

การบริหารจัดการเครือข่ายชุมชนเพื่อแก้ปัญหาท้องถิ่น¹

จามรี จำปา²

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มุ่งอธิบายถึงรูปแบบ ลักษณะ กระบวนการบริหารจัดการของ “เครือข่ายชุมชน” (Community Network) ซึ่งเป็นกระแสการพัฒนาระดับท้องถิ่นที่หันกลับมาสู่ความเป็นรากเหง้าหรือแก่นแท้ของท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ รักและหวงแหนวิถีชีวิตของท้องถิ่นตน ประสานความสัมพันธ์กับท้องถิ่นรอบข้าง ตลอดจนท้องถิ่นที่ห่างไกลแต่ระยะทางแต่ใกล้ชิดในความสนใจหรือการมีผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างบูรณาการ คือ มีการกระตุ้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น เชื่อมโยง และประสานพลังกัน ครอบคลุมทั้งในระดับประเด็นปัญหาและระดับพื้นที่ ซึ่งต้องมีการบริหารจัดการบนพื้นฐานของความไว้วางใจและความร่วมแรงร่วมใจ จนสามารถขยายขอบเขตความสัมพันธ์ไปยังกลุ่มหรือองค์กรอื่น ๆ นอกเครือข่ายที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกทั้งหลายของเครือข่ายก็ยังคงมีความเป็นอิสระ และไม่ขึ้นต่อกันอย่างชัดเจนเหมือนรูปแบบสายการบังคับบัญชาในระบบราชการ

ในขณะที่บทบาทของภาครัฐต้องเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน จากผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะเพียงผู้เดียวอย่างในอดีต และมีผู้เกี่ยวข้องคือข้าราชการประจำและนักการเมืองเพียงไม่กี่ราย ไปเป็นการบริหารปกครอง ซึ่งให้ความสำคัญกับภาคส่วนอื่น ๆ ที่มีใช้ภาครัฐให้เข้ามามีบทบาทในการดูแลผลประโยชน์ร่วมกันมากขึ้น สอดคล้องกับด้านการเมืองได้กระตุ้นให้ประชาชนตระหนักและเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะด้วยการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องอย่างชัดเจนจากรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ตระหนัก ส่งเสริม สนับสนุน และมีส่วนร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ส่วนหน่วยงานภาครัฐและข้าราชการประจำ ตลอดจนนักการเมืองนั้นก็ควรปรับเปลี่ยนบทบาทไปเป็นผู้อำนวยความสะดวกที่ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงคอยส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่น

คำสำคัญ : เครือข่ายชุมชน การพัฒนาท้องถิ่น การบริหารปกครอง ความไว้วางใจ ความร่วมแรงร่วมใจ ผู้อำนวยความสะดวก

¹ บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงร่างวิทยานิพนธ์เรื่องการบริหารจัดการเครือข่ายชุมชนเพื่อแก้ปัญหาท้องถิ่น กรณีศึกษาสมาคมฟื้นฟูหมู่บ้านชนบทสงขลา จังหวัดสงขลา ของนางสาวจามรี จำปา

² นักศึกษาปริญญาโท สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

Social problem structure nowadays is more complicated by its nature and number of actors. New Public Management and Governance suggest that public managers' role in designing activities, implementing solutions, and delivering public services is changing from being supervisors to facilitators because public officials are no longer domain actors. Local problems in local settings are well managed and solved by locals and involving stakeholders. This article aims to explain characteristics, patterns, and management process of Community Network which is believed to be an alternative approach of local development by revitalizing the nature of local identity.

Community network takes into account the significance of encouraging the ownership of local habitat, culture, and lifestyle; initiating relationship and emphasizing strong ties among neighboring communities as well as those who are distant but share the same public interests. Community network is built on a foundation of integrative local development approach. This approach focuses on building strong relationship, well connected community, and synergy among all stakeholders, which covers all actors at problem issue and geographic levels. Managing community network relies on trust and collaboration which helps expand the relationship to other communities or organizations outside the original network. Such relationship is more horizontal than vertical and hierarchical like bureaucracy. Community network helps support citizen participation, decentralization, and organizational coordination which are the significant of sustainable local development.

Keywords: Community Network, Local Development, Governance, Trust, Collaboration, Facilitator

ระบบโลกยุคใหม่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเชื่อมต่อ (connection) ของคนและสิ่งต่างๆเป็นไปอย่างรวดเร็วและสะดวกสบายผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มองเห็นและรับรู้ความสำคัญของบุคคลอื่นว่าเป็นเสมือนเพื่อนบ้านที่ต้องมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อร่วมหาสาเหตุแก้ปัญหา และพัฒนาไปพร้อมๆกัน ขณะเดียวกันระบบโลกยุคใหม่ได้เกิดปรากฏการณ์การแตกออก (fragmentation) จากความเป็นหนึ่งเดียวทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ฯ จนทำให้สังคมเห็นถึงความสลับซับซ้อนและความหลากหลายชัดเจนมากขึ้น และยังปรากฏชัดเจนชัดในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับปัญหาความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ

ในวงกว้างต่อการดำเนินชีวิตและชุมชนที่อยู่อาศัย ซึ่งปัญหาเหล่านั้น ได้แก่ ปัญหาภัยพิบัติ ปัญหา ยาเสพติด ปัญหาการขยายตัวของเมือง เป็นต้น

ด้วยสภาพปัญหาและบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ ก่อให้เกิดความท้าทายและเป็นแรงผลักดันสำคัญไปยังประเทศต่างๆที่เชื่อมโยงถึงกันเกิดการส่งเสริมสนับสนุนและความร่วมมือกันทุกภาคส่วน ตั้งแต่การระบุประเด็นปัญหา (Problem Identification) ที่ควรริเริ่มโดยประชาชน เจ้าของปัญหา ไปจนภาคส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาค อาสาสมัคร ให้เข้ามาช่วยรับผิดชอบต่อสังคมประเทศ

และประเทศไทยในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบโลกก็ย่อมต้องปรับตัวและสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ซึ่งที่ผ่านมาทิศทางและนโยบายการพัฒนาประเทศถูกนำไปปฏิบัติด้วย โครงสร้างที่เป็นทางการและแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งควบคุมและ สั่งการลงไปตามกลไกทางการบริหารจัดการของรัฐที่เรียกว่า “ระบบราชการ” ซึ่งมีระบบ การควบคุมตามลำดับชั้น (hierarchical control) จากผู้บริหารลงไปยังเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ อย่างชัดเจน และมีการแบ่งงานกันทำ (division of labor) เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะงาน ซึ่ง ก่อให้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหาอันเนื่องมาจากไม่สามารถบูรณาการอำนาจหน้าที่เพื่อ ตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างทันที่

