

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับองค์กรระหว่างประเทศ ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
กรณีศึกษา คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC)



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Cooperation between the Public Sectors and International Organization in Solving
Problems in the Southern Border Provinces of Thailand. A Case Study of the
International Committee of the Red Cross (ICRC)



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2021

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับองค์กรระหว่างประเทศ ใน การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษา คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC)
โดย	น.ส.แทนพร วงศ์บุญเกิด
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.วGOR พัวพันสวัสดิ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ศิริมา ทองสว่าง)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

แทนพร วงศ์บุญเกิด : ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับองค์กรระหว่างประเทศ ในการแก้ไข
ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษา คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC) . (Cooperation between the Public Sectors and International Organization in Solving Problems in the Southern Border Provinces of Thailand. A Case Study of the International Committee of the Red Cross (ICRC)) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ.วันชัย มีชาติ

งานวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเพื่อศึกษารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหามณฑลชายแดนภาคใต้ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการความร่วมมือ เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหามณฑลชายแดนภาคใต้ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งแนวนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหามณฑลชายแดนภาคใต้ แผนปฏิบัติราชการ ตลอดจนเอกสารการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ ICRC นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview) กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติในพื้นที่ รวมถึงเจ้าหน้าที่ ICRC ที่รับผิดชอบแผนการดำเนินงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ครอบคลุมและครบถ้วน

จากการวิจัย พบว่า รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ ICRC ในการแก้ไขปัญหามณฑลชายแดนภาคใต้ อยู่ในรูปแบบของการประสานงาน (Coordination) ผ่านการพิจารณาเอกสารแผนงานต่าง ๆ โดยที่ทั้งสองฝ่ายจะการปฏิบัติงานจะอยู่ภายใต้ขอบเขตพันธกิจที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย มีกฎระเบียบ ข้อบังคับ และงบประมาณของตน ทั้งนี้ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ ICRC ยังอยู่ในระดับต่ำ โดยเป็นรูปแบบการทำงานที่มีข้อตกลงร่วมกัน เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายที่แต่ละฝ่ายต้องการ โดยต่างฝ่ายต่างทำงานของตนเอง โดยใช้การสื่อสารผ่านการติดต่อประสานงานในการดำเนินการความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการความร่วมมือหลักๆ ก็คือ ขาดความไว้วางใจระหว่างกัน ดังนั้น จึงควรพัฒนากลไกที่มีอยู่เพื่อกำหนดท่าทีในระดับนโยบายให้ชัดเจน เพื่อให้หน่วยปฏิบัติสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับแนวนโยบายจากส่วนกลาง รวมถึงให้มีการประสานงานกับ ICRC อย่างใกล้ชิดและเป็นระบบยิ่งขึ้น เพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2564

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6282018024 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD:

Tanporn Wongboongird : Cooperation between the Public Sectors and International Organization in Solving Problems in the Southern Border Provinces of Thailand. A Case Study of the International Committee of the Red Cross (ICRC). Advisor: Assoc. Prof. WANCHAI MEECHART

This research aims to study a model of cooperation between the public sectors and the International Committee of the Red Cross (ICRC) in solving problems in the Southern Border Provinces of Thailand (SBPs), along with the challenges obstructing the cooperation, in order to provide policy suggestion to develop cooperation between the public sectors and ICRC for the aforementioned purpose. The research methodology consists of documentary research, which includes the relevant documents such as the Government policy related to the SBPs' problem-solving, Action plan and ICRC activities Roadmap in Thailand. Additionally, the researcher used in-depth interviews method with 5 key informants which were 2 executives from policy-making level, 2 staffs from implementation level and 1 from ICRC.

The study found that the cooperation model between the public sectors and ICRC for problem-solving in the Southern Border Provinces of Thailand is "Coordination" through the ICRC Roadmap in Thailand. Both parties will perform under the missions, regulations and budget of their own agency. Moreover, the research found a low-level cooperation between the public sectors and ICRC. The public sectors and ICRC are still working separately to serve their own purpose under the mutual agreement. The main challenge of the cooperation is the trust-issue between the public sectors and ICRC. Therefore, existing mechanisms should be improved to clearly determine the role for the policy-level activities in order that the implementation unit would be able to perform accordingly with the government policy. In addition, the public sectors should have more close and systematic coordination with the ICRC to build trust between each other.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2021

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีด้วยความกรุณาจากทุกท่าน ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ เป็นอย่างสูง ที่กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ และให้กำลังใจตลอดระยะเวลาการทำสารนิพนธ์ที่ผ่านมา จนทำให้งานประสบความสำเร็จได้ในที่สุด ขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.วรงค์ พัวพันสวัสดิ์ ประธานกรรมการสารนิพนธ์ และอาจารย์ ดร.ศิริมา ทองสว่าง ที่ให้เกียรติเป็นคณะกรรมการสารนิพนธ์ และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาครั้งนี้

ขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 5 ท่าน ที่กรุณาสละเวลาในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ประกอบการทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ จากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ รวมถึง คุณธรินทร์ ที่คอยช่วยเหลือให้คำแนะนำทั้งเรื่องงาน และเรื่องเรียน

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณกำลังใจสำคัญและแรงสนับสนุนจากครอบครัว ญาติพี่น้อง และคุณอานันท์ ที่คอยให้กำลังใจและสนับสนุนผู้วิจัย รวมถึงกัลยาณมิตรที่น่ารักจาก ร.ป.ม. รุ่น 52 ที่คอยให้คำปรึกษาและให้กำลังใจกันมาโดยตลอดปีการศึกษา จนทำให้ผู้วิจัยสามารถสำเร็จการศึกษาได้ในที่สุด ทั้งนี้ หากวิจัยฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

แทนพร วงศ์บุญเกิด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญรูปภาพ.....	ฌ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	6
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	6
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย.....	7
1.5 ขอบเขตของการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
1.7 นิยามศัพท์.....	8
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	10
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (Inter-Organizational Relations: IORs)...	10
2.1.1 ความหมายของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ	10
2.1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการก่อตัวของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ.....	12
2.1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ.....	13
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย (Network).....	15
2.2.1 ความหมายของเครือข่าย	15

2.2.2 องค์ประกอบของเครือข่าย	16
2.2.3 ขั้นตอนการสร้างเครือข่าย (Network).....	18
2.2.4 รูปแบบของเครือข่าย (Network).....	20
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือ (Collaboration).....	22
2.3.1 ความหมายของความร่วมมือ	22
2.3.2 การสร้างความร่วมมือ	23
2.3.3 รูปแบบความร่วมมือ	25
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	30
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	33
3.1 ประชากรที่ต้องการจะศึกษา.....	33
3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล	34
3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	35
3.4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	36
บทที่ 4 ผลการศึกษา	37
4.1 ข้อค้นพบจากการศึกษาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	37
4.1.1 ความเป็นมาของ ICRC.....	38
4.1.2 อาณัติ (Mandate) และภารกิจ (Mission) ของ ICRC.....	39
4.1.3 โครงการของ ICRC ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้.....	41
4.1.4 ลักษณะความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC	44
4.1.5 การดำเนินกิจกรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของ ICRC	48
4.2 ข้อค้นพบจากกรอบแนวคิดการวิจัย.....	54
4.2.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างองค์การ.....	54
4.2.2 องค์ประกอบของเครือข่าย	61

4.2.3 ขั้นตอนการสร้างเครือข่าย	63
4.2.4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือ	65
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	69
5.1 สรุปผลการศึกษา	69
5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	74
5.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ.....	75
บรรณานุกรม.....	76
ประวัติผู้เขียน.....	80



สารบัญญรูปภาพ

หน้า

รูปภาพที่ 1 กราฟแสดงข้อมูลเหตุการณ์และผู้เสียหายจากความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี 2547 – 2563	2
รูปภาพที่ 2 ผังงาน (Flowchart) แสดงกระบวนการทำงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของ ICRC	52



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1

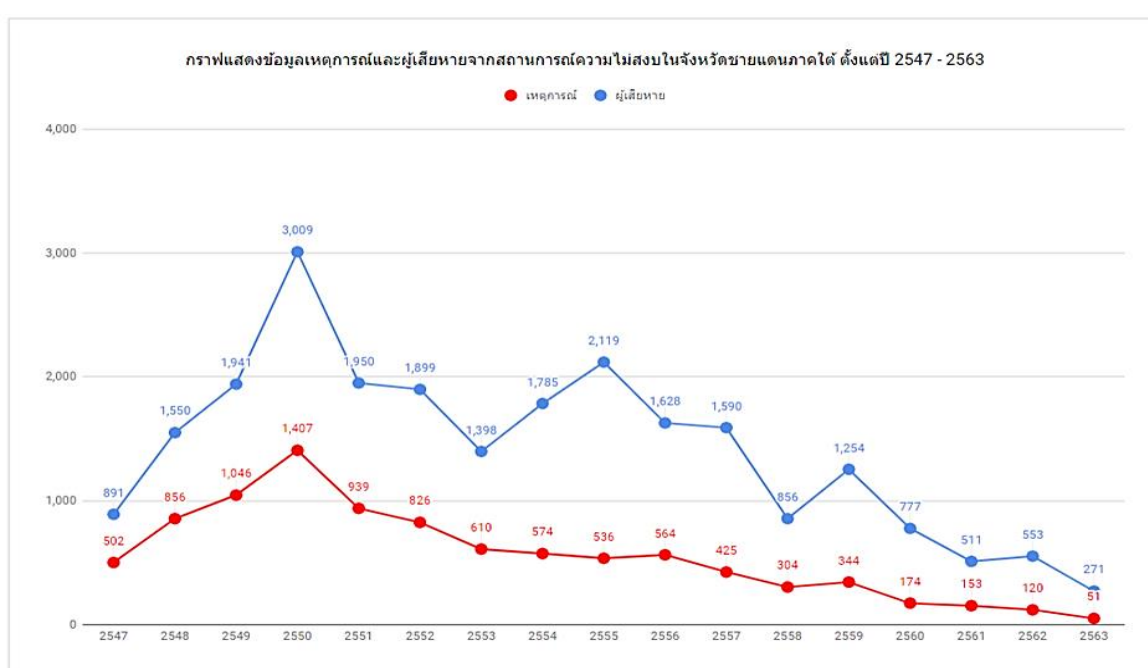
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อน ซับซ้อน อันเป็นผลมาจากเงื่อนไขสำคัญต่างๆ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมในพื้นที่ ส่งผลให้สถานการณ์ยังคงยืดเยื้อมาเป็นเวลานาน ซึ่งนับตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืนที่ กองพันพัฒนาที่ 4 ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 พบว่า มีการก่อความไม่สงบเกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่อง และทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น อีกทั้งมีการใช้ความรุนแรงในการตอบโต้ระหว่างผู้ก่อความไม่สงบและเจ้าหน้าที่รัฐอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปีเดียวกัน ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญ คือ เหตุการณ์กรือเซะ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 โดยกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบได้มีการโจมตีฐานปฏิบัติการของรัฐและสถานที่ราชการ ส่งผลให้ที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้กำลังในการปราบปรามกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบที่เข้าไปหลบอยู่ในมัสยิดกรือเซะ จังหวัดปัตตานี ส่งผลให้ในเหตุการณ์ดังกล่าว มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก ทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายผู้ก่อเหตุ และเหตุการณ์ตากใบ เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547 โดยมีกลุ่มผู้ชุมนุมรวมตัวกันที่หน้าสถานีตำรวจภูธร อำเภอตากใบ เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) ที่ถูกตั้งข้อหา ในคดีความมั่นคงในพื้นที่ โดยเจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้กำลังในการสลายการชุมนุมและจับกุมตัวผู้ร่วมชุมนุม จนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก ซึ่งกล่าวได้ว่า เหตุการณ์ในปี 2547 เป็นเสมือนการจุดชนวน ความขัดแย้งในพื้นที่ และเป็นเหตุให้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคง ส่งผลมาถึงปัจจุบัน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากสถิติการก่อเหตุรุนแรง ดังปรากฏตามรูปภาพที่ 1 โดยศูนย์อำนวยการ บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้รวบรวมสถิติเหตุการณ์และผู้ได้รับความเสียหายจาก สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ปี 2547 – 2563 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ทั้ง 3 ฝ่าย คือ ตำรวจ ทหาร และฝ่ายปกครองในพื้นที่ ระบุว่าเหตุการณ์ว่าเป็นเหตุการณ์ความไม่สงบ พบว่า ตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และปีที่จำนวนเหตุรุนแรงพุ่งสูงที่สุด คือปี 2550 พบว่ามีจำนวนเหตุการณ์ถึง 1,407 เหตุการณ์ และมี

ผู้เสียหาย/ผู้ได้รับผลกระทบสูงถึง 3,009 คน มีทั้งผู้เสียชีวิต ผู้ที่บาดเจ็บ ผู้พิการ ทั้งประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนผู้ที่ได้รับความเสียหายทางร่างกายและทรัพย์สิน (ศูนย์อำนวยการบริหาร จังหวัดชายแดนภาคใต้, 2563) อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา จำนวนการก่อเหตุรุนแรงมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมายพิเศษอย่างเต็มที่ของรัฐบาล ตลอดจนปฏิบัติการทางทหารที่เข้มข้นขึ้น ทั้งในเรื่องการเพิ่มกำลังทหารมาในพื้นที่ และเพิ่มการใช้จ่ายด้านความมั่นคง (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2562)



ที่มา : กลุ่มงานเชี่ยวชาญ ศอ.บต.
ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2563

UNIVERSITY

รูปภาพที่ 1 กราฟแสดงข้อมูลเหตุการณ์และผู้เสียหายจากความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี 2547 – 2563

จากสถิติเหตุการณ์รุนแรงที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลายเป็นจุดดึงดูดให้ประชาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศหันมาให้ความสนใจ สถานการณ์ดังกล่าว เนื่องจากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจากทั้งฝั่งผู้ก่อเหตุรุนแรงและการใช้กำลังจากฝั่งรัฐตอบโต้กันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวล้วนกระทบต่อความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจในพื้นที่ ส่งผลให้นานาชาติเริ่มให้ความสนใจและพยายามจะเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนมากขึ้น

อันเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยต้องชี้แจงข้อเท็จจริงและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องกับต่างประเทศเกี่ยวกับสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ โดยรัฐบาลทุกสมัยที่ผ่านมา ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแสวงหาแนวทางแก้ไขมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัจจุบัน รัฐบาลได้กำหนดให้การสร้างความสงบสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยมุ่งใช้หลัก “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักในการดำเนินการยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งในด้านการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคม ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับต่างประเทศในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเป็นการแก้ไขปัญหาภายในประเทศด้วยกฎหมายไทยและยึดหลักสากล ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงเป้าหมาย/พันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี

ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ด้านความมั่นคง ได้ระบุถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ซึ่งรวมถึงปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย โดยในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นความมั่นคง ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความปลอดภัยและความสันติสุขอย่างถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยหนึ่งในแนวคิดในการดำเนินงานที่สำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้คือ ให้ความสำคัญกับการขยายความร่วมมือกับองค์กรต่างประเทศ นานาชาติ และภาคประชาชน เพื่อจะเป็นการสร้างเครือข่ายและพัฒนาความร่วมมืออย่างสร้างสรรค์ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข” โดยมีตัวชี้วัดสำคัญประกอบด้วย 1) ประชาชนอยู่ดีกินดีและมีความสุข 2) บ้านเมืองมีความมั่นคงในทุกมิติและทุกระดับ 3) กองทัพ หน่วยงานด้านความมั่นคง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคง 4) ประเทศไทยมีบทบาทด้านความมั่นคงเป็นที่ชื่นชมและได้รับการยอมรับโดยประชาคมระหว่างประเทศ และ 5) การบริหารจัดการความมั่นคงมีผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ในระดับของนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2562 - 2565) ซึ่งเป็นกรอบทิศทางรองรับภารกิจงานด้านความมั่นคงในภาพรวม ได้กำหนดประเด็นปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้ในวัตถุประสงค์แห่งชาติ โดยมุ่งให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขของการใช้ความรุนแรง (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2562) โดยกำหนด เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัด และกลยุทธ์ เพื่อรองรับนโยบายระดับชาติในการป้องกันและแก้ไขการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยภาครัฐจะต้องมีการประสานความร่วมมือเชิงสร้างสรรค์ พร้อมทั้งสร้างความเข้าใจ และสร้างการรับรู้ที่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงของปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ ตลอดจนแนวทางการแก้ไข ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยต่อนานาชาติ อีกทั้ง นโยบายการบริหารและการพัฒนา จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ที่ได้กำหนดให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) จัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเป็นการวางกรอบแนวทาง การปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นระบบ โดยครอบคลุมทั้งมิติงานด้านการพัฒนาและมิติงานด้านความมั่นคง โดยฉบับปัจจุบัน คือ นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560 - 2562 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “สังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไข ความรุนแรงวิถีชีวิตของทุกคนได้รับการปกป้อง พัฒนาบนพื้นฐานสังคมพหุวัฒนธรรม และมีส่วนร่วม ในกระบวนการเสริมสร้างสันติสุขอย่างยั่งยืน” และได้กำหนดวัตถุประสงค์สำคัญของนโยบายไว้ 6 ข้อ ดังนี้ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2560)

วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย สงบสันติ มีความไว้วางใจ เชื่อใจต่อกัน ปราศจากเงื่อนไข ที่เอื้อต่อการใช้ความรุนแรงจากทุกฝ่าย

วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในพื้นที่ ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อให้สังคมไทย และสังคมในพื้นที่ ยอมรับและเห็นคุณค่าของการอยู่ร่วมกันภายใต้สังคม พหุวัฒนธรรม และรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

วัตถุประสงค์ที่ 4 เพื่อพัฒนาศักยภาพของคน สังคม และเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความเสมอภาคและเป็นธรรมในสังคมอย่างทั่วถึง ให้เป็นพื้นที่ที่น่าอยู่ น่าท่องเที่ยว และน่าลงทุน

วัตถุประสงค์ที่ 5 เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและหลักประกันความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ และเตรียมความพร้อมในการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้ง

วัตถุประสงค์ที่ 6 เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ต่อสังคมทั้งในประเทศและต่างประเทศ ให้เกิดการสนับสนุนและมีบทบาทเกื้อกูลการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากนโยบายของรัฐที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีความพยายามที่จะพัฒนาความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหลัก เพื่อให้เกิดสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการช่วยเหลือและสนับสนุนภาครัฐในการแก้ไขและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในทุกๆ ด้าน ซึ่งในปัจจุบัน พบว่า มีองค์การระหว่างประเทศที่ให้ความสนใจและลงพื้นที่ไปดำเนินงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหลากหลายองค์การ และได้ให้การช่วยเหลือสนับสนุนในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป อาทิ องค์การความร่วมมืออิสลาม (Organization of Islamic Cooperation: OIC) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศอิสลาม ที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นและเพื่อร่วมกันช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาของประชาชาติมุสลิม โดยนับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์รุนแรงเมื่อปี พ.ศ. 2547 OIC ได้ติดตามสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ ยังมีองค์กรต่างๆ ภายใต้องค์การสหประชาชาติ (United Nation) ที่ให้ความสนใจกับปัญหาความรุนแรงในภาคใต้ และมีการลงไปดำเนินงานพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ที่มีความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในการลดความขัดแย้งและเพิ่มความกลมเกลียวทางสังคม ตลอดจนเสริมสร้างศักยภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 หรือองค์การเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติ (United Nation Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women: UN Women) ที่ได้ลงพื้นที่ ไปดำเนินกิจกรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปี พ.ศ. 2559 โดยได้มีการดำเนินงานร่วมกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในการสร้างเสริมศักยภาพและการมีบทบาทและมีส่วนร่วมของผู้หญิงและเด็กในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อีกทั้ง ธนาคารโลก (World Bank) ที่ให้การสนับสนุนทางการเงินและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคที่สำคัญแก่ประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก โดยการจัดหาทรัพยากร แบ่งปันความรู้ สร้างสมรรถนะ และสร้าง

ความเป็นภาคีทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยธนาคารโลกได้ลงมาดำเนินงานในภาคใต้ตั้งแต่ พ.ศ. 2550 โดยมีความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนในการสร้างความมั่นใจและความไว้วางใจ และเสริมสร้างขีดความสามารถของสถาบันต่างๆ ในท้องที่ (พันธธีรา นาคอุไรรัตน์, 2562) และ คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (International Committee of the Red Cross: ICRC) ที่ให้ความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law: IHL) โดย ICRC มีสำนักงานภูมิภาคที่กรุงเทพฯ โดยมีเครือข่ายครอบคลุมทั้งประเทศกัมพูชา ลาว และเวียดนามด้วย ทั้งนี้ ICRC เข้าปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2548 ภายหลังเหตุการณ์มีสยิดกรือเซะและเหตุการณ์ตากใบ และยังคงดำเนินกิจกรรมในพื้นที่จนถึงปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเพื่อบรรเทาความทุกข์อันเนื่องมาจากสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย

จากตัวอย่างองค์การระหว่างประเทศที่ได้กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่า ICRC เป็นองค์กรแรกที่เข้าไปในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และได้ดำเนินงานในพื้นที่มาเป็นเวลานาน อีกทั้งมีการจัดตั้งสำนักงานชั่วคราวในพื้นที่อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเรื่องความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในฐานะองค์การระหว่างประเทศที่ได้ดำเนินงานในประเทศไทย รวมถึงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มาเป็นเวลานาน โดยมุ่งศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่แนวทางในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ ICRC ในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้กรอบนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของสำนักงานสภามั่นคงแห่งชาติ

1.2 คำถามการวิจัย

รูปแบบความร่วมมือความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.3.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.3.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมุ่งศึกษาและวิเคราะห์และวิเคราะห์รูปแบบความร่วมมือที่เป็นไปได้ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่แนวทางในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับองค์กรระหว่างประเทศ กรณีศึกษา คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC) ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยศึกษาจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ ผ่านการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) และศึกษาจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ผ่านการสืบค้นจากหนังสือ วารสาร เอกสารนโยบาย งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ และวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่ได้ทำการศึกษามา ทั้งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการทบทวนวรรณกรรม โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อตอบคำถามการวิจัยต่อไป

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

1.5.1 ขอบเขตด้านประชากร

1) **หน่วยงานภาครัฐ:** ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายฯ จากหน่วยงานในระดับนโยบาย อาทิ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) กระทรวงการต่างประเทศ (กต.) และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ จชต. อาทิ ศูนย์อำนวยการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 (กอ.รมน. ภาค4)

2) **องค์กรระหว่างประเทศ:** เจ้าหน้าที่ ICRC ในประเทศไทย

1.5.2 **ขอบเขตด้านเนื้อหา** มุ่งศึกษาบทบาทและการดำเนินงานของ ICRC ว่ามีความร่วมมือและ/หรือมีส่วนร่วมในแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้นโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในประเด็นใดบ้าง เพื่อวิเคราะห์รูปแบบความร่วมมือ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่การหาแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือกับ ICRC รวมถึงองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยศึกษาการดำเนินงานของภาครัฐและ ICRC ในปี 2564 ตามกรอบนโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับปัจจุบัน

1.5.3 **ขอบเขตด้านเวลา** ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย ตั้งแต่เดือน กันยายน-พฤศจิกายน

พ.ศ. 2564

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ ICRC ในแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาไกลความร่วมมือกับ ICRC ในอนาคต

1.6.2 ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการร่วมมือระหว่างภาครัฐและ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.6.3 ทราบถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจะสามารถต่อยอดและพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ได้

1.7 นิยามศัพท์

1.7.1 **จังหวัดชายแดนภาคใต้ (Southern Border Provinces)** หมายถึง พื้นที่ที่เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในสถานการณ์ความไม่สงบ ได้แก่ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส รวมถึง จังหวัดที่มีอาณาเขตติดกับประเทศเพื่อนบ้าน (มาเลเซีย) ได้แก่ จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล รวม 5 จังหวัด ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553

1.7.2 **การก่อความไม่สงบ (Insurgency)** หมายถึง การเคลื่อนไหวของกลุ่มขบวนการที่ใช้ความรุนแรงในการต่อสู้กับกลุ่มที่มีอำนาจในการปกครอง โดยมุ่งกระทำต่อกลุ่มเป้าหมายเชิงสัญลักษณ์ เช่น ข้าราชการ ครู ผู้นำทางจิตวิญญาณของศาสนา เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ เพื่อบ่อนทำลายอำนาจการบริหารและความน่าเชื่อถือของรัฐบาล โดยมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมือง และต้องการแยกตัวออกจากการควบคุมของรัฐบาล

1.7.3 **การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (Problems Solving in SBPs)** หมายถึง การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยยึดหลัก “การเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ตามวัตถุประสงค์ทั้ง 6 ข้อของกรอบนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560-2562 ได้แก่

1) เพื่อให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย สงบสันติ มีความไว้วางใจเชื่อมั่นต่อกัน ปราศจากเงื่อนไข ที่เอื้อต่อการใช้ความรุนแรงจากทุกฝ่าย

2) เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในพื้นที่ ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

3) เพื่อให้สังคมไทย และสังคมในพื้นที่ ยอมรับและเห็นคุณค่าของการอยู่ร่วมกันภายใต้สังคม พหุวัฒนธรรม และรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

4) เพื่อพัฒนาศักยภาพของคน สังคม และเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับความต้องการหลายทางวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความเสมอภาคและเป็นธรรมในสังคมอย่างทั่วถึง ให้เป็นพื้นที่น่าอยู่ น่าท่องเที่ยว และนำลงทุน

5) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและหลักประกันความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ และเตรียมความพร้อมในการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้ง

6) เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ต่อสังคมทั้งในประเทศและต่างประเทศ ให้เกิดการสนับสนุนและมีบทบาทเกื้อกูลการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.7.4 องค์การระหว่างประเทศ (International Organizations) หมายถึง องค์การ/องค์กรที่จัดตั้งอย่างเป็นทางการ (formal Organization) ขึ้นตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือโดยมติของการประชุมระหว่างรัฐหรือหนังสือสัญญาระหว่างรัฐ และรัฐบาลไทยรับรอง โดยมีสมาชิกขององค์การเป็นรัฐ ได้แก่ หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐที่มีร่วมกันมากกว่าสองแห่งขึ้นไป ซึ่งในกรณีนี้รวมไปถึงองค์กรย่อยที่อยู่ภายใต้ความร่วมมือขององค์กรหลัก

