยอยู่บ้านลำพัง 2. ผู้สูงอายุเจ็บป่วยมีผู้ดูแล 3. ผู้สูงอายุแข็งแรงดีอยู่ลำพัง นอกจากนี้โครงการยังครอบคลุมการติดตั้ง ณ จุดแจ้งเหตุ เช่น วัด สถานศึกษา สถานรับเลี้ยงเด็ก และติดตั้งที่ประธานชุมชน/ประธานอาสาสมัคร

สาธารณสุข เทศบาลเมืองศรีราชา ได้ดำเนินการสำรวจจำนวนกลุ่มเป้าหมาย เพื่อติดตั้งสัญญาณห้วงใยได้ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนและประเภทกลุ่มเป้าหมายโครงการฯ จำแนกตามชุมชน

ลำดับ	ชุมชน	ประเภท			
		ผู้ป่วย อยู่ลำพัง	ผู้ป่วย มีผู้ดูแล	แข็งแรงดี อยู่ลำพัง	จุด แจ้งเหตุ
1	ศรีราชานคร	-	18	-	3
2	จุลินทร์และมิตร	4	9	-	1
3	วัดราษฎร์นิยมธรรม	8	10	-	-
4	ดวงมณี	5	17	3	3
5	สว่างประทีป	4	17	-	1
6	สุขุมวิท	4	8	-	-
7	ริมทะเล	3	11	5	1
8	บ้านโน	-	13	-	2
9	บ้านไร่	-	4	-	1
10	ไฟแดง	-	4	1	1
11	ศรีเจริญ	5	11	3	5
12	ดาราสมุทร	-	17	-	1
13	วัด	-	-	-	2
14	สถานศึกษา/ สถานรับเลี้ยงเด็ก/ ประธานชุมชน/ประธาน อาสาสมัครสาธารณสุข	-	-	-	11
รวม	216	33	139	12	32

ที่มา: เทศบาลเมืองศรีราชา, 2555.

จากตารางที่ 1 แสดงว่า ประเภทของกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้สูงอายุจำนวน 184 ราย จำแนกเป็นผู้สูงอายุเป็นผู้ป่วยที่อยู่ตามลำพังจำนวน 33 ราย ผู้สูงอายุเป็นผู้ป่วยที่มีผู้ดูแลจำนวน 139 ราย ผู้สูงอายุที่แข็งแรงดีจำนวน 12 ราย และจุดแจ้งเหตุจำนวน 32 แห่ง อย่างไรก็ตามเทศบาลสามารถติดตั้งสัญญาณห้วงใยให้ผู้สูงอายุได้จำนวนทั้งสิ้น 118 ราย จุดแจ้งเหตุจำนวน 16 แห่ง รวมทั้งสิ้น 134 ราย/แห่ง ในจำนวนนี้ พบกลุ่มเป้าหมายที่มีใช้ผู้สูงอายุจำนวน 1 ราย แต่เป็นผู้พิการ และพบว่า การติดตั้งสัญญาณ ณ จุดแจ้งเหตุ 1 แห่งเป็นร้านขายทอง

2.3 หลักการทำงานของระบบสัญญาณห้วงใย เครือข่ายความร่วมมือในโครงการสัญญาณห้วงใย ใช้โทรศัพท์ในการแจ้งเหตุ โทรศัพท์จะมีปุ่มอยู่ 3 ปุ่ม ได้แก่ สีน้ำเงิน การขอความช่วยเหลือสุขภาพ สีแดง แจ้งเหตุเพลิงไหม้ และสีเขียว เหตุด่วนเหตุร้าย หลักการทำงานของโทรศัพท์ กล่าวคือ เมื่อผู้สูงอายุต้องการความช่วยเหลือ เช่น กรณีเรื่องสุขภาพ ผู้สูงอายุจะกดปุ่มสีน้ำเงินที่โทรศัพท์เพื่อขอความช่วยเหลือไปยังศูนย์รับแจ้งเหตุ เมื่อเจ้าหน้าที่รับเรื่อง จอภาพที่ศูนย์จะปรากฏภาพผู้สูงอายุ ซึ่งประกอบด้วยภาพ ประวัติส่วนตัว ได้แก่ วัน เดือน ปีเกิด เลขบัตรประชาชน เบอร์โทรศัพท์ของญาติ ประวัติสุขภาพ ได้แก่ โรคประจำตัว กรู๊ปเลือด หมอที่รักษาประจำ โรงพยาบาล เลขประวัติคนไข้ นอกจากนี้ ยังมีภาพแผนที่บ้าน ภาพเส้นทางโรงพยาบาล ภาพสถานีตำรวจ หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่จะแจ้งไปยังศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาลเมืองศรีราชา เพื่อออกไปยังจุดแจ้งเหตุและนำผู้สูงอายุส่งโรงพยาบาล รวมทั้งระบบจะบันทึกสถิติการรับแจ้งเหตุเพื่อใช้เป็นข้อมูลต่อไป