ดังนั้น ภาครัฐจึงหันกลับมาทบทวนโครงสร้าง ระบบ และวิธีการบริหารจัดการด้วยการปฏิรูปภาครัฐ (public sector reform) จากผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ เพียงผู้เดียว (do-it-alone governing) อย่างในอดีต และมีผู้เกี่ยวข้องคือข้าราชการประจำและ นักการเมืองเพียงไม่กี่ราย ซึ่งมีข้อจำกัดมากมาย เช่น การแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด ความซ้ำซ้อนใน การจัดบริการสาธารณะ การบิดเบือนการใช้อำนาจ การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น ไปเป็นการบริหาร ปกครอง³ (Governance) ซึ่งให้ความสำคัญกับภาคส่วนอื่นๆที่มีใช้ภาครัฐ (Non-state Sector) ให้ เข้ามามีบทบาทในการดูแลผลประโยชน์ร่วมกันมากขึ้น สอดคล้องกับด้านการเมืองได้กระตุ้นให้ ประชาชนตระหนักและเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะด้วยการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปยังท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยเปิดโอกาสให้ ประชาชนในพื้นที่ตระหนัก ส่งเสริม สนับสนุน และมีส่วนร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นทั้งในระดับ นโยบายและระดับปฏิบัติ ตั้งแต่ขั้นการคิดริเริ่ม การรวมตัว ไปจนถึงการแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่ ด้วยตนเอง (empowerment) เมื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีความรู้ความสามารถที่เพียงพอ ส่วนหน่วยงานภาครัฐและข้าราชการประจำของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจน

³ R.A.W. Rhodes, P. Carmichael, J. McMillan and A. Massey. (p 26) ให้ความหมาย การบริหารการปกครอง (governance) ไว้สามความหมาย ซึ่งความหมายที่เกี่ยวข้องคือ การบริหารการปกครองเป็นวิถีทางใหม่ในการปกครองด้วยสังคม (the new method by which society is governed)

นักการเมืองนั้นก็ควรปรับเปลี่ยนบทบาทไปเป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ที่ทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงคอยส่งเสริมและสนับสนุน (supplement & support) การดำเนินงานของท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป เช่น การสนับสนุนด้านงบประมาณ วิชาการ และวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น

เพราะฉะนั้น กระแสการพัฒนาระดับท้องถิ่นจึงหันกลับมาสู่ความเป็นรากเหง้าหรือแก่นแท้ของท้องถิ่น ซึ่งให้ความสำคัญกับท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ รักและหวงแหนวิถีชีวิตของท้องถิ่นตน ประสานความสัมพันธ์กับท้องถิ่นรอบข้าง ตลอดจนท้องถิ่นที่ห่างไกลแค่ระยะทางแต่ใกล้จิตใจใน ความสนใจหรือการมีผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างบูรณาการ คือ มีการกระตุ้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น เชื่อมโยง และประสานพลังกัน ครอบคลุมทั้งในระดับประเด็นปัญหาและระดับพื้นที่ วัฒนธรรมการทำงานรูปแบบใหม่นี้ เรียกว่า “เครือข่าย” (Network) ซึ่งประเทศที่มีการใช้วัฒนธรรมการทำงานแบบเครือข่าย อย่างชัดเจนได้แก่ประเทศในเครือสหราชอาณาจักรที่ให้ความสำคัญกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ ระบบการเมือง และระบบอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ผลประโยชน์สาธารณะผ่านรูปแบบเครือข่าย⁴ ด้วยเช่นกัน ซึ่งคำว่า “เครือข่าย” นั้น สามารถสรุปค่านิยามจากนักวิชาการในประเทศและต่างประเทศ⁵ ได้ว่า เครือข่ายเป็นการรวมตัวกันของบุคคล กลุ่ม สถาบัน องค์กรต่าง ๆ และเชื่อมประสานความร่วมมือภายในเครือข่ายโดยมีเป้าหมายวัตถุประสงค์ และความต้องการบางอย่างร่วมกัน บนพื้นฐานสำคัญของความไว้วางใจ (trust) และความร่วมแรงร่วมใจ (collaboration) บางเครือข่ายได้ขยายขอบเขตความสัมพันธ์ไปยังกลุ่มหรือองค์กรอื่น ๆ นอกเครือข่ายที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกทั้งหลายของเครือข่ายก็ยังคงมีความเป็นอิสระ และไม่ขึ้นต่อกันอย่างชัดเจนเหมือนรูปแบบสายการบังคับบัญชาในระบบราชการ

จากกระแสการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการบริหารปกครอง การกระจายอำนาจ และกระแสการพัฒนาท้องถิ่น ทำให้ภาครัฐสนใจและประยุกต์ใช้เครือข่ายในฐานะเป็นกลไกในการบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมทั้งรูปแบบของเครือข่าย

⁴ R.A.W. Rhodes, P. Carmichael, J. McMillan and A. Massey. Decentralizing the civil service : from unitary state to differentiated policy in the United Kingdom. Buckingham, [England] : Open University Press, 2003.

⁵ ได้แก่ Bardach (อ้างใน Robert Agranoff. หน้า 26), Paul Starkey, Robert Agranoff, Stephen Goldsmith, Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F.M. Koppenjan, เกอริงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, จุฑาทิพย์ ภักธราวาท, ชีรพงษ์ แก้วหาญ, ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, พระมหาสุทิตย์ อาภากร (อบอุ้ม), สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน, เสรี พงศ์พิศ,

ภาครัฐและเครือข่ายชุมชน โดยเครือข่ายภาครัฐ⁶ (Public Network) นั้นเป็นการทำงานที่มีภาครัฐ เป็นศูนย์กลางการประสานงาน (hub) และขยายเครือข่ายออกไปด้วยการทำงานแบบข้ามขอบเขต อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ (cross-functional) ซึ่งต้องอาศัยการติดต่อสื่อสาร การประสานงาน และความร่วมมือของสมาชิกของเครือข่ายภาครัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ทั้งยังต้องมีการทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรและการนำโครงการไปประเมินเป็น ผลงานของหน่วยงานและองค์กรด้วย หากแต่การดำเนินงานตามรูปแบบของเครือข่ายภาครัฐเกิด ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานร่วมกันหลายประการ⁷ อาทิเช่น ปัญหาเรื่องความตึงเครียดใน เรื่องระเบียบปฏิบัติและสายการบังคับบัญชาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ปัญหาแนวคิดและวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน ปัญหาการขาดแรงจูงใจ เป็นต้น

ขณะที่เครือข่ายอีกรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นจากความตระหนักร่วมกันของประชาชนเจ้าของ ปัญหาในท้องถิ่น คือ เครือข่ายชุมชน (Community Network) ซึ่งให้ความสนใจและดำเนิน กิจกรรมแตกต่างกันในหลายประเด็นปัญหาและหลายพื้นที่ มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร การระดม

⁶ ประเภทของเครือข่ายในภาครัฐจากหนังสือ Governing by network : the new shape of the public sector ของ Stephen Goldsmith & William D. Eggers (หน้า 69-71) มีอยู่ 6 ประเภท ซึ่งในแต่ละประเภทนั้น มีอัตราการเข้าไปเกี่ยวข้องของรัฐมากน้อย ในการบริหารงานของเครือข่ายแตกต่างกันออกไป ดังนี้

1. เครือข่ายโดยการทำสัญญาว่าจ้าง (Service contract) ความสัมพันธ์ที่สร้างเป็นไปได้ทั้งในแนวนอนและในแนวตั้ง อาทิเช่น ประเด็นเรื่องของการสาธารณสุข การรักษาโรคภัยทางจิต สวัสดิการทั่วไป สวัสดิการเด็ก การขนส่ง และการป้องกันประเทศ เป็นต้น