1.7.5 ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance) หมายถึง การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความทุกข์ทรมานของมนุษย์ด้วยความเห็นอกเห็นใจ และไม่เลือกปฏิบัติ โดยมุ่งให้ความคุ้มครองชีวิตและสุขภาพ รวมไปถึงการป้องกันภัยพิบัติ โรคภัยไข้เจ็บ และการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ตั้งแต่ด้านอาหาร ที่อยู่ ไปจนถึงการปฐมพยาบาล

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับองค์กรระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมุ่งศึกษาจากองค์กรคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC) นั้น ผู้วิจัยได้ค้นคว้าแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Inter-Organizational Relations: IORs)

2.1.1 ความหมายของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร

2.1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการก่อตัวของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร

2.1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย (Network)

2.2.1 ความหมายของเครือข่าย

2.2.2 องค์ประกอบของเครือข่าย

2.2.3 ขั้นตอนการสร้างเครือข่าย และความร่วมมือ

2.2.4 รูปแบบของเครือข่าย และความร่วมมือ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือ (Collaboration)

2.3.1 ความหมายของความร่วมมือ

2.3.2 การสร้างความร่วมมือ

2.3.3 รูปแบบของความร่วมมือ

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Inter-Organizational Relations: IORs)

2.1.1 ความหมายของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร

ภรณ์ กิริติบุตร (2522) กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เป็นผลมาจากการที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่สามารถดำเนินกิจกรรมของตนได้โดยปราศจากความเกี่ยวข้องจากองค์กรอื่น จึงเป็นเหตุให้ต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ของสภาพแวดล้อม

ภายนอกองค์การ และอาจมีผลต่อความอยู่รอดขององค์การดังกล่าวได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2556 อ้างใน (ชุตินัน ศรีนวกะตระกูล & ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2562) อธิบายว่า ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ จะต้องมีความเข้าใจถึงที่มาและเหตุผลของการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ลักษณะ รูปแบบ และประสิทธิผลของการมีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

ชุตินัน ศรีนวกะตระกูล and ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2562) ได้ให้ความหมายความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ เป็นแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การเป็นแนวความคิดทฤษฎีองค์การ ในยุคการจัดการแบบมนุษยนิยมระบบเปิด มีฐานคิดที่สำคัญ คือ องค์การเป็นระบบเปิดมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมภายนอก เชื่อมโยงกับองค์การอื่นภายนอกมากยิ่งขึ้น และองค์การมีความสามารถในการปรับตัว เพื่อความอยู่รอดขององค์การ

Cropper et al. (2010) ได้ให้ความหมายของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การว่า หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่าง (between) และ ภายใน (among) องค์การที่มากกว่า 1 องค์การ ซึ่งสามารถเป็นได้ทั้งองค์การภาครัฐ องค์การภาคธุรกิจ องค์การไม่แสวงหากำไร ซึ่งในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การนั้น จะต้องทำความเข้าใจถึงลักษณะ รูปแบบ ที่มา เหตุผล ตลอดจนผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ดังกล่าวด้วยนอกจากนี้ จากงานของ Cropper ได้รวบรวมรายชื่อกิจกรรม/การกระทำระหว่างองค์การ ได้แก่ 1) การเชื่อมโยง (Bridging) 2) ความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน (Collaboration) 3) ความร่วมมือเพื่อบรรลุเป้าหมายเดียวกัน (Co-operation) 4) การทำสัญญา (Contracting) 5) การทำแฟรนไชส์ (Franchising) 6) เครือข่าย (Networking) 7) การจัดจ้างจากภายนอก (Outsourcing) 8) การเป็นหุ้นส่วน (Partnering) 9) การทำงานร่วมกัน (Working together)

Oliveira and Lumineau (2018) ได้กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อาทิ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การในรูปแบบหุ้นส่วน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย และกลุ่มการวิจัยและพัฒนา (R&D) เป็นต้น

Mai Ngoc Khuong (2012) ได้นิยามความสัมพันธ์ระหว่างองค์การไว้ว่า หมายถึง กระบวนการที่ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์การต่างๆ อย่างเป็นระบบ ซึ่งความสัมพันธ์นี้จะเป็ประโยชน์อย่างยิ่งต่อองค์การและหุ้นส่วนที่ร่วมมือกัน ทั้งในแง่ของการแข่งขันทางการตลาด การแลกเปลี่ยนทรัพยากร ชีตความสามารถ และองค์ความรู้ร่วมกัน

Schruijer (2020) ได้กล่าวถึงการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การว่า หมายถึง กระบวนการเชิงสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเมื่อองค์การมากกว่า 2 องค์การขึ้นไป รวมตัวกันเพื่อจัดการกับ ปัญหาบางอย่างโดยการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ จึงหมายถึง ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่าง 2 องค์การ หรือมากกว่า 2 องค์การขึ้นไป โดยความสัมพันธ์ดังกล่าว นำไปสู่ความร่วมมือและการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์การต่างๆ ทั้งนี้ องค์การทุกองค์การล้วนมีความสัมพันธ์กับองค์การอื่นๆ เนื่องจากองค์การเป็นหน่วยทางสังคมที่ทำงานในระบบสังคมแบบเปิด จึงต้องมีการพึ่งพาอาศัย สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ เพื่อให้้องค์การสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ และดำรงอยู่ต่อไป

2.1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการก่อตัวของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

Glanz et al. (2008) ได้กล่าวถึงทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ โดยมุ่งเน้น ศึกษาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อพฤติกรรมขององค์การ โดยเฉพาะวิธีการที่องค์การจะสามารถ ลดความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมผ่านการทำงานร่วมกัน โดยปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการก่อตัวของ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ได้แก่

- 1) การรับรู้ความต้องการในการประสานงานและการพึ่งพาอาศัยกันและกัน ซึ่งต้องคำนึงถึงปัจจัยทรัพยากรที่มีอยู่ อาทิ เวลา จำนวนเจ้าหน้าที่ และความเชี่ยวชาญ
- 2) คำสั่ง/พันธกิจจากกองทุนหรือหน่วยงานกำกับดูแลมีความชัดเจน และมี เป้าหมาย ค่านิยม ความสนใจ และบรรทัดฐานที่ชัดเจนและร่วมกัน
- 3) ประสบการณ์ที่ผ่านมาในเชิงบวกในการทำงานร่วมกัน

นิตยา เงินประเสริฐศรี (2558) ได้กล่าวถึงกรอบแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ ระหว่างองค์การที่จะช่วยในการบริหารระหว่างองค์การต่างๆ โดยความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ เกิดขึ้นจากประเภทขององค์การ (เหมือนกันหรือต่างกัน) และความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (แข่งขัน หรือร่วมมือ) ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและปัจจัยต่างๆ ได้แก่

- 1) การพึ่งพิงทรัพยากร คือ การมีปฏิสัมพันธ์กับองค์การอื่นๆ เพื่อพึ่งพิง ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ เพื่อความอยู่รอดขององค์การ
- 2) เครือข่ายความร่วมมือ คือ การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์จากปรปักษ์ไปสู่ ความเป็นพันธมิตร มีการแบ่งปันทรัพยากร และการเรียนรู้ที่จะทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด

3) นิเวศวิทยาประชากร คือ กลุ่มขององค์กรที่มีความสัมพันธ์กันในรูปแบบของการดำเนินกิจกรรมเหมือนกัน มีรูปแบบของการใช้ทรัพยากรและผลที่ได้ (Outcomes) เหมือนกัน

4) ความเป็นสถาบัน คือ องค์กรในฐานะสถาบันทางสังคม ที่ต้องผลิตสินค้าและบริการต่างๆ ซึ่งองค์กรจะอยู่รอดหรือประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีความสอดคล้องระหว่างองค์กร และการทำให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพึงพอใจ

2.1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร

งานวิจัยของ Mai Ngoc Khuong (2012) ได้ศึกษาถึงทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร โดยพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ได้แก่ ความเชื่อมั่นในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Trust in the IOR) พันธสัญญาระหว่างกัน (Commitment in the IOR) การสื่อสารระหว่างองค์กร (Communication in the IOR) การประสานงานระหว่างองค์กร (Coordination of the IOR) การมีส่วนร่วมในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Participation in the IOR) การแก้ไขความขัดแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Conflict resolution in the IOR) ความเป็นทางการของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Formalization in the IOR) ความยืดหยุ่นในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Flexibility in the IOR) ความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Importance of the IOR) ความถี่ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (Frequency of interaction) ความเข้ากันได้ขององค์กร (Organizational compatibility) และอายุของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Age of the IOR)

KOŹUCH and SIENKIEWICZ-MAŁYJUREK (2016) ได้ศึกษาปัจจัยที่ผลักดันให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้แบ่งปัจจัยที่ส่งผลให้การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรมีประสิทธิภาพออกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

- 1) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก ได้แก่ นโยบายของรัฐบาล ตัวบทกฎหมาย ปัญหาและความต้องการของสังคม วัฒนธรรมในชาติ เจ็อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม
- 2) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับลักษณะขององค์กร ได้แก่ กฎระเบียบขององค์กร วัฒนธรรมองค์กร ความเป็นผู้นำและการสื่อสารองค์กร ทรัพยากร (งบประมาณ เวลา วัสดุอุปกรณ์ ทักษะ

ความสามารถ) ความเข้าใจในการทำงาน บรรทัดฐานในการทำงาน ความยืดหยุ่น และความเปิดกว้าง ต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของการทำงานร่วมกัน โครงสร้างองค์การ

3) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของบุคคล ได้แก่ ประสบการณ์ในการทำงาน ระหว่างองค์การ ความสามารถของพนักงานของแต่ละองค์การ ความขัดแย้งระหว่างบุคคลของแต่ละองค์การ ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างบุคคลของแต่ละองค์การ บุคลิกภาพของหัวหน้าองค์การแต่ละองค์การ มิตรภาพระหว่างบุคลากรจากแต่ละองค์การ ความมุ่งมั่น (ความเต็มใจที่จะร่วมมือ) ขององค์การเฉพาะในการทำงานร่วมกัน ความไว้วางใจระหว่างบุคลากรจากแต่ละองค์การ และความเข้าใจระหว่างบุคลากรจากแต่ละองค์การ

4) ปัจจัยเชิงสัมพันธ์ ได้แก่ ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างองค์การ ความขัดแย้งระหว่างองค์การ ข้อจำกัดในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การ ภารกิจ วิสัยทัศน์ และเป้าหมายร่วมกัน ความสามารถในการประนีประนอม การพึ่งพาอาศัยกันขององค์การ ความไว้วางใจระหว่างองค์การ บทบาทของแต่ละองค์การในการทำงานร่วมกัน ประสิทธิภาพการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การ การตัดสินใจร่วมกัน

5) เครื่องมือในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การ ได้แก่ การสื่อสารอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างองค์การ การประสานงานระหว่างบุคคลและทีมระหว่างองค์การ การสร้างแรงจูงใจในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การ การจัดระเบียบการทำงานร่วมกัน การฝึกซ้อม และการจัดการความรู้ในแต่ละองค์การ

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (IORs) ทำให้ทราบถึงความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ที่เป็นเสมือนจุดศูนย์กลางของกิจกรรมต่างๆ ที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์การ ผ่านการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันด้วยรูปแบบต่างๆ อาทิ ความร่วมมือในการทำงาน การประสานงาน การสร้างเครือข่าย การเป็นหุ้นส่วน ฯลฯ โดยความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่เกิดขึ้น เป็นผลมาจากการที่องค์การมีความต้องการที่จะพึ่งพากันในด้านต่างๆ ทั้งในด้านทรัพยากร ทักษะ งบประมาณ และด้านอื่นๆ ประกอบกับการมีทัศนคติ ค่านิยม เป้าหมาย หรือความสนใจร่วมกันในการทำงาน ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่ประสบความสำเร็จ เป็นผลมาจากปัจจัยด้านต่างๆ ประกอบกัน ตั้งแต่ปัจจัยในระดับภายนอกองค์การ ปัจจัยภายในองค์การ ไปจนถึงปัจจัยในระดับบุคคล อาทิ นโยบายของรัฐบาล กฎหมายภายในประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงสภาพปัญหาและความต้องการของสังคม ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ในขณะที่ วิสัยทัศน์/พันธกิจ/เป้าหมาย/กฎระเบียบขององค์การ

วัฒนธรรมองค์กร และรูปแบบการสื่อสารและการประสานงานขององค์กรนั้น เป็นปัจจัยภายใน องค์กร และประสบการณ์และความสามารถในการทำงานของคนในองค์กร ความสัมพันธ์ระหว่าง บุคคลของแต่ละองค์กร ตลอดจนความไว้วางใจระหว่างบุคคลและองค์กร ถือเป็นปัจจัยระดับ บุคคลที่สำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเช่นกัน

ดังนั้น ในการศึกษาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรระหว่างประเทศนั้น จึง ต้องให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่มีร่วมกัน โดยคำนึงถึงความสนใจ เป้าหมาย และผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน ตลอดจนปัจจัยต่างๆ ที่จะส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรประสบ ความสำเร็จ มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับทั้งสองฝ่าย อันจะนำไปสู่การบรรลุ เป้าประสงค์ของแต่ละองค์กร

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย (Network)

2.2.1 ความหมายของเครือข่าย

วิระศักดิ์ เครือเทพ (2550) สรุปความหมายของเครือข่าย ในมุมมองเชิงรัฐประศาสนศาสตร์ ไว้ว่าหมายถึง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการทำงานระหว่างองค์กรต่างๆ ตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป ซึ่งสามารถเป็นได้ทั้งองค์การของรัฐ หน่วยงานเอกชน หน่วยงานพัฒนาเอกชนที่ไม่ แสวงหากำไร กลุ่มอาสาสมัครของประชาชน หรือองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อร่วมมือกันดำเนิน ภารกิจบางอย่าง โดยความสัมพันธ์ระหว่างตัวองค์กรต่างๆ เป็นไปในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและ กัน และมีรูปแบบความสัมพันธ์กันในลักษณะเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีเป้าหมายของ ความร่วมมือก็เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาบางประการร่วมกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งมี อาจดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยลำพัง

กาญจนา แก้วเทพ (2538) ให้ความหมายของเครือข่ายไว้ว่า เครือข่าย หมายถึง รูปแบบหนึ่งของการประสานงานของบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรหลายๆ องค์กร ที่ต่างฝ่ายต่างมี ทรัพยากร มีเป้าหมาย มีวิธีการทำงานเป็นของตนเอง แต่ก็จะมีการวางรากฐานเอาไว้ เมื่อฝ่ายใดฝ่าย หนึ่งมีความต้องการที่จะขอความช่วยเหลือหรือขอความร่วมมือจากกลุ่มอื่นๆ เพื่อแก้ปัญหาที่สามารถ ติดต่อไปได้ ในการเข้าร่วมเป็นองค์กรเครือข่าย แม้ว่าองค์กรเหล่านี้ก็ยังคงมีความเป็นเอกเทศอยู่ เพราะ การเข้ามาร่วมเป็นเครือข่ายเป็นการเข้ามาร่วมเพียงบางส่วนขององค์กรเท่านั้น โดยที่แต่ละกลุ่ม ยังคงรักษาเอกลักษณ์ของตนเองเอาไว้ได้

สนธยา พลศรี (2550) ได้อธิบายความหมายของเครือข่ายไว้ว่า หมายถึง ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างสมาชิก ทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม หรือองค์การ ซึ่งในความสัมพันธ์ เชื่อมโยงดังกล่าวย่อมมีเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกัน โดยความถี่ในการดำเนินงานกันนั้น สามารถเป็นได้ทั้งกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นครั้งคราว หรือเป็นกิจกรรมต่อเนื่อง ดังนั้น เครือข่าย จึงเป็นการประสานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานสังคมในระดับต่างๆ ที่มีความสนใจ และลงมือทำกิจกรรม ต่างๆร่วมกัน ด้วยจุดหมายและเป้าประสงค์เดียวกัน

O'Toole and Meier (2004) ได้ให้ความหมายของการทำงานแบบเครือข่ายว่า เป็นสถานะที่หน่วยงานภาครัฐร่วมมือกับองค์การต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของภาครัฐด้วยกัน องค์การภาคเอกชน องค์การภาคประชาชน สถาบันวิชาชีพ หรือองค์การที่ไม่แสวงกำไร เพื่อแก้ไขปัญหา หรือเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่าง หน่วยงานหรือองค์การต่างๆ ไม่ได้เกิดขึ้นในลักษณะของการบังคับหรือการสั่งการตามลำดับชั้นการ บังคับบัญชา

Boissevain and Mitchell (อ้างใน (พรสวรรค์ จันทรัตน์, 2563) ได้อธิบายแนวคิด ระบบเครือข่ายไว้ว่า เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมรูปแบบหนึ่งที่ไม่มีขอบเขต แต่มีการเชื่อม ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเครือข่าย ซึ่งอาจจะมองเห็นหรือมองไม่เห็นเป็นรูปธรรมก็ได้ ซึ่งแตกต่าง จากความสัมพันธ์รูปแบบกลุ่มที่มีขอบเขตที่ชัดเจน มีความเป็นรูปธรรม มองเห็นได้ และมีสมาชิก ชัดเจน ทั้งนี้ สาระของการเชื่อมโยงระหว่างกันที่จะช่วยให้มองเห็นรูปธรรมของเครือข่ายมี 3 ลักษณะ คือ เครือข่ายการแลกเปลี่ยน เครือข่ายการติดต่อสื่อสาร และเครือข่ายความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกัน อย่างไรก็ตาม เครือข่ายไม่มีโครงสร้างที่แน่นอนตายตัว และมีความซับซ้อนกว่ารูปแบบกลุ่ม

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า เครือข่าย (Network) หมายถึง รูปแบบการเชื่อมโยงทาง ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม และองค์การ ซึ่งสามารถเป็นได้ตั้งแต่ในระดับเล็กๆ ภายในชุมชน ไปจนถึงระดับ ภูมิภาค ประเทศ และระหว่างประเทศ โดยมีการรวมตัวกันด้วยความ สมัคใจภายใต้เงื่อนไขความต้องการบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยเครือข่ายจะมีการจัดโครงสร้าง และรูปแบบการทำงานด้วยการสร้างความร่วมมือประสานงานกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์การต่างๆ จะมีเป้าหมายการทำงานและผลประโยชน์ร่วมกัน แต่ยังคงไว้ซึ่งความเป็นเอกลักษณ์ของตนเองเอาไว้

2.2.2 องค์ประกอบของเครือข่าย

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543) ได้อธิบายองค์ประกอบของเครือข่าย โดย พิจารณาจากปัจจัยหลัก 7 ประการ ดังนี้

1) การรับรู้มุมมองร่วมกัน (Common Perception) หมายถึง การที่สมาชิกที่เข้ามาอยู่ในเครือข่าย ต้องมีความรู้สึกนึกคิดและการรับรู้ร่วมกันถึงเหตุผลการเข้าร่วมเครือข่าย อาทิ มีความเข้าใจในปัญหาที่มีสำนึกในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และมีความต้องการความช่วยเหลือในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลให้สมาชิกเครือข่ายเกิดความรู้สึกผูกพันในการดำเนินกิจกรรมบางอย่างเพื่อแก้ปัญหาคความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น

2) การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Common Vision) หมายถึง การมองเห็นจุดมุ่งหมายในอนาคตร่วมกันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม การรับรู้เข้าใจถึงทิศทางเดียวกัน และการมีเป้าหมายที่จะดำเนินไปด้วยกัน จะช่วยให้ขบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายมีพลัง เกิดเอกภาพ และช่วยบรรเทาความขัดแย้งอันเกิดจากมุมมองที่แตกต่างกันไป

3) การมีผลประโยชน์และความสนใจร่วมกัน (Mutual Interests/Benefit) หมายถึง การที่สมาชิกแต่ละคนมาร่วมกันเพื่อประสานผลประโยชน์และความต้องการ ซึ่งผลประโยชน์และความต้องการดังกล่าวไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้หากสมาชิกต่างคนต่างอยู่ ดังนั้นจึงมีการรวมตัวกันบนฐานของผลประโยชน์ร่วมกันที่มากเพียงพอจะดึงดูดให้รวมกันเป็นเครือข่าย

4) การมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายอย่างกว้างขวาง (All Stakeholder Participation) หมายถึง กระบวนการมีส่วนร่วมที่ทำให้เกิดการร่วมรับรู้ร่วมความคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมลงมือกระทำอย่างแข็งขัน ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่าย ดังนั้นสมาชิกในเครือข่ายควรเสริมสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะของความเท่าเทียมกัน และในฐานะหุ้นส่วนของเครือข่าย และควรสานต่อความสัมพันธ์ในแนวราบ

5) กระบวนการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน (Complementary Relationship) หมายถึง การที่สมาชิกในเครือข่ายต่างต้องการเสริมสร้างกระบวนการทำงานของกันและกัน โดยที่ใช้จุดแข็งของฝ่ายหนึ่งไปช่วยเหลืออีกฝ่ายหนึ่งที่มีจุดอ่อน ซึ่งจะทำให้เกิดการประสานผลประโยชน์ร่วมกัน การเสริมสร้างต่อกันนั้นเกิดขึ้นจากการรวมตัวเป็นเครือข่าย ซึ่งมีผลดีมากกว่าการไม่ร่วมเป็นเครือข่าย

6) การพึ่งพิงร่วมกัน (Interdependence) เป็นการเติมเต็มในส่วนที่ขาดของแต่ละฝ่าย เนื่องจากทุกฝ่ายต่างมีข้อจำกัดในกระบวนการทำงาน และมีความรู้ประสบการณ์ที่ต่างกันไป ดังนั้นจึงมีการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย

7) การมีปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน (Interaction) เป็นการที่สมาชิกในเครือข่ายมีการทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก และผลการปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างกันนั้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเครือข่ายตามมาด้วย

ขณะที่ พระมหาสุทิตย์ อาภากร (2547) ที่ได้อธิบายถึงจุดร่วมที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของความเป็นเครือข่าย ได้แก่

1) หน่วยชีวิต หรือ สมาชิก ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบเบื้องต้นของความเป็นเครือข่ายและเป็นองค์ประกอบหลักที่ก่อให้เกิดความเป็นเครือข่าย

2) จุดมุ่งหมาย เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ เพราะความเป็นเครือข่าย หมายถึง การร่วมกันอย่างมีจุดหมาย เพื่อทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์และกระบวนการ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายนั้น

3) การทำหน้าที่อย่างมีจิตสำนึก สิ่งที่ยึดเหนี่ยวสิ่งต่างๆ เข้าด้วยกัน คือ การทำหน้าที่ต่อกัน และกระทำอย่างมีจิตสำนึกต่อส่วนรวม

4) การมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยน ในองค์ประกอบของความเป็นเครือข่าย จะต้องมีการพึ่งพาอาศัย การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

5) ระบบความสัมพันธ์และการสื่อสาร เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อเครือข่าย ได้แก่ ข้อมูลและการสื่อสารระหว่างกันทั้งการสื่อสารระหว่างปัจเจกบุคคล กลุ่มกับกลุ่ม และระหว่างเครือข่ายกับเครือข่าย รวมทั้งระบบความสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ปารีชาติ สถาปัตตานนท์ และชัยวัฒน์ ภิระพันธ์ (2546) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบที่สำคัญต่อการเสริมสร้างเครือข่าย ได้แก่ การถ่ายทอดความรู้ ทักษะ การสื่อสาร การบริหารข้อมูลข่าวสาร และการปฏิสัมพันธ์ เพื่อนำไปสู่การตีความหมายหรือการสร้าง ความหมายร่วม จนถึงการตระหนักและเข้าใจในเป้าหมายร่วม

2.2.3 ขั้นตอนการสร้างเครือข่าย (Network)

ปารีชาติ วลัยเสถียร (2543) ได้สรุปกระบวนการสร้างเครือข่าย ไว้ 6 ขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างเครือข่าย เป็นขั้นตอนที่ผู้ปฏิบัติงานหรือฝ่ายจัดการตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างเครือข่าย เพื่อที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย รวมทั้งพิจารณาองค์การต่างๆ ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้าเป็นเครือข่ายการทำงาน โดยพิจารณาถึงตัวองค์กรที่จะเข้าร่วมเป็นเครือข่าย ประโยชน์ที่จะได้รับ และระยะเวลาในการเข้าร่วมเครือข่าย

2) ขั้นตอนติดต่อกับองค์กรที่จะเป็นเครือข่าย เป็นขั้นตอนของการติดต่อสัมพันธ์เพื่อชักชวนเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในการทำงาน ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อองค์กรมีความต้องการเหมือนกันและต้องกระทำกิจกรรมตอบสนองความต้องการเหมือนกัน ดังนั้น จะต้องสร้างความคุ้นเคยและการยอมรับ รวมทั้งความไว้วางใจระหว่างกัน เป็นขั้นตอนการปลูกจิตสำนึกโดยการให้รางวัลกระตุ้น โดยอาจเรียกขั้นตอนนี้ว่าเป็นขั้นตอนกรเตรียมกลุ่มหรือเตรียมเครือข่าย

3) ขั้นการสร้างพันธมิตรร่วมกัน เป็นขั้นตอนของการสร้างความผูกพันร่วมกัน ซึ่งหมายถึง ความตกลงในความสัมพันธ์ต่อการตกลงที่จะทำงานร่วมกัน ซึ่งในการที่จะทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ปัญหา กลุ่มองค์กรจะต้องมีความรู้ที่จำเป็น ซึ่งอาจจะทำได้โดยการแลกเปลี่ยนความรู้ และอาจเรียกขั้นตอนนี้ว่าเป็นกลุ่มการศึกษาเรียนรู้ (Learning Group) หากพิจารณาในประเด็นของระดับการสร้างเครือข่ายก็จะเป็นขั้นตอนของการให้ความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ (Informal cooperation)

4) ขั้นการพัฒนาความสัมพันธ์ เป็นขั้นตอนที่การสร้างเครือข่ายปรากฏผลงานเป็นรูปธรรม เป็นขั้นตอนการเริ่มทำกิจกรรมโดยใช้ทรัพยากรร่วมกัน มีการตกลงในเรื่องการบริหารจัดการกลุ่ม ซึ่งเริ่มต้นด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่ม กำหนดกิจกรรม จัดวางข้อตกลงในการทำงาน กำหนดบทบาทของสมาชิก รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่ม เป็นต้น ในขั้นกลุ่มกิจกรรม (Action group) หากพิจารณาในประเด็นระดับการสร้างเครือข่ายเรียกว่า เป็นขั้นตอนการทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการข้อตกลง (Formal agreement)