2.4 ประเภทข้อมูลการแจ้งเหตุ จากหลักการทำงานของระบบสัญญาณห้วงใยนับตั้งแต่เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2554 จนถึงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2555 พบว่า การแจ้งเหตุแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ แจ้งเหตุเจ็บป่วยจำนวน 161 ครั้ง (ร้อยละ 37.89) แจ้งเหตุอัคคีภัยจำนวน 123 ครั้ง (ร้อยละ 28.94) และแจ้งเหตุร้าย เช่น ทะเลาะวิวาท โจรกรรม จำนวน 141 ครั้ง (ร้อยละ 33.17) รวมทั้งสิ้น 425 ครั้ง (ร้อยละ 100)

3. **มิติด้านความเป็นอิสระ** ได้แก่ การผกผันผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม พบว่า หน่วยงานหลักในโครงการสัญญาณห่วงใยสำหรับเทศบาล การดูแลผู้สูงอายุเป็นหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่นเดียวกับสถานีตำรวจภูธรศรีราชา ส่วนบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ได้ค่าย้ายสายโทรศัพท์เมื่อมีการตายของกลุ่มเป้าหมาย ได้ค่าบริการโทรศัพท์รายเดือนจากเทศบาล ซึ่งเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้กับผู้สูงอายุ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ยังนำระบบที่ออกมาจดลิขสิทธิ์และนำไปเสนอขายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ นอกจากนั้น โรงพยาบาลที่รับผู้ป่วยได้ประโยชน์จากคำรักษาพยาบาล ส่วนอาสาสมัครผู้สูงอายุเป็นอาสาสมัครที่ส่วนราชการจัดตั้ง โดยได้รับค่าตอบแทนรายเดือน สมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชาสามารถเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงได้เวลาปฏิบัติงานช่วยเหลือ โดยเบิกจากกระทรวงสาธารณสุข ด้วยเหตุนี้เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาณห่วงใย ผู้เกี่ยวข้องจึงมีความเป็นอิสระและเข้ามามีความร่วมมือกัน เพราะต่างมีประโยชน์ส่วนตนและผกผันผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวมได้ดี

4. **มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน** เนื่องจากโครงการนี้เป็นการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ข้อมูลที่เกิดขึ้นจากโครงการสัญญาณห่วงใยประกอบด้วย สถิติการแจ้งเหตุ ปัญหาอุปสรรคของการบริหารโครงการ เนื่องจากเครือข่ายความร่วมมือมีการประชุมอย่างเป็นทางการน้อยมาก ส่วนใหญ่จะประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ การแลกเปลี่ยนการปันข้อมูลต่างๆ จึงยังไม่เต็มที่ ประกอบกับแต่ละหน่วยงานมีงานประจำ การขอความร่วมมือในบางครั้งอาจล่าช้า เช่น การขอสถิติการแจ้งเหตุ เป็นต้น

5. **มิตีการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน** หรือการสร้างแนวปฏิบัติร่วมกัน โครงการสัญญาณห่วงใยเกิดขึ้นจากการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ปัจจัยความสำเร็จของโครงการประการหนึ่ง คือ หน่วยงานต่างๆ มีการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานต่างๆ ที่ร่วมมือกันนั้นมีความร่วมมือในการทำงานมาก่อนหน้าที่จะมีโครงการสัญญาณห่วงใย เช่น โครงการศรีราชา WI FI