2. ห่วงโซ่อุปทาน (Supply chain) เป็นเครือข่ายที่สร้างขึ้นเพื่อให้สามารถส่งมอบการบริการสินค้าที่มีความซับซ้อนมากขึ้น เช่น การสร้างระบบการขนส่งเชื่อมโยงหลาย ๆ เครือข่าย หรือการสร้างเครื่องบินต่อสู้อันซึ่งในภาครัฐจะใช้น้อยกว่าภาคเอกชน ยกเว้นในประเด็นของการขนส่งและการป้องกันประเทศ

3. เครือข่ายเฉพาะกิจ (AD hoc) ใช้เพื่อรวมตัวกันในการจัดการแก้ไขปัญหาฉุกเฉินเฉพาะกิจ เช่น กรณีของโรงพยาบาล ที่ต้องรวมเครือข่ายแพทย์ โรงพยาบาล หน่วยงานสาธารณสุข และหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาแพร่กระจายของเชื้อโรค หรือหายนะของประเทศ เป็นต้น

4. พันธมิตรในการกระจายช่องทางให้บริการ (Channel partnership) ในรูปแบบนี้บริษัทเอกชนและองค์กรที่มีได้หวังผลกำไรได้มาร่วมมือกันทำหน้าที่แทนหน่วยงานรัฐบาล ในฐานะที่เป็นตัวกระจายสินค้าและการบริการ อาจจะทำเทคโนโลยีออนไลน์เข้ามาช่วยเพื่อให้เกิดความทั่วถึงมากขึ้น

5. เครือข่ายกระจายข้อมูลข่าวสารภาครัฐ (Information dissemination) โดยรัฐอาจจะร่วมมือกับองค์กรเอกชนและองค์กรที่มีได้หวังผลกำไรในการร่วมมือกันเผยแพร่ข่าวสารของทางราชการ เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีทรัพยากรบางอย่างที่รัฐไม่มี เช่น ระบบเครือข่ายเทคโนโลยีเว็บไซต์ที่กว้างขวางครอบคลุมมากกว่า

6. เครือข่ายประสานการบริการทางสังคม (Civic switchboard) รัฐอาจทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมประสานองค์กรที่หลากหลาย ให้มาร่วมกันทำหน้าที่เพื่อช่วยสังคมโดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องออกเงินงบประมาณสนับสนุนแต่อย่างใด เพียงแต่ระดมทรัพยากรจากองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ มาทำให้เกิดประโยชน์เพื่อสังคม

⁷ สุพิณ เกษาคุปต์, อัมพร อังราลักษณ์ และโสภณรัตน์ จารุสมบัติ. รายงานการประเมินผลโครงการการบริหารงานแบบ พันธมิตรเพื่อสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (Contribution to Provincial Governors by Partnership Management, CPGM)

เงินทุน และรวมกลุ่มเพื่อสร้างรายได้แก่ชุมชนบนพื้นฐานของความไว้วางใจ (Trust) และความร่วมมือร่วมใจ (Collaboration) ของเครือข่ายชุมชนในพื้นที่ โดยแบ่งกลุ่มย่อยตามประเด็นปัญหา (Node) ที่ยังคงเชื่อมโยงและพึ่งพาอาศัยกันเพื่อขับเคลื่อนเครือข่าย ขณะเดียวกันก็คงไว้ซึ่งความเป็นอิสระต่อกัน (interdependent but independent)⁸ ซึ่งลักษณะเหล่านี้ของเครือข่ายชุมชนมีความคล้ายคลึงกับการอธิบายเครือข่ายประเด็น (issue network) ของ R.A.W. Rhodes ว่ามีการรวมตัวกันของสมาชิกแบบหลวมๆ เมื่อบรรลุเป้าหมายแล้วสมาชิกเข้าออกได้ตลอดเวลา⁹ และในบางครั้งเครือข่ายชุมชนอาจต้องการความร่วมมือและดำเนินงานกับภาคส่วนอื่นๆ เช่น ภาครัฐ ภาคประชาชน องค์กรเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และประเทศ เข้ามาช่วยส่งเสริมและสนับสนุนทรัพยากรในการดำเนินงานของเครือข่ายให้สามารถดำเนินงานอย่างราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

หากวิเคราะห์จากการกำเนิดของเครือข่าย เสรี พงศ์พิศ ได้แบ่งประเภทของเครือข่ายชุมชนออกเป็น 2 ประเภท คือ เครือข่ายชุมชนที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และเครือข่ายที่เกิดจากการจัดตั้ง กล่าวคือ เครือข่ายชุมชนเหล่านี้มีทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เนื่องจากมีปัจจัยบางอย่างสนับสนุน เช่น เครือข่ายไม้เรียง จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของชาวบ้านเพื่อแก้ปัญหาราคายางพาราของชาวบ้านตกต่ำ และพัฒนาตนเองจนสามารถดำเนินการผลิต แปรรูป และขายเอง บนฐานคิดของการลดรายจ่าย เพิ่มราย และพึ่งตนเองให้ได้มากกว่าที่ผ่านมา เป็นต้น และเครือข่ายชุมชนที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งของหน่วยงานภายนอก เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การดำเนินงานหลักยังเป็นของประชาชน เช่น เครือข่ายอินแบ่ง จังหวัดน่าน ซึ่งเกิดขึ้นจากการส่งเสริมสนับสนุนของมูลนิธิหมู่บ้านร่วมกับวิทยาลัยครูสกลนคร ในช่วงแรกเริ่ม โดยเครือข่ายนี้มีการจัดการที่เน้นลักษณะเฉพาะตามความเหมาะสมภายในท้องถิ่นแต่ละแห่ง เจกเช่นเดียวกับเครือข่ายประเภทแรกที่ใช้แนวคิดหลักคือการพึ่งพาตนเอง ตลอดจนการบริหารงานอย่างเป็นอิสระแก่กลุ่มย่อยของเครือข่ายในแต่ละเขต แต่ละตำบล ซึ่งศูนย์อินแบ่งจะเป็นเพียงตัวประสานงานและเป็นแหล่งเผยแพร่ข้อมูลเท่านั้น

โดยภาพรวมอาจสรุปได้ว่า **องค์ประกอบของเครือข่ายชุมชน**¹⁰ คือ 1) สมาชิกของเครือข่าย 2) วัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน 3) ระบบความสัมพันธ์ของเครือข่าย ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันอย่างสมัครใจ 4) การบริหารจัดการ โดยสมาชิกเครือข่ายเป็นผู้ร่วมกันกำหนดรูปแบบ 5) ผู้ประสานงานเครือข่ายที่คัดเลือกจากสมาชิก 6) กิจกรรมร่วมกัน ทั้งในรูปแบบปกติ

⁸ เสรี พงศ์พิศ. เครือข่าย [Network] : ยุทธวิธีเพื่อประชาคมเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง : วัฒนธรรมองค์กรของโลกยุคใหม่. กรุงเทพฯ : สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, 2548.

⁹ R.A.W. Rhodes. Understanding Governance.

¹⁰ สนธยา พลศรี. เครือข่ายการเรียนรู้ในงานพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2550.