5) ขั้นการขยายกิจกรรมหรือขยายกลุ่ม หลังจากขั้นตอนการพัฒนาความสัมพันธ์ จนนำไปสู่การทำกิจกรรมร่วมกันจนมีผลงานปรากฏที่เด่นชัด องค์กรเครือข่ายรู้สึกว่าได้รับผลประโยชน์จากการเข้าเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์แน่นแฟ้นขึ้น การเรียนรู้ร่วมกัน นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานฝ่ายปฏิบัติแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความสัมพันธ์ด้วย ความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นซึ่งจะนำไปสู่การขยายกิจกรรมหรือขยายกลุ่มตามที่พื้นที่หรือตามลักษณะกิจกรรม ในด้านระดับการสร้างเครือข่าย ขั้นตอนนี้อาจอยู่ในระดับการเข้าลงทุนในองค์กรใหม่ (Minority investment) และการจัดตั้งองค์กรใหม่ร่วมกัน (Joint venture)

6) ขั้นติดตามและประเมินผล เป็นขั้นตอนการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนที่เกิดจากเครือข่ายความร่วมมือเพื่อไปสู่การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงแผนการดำเนินงานโดยการสร้างเครือข่ายจะต้องเริ่มจากตัวแทนที่มีโอกาสจะแผ่ขยายแตกสาขาของเครือข่ายออกไปได้ โดยคำนึงถึงจุดเริ่มต้นที่สำคัญจุดใดจุดหนึ่ง หรืออาจเริ่มพร้อมกันในหลายๆจุดที่มีความพร้อม เช่น ในกลุ่ม

ข้าราชการ กลุ่มประชาชนให้เริ่มในลักษณะประชาชนเป็นศูนย์กลางที่มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และสร้างกลุ่มผู้นำให้เกิดขึ้นก่อน ได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้าน ที่อยู่ในรูปแบบการบริหารสภาตำบลที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน โดยที่คณะกรรมการเหล่านี้จะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ ในการพัฒนาและมีความคิดสร้างสรรค์

2.2.4 รูปแบบของเครือข่าย (Network)

นฤมล นิราทร (2543) ได้แบ่งรูปแบบของเครือข่ายไว้เป็น 2 มิติ ได้แก่ มิติด้านโครงสร้าง และมิติด้านความสัมพันธ์ โดยแต่ละมิติ สามารถแบ่งออกเป็นระดับย่อยได้ดังนี้

1) มิติด้านโครงสร้าง การเข้ามาร่วมกันเป็นเครือข่ายนั้น สามารถทำได้ในหลายระดับ ตั้งแต่ในระดับที่มีความร่วมมือกันเป็นครั้งคราว ไปจนถึงระดับที่มีกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ โดยสามารถอธิบายโครงสร้างเครือข่ายการทำงานได้ออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่

ระดับที่ 1 ระดับความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ (Information Cooperation) หมายถึง การที่องค์กรหรือหน่วยงานร่วมกันทำงานโดยไม่ต้องมีสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร

ระดับที่ 2 ระดับความร่วมมืออย่างเป็นทางการ (Formal Agreement) หมายถึง การที่องค์กรหรือหน่วยงานร่วมกันทำงานภายใต้พันธสัญญา ซึ่งกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจน

ระดับที่ 3 ระดับความร่วมมือโดยการร่วม “ลงทุน” ในองค์กรใหม่หรือโครงการใหม่ (Minority Investment) หมายถึง การที่องค์กรหรือหน่วยงานเข้าไปร่วมลงทุนในองค์กรหรือหน่วยงานใหม่ ซึ่งการลงทุนดังกล่าว นำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรใหม่ด้วย

ระดับที่ 4 ระดับความร่วมมือแบบ Joint Venture กล่าวคือ การที่องค์กร 2 องค์กรขึ้นไป เข้าไปร่วมจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมา

2) มิติด้านความสัมพันธ์ ซึ่งสามารถจำแนกระดับของเครือข่ายได้จากการประสานงานในระดับต่างๆ ขององค์กร ได้แก่

ระดับที่ 1 การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติระดับล่าง กล่าวคือ ระดับปฏิบัติการ โดยผ่านการทำความรู้จักกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และจัดให้มีการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ

ระดับที่ 2 การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติระดับกลาง กล่าวคือ การจัดให้มีระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างเป็นทางการ รวมถึงการจัดให้มีการแลกเปลี่ยน บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนการจัดโครงการร่วมกัน เป็นต้น

ระดับที่ 3 การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับสูง กล่าวคือ ระดับนโยบาย โดยผ่านการลงทุนร่วมกัน หรือพิจารณางบประมาณร่วมกัน จัดตั้งคณะกรรมการ หรือทำข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นทางการ เป็นต้น

ในขณะที่ สนธยา พลศรี (2550) แบ่งรูปแบบของเครือข่ายตามลักษณะกิจกรรมของ สมาชิกในเครือข่าย โดยพบว่า มี 2 รูปแบบ คือ 1) เครือข่ายกิจกรรมประเภทเดียวกัน เป็นเครือข่ายที่ สมาชิกดำเนินกิจกรรมประเภทเดียวกันมารวมตัวกัน ประสานงานความช่วยเหลือให้ความร่วมมือกัน และ 2) เครือข่ายกิจกรรมต่างประเภทกัน เป็นเครือข่ายที่สมาชิกต่างสาขาต่างกิจกรรมกันมารวมมือ กัน หรือกิจกรรมที่มีผลสืบเนื่องกันมารวมมือประสานช่วยเหลือเกื้อกูลกัน

นอกจากนี้ Agranoff (2006) จำแนกเครือข่ายความร่วมมือออกเป็น 4 รูปแบบ โดย พิจารณาตามรูปแบบของกิจกรรมที่ดำเนินการภายในเครือข่าย ดังนี้

1) เครือข่ายข้อมูล (Information Networks) เป็นเครือข่ายที่พันธมิตรต่างๆ ได้เข้า มาร่วมมือกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล นโยบาย โครงการต่างๆ รวมทั้งเทคโนโลยี แนวทางแก้ไขปัญหา ร่วมกัน ขณะที่การแลกเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติงานอื่นๆ ยังคงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละองค์การ

2) เครือข่ายการพัฒนา (Developmental Networks) เป็นเครือข่ายที่เปิดโอกาส ให้ พันธมิตร สามารถดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนเทคนิคการทำงานไปพร้อมกับการส่งเสริมการฝึกทักษะ และให้การศึกษาแก่สมาชิกองค์การนั้น ๆ เพื่อยกระดับศักยภาพในการ ปฏิบัติงาน รวมทั้งสามารถในการนำวิธีแก้ไขปัญหาต่างๆ ไปปฏิบัติได้

3) เครือข่ายขยายโอกาสในการทำงาน (Outreach Networks) เป็นเครือข่ายที่ได้ นำเอาวิธีการของเครือข่ายการพัฒนา (Developmental Networks) มาประยุกต์ใช้ ตลอดจนมีการ จัดทำแผนกลยุทธ์ร่วมกันกับองค์การอื่นๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความชัดเจนแก่การแลกเปลี่ยน ทรัพยากรต่างๆ ระหว่างกัน นอกจากนี้ เครือข่ายดังกล่าว ยังมีลักษณะที่สำคัญอื่นๆ อีก กล่าวคือ องค์การแต่ละองค์การที่เข้ามารวมมือกันยังคงต้องรับผิดชอบกระบวนการตัดสินใจและการปฏิบัติงาน ตามวิถีทางของตัวเอง แม้ว่าจะมีความพยายามสร้างเครือข่ายให้เกิดขึ้นก็ตาม

4) เครือข่ายการทำงาน (Action Networks) เป็นเครือข่ายที่ส่งเสริมให้พันธมิตรหันมาร่วมมือกันเพื่อปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงานระหว่างองค์กร (Interagency Adjustments) ตลอดจนยอมรับการสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการแล้วตกลงหาแนวทางการปฏิบัติและการกระจายบริการร่วมกัน นอกจากนี้ ยังส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งศักยภาพด้านเทคโนโลยีซึ่งกันและกัน

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย จะเห็นได้ว่า เครือข่ายเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือ โดยเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรต่างๆ ได้กันมาดำเนินความร่วมมือกัน ตลอดจนแบ่งปันทรัพยากร สร้างความรู้ในด้านต่างๆ และค้นพบแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกัน ซึ่งรวมไปถึงการติดต่อสื่อสาร ที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอีกด้วย ซึ่งรูปแบบของเครือข่ายสามารถจำแนกได้ตามรูปแบบของกิจกรรม และระดับความสัมพันธ์ขององค์กร

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือ (Collaboration)

2.3.1 ความหมายของความร่วมมือ

Wood and Gray (1991) กล่าวว่า ความร่วมมือ เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเมื่อทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการกำหนดโครงสร้าง หน้าที่ กฎเกณฑ์ การปฏิบัติงานร่วมกัน โดยผู้ที่เข้าร่วมมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ แต่ละฝ่ายยอมรับในการมีผู้นำร่วมกัน โดยความร่วมมือจะเกิดจากความร่วมมือของทุกๆ ฝ่ายในการดำเนินกิจกรรม โดยสิ่งสำคัญก็คือ มีการติดต่อสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูล การร่วมมือกันแก้ปัญหา และการตัดสินใจร่วมกัน

Lucas (1998) ให้ความหมายความร่วมมือในการทำงานขององค์กรว่า เป็นการทำงานร่วมกัน ระหว่างบุคคลที่เกิดขึ้นเนื่องจากความต้องการของบุคคล หรือความต้องการขององค์กรในการร่วมกันรับผิดชอบงาน มีการร่วมมือกันของบุคคล มีการสร้างเครือข่ายการทำงาน มีกลุ่มร่วมมือ สมาชิกมีการวิเคราะห์วิจารณ์ตนเอง และรู้สึกว่าตนได้รับความไว้วางใจจากผู้อื่น

วุทธิศักดิ์ โภชนกุล (2554) ได้รวบรวมความหมายของความร่วมมือจากนักวิชาการต่างๆ ไว้มากมาย โดยสรุปได้ว่า ความร่วมมือ หมายถึง การช่วยเหลือซึ่งกันและกันของบุคคล กลุ่มหรือองค์กร โดยมีการทำงานร่วมกัน เพื่อไปสู่เป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่ง

ยุพดี โสทธิพันธ์ (อ้างใน พุฒิพงศ์ มนตรีโพธิ์, 2550) กล่าวว่าไว้ว่า ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างทีมงาน โดยสมาชิกทุกคนในทีมรับรู้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของทีม และมีเป้าหมายการพัฒนาการทำงานร่วมกัน สามารถบริหารจัดการ โดยใช้ความรู้

ความสามารถตามมาตรฐาน มีความไว้วางใจ ยอมรับซึ่งกันและกัน แลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูล วางแผน ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ

ศรเนตร อารีโสภณพิเชฐ (2550) กล่าวว่า ความร่วมมือ เป็นกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่ม และองค์กรในการทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกัน การเริ่มต้นในการสร้างความร่วมมือ นั้น เกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น การเผชิญปัญหา ร่วมกัน การแบ่งปันวิสัยทัศน์ ร่วมกัน การมุ่งหวังในผลผลิต ร่วมกัน เป็นต้น ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ จะเป็นตัวกำหนดวิสัยทัศน์ และผลลัพธ์ ในการสร้างความร่วมมือขององค์กรในด้านต่างๆ เช่น การกำหนดเป้าหมาย การบริหารจัดการบุคคล การจัดสรรทรัพยากร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ความร่วมมือ หมายถึง การทำงานร่วมกันของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ในลักษณะเป็นกลุ่ม หรือองค์การ โดยเป็นความสัมพันธ์ของบุคคลในกลุ่มทำงานร่วมกัน เพื่อให้การทำงานนั้นบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ ผ่านการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน ตั้งแต่การรับรู้ ร่วมกัน การคิด การวางแผนร่วมกัน ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการทำงาน ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ และไม่ใช่วางการ

2.3.2 การสร้างความร่วมมือ

พฤต เอมมานูเอล ไบระหมาน (2552) ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง และได้ประมวลแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาความร่วมมือ โดยจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

1) ต้องเริ่มต้นด้วยการวางเป้าหมายร่วมกัน (Common Aims) และมีรายละเอียดที่ชัดเจนหรือมีการแลกเปลี่ยนเป้าหมายซึ่งกันและกัน (Goal Sharing) เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน

2) ต้องมีการไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust)

3) ต้องมีการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารซึ่งกันและกัน ขณะเดียวกันต้องมีการพัฒนาองค์การร่วมกันด้วย ทั้งนี้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่สามารถนำมาใช้ได้ดังที่ได้นำเสนอมานั้น ยกตัวอย่างเช่น การใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) การประชุมทางไกล (Teleconference) การจัดการฐานข้อมูลร่วมกัน (Web-Based Geographic Information System) ตลอดจนการมีเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจอื่นๆ (Decision-Support Software)

4) ต้องมีการเปิดกว้างทางความคิด (Openness) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน ตลอดจนเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเจรจาพูดคุยเกี่ยวกับประเด็นปัญหา รวมทั้งข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่แต่ละคนต้องประสบ

5) มีการสร้างปฏิสัมพันธ์ระยะยาวร่วมกัน (Long-Term Interaction)

ในขณะที่ กนกอร สมปราชญ์ (2548) ได้ทำการวิจัยความร่วมมือเพื่อพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา และได้อธิบายถึงลำดับขั้นในการสร้างความร่วมมือไว้ ดังนี้

1. ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Identify stakeholder) ความร่วมมือจะประสบผลสำเร็จได้ ต้องมีการระบุถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อจะได้ร่วมประชุมวางแผนกำหนดความต้องการ นิยาม เป้าหมาย และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากความเป็นผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของแต่ละคน ซึ่งถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณประโยชน์ต่อการสร้างความร่วมมือ

2. การสนองเหตุผลและความต้องการในการมีส่วนร่วม (Have collaborators state their reasons for wanting to participate) หลังจากการกำหนดผู้เป็นหุ้นส่วนความร่วมมือซึ่งอาจอยู่ในรูปตัวแทนองค์การหรือครอบครัวชุมชนแล้ว ต้องทบทวนอยู่เสมอว่า ความร่วมมือที่ดำเนินการอยู่ได้สนองความต้องการและเป้าหมายของกลุ่มเป้าหมายแล้วหรือไม่

3. สร้างพันธสัญญาสู่เป้าหมายร่วมกัน (Get a commitment to stated goals) เพื่อสร้างโอกาสในความสำเร็จของการสร้างความร่วมมือ ควรมีการแลกเปลี่ยนความคิดและกำหนดเป้าหมาย เนื่องจากความร่วมมือที่เกิดจากการสั่งการ จะไม่ทำให้เกิดจิตสำนึกและการแลกเปลี่ยนความคิด และอาจเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือได้

4. การกำหนดวิสัยทัศน์ร่วม (Establishing a shared vision) การสร้างความร่วมมือจะประสบความสำเร็จจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีภูมิหลังและมุมมองที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ความหลากหลายอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจและการควบคุม ดังนั้น จึงต้องมีการหลอมรวมความร่วมมือ และเปิดให้โอกาสทุกคนแลกเปลี่ยนข่าวสารและสร้างความเชื่อมั่นซึ่งกันและกัน

5. การพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือ (Developing a collaborative strategic plan) การวางแผนยุทธศาสตร์ เป็นการกำหนดเป้าหมาย เพื่อให้เกิดความสำเร็จระยะยาว

6. การกำหนดข้อปฏิบัติในการประชุม (Determining meeting rules) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถร่วมกำหนดข้อปฏิบัติบางส่วนในการประชุม ซึ่งอาจเป็นเพียงเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติ เช่น เริ่มประชุมตามวาระที่กำหนด และมีเวลาเพียงพอต่อการอภิปรายในแต่ละประเด็น เลิกตรงเวลา และ

การใช้ภาวะผู้นำให้เกิดประสิทธิผล จะเป็นกุญแจสำคัญที่จะดำเนินการในทุกขั้นตอน ซึ่งผู้นำจะต้องใช้ความพยายามอย่างสูงเพื่อแสวงหาข้อตกลงร่วมกันของตัวแทนกลุ่มต่างๆ

7. การสร้างข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับการตัดสินใจ (Building consensus about decision making) สิ่งสำคัญของการสร้างความร่วมมือ คือ ความไว้วางใจ ซึ่งหากปราศจากความไว้วางใจแล้ว หุ้นส่วนทุกคนจะไม่ยอมเปิดเผยความคิดเห็นส่วน ซึ่งจะส่งผลให้การสร้างข้อตกลงร่วมกันไม่ประสบความสำเร็จ

2.3.3 รูปแบบความร่วมมือ

Agranoff and McGuire (2003) เสนอรูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือไว้โดยพิจารณาจาก 2 มิติที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ได้แก่ ระดับกิจกรรมความร่วมมือ (Collaborative Activity) และกลยุทธ์ความร่วมมือ (Collaborative Strategy) ซึ่งสามารถจำแนกการบริหารจัดการความร่วมมือได้เป็น 6 รูปแบบ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) รูปแบบการบริหารจัดการบนฐานแห่งขอบเขตภาระหน้าที่ (Jurisdiction Based Management Model) เป็นความร่วมมือแบบการเปิดโอกาสให้องค์การจากภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาร่วมมือกันเพื่อสร้างเป้าหมายและภารกิจของกลุ่มให้ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม โดยจะต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ตลอดจนมีการแบ่งปันทรัพยากรต่างๆ ร่วมกัน เช่น งบประมาณ ข้อมูล ผู้เชี่ยวชาญของแต่ละองค์การ นอกจากนี้การที่องค์การต่างๆ ที่เข้ามาร่วมมือกัน นอกจากจะต้องมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันแล้ว องค์กรดังกล่าว ต้องมีการปรับเปลี่ยนตนเองเพื่อให้สามารถตอบสนองเป้าหมายที่ได้ร่วมกันกำหนด เช่นเดียวกัน รวมไปถึงมีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ร่วมกัน ซึ่งได้แก่ การระบุพันธกิจ การชี้แจงภารกิจ การประเมินสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอก การระบุกลยุทธ์ และการปฏิบัติงาน และกิจกรรมที่สำคัญของการสร้างความร่วมมือประเภทนี้ คือ ต้องจัดให้มีการเจรจาต่อรอง (Bargaining and Negotiation) ระหว่างองค์การด้วย

2) รูปแบบการละเว้นความร่วมมือ (Abstinence Model) เป็นรูปแบบของความพยายามป้องกันตนเองไม่ให้ถูกผนวกเข้าไปในกระบวนการสร้างความร่วมมือกับองค์การอื่น ๆ อาจเนื่องจากเหตุปัจจัยหลายประการ อาทิ 1) ต้องการหลีกเลี่ยงกระบวนการ หรือสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ รวมทั้งกฎระเบียบ และกติกาบางอย่างที่มากมายเกินควรจากอิทธิพลภายนอกองค์การ 2) มีภารกิจอย่างอื่นที่จำเป็นต้องดำเนินการ หรือการต้องรับผิดชอบดูแลการปฏิบัติงานอื่นๆ 3) ขาดทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการความร่วมมือหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การขาดความสามารถเพื่อ

ดำเนินความสัมพันธ์บนความร่วมมือ ตลอดจนต่อการเจรจา ต่อกองกับองค์กรอื่นๆ และ 4) ไม่ต้องการให้ความสัมพันธ์ที่จะเกิดขึ้นตามมากับองค์กรภายนอกเข้ามากระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของตนเอง

3) รูปแบบความร่วมมือแนวตั้ง (Top-Down Model) เป็นรูปแบบการบริหารจัดการความร่วมมือกับองค์กรที่อยู่ในระดับต่ำกว่า หรืออยู่ในระดับล่างลงไป เนื่องจากต้องประสบปัญหาและอุปสรรคจากการเชื่อมความสัมพันธ์กับองค์กรที่อยู่ในระดับที่เหนือขึ้นไปหรือที่อยู่ในระดับเดียวกัน ทั้งนี้ รูปแบบความร่วมมือจะเป็นไปในลักษณะของการเสนองบประมาณ หรือการสนับสนุนทางการเงิน รวมทั้งทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นให้แก่องค์กรระดับล่างเพื่อกระตุ้นให้องค์กรดังกล่าว สามารถดำเนินการปฏิบัติงานตามที่ต้องการได้ อนึ่ง ภายในความร่วมมือ รูปแบบนี้ยังมีการออกแบบระเบียบการบางอย่างขึ้นมาเพื่อควบคุมการปฏิบัติงาน หรือกระตุ้นให้องค์กรระดับล่างตอบสนองต่อเจตนารมณ์ด้วยเช่นกัน

4) รูปแบบความร่วมมือแบบผู้ให้และผู้รับ (Donor-Recipient Model) เป็นรูปแบบการบริหารจัดการบนฐานแห่งอำนาจระหว่างองค์กรที่รับบทบาทเป็นผู้ให้เงินสนับสนุน (Granter) กับองค์กรที่รับบทบาทเป็นผู้รับเงินสนับสนุน (Grantee) โดยทั้งสององค์กรจะดำเนินงานแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน และมีการควบคุมกันเอง (Two-Party Control) กล่าวคือ องค์กรที่ให้เงินสนับสนุนต้องพึงพาองค์กรที่รับเงินสนับสนุนให้มีการนำจุดประสงค์ของตนเองไปสู่การปฏิบัติ ขณะที่องค์กรที่รับเงินสนับสนุน ต้องพึงพาองค์กรที่ให้เงินสนับสนุน ทางด้านการเงิน อนึ่ง ประเด็นที่ทำให้การบริหารจัดการความร่วมมือแบบ Donor-Recipient มีความแตกต่างจากการสร้างความร่วมมือแบบ Top-Down อย่างเด่นชัด คือ การสร้างความร่วมมือแบบ Donor-Recipient ปราศจากการควบคุมจากองค์กรที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไป

5) รูปแบบความร่วมมือแบบปฏิกิริยาโต้กลับ (Reactive Model) เป็นการสร้างความร่วมมือแบบครั้งคราวกล่าว คือ บางครั้งองค์กรอาจให้ความร่วมมือเพื่อการปฏิบัติงาน แต่บางครั้ง องค์กรอาจไม่ให้ความร่วมมือ โดยประเด็นที่ถูกพิจารณาว่าเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ดังกล่าวได้แก่

5.1) องค์กรมีอำนาจอิสระและบูรณาการ (Autonomy and Integrity) ที่ทำให้สามารถสร้างขอบเขตขึ้นมาป้องกันตนเองจากอิทธิพลภายนอก หรือจากภัยคุกคามจากภายนอกได้

5.2) การรับเอาลักษณะการบริหารจัดการแบบแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายปฏิบัติการ (The Old Politics - Administration Dichotomy) ส่งผลให้เกิดการพิจารณาว่า การดำเนินงาน

ร่วมกันระหว่างองค์การที่เปรียบเสมือนฝ่ายบริหาร และองค์การที่เปรียบเสมือนฝ่ายปฏิบัติการแลดูเป็นสิ่งที่
ที่ไม่จำเป็น และไม่น่าพึงปรารถนา

5.3) มีการพิจารณาว่า กิจกรรมที่จะเกิดขึ้นจากการสร้างความร่วมมือไม่ได้อยู่ในขอบเขตภารกิจขององค์การ หรือไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานที่องค์การต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด

5.4) กิจกรรมที่เกิดขึ้นถูกพิจารณาว่า ได้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ และการดูแลขององค์การใดองค์การหนึ่งอยู่แล้ว ดังนั้น การที่จะเข้าไปดำเนินการอีกอาจก่อให้เกิดการทำงานที่ทับซ้อนกันได้ตลอดจนก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพตามมา

6) รูปแบบความร่วมมือตามความพอใจ (Contented Model) เป็นการสร้างความร่วมมือแบบฉกฉวยโอกาส หรือเป็นการพยายามเก็บเกี่ยวโอกาสที่ดีให้แก่ตนเอง (Opportunistic) กล่าวคือ องค์การบางองค์การอาจสร้างความร่วมมือแต่เฉพาะกับองค์การที่มีแนวทางการดำเนินงานตลอดจนมีแผนงานที่สามารถสร้างผลกระทบ และขยายโอกาสที่ดีให้กับตนเองได้เพียงเท่านั้น นอกจากนี้ องค์การดังกล่าวจะพยายามรักษาทุน (Cost) ที่ตนเองจะต้องลงไปให้อยู่ในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ภรณ์ กীরติบุตร (2522) ที่ได้อธิบายถึงระดับของรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์การผ่านรูปแบบการประสานงานในลักษณะต่างๆ ดังนี้

1) ความร่วมมือระหว่างองค์การในระดับต่ำ (Low Level Cooperation between Organization) สามารถสร้างความสัมพันธ์และประสานงานได้โดยการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ โดยอาจเริ่มจากการทำความรู้จักคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่จากองค์การ หรือทำความคุ้นเคยกับโครงการที่เกี่ยวข้องขององค์การนั้นๆ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับองค์การ หรืออาจอยู่ในรูปแบบของการเป็นคณะกรรมการระหว่างองค์การร่วมกัน เป็นต้น

2) ความร่วมมือระหว่างองค์การในระดับกลาง (Middle Level Cooperation between Organization) จะมีการประสานงานกันเป็นทางการมากขึ้น มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นทางการ มีการจัดโครงการร่วมกันระหว่างองค์การ (Joint Project) ตลอดจนแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ ทรัพยากร อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนทักษะและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นต้น

3) ความร่วมมือระหว่างองค์การในระดับสูง (High Level Cooperation between Organization) มีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การอย่างใกล้ชิด ซึ่งอาจมีความร่วมมือในเรื่อง

สำคัญๆ ขององค์การ อาทิ มีการพิจารณางบประมาณร่วมกัน มีข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับนโยบายและกิจกรรมขององค์การ ตลอดจนร่วมเป็นเจ้าของสิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกัน หรืออาจอยู่ในรูปแบบของการเป็นคณะกรรมการร่วมกันอย่างเป็นทางการ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในงานวิจัยของ สิริสุทธิพิศ ศรีสว่างวงศ์ and ปิยะนุช เงินคล้าย (2564) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ประมวลแนวคิดและรูปแบบของกระบวนการความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน โดยแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1) Cooperation หมายถึง ความสมัครใจในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อไปสู่เป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งของบุคคล กลุ่ม หรือองค์การที่เป็นเจ้าของกิจกรรมนั้น โดยจะเป็นความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ และไม่มี ความผูกพันระหว่างกัน ซึ่งจะมีลักษณะเกิดขึ้นเป็นครั้งๆ ไปไม่มีลักษณะต่อเนื่อง

2) Coordination หมายถึง เป็นความร่วมมืออย่างเป็นทางการมากขึ้น โดยบุคคล กลุ่ม หรือองค์การ มาร่วมกันทำงานเพื่อให้กิจกรรมนั้นเป็นไปอย่างราบรื่นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