ฟรีในเขตเทศบาล การส่งข้อความ SMS ให้ผู้บริหารเมื่อมีการนัดหมายการประชุมฟรี ระหว่างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กับเทศบาลเมืองศรีราชา กรณีโรงพยาบาลกับเทศบาลเมืองศรีราชามีการทำกิจกรรมร่วมกัน เช่น ชมรมผู้สูงอายุ การตรวจสุขภาพ กรณีสมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถาน ศรีราชาร่วมงานประเพณีสงกรานต์กับเทศบาลเมืองศรีราชา สนับสนุนน้ำเครื่องดื่ม เมื่อมีเหตุร้าย เช่น การช่วยเหลืออุทกภัย กรณีการสร้างแนวปฏิบัติร่วมกันนั้น หน่วยงานต่างๆ กำหนดบทบาทหน้าที่และแนวทางการทำงานไว้ ตั้งแต่การลงนามในบันทึกข้อตกลง

6. ปัญหาอุปสรรคของการบริหารเครือข่าย แม้ว่าโครงการสัญญาณห่งใจจะเริ่มให้บริการมาได้เพียง 1 ปี ปัญหาอุปสรรคที่พบ ได้แก่

1. การประสานงานอย่างเป็นทางการ การประชุมระหว่างฝ่ายต่างๆ แต่ละฝ่ายไม่ค่อยมีเวลาประชุม ตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการมามีการประชุมเพียง 1 ครั้ง การประชุมเป็นเรื่องการคัดเลือกผู้สูงอายุรายใหม่ ส่วนใหญ่จะเป็นการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ

2. ด้านเทคนิค ได้แก่ ปัญหาระบบรวน เช่น ไฟฟ้าดับ ฟ้าม่า ข้อมูลหาย เจ้าหน้าที่เทศบาลต้องเซิ่ระบบให้ใหม่เป็นประจำ

3. มาตรฐานของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ ความรู้ของพนักงานดับเพลิง พนักงานจ้างของศูนย์บริการสาธารณสุข อาสาสมัครสาธารณสุข ด้านการช่วยเหลือผู้ป่วยในภาวะวิกฤต เทศบาลได้ให้โรงพยาบาลที่เป็นเครือข่ายมาอบรม 1 ครั้งๆ ละ 1 วัน ในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา ซึ่งไม่เพียงพอ บางครั้งเกิดปัญหาการประสานงานโดยเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์รับแจ้งเหตุไม่แจ้งข้อมูลเจ้าหน้าที่ส่วนกลางของเทศบาลเมื่อมีปัญหาเทคนิค เช่น ภาพ/ข้อมูลผู้สูงอายุไม่ปรากฏเมื่อมีการแจ้งเหตุ

4. เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการมีไม่เพียงพอเนื่องจากต้องทำโครงการอื่นๆ ไปพร้อมๆ กัน กรณีเมื่อมีการย้ายโทรศัพท์ ผู้สูงอายุเสียชีวิตหรือย้ายออกนอกพื้นที่ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบมีหน้าที่ตรวจสอบกับทะเบียนราษฎรทุกเดือน หากเกิดการเสียชีวิตเจ้าหน้าที่จะต้องย้ายสายโทรศัพท์โดยประสานงานกับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ต้องดำเนินการตัดครองผู้สูงอายุที่จะเข้า

โครงการแทน เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการต้องอาศัยอาสาสมัครสาธารณสุขช่วยคัดกรอง รวมทั้งการเปลี่ยนผ่านโทรศัพท์ การเห็นระบบเมื่อระบบมีปัญหาแล้วแล้วเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศบาลที่รับผิดชอบโครงการซึ่งมีเพียง 2 ราย นอกจากนั้น โครงการยังขาดพยาบาลประจำศูนย์บริการสาธารณสุขที่เพียงพอ

5. อุปกรณ์ไม่เพียงพอ เช่น รถพยาบาลพร้อมอุปกรณ์ที่ทันสมัยสำหรับเทศบาลซึ่งต้องทำหน้าที่ขนย้ายผู้ป่วยเมื่อมีการแจ้งเหตุ

6. การประสานงานระหว่างเครือข่ายด้วยกันยังขาดประสิทธิภาพ เช่น เมื่อเทศบาลมีความต้องการข้อมูลสถิติการแจ้งเหตุต้องให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มาดำเนินการ บางครั้งต้องรอนานเพราะบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) นั้นมีงานประจำของตนเองด้วยเช่นกัน

7. การเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ซึ่งมีผลกระทบต่อความร่วมมือในการบริหารเครือข่าย เช่น การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารของสถานีตำรวจภูธรอำเภอศรีราชา มีผลกระทบต่อการบริหารเครือข่าย เนื่องจากอาชญากรรมสถานต่อของนโยบาย