หรือกรณีพิเศษก็ได้ 7) การรวมพลังสมาชิกในการดำเนินงานร่วมกัน 8) การสนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน 9) การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และ 10) ผลงานของเครือข่าย ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จขอเครือข่ายในการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของเครือข่ายนั่นเอง

ในขณะที่ Gerny Stoker¹¹ กล่าวว่า ลักษณะสำคัญของเครือข่าย คือ ความเป็นทางการ (informality) ความไว้วางใจ (trust) และความร่วมมือกัน (cooperation) อย่างไรก็ตาม ความเป็นทางการในเครือข่ายก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญในเรื่องของความสามารถในการตรวจสอบได้ ความเสมอภาค และความถูกต้องตามกฎหมายที่ควบคุม

ผนวกกับข้อค้นพบของนักสังคมวิทยา อาทิเช่น ในเรื่องของความแน่นแฟ้น (intensity) ระหว่างตัวแสดงที่มีไม่เท่ากัน จึงน่าจะมีส่วนที่กระจุกตัวแน่น (network clusters) เป็นช่วงๆ ขณะเดียวกันก็มีการเชื่อมโยงไขว้ (cross-linkages) ระหว่างส่วนที่กระจุกตัวเหล่านั้น ส่วนความเชื่อมโยงที่ไม่สมดุลกันระหว่างส่วนต่างๆ ของระบบส่งผลให้การกระจายสินค้าหายากจนเกิดความไม่เท่าเทียมกันอันนำไปสู่การร่วมมือหรือการแข่งขัน

หรือแม้แต่นักมานุษยวิทยาสังคมที่ได้พัฒนาแนวความคิดเครือข่ายทางสังคม (social network) ขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1960 เพื่อเป็นส่วนเสริมของแนวการวิเคราะห์แบบโครงสร้างนิยม¹² โดยแนวความคิดนี้เป็นการลดระดับการวิเคราะห์ลงมาที่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมที่มีได้สัมพันธ์กันเป็นคู่ (dyadic) เท่านั้น หากแต่ความสัมพันธ์นั้นเรียงกันเป็นลูกโซ่ และเมื่อวาดแผนผังก็จะได้รูปที่มีคล้ายตาข่าย ซึ่ง Prudhisian Jumbala เรียกว่า เกณฑ์มิติรูปร่าง เน้นการแลกเปลี่ยนข้อมูล นอกจากนี้ก็ยังมีเกณฑ์มิติการปฏิสัมพันธ์ในแง่ที่ว่า บุคคลใช้เครือข่ายเป็นเครื่องมือให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนต้องการด้วยชุดของการกระทำ (action set) ที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ออกไป (outgoing links) ตามเส้นใยของเครือข่าย ขณะเดียวกันการกระทำเช่นนี้เป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์เข้ามา (incoming links) รับรู้เนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์เดียวกัน ตลอดจนสูญสลายไปเมื่อเครือข่ายบรรลุวัตถุประสงค์¹³

นับได้ว่า เครือข่ายเป็นโครงสร้างรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบันซึ่งมีความแตกต่างจากโครงสร้างแบบเดิมโดยสิ้นเชิง ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญคือ ไม่มีชั้นการบังคับบัญชา มีความยืดหยุ่นสูง ควบคุมโดยกลไกทางการตลาดมากกว่ากระบวนการทางการบริหาร โครงสร้างแบบเครือข่ายจะอยู่บนพื้นฐานของการใช้ความสามารถหลัก (core competencies) ขององค์กร และจะได้รับทรัพยากรมาจากพันธมิตรภายนอกและมีการจ้างเหมาบุคคลภายนอกในการทำงาน (Miles &

¹¹ Gerny Stoker, *The New Management of British Local Governance*.

¹² ลักษณะของโครงสร้างนิยม 1) เน้นเกินไปว่าพฤติกรรมถูกตีกรอบโดยค่านิยม 2) ให้ความสำคัญน้อยไปแก่การศึกษากระบวนการ และ 3) ให้ความสำคัญแก่กลุ่มที่มีความเป็นกลุ่มก้อนชัดเจนและคงทนถาวร

¹³ อ้างใน พุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว.สิริพรรณ นกสวน, และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

Snow, 1995) ซึ่งโครงสร้างของเครือข่ายมีรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ (การไหลของข้อมูลข่าวสาร ผลผลิตและคน) ในลักษณะที่ไม่หยุดนิ่ง ซึ่งเกิดจากความต้องการในช่วงเวลานั้นมากกว่าการวางแผนล่วงหน้า การปฏิสัมพันธ์และการติดต่อกันจะเป็นแบบตัวต่อตัว หรือระหว่างบุคคล หรือกลุ่ม โดยไม่จำเป็นต้องผ่านสายการบังคับบัญชา (Nadler & Gerstein, 1992)¹⁴

และเสรี พงศ์พิศ¹⁵ กล่าวถึงโครงสร้างของเครือข่ายในลักษณะที่คล้ายคลึงกับทิววรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ ว่า เครือข่ายเป็นทางการก็ได้ ไม่เป็นทางการก็ได้ แต่ข้อแตกต่างอยู่ที่ว่า เครือข่ายเป็นทางการ (องค์กรแบบเดิม) มีโครงสร้างการประสานงานอย่างเป็นทางการ ขณะที่เครือข่ายไม่เป็นทางการ (องค์กรแบบเครือข่าย) โครงสร้างเป็นอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับเป้าหมาย ทรัพยากร (เวลา เงิน คน) และขึ้นอยู่กับสมาชิกเครือข่ายว่าต้องการให้มีการจัดองค์กรอย่างไร

ส่วนกิจกรรมของเครือข่าย พบว่า เครือข่ายในระดับรากหญ้า ทำหน้าที่เชื่อมประสาน วรรณรงค์ ให้การสนับสนุน เน้นที่การทำข้อมูล การวิเคราะห์และแบ่งปันข้อมูล การวรรณรงค์ การฝึกอบรม การระดมพลังเพื่อให้เกิดความสามัคคี การวางแผนการทำงานร่วมกัน การบูรณาการ แผน การดำเนินงานร่วมกันตามแผน และพัฒนามาจะหรือประเด็นบางอย่างร่วมกัน รวมทั้งยังสามารถร่วมมือกันลงทุน และดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ กล่าวได้ว่า กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมที่เครือข่ายองค์กรชุมชนทำร่วมกัน คือ ร่วมกันดำเนินการตั้งแต่การเรียนรู้ถึงการจัดการทรัพยากร ทั้งถิ่นร่วมกัน เช่น การจัดการน้ำ การอนุรักษ์ป่า การจัดการประเด็นร่วมของชุมชน (กองทุน ระบบสวัสดิการ) การจัดการแก้ไขปัญหาสังคม (ยาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม) เป็นต้น

ด้านวัฒนธรรมขององค์กรเครือข่าย เสรี พงศ์พิศ มองว่า องค์กรแบบนี้ไม่เน้นการใช้ อำนาจในการบริหารจัดการ แต่เน้นการจัดความสัมพันธ์ใหม่ การสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี สร้างแรงบันดาลใจให้ทุกคนอยากทำ และหลายกำแพงกั้นระหว่างกอง ฝ่าย โครงการต่างๆ ใน องค์กรนั้น เกิดเป็นความร่วมมือเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดี และทำงานแบบประสานพลัง (synergy)¹⁶ ขณะที่การเชื่อมโยงในเครือข่ายว่า เป็นรูปของการรวมตัวกันแบบหลวมๆ เฉพาะกิจตามความ จำเป็นหรืออาจอยู่รูปของการจัดองค์กรที่เป็นโครงสร้างของความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจน เครือข่าย ความร่วมมือเป็นได้ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล องค์กร และสถาบัน อาจมีขอบข่ายและขนาดตั้งแต่ เล็กๆ ภายในชุมชนไปจนถึงระดับจังหวัด ภูมิภาค ประเทศ และระหว่างประเทศ¹⁷

ด้านค่านิยมขององค์กรแบบเครือข่าย ทิววรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ กล่าวว่า เครือข่ายมี ค่านิยมของการแลกเปลี่ยนและร่วมมือกันมากกว่าความเป็นเจ้าของ มีความไว้ใจใจมากกว่าการ

¹⁴ อังโน ทิววรรณ หล่อสกุล. ทฤษฎีองค์กรสมัยใหม่.