3) Collaboration หมายถึง เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การ ตั้งแต่ 1 องค์การขึ้นไป โดยเข้ามามีส่วนร่วมและมีการสร้างความสัมพันธ์ และมีเป้าหมายร่วมกันอย่างเป็นทางการ หรือเป็นการบริหารที่ต้องมีพันธสัญญา

Sunder (1993 อ้างถึงใน ศรเนตร อารีโสภณพิเชษฐ, 2550) ได้ศึกษาประเภทความร่วมมือ (Types of Collaborations) ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) ประเภทความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ (Informal Type) เป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มเล็กที่ไม่ต้องมีพันธสัญญา เป็นการรวมตัวกันเพื่อการประชุมเสวนาในกลุ่มที่มีความสนใจเดียวกัน เช่น โครงการของนักศึกษา คณะกรรมการนักศึกษา การประชุมเสวนาเฉพาะกิจในบางเวลา หรือการจัดกลุ่มเสวนาเพื่อหาข้อตกลงการให้ความร่วมมือในการให้คำปรึกษาระหว่างกลุ่ม หรือ การแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร ในเครือข่ายที่มีความสนใจร่วมกัน

2) ประเภทความร่วมมือแบบกึ่งทางการ (Semi-Formal Type) เป็นความร่วมมือที่มีการแบ่งปันทรัพยากรต่างๆ ระหว่างกลุ่ม ค่อนข้างมีแบบแผน เช่น การขอความร่วมมือในการติดต่อขอข้อมูลของบัณฑิตหลังจากการศึกษาจากบริษัทผู้ประกอบการต่างๆ หรือการกำหนดข้อตกลงใดๆ ร่วมกัน เป็นต้น

3) ประเภทความร่วมมือแบบเป็นทางการ (Formal Type) เป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นเฉพาะกลุ่ม บุคคลหนึ่งๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานร่วมกันอย่างมีแบบโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางมีการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือทางการศึกษา หรือการวิจัยร่วมกัน มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อดูแลด้าน การดำเนินงาน เช่น การทำสัญญาข้อตกลงเพื่อความเข้าใจอันดีระหว่างองค์กร (MOU)

ในขณะที่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ได้จัดอบรมหลักสูตร “การสร้างความร่วมมือร่วมใจ ไม่ต้องใช้อำนาจ” ภายใต้โครงการโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ สำหรับผู้บริหารระดับสูง เพื่อสร้างความตระหนักและความเข้าใจในการสร้างความร่วมมือ เพื่อนำไปสู่การสร้างความสำเร็จในการทำงาน โดยในรายงานผลสรุปการจัดกิจกรรมอบรมหลักสูตรดังกล่าว ได้บรรยายเกี่ยวกับรูปแบบความสัมพันธ์และความร่วมมือในการทำงาน โดยสามารถจำแนกได้ 6 ระดับ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2556) ดังนี้

1) ระดับ Compete “เราต้องชนะเขา” เป็นรูปแบบการทำงานที่ต่างฝ่ายต่างทำงานของตน เน้นการแข่งขัน และการสร้างผลงานของตนให้เหนือกว่าฝ่ายอื่น

2) ระดับ Co-Exist “เราทำส่วนของเรา เขาทำส่วนของเขา” เป็นรูปแบบการทำงานที่ต่างฝ่ายต่างทำงานของตน ไม่เกี่ยวข้องกัน เน้นการทำงานของตนให้ดี ไม่เน้นการแข่งขันเพื่อสร้างผลงานที่เหนือกว่าฝ่ายอื่น

3) ระดับ Coordinate “ทั้งสองฝ่ายทำตามกฎ ระเบียบ และกระบวนการที่กำหนดไว้” เป็นรูปแบบการทำงานที่ทั้งสองฝ่ายมีข้อตกลงร่วมกัน (MOU) เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายที่แต่ละฝ่ายต้องการ โดยทั่วไปการปฏิบัติงานจะอยู่ภายใต้ขอบเขตพันธกิจที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย มีกฎระเบียบ ข้อบังคับ และงบประมาณของตน ไม่เชื่อมหรือใช้ร่วมกัน ในบางกรณีอาจมีการกำหนดระเบียบหรือกระบวนการเฉพาะกิจเพื่อเป็นหลักยึดในการทำงาน ซึ่งจะยกเลิกเมื่อบรรลุภารกิจแล้ว

4) ระดับ Cooperate “ทั้งสองฝ่ายตอบแทนความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน” เป็นรูปแบบการทำงานที่ทั้งสองฝ่ายสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน บนพื้นฐานขอบเขตความรับผิดชอบของตน ในลักษณะของเครือข่ายความร่วมมือที่ดี

5) ระดับ Collaboration “ทั้งสองฝ่ายเข้าใจและมีเป้าหมายที่จะทำให้สำเร็จร่วมกัน” เป็นรูปแบบการทำงานที่ทั้งสองฝ่ายตกลงหาความเข้าใจและกำหนดเป้าหมายความสำเร็จร่วมกัน และช่วยกันขับเคลื่อนการดำเนินงานเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายดังกล่าว ในลักษณะของพันธมิตร (Partners) และกัลยาณมิตรที่ดี

6) ระดับ Co-Create “ทั้งสองฝ่ายร่วมกันสร้างคุณค่าเพิ่มที่เหนือความคาดหมาย” เป็นรูปแบบการทำงานที่ทั้งสองฝ่ายไม่เพียงแต่ตกลงหาความเข้าใจและกำหนดเป้าหมาย ความสำเร็จร่วมกันตลอดจน ช่วยกันขับเคลื่อนการดำเนินงานในลักษณะพันธมิตรเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายร่วมกัน เท่านั้น แต่ยัง “ร่วมกันสร้างคุณค่าเพิ่ม (Create Added Value) และสร้างสรรค์นวัตกรรมทางความคิด และการทำงานด้วยกัน”

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ความร่วมมือนั้น มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรให้ประสบความสำเร็จและบรรลุตามเป้าหมายได้ เนื่องจากสภาพแวดล้อมภายนอกในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รวมถึงบริบทต่างๆ ของสังคมก็มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เกินกว่าที่ศักยภาพของคนเพียงคนเดียว กลุ่มเพียงกลุ่มเดียว หรือองค์กรเพียงองค์การเดียวจะบริหารจัดการได้เพียงลำพัง ดังนั้น องค์กรต่างๆ จึงจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยและสร้างความร่วมมือซึ่งกันและกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าความร่วมมือก็มีหลายประเภท ขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างองค์กร

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Jakub Dostál ได้ศึกษาและถอดบทเรียนจากการศึกษาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ (Non-Governmental Organization: NGO) ในการจัดการภาวะฉุกเฉินของสาธารณรัฐเช็ก (Czech Republic) โดยงานวิจัยชิ้นนี้ต้องการจะศึกษาจุดแข็งและจุดอ่อนของรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์การภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ ในภาวะฉุกเฉิน โดยมุ่งศึกษาบทบาทของตัวแสดง NGO ในการจัดการภาวะฉุกเฉินเป็นหลัก โดยผลการวิจัยพบว่า ในกิจกรรมการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น NGO และอาสาสมัครของกลุ่ม NGO สามารถทำออกมาได้ดีกว่าภาครัฐ (Dostál, 2015) โดยผู้วิจัยอธิบายถึง ประเภทความร่วมมือในภาวะฉุกเฉิน ได้แก่ 1) ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูล (Sharing information) 2) ความร่วมมือโดยมีพันธะสัญญาาร่วมกัน (Giving approvals or accreditation and signing contracts) 3) ความร่วมมือทางการเงิน (Financial cooperation) และ 4) ร่วมมือในกระบวนการตามกฎหมาย (Cooperation on the legislative process) ซึ่งความร่วมมือนั้นสามารถทำได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับบทบาทและสภาพแวดล้อมขององค์กรด้วย ทั้งนี้ ในการดำเนินความร่วมมือระหว่างรัฐและ NGO อาจไม่ได้อยู่ในรูปแบบที่เป็นทางการทั้งหมด ซึ่งความร่วมมือสามารถเป็นได้ทั้งรูปแบบเป็นทางการ (formal) และไม่เป็นทางการ (informal) ซึ่งความร่วมมือขึ้นอยู่กับความเต็มใจของตัวแสดงต่างๆ ในการสร้างความสัมพันธ์ (ที่เป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการ) ความเชื่อใจระหว่างกัน ตลอดจนเสถียรภาพของทรัพยากรขององค์กรในการรักษา

มาตรฐาน และสามารถให้ความร่วมมือกับภาครัฐ นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้กล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของความร่วมมืออย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการไว้ว่า ความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการมีข้อดี คือ มีความยืดหยุ่น (flexibility) มากกว่า และสามารถสร้างความสัมพันธ์ฉันมิตร (friendship) ได้ดีกว่าความร่วมมือแบบเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ ก็คือ มีข้อจำกัดทางกฎหมาย และไม่มีหลักประกันรองรับความเสียหายที่อาจขึ้น

อย่างไรก็ตาม Jakub Dostál ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในภาวะปกติเช่นกัน เนื่องจากความร่วมมือในภาวะปกติจะเป็นการวางรากฐานที่ดีของความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและ NGO ซึ่งจะส่งผลต่อความเชื่อใจในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในภาวะฉุกเฉิน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยที่สำคัญในการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ NGO คือ ระดับความสัมพันธ์ทั้งในภาวะปกติ และในภาวะฉุกเฉิน ความเชื่อใจ การสร้างเครือข่ายการติดต่อสื่อสาร และความเป็นทางการของความร่วมมือ ซึ่งก่อให้เกิดความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพตามบริบทของแต่ละสถานการณ์

Paul K. Couchman และ Liz Fulop ได้ศึกษาเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือข้ามสายงาน (Cross-sector Collaboration) ในโครงการวิจัยและพัฒนา (Research and Development: R&D) โดยศึกษารูปแบบของความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งตัวแบบทฤษฎีที่ถูกสร้างขึ้นเพื่ออธิบายถึงประสบการณ์ความร่วมมือกับหุ้นส่วนที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการ โดยผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรไว้ 3 ประการ Couchman and Fulop (2007) ตามที่ได้ตั้งสมมติฐานเอาไว้ ดังนี้

- 1) ยิ่งองค์กรหรือหุ้นส่วนในโครงการ มีประสบการณ์เป็นที่ดี (Positive) มากเท่าไร ก็ยังมีแนวโน้มที่โครงการจะประสบความสำเร็จมากขึ้นเท่านั้น
- 2) ยิ่งระดับของความไว้วางใจเชิงสัมพันธ์สูง (Relational Trust) อาทิ ในเรื่องของสัญญา (Contractual Trust) ความเชื่อมั่นในความสามารถ (Competence) และความปรารถนาดี (Goodwill Trust) ที่มีระหว่างกัน ประสบการณ์ของหุ้นส่วนในโครงการก็จะยิ่งดีขึ้น
- 3) ยิ่งระดับความสามารถในการจัดการโครงการสูงขึ้นเท่าใด ประสบการณ์ของหุ้นส่วนในโครงการก็จะยิ่งเป็นติ่มากขึ้นเท่านั้น

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้อธิบายถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับผู้ที่มีส่วนร่วมในการสร้างความร่วมมือข้ามภาคส่วนของโครงการ R&D นี้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการค้นหาการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอย่างยั่งยืน รวมถึงกระบวนการจัดการที่เกี่ยวข้อง โดยได้ข้อสรุปว่า ในการสร้างความร่วมมือ

ข้ามภาคส่วนนั้น พบความเสี่ยงหลักๆ 2 ประเภท ได้แก่ 1) ความเสี่ยงที่เกิดจากความสัมพันธ์ อาทิ การไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือสัญญาที่คุยกันไว้ หรือมีพฤติกรรมที่อาจสร้างความเสียหายให้กับองค์กรอื่นๆ ที่ร่วมมือกัน และ 2) ความเสี่ยงที่เกิดจากกิจกรรมของโครงการเอง อาทิ ปัญหาด้านงบประมาณ หรือกิจกรรมไม่ตอบโจทย์วัตถุประสงค์โครงการ เป็นต้น นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์ดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยค้นพบว่า การมีส่วนร่วมกับการสร้างความไว้วางใจเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการสร้างความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร



บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่อง ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับองค์กรระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษา องค์การคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC) เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งแนวนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แผนปฏิบัติการ ตลอดจนเอกสารการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งของภาครัฐและองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ ICRC นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview) กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในประเด็นที่เกี่ยวกับความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้กรอบนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560 - 2562 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- 3.1 ประชากรที่ต้องการจะศึกษา
- 3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล
- 3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล
- 3.4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 ประชากรที่ต้องการจะศึกษา

ผู้วิจัยได้กำหนดประชากรที่ต้องการจะศึกษา ซึ่งจะเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับองค์กรระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยจะพิจารณาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมไปถึงนโยบายด้านการต่างประเทศ ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเจ้าหน้าที่จากคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC) ซึ่งเป็นกรณีศึกษาขององค์กรระหว่างประเทศในงานวิจัยฉบับนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์และความร่วมมือ ตลอดจนประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งในแง่มุมมองของฝ่ายนโยบายในส่วนกลาง และฝ่ายปฏิบัติในพื้นที่ เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับประชากรที่ศึกษามาดำเนินการตามกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ต่อไป โดยประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าว ประกอบด้วย

3.1.1 หน่วยงานภาครัฐ จำแนกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยงานในระดับนโยบาย และหน่วยงานระดับพื้นที่ ดังนี้

1) หน่วยงานในระดับนโยบาย ได้แก่ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับกิจการความมั่นคงของประเทศ และกระทรวงการต่างประเทศ (กต.) ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ

2) หน่วยงานในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน.ภาค 4 สน.) ซึ่งมีภารกิจด้านการรักษาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งมีภารกิจในด้านการอำนวยการและบริหารจัดการงานด้านการพัฒนาการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม รวมถึงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง

3.1.2 องค์การระหว่างประเทศ: เจ้าหน้าที่ ICRC ในประเทศไทย ที่รับผิดชอบแผนงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

งานวิจัยฉบับนี้ ใช้เทคนิคการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) ในการศึกษาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับองค์การระหว่างประเทศ ในแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษา คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยจะใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-dept Interview) จากกรอบคำถามที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้ ซึ่งจะเป็นคำถามในลักษณะปลายเปิด (Open-ended questions) เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ และเกิดความสั่นไหวของข้อมูล จากนั้นจึงเจาะลึกลงไประหว่างการสัมภาษณ์เมื่อพบประเด็นที่สำคัญต่อการวิเคราะห์ข้อมูล หรือต้องการให้มีการขยายความ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ และเป็นประโยชน์ต่อการนำไปวิเคราะห์มากยิ่งขึ้น โดยแบ่งคำถามออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ คือ คำถามสำหรับหน่วยงานภาครัฐ และคำถามสำหรับองค์การระหว่างประเทศ มีรายละเอียดดังนี้

กรอบคำถามสัมภาษณ์ สำหรับหน่วยงานภาครัฐ

ส่วนที่ 1 นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการมองภาพปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ส่วนที่ 2 ภารกิจ/การดำเนินงานของหน่วยงานในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ส่วนที่ 3 กลไกของหน่วยงานในการร่วมมือกับต่างประเทศ รวมถึง ICRC ในการแก้ไข
ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ส่วนที่ 4 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

ส่วนที่ 5 แนวทางการพัฒนาความสัมพันธ์ ยุทธศาสตร์ กลไกความร่วมมือ

ส่วนที่ 6 การติดตามและประเมินผลโครงการที่มี/เคยมีร่วมกัน

ส่วนที่ 7 ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการพัฒนาความร่วมมือ

กรอบคำถามสัมภาษณ์ สำหรับองค์การระหว่างประเทศ

ส่วนที่ 1 ประวัติความเป็นมา และการเข้ามาในประเทศไทยของ ICRC

ส่วนที่ 2 ภารกิจ/บทบาทของ ICRC ทั้งในภาพรวมของประเทศ และในพื้นที่จังหวัด
ชายแดนภาคใต้

ส่วนที่ 3 วิสัยทัศน์ มุมมอง และจุดมุ่งหมายของ ICRC ต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ส่วนที่ 4 กลไก/แนวทางในการร่วมมือกับภาครัฐ ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดน
ภาคใต้

ส่วนที่ 5 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

ส่วนที่ 6 แนวทางการพัฒนาความสัมพันธ์ ยุทธศาสตร์ กลไกความร่วมมือ

ส่วนที่ 7 การติดตามและประเมินผลโครงการที่มี/เคยมีร่วมกัน

ส่วนที่ 8 ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการพัฒนาความร่วมมือ

3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.3.1 เก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) กล่าวคือ การเก็บข้อมูลโดย
ทางตรงเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ ซึ่งนับว่าเป็นแหล่งข้อมูลหลักสำหรับการวิจัยครั้งนี้ โดยใช้วิธีการ
สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยผู้วิจัยจะทำการทาบตามผู้ให้ข้อมูล
สำคัญ และนัดหมายการสัมภาษณ์ ตลอดจนส่งร่างคำถามเพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสามารถเตรียมตัวและ
เตรียมข้อมูลสำหรับการสัมภาษณ์ได้อย่างครบถ้วน

3.3.2 เก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) กล่าวคือ ศึกษาเชิงเอกสาร
(Documentary Research) โดยค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นเอกสารหรือ
บทความเชิงวิชาการ เอกสารราชการ นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

แผนปฏิบัติการ ทลอดจนเอกสารการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานภาครัฐ และองค์การระหว่างประเทศ (ICRC) ทั้งเอกสารที่มีการตีพิมพ์ และเอกสารราชการที่ไม่มีการตีพิมพ์

3.4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการทำวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำข้อมูลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ ที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยผู้วิจัยจะวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และนำมาเชื่อมโยงกับกรอบนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560 – 2562 รวมถึงแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม เพื่อให้ได้ข้อค้นพบในการวิจัยที่จะตอบคำถามการวิจัยต่อไป



บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับองค์กรระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษา คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC) เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งหมด 5 ท่าน จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเป็น 1) หน่วยงานภาครัฐ จำแนกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยงานในระดับนโยบาย 2 ท่าน และหน่วยงานระดับพื้นที่ 2 ท่าน และ 2) องค์กรระหว่างประเทศ คือ เจ้าหน้าที่ ICRC ในประเทศไทย 1 ท่าน ด้วยเทคนิคการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structure Interview) ตามแนวคำถามการสัมภาษณ์ที่ได้ระบุไว้ในบทที่ 3 โดยผู้วิจัยจะแบ่งการนำเสนอผลการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) ข้อค้นพบจากการศึกษาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 2) ข้อค้นพบจากกรอบแนวคิดการวิจัย ประกอบด้วย 4 ประเด็นย่อย ได้แก่ (1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างองค์กร (2) องค์ประกอบของเครือข่าย (3) ขั้นตอนการสร้างเครือข่าย และ (4) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือ เพื่อนำไปสู่รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC และแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

4.1 ข้อค้นพบจากการศึกษาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 5 ท่าน พบว่า ภูมิหลังของความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ปล้นปืนจากค่ายปิเหล็ง อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2547 ซึ่งนับว่าเป็นเหตุการณ์ที่โหมไฟได้ให้ความรุนแรงยิ่งขึ้น และทำให้สถานการณ์ในพื้นที่ภาคใต้กลับมาเป็นที่สนใจอีกครั้ง โดยมีตัวแสดงต่างประเทศอย่างองค์กรระหว่างประเทศ และคณะทูตจากประเทศต่างๆ ก็ให้ความสนใจต่อสถานการณ์ดังกล่าวด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ องค์กรระหว่างประเทศแต่ละองค์กรที่เข้ามา ก็มีความสนใจและมีบทบาทที่ต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับลักษณะและ

ภารกิจขององค์การ ซึ่งองค์การระหว่างประเทศที่ให้ความสนใจประเด็นปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนใหญ่เข้ามาเนื่องจากต้องการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยการใช้สันติวิธี การไม่ใช้ความรุนแรง การปกป้องกันและแก้ไขปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ ซึ่งองค์กรเหล่านี้อาจมาในรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการสนับสนุนงบประมาณ การสนับสนุนด้านกิจกรรม การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม รวมไปถึงการเสริมสร้างองค์ความรู้ในมิติต่าง ๆ ให้กับประชาชนในพื้นที่ ติดตามรายงานสถานการณ์ หรือให้ข้อเสนอแนะ และอื่น ๆ อีกมากมาย โดยเข้ามาทำงานผ่านการร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาครัฐ ภาคประชาสังคม และชุมชนในพื้นที่ โดยหนึ่งในองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ หรือ ICRC ซึ่งจัดว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศ (International Organization) ในระดับกึ่งรัฐบาล ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันสำหรับองค์การระหว่างประเทศและการประชุมระหว่างประเทศ ในประเทศไทย พ.ศ. 2561 โดยมีภารกิจหลักในการปฏิบัติภารกิจด้านมนุษยธรรม เพื่อปกป้องคุ้มครองชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยการสู้รบสงครามและสถานการณ์รุนแรงที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ICRC นับว่าเป็นองค์กรที่เข้ามามีบทบาทในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นลำดับต้น ๆ เมื่อเทียบกับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ โดย ICRC มีความเป็นมาพันธกิจองค์กร และโครงการที่ทำในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

4.1.1 ความเป็นมาของ ICRC

คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ หรือ ICRC เป็นองค์กรมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2406 โดยนายอ็องรี ดูว์น็อง มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ทั้งนี้ ICRC เป็นองค์การระหว่างประเทศ ตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law: IHL) แห่งอนุสัญญาเจนีวา (Geneva Conventions) ซึ่งถือเป็นกฎหมายนานาชาติตามธรรมเนียม โดย ICRC มีภารกิจทั่วโลกในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบ และสถานการณ์ความรุนแรงอื่นๆ ซึ่งรวมถึงผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากสงคราม ผู้ลี้ภัย เพลยสงคราม และพลเรือนที่ได้รับผลกระทบ

ทั้งนี้ ICRC ได้เข้ามาในประเทศไทยเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2518 เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากสงครามอินโดจีน ในห้วงปี พ.ศ. 2489 – 2832 (ค.ศ. 1946-1989) ซึ่งในช่วงนั้นมผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศเพื่อนบ้านที่เดินทางเข้ามาประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ICRC จึงได้ก่อตั้งสำนักงานในประเทศไทย โดยมีการจัดทำหนังสือแลกเปลี่ยน (Exchange of Notes) ระหว่างรัฐบาล

ไทยกับ ICRC เกี่ยวกับการตั้งสำนักงานและขอบเขตอำนาจหน้าที่ โดยในช่วงแรก ได้กำหนดขอบเขตหน้าที่ของ ICRC เฉพาะการช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีน ได้แก่ เวียดนาม ลาว และกัมพูชา ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในขณะนั้น เท่านั้น และต่อมาภายหลังสงครามสงบลง ได้มีการเปลี่ยนสถานะจาก “สำนักงานประจำประเทศไทย” เป็น “สำนักงานภูมิภาคที่กรุงเทพฯ” โดยมีเครือข่ายครอบคลุมไทย กัมพูชา เวียดนาม และขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมตามอาณัติของ ICRC ที่กำหนดในอนุสัญญาเจนีวาฯ และธรรมนูญฯ ภายใต้ความตกลงกับรัฐบาลไทย ซึ่งปัจจุบัน ICRC ได้จัดตั้งสำนักงานย่อยที่จังหวัดเชียงใหม่ และสำนักงานชั่วคราวที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ด้วยเช่นกัน โดยสำนักงานย่อยที่จังหวัดเชียงใหม่ เน้นทำงานให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขแก่ผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย-เมียนมา ในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย และสำนักงานชั่วคราวที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา การปฏิบัติงานของ ICRC ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (จชต.) ICRC เข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ จชต. ตั้งแต่กุมภาพันธ์ 2548 ภายหลังเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ และเหตุการณ์ตากใบ เน้นดำเนินกิจกรรมด้านมนุษยธรรมในพื้นที่ จชต. เพื่อบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางสังคม โดยประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐของไทยที่เกี่ยวข้อง

4.1.2 อาณัติ (Mandate) และภารกิจ (Mission) ของ ICRC

ICRC ได้รับอาณัติจาก 2 แหล่งที่มา คือ อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 (Geneva Convention) และธรรมนูญของกลุ่มกาชาด (Statutes of the Movement)

1) อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 (Geneva Convention) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศให้ดำเนินงานด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์การสู้รบ และสถานการณ์ความรุนแรงอื่นๆ ซึ่งรวมถึงผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากสงคราม ผู้ลี้ภัย เพลยสงคราม และพลเรือนที่ได้รับผลกระทบ โดยประกอบด้วยอนุสัญญาเจนีวา 4 ฉบับ ดังนี้

อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 1 ว่าด้วยการคุ้มครองทหารที่บาดเจ็บ หรือเจ็บป่วยในการสงครามภาคพื้นดิน รวมถึงคุ้มครองบุคลากรทางการแพทย์ บุคลากรทางศาสนา และหน่วยแพทย์เคลื่อนที่

อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 2 ว่าด้วยการคุ้มครองบุคลากรทางทหารที่บาดเจ็บ ป่วยไข้ และเรืออัปปางในทะเล รวมถึงสมาชิกหน่วยบริการทางการแพทย์ของกองทัพเรือ

อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 3 ว่าด้วยการคุ้มครองเชลยสงคราม

อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 ว่าด้วยเรื่องคุ้มครองพลเรือน เช่น พลเรือนต่างชาติ ในดินแดนของฝ่ายต่างๆ ในความขัดแย้ง รวมถึงผู้ลี้ภัย พลเรือนในดินแดนที่ถูกยึดครอง พลเรือนที่ถูกคุมขังหรือควบคุมตัว บุคลากรทางการแพทย์ ศาสนา และหน่วยป้องกันภัยพลเรือน