สรุป

สรุปผลการวิจัย เทศบาลเมืองศรีราชา มีจำนวนผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 10.46 ของประชากรในเขตเทศบาลเมืองทั้งหมด เทศบาลเมืองศรีราชาเป็นเทศบาลที่ให้ความสำคัญกับการจัดบริการสาธารณะให้กับผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง โดยได้ริเริ่มโครงการสำคัญโครงการหนึ่งเป็นแห่งแรกของประเทศไทย คือ “โครงการสัญญาณห่วงใย” โครงการดังกล่าวเป็นการบริหารจัดการในลักษณะเครือข่าย กระบวนการบริหารเครือข่ายโครงการสัญญาณห่วงใยประกอบด้วย 1. มิติด้านการปกครอง มีการจัดทำบันทึกความตกลงร่วมกันระหว่างเครือข่ายความร่วมมือ 2. มิติด้านการบริหาร 3. มิติด้านความเป็นอิสระ 4. มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน 5. มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้ใจซึ่งกันและกัน โครงการสัญญาณห่วงใยเริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2554 ครอบคลุมพื้นที่ในอำเภอศรีราชาจำนวน 12 ชุมชน

แบ่งประเภทกลุ่มเป้าหมายในโครงการออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1. ผู้สูงอายุเจ็บป่วยอยู่บ้านลำพัง 2. ผู้สูงอายุเจ็บป่วยมีผู้ดูแล 3. ผู้สูงอายุแข็งแรงดีอยู่ลำพัง นอกจากนั้นโครงการยังครอบคลุมการติดตั้ง ณ จุดแจ้งเหตุ เทศบาลสามารถบริการผู้สูงอายุได้จำนวนทั้งสิ้น 118 ราย จุดแจ้งเหตุจำนวน 16 แห่ง รวมทั้งสิ้น 134 ราย/แห่ง เครือข่ายความร่วมมือในโครงการสัญญาณห่วงใยใช้โทรศัพท์ในการแจ้งเหตุ โทรศัพท์จะมีปุ่มอยู่ 3 ปุ่ม ได้แก่ สีส่น้ำเงิน การขอความช่วยเหลือสุขภาพ สีแดง แจ้งเหตุเพลิงไหม้ และสีเขียว เหตุด่วนเหตุร้าย เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาณห่วงใยผู้เกี่ยวข้องจึงมีความเป็นอิสระและเข้ามามีความร่วมมือกันเพราะต่างมีประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวมได้ดี การแลกเปลี่ยน/ การปันข้อมูลต่างๆ ยังไม่เต็มที่ หน่วยงานต่างๆ ที่ร่วมมือกันนั้นมีความร่วมมือในการทำงานมาก่อนหน้าที่จะมีโครงการสัญญาณห่วงใย จึงมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันสูง ปัญหาอุปสรรคที่พบ ได้แก่ ปัญหาขาดการประสานงานอย่างเป็นทางการ ส่วนใหญ่จะเป็นการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ ปัญหาด้านเทคนิค มาตรฐานของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการมีไม่เพียงพอ ขาดอุปกรณ์ที่ทันสมัย การประสานงานระหว่างเครือข่ายด้วยกันยังขาดประสิทธิภาพ

อภิปรายผลการวิจัย การวิจัยเรื่อง “เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาณห่วงใยเพื่อผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี” มีประเด็นในการอภิปรายผล ดังนี้

ประเด็นด้านการปกครองและการบริหาร การจัดทำบันทึกข้อตกลงในการทำงานของเครือข่ายความร่วมมือเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งเพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง เสมือนเป็นพันธสัญญาาระหว่างกันแม้ว่าหน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการจะเคยทำงานร่วมกันในโครงการอื่นๆ มาก่อน ซึ่งเป็นการสร้างความไว้วางใจกันอยู่แล้ว แต่การจัดทำบันทึกข้อตกลงยังคงมีความจำเป็น เนื่องจากโครงการการบริหารองค์การในลักษณะเครือข่ายนี้เป็นรูปแบบคณะกรรมการ โดยแต่ละหน่วยงานมีภารกิจประจำของตนเอง ดังนั้นการทำงานโครงการเป็นงานพิเศษของหลายๆ หน่วยงานที่เข้ามาร่วม แม้ว่า