¹⁵ เสรี พงศ์พิศ. เครือข่าย ยุทธวิธีเพื่อประชาคมเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2548.

¹⁶ เสรี พงศ์พิศ. เครือข่าย ยุทธวิธีเพื่อประชาคมเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2548.

¹⁷ นวัตกรรมการเรียนรู้ : คน ชุมชน และการพัฒนา / พระมหาสุทนต์ อากาศโร (อบอูน) เขียน ; ปาริชาติ วลัยเสถียร บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข, [2548].

ระวางสงฆ์ อำนาจมาจากความรู้นี้มากกว่าตำแหน่งหน้าที่ในการทำงาน ซึ่งไม่ว่าการดำเนินงานจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลว องค์การจะมีการเรียนรู้เพิ่มขึ้น โดยองค์การแบบเครือข่ายจะเริ่มจากหน่วยงานขนาดเล็กซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายของแต่ละหน่วยซึ่งมีความสามารถที่จะทำให้กระบวนการทำงานเสร็จสิ้นได้ และจะเน้นที่การออกแบบกระบวนการทำงานโดยนำเทคโนโลยีมาใช้ในการทำงานแบบอัตโนมัติและใช้ทีมงานเป็นพื้นฐานในการทำงาน¹⁸

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งในประเด็นของที่เป็นการทั่วไป คือ ลักษณะร่วม องค์ประกอบของเครือข่าย และประเด็นที่เป็นการเฉพาะเจาะจงของแต่ละเครือข่าย คือ ประเภทของเครือข่าย โครงสร้างและกิจกรรมของเครือข่าย สามารถตอบคำถามพื้นฐานของการเป็นเครือข่าย¹⁹ คือ เป้าหมายที่ต้องการบรรลุคืออะไร จะใช้เครื่องมืออะไรในการสร้างหรือกระตุ้นเครือข่าย ใครจะเป็นพันธมิตรที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้ได้มากที่สุด และจะออกแบบรูปแบบเครือข่ายอย่างไร

เหล่านี้เป็นคำถามพื้นฐานที่นำไปสู่กระบวนการบริหารจัดการเครือข่ายที่ดีเพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น

ด้านการบริหารจัดการเครือข่าย

การบริหารจัดการที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัคนั้น จำเป็นต้องวิเคราะห์เครือข่าย (Network Analysis) ให้รู้ถึงลักษณะและรูปแบบขององค์การแบบเครือข่ายและสามารถจัดการได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือ

การวิเคราะห์เครือข่ายแบบพลวัตที่ให้คุณค่ากับการประเมินพัฒนาการของสายสัมพันธ์ของกลุ่มทั้งพัฒนาการสายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง ทรัพยากร และกิจกรรม การขยายออกไปของโครงสร้างเครือข่าย รวมทั้งผลที่เกิดจากการเคลื่อนที่ของกลุ่มในเครือข่ายซึ่งแตกต่างจากการการวิเคราะห์เครือข่ายแบบดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับสายสัมพันธ์ของเครือข่ายในหนึ่งกลุ่มและระหว่างกลุ่มของตัวแสดงแบบคงที่

Hanneman 2005 ได้แบ่งระดับของการวิเคราะห์เครือข่ายที่แสดงให้เห็นถึงการจัดสรรอำนาจภายในเครือข่าย ออกเป็น 3 ระดับ²⁰ ดังนี้

1. ระดับ Micro-Level ใช้ประเมินอำนาจของตัวแสดงระดับปัจเจกบุคคลภายในเครือข่ายในรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง
2. Meso-Level ใช้ประเมินอำนาจของตัวแสดงทั้งหมดในเครือข่าย
3. Macro-Level ใช้ประเมินอำนาจของตัวแสดงในภาพรวม

¹⁸ ทิพวรรณ หล่อสกุล. ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่.

¹⁹ Stephen Goldsmith & William D. Eggers. 2004.

²⁰ Carley 2003. อ้างใน เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา ร. 449 ของ อ.ดร.ทวิดา กลมเวช

ส่วนเครื่องมือในการวิเคราะห์มีดังนี้

1. ขนาด (Size) คือ จำนวนกลุ่มย่อย (node) ภายในเครือข่าย
2. ความหนาแน่น (Density) คือ อัตราส่วนของสายสัมพันธ์ที่มีอยู่ในเครือข่าย
3. การแตกย่อย (Fragmentation) คือ อัตราส่วนของกลุ่มย่อยที่ไม่ได้เชื่อมต่อในเครือข่าย
4. ระดับความเป็นศูนย์กลาง (Degree Centrality) คือ จำนวนของสายสัมพันธ์ที่

กลุ่มย่อยมีระหว่างกลุ่มย่อยภายในเครือข่าย

5. ความใกล้ชิดกับศูนย์กลาง (Closeness Centrality) คือ กลุ่มย่อยปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มย่อยอื่น ๆ ภายในอย่างไร

6. การวิเคราะห์การเข้ากลุ่ม (Clique Analysis) คือ การระบุว่าเครือข่ายย่อยที่ซึ่งตัวแสดงมีสายสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและเข้มข้นระหว่างสมาชิกหนึ่งไปยังอีกสมาชิกหนึ่ง

ตัวอย่างเทคนิคและวิธีการในการบริหารจัดการเครือข่ายที่ประสบความสำเร็จ

เครือข่ายไม้เรียง จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการของ ประยงค์ รัตนรงค์ ปราชญ์ชาวบ้านผู้เป็นแกนนำของเครือข่ายซึ่งเป็นเครือข่ายที่ก่อให้เกิดการขยายเครือข่ายไปในจังหวัดนครศรีธรรมราช จนกลายเป็นเครือข่ายยมนา ดังนี้

การประสานงานซึ่งประยงค์ รัตนรงค์ กล่าวว่า ตนเองเป็น “คุณประสาน” คอยเชื่อมโยงหลาย ๆ ฝ่ายเข้าเป็นเครือข่าย เช่น เครือข่ายโรงงานยาง ๗ โรง ในตำบลไม้เรียง (อำเภอควาง จังหวัดนครศรีธรรมราช) และตอนนี้เชื่อมเครือข่ายการรวมกลุ่มกันดำเนินการเพื่อพึ่งตนเอง ออกไปทั่วทั้งจังหวัด และขยายเครือข่ายออกไปทั่วประเทศ