โดยอนุสัญญาเจนีวาทั้ง 4 ฉบับนี้ เป็นแกนสำคัญของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law: IHL) หรือที่เรียกกันว่า กฎหมายว่าด้วยการขัดกันด้วยอาวุธ (Law of Armed Conflict) หรือกฎหมายสงคราม (Law of War) ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ที่มุ่งจำกัดวิธีการทำสงครามและการสู้รบ รวมทั้งยังมุ่งจำกัดผลกระทบของความขัดแย้งทางอาวุธ โดยกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (IHL) จะถูกนำมาใช้เฉพาะในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธ (Armed Conflict) โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การขัดกันด้วยอาวุธระหว่างประเทศ และการขัดกันด้วยอาวุธภายในประเทศ ดังนั้น การนำกฎหมายไปบังคับใช้ในเหตุการณ์ใดนั้นขึ้นอยู่กับประเภทการขัดกันด้วยอาวุธด้วย นอกจากนี้ ICRC ยังมีหน้าที่ในการแจ้งข้อเสนอเพื่อให้บริการดำเนินงาน (Offer of Services) สำหรับสถานการณ์การขัดแย้งด้วยอาวุธที่ไม่มีลักษณะระหว่างประเทศ รวมถึงสถานการณ์รุนแรงอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน

2) ธรรมนูญองค์กรกาชาดและเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ (Statutes of the Movement) ICRC เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มองค์กรกาชาดและเสี้ยววงเดือนแดง (International Red Cross and Red Crescent Movement) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (International of the Red Cross: ICRC) สหพันธ์กาชาดและเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: IFRC) และสภากาชาด/เสี้ยววงเดือนแดงของประเทศต่าง ๆ (National Societies: NS) ทั้งนี้ ธรรมนูญองค์กรกาชาดฯ ได้กำหนดบทบาทของ ICRC ในการทำงานด้านมนุษยธรรม (Humanity) โดยยึดหลักความเป็นกลาง (Neutrality) เป็นอิสระ (Independence) และไม่เลือกปฏิบัติ (Impartiality) เพื่อให้สามารถช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการขัดแย้งด้วยอาวุธ รวมถึงสถานการณ์อื่น ๆ ที่มีความรุนแรง แต่ไม่ถึงขั้นความขัดแย้งด้วยอาวุธ (Other Situations of Violence) ด้วยเช่นกัน

“เราสามารถปฏิบัติภารกิจในการช่วยเหลือ และปกป้องชีวิตและศักดิ์ศรีของเหยื่อจากการสู้รบและสถานการณ์ความรุนแรงเหล่านั้นได้ โดยการติดต่อพูดคุยกับคู่กรณี และกองกำลังทุกฝ่าย รวมถึงกลุ่มติดอาวุธเรื่องการให้ความเคารพต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและกฎข้อบังคับขั้นพื้นฐานต่างๆ ในการปกป้องบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์ความรุนแรง”

“ในภาพรวม ICRC ทำงานหลายสถานการณ์ ทั้งในสถานการณ์ที่มีความรุนแรง ความขัดแย้ง หรือภาวะสงคราม รวมถึง ในถึงภาวะสันติ เราก็ทำงานเช่นกัน หากเข้าไปที่เว็บไซต์ของ ICRC จะดูเหมือนเราทำงานแค่กับประเทศที่มีสงครามเท่านั้น แต่จริง ๆ แล้วเราทำงานกับหลากหลายประเทศมาก ๆ โดยเป้าหมายของ ICRC คือ การทำงานเพื่อให้ความคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความทุกข์ทรมานของมนุษย์ โดยยึดถือแนวทางการทำงานที่เป็นกลาง อิสระ และไม่เลือกปฏิบัติ”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC))

จากอดีตและพันธกิจของ ICRC ข้างต้น เป็นเหตุให้ ICRC ได้เข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากสถานการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ โดยในกรณีของจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น นับว่าเป็นสถานการณ์ที่ไม่ใช่การสู้รบ หรืออยู่ในภาวะสงคราม แต่อยู่ในบริบทของสถานการณ์รุนแรงอื่น ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการทำงานที่ถูกกำหนดไว้ในธรรมนูญของกลุ่มกาชาดฯ (Statutes of the Movement) ขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยก็พยายามจะอธิบายว่า สถานการณ์ในพื้นที่ภาคใต้ เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เป็นการบังคับใช้กฎหมายอันเนื่องมาจากการกระทำผิดกฎหมายบ้านเมือง โดยอยู่ภายใต้กฎหมายอาญภายในประเทศ (Domestic Criminal Law) ไม่ใช่การขัดกันทางอาวุธแต่อย่างใด (กฤษณะ บวรรัตนารักษ์, 2556)

4.1.3 โครงการของ ICRC ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ICRC จะดำเนินโครงการภายใต้กรอบอานัติตามอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 ในการให้ความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในภาวะสงครามหรือการขัดกันด้วยอาวุธระหว่างรัฐ และธรรมนูญกลุ่มองค์กรกาชาดและเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ โดยยึดหลักการทำงานด้านมนุษยธรรม การไม่เลือกปฏิบัติ ความเป็นกลางและเป็นอิสระ ดังนั้น

การดำเนินการกิจของ ICRC จึงจะมุ่งเน้นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงต่าง ๆ (ICRC blog ประเทศไทย, 2563) โดยลักษณะโครงการของ ICRC จะให้ความสำคัญกับประเด็นต่างๆ ดังนี้

1) **ดำเนินการด้านสุขภาพ** ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านสุขภาพจิต และจิตสังคม การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บาดเจ็บจากอาวุธและการเยียวยาความชอกช้ำทางจิตใจ การฟื้นฟูสมรรถภาพทางกาย ตลอดจนการดูแลสุขภาพของผู้คนในสถานคุมขัง

2) **เยี่ยมเยียนผู้ต้องขังในสถานคุมขัง** ดำเนินการพัฒนาปรับปรุงการดูแลสุขภาพและสภาพความแออัดยัดเยียดในสถานคุมขังผ่านมาตรการนโยบายสาธารณะ และให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวผู้ต้องขังบางครอบครัวให้ สามารถเข้าเยี่ยมญาติผู้ถูกคุมขังในไทยและกัมพูชา

3) **เสริมสร้างชุมชนต่าง ๆ ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น** โดยบูรณาการแผนงานด้านการสร้างความตระหนัก

4) **เสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับภัยจากทุ่นระเบิดและอาวุธตกค้าง** เข้ากับโครงการที่ดำเนินการเพื่อฟื้นฟูสมรรถภาพทางกายและสร้างการมีส่วนร่วมในฐานะสมาชิกอย่างเสมอภาคในสังคม

5) **สนับสนุนด้านการตรวจพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล** ในกรณีวินาศภัยโดยใช้กระบวนการทางนิติวิทยาศาสตร์ เพื่อเป็นการพัฒนาปรับปรุงมาตรการรับมือด้านการจัดการศพ (Management of the Dead) ให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ

6) **ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีบทบาทสำคัญ** ให้เป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อเป็นการเพิ่มขีดความร่วมมือด้านปฏิบัติการ นวัตกรรม และผลลัพธ์จากการดำเนินงานด้านมนุษยธรรม

7) **เผยแพร่ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (IHL)** หลักการด้านมนุษยธรรม และการทูตเพื่อมนุษยธรรมร่วมกับประเทศต่าง ๆ ประชาคมทางการทูตและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเจ้าหน้าที่ทหารและผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้กำหนดนโยบาย คณะทำงานระดับมันสมอง มหาวิทยาลัย ประชาสังคม และแวดวงศาสนา เพื่อเสริมสร้างการยอมรับและความร่วมมือในการดำเนินงานด้านมนุษยธรรม

สำหรับในประเทศไทย ICRC ได้เสนอแผนการดำเนินงาน (Roadmap) แบ่งตามพื้นที่ที่ไปดำเนินงาน คือ โครงการทั่วประเทศไทย (ยกเว้นจังหวัดชายแดนภาคใต้) และโครงการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่ง ICRC ได้มีการปรับภารกิจให้มีความเหมาะสม และมีลักษณะกิจกรรมที่หลากหลายยิ่งขึ้นตามสถานการณ์ความรุนแรงที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา โดยกิจกรรมต่าง ๆ ของ ICRC จะต้องคำนึงถึงบริบทของประเทศหรือพื้นที่ที่ลงไปปฏิบัติงานด้วย โดยผ่านการพูดคุยและเสนอแผนการดำเนินงานกับภาครัฐ (Offer of Services) เพื่อพิจารณาาร่วมกันถึงประโยชน์และความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการดังกล่าว

ในส่วนของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปัจจุบัน จะเน้นโครงการที่เกี่ยวกับงานให้ความช่วยเหลือและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ โดยเฉพาะในด้านการดำรงชีวิต (lively hoods) สุขอนามัย การซ่อมแซมระบบน้ำและที่อยู่อาศัย รวมไปถึงโครงการส่งเสริมอาชีพระดับครอบครัวและชุมชน เช่น โครงการด้านการทำเพาะพันธุ์ปลา ที่ชุมชนบ้านท่าด่าน อำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี และโครงการผลิตปุ๋ยที่ชุมชนบ้านโคกหญ้าคา อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี เป็นการผลิตปุ๋ย ซึ่งโครงการส่งเสริมอาชีพแต่ละโครงการ โดย ICRC จะนำมาปรับให้เหมาะสมตามความต้องการของชุมชนในพื้นที่ นอกจากนี้ มีโครงการที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางค่าใช้จ่ายแก่ครอบครัวของผู้ต้องขังที่มีความเปราะบางทางการเงิน เพื่อให้สามารถเดินทางไปเยี่ยมผู้ต้องขังเพื่อให้พวกเขาสามารถติดต่อครอบครัวได้ ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือครอบครัวให้สามารถรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกันกับญาติที่ถูกคุมขังได้อีกด้วย นอกจากนี้ ICRC ยังให้ความสำคัญกับการประสานงานและพัฒนาความร่วมมือกับภาครัฐ โดยมีโครงการพูดคุยแลกเปลี่ยนกับหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ โดยเฉพาะกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน. ภาค 4 สน.) เกี่ยวกับสถานการณ์ความไม่สงบ การอบรมแลกเปลี่ยนประสบการณ์และองค์ความรู้ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงเข้าเยี่ยมคารวะและหารือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มหาวิทยาลัยต่าง ๆ และสภาวิชาชีพไทย โดยพยายามปรับปรุงการประสานในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในเรื่องการให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุข การตอบสนองต่อสถานการณ์โควิด-19 รวมไปถึงการบรรเทาทุกข์จากภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น เหตุการณ์ สึนามิเมื่อปี พ.ศ. 2547 และอุทกภัย เป็นต้น

4.1.4 ลักษณะความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC

1) ระดับนโยบาย

ICRC ได้มีการเข้าพบและหารือกับหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กองทัพบก รวมถึงสภาภาชาชาติไทย เป็นต้น เพื่อสร้างปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐในระดับนโยบาย พร้อมทั้งชี้แจงการดำเนินงานของ ICRC ในประเทศไทย เพื่อประสานการดำเนินงาน และปรับปรุงการทำงานร่วมกับภาครัฐ โดยเฉพาะ การดำเนินงานด้านมนุษยธรรมของ ICRC ในประเทศไทย ซึ่งจะต้องมีการหารือกับหน่วยงานภาครัฐ ในฐานะประเทศเจ้าบ้าน (Host Country) เพื่อวางแผนการดำเนินงานร่วมกันบนพื้นฐานของอาณัติจากอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 และอาณัติจากธรรมนูญองค์การกาชาดและเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงบริบทและกฎหมายภายในประเทศไทยด้วย

ทั้งนี้ ICRC มีการหารือกับกระทรวงการต่างประเทศเป็นระยะ ๆ ซึ่งมีกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ เป็นผู้ประสานงานหลัก ซึ่งมีการกิจในการดำเนินการและประสานงานด้านมนุษยชนในกรอบของคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ สหพันธ์กาชาดเสี้ยววงเดือนแดง ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดย ICRC จะนำส่งแผนการดำเนินในประเทศไทย (Roadmap) ให้กับกรมองค์การระหว่างประเทศ ทุกๆ 6 เดือน กล่าวคือ แบ่งแผนการดำเนินงานออกเป็น 2 ช่วง คือแผนการดำเนินงานในช่วงครึ่งปีแรก (มกราคม – มิถุนายน) และแผนการดำเนินงานในช่วงครึ่งปีหลัง (กรกฎาคม – ธันวาคม) โดยแผน Roadmap จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนตามพื้นที่การดำเนินงาน ได้แก่ แผนการดำเนินงานทั่วประเทศ (ยกเว้นจังหวัดชายแดนภาคใต้) และ แผนการดำเนินงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศ ก็จะประสานไปยังส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับโครงการของ ICRC เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของแผนการดำเนินงาน พร้อมทั้งรวบรวมและประมวลข้อคิดเห็นต่าง ๆ ส่งกลับไปยัง ICRC เพื่อให้พิจารณาทบทวนข้อเสนอของภาครัฐ และปรับปรุงแผนการดำเนินงานให้เหมาะสมต่อไป ทั้งนี้ ในกรณีของแผนการดำเนินงานในพื้นที่ภาคใต้ จะถูกนำไปพิจารณาผ่านกลไกคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (อพอ.จชต.) โดยมีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเจ้าภาพ ร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ และมีส่วนราชการอื่น ๆ ร่วมเป็นอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาแผนการดำเนินการของ ICRC ที่เกี่ยวข้องกับภาคใต้ โดยเฉพาะ โดยภายหลังการพิจารณาแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจะนำมติที่ประชุมแจ้งต่อ ICRC เพื่อให้ ICRC ปรับแผน หากมีการปรับแผนเรียบร้อยแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจะส่งหนังสือ

อนุมัติแผนการดำเนินงานของ ICRC เพื่อเป็นการอนุญาตให้ ICRC สามารถดำเนินโครงการตามแผนวางเอาไว้ได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีข้อคำถามหรือข้อห่วงกังวลที่เกี่ยวข้องกับแผนการดำเนินงานก็จะมี การหารือเป็นการเฉพาะ เพื่อหาทางแก้ไขและได้ข้อตกลงร่วมกันสำหรับทั้งสองฝ่าย

“ในประสานงานระหว่างกระทรวงฯ กับ ICRC ไม่ได้มีกลไกหลักที่เป็นทางการ แต่จะ เป็นการพูดคุยหารือกันตามปกติ ไม่ได้มี format ที่เป็นวงรอบ อาจมีการเชิญมาพบ เพื่อหารือชี้แจงเป็นประเด็น ๆ ไป ถ้าเรามีประเด็นก็จะเรียก ICRC มาคุย หรือถ้าทาง ICRC มีข้อห่วงกังวล ก็จะขอเข้าพบท่านอธิบดีกรมองค์การฯ”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากกระทรวงการต่างประเทศ)

“ทุก ๆ 6 เดือน เราจะต้องยื่นแผนงานให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณา โดยมี หน่วยประมาณ 26 หน่วยงานร่วมพิจารณาแผนงานด้วย เช่น สำนักงานสภาความมั่นคง แห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงสาธารณสุข กองอำนวยการรักษาความมั่นคง ภายในภาค 4 เป็นต้น โดย กระทรวงการต่างประเทศ ก็จะรับ feedback จาก หน่วยงานต่างๆ และก็จะมาถ่ายทอดให้กับ ICRC ทราบ”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC))

“... ผู้แทน ICRC สำนักงานภูมิภาค ได้มีการมาเข้าพบเป็นครั้งคราว ทั้งในระดับผู้บริหารและ ระดับปฏิบัติ โดยได้เข้าพบเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อประสานชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของ ICRC เพื่อเคลียร์ประเด็นที่ภาครัฐอาจมีความระแวงแคลงใจ ต่อเรื่องการดำเนินงานของ ICRC ในพื้นที่ จต. โดย ICRC ก็ยังให้ความร่วมมือและมีการ ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงการต่างประเทศ มีการส่งหนังสือประสานงานตาม ช่องทางทางการทูต เกี่ยวกับแผนงานโครงการของ ICRC และกระทรวงการต่างประเทศ ส่ง หนังสือมาให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องช่วยพิจารณา รวมถึง สมช. ด้วย ซึ่งก็ถือเป็นจุดเชื่อมโยง หนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า ICRC ยังมีความเชื่อมโยงกับภาครัฐอยู่”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)

จากข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ จะเห็นได้ว่า หน่วยงานในระดับนโยบาย อย่างกระทรวงการ ต่างประเทศ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีการประสานความร่วมมือกับ ICRC ในลักษณะ ของการพูดคุยแลกเปลี่ยนในระดับผู้บริหารในเรื่องที่เกี่ยวข้องการดำเนินงานของ ICRC รวมถึงประเด็น

ปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในการดำเนินงาน เพื่อหาทางออกร่วมกัน อีกทั้ง มีการพูดคุยกันในระดับเจ้าหน้าที่ขององค์กร/หน่วยงาน เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของแผนการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งนี้ การที่ ICRC เข้าหาหน่วยงานในระดับนโยบายนั้น เป็นการพยายามสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับภาครัฐในฐานะที่เป็นประเทศเจ้าบ้านที่ ICRC เข้ามาก่อนตั้งสำนักงานฯ ซึ่งจะเป็นช่องทางที่ดีที่จะช่วยให้ ICRC สามารถดำเนินงานในประเทศได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น อีกทั้ง ทำให้หน่วยงานภาครัฐได้เข้าใจการทำงานของ ICRC มากยิ่งขึ้น และสามารถนำไปกำหนดนโยบายในการพัฒนาความร่วมมือกับ ICRC เพื่อให้ทำงานสอดคล้องและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแนวนโยบายของรัฐบาลได้อีกด้วย

2) ในระดับปฏิบัติในพื้นที่

หลังจากที่ ICRC ได้รับการอนุมัติการดำเนินงานจากหน่วยงานระดับนโยบายแล้ว ICRC ส่วนกลาง (สำนักงานภูมิภาค ที่กรุงเทพฯ) ก็จะประสานแจ้งไปยัง ICRC ในพื้นที่ภาคใต้ (สำนักงานชั่วคราวจังหวัดสงขลา) เพื่อให้เริ่มดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ได้ ทั้งนี้ ในการดำเนินงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ICRC จะต้องประสานงานกับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน. ภาค 4 สน.) อย่างใกล้ชิด เนื่องจาก กอ.รมน. ภาค 4 สน. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเป็นเจ้าภาพแผนงานเสริมสร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคมและนานาชาติ ภายใต้แผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2562 – 2565 โดยมุ่งสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สร้างความเข้าใจและสร้างการรับรู้ที่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงของปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยต่อนานาชาติ เพื่อให้ภาคประชาสังคมและนานาชาติ สนับสนุนแนวทางการดำเนินการของรัฐในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจะต้องติดตามดูแลการทำงานของ ICRC ที่ดำเนินกิจกรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของภาครัฐตามที่กำหนดไว้

“มีการพูดคุยกับ ICRC หลายครั้ง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยที่ผ่านมาก็มีการยื่นข้อเสนอหลายเรื่องในการปรับกิจกรรม และพูดคุยหารือกันในเรื่องของการดำเนินงานของ ICRC ค่อยๆ ค่อยๆ บ่อยๆ ประมาณเดือนละครั้ง เป็นการคุยกันในระดับผู้ปฏิบัติ เขาก็พยายามมาพบ เราพยายามจะพูดคุยกับเขาในมิติส่งเสริมกัน”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า)

“ในปัจจุบัน ทีมงาน ICRC ในภาคใต้มีการพูดคุยกับ กอ.รมน. ภาค 4 สน. อยู่ตลอด จะดำเนินการโดยประสานก่อนทุกครั้ง และจะไม่ลงพื้นที่โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ กอ.รมน. ภาค 4 สน. จากกองภาคประชาสังคม ศูนย์สันติวิธี เป็นเหมือนผู้ประสานงานกลาง (contact person) ระหว่าง กอ.รมน. ภาค 4 สน. กับ ICRC ซึ่งเราแจ้งการเคลื่อนไหว แจ้งกิจกรรมทุกอย่างที่เราทำให้เขาทราบทั้งหมด”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC))

จะเห็นได้ว่า ICRC มีความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างใกล้ชิดกับ กอ.รมน. ภาค 4 สน. และมีการประสานงานกันอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากเป็นหน่วยงานความมั่นคงที่มีบทบาทสำคัญในระดับพื้นที่ และเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ ICRC ได้มีการเข้าหารือกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐอีกหน่วยหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในพื้นที่ โดยมีภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประชาชนในพื้นที่ รวมไปถึงบทบาทในการสร้างความเข้าใจกับนานาชาติและองค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่าง ICRC กับ ศอ.บต. อาจยังไม่ใกล้ชิดเท่ากับ กอ.รมน. ภาค 4 สน. และมักจะประสานงานผ่านช่องทางการทูต กล่าวคือ ประสานผ่านกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงการต่างประเทศจะช่วยอำนวยความสะดวกในการประสานแจ้งไปยัง ศอ.บต. ตามลำดับ

“กับ ศอ.บต. ก็มีการคุยกันอยู่บ้าง แต่ยังไม่ใกล้ชิดเท่าไร ตอนนี้การประสานงานทุกอย่างเป็นทางการ ทั้งหมดโดยผ่านกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งกระทรวงฯ เป็นหน่วยงานที่สำคัญมากที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้กับ ICRC เป็นคนประสานให้ตลอดเวลาที่เราจะไปประชุมกับภาครัฐ”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC))

“ICRC จะมีการเข้ามาพบเป็นระยะ ๆ โดยมีการเข้าพบหารือข้อราชการ รวมถึงชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานในพื้นที่ โดยเมื่อ 2 ปีที่แล้ว ICRC มาพบบ่อยเนื่องจากมีประเด็นเรื่องการย้ายสำนักงาน โดย ICRC พยายามชี้แจงว่าการที่เข้ามาตั้งสำนักงานในพื้นที่ ไม่ได้มีเจตนาจะสร้างประเด็น หรือหมายความว่าพื้นที่ตรงนี้เป็นพื้นที่ที่มีการขัดแย้งกันด้วยอาวุธ (Armed Conflict) แต่สุดท้ายแล้วก็ยินดีที่จะทำตาม

ข้อเสนอของภาครัฐโดยการย้ายออกไปจากจังหวัดปัตตานี ตอนนี้ไปตั้งสำนักงานชั่วคราวที่ใหม่อยู่ที่หาดใหญ่”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้)

นอกจากนี้ ภาครัฐยังมีกลไกในระดับพื้นที่ที่สะท้อนถึงความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC คือ กลไกการประชุมหารือและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (NGO) ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นการประชุมที่จัดโดยกลุ่มภารกิจเสริมสร้างความร่วมมือ ผู้แทนพิเศษของรัฐบาล ซึ่งปีนกลไกที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยในระดับนโยบายจากส่วนกลางกับหน่วยงานระดับปฏิบัติในพื้นที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดการบูรณาการ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยขับเคลื่อนงานทั้งในมิติด้านความมั่นคง และด้านการพัฒนา โดยกลุ่มงานเสริมสร้างความเข้าใจและความร่วมมือ มีเป้าหมายในการสร้างความร่วมมือเพื่อนานาชาติสนับสนุนการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลไทย ทั้งนี้ การประชุมดังกล่าว จะจัดการประชุมทุก ๆ 4 เดือน โดยมีหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประชุม อาทิ กอ.รมน. กอ.รมน. ภาค 4 สน. ศอ.บต. กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อติดตามความคืบหน้าและผลการดำเนินโครงการขององค์การระหว่างประเทศ และ NGO ระหว่างประเทศ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งรวมถึง ICRC ด้วย ซึ่งกลไกนี้จะทำให้ภาครัฐได้รับทราบถึงพัฒนาการและความคืบหน้าเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่

4.1.5 การดำเนินกิจกรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของ ICRC

จากลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและ ICRC ที่กล่าวมาข้างต้น สามารถอธิบายกระบวนการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และ ICRC ในการดำเนินกิจกรรมในภาคใต้ได้ โดยเริ่มต้นจากการประสานงานจากส่วนกลางไปสู่ระดับพื้นที่ และให้ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) กลับมาสู่ส่วนกลาง โดย ICRC สำนักงานภูมิภาคที่กรุงเทพฯ ส่งแผนการดำเนินงานประจำปีให้กระทรวงการต่างประเทศรับทราบ ซึ่งแผนดังกล่าว จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาจากหน่วยงานภาครัฐว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่จะทำในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ โดยจะพิจารณาจากรายละเอียดข้อมูลในแผนที่ ICRC เสนอมา ซึ่งประกอบด้วย ชื่อกิจกรรม วัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ดำเนินกิจกรรม ระยะเวลาในการดำเนินกิจกรรม และผู้ร่วมดำเนินการจากภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งหากภาครัฐมีมติให้ปรับแผนกิจกรรมต่าง ๆ กระทรวงการต่างประเทศก็จะเป็นตัวกลางในการประสานแจ้งต่อ ICRC ทั้งนี้ ในกรณีที่ ICRC ต้องการคงกิจกรรมเดิมไว้โดยไม่ปรับกิจกรรมตาม

ข้อเสนอจากภาครัฐ ICRC จะต้องชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับรายละเอียดและเหตุผลของการที่จะตัดสินใจปรับหรือไม่ปรับกิจกรรมดังกล่าวเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจระหว่างกัน ก่อนที่กระทรวงการต่างประเทศจะอนุมัติแผนการดำเนินงานของ ICRC ซึ่งที่ผ่านมา ในกรณีที่มีข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับแผนกิจกรรมต่าง ๆ ของ ICRC ที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กระทรวงการต่างประเทศก็ได้มีการพูดคุยหารือกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อหาข้อสรุปประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง และชี้แจงความกังวลของภาครัฐให้ ICRC รับทราบ เช่น ในประเด็นของการใช้คำที่ละเอียดอ่อนในแผนกิจกรรม รายละเอียดของกิจกรรมที่อาจกระทบต่อความมั่นคง รวมถึงกลุ่มเป้าหมาย/ผู้ได้รับประโยชน์จากกิจกรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ ภายหลังจากได้รับอนุมัติแผนการดำเนินงานแล้ว ICRC จากส่วนกลาง ก็จะแจ้งให้ ICRC ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้รับทราบ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามแผนได้ โดย ICRC ในพื้นที่ก็จะประสานงานกับ กอ.รมน. ภาค 4 สน. เพื่อขอดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม หากเกิดกรณีที่ กอ.รมน. ภาค 4 สน. มีความเห็นว่ารอบกิจกรรมที่ส่วนกลางอนุมัติมา ไม่ควรนำมาดำเนินการในพื้นที่ ก็จะมีการพูดคุยทำความเข้าใจกับ ICRC ให้ชัดเจนก่อนที่จะลงไปทำกิจกรรมจริงในพื้นที่ เช่น ปัจจุบัน ICRC ได้ปรับรูปแบบกิจกรรมให้เน้นในเรื่องของการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน ซึ่งก็จะต้องมีการประเมินสอบถามความต้องการของประชาชนก่อน โดยพูดคุยกับ กอ.รมน.ภาค 4 สน. เพื่อแนะนำพื้นที่เป้าหมายที่เหมาะสมกับการดำเนินกิจกรรม และลักษณะกิจกรรมที่เหมาะสมกับความต้องการของคนในพื้นที่ ซึ่งหน่วยงานความมั่นคงจะเน้นย้ำกับ ICRC เสมอว่า กิจกรรมที่จะต้องเป็นประโยชน์และสอดคล้องกับความต้องการของคนในพื้นที่จริงๆ ไม่ใช่เป็นเพียงความต้องการของบางกลุ่ม ซึ่ง กอ.รมน. ภาค 4 สน. มีความกังวลว่าจะมีการไปพูดคุยกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ และจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอนาคต จึงจำเป็นต้องมีการประสานงานและสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนร่วมกัน ก่อนที่ ICRC จะลงไปทำกิจกรรมในพื้นที่จริง