หน่วยงานเหล่านั้นจะมีการประสานผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวมได้ดี เช่น บริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน) ที่นับว่าเป็นหน่วยงานที่ได้รับประโยชน์อย่างมากในการต่อยอดธุรกิจของตน แต่บริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน) ย่อมให้ความสำคัญกับโครงการไม่เท่ากับงานประจำ เช่น ความล่าช้าในการแลกเปลี่ยนข้อมูลสถิติการแจ้งเหตุ ดังนั้นหากมีการตกลงแนวทางการเปรียบเทียบปฏิบัติร่วมกันตั้งแต่แรกของการเริ่มโครงการ เช่น แนวทางการประสานงาน การกำหนดระยะเวลา นับตั้งแต่การได้รับแจ้งเหตุไปถึงที่เกิดเหตุการณ์รายงานผลย้อนกลับเมื่อปฏิบัติงานแล้วเสร็จ การกำหนดระยะเวลาการประชุมร่วมมือให้ชัดเจนเพื่อนำปัญหาอุปสรรคมาแก้ไขร่วมกัน การกำหนดช่วงเวลาในการประเมินผลโครงการที่แน่นอน จะทำให้การบริหารเครือข่ายความร่วมมือมีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อพิจารณากระบวนการความร่วมมือของโครงการสัญญาณห่วงใยพบว่า สอดคล้องกับแนวคิดของ Robert Agranoff²¹ และ Michael McGuire²² ที่กล่าวว่า เป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้องค์กรต่างๆ หันมาปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถทำให้ประสบความสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยศักยภาพขององค์กรเพียงองค์การเดียว ต้องมีการสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน หาข้อตกลงบนฐานของความพยายามที่จะสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นมากกว่าเป็นแค่การดำเนินการตัดสินใจเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามกระบวนการความร่วมมือของโครงการสัญญาณห่วงใยยังขาดกระบวนการที่สำคัญ คือ การประเมินผลความร่วมมือ ดังที่ Peter Smith Ring and Van De Ven²³ กล่าวว่าเป็นการประเมินความร่วมมือตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันหรือไม่ ถ้าหากประเมินแล้วพบว่าข้อตกลงที่ยอมรับร่วมกันไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนต่อกัน ผู้มีส่วนร่วมต่างๆ ก็จะเริ่มดำเนินการเจรจาใหม่หรือสร้างข้อตกลงร่วมกันใหม่ กรณีดังกล่าวหากเทศบาลเมืองศรีราชาต้องการให้โครงการยั่งยืนต้องทำการประเมินผลประโยชน์ที่หน่วยงานต่างๆ พึงได้รับเพื่อ

²¹ Robert Agranoff. 2007. *loc.cit.*

²² Michael McGuire. 2006. *loc.cit.*

²³ Cite in Ann Marie Thomson and James L. Perry. 2006. *loc.cit.*

นำไปสู่ข้อตกลงร่วมกันใหม่อีกครั้ง อันเป็นการกระตุ้นให้เห็นความสำคัญของบทบาทและร่วมมือกันทำงานต่อไปได้ **ประเด็นด้านเทคนิค** โครงการสัญญาอนุญาตให้มีปัญหาทางเทคนิคหลายประการเนื่องจากเป็นโครงการใหม่และเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย ปัญหาทางเทคนิคดังกล่าว เช่น ระบบโทรศัพท์ต้องใช้ถ่าน เมื่อถ่านหมด เจ้าหน้าที่เทศบาลซึ่งมีไม่เพียงพอต้องออกไปจัดการและซื้อถ่านใหม่ ไม่มีการกำหนดระยะเวลาการไปดำเนินการที่แน่นอน นอกจากนั้นการวิจัยยังพบว่า ข้อมูลที่เทศบาลควรพัฒนาเพิ่มเติม คือ ข้อมูลสมาชิกเครือข่าย จากการศึกษาเรื่อง Attention to Information Quality: The Case of Safety Telephone Services for Ageing People in Finland ของ Helina Melkas²⁴ พบว่า ข้อมูลควรประกอบด้วย ข้อมูลการจัดโครงสร้างการดำเนินงาน การเปลี่ยนแปลงการดำเนินงาน ข้อมูลติดต่อผู้ดำเนินงาน ข้อมูลป้อนกลับจากลูกค้า ข้อมูลป้อนกลับจากผู้ดำเนินงานด้วยกัน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้เทศบาลเมืองศรีราชามีการบริหารที่มีประสิทธิภาพขึ้น **ด้านความรู้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่** เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์รับแจ้งเหตุมีการทำงานเป็นกะ ขาดการอบรมและการทบทวนปัญหาอุปสรรคในการทำงานที่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสถิติการแจ้งเหตุส่วนใหญ่เป็นเรื่องการเจ็บป่วย ความรู้ความเข้าใจเรื่องการปฐมพยาบาลโดยใช้เทคนิควิธีการที่ถูกต้องจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง **ด้านการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร** ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับความยั่งยืนของโครงการคือ หากมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารอาจทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินโครงการ จากการศึกษาพบว่า เมื่อเปลี่ยนผู้บริหารของสถานีตำรวจภูธรศรีราชา เจ้าหน้าที่สถานีตำรวจในศูนย์รับเรื่องจะไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการนี้เลย หากประเด็นนี้เกิดกับเทศบาลเมืองศรีราชาและหากผู้บริหารคนใหม่ไม่เห็นด้วยกับโครงการก็จะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการหรือการยุติโครงการได้

²⁴ Helina Melkas. "Attention to Information Quality: The Case of Safety Telephone Services for Ageing People in Finland". *Interdisciplinary Information Sciences*. 10.2 (2004): 83- 97.

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย 1. ควรมีการพัฒนาระบบโทรศัพท์เพื่อแก้ปัญหาเรื่องถ่านหมด และควรเพิ่มข้อมูลการทำงานของสมาชิกในเครือข่ายเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผล 2. ควรมีการประเมินผลการทำงานในระหว่างการปฏิบัติงานรวมทั้งควรมีการประเมินผลเมื่อครบรอบปีของการทำงาน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงการทำงานเครือข่าย 3. ควรพิจารณาเรื่องจำนวนเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการให้เพียงพอและควรอบรมเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองศรีราชาอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รับแจ้งเหตุ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องระบบสัญญาณ เรื่องการช่วยชีวิตผู้สูงอายุ 4. ควรมีการจัดหาอุปกรณ์ที่เพียงพอ ทันสมัยต่อการใช้งาน เช่น รถพยาบาลที่มีเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์สำหรับช่วยชีวิต 5. ควรกำหนดให้มีการประชุมระหว่างสมาชิกเครือข่ายที่แน่นอน เพื่อทราบปัญหาอุปสรรคในการทำงาน ความล่าช้าในการทำงานและกำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมร่วมกัน

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป หากมีการจัดบริการสาธารณะในลักษณะนี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อนำผลที่ได้มาปรับปรุงการบริหารเครือข่ายความร่วมมือให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

รายการอ้างอิง

- Agranoff, R., & McGuire, M. "Big Questions in Public Network Management Research". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11.3 (2001): 295-326.
- _____. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.
- Agranoff, R. "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers". *Public Administrative Review*. 66.6 (2006): 56 - 65.
- _____. *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.
- Alter, C., & Hage, J. *Organizations Working Together*. California: Sage, 1993.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. *Governing by Networks: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2004.
- Gray, B. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey- Bass, 1989.
- Linden, R. "A Framework of Collaborating". *The Public Manager*. 31.2 (2002): 3-6.
- Merriam-Webster. *Collaboration*. Web. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/collaborate>. 2011.
- McGuire, M. "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It". *Public Administrative Review*. 66.6 (2006): 33-43.

- O'Toole, L. J., & Meier, K. J. "Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks". *Public Administration Review*. 64.6 (2004): 681-693.
- Steiner, V. J., Weber, R. J., & Minnis, M. "The Challenge of Studying Collaboration". *American Educational Research Journal*. 35.4 (1998): 773-783.
- Strakey, P. Network for Development. *IFRTD (The International Forum for Rural Transport and Development)*. London, UK: International, 1997.
- Straus, D. *How to Make Collaboration Work*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2002.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. "Collaboration Processes: Inside the Black Box". *Public Administration Review*. Special issue (2006): 20-32.
- Thomson, A. M., & Miller, T. "Knowledge for Practice: The Meaning and Measurement of Collaboration". *Paper presented at the 2002 ARNOVA Conference*. Canada, Montreal, 2002, November 14-16.