การจัดการความรู้ ซึ่งประยงค์ รัตนรงค์ เป็นนักปฏิบัติจัดการความรู้และจัดการความเสี่ยง (Risk Management) โดยจะถามก่อนว่า ปัจจัยหลักของความสำเร็จคืออะไรบ้าง แล้วถามต่อว่ามีความรู้เพื่อป้องกันความล้มเหลวหรือไม่ มีความรู้สำหรับใช้ดำเนินการกิจกรรมนั้นๆ หรือไม่ ถ้าไม่มี ก็ต้องเสาะหาความรู้นั้นและนำมาใช้โดยทดลองก่อน การขับเคลื่อนเครือข่ายโดยใช้หลัก “ร่วมกันคิด แยกกันทำ” แล้วเอาประสบการณ์ในการทำของแต่ละคนมาแลกเปลี่ยน เรียนรู้กัน ตามแนวความคิดบนฐานของ Peer Assist จนได้วิธีการที่เหมาะสมสำหรับเครือข่ายของเรา

การบริหารจัดการข้อมูล มีความแม่นยำในเรื่องข้อมูลทั้งที่เป็นตัวเลขและเรื่องเล่า คิดอย่างเชื่อมโยง คิดแยกแยะชัดเจน และมุ่งคิดเชิงดำเนินการ แล้วทำตามความคิดนั้นที่ละขั้นตอน ไปสู่เป้าหมายใหญ่ ระหว่างนั้นก็แสวงหา ใช้ และหมุนเกลียวความรู้อยู่ตลอดเวลา ที่สำคัญที่สุดคิดเพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการเอาไปปฏิบัติ ตลอดจนการถ่ายทอดความรู้จากการปฏิบัติและพูดเฉพาะในสิ่งที่ผ่านการปฏิบัติด้วยตนเองมาแล้ว²¹

²¹ <http://school.obec.go.th/bpr/11.11.1.htm>

เครือข่ายชุมชนเรารักแม่น้ำท่าจีน เกิดจากวิกฤตทางด้านสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นสนับสนุนให้มีการขยายตัวของอุตสาหกรรมในแม่น้ำท่าจีน และส่งผลกระทบต่อชีวิตเกษตรกร ชาวประมง และทรัพยากรทางน้ำ กำเนิดของเครือข่ายชุมชนนี้มาจากการมีผู้นำที่โดดเด่น มีฐานะเป็นที่ยอมรับคือ กำนัน ครู พระ และประธานข้าราชการ องค์การบริหารส่วนตำบล นักวิชาการ และชาวบ้านเข้ามาเป็นหนึ่งเดียว

เครือข่ายชุมชนดังกล่าว มีการทำงานในด้านการสรุปวิจัยปัญหาและประชุมแลกเปลี่ยนเพื่อวางยุทธศาสตร์ และแสวงหาทางออกร่วมกัน ใช้การสรุปวิจัย และการจัดอบรมสัมมนาเป็นฐานทางวิชาการ ทำให้เกิดการจัดวางข้อมูลที่มีระบบและมีการติดตามข้อมูล และปัญหาอย่างต่อเนื่อง มีการวางขั้นตอนในการต่อสู้ทั้งระยะสั้นและระยะยาว แผนงานในการต่อสู้นั้นก็ใช้ประเพณีและวัฒนธรรมไทยเป็นฐานในการผนึกกำลัง อย่างเช่น การจัดงานวัด การจัดงานทอดผ้าป่า เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังใช้งานประชาสัมพันธ์ เพื่อขยายการจัดตั้งชุมชนดูแลพื้นที่ทั่วน่านน้ำและแนวคลองทุกคลอง ผ่านการขยายชุมชนสู่ชุมชนในเขตคลอง และสร้างโครงการต่างๆร่วมกัน

เงื่อนไขความสำเร็จ คือ

1. เกิดจากการมีผู้นำที่เป็นที่ยอมรับ มีจิตใจที่อุทิศ และเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน
2. ใช้ยุทธศาสตร์ในการต่อสู้ด้วยปัญหา
3. ใช้พระเป็นฐานในการผนึกกำลังแนวร่วมและชาวบ้าน
4. เคลื่อนไหวต่อสู้ด้วยวิธีการขยายเครือข่าย
5. ใช้ยุทธศาสตร์เป็นฝ่ายการกระทำตลอดเวลา ผ่านการสร้างโครงการต่างๆมากมายที่สอดคล้องกับประเพณีวัฒนธรรมไทย

เครือข่ายชุมชนบ้านเป็ดใน ลุกขึ้นมาทำสงครามปกป้องทรัพยากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาป่าชายเลนซึ่งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ ฐานหลักในการเคลื่อนไหวจึงต้องมีผู้นำที่เข้มแข็ง และอาศัยพระ คือ อาจารย์สุบิน ปณีโต ที่เข้ามาช่วยสร้าง “กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์” เป็นฐานในการสร้างฐานพลังชุมชน

เงื่อนไขความสำเร็จ คือ

1. การมีผู้นำที่มีบารมีและเข้มแข็ง บางแห่งมีพระเป็นแกนนำ และบางแห่งมี ทั้งพระครู และกำนันเป็นแกนนำ ทำให้ง่ายแก่การสร้างเครือข่ายพันธมิตร และง่ายต่อการจัดตั้งชุมชนและเครือข่าย
2. ประธานงานจัดตั้งแนวคิดกับแนวกว้างเข้าด้วยกัน ซึ่งงานแนวคิดคือ การสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง ทำให้สามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้ โดยอาศัยงานด้านการศึกษาและวิจัย รวมทั้งการพัฒนาการเรียนรู้ และขยายฐานข้อมูล ซึ่งถือได้ว่าชุมชนเหล่านี้เป็นชุมชนแห่งการ

เรียนรู้แบบหนึ่ง และแนวกว้างคือ งานสร้างเครือข่ายและงานด้านประชาสัมพันธ์ในวงกว้าง เพื่อเผยแพร่ความรู้และการจัดกิจกรรมหรือโครงการต่างๆมากมายที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและประเพณีไทย ตลอดจนขยายเครือข่ายและสร้างแนวร่วมกับบรรดาสื่อ ทหารตำรวจ ข้าราชการ การเมือง และอื่นๆ

3. แนวยุทธศาสตร์พื้นฐานคือการเคลื่อนไหว และจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อรักษาฐานะที่เป็นฝ่ายกระทำ

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านที่เสนอไว้อย่างคล้ายคลึงและแตกต่างกันบ้างในบางประการ ซึ่งสามารถสรุปรวมและแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน Eberhrerd E. Scheuing และธนา ประมุขกุล (ม.ป.ป. หน้า 4-5) กล่าวถึง ปัจจัยแห่งความสำเร็จของเครือข่ายในภาพรวม ซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันบ้าง ดังต่อไปนี้

สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน²² เสนอว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จของเครือข่ายมี 9 ประการ คือ มีทุนเดิมของชุมชน ผู้นำ มีหลักศาสนาและความเชื่อของชุมชน ทรัพยากรของชุมชน ความรู้ มีศูนย์ข้อมูลหรือฐานข้อมูลของชุมชน แผนการดำเนินงานของเครือข่ายมีประสิทธิภาพ เวลาที่เหมาะสม และการประเมินความสำเร็จ

Eberhrerd E. Scheuing เสนอว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จของเครือข่ายมี 6 ประการ คือ การมีพันธะสัญญาร่วมกัน (Commitment) การปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) การรักษาพันธะสัญญาให้ยาวนาน (Long-Term commitment) โดยใช้การติดต่อสื่อสารและการทำงานร่วมกัน ซึ่งครอบคลุมถึงมิตรภาพและการร่วมทุกข์ร่วมสุขระหว่างกัน อีกด้วย การเสริมพลัง (Empowerment) การมีค่านิยมร่วมกัน (Shared Value) และภาวะผู้นำ (Leadership)²³

กลุ่มที่ 2 คือ สนธยา พลศรี อนุพงษ์ พวงลำลีและวีรบุรณ วิสารทสกุล และธนา ประมุขกุล กล่าวถึง ปัจจัยแห่งความสำเร็จของเครือข่ายที่ให้ความสำคัญแก่การบริหารจัดการเครือข่ายด้วย มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ธนา ประมุขกุล (ม.ป.ป. หน้า 4-5.) เสนอว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จของเครือข่ายมี 5 ประการ คือ *ความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างสมาชิกในเรื่องต่างๆ ความเป็นประชาธิปไตย* โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกมีอิสระทางความคิด ทำให้ความคิดของสมาชิกมีความหลากหลายทั้งที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน *ความจริงใจ* โดยเห็นผลประโยชน์ร่วมกันตามวัตถุประสงค์ของเครือข่าย *การ*

²² สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน. 2547.

²³ อังโน นฤมล นิราทร. 2543.

จัดการต้องมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ สามารถปรับเปลี่ยนไปได้เหมาะสมกับสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกเครือข่าย และการสื่อสารแบบหลายช่องทาง

อนุพงษ์ พวงสำลี และวีรบูรณ์ วิสารทสกุล(2541. หน้า 18.) เสนอว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จของเครือข่ายมี 8 ประการ คือ 1. มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน 2. มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง 3. มีความเป็นธรรมชาติที่ไม่ใช่การแต่งตั้งจัดตั้ง 4. มีความรัก ความเอื้ออาทร ความสมานฉันท์ 5. มีองค์ความรู้และความสามารถในการแสวงหาความรู้ 6. มีการเรียนรู้จากการปฏิบัติหรือทำกิจกรรมร่วมกัน 7. มีการติดต่อสื่อสารกันอย่างต่อเนื่องหรือเป็นเครือข่ายความร่วมมือ และ 8. มีระบบการจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพทั้งองค์กร ระบบ และสมาชิกของเครือข่าย

สุทธิธรรม เลขวิวัฒน์ (2549. หน้า 26-27.) เจาะลึกความสำเร็จของเครือข่ายชุมชนบ้านเป็ดใน คือ 1. การมีผู้นำที่มีบารมีและเข้มแข็ง บางแห่งมีพระเป็นแกนนำ และบางแห่งมีทั้งพระ ครู และกำนันเป็นแกนนำ ทำให้ง่ายแก่การสร้างเครือข่ายพันธมิตร และง่ายต่อการจัดตั้งชุมชนและเครือข่าย 2. ประสานงานจัดตั้งแนวคิดกับแนวกว้างเข้าด้วยกัน ซึ่งงานแนวคิดคือ การสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง ทำให้สามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้ โดยอาศัยงานด้านการศึกษาและวิจัย รวมทั้งการพัฒนาการเรียนรู้ และขยายฐานข้อมูล ซึ่งถือได้ว่าชุมชนเหล่านี้เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้แบบหนึ่ง และแนวกว้างคือ งานสร้างเครือข่ายและงานด้านประชาสัมพันธ์ในวงกว้าง เพื่อเผยแพร่ความรู้และการจัดกิจกรรมหรือโครงการต่างๆมากมายที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและประเพณีไทย ตลอดจนขยายเครือข่ายและสร้างแนวร่วมกับบรรดาสื่อ ทหารตำรวจ ข้าราชการการเมือง และอื่นๆ และ 3. แนวยุทธศาสตร์พื้นฐานคือการเคลื่อนไหว และจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อรักษาฐานะที่เป็นฝ่ายกระทำ

สนธยา พลศรี (2550. หน้า 272-276.) เสนอว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จของเครือข่ายมี 4 ประการ คือ 1. สมาชิกและระบบความสัมพันธ์ที่ดี 2. กระบวนการมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ร่วมกัน 3. การบริหารจัดการเครือข่ายที่ดี และ 4. การขยายเครือข่าย

ซึ่งสนธยา พลศรี ได้ขยายความของการบริหารจัดการเครือข่ายที่ดีว่าควรมีลักษณะดังต่อไปนี้ 1. มีวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ ระบบการบริหารจัดการ 2. มีกฎ ระเบียบ แนวทางการปฏิบัติของเครือข่ายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ 3. มีโครงสร้างในการบริหารเครือข่ายที่เหมาะสมกับลักษณะของเครือข่าย 4. มีทรัพยากรที่เหมาะสมและเพียงพอในการดำเนินงาน 5. มีระบบในการปกป้องคุ้มครองสมาชิกให้มีความมั่นคงและปลอดภัย รวมทั้งการจูงใจ การเสริมพลัง การสร้างขวัญและกำลังใจให้สมาชิก 6. มีการบริหารงานแบบประชาธิปไตย 7. มีการระดมทรัพยากรต่างๆ 8. มีการปรับปรุงพัฒนาเครือข่ายตลอดเวลาตามสถานการณ์ 9. มีระบบการติดต่อสื่อสารที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ 10. มีระบบการติดตามและประเมินผลที่เหมาะสม

กลุ่มที่ 3 คือ ธีรพงษ์ แก้วหาวงษ์ (2544. หน้า 257-258.) ซึ่งเน้นย้ำว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จของเครือข่าย คือ การบริหารจัดการเครือข่าย ซึ่งประกอบด้วย 6 ประการ คือ

1. กระบวนการติดต่อสื่อสารข้อมูลข่าวสาร เทคนิค วิธีการ ประสบการณ์ ตลอดจนการพัฒนา
2. การให้ความสำคัญแก่สมาชิกในด้านต่างๆ
3. องค์การความร่วมมือและโครงสร้างเครือข่ายมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อการประสานความร่วมมือ ป้องกันการแทรกแซง ลดปัญหาความขัดแย้ง และสร้างการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมและทั่วถึงได้
4. การส่งเสริมบทบาทและการตัดสินใจของสมาชิก เพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ และสร้างบรรทัดฐานในความร่วมมือของสมาชิก
5. การพัฒนาและระดมทรัพยากรอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ
6. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์บทบาทของเครือข่ายและมวลสมาชิก นำไปสู่ความร่วมมือและการขยายเครือข่าย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าเครือข่ายจะเป็นเรื่องที่ดีและมีผลบวกต่อการดำเนินการต่างๆ แต่การสร้างเครือข่ายและทำงานอย่างเป็นเครือข่ายก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย บางเครือข่ายตั้งขึ้นมาแต่ชื่อ ไม่มีกิจกรรม บางเครือข่ายตั้งแล้วก็ล้มเลิกไป ที่สำคัญคือ ความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ของเครือข่ายตั้งแต่แรกเริ่ม แล้วกระโดดไปสู่การจัดโครงสร้างองค์การของเครือข่ายเลย โดยที่สมาชิกเองก็ยังไม่ชัดเจนว่า “ทำเพื่ออะไร” จึงไม่รู้ “จะเอาอย่างไร” จึงกำหนดทิศทางของตนเอง กิจกรรมของตนเองไม่ได้ ไม่มีประเด็นเชื่อมโยง และไม่สามารถดึงดูดความสนใจของสมาชิกได้อย่างยั่งยืน ซึ่ง **ข้อจำกัดและปัญหาต่างๆของการบริหารจัดการเครือข่าย²⁴** มีดังนี้

1. ขาดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน
2. สมาชิกไม่เท่าเทียมกัน
3. การครอบงำ บางองค์การมีเงินมากกว่า มีผลงานมากกว่า มีอิทธิพลมากกว่า อาจจะทำครอบงำเครือข่าย ทำให้เกิดการแข่งขันและความอิจฉาริษยาสูง
4. การรวมศูนย์และความเป็นราชการ เกิดขึ้นเมื่อผู้ประสานงานดำเนินงานเครือข่ายเพื่อ “ตนเอง” ไม่ใช่ประสานงาน (coordinating) หรืออำนวยความสะดวก (facilitating) ทำให้มีการตัดสินใจและการสื่อสารระหว่างเครือข่ายต้องผ่านผู้ประสานงานหรือคนกลาง (moderator) อยู่ตลอดเวลา ทั้งๆที่ไม่จำเป็นเสมอไป
5. ขาดปัจจัยหรือทุน แม้ว่าสมาชิกเครือข่ายอาจจะมี ความตั้งใจและความเสียสละสูงก็ตามที่
6. การใช้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อประโยชน์ของตนเอง

²⁴ เสรี พงศ์พิศ. เครือข่าย ยุทธวิธีเพื่อประชาคมเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ : เจริญวิทยการพิมพ์, 2548.

7. การสื่อสารผิดๆในเครือข่าย อาจเกิดขึ้นได้เพราะข้อจำกัดทางภาษา วิธีสื่อสาร เครื่องมือสื่อสาร เป็นต้น

8. การแข่งขันระหว่างเครือข่ายที่คล้ายกันเกิดขึ้น เครือข่ายก็อาจได้รับผลกระทบ เพราะอีกเครือข่ายหนึ่งมีปัจจัยและทรัพยากรมากกว่า

9. การแทรกแซงขององค์กรผู้ให้ทุน

10. การติดตามและประเมินผล เป็นประเด็นที่ยุ่งยากสำหรับเครือข่ายแม้เครือข่ายที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด เพราะโครงสร้างเครือข่ายไม่เหมือนโครงสร้างองค์กรธรรมดา จึงยากที่จะกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของเครือข่าย

จากตัวอย่างเครือข่ายชุมชนข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า แรงขับเคลื่อนการดำเนินงานของเครือข่ายชุมชนทั้งเครือข่ายที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและเครือข่ายจัดตั้งล้วนขับเคลื่อนด้วยความต้องการของกลุ่มย่อยซึ่งประกอบด้วยประชาชนในพื้นที่จำนวนหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน คือ แก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นให้ยั่งยืนด้วยการพึ่งพาตนเองอันเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาที่มาจากท้องถิ่น (Inside-out approach)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของชุมชนยังเป็นการลดภาระหน้าที่ของภาครัฐในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้หน่อยลง ซึ่งได้เปลี่ยนบทบาทภาครัฐในฐานะผู้กระทำหรือให้บริการไปเป็นการมอบอำนาจให้ชุมชนเจ้าของปัญหาดำเนินการแทน (Community-owned Government : Empowering Rather than Serving) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในการประดิษฐ์คิดค้นรัฐบาลใหม่ (reinventing government) ทั้งนี้เพราะชุมชนสามารถเข้าใจตนเองได้ดีที่สุด สามารถบริหารจัดการและให้บริการได้ตรงตามความต้องการ รวดเร็ว และในราคาที่ถูกลงกว่าภาครัฐ ขณะเดียวกันสามารถนำทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นไปใช้ในทางที่เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ชุมชนมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างและเพิ่มสมรรถนะในการแก้ปัญหาและพัฒนาด้วยประชาชนเองเพื่อสนับสนุนให้การกระจายอำนาจเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น

โดยทั่วไปหลักการและแนวทางการบริหารจัดการของเครือข่ายชุมชนมีความแตกต่างกันไปตามประเด็นปัญหา วัตถุประสงค์ จำนวนกลุ่ม (Node) และพื้นที่ โดยมี**หลักการพื้นฐานที่สำคัญ** คือ การสร้างความไว้วางใจ (Trust) และความร่วมแรงร่วมใจ (collaboration) อีกทั้งยังมีการประยุกต์ใช้เครื่องมือและเทคนิคการบริหารจัดการเพื่อการดำเนินงานของเครือข่ายชุมชน เช่น การสื่อสารอย่างทั่วถึง กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน การทำกิจกรรมร่วมกัน การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) เป็นต้น ด้วยมุ่งหวังว่าจะเป็นเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนสามารถลดภาระของเครือข่ายที่ใหญ่กว่า คือ เครือข่ายภาครัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทเครือข่ายชุมชนในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งในการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อเชื่อมประสานความสัมพันธ์และการทำงานของ

ภาครัฐ ประชาชน ชุมชน กลุ่ม องค์กร และเครือข่ายต่างๆในท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ตลอดจนสนับสนุนการทำงานในระดับประเทศต่อไป แต่ก็ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะทำให้เครือข่ายชุมชนทั้งหมดจะมีพลังในการแก้ปัญหาและการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืน เนื่องจากการนำเครื่องมือและเทคนิคการบริหารมาใช้กับเครือข่ายก็ย่อมต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม ตลอดจนในบางประเด็นปัญหา เครือข่ายชุมชนอาจไม่ใช่คำตอบในการปัญหาและการพัฒนาของภาครัฐก็เป็นได้

อีกทั้งมีข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ การดำเนินงานของเครือข่ายชุมชนยังจำเป็นต้องเกี่ยวเนื่องและพึ่งพาภาครัฐไม่มากนักน้อย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง หรือแม้แต่องค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และในบางครั้งการบริหารจัดการเครือข่ายชุมชนนั้นไม่สามารถจำกัดบทบาทของภาครัฐได้ ทั้งนี้เนื่องจากภาครัฐยังคงควบคุมหรือเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการทรัพยากรต่างๆที่เครือข่ายต้องใช้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงินทุน วัสดุดิบ อุปกรณ์ การตลาด การประชาสัมพันธ์ ตลอดจนนวัตกรรมที่ช่วยลดต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการของเครือข่ายชุมชน ดังนั้นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการเครือข่ายชุมชนคือการพยายามสร้างให้เครือข่ายมีพลังในการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนเป็นการท้าทายความสามารถของภาครัฐโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานส่วนภูมิภาคในการปรับบทบาทหน้าที่เป็นผู้อำนวยการความสะดวกแก่เครือข่ายชุมชนและประสานทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างบูรณาการ