“ตอนนี้ สิ่งที่เราพยายามจะร่วมมือกับ กอ.รมน.ภาค 4 สน. ตอนนี้คือ การออกแบบกิจกรรมโครงการร่วมกัน โดยเราพยายามที่จะพัฒนากลไกอ้างอิง (Referral Mechanism) ที่ภาครัฐจะสามารถแนะนำชุมชนที่อยากจะให้ทำงานร่วมกับ ICRC โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน แล้ว ICRC ก็จะประเมินว่า เราจะสามารถเข้าไปสร้างโครงการหรือทำงานร่วมกันได้อย่างไรบ้าง ตอนนี้ มีอยู่ประมาณ 12 ที่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโครงการส่งเสริมอาชีพระดับชุมชน ซึ่งตอนนี้จะ

มีที่ อำเภอดำรง เป็นการทำเพาะพันธุ์ปลา และอำเภอดอยสะเก็ด เป็นการผลิตปุ๋ย แล้วแต่ความต้องการของชุมชนแล้วเราก็จะนำมาปรับให้เหมาะสม”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC))

“การทำงานของ ICRC เปลี่ยนบริบทเป็นเรื่องการพัฒนา แต่ก็มีประเด็นในการเลือกพื้นที่ ก็ต้องถามประชาชนก่อนว่าต้องการจริงมั๊ย หรือคนที่ชี้แนะความต้องการ ซึ่งการปฏิบัติในรอบนี้ มีการติดตามไปด้วย และได้เน้นย้ำว่า จะทำอะไรก็ขอให้ถามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ไม่ใช่ไปทำตามคำพูดของคนนั้นคนนี่ ที่ต้องการจะให้ เป็นไปตามบริบทของคนที่เขาต้องการ ซึ่งเราก็แนะนำ ICRC ไปว่าอย่ารู้พื้นที่ไหน ไปตามสถานีตีสุนัขตำบล หรือถามภาครัฐก็ได้ว่าพื้นที่ไหนต้องการอะไร หน่วยงานในพื้นที่ นั้นๆ ก็จะต้องรู้ว่าประชาชนต้องการอะไร”

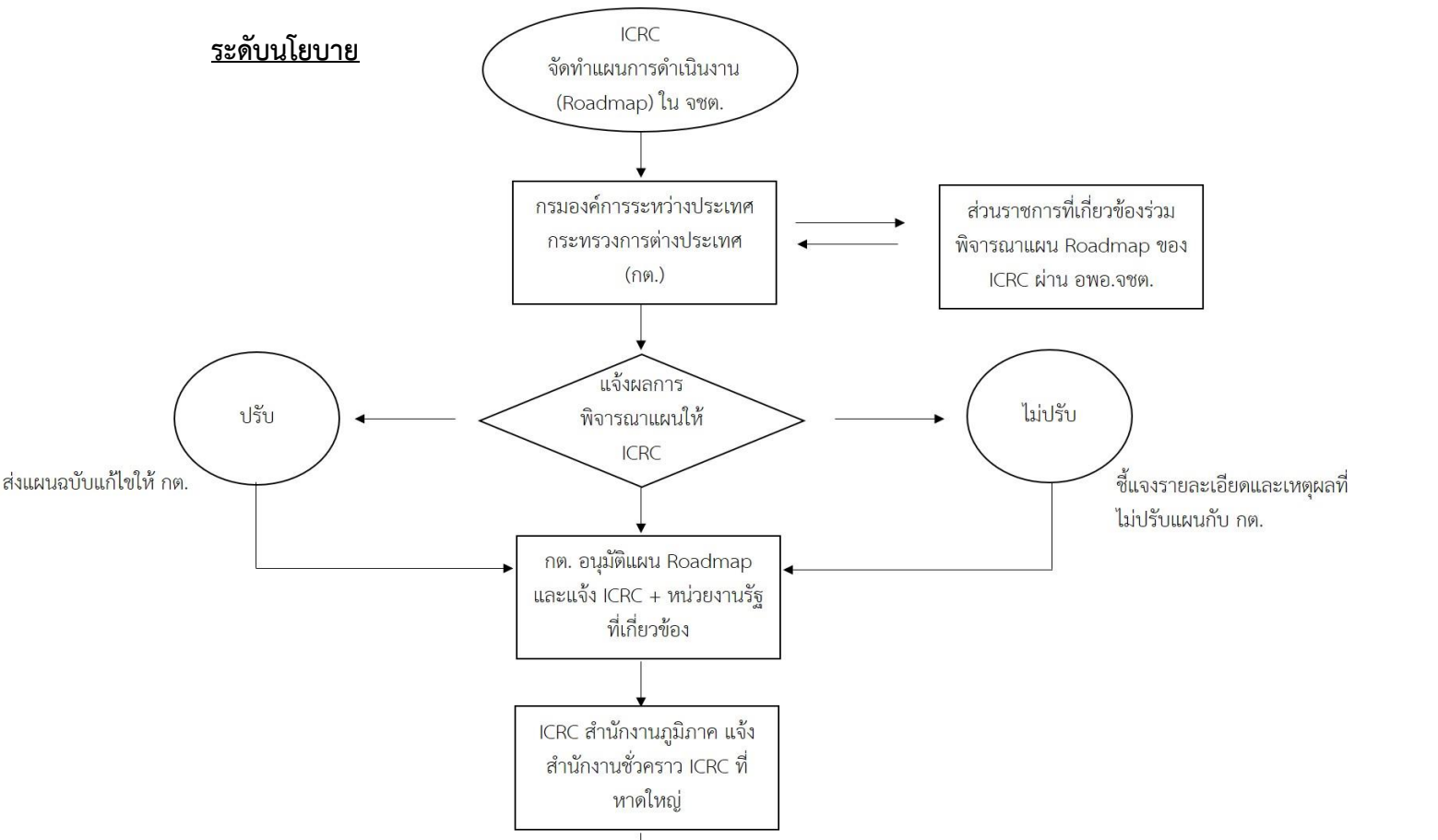
(ผู้ให้สัมภาษณ์จากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค4 ส่วนหน้า)

จากบทสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจาก กอ.รมน. ภาค4 สน. จะเห็นได้ว่า หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่การดำเนินงานเป็นหลัก เนื่องจากว่าเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อน และสามารถนำไปเชื่อมโยงกับประเด็นความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยกตัวอย่างเช่น กิจกรรมในอดีตของ ICRC ได้มีการไปเยี่ยมผู้ต้องขังที่เรือนจำ และกิจกรรมเยี่ยมเยียนและมอบกระเช้าให้กับผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบ ซึ่งล้วนเป็นกิจกรรมที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง ซึ่งหน่วยงานความมั่นคงมองว่า การดำเนินกิจกรรมกับกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และการทำงานของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ หาก ICRC ต้องการจะดำเนินกิจกรรมในลักษณะนี้ ให้กำหนดกลุ่มเป้าหมายให้ครอบคลุมถึงผู้ต้องขังในคดีอื่น ๆ หรือมอบกระเช้าให้กับผู้ได้รับผลกระทบทุกภาคส่วนทั้งประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น ดังนั้น ถึงแม้ว่ากิจกรรมของ ICRC จะช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่การดำเนินกิจกรรมของ ICRC จะต้องให้หน่วยงานความมั่นคงตรวจสอบความเหมาะสมในเบื้องต้นก่อนเป็นลำดับแรก ซึ่งกิจกรรมดังกล่าว จะต้องเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างทั่วถึงและแท้จริง ถึงจะได้รับการอนุญาตให้ลงพื้นที่ดำเนินกิจกรรมได้ โดยเมื่อหลังจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เสร็จสิ้นตามกำหนดระยะเวลาดำเนินงาน ICRC ก็จจะรายงานผลการดำเนินงานให้ กอ.รมน. ภาค4 สน. รับทราบ และ กอ.รมน. ภาค4 สน. ก็จจะรายงานผลการดำเนินงานของ ICRC ในพื้นที่ให้หน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางรับทราบ เพื่อพิจารณากำหนด

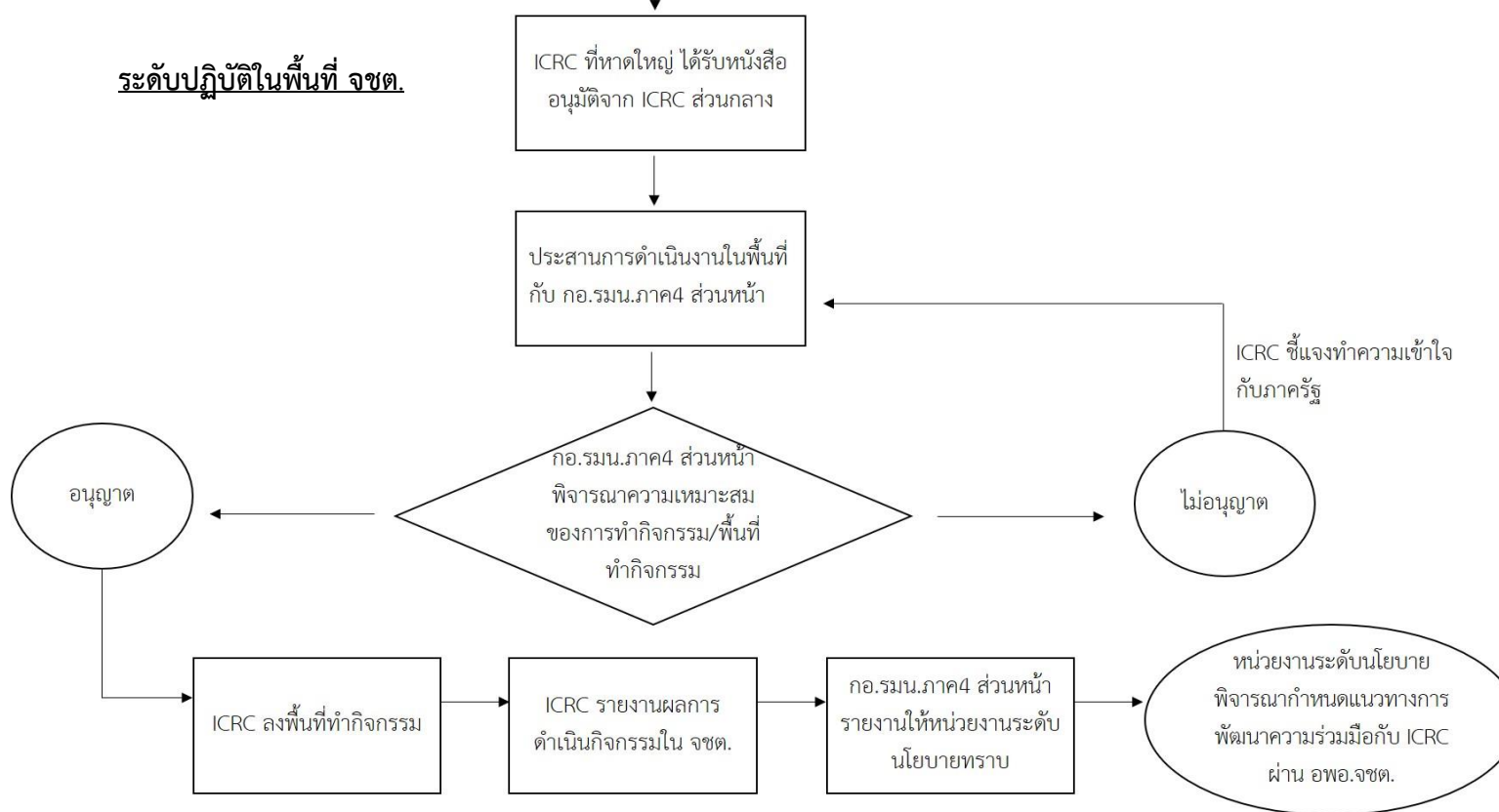
แนวทางในการพัฒนาความร่วมมือกับ ICRC ต่อไป ซึ่งสามารถสรุปได้ตามรูปภาพที่ 2 ผังงาน (Flowchart) แสดงกระบวนการทำงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของ ICRC ดังนี้



ระดับนโยบาย



ระดับปฏิบัติในพื้นที่ จชต.



รูปภาพที่ 2 ผังงาน (Flowchart) แสดงกระบวนการทำงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของ ICRC

จาก Flowchart ข้างต้น แสดงกระบวนการในการดำเนินความร่วมมือระหว่าง ภาครัฐกับ ICRC ตั้งแต่ระดับนโยบาย ไปจนถึงระดับปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ภาครัฐและ ICRC มีการประสานงานกันโดยใช้แผนการดำเนินงาน (Roadmap) ของ ICRC เป็นตัวกลาง ซึ่งตัวแผนดังกล่าวก็จะนำมาสู่การปฏิบัติกิจกรรมของ ICRC ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งระหว่างนั้น ICRC ได้มีการเข้าหาหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ เพื่อชี้แจงการดำเนินงานขององค์กร เพื่อแสดงให้ภาครัฐ เห็นถึงความตั้งใจและความจริงจังในการทำงานในประเทศไทย ในขณะเดียวกัน ภาครัฐก็ใช้โอกาสนี้ ในการสร้างความเข้าใจกับ ICRC เกี่ยวกับสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้เกิดความ เข้าใจที่ตรงกันและสร้างความร่วมมือกับ ICRC ซึ่งจะให้ทำงานในพื้นที่ของ ICRC สอดคล้องกับ แนวทางของรัฐบาล ซึ่งในระดับนโยบาย จะเห็นได้ว่า เป็นการประสานงานโดยมีตัวแสดงหลัก คือ กระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะผู้ประสานงานหลักกับองค์การระหว่างประเทศ และสำนักงานสภา ความมั่นคงแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการ อพอ.จชต. ที่ร่วมกันพิจารณาแผนการดำเนินงานของ ICRC จากนั้น เมื่อลงมาสู่ระดับปฏิบัติในพื้นที่ ตัวแสดงสำคัญ คือ กอ.รมน.ภาค4 สน. ในฐานะ ผู้รับผิดชอบหลักในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้านความมั่นคง โดยจะมีการประสานงาน กันอย่างใกล้ชิดในระดับผู้ปฏิบัติ ซึ่ง กอ.รมน.ภาค4 สน. ก็จะยึดแนวนโยบายจากส่วนกลางเป็นหลัก ควบคู่ไปกับการพิจารณาความเหมาะสมของกิจกรรมให้สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ โดย กอ.รมน. ภาค4 สน. และ ICRC มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เนื่องจากเป็นองค์กรที่อยู่ในพื้นที่มานานตั้งแต่ปี 2548 จนถึงปัจจุบัน โดยที่ผ่านมา หน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ค่อนข้างมีทัศนคติเชิงลบต่อ ICRC แต่เนื่องจากปัจจุบัน มีการพัฒนากลไกและรูปแบบการประสานงาน โดยกำหนดให้ ICRC จัดทำ แผนการดำเนินงาน (Roadmap) ส่งให้ภาครัฐพิจารณาก่อนตามขั้นตอนกระบวนการที่กล่าวไว้ข้างต้น ส่งผลให้ทัศนคติของภาครัฐที่มีต่อ ICRC นั้นพัฒนาไปในเชิงบวกมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการ ปรับเปลี่ยนมุมมองและกลไกในเชิงนโยบาย ที่มุ่งเน้นการพัฒนาความร่วมมืออย่างสร้างสรรค์กับ ICRC มากยิ่งขึ้น เน้นการประสานงาน พูดคุย สร้างความเข้าใจระหว่างกัน เพื่อหาจุดที่สมดุลระหว่างความ ต้องการของภาครัฐ และความต้องการของ ICRC โดยเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง โดยใน ระดับพื้นที่ กอ.รมน.ภาค4 สน. ได้มีการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ ICRC ในภาคใต้อยู่บ่อยครั้ง ซึ่งเป็น การคุยกันในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ เพื่อหารือเกี่ยวกับรายละเอียดการทำกิจกรรมต่าง ๆ สะท้อนให้ เห็นถึงความพยายามในการสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไข ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระดับพื้นที่

4.2 ข้อค้นพบจากกรอบแนวคิดการวิจัย

4.2.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างองค์การ

ประกอบด้วย 5 ปัจจัย ดังนี้

1) **ปัจจัยที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายนอก** เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น ห่างไกลจากศูนย์กลางการบริหารราชการส่วนกลาง และมีพื้นที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซีย ประกอบกับมีสภาพทางสังคมที่มีลักษณะเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีความหลากหลาย ทั้งในแง่เชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะและคล้ายคลึงกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขสำคัญในการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยเช่นกัน ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยดำเนินการด้านความมั่นคงควบคู่ไปกับการพัฒนา ทั้งนี้ ในปัจจุบัน รัฐบาลได้กำหนดให้ “การสร้างความสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้” เป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยมุ่งใช้หลัก “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักในการดำเนินการยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งในด้านการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคม ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยเป็นการแก้ไขปัญหาภายในประเทศด้วยกฎหมายไทยและยึดหลักสากล ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี ดังนี้

- **ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ด้านความมั่นคง มุ่งเน้นให้เกิดการสร้างความปลอดภัยและความสันติสุขอย่างถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้** ประชาชนในพื้นที่ที่มีความปลอดภัย อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในสังคมพหุวัฒนธรรม ได้รับโอกาสการพัฒนาและการเข้าถึงบริการต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน ยกกระตือรือร้นการแก้ไขปัญหาอย่างมีเอกภาพและบูรณาการ มีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมการอำนวยความสะดวก รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่อย่างเหมาะสม พร้อมเสริมสร้างความเข้าใจกับกลุ่มเห็นต่างตามแนวทาง

สันติวิธี ผ่านกลไกต่าง ๆ โดยยึดมั่นตามยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” “หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และ “ศาสตร์พระราชา”

- **แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ประเด็นความมั่นคง มุ่งจัดการกับเงื่อนไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอยู่เดิมให้หมดสิ้นไป และเฝ้าระวังมิให้เกิดเงื่อนไขใหม่ขึ้น** โดยมีแนวความคิดการดำเนินการที่สำคัญ อาทิ การกำหนดเป้าหมายลดขีดความสามารถของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงและแนวร่วมในทุกระดับ มุ่งป้องกันเหตุรุนแรงในพื้นที่ ยุติการขยายแนวร่วมในหมู่เยาวชน รวมไปถึงให้ความสำคัญกับการขยายความร่วมมือกับภาคประชาชน องค์กรต่างประเทศ และนานาชาติ เพื่อเป็นการสร้างเครือข่ายและพัฒนาความร่วมมืออย่างสร้างสรรค์ ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม

- **นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2562 - 2565) มุ่งให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข** โดยเน้นการบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นระบบ และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก รวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ประสานความร่วมมือเชิงสร้างสรรค์ในระดับนโยบายระหว่างภาครัฐกับองค์กรระหว่างประเทศ พร้อมทั้งสร้างความเข้าใจและสร้างการรับรู้ที่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงของปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยต่อนานาชาติ ส่งเสริมความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ โดยคำนึงถึงวิถีชีวิต อัตลักษณ์ และหลักศาสนาของประชาชน

- **(ร่าง) นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2564 - 2566) เป็นกรอบทิศทางเชิงนโยบายหลักในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้** โดยกำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “**จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัยและมีสันติสุขบนพื้นฐานของสังคมพหุวัฒนธรรมและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน**” และยึดหลัก “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และ “การพัฒนาภูมิสังคม” รวมทั้งการจัดการความขัดแย้งตามแนวทางสันติวิธี และกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยกำหนดวัตถุประสงค์รองรับ 6 ประเด็น สรุปได้ดังนี้

- 1) ประเด็นด้านการเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัย
- 2) ประเด็นด้านการขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

- 3) ประเด็นกานพัฒนากระบวนการยุติธรรมและการเยียวยา
- 4) ประเด็นด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
- 5) ประเด็นด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน
- 6) ประเด็นด้านเสริมสร้างความเข้าใจและประสานความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้ง

ภายในประเทศและภายนอกประเทศ

ทั้งนี้ การมีนโยบายในระดับต่าง ๆ จะเป็นกรอบแนวทางให้หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล ซึ่งได้ระบุถึงการร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และเปิดรับให้ต่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วม และช่วยเกื้อหนุนในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

2) ปัจจัยที่เกี่ยวกับลักษณะองค์กร

จากการศึกษา พบว่า ในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น องค์กรแต่ละองค์กรก็จะมีภารกิจหน้าที่ที่ต่างกันออกไป ซึ่งทุกหน่วยล้วนมีนโยบายที่จะเปิดกว้างในการทำงานร่วมกับต่างประเทศอยู่แล้ว ทั้งนี้ หน่วยงานในระดับนโยบายจากส่วนกลาง กล่าวคือ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และกระทรวงการต่างประเทศ (กต.) ค่อนข้างมีความยืดหยุ่นและเปิดกว้างในการทำงานร่วมกับต่างประเทศ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีพันธกิจที่จะต้องร่วมมือกับต่างประเทศ ในการกำหนดทิศทางและนโยบายของประเทศ โดย สมช. จะต้องกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ และกำหนดท่าทีที่เหมาะสมในการดำเนินความสัมพันธ์และความร่วมมือด้านความมั่นคงกับต่างประเทศ ในขณะที่ กต. จะต้องกำกับดูแลนโยบายการต่างประเทศในภาพรวม รวมไปถึงการเสริมสร้างความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ที่ดีของไทยในเวทีระหว่างประเทศและชี้แจงทำความเข้าใจกับต่างประเทศเกี่ยวกับสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

“กระทรวงการต่างประเทศ มีภารกิจในการส่งเสริมความสัมพันธ์ และการมีปฏิสัมพันธ์ในเชิงสร้างสรรค์กับต่างประเทศ เพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในภาพรวม รวมไปถึงการชี้แจงและสร้างความเข้าใจกับต่างประเทศ ซึ่งในขณะเดียวกัน การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับต่างประเทศ/องค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับประเด็น จขต จะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ต่างประเทศเข้ามามีบทบาทที่สร้างสรรค์ได้ด้วยเหมือนกัน”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากกระทรวงการต่างประเทศ)

“ในภาพรวม สมช. ไม่ได้ปฏิเสธการทำงานขององค์การระหว่างประเทศ หากองค์กรต่าง ๆ จะดำเนินงานใดๆ เพียงขอแค่ให้การดำเนินการนั้นอยู่ในกรอบ โดยมีเงื่อนไข คือ ต้องไม่แทรกแซงกิจการภายในที่กระทบต่ออธิปไตยและความมั่นคงของรัฐภายในประเทศ ทั้งนี้ ในระดับนโยบาย ภาคีรัฐพร้อมที่จะประสานความร่วมมือร่วมกับองค์การระหว่างประเทศ และพร้อมที่จะชี้แจงทำความเข้าใจประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)

ทั้งนี้ ในส่วนของหน่วยงานปฏิบัติในระดับพื้นที่ พบว่า มีแนวนโยบายในการทำงานร่วมกับต่างประเทศเช่นกัน โดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มีภารกิจในการอำนวยการ บริหารจัดการ การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งในส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือกับต่างประเทศ จะมีภารกิจหลัก คือ การสร้างความเข้าใจกับนานาชาติและองค์การระหว่างประเทศถึงปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว ศอ.บต. จะมีความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศที่ทำงานเกี่ยวกับเด็กและการศึกษาเป็นหลัก เช่น UNICEF UNDP และ SAVE THE CHILDREN เป็นต้น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในด้านพัฒนา อย่างไรก็ตาม ในด้านความสัมพันธ์และความร่วมมือกับ ICRC ถือว่ายังไม่ใกล้ชิดมากนัก และยังไม่เคยมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันมาก่อน แต่จะมีการเข้าพบหารือกับเลขาธิการ ศอ.บต. เพื่อหารือในเรื่องของแผนการดำเนินงานของ ICRC ซึ่งทาง ศอ.บต. มีข้อสังเกตในเรื่องของกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่การดำเนินงานของ ICRC ที่ยังไม่ชัดเจน อีกทั้งมองว่า การทำงานของ ICRC นั้นไม่ได้เป็นไปตามภารกิจขององค์กร อย่างไรก็ตาม หากการดำเนินโครงการของ ICRC จะช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ก็สามารถยอมรับได้

“... ICRC เป็นหน่วยงานกาชาดสากล ควรจะมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือในด้านสาธารณสุขมากกว่าให้ความช่วยเหลืองานด้านการพัฒนาหรือเปล่า ก็เลยสงสัยว่า การที่ ICRC เข้ามาในพื้นที่ จชต. นั้นเป็นไปตามจุดประสงค์ขององค์กรหรือไม่ มีการเกิดการเบี่ยงเบนลักษณะที่มาที่ไปขององค์กรหรือไม่ หรือเพียงแค่ต้องการสร้างบทบาทในพื้นที่ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ถ้าทำกิจกรรมดังกล่าว แล้วเป็นประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่ ก็โอเค”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้)

สำหรับ กอ.รมน.ภาค 4 สน. ได้ให้ความสำคัญกับมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และรักษาภาพลักษณ์ความเป็นมิตรกับทุกองค์กร โดยได้มีการประสานงานกับ ICRC อย่างสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตาม พบว่า กอ.รมน.ภาค 4 สน. ยังคงมีความห่วงกังวลในตัวกิจกรรมของ ICRC ที่อาจเชื่อมโยงกับเงื่อนไขของการขัดกันด้วยอาวุธ รวมไปถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งถือเป็นข้อกังวลของหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่

“เมื่อก่อนเรามองมิติแค่ความมั่นคงอย่างเดียว มองว่าเขาจะมาทำอะไรประเทศเรารึเปล่า เขาจะมาแทรกแซงรึเปล่า แต่ปัจจุบัน มีกลไกคณะอนุกรรมการพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของ สมช. ทำให้ความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น เราได้มีการประสานและพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยหลายองค์กรมีทิศทางการดำเนินกิจกรรมที่เป็นไปในเชิงบวก แต่ก็ยังพบปัญหาในบางกิจกรรมในแผนการดำเนินงานของ ICRC ที่อาจเชื่อมโยงกับเงื่อนไขของการขัดกันด้วยอาวุธ ซึ่งอาจถูกคนบางกลุ่มนำไปขยายผลได้”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า)

โดยสรุปแล้ว ลักษณะขององค์กรของหน่วยงานในระดับนโยบายและในระดับพื้นที่ ล้วนมีความร่วมมือกับ ICRC ทั้งนี้ แต่สำหรับในหน่วยงานในระดับปฏิบัติในพื้นที่ ยังคงมีความห่วงกังวลในเรื่องของความมั่นคง และความไม่ไว้วางใจขององค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามาทำงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากประเด็นปัญหาภาคใต้เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน และมีเงื่อนไขความรุนแรงที่มีความเชื่อมโยงกันในหลายมิติ ดังนั้น ในการที่องค์กรระหว่างประเทศจะเข้ามาดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่ จึงต้องมีการพิจารณาให้รอบด้าน ทั้งในมิติด้านความมั่นคง มิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และมิติด้านการพัฒนา โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับด้วยเช่นกัน

3) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับลักษณะบุคคล ซึ่งจะรวมถึงประสบการณ์ทำงานระหว่างองค์กร ความสามารถของเจ้าหน้าที่ของแต่ละองค์กร ความขัดแย้งระหว่างบุคคล ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่ ตลอดจนบุคลิกภาพของหัวหน้าองค์กรด้วย ทั้งนี้ ประสบการณ์ทำงานร่วมกับ ICRC มีทั้งความสัมพันธ์ในเชิงบวกและเชิงลบ โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐจากส่วนกลางจะมีความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับเจ้าหน้าที่ ICRC กล่าวคือ มีความใกล้ชิดสนิทสนมเป็นส่วนตัว มีการติดต่อประสานงานอย่างไม่เป็นทางการผ่านทางโทรศัพท์

หรือช่องทาง Line รวมถึงการนัดพบเพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยนกัน ในขณะที่หน่วยในพื้นที่ ก็จะมี ประสบการณ์ตรงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของ ICRC ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความไว้วางใจระหว่างกัน ตัวอย่างเช่น โครงการในปีก่อน ๆ มีเจ้าหน้าที่ ICRC การไปเยี่ยมผู้ต้องขังคดีความมั่นคงที่เรือนจำ ไปเยี่ยมญาติผู้ต้องขัง ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นญาติพี่น้องของแนวร่วมหรือกลุ่มผู้เห็นต่าง กิจกรรมเยี่ยมเยียนและมอบกระเช้าให้กับผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบ รวมไปถึงกิจกรรมในการอบรมให้ความรู้ในเรื่องของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (IHL) และกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ (ไชยรงค์ มณีพิลึก, 2564) ซึ่งล้วนเป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ทำให้หน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ที่มีความกังวลในการทำงานของ ICRC ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงได้ได้มีการแจ้งไปยัง ICRC ให้มีการปรับแผนกิจกรรมดังกล่าว โดย ICRC ก็ได้ปรับลดกิจกรรมที่มีผลต่อความสัมพันธ์กับภาครัฐและความมั่นคง และมุ่งเน้นกิจกรรมด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพแทนตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

“แต่ก่อน ช่วงปี 4-5 ปีที่แล้ว ICRC ไม่ให้ความร่วมมือกับภาครัฐ ยึดถือสิทธิความเป็นกลาง ไม่เข้าข้างฝ่ายใด และไม่ให้เราติดตามและไม่ให้เราร่วมมือด้วย ก็เลยค่อนข้างห่างกับภาครัฐเพิ่งจะมาร่วมมือกันตอนตอนมีคณะอนุกรรมการฯ ที่พัฒนาความร่วมมือเมื่อ ปี 62 นี้เอง”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า)

นอกจากนี้ บุคลิกภาพของหัวหน้าองค์กรของแต่ละองค์กรก็มีส่วนสำคัญในการหล่อหลอมความคิดและการกำหนดทิศทางและนโยบายขององค์กร กล่าวคือ ทักษะคติและมุมมองของหัวหน้าส่วนราชการที่มีต่อประเด็นความมั่นคง หากมองว่าปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นภัยความมั่นคงในรูปแบบเก่า ก็จะมองปัญหาในเชิงของภัยการสู้รบ ที่มีกองกำลังเจ้าหน้าที่ทหาร ประเด็นการขัดกันด้วยอาวุธ (Armed Conflict) เลยอาจเป็นผลให้หน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ ไม่ค่อยไว้วางใจ ICRC เนื่องจากเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีอาณัติและพันธกิจในเรื่องของ Armed Conflict อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพบว่า พลโท เกรียงไกร ศรีรักษ์ แม่ทัพภาคที่ 4 คนปัจจุบัน มีความเปิดรับกับต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้าใจกับนานาชาติ และมีนโยบายส่งเสริมความร่วมมือและปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ อีกทั้งมีบทบาทสำคัญในกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้มีการพูดคุยกับทุกภาคส่วน รวมถึงต่างประเทศด้วย ประกอบกับบุคลิกของ พลโท เกรียงไกรฯ ที่มีความเป็นกันเอง เข้าถึงง่าย และไม่ถือตัว ทำให้มีสายสัมพันธ์ที่ดีกับภาคประชาสังคมหลากหลายกลุ่ม

และได้รับการยอมรับจากแทบทุกภาคส่วนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งนับว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC เช่นกัน

“... ยอมรับว่าขึ้นอยู่กับผู้บริหารในพื้นที่ในแต่ละยุค ว่าจะมีความเข้าใจและทัศนคติต่อองค์ระหว่างประเทศเหล่านั้นอย่างไร ซึ่งส่วนกลางไม่ค่อยมีปัญหา แต่ในพื้นที่ที่มีปัญหาก็ขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้บริหาร แต่แม้ที่ภาค 4 ยุคนี้ (พลโท เกรียงไกร ศรีรักษ์) ค่อนข้างจะเปิดกว้างในการที่จะร่วมมือกับ ICRC ซึ่งก็จะสะท้อนออกมาเป็นนโยบายส่งเสริมความร่วมมือ ถ้าเป็นในยุคที่มองด้านลบก็จะมองว่า ICRC เป็นปัญหา เนื่องจากความช่วยเหลือผู้เห็นต่าง ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนในการทำงานที่มีความอ่อนแอเกี่ยวกับส่วนกลาง”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)

4) ปัจจัยเชิงสัมพันธ์ ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างองค์การ ข้อจำกัดในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การ ความสามารถในการประนีประนอม การพึ่งพาอาศัยกันขององค์การ ความไว้วางใจระหว่างองค์การ บทบาทของแต่ละองค์การในการทำงานร่วมกัน โดยความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในระดับนโยบาย จะค่อนข้างใกล้ชิดกับกับกระทรวงการต่างประเทศมากที่สุด โดยเฉพาะกรมองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการติดต่อประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย อีกทั้ง มีความสัมพันธ์ในเชิงบวก เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศ เป็นเหมือนผู้ประสานงานและผู้อำนวยการความสะดวกรให้ ICRC ในการจะทำกิจกรรมใดๆในประเทศไทย นอกจากนี้ ในระดับพื้นที่ กอ.รมน. ภาค 4 สน. ก็มีความสัมพันธ์กับ ICRC ในพื้นที่อย่างใกล้ชิดที่สุด เนื่องจากเป็นหน่วยประสานหลักในพื้นที่เวลามีอะไรก็ต้องประสานแจ้งผ่านมาที่ กอ.รมน. ภาค 4 สน. ก่อน จึงกล่าวได้ว่า มีความสัมพันธ์ค่อนข้างใกล้ชิด แต่ก็ยังมีประเด็นในเรื่องของความไว้วางใจระหว่างองค์การ เนื่องจากหน่วยงานในพื้นที่ไม่สามารถติดตามไปดูการทำงานของ ICRC ได้ เนื่องจากอาณัติของ ICRC ที่มีการทำงานด้านมนุษยธรรมอย่างอิสระเป็นกลาง และไม่เลือกปฏิบัติ อย่างที่ได้กล่าวไปข้างต้น อย่างไรก็ตาม ภาครัฐกับ ICRC ยังถือว่ามีการประนีประนอมร่วมกันอยู่บ้าง เห็นได้จากการพิจารณาแผนดำเนินงานของ ICRC ซึ่งจะมีการประสานงานและชี้แจงทำความเข้าใจระหว่างกันเกี่ยวกับรายละเอียดของแผนงานที่ยังเข้าใจไม่ตรงไหน ส่วนไหนที่ปรับได้ ICRC ก็ดำเนินการปรับให้ตามคำขอของภาครัฐ และส่วนไหนที่ยังต้องการคงไว้ ก็อธิบายให้ภาครัฐเข้าใจ ซึ่งก็จะทำให้การทำงานเป็นไปได้อย่างราบรื่นยิ่งขึ้น

5) **เครื่องมือในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กร** กล่าวคือ วิธีการสื่อสารระหว่างองค์กร และการประสานงานของเจ้าหน้าที่ระหว่างองค์กร รวมไปถึงการจัดระเบียบการทำงานร่วมกัน ซึ่งที่ผ่านมา ภาครัฐและ ICRC ได้มีการสื่อสารทั้งในรูปแบบเป็นทางการ คือ ประสานงานผ่านหนังสืออย่างเป็นทางการ เป็นลายลักษณ์อักษร โดยผ่านช่องทางการทูต กล่าวคือ ICRC จะส่งหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรมาที่กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงการต่างประเทศก็จะส่งหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานปลายทางตามลำดับ รวมถึงการจัดประชุมหารืออย่างเป็นทางการ และการสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ จะอยู่ในรูปแบบของการประสานผ่านผู้ประสานงานหลัก (Contact Person) ของแต่ละหน่วยงาน โดยอาจเป็นการประสานพูดคุยทางโทรศัพท์ E-mail หรือ LINE เป็นต้น รวมถึงการนัดพบและพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ

4.2.2 องค์ประกอบของเครือข่าย

องค์ประกอบของเครือข่าย ประกอบด้วย 7 องค์ประกอบ ได้แก่ การรับรู้มุมมองร่วมกัน การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน การมีผลประโยชน์และความสนใจร่วมกัน การมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายอย่างกว้างขวาง กระบวนการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน การพึ่งพิงร่วมกัน และการมีปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน ผลการศึกษา สรุปได้ดังนี้

หน่วยงานภาครัฐของไทย มีมุมมองเดียวกันว่า สถานการณ์ใน จต. เป็นปัญหาการเมืองภายในประเทศ ที่เกิดจากเงื่อนไขสำคัญต่างๆ ทั้งด้านประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ ศาสนา รวมไปถึงการบริหารงานของภาครัฐเองด้วย ในขณะที่เดียวกัน ICRC ก็มองว่า สถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น อยู่ในบริบทของกรอบการบังคับใช้กฎหมายภายในของประเทศ และไม่ได้มองว่าเป็นพื้นที่ที่มีการขัดกันด้วยอาวุธ ซึ่ง ICRC ได้ปรับมุมมองขององค์กรด้วย ประกอบกับเหตุการณ์รุนแรงในพื้นที่ลดลง และมีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น

“เราอยู่มาค่อนข้างนาน และเห็นพัฒนาการในพื้นที่มาตลอด ซึ่งตอนนี้สภาพแวดล้อมปัจจุบันมีแนวโน้มที่ดีขึ้น ความรุนแรงลดลงค่อนข้างเยอะ ซึ่งก็ทำให้เราปรับมุมมองของเรา เพื่อปรับแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้วย นอกจากนี้ ICRC ก็ได้มีการพูดคุยกับหน่วยงานต่างๆ ทำให้เข้าใจสถานการณ์ในพื้นที่มากขึ้น โดยมองว่าเป็นการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศ เราก็เลยออกแบบโครงการจัดสัมมนาร่วมกับ กอ.รมน.ภาค 4 สน. ในด้านการบังคับใช้กฎหมายภายในตามหลักสากล ให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนองค์

ความรู้และประสบการณ์ในกรอบของกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายในการดำเนินงานร่วมกัน”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC))

ทั้งนี้ ในการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย ภาครัฐและ ICRC จะต้องการมองเห็น จุดมุ่งหมายในอนาคตร่วมกัน รวมถึงมีผลประโยชน์ และความสนใจร่วมกัน เข้าใจถึงทิศทางเดียวกัน โดยเมื่อพิจารณาจากวิสัยทัศน์ของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จาก (ร่าง) นโยบาย การบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2564 – 2566 ที่กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัยและมีสันติสุข บนพื้นฐานของสังคมพหุวัฒนธรรมและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน” ในขณะที่ ICRC มีภารกิจในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม โดยมุ่งทำงานเพื่อให้ความคุ้มครอง และให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยการสู้รบ/ความรุนแรงในรูปแบบอื่นๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ทั้งภาครัฐและ ICRC มีความต้องการที่จะสร้าง สันติสุขในพื้นที่ แต่ทว่ารูปแบบการทำงานอาจต่างกัน ภาครัฐจะทำงานโดยการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ โดยมุ่งเน้นขจัดเงื่อนไขการสร้างเสริมความรุนแรงในพื้นที่ โดยยึดหลัก “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ในขณะที่ ICRC มีการทำงานโดยเน้นการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ ของประชาชน ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ ICRC ในบาง กิจกรรม ก็ช่วยหนุนเสริมการทำงานของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ด้วย เช่นกัน เช่น กิจกรรมด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพให้กับชุมชน ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็น กิจกรรมที่ภาครัฐดำเนินการอยู่แล้ว แต่มีพื้นที่เป้าหมายต่างกัน ทำให้การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวของ ICRC ช่วยเสริมการทำงานของภาครัฐ และทำให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

“... การทำกิจกรรมด้านการพัฒนาของ ICRC เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ แม้ว่า อาจจะไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์กร คอ.บต. ก็ไม่ขัดข้องที่จะให้ทำกิจกรรม รวมทั้ง พื้นที่ในการทำกิจกรรมของ ICRC ก็ไม่ได้ทับซ้อนกับพื้นที่ที่ คอ.บต. และ กอ.รมน. ภาค 4 สน. ได้ดำเนินโครงการอยู่แล้ว ซึ่งก็นับว่าการทำกิจกรรมดังกล่าว เป็นประโยชน์และ ช่วยอุดช่องโหว่การทำงานของหน่วยงานรัฐได้ในอีกทางหนึ่งด้วย”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้)

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของของภาครัฐและ ICRC ในการทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดการรับรู้และการตัดสินใจร่วมกัน สามารถสะท้อนผ่านกลไกคณะอนุกรรมการพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นกลไกของภาครัฐในการหารือกำหนดแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ โดยส่วนราชการต่างๆ ได้ร่วมกันพิจารณาความเหมาะสมแผนดำเนินงานของ ICRC โดยกระทรวงการต่างประเทศจะนำข้อสังเกตจากที่ประชุมไปแจ้งให้ ICRC ทราบ และ ICRC ก็ปรับแผนให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ต่อไป ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการตัดสินใจร่วมกันในระดับนโยบาย แต่ในระดับปฏิบัติ ยังไม่ได้มีการร่วมมือกันทำกิจกรรมในพื้นที่อย่างเป็นทางการเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ICRC กับภาครัฐ ยังคงมีการพึ่งพิงกันในลักษณะของการแลกเปลี่ยนข้อมูลองค์ความรู้ และประสบการณ์ในการทำงานร่วมกัน ซึ่ง ICRC ถือเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีศักยภาพและมีองค์ความรู้ที่เป็นหลักสากล อันจะช่วยพัฒนาทักษะ ความสามารถ และสร้างองค์ความรู้ที่เป็นสากลให้กับเจ้าหน้าที่รัฐของไทยได้ ผ่านโครงการของ ICRC ซึ่งเป็นลักษณะการแลกเปลี่ยนแบบสองทาง (Two – way communication) ที่จะทำให้ ICRC สามารถรับรู้และเข้าใจแนวทางการทำงานของภาครัฐมากขึ้น รวมถึงทำให้ ICRC สามารถปรับตัวเข้ากับภาครัฐได้มากขึ้นเช่นกัน

4.2.3 ขั้นตอนการสร้างเครือข่าย

ขั้นตอนการสร้างเครือข่าย ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรกถึงความจำเป็นในการสร้างเครือข่าย ขั้นตอนการติดต่อองค์กรที่จะเป็นเครือข่าย ขั้นตอนการสร้างพันธมิตรร่วมกัน ขั้นตอนการพัฒนาความสัมพันธ์ ขั้นตอนการขยายกิจกรรมหรือขยายกลุ่ม และขั้นตอนติดตามและประเมินผล ผลการศึกษา สรุปได้ ดังนี้

คณะผู้แทน ICRC เข้ามาในประเทศไทยครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2518 เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยจากสงครามอินโดจีน ตามแนวชายแดน ไทย-กัมพูชา ซึ่งเป็นไปตามพันธกิจขององค์กรที่ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยสงคราม ซึ่ง ณ เวลานั้น มีผู้ลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ICRC จึงเข้ามาก่อตั้งสำนักงานในประเทศไทย โดยการเข้ามาของ ICRC สะท้อนให้เห็นว่า ICRC เข้ามาในประเทศไทยนั้น เกิดจากการที่ ICRC เห็นความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น และเป็นการดำเนินการตามพันธกิจขององค์กรในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยการสู้รบและเหตุการณ์รุนแรงต่าง ๆ ทั้งนี้ ในการเข้ามาก่อตั้งสำนักงานในประเทศไทย จะต้องมีการประสานกับรัฐบาลไทย และมีการจัดทำหนังสือแลกเปลี่ยน (Exchange of Notes) ร่วมกัน เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่สำหรับ

การจัดตั้งสำนักงานในประเทศไทย ซึ่งการจัดทำหนังสือแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐบาลไทยกับ ICRC เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างพันธมิตรร่วมกัน กล่าวคือ เป็นความตกลงที่จะทำงานร่วมกันภายใต้กรอบกฎหมายภายในของประเทศ และเมื่อเวลาผ่านไป ICRC ก็ได้มีการจัดตั้งสำนักงานย่อยในพื้นที่ภาคเหนือ และภาคใต้ ภายใต้ภารกิจขององค์การ โดยสำนักงานย่อยที่จังหวัดเชียงใหม่ เน้นทำงานให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขแก่ผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย-เมียนมา ในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย และสำนักงานชั่วคราวที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เน้นช่วยเหลือด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลจึงมีความพยายามที่จะจัดตั้งข้อตกลงในการทำงานกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีการตราพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันสำหรับองค์การระหว่างประเทศและการประชุมระหว่างประเทศ ในประเทศไทย พ.ศ. 2561 ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันสำหรับการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศและการประชุมระหว่างประเทศภาคีรัฐ และการให้สิทธิประโยชน์สำหรับการประชุมระหว่างประเทศภาคีเอกชน รวมถึงกำหนดให้องค์การระหว่างประเทศต้องจัดทำความตกลงประเทศเจ้าบ้าน (Host Country Agreement) เพื่อจัดระบบและกำหนดแนวทางความร่วมมือ รวมทั้งขอบเขตการดำเนินงานของ ICRC ในประเทศไทยอย่างเหมาะสม

นอกจากนี้ ในขั้นตอนของการติดตามประเมินผล เพื่อประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการดำเนินงานที่ภาครัฐและ ICRC ร่วมกันพิจารณา มีการติดตามผ่านกลไกในระดับพื้นที่ของผู้แทนพิเศษของรัฐบาล ที่ให้องค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ มารายงานความคืบหน้าการดำเนินงานให้ภาครัฐฟัง รวมไปถึงกลไกคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นกลไกในระดับนโยบาย ที่มีทั้งหน่วยงานจากส่วนกลาง และหน่วยงานในพื้นที่มารายงานการผลดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงการดำเนินงานของ ICRC เพื่อวิเคราะห์ประเมินผล และกำหนดแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ห้วงในปีที่ผ่านมา ยังไม่มีผลการวิเคราะห์และผลการประเมินโครงการที่แน่ชัด ทำให้ภาครัฐไม่ทราบพัฒนาการและผลการดำเนินงานของ ICRC ว่าเป็นอย่างไร ซึ่งอาจเป็นผลมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา-2019 (COVID-19) ทำให้ ICRC ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามปกติ และต้องปรับแผนให้สอดคล้องมาตรการทางสาธารณสุขของประเทศด้วย

4.2.4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือ

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือกับภาครัฐและ ICRC ในการแก้ไขปัญหายังขาดชายแดนภาคใต้ สามารถแบ่งปัญหาและอุปสรรคได้ออกเป็น 2 ระดับ คือ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระหว่างภาครัฐ กับ ICRC และ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระหว่างภาครัฐด้วยกันเอง ดังนี้

1) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระหว่างภาครัฐ กับ ICRC

เมื่อพิจารณาถึงทัศนคติ (mindset) ของภาครัฐ ต่อบริการระหว่างประเทศที่เข้ามาทำงานในภาคใต้ โดยเฉพาะ ICRC ซึ่งพบว่า ภาครัฐบางส่วนมองว่า การมีตัวแสดงต่างประเทศเข้ามาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะองค์การระหว่างประเทศ จะทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหายังขาดชายแดนภาคใต้ของภาครัฐทำได้ยากยิ่งขึ้น เนื่องจากเกรงว่าทำให้เกิดการยกระดับความขัดแย้งเป็นระดับระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐไทยปฏิเสธและทำการชี้แจงกับต่างประเทศมาโดยตลอดว่าปัญหายังขาดชายแดนภาคใต้เป็นสถานการณ์ความขัดแย้งภายในประเทศ นอกจากนี้ หน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ ยังคงไม่ไว้วางใจองค์การระหว่างประเทศ เนื่องจากมีความกังวลว่าองค์การระหว่างประเทศไปร่วมมือกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ จะนำมาสู่การยกระดับของความขัดแย้งได้ด้วยเช่นกัน

“เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนมีความระแวงมากเกินไป เนื่องจากความไม่เข้าใจกัน จนทำให้เกิดการต่อต้านอย่างที่เกิดขึ้นในกระแสข่าว และบทความต่าง ๆ ซึ่งก็เกิดขึ้นจริง โดยเจ้าหน้าที่รัฐ หน่วยงานรัฐ หน่วยงานความมั่นคงบางส่วนที่อาจจะไม่เข้าใจในบทบาทของ ICRC จนทำให้เกิดความไม่เข้าใจ มีความคิดขัดแย้งกัน และมีต่อต้านการขับเคลื่อนการดำเนินการในพื้นที่ของ ICRC ซึ่งพี่มองว่าไม่ควรต่อต้าน แต่ควรจะต้องหาวิธีว่าควรทำอย่างไรให้ความร่วมมือกันอยู่ในกรอบมากกว่า ยกตัวอย่าง หน่วยข่าวในพื้นที่ไม่ happy กับการทำงานของ ICRC และมองว่าการดำเนินกิจกรรมของ ICRC ในพื้นที่จขต. ทำให้หน่วยงานทำงานได้ยากมากขึ้น มุมมองแบบนี้ ถือเป็นอุปสรรคในการร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)

ในทางกลับกัน วิธีการทำงานของ ICRC เองก็เป็นเหตุปัจจัยหลักที่ทำให้ภาครัฐเกิดความหวาดระแวงเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในกรณีเจ้าหน้าที่ ICRC ในพื้นที่ ทำงานเกิดขอบเขตหน้าที่ตามที่ภาครัฐกำหนดไว้ โดยอาจมีการไปพูดคุยกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐจริงตามที่หน่วยงานความมั่นคงเป็นกังวล หรือกิจกรรมบางกิจกรรมของ ICRC ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร เป็นต้น ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์และความไว้วางใจระหว่างภาครัฐกับ ICRC เช่นกัน

“ICRC ไม่สามารถกำกับการทำงานเจ้าหน้าที่ของ ICRC ได้อย่างครบถ้วน ทำให้หน่วยในพื้นที่เกิดความไม่มั่นใจ ถือเป็นอุปสรรคทำให้บรรยากาศในการร่วมมืออึมครึม ส่งผลให้เกิดภาพของความขัดแย้งในระดับองค์กร ทั้งที่ในระดับองค์กรนั้นไม่ได้ขัดแย้งกันแต่เป็นความขัดแย้งกันในระดับหน่วยปฏิบัติ ซึ่งเป็นอุปสรรคในความร่วมมือ”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)

“ICRC จัดว่าเป็นองค์กร Watch list ของภาครัฐ เนื่องจากลักษณะของกิจกรรมไม่ตรงกับภารกิจตามที่ได้กล่าวไป รวมถึง ICRC ไม่ได้มีการชี้แจงทำความเข้าใจในรายละเอียดของกิจกรรม เวลาที่ ICRC มาชี้แจงก็จะเป็นเรื่องแผนการดำเนินงานในภาพรวมมากกว่า ซึ่งทำให้สามารถมองได้ว่า ICRC ยังมีนอกมือนอยู่ และไม่ได้เปิดให้ภาครัฐร่วมกันอย่างจริงจังเท่าที่ควร”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้)

“ที่ผ่านมา ICRC ปฏิเสธการให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ จชต. ซึ่งในการทำงานในพื้นที่ พบว่าเจ้าหน้าที่ของ ICRC ได้ปฏิบัติภารกิจโดยหลีกเลี่ยงการประสานงานกับภาครัฐ และสุมเสี่ยงต่อประเด็นความมั่นคง อาทิ การสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลญาติผู้ต้องหาตีความมั่นคงในพื้นที่ จชต.”

“ยอมรับว่า ส่วนหนึ่งมาจากการประสานการในอดีตที่หนักพอสมควร แม้ว่าปัจจุบัน ความสัมพันธ์จะดีขึ้นตามลำดับ แต่เรื่องราวในอดีตก็ยังส่งผลมาถึงความไว้วางใจจนถึงทุกวันนี้”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า)

อย่างไรก็ตาม จากมุมมองของกระทรวงการต่างประเทศ มองว่า ICRC ควรจะทำงานได้อย่างเป็นอิสระ ภายใต้อำណัติและภารกิจงานขององค์กร ซึ่งประเทศไทยก็เป็นภาคีภายใต้อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 19494 ด้วยเช่นกัน

“... องค์กรระหว่างประเทศแต่ละองค์กรมีบทบาทที่ต่างกัน มีภารกิจและเป้าหมายขององค์กรที่ต่างกัน เขาคงไม่ได้เข้ามาเพื่อร่วมมือกับรัฐเพียงอย่างเดียว แต่อาจไปร่วมกับกลุ่มภาคประชาสังคม ร่วมมือกับชุมชน หรืออาจเข้าไปร่วมมือหรือมีส่วนเชื่อมโยงกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ/กลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง ซึ่งก็สามารถทำได้ถ้ามันอยู่ในภารกิจขององค์กรดังกล่าว หรืออยู่ภายใต้อำណัติ (mandate) ของกฎหมายระหว่างประเทศ หรือพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี ซึ่งเราก็ไม่สามารถไปห้ามได้ โดยเฉพาะองค์กรที่มีภารกิจภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศหรือตามกติการะหว่างประเทศต่างๆ เช่น ICRC ที่มีภารกิจตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยก็เป็นหนึ่งในภาคี ซึ่งหมายความว่าไทยก็ได้ให้การรับรองการทำงานของ ICRC แล้วในระดับหนึ่ง”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากกระทรวงการต่างประเทศ)

2) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระหว่างภาครัฐด้วยตนเอง

ท่าทีภาครัฐที่มีต่อ ICRC ไม่ตรงกัน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่เข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับ ICRC ในเรื่องของภารกิจและการทำงานของ ICRC ในพื้นที่ จชต. ซึ่งส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ ICRC ไม่เกิดผลสำเร็จ ซึ่งภาครัฐควรคุยกันให้ตกลงกันว่าบทบาทของ ICRC ควรจะเป็นอย่างไร และภาครัฐควรมีท่าทีและมีปฏิสัมพันธ์อย่างไรกับ ICRC และกำหนดออกมาเป็นท่าทีของประเทศให้เป็นไปในทางเดียวกัน นอกจากนี้ ยังพบปัญหาในเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดการข้อบกพร่องในการประสานงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานในระดับพื้นที่ ซึ่งพบว่า หน่วยงานในพื้นที่เจอปัญหา แต่ไม่รายงานให้ส่วนกลางทราบ ทำให้หน่วยงานนโยบายไม่สามารถช่วยหาทางแก้ปัญหาก็ได้อย่างทันที่

“ส่วนกลางประสานงานกันไม่ได้ มีความร่วมมือกัน ในภาพใหญ่ไม่มีปัญหาในความสัมพันธ์ แต่ข้างล่าง (หน่วยปฏิบัติในพื้นที่) ไม่เห็นด้วย ซึ่งข้างล่างก็พยายามที่จะปฏิบัติตามแนวนโยบายที่ให้ไป แต่ที่ผ่านมามีบางที่ก็จะมีปัญหาบางอย่างเข้ามาคั่นกลาง ทำให้การทำงานเกิดความสะดุด ซึ่งอาจจะเป็นมุมมองหรือทัศนคติของผู้บริหาร หรือผู้ที่มีส่วน

เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่มีความหวาดระแวงต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรระหว่างประเทศ เป็นมุมมองเฉพาะส่วนบุคคลที่ดูสุดโต่ง หวาดระแวง ทำให้เกิดบรรยากาศที่ไม่เกิดความร่วมมือกัน”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)

“สิ่งสำคัญที่สุดคือ หน่วยงานภาครัฐต้องเข้าใจตรงกัน อยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจกัน ปล่อยให้ ICRC ดำเนินงานของเค้าไป ถ้าเกิดติดขัดตรงไหน หรือมีประเด็นไหนที่น่าห่วงกังวล ก็ให้รายงานกลับมาที่กระทรวงฯ หรือหน่วยงานหรือส่วนกลาง แต่ที่ผ่านมาไม่เคยมีรายงานมาเลย”

(ผู้ให้สัมภาษณ์จากกระทรวงการต่างประเทศ)

จากปัญหาและอุปสรรคที่พบในการดำเนินความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเห็นได้ว่า มุมมองของหน่วยงานในระดับนโยบายและหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่มีต่อ ICRC นั้นต่างกันไปในบางประเด็น ถึงแม้ว่าทุกหน่วยงานจะมุ่งเน้นการพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ แต่เนื่องด้วยลักษณะและภารกิจของหน่วยงาน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกำหนดทิศทางในการดำเนินความร่วมมือระหว่างองค์กร ซึ่งหน่วยงานความมั่นคง ก็จะมีมุมมองในเชิงความมั่นคงและในเชิงป้องกันมากกว่ามุมมองเชิงการทูต และที่สำคัญ หน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่มีประสบการณ์ตรงที่ได้รับผลกระทบจากการทำงานของ ICRC ในอดีตที่ผ่านมา ทำให้การดำเนินความร่วมมือในปัจจุบันไม่สิ้นไหลเท่าที่ควร เนื่องจากยังคงมีความหวาดระแวงในการทำงานของ ICRC ซึ่งก็จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการเชื่อมประสานรอยต่อระหว่างหน่วยงานจากส่วนกลางและหน่วยงานในพื้นที่ เนื่องจากยังมีข้อบกพร่องในการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน ประกอบกับความคิด ทัศนคติ และมุมมอง ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่นั้นไม่สอดคล้องกันเท่าที่ควร

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับองค์กรระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษา คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC) เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ใช้เทคนิคการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview) เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ทั้ง 3 ข้อ คือ 1) เพื่อศึกษารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสามารถสรุป และอภิปรายผลได้ดังนี้

5.1.1 สรุปผลการศึกษาจากวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการศึกษารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC สามารถสรุปได้ว่า มีความร่วมมือในลักษณะของ “การประสานงาน” (Coordination) เป็นหลัก โดยการประสานงาน จะเริ่มต้นจากหน่วยงานในระดับนโยบาย ตั้งแต่การทำความตกลงกับ ICRC ในการจัดตั้งสำนักงานในประเทศ ผ่านการทำหนังสือแลกเปลี่ยน (Exchange of Notes) เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของ ICRC ในประเทศไทย โดย ICRC จะประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศเป็นหลัก ในฐานะหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ดูแลและประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ในการทำงานของ ICRC จะดำเนินงานตามแผนการดำเนินงาน (Roadmap) ที่วางไว้ ซึ่งแผนการดำเนินงานดังกล่าว จะต้องได้รับการพิจารณาและอนุมัติจากภาครัฐก่อน เพื่อให้แผนการดำเนินงานของ ICRC จึงอาจกล่าวได้ว่า กิจกรรมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ ICRC นั้น มีแผนการดำเนินงานเป็นตัวกลางในเชื่อมการประสานงานระหว่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดรูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือของ Robert Agranoff และ Michael McGuire (2003 อ้างใน พฤต เอมมานูเอล ไบระหมาน, 2553 : 25-31) โดยเฉพาะรูปแบบการบริหารจัดการบนฐานแห่งขอบเขตภาระหน้าที่ (Jurisdiction Based Management Model) ซึ่งเป็นความร่วมมือแบบการเปิดโอกาสให้องค์กรต่าง ๆ เข้ามาทำงาน

ร่วมกันให้ประสบความสำเร็จ อย่างเป็นรูปธรรม โดยจะต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และมีการปรับเปลี่ยนตนเองเพื่อให้สามารถตอบสนองเป้าหมายที่ได้ร่วมกันกำหนดเช่นเดียวกัน ตลอดจนมีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ร่วมกัน เช่น การระบุงบพันธกิจ การชี้แจงภารกิจ การประเมินสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอก การระบุงบกลยุทธ์ และการปฏิบัติงาน และที่สำคัญ คือ ต้องจัดให้มีการเจรจาต่อรอง (Bargaining and Negotiation) ระหว่างองค์การด้วย ซึ่งที่ผ่านมา ICRC ก็ได้มีการชี้แจงเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานให้ภาครัฐรับทราบมาโดยตลอด และมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในประเทศ โดยเฉพาะการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้สามารถประสานความร่วมมือกับภาครัฐได้อย่างราบรื่น

นอกจากนี้ ในการประสานงานระหว่างภาครัฐกับ ICRC สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับสูง (High Level) และระดับปฏิบัติ (Practitioner Level) โดยการประสานงานระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในระดับสูง (High Level) จะเป็นการประสานงานระหว่างหัวหน้าหน่วยงานในระดับนโยบาย โดยมีการประสานงานกันอย่างเป็นทางการ ผ่านเอกสาร/หนังสือที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตลอดจนมีการทำข้อตกลงร่วมกันผ่านการจัดทำหนังสือแลกเปลี่ยน (Exchange of Notes) และปัจจุบันที่กำลังจัดทำความตกลงประเทศเจ้าบ้าน (Host Country Agreement) เพื่อกำหนดขอบเขตการดำเนินงานและการจัดตั้งสำนักงานในประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับระดับโครงสร้างการทำงานและระดับความสัมพันธ์ของเครือข่ายของ นกมล นิราทร (2543) ที่กล่าวถึง โครงสร้างการทำงานในระดับที่มีความร่วมมืออย่างเป็นทางการ (Formal Agreement) ซึ่งเป็นการที่องค์การต่าง ๆ ทำงานร่วมกันภายใต้พันธสัญญา ซึ่งกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจน และในขณะเดียวกัน ด้านระดับความสัมพันธ์ของเครือข่าย พบว่า การประสานงานระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในระดับสูง (High Level) ก็จัดว่าเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับระดับนโยบาย แม้ว่าจะไม่ได้อยู่ในรูปแบบของการร่วมลงทุน หรือพิจารณางบประมาณร่วมกัน แต่ก็จัดว่ามีการทำข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นทางการ ผ่านการจัดทำความตกลงประเทศเจ้าบ้าน (Host Country Agreement) นั่นเอง ทั้งนี้ ในส่วนของการประสานงานระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในระดับปฏิบัติ (Practitioner Level) จะเป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน โดยพบว่า มีการประสานงานกันอย่างไม่เป็นทางการ มีการพูดคุยทำความรู้จักกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และมีการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการผ่านช่องทางต่าง ๆ ซึ่งทำให้การประสานงานเกิดสะดวกรวดเร็ว และง่ายต่อการทำงานยิ่งขึ้น

ในขณะเดียวกัน ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC จัดว่าอยู่ในระดับต่ำ เมื่อพิจารณาจากรูปแบบการประสานงานตามแนวคิดของ ภรณี กิริติบุตร (2522) ที่ได้อธิบายถึงระดับของรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์การผ่านรูปแบบการประสานงานในลักษณะต่างๆ โดยความร่วมมือระหว่างองค์การในระดับต่ำ (Low Level Cooperation between Organization) สามารถสะท้อนได้จากรูปแบบความสัมพันธ์และประสานงาน โดยการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ โดยอาจเริ่มจากการทำความรู้จักคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่จากองค์การ หรือทำความคุ้นเคยกับโครงการที่เกี่ยวข้องขององค์การนั้นๆ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับองค์การ ซึ่งความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในภาพรวม จะมุ่งเน้นไปที่การพิจารณาแผนการดำเนินงานของ ICRC ร่วมกัน และยังไม่ได้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดถึงขั้นที่มีการร่วมเป็นเจ้าของสิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกัน หรือเป็นคณะกรรมการร่วมกันอย่างเป็นทางการ หรือมีการพิจารณางบประมาณร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบความสัมพันธ์และความร่วมมือในการทำงานแบบ Coordinate ที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ที่กล่าวว่าการทำงานในระดับ Coordinate จะเป็นการทำงานโดยที่ทั้งสองฝ่ายทำตามกฎ ระเบียบ และกระบวนการที่กำหนดไว้ โดยทั่วไปการปฏิบัติงานจะอยู่ภายใต้ขอบเขตพันธกิจที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และงบประมาณของตน ไม่มีการเชื่อมหรือใช้งบประมาณร่วมกัน

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นแบบการประสานงาน (Coordination) ผ่านการพิจารณาเอกสารแผนงานต่าง ๆ โดยในเรื่องของการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ ICRC ยังอยู่ในระดับต่ำ โดยเป็นรูปแบบการทำงานที่มีข้อตกลงร่วมกัน เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายที่แต่ละฝ่ายต้องการ โดยต่างฝ่ายต่างทำงานของตนเอง โดยใช้การสื่อสารผ่านการติดต่อประสานงานในการดำเนินความร่วมมือ

5.1.2 สรุปผลการศึกษาจากวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC พบว่า ปัญหาหลักที่เกิดขึ้นก็คือ ความไม่เข้าใจระหว่างกัน และความหวาดระแวงของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อการทำงานของ ICRC ในพื้นที่ภาคใต้ รวมไปถึงภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย เช่น หน่วยงานใน

พื้นที่ จะต้องมองในมิติความมั่นคงเป็นหลัก ในขณะที่หน่วยงานระดับนโยบาย ยังคงต้องรักษาสมดุลระหว่างความมั่นคงและการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ทัศนคติเชิงลบที่มีต่อ ICRC ของภาครัฐบางส่วนนั้น ส่งผลต่อไปยังการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน ซึ่งถ้าหากหน่วยงานระดับปฏิบัติในพื้นที่ ทำงานไม่สอดคล้องกันแนวนโยบายจากส่วนกลาง ก็จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและ ICRC ไม่สามารถร่วมมือกันได้อย่างเต็มที่ และไม่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างครบถ้วน ซึ่งผลการศึกษาค้นคว้าเป็นไปในทิศทางเดียวกับข้อค้นพบในงานวิจัยของ Barbara KOŻUCH และ Katarzyna SIENKIEWICZ-MAŁYJUREK (2016) ที่ได้ศึกษาปัจจัยที่ขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพของ โดยพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุด คือ ปัจจัยที่เกี่ยวกับลักษณะขององค์กร โดยเฉพาะซึ่งกฎระเบียบของแต่ละองค์กรมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างองค์กรมากที่สุด รองลงมาคือ ปัจจัยในด้านความสัมพันธ์ (ความไว้วางใจระหว่างองค์กร) ปัจจัยด้านเครื่องมือในการทำงานระหว่างองค์กร (การสื่อสารระหว่างองค์กร) และปัจจัยด้านลักษณะของบุคคล (ประสบการณ์ทำงานร่วมกัน) ตามลำดับ ซึ่งเมื่อพิจารณาในมุมกลับจะเห็นได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เกิดจากการขาดปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร คือ ขาดความไว้วางใจระหว่างกัน ตลอดจนภารกิจหน้าที่ และกฎระเบียบของแต่ละองค์กรที่ต่างกัน ซึ่งเป็นผลให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรนั้นไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาและอุปสรรคในการทำงานระหว่างภาครัฐ ซึ่งเป็นปัญหาในด้านการสื่อสารและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบความร่วมมือแนวตั้ง (Top-Down Model) ตามแนวความคิดของ Robert Agranoff และ Michael McGuire ที่ได้อธิบายไว้ว่า รูปแบบความร่วมมือแนวตั้ง (Top-Down Model) เป็นรูปแบบการบริหารจัดการความร่วมมือระหว่างองค์กรในระดับบนกับองค์กรในระดับล่างลงไป โดยมีรูปแบบความร่วมมือในลักษณะของการเสนองบประมาณ การสนับสนุนทางการเงิน รวมทั้งทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นให้แก่องค์กรระดับล่าง เพื่อกระตุ้นให้องค์กรดังกล่าว สามารถดำเนินการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายที่องค์กรระดับบนเสนอ และยังมีการออกแบบกฎ/ระเบียบบางอย่างขึ้นมาเพื่อควบคุมการปฏิบัติงาน หรือกระตุ้นให้องค์กรระดับล่างตอบสนองต่อเจตนารมณ์ด้วยเช่นกัน ซึ่งความร่วมมือแบบแนวตั้ง มักจะประสบปัญหาและอุปสรรคในการเชื่อมความสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานระดับบนและหน่วยงานระดับล่าง กล่าวคือ ปัญหาด้านการสื่อสาร และการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง รวมไปถึงการ

ปฏิบัติงานที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายจากหน่วยงานระดับบน อันเกิดมาจากมุมมอง ทักษะ และ ความไม่ไว้วางใจองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้เกิดบรรยากาศที่ไม่เอื้อหนุนให้เกิดความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐกับองค์การระหว่างประเทศ

5.1.3 สรุปผลการศึกษาจากวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อแนวทางใน การพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการศึกษาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบาย ทำให้ทราบถึงแนวทางใน การพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับ ICRC ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยแบ่ง ข้อเสนอแนะออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

1) ระดับนโยบาย มองว่า ภาครัฐควรขับเคลื่อนกลไกที่มีอยู่ให้มีความชัดเจนและมี เอกภาพ ควรมีทำที่ที่ชัดเจนต่อ ICRC ร่วมกัน ซึ่งอาจจะต้องมีการไปสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับ เป้าหมายและภารกิจงานของ ICRC เพื่ออุดช่องโหว่การขัดกันทางความคิดของหน่วยงานของภาครัฐ เพื่อทำให้การทำงานด้านการเสริมสร้างความเข้าใจ และพัฒนาความร่วมมือกับองค์การระหว่าง ประเทศสามารถก้าวไปข้างหน้าและสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ และไม่สามารถ ก้าวไปข้างหน้าได้ รวมไปถึงการจัดทำความตกลงประเทศเจ้าบ้าน (Host Country Agreement) กับ ICRC ซึ่งจะเพื่อกำหนดที่เป็นลายลักษณ์อักษร ที่กำหนดขอบเขตอำนาจการดำเนินงานของ ICRC ในประเทศไทย ซึ่งจะเป็กรอบความตกลงที่จะช่วยให้ภาครัฐคลายความกังวลใจเกี่ยวกับการทำงาน ของ ICRC ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มากขึ้น

2) ระดับปฏิบัติในพื้นที่ มองว่า ควรประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยปฏิบัติใน พื้นที่กับ ICRC อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน และเปิดรับการทำงาน ร่วมกันในอนาคต ซึ่งหากเป็นไปได้ อยาให้มีการทำงานร่วมกัน ซึ่งการทำงานร่วมกันก็ช่วยเสริมสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับองค์การระหว่างประเทศด้วย เป็นการ win-win ทั้งสองฝ่าย ภาครัฐก็ ได้มีปฏิสัมพันธ์กับประชาชน และองค์การระหว่างประเทศ ส่วนองค์การระหว่างประเทศก็ได้ทำงาน ตามแผนงานโครงการของตน

ซึ่งจะเห็นได้ว่า หน่วยงานในระดับนโยบาย จะมองในเรื่องของแผนและการกำหนด กรอบอย่างเป็นทางการ ส่วนระดับปฏิบัติในพื้นที่ จะให้ความสำคัญกับเรื่องการปฏิบัติ กลไกการ ประสานงานที่จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นใจในการทำงานให้ดียิ่งขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.2.1 ระดับนโยบาย

1) ภาครัฐควรเร่งจัดทำความตกลงประเทศเจ้าบ้าน (Host Country Agreement: HCA) เพื่อกำหนดกรอบทิศทางการทำงานของ ICRC ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการลดเงื่อนไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งจะเป็นช่องทางในการสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน เมื่อทั้งสองฝ่ายมีความเห็นชอบในการจัดทำความตกลงดังกล่าวร่วมกัน

2) พัฒนากลไกความร่วมมือของรัฐที่มีอยู่แล้วให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น กลไกคณะอนุกรรมการพัฒนาความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและองค์การพัฒนาเอกชนในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นการสร้างความเข้าใจระหว่างกัน และอาจพิจารณาให้มีภาครัฐมีการกำหนดทำที่ชัดเจนต่อ ICRC รวมถึงองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ด้วย

3) ควรปรับระยะเวลาการส่งแผนการดำเนินงานของ ICRC จากราย 6 เดือน เป็นรายปี เพื่อความต่อเนื่องในการดำเนินโครงการ และการประเมินผลการดำเนินโครงการของ ICRC เนื่องจากการส่งแผนการดำเนินงานในแต่ละรอบให้ภาครัฐพิจารณาในราย 6 เดือนนั้น มีความกระชั้นชิดเกินไป ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ต้องใช้เวลาในการพิจารณาและให้ความเห็นในรายกิจกรรม ดังนั้น จึงควรปรับการส่งแผนการดำเนินงานเป็นรายปี เพื่อความต่อเนื่องและสะดวกรวดเร็วในการพิจารณาแผนและการดำเนินงานของ ICRC

5.2.2 ระดับปฏิบัติ

1) ควรมีการแลกเปลี่ยนพูดคุยกันอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น เพื่อสร้างความเข้าใจและสามารถหารือเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่ และเป็นการสร้างความไว้วางใจและเปิดกว้างต่อกัน

2) ควรมีการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ และ ICRC โดยอาจดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมด้วย เพื่อแสดงให้เห็นถึงการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐ อีกทั้งยังเป็นไปตามอาณัติของ ICRC ในการช่วยเหลือทุกฝ่ายอย่างไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับองค์การระหว่างประเทศ รวมถึงประชาชนในพื้นที่ด้วย

5.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

5.3.1 ควรศึกษาเปรียบเทียบกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ไปดำเนินการในภาคใต้ อาจทำให้เห็นภาพความร่วมมือในลักษณะอื่นๆ มากขึ้น

5.3.2 ควรศึกษาถึงผลการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศเพิ่มเติม เพื่อให้ทราบถึงประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับ และการตอบสนองต่อการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้



บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- กนกอร สมปราชาญ. (2548). ความร่วมมือเพื่อพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น]. ขอนแก่น.
- กฤษณะ บวรรัตนารักษ์. (2556). ข้อกฎหมายและข้อควรระวังที่สำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้. วารสารหลักเมือง, 11-14.
- กาญจนา แก้วเทพ. (2538). เครื่องมือการทำงานแนววัฒนธรรมชุมชน. สำนักงานเลขาธิการสภา คาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2543). การจัดการเครือข่าย : กลยุทธ์สำคัญสู่ความสำเร็จของการปฏิรูป การศึกษา. บริษัท ชัคเซสมิเดีย จำกัด.
- ชุตินัน ศรีนวกะตระกูล, & ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2562). การศึกษาความร่วมมือด้านการวิจัยข้าม ภาคส่วนระหว่างมหาวิทยาลัยกับภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทย: กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์]. กรุงเทพฯ.
- ไชยยงค์ มณีพิลึก. (2564). เมื่อไอซีอาร์ซีเป็น "นกรู้" ว่ารัฐไทยไม่กล้าหักขาติมหาอำนาจ เดินหน้าเปิด เกมรุกสร้างมวลชนฐานพัฒนาชีวิตนำการเมือง.
<https://mgronline.com/south/detail/9640000055356>
- นฤมล นิราทร. (2543). การสร้างเครือข่ายการทำงาน : ข้อควรพิจารณาบางประการ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิตยา เงินประเสริฐศรี. (2558). ทฤษฎีองค์การและการออกแบบในคริสต์ศตวรรษที่ 21. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พรสวรรค์ จันทรัตน์. (2563). บทบาทของขบวนการแพทย์ชนบทในการผลักดันนโยบายสาธารณะ ศึกษากรณีนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. กรุงเทพฯ.
- พระมหาสุทิตย์ อาภากร. (2547). เครือข่าย : ธรรมชาติ ความรู้ และการจัดการ. โครงการเสริมสร้าง การเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.
- พดุม เอมมานูเอล ไบระหมาน. (2552). การสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงาน ทาสบน เรือประมง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. กรุงเทพฯ.
- พันธ์ธิดา นาคอุไรรัตน์. (2562). บทบาทนานาชาติต่อกระบวนการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้ของไทย และบางมุมมองต่อภาพอนาคต มหาวิทยาลัยมหิดล]. กรุงเทพฯ.
- ภรณ์ กิรีติบุตร. (2522). การประสานงานระหว่างองค์การ (Inter-Organizational Coordination).

วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 19.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ศรเนตร อารีโสภณพิเชฐ. (2550). การพัฒนากลยุทธ์ความร่วมมือด้านการวิจัยทางสังคมศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ [จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. กรุงเทพฯ.

ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี. (2562). อัลกอริทึมของความแปรปรวนในความรุนแรง 15 ปีชายแดนใต้/ปาตานี. <https://deepsouthwatch.org/th/node/11928>

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. (2563). สถิติเหตุการณ์และผู้ได้รับความเสียหายจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (เหตุการณ์ที่ทั้ง 3 ฝ่ายรับรอง) ตั้งแต่ปี 2547-2563 <https://www.sbpac.go.th/?p=55404>

สนธยา พลศรี. (2550). เครือข่ายการเรียนรู้ในงานพัฒนาชุมชน (2 ed.). โอเดียนสโตร์.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2556). รายงานผลสรุปการจัดกิจกรรมอบรมหลักสูตรดังกล่าว ได้บรรยายเกี่ยวกับรูปแบบความสัมพันธ์และความร่วมมือในการทำงาน

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2560). นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560 – 2562

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2562). นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2562 - 2565).

สิรินทิพย์ ศรีสว่างวงศ์, & ปิยะนุช เงินคล้าย. (2564). ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะ ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี. วารสารวิจัยการบริหารการพัฒนา, 11.

เอกสารภาษาอังกฤษ

Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Network: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, 66.

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Georgetown University Press.

Couchman, P. K., & Fulop, L. (2007). *Building Effective interorganizational relationships in multipartner*

R&D collaborations: findings from a study of crosssector

R&D projects Griffith Business School]. Australia.

- Cropper, S., Ebers, M., Huxman, C., & Ring, P. S. (2010). *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford University Press.
- Dostál, J. (2015). Lessons of cooperation between government and non-governmental organizations in emergency management in the Czech Republic. *International Journal of Safety and Security Engineering*.
- Glanz, K., Rimer, B. K., & Viswanath, K. (2008). Interorganizational Relations Theory (IOR). In *Health Behavior and Health Education* (4 ed.). Jossey-Bass.
- ICRC blog ประเทศไทย. (2563). เกี่ยวกับเรา. <https://blogs.icrc.org/th/about/>
- KOŽUCH, B., & SIENKIEWICZ-MAŁYJUREK, K. (2016). FACTORS OF EFFECTIVE INTER-ORGANIZATIONAL COLLABORATION: A FRAMEWORK FOR PUBLIC MANAGEMENT. *The Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 47, 97-115.
- Mai Ngoc Khuong. (2012). The Factors Affecting Inter-Organizational Relationship Success: A Study of Vietnamese Travel Companies and Thai Partners. *NIDA Development Journal*, 52.
- O'Toole, L. J., & Meier, K. J. (2004). Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks. *Public Administration Review*, 64, 681-693.
- Oliveira, N., & Lumineau, F. (2018). The Dark Side of Interorganizational Relationships: An Integrative Review and Research Agenda. *Journal of Management*.
- Schrujjer, S. (2020). The Dynamics of Interorganizational Collaborative Relationships: Introduction. *Administrative Sciences*, MDPI.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	แทนพร วงศ์บุญเกิด
วัน เดือน ปี เกิด	27 พฤศจิกายน 2536
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ที่อยู่ปัจจุบัน	127/3 ซอยนวลจิต ถนนเอกมัย แขวงคลองตันเหนือ เขตวัฒนา กทม. 10110



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY