

การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือของภาคีเครือข่ายภาครัฐ และภาคประชาสังคมตาม
พระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559

The Collaborative Governance of the Partner Networks of the Public Sector and
the Civil Society Sector under the Act for Prevention and Solution of the
Adolescent Pregnancy Problem, B.E. 2559

วชิราภรณ์ กาญจนะ¹, พัด ลวางกูร², นิธิตา สิริพงษ์ทักษิณ³ และ ศิริรักษ์ นิตต์ศน์เอก⁴

Wachiraporn Kanjana¹, Pad Lawangkoon², Nithita Siripongtugin³ and Siriruk Nitthat-ek⁴

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Ramkhamhaeng University, Thailand

Corresponding Author Email: ¹wachirapon9@hotmail.com

Received: April 5, 2024 Revised: April 29, 2024 Accepted: April 30, 2024

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษา 1) การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือของภาคีเครือข่ายภาครัฐ และภาคประชาสังคมตามพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559 และ 2) ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือของภาคีเครือข่ายภาครัฐ และภาคประชาสังคมตามพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559 ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือคือการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญของภาครัฐ และภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคม รวม 22 คน กำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบสโนว์บอล ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและการวิเคราะห์เชิงบรรยาย

ผลการวิจัยพบว่า 1) การบริหารจัดการ ประกอบด้วย (1) การหาหลักการหรือข้อตกลงร่วมกัน ประสานงานและวางแผนความร่วมมือผ่านการประชุมร่วมกันทั้งในระดับประเทศและจังหวัด (2) การดำเนินงานร่วมกัน ใช้ความรู้และทรัพยากรร่วมกัน (3) การให้ความช่วยเหลือและแนะนำการมีแรงจูงใจร่วมกันโดยไว้วางใจ และเชื่อมั่นในศักยภาพของหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกันโดยยึดหลักการตามข้อบังคับของกฎหมาย 2) ปัญหา ประกอบด้วย (1) การถ่ายทอดนโยบาย (2) การบูรณาการในการเชื่อมโยงระบบข้อมูลร่วมกันของภาคีเครือข่าย (3) การประสานงานระหว่างภาคีเครือข่าย อุปสรรค ประกอบด้วย (1) วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี หลักการของศาสนา (2) ทศนคติของสังคม ครอบครัว และวัยรุ่น ข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย (1) ส่งเสริม นโยบายแบบองค์รวมที่มีความสอดคล้องกันทั้งระดับประเทศ ระดับจังหวัด/อำเภอ ระดับท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงาน ภาคประชาสังคมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (2) ปรับปรุงหรือพัฒนาระบบเครือข่ายในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็น ส่วนกลาง เพื่อช่วยให้การเข้าถึงข้อมูลของผู้ปฏิบัติงาน และนำมาซึ่งการเข้าถึงปัญหาของหน่วยงานทุกระดับ

(3) เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ ที่มีศักยภาพ มีความเชี่ยวชาญ มีเครื่องมือ เป็นหน่วยงานนำในการดำเนินนโยบาย โดยหน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานสนับสนุน หรือร่วมมือในการขับเคลื่อนนโยบาย

คำสำคัญ: การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ; ภาคิเครือข่ายภาครัฐ; ภาคิเครือข่ายภาคประชาสังคม

Abstract

The objectives of this research are to study 1) management based on cooperation among government network partners. and civil society in accordance with the Prevention and Resolution of Adolescent Pregnancy Problems Act 2016: and 2) problems, obstacles, and suggestions for management based on the cooperation of government network partners. and civil society in accordance with the Act on Prevention and Resolution of Adolescent Pregnancy Problems 2016. Use qualitative research. The tool is in-depth interviews with key government informants and civil society network partners, a total of 22 people, using the snowball sampling technique and using content analysis and descriptive analysis.

The results of the research found that 1) the management consists of (1) finding principles or agreements together, coordinating and planning cooperation through joint meetings at both the national and provincial levels (2) joint operations, use knowledge and resources together. (3) providing assistance and guidance by having mutual motivation through trust and believe in the potential of agencies with different expertise based on the principles and regulations of the law. 2) the Problems consisted of (1) extracting the policies, (2) linking the data systems of the partners in the networks and (3) coordination among the partners in the networks. The Obstacles consists of (1) cultures, traditions, customs and religious principles and (2) societies', families' and teenagers' attitudes. Suggestions consisted of (1) promote holistic policies that are consistent across the country, provincial/district level, local level, including civil society organizations or related agencies. (2) improve or develop a network system for centralized data collection to allow access to worker information and brings access to problems at all levels of agencies. (3) provide opportunities for non-state agencies that have the potential, expertise, and tools to be the leading agencies in implementing policy. With government agencies being the supporting agencies or cooperate in driving policy.

Keywords: The Collaborative Governance; The Partner Networks of the Public Sector; The Civil Society Network Partners

บทนำ

จากรายงานประจำปีกรมอนามัย สถานการณ์การตั้งครรภ์ในวัยรุ่นของประเทศไทย สถานการณ์ด้านอนามัยการเจริญพันธุ์ พบว่า วัยรุ่นไทยมีเพศสัมพันธ์เร็วขึ้นและอายุน้อยลง เกิดปัญหาการตั้งครรภ์ตามมา อีกทั้งยังพบว่าหญิงวัยรุ่นมีการตั้งครรภ์ซ้ำ (กรมอนามัย, 2563) ซึ่งปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วยงานซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ทั้งนี้การป้องกันและแก้ไขการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นมีการกำหนดบทบาทภาครัฐและภาคีเครือข่ายภาครัฐไว้ในพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559 เป็นกฎหมายที่บูรณาการการดำเนินงานของภาครัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น โดยคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นใช้เป็นกลไกการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ การเสนอร่างกฎหมาย กฎกระทรวง การกำหนดแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ การให้คำปรึกษาแนะนำและแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นตลอดจนปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนดและมียุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นระดับชาติ พ.ศ. 2560-2569 (กรมอนามัย, 2563) ตามพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น” ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายและยุทธศาสตร์ต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเสนอความเห็นในการออกกฎกระทรวง อีกทั้งให้คำปรึกษา แนะนำ และแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินงานแก่หน่วยงานของรัฐและเอกชน (พระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559)

อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นนั้นเป็นเครื่องมือในการบูรณาการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นซึ่งไม่ใช่เป็นหน้าที่หรืออำนาจของหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนเพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น แต่จะต้องเป็นการร่วมมือกันบูรณาการให้เกิดการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกัน เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น หรือแม้แต่ทำให้ปัญหาดังกล่าวลดน้อยลง หรือหมดไปจากสังคมไทย รวมถึงการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือของภาคีเครือข่ายภาครัฐ และภาคประชาสังคมในนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น เพื่อให้วัยรุ่นได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการศึกษา การบริการสุขภาพ และบริการทางสังคม การบริการอนามัยการเจริญพันธุ์ อีกทั้งการได้รับการปกปิดความลับ และความเป็นส่วนตัว มีการจัดสวัสดิการสังคมที่เสมอภาค เท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ และได้เข้าถึงสิทธิอื่น ๆ อย่างครบถ้วน เมื่อวัยรุ่นเกิดสถานการณ์การตั้งครรภ์ขึ้น

อย่างไรก็ตามในการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น งานวิจัยของประเทศไทยมีการศึกษาน้อยมากจึงส่งผลให้การดำเนินงานด้านการพัฒนาฯ ไปไม่ถึงจุดมุ่งหมาย อีกทั้งไม่ได้ข้อเท็จจริงของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ดังนั้นการวิจัยการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือของภาคีเครือข่ายภาครัฐ และภาคประชาสังคมตามพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559 จึงมีความสำคัญทั้งในเชิงนโยบาย เชิงการบริหารราชการแผ่นดิน และในเชิงการสร้าง

องค์ความรู้ใหม่ ในประเด็นของการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์เชิงวิชาการต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือของภาคีเครือข่ายภาครัฐ และภาคประชาสังคมตามพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือของภาคีเครือข่ายภาครัฐ และภาคประชาสังคมตามพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559

การทบทวนวรรณกรรม

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)

ความหมายการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)

Victor Pestoff (2010, อ้างถึงใน ธัชมาศ สุเวช, 2563, หน้า 22-24) กล่าวว่า การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ เป็นการจัดการที่วางอยู่บนพื้นฐานของการผลิตร่วมกัน (Co-Production) การจัดการที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย รวมทั้งการให้บริการเกี่ยวกับสวัสดิการที่จัดขึ้นโดยฝ่ายที่สาม (Third Sector Provision of Welfare Services)

กรวิชญ์ บุญมี (2566) การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) เป็นแนวคิดในการบริหารภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเน้นการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่าการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) เป็นแนวคิดในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มีการบริหารด้วยตัวเอง ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานใหม่เนื่องจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก ทั้งด้านการเมือง สังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยี และอื่น ๆ ซึ่งการจัดการโดยรัฐเพียงหน่วยงานเดียวไม่สามารถกระทำได้ จึงแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) โดยรัฐให้ความสำคัญกับหน่วยงานอื่น องค์กรอื่นที่ไม่ใช่รัฐ ทั้งภาคประชาชน เอกชน ภาคประชาสังคม ในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาสังคมร่วมกัน

หลักการการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่

กฤษฎรรณ โฉวชินทร์ (2563) หลักการของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ คือ การได้รับความร่วมจากภาคส่วนอื่น มีการมองหาทรัพยากรสำคัญจากสภาพแวดล้อม เช่นผู้เชี่ยวชาญท้องถิ่นขององค์กรไม่แสวงหากำไร หรือทรัพยากรด้านการเงินจากธนาคารท้องถิ่นหรือภาคธุรกิจ เริ่มจากการสร้างเครือข่าย การทำงานร่วมกันจากหลายภาคส่วน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วม โดยการเจรจาหรือเพื่อสร้างความไว้วางใจและจัดการกับข้อขัดแย้งเพราะองค์กรมากมายหลายหลากมีเหตุผลในการเข้าร่วมของตนเองและต้องใช้เวลาในการ

สร้างความไว้วางใจ เริ่มมีส่วนร่วม เริ่มมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น และจัดการกับข้อขัดแย้ง ดังนั้น การเจรจาหรือจึงเป็นเรื่องสำคัญในการจัดการปกครองสาธารณะ

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์ (2560) หลักการของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ ประกอบด้วยหลักการ 4 ประการ คือ 1) การพึ่งพากันระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในที่นี้มีความหมายครอบคลุมมากกว่าเพียงแค่หน่วยงานของรัฐ กระทรวง และกรม ยังรวมถึงผู้เล่นอื่นๆ นอกกระบบราชการ ได้แก่ ประชาชน เอกชน และภาคหน่วยงานอาสาสมัครทั้งหมดโดยไม่สนใจการบริหารงานตามสายการบังคับบัญชา สนใจการบริหารงานแบบเครือข่ายเน้นการเจรจาต่อรอง และแก้ไขปัญหาสังคม ซึ่งทำให้ขีดเส้นแบ่งระหว่างสามภาคส่วนในสังคมไม่ชัดเจน ในลักษณะนี้อาจทำให้มองว่าภาครัฐหรือระบบราชการมีความอ่อนแอ และเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนและภาคส่วนอื่นให้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น 2) สมาชิกในเครือข่ายปกครองอาจมีข้อขัดแย้ง หรือความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันเนื่องจากมีแลกเปลี่ยนความรู้ ทรัพยากร และเจรจาประนีประนอมเป้าหมายร่วมกัน 3) ลักษณะข้อขัดแย้ง หรือความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน แก้ไขได้โดยทุกฝ่ายอยู่บนฐานความไว้วางใจกัน ปฏิบัติตามกติกาที่ผ่านการเจรจาและตกลงโดยสมาชิกในเครือข่าย 4) ความเป็นอิสระจากรัฐในการบริหารงานตนเอง ไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐ การบริหารปกครองตนเองอาจอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐอย่างห่าง ๆ

สรุปได้ว่า หลักการการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ มุ่งเน้นการบริหารงานในรูปแบบของความร่วมมือ การพึ่งพากันและกันของหน่วยงานที่ดำเนินการในงานที่มีเป้าหมายเดียวกัน โดยอาศัยหลักการความร่วมมือตามความสามารถ ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานต่าง ๆ มีความแตกต่างกันและร่วมมือกันในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยหลักการการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ ประกอบด้วย 1. ความร่วมมือของหน่วยงาน 2. การพึ่งพาอาศัยกัน 3. การบูรณาการความร่วมมือ และ 4. การใช้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานในการดำเนินการร่วมกัน

การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ (Collaborative Governance)

แนวคิดความร่วมมือ (Collaboration)

พบสุข ชำชอง (2561) ความร่วมมือ เป็นการทำงานในรูปแบบใหม่ที่มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป หรือเป็นความร่วมมือของตัวแสดงหลายตัวแสดง ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวทำให้เกิดความร่วมมือ ทั้งการออกแบบ กระบวนการในการตัดสินใจ หรือการจัดบริการสาธารณะใหม่ จากเดิมที่เน้นการทำงานตามภารกิจขององค์กรแต่ละแห่งด้วยทรัพยากรของตนเอง มาสู่การแลกเปลี่ยนหรือใช้ทรัพยากรร่วมกัน และตัดสินใจร่วมกันมากขึ้น ทั้งนี้ โดยที่ความร่วมมืออาจเป็นได้ทั้งระยะสั้น เฉพาะกิจ หรือระยะยาว อาจเป็นความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการกล่าวคือไม่มีเอกสารที่เป็นลายลักษณ์เพื่อควบคุมจัดการความร่วมมือ หรือเป็นทางการคือมีเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรควบคุมจัดการความร่วมมือ

Agranoff & McGuire (2003 อ้างถึงในฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ และ ดารารัตน์ คำเป็ง, 2563) การประสานความร่วมมือ (Collaboration) เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากจุดมุ่งหมายที่มีร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ หรือร่วมกันค้นพบทางออกภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ

สามารถสรุปได้ว่า ความร่วมมือ (Collaboration) เป็นการประสานความร่วมมือกันระหว่างประชาชน ชุมชน และสังคม รวมถึงองค์การต่าง ๆ ด้วยวัตถุประสงค์ เป้าหมายเดียวกัน ในการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา แก้ไขปัญหา รวมถึงการป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วม ในการสร้างความสัมพันธ์ผ่านกิจกรรม โดยความร่วมมือจะเกิดขึ้นในทุกกระบวนการด้วยความสมัครใจและเป็นหนึ่งเดียว

แนวคิดการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ (Collaborative Governance)

วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2563) การอภิบาลแบบร่วมมือหลายภาคส่วน Collaborative Governance เป็นตัวแบบการปฏิบัติงานภาครัฐแนวใหม่ที่มองถึงบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่มีความซับซ้อนมากในปัจจุบัน การอภิบาลแบบร่วมมือหลายภาคส่วน Collaborative Governance จึงมีความจำเป็นมากในการบริหารงาน ที่ต้องอาศัยกลไกในการปฏิบัติงานผ่านความร่วมมือจากองค์การหรือหน่วยงานที่หลากหลายซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีบทบาทและหน้าที่ที่เหมือนและแตกต่างกันตามบริบทขององค์การ ทั้งนี้เป็นความร่วมมือจากองค์การภาครัฐและองค์การที่ไม่หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือ ผลประโยชน์ของประชาชนอันเกิดจากนโยบายสาธารณะของรัฐ

Ansell and Gash (2008) การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ (Collaborative Governance) เป็นข้อตกลงร่วมกันในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานอย่างน้อยหนึ่งหน่วยงาน อาจจะเป็นหน่วยงานที่มีส่วนร่วมโดยตรง ซึ่งอาจไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกัน มีกระบวนการตัดสินใจร่วมกันที่เป็นทางการ เน้นฉันทามติ มีเป้าหมายเพื่อสร้างหรือดำเนินการนโยบายสาธารณะหรือการจัดการสาธารณะ โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญ 6 ประการ คือ 1) ความร่วมมือริเริ่มโดยหน่วยงานของรัฐหรือสถาบันต่าง ๆ 2) ผู้มีส่วนร่วมประกอบด้วยตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ 3) ผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ 4) มีวาระในการแสดงความคิดเห็นร่วมกัน และมีการจัดระเบียบอย่างเป็นทางการ 5) เป้าหมายในการตัดสินใจโดยฉันทามติ และ 6) จุดเน้นของการทำงานร่วมกันอยู่ที่นโยบายสาธารณะหรือการจัดการสาธารณะ

สรุปได้ว่า การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ คือ กระบวนการจัดการการบริหาร และกระบวนการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานหลายหน่วยงานที่มีบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบที่หลากหลาย แสดงถึงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากบทบาทของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่ต้องประสานความร่วมมือกัน ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกัน การตัดสินใจร่วม การดำเนินงานร่วมกัน การแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อการบรรลุถึงเป้าหมายที่มีร่วมกัน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือในการนำ นโยบายการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการตั้งครุฑ ในวัยรุ่นของหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคประชาสังคม

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ได้แก่ เจ้าหน้าที่ภาครัฐในระดับประเทศ 4 คน ระดับจังหวัด /อำเภอ 8 คน และระดับตำบล 4 คน รวม 16 คน และและภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคม 6 คน รวมทั้งหมด 22 คน ใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบสโนวบอล (Snowball Sampling) โดยที่วิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และพิจารณาจากความเกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและสามารถวิเคราะห์ได้ตามข้อเท็จจริง

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนในทุกด้าน ผู้วิจัยจึงศึกษาความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายภาครัฐในระดับจังหวัด/อำเภอ และระดับตำบล อีกทั้งศึกษาความร่วมมือของหน่วยงานภาคประชาสังคม ประกอบด้วย สมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์ สมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย มูลนิธิแพชทูเฮลท์ สหทัยมูลนิธิ กลุ่มทำทาง และ สายด่วนปรึกษาเอดส์ และท้องไม่พร้อม 1663 โดยวิเคราะห์เชิงเนื้อหาแล้วตีความหมาย เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตของเนื้อหาและการสร้างแบบสัมภาษณ์โดยใช้แนวคำถามการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) เป็นการสัมภาษณ์โดยใช้คำถามปลายเปิด (Open-ended Questions) เพื่อให้ความเป็นอิสระแก่ผู้ถูกสัมภาษณ์ในการตอบคำถาม แต่ก็มีกรอบแนวทางกว้าง ๆ เพื่อให้การสัมภาษณ์แต่ละรายครอบคลุมเนื้อหา หัวข้อและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) จากเอกสารทางวิชาการ หนังสือ ตำรา รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงหลักการและมาตรการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงวิเคราะห์ ปัจจัยแวดล้อม ปัญหาอุปสรรคและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นของภาคีเครือข่ายภาครัฐและภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคมในนโยบายการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น และการวิเคราะห์เชิงบรรยาย (Descriptive Analysis) ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จากหน่วยงานภาครัฐ ภาคีเครือข่ายภาครัฐและภาคีเครือข่ายภาคเอกชนมาวิเคราะห์เป็นข้อความบรรยาย

ผลการวิจัย

1. การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือในนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นของภาคีเครือข่ายภาครัฐ และภาคประชาสังคม ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการของการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ 3 ขั้นตอน คือ 1) การหาหลักการหรือข้อตกลงร่วมกัน มีการประสานงานและการวางแผนความร่วมมือผ่านการประชุมร่วมกันทั้งในระดับประเทศ และระดับจังหวัด/อำเภอ ซึ่งเกิดจากบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นส่งผลให้เกิดการทำข้อตกลงร่วมกัน มีการแบ่งงานกันทำตามความเชี่ยวชาญของหน่วยงาน ทำข้อตกลงร่วมกัน โดยร่วมกันคิด ร่วมตัดสินใจด้วยความสมัครใจร่วมกันและนำมาสู่ 2) ขั้นตอนการดำเนินงาน เป็นขั้นตอนของการดำเนินการตามแผนความร่วมมือที่กำหนดไว้ หน่วยงานภาครัฐใช้วิธีการดำเนินการผ่านโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่หน่วยงานใช้ขับเคลื่อนนโยบายฯ ซึ่งโครงการต่าง ๆ จะสะท้อนบทบาทของหน่วยงานที่ใช้ความรู้ ความสามารถ รวมถึงทรัพยากรร่วมกัน โดยผ่านการบูรณาการความ

ร่วมมือร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคีเครือข่าย และการดำเนินงานผ่านโครงการต่าง ๆ นั้นเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ/กิจกรรมจะมีการประเมินผลโครงการและรวบรวมข้อมูล หาแนวทางในการปฏิบัติงาน เนื่องจากการบูรณาการความร่วมมือเป็นการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานและภาคีเครือข่าย ซึ่งมีบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน ปัญหาหรือวิธีการปฏิบัติงานมีความสอดคล้องกันและมีความแตกต่างกัน เมื่อประสบปัญหา อุปสรรคจะทำการระดมความคิดร่วมกัน และหาแนวทางแก้ไขปัญหานี้เพื่อเป้าหมายที่มีร่วมกัน คือการบรรลุเป้าหมายตามนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุฑในวัยรุ่น ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ 3) การให้ความช่วยเหลือ แนะนำ หรือปรับปรุงความร่วมมือ โดยภาคีเครือข่ายภาครัฐและภาคประชาสังคมคำนึงถึงบริบทในความแตกต่างในความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่มีความแตกต่างกัน บนพื้นฐานความเข้าใจ และปฏิบัติงานร่วมกันตามข้อบังคับทางกฎหมายพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุฑในวัยรุ่น พ.ศ. 2559

นอกจากนี้ยังพบว่า ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือแสดงให้เห็นถึงผลผลิตหรือปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคประชาสังคม 5 ประการ ประกอบด้วย 1. มีเป้าหมายเดียวกัน คือ เป้าประสงค์ของนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุฑในวัยรุ่น 2. การใช้ทรัพยากรร่วมกัน คือการใช้ภาคีเครือข่ายร่วมกัน ใช้องค์ความรู้ร่วมกัน ใช้กลุ่มเป้าหมาย (วัยรุ่นตั้งครุฑ) และข้อมูลกลุ่มเป้าหมาย การใช้ช่องทางการสื่อสาร ช่องทางการให้บริการ การเก็บ/การเข้าถึงข้อมูล รวมถึงการใช้งบประมาณผ่านตัวโครงการต่าง ๆ ร่วมกัน 3. การร่วมกันสร้างความร่วมมือ มีการแบ่งงานกันทำตามบทบาทเฉพาะที่หน่วยงานมีความเชี่ยวชาญ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจร่วมกันผ่านเวทีการประชุมและมีกระบวนการเตรียมงาน แบ่งงาน มอบหมายงานด้วยความสมัครใจ 4. กลไกความร่วมมือ/การประสานงาน คือการใช้กฎหมาย การประสานงาน การพัฒนาบุคลากร การมีส่วนร่วมในโครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ การระดมความคิดร่วมกัน และ 5. การประเมินผลร่วมกัน การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการทำงาน การประเมินผลโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงาน อันนำมาสู่ผลลัพธ์ของความร่วมมือ คือการค้นพบถึงประเด็นปัญหาใหม่เชิงพื้นที่และนำมาสู่การแก้ไขปัญหาหารือร่วมกัน อีกทั้งเป็นการสะท้อนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุฑในวัยรุ่นได้ตระหนักถึงประเด็นปัญหาทั้งปัญหาในระดับจังหวัด/อำเภอ ระดับท้องถิ่น รวมถึงปัญหาของภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคม

2. ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือของภาคีเครือข่ายภาครัฐและภาคประชาสังคมตามพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุฑในวัยรุ่น พ.ศ. 2559 ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาในการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ ประกอบด้วย ปัญหาในการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ 3 ประการ และอุปสรรคในการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ 2 ประการ คือ

1. ปัญหาในการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ ได้แก่

1.1 ปัญหาด้านการถ่ายทอดนโยบาย คือ การถ่ายทอดนโยบายขาดการสื่อสารและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน หน่วยงานภาคีเครือข่ายในระดับพื้นที่รับทราบการขับเคลื่อนงานตามนโยบาย แต่มีความต้องการให้มีการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานต้นสังกัดในระดับส่วนกลางไปสู่หน่วยงานระดับพื้นที่

1.2 ปัญหาการบูรณาการในการเชื่อมโยงระบบข้อมูลร่วมกันของภาคีเครือข่าย การเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหายังไม่ครบถ้วน ครอบคลุม การวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล โดยเฉพาะการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหามักเป็นการวิเคราะห์ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขาดความครอบคลุมและมุมมองไม่ครบทุกมิติ, ปัญหาด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ยังแยกส่วนราชการอยู่, ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระดับชาติยังไม่เป็นระบบเดียวกัน ขาดฐานข้อมูลกลางและไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ อีกทั้งความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ยังมีผลต่อความเสี่ยงของข้อมูล, วัยรุ่นไม่ได้รับการศึกษา หรืออยู่นอกสถานศึกษาในกลุ่มเป้าหมายอายุ 10-19 ปี ขาดความรู้และการเข้าถึงแหล่งข้อมูลในเรื่องการป้องกันการตั้งครรภ์, ปัญหาระบบการเชื่อมต่อการบริการของรัฐ (การสื่อสาร) ที่มีข้อจำกัดของระเบียบวิธีปฏิบัติตามระบบราชการ, ระบบการเข้าถึงการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐในบางครั้งยังเป็นการเข้าถึงบริการแบบเฉพาะหน่วยงาน, ปัญหาข้อมูล ตัวชี้วัดของภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ยังไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

1.3 ปัญหาด้านการประสานงานระหว่างภาคีเครือข่าย คือ การประสานงานกับทางโรงเรียนได้รับการตอบสนองกลับมาไม่ดีเท่าที่ควร อาจจะทำให้ทัศนคติของครูผู้สอน หรือเด็กนักเรียนไม่แจ้งให้ครูทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น, ปัญหาทั่วโลกในการขับเคลื่อนที่เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ระหว่างกระทรวงกับกระทรวงด้วยกัน หรือหน่วยงานหลักที่เข้ามาบูรณาการร่วมกัน ยังไม่ได้บูรณาการความร่วมมือเท่าที่ควร

2. อุปสรรคในการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ ได้แก่

2.1 วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี หลักการของศาสนา คือ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี หลักการของศาสนา ตลอดจนความเชื่อที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ อาทิ การไม่ให้คุณกำเนิด การยุติการตั้งครรภ์ที่ไม่ปลอดภัย การแต่งงานเมื่อ อายุยังน้อย เป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นให้เกิดประสิทธิผล และบริบททางพื้นที่ ศาสนา ความเชื่อส่วนบุคคล ซึ่งนำมาซึ่งการละเลยปัญหาดังกล่าวในสังคม

2.2 ทัศนคติของสังคม ครอบครัว และตัวของวัยรุ่น คือโครงสร้างของครอบครัวเปลี่ยนเป็นครอบครัวเดี่ยว ไม่มีผู้เลี้ยงดูบุตรต้องส่งบุตรไปอาศัยอยู่กับปู่ย่าตา ยายทำให้ขาดสัมพันธภาพในครอบครัว และการดูแลเอาใจใส่ที่เพียงพอต่อการควบคุมปัญหาในระยะยาว, ค่านิยมและความเชื่อของสังคมไทย บุคลากร ครอบครัว ผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียนส่วนใหญ่ ยังไม่ยอมรับการให้ความรู้เพศวิถีศึกษาแก่เด็กและวัยรุ่นอย่างกว้างขวาง รวมถึงไม่เปิดรับข้อมูลข่าวสารตีตราเด็กที่ประสบปัญหาทำให้เด็กต้องออกจากระบบการศึกษา, ความเข้าใจปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นของสังคมที่ยังเข้าใจว่าเป็นสิ่งที่ผิดศีลธรรม ทั้งการให้ความรู้เรื่องเพศวิถี และการแก้ไขปัญหาลงหลังจากที่วัยรุ่นเกิดการตั้งครรภ์แล้ว, ทัศนคติของการทำงานเพื่อช่วยเหลือสังคมในปัจจุบันที่ยังคงเห็นปัญหาของการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นเป็นปัญหาที่ไม่สมควรเข้ามาเกี่ยวข้อง, ผู้ปกครองเด็กไม่ยอมรับและไม่เข้าใจต่อปัญหาทางเพศ และการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น ส่งผลให้เกิดคดีความ เช่น คดีพราภคผู้เยาว์, วัยรุ่น/เยาวชน/เด็กนักเรียน ยังมี ความเชื่อผิดๆกับการใช้ถุงยางอนามัย ซึ่งมีความคิดว่าถุงยางอนามัยใช้ป้องกันโรคเอดส์หรือ HIV เท่านั้น จึงละเลยต่อการใช้ป้องกันการตั้งครรภ์, การไม่ยอมรับของวัยรุ่น และผู้ปกครองเมื่อเกิดปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อม และ

ทัศนคติของผู้ใหญ่ช่องว่างระหว่างเด็กกับผู้ใหญ่ เสียงของเด็กค่อนข้างที่จะมีน้ำหนักน้อยกว่าเสียงผู้ใหญ่ที่มีประสบการณ์

จากการศึกษาการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือของภาคีเครือข่ายภาครัฐ และภาคประชาสังคมตามพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559 พบว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือของภาคีเครือข่ายภาครัฐ และภาคประชาสังคมในนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น คือการดำเนินงานหรือแนวทางในการปฏิบัติงานในนโยบายเป็นไปในทิศทางและกรอบการดำเนินงานเดียวกันนำมาซึ่งข้อมูลเป้าหมายที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ผลของนโยบายฯ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความรับผิดชอบสามารถนำมาร่วมกันวิเคราะห์เพื่อพัฒนาหรือแก้ไขปัญหา อีกทั้งนำมาซึ่งกระบวนการดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) ในนโยบาย ฯ คือสถิติการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นลดน้อยลง อาจกล่าวได้ว่าผลของนโยบายฯ ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายคือการลดจำนวนวัยรุ่นที่ตั้งครรภ์ในทุกเขตพื้นที่ ทั้งนี้ในการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือของภาคีเครือข่ายภาครัฐ และภาคประชาสังคม พบว่าหน่วยงานภาคประชาสังคมที่เข้าร่วมในการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร ยังมีหน่วยงานภาคประชาสังคมที่เป็นหน่วยงานที่สามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐในนโยบายฯ ได้ เช่น กลุ่มทำทาง ที่ต้องหาช่องทางในการส่งเสียงของปัญหาด้วยตัวของหน่วยงานเอง ซึ่งหากหน่วยงานภาครัฐมีช่องทางที่ให้หน่วยงานภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องในนโยบายฯ ได้เข้าร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ร่วมวิเคราะห์สถานการณ์หรือร่วมกันหาแนวทางร่วมกันนอกเหนือจากหน่วยงานภาคประชาสังคมที่เป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการหรืออนุกรรมการได้เข้าร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น ซึ่งอาจเป็นช่องทางที่เพิ่มมากขึ้นของความร่วมมือในนโยบายฯ อันจะนำมาซึ่งการแก้ไขปัญหาพร้อมกันและนำมาสู่ผลสำเร็จในนโยบาย ฯ มากขึ้น

อภิปรายผล

1. จากการศึกษการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือของภาคีเครือข่ายภาครัฐ และภาคประชาสังคม พบว่า การขับเคลื่อนนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติหน้าที่ของรัฐ ผ่านหน่วยงาน องค์กรราชการ หรือระบบราชการ นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายผ่านมาจากพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ.2559 ที่บัญญัติให้ตั้งคณะกรรมการการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และคณะอนุกรรมการการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นขึ้นขับเคลื่อนงานหรือเป็นกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด/อำเภอ สอดคล้องกับบุญญาพร เรียมทอง (2562) ที่ศึกษาเรื่องการตอบสนองของหน่วยงานต่อการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559: กรณีศึกษาจังหวัดนครนายก พบว่าพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ.2559 บัญญัติให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมร่วมกันบูรณาการความร่วมมือร่วมกันในการแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น

กล่าวได้ว่าเป็นการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) โดยระดับความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐระดับประเทศและหน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัด/อำเภอ ท้องถิ่นอยู่ในระดับสูงเนื่องจากมีการประชุมหารือหลักการข้อตกลงร่วมกันและกำหนดออกมาเป็นแนวทางการปฏิบัติงานตามนโยบายฯ และตามพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ.2559 ระดับความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐระดับประเทศกับหน่วยงานภาคประชาสังคมมีความร่วมมือกันเป็นอย่างมาก

เมื่อพิจารณาการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ 3 ประการ คือ 1) การหาหลักการหรือข้อตกลงร่วมกัน 2) ขั้นตอนการดำเนินงาน และ 3) ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือ แนะนำ หรือปรับปรุงความร่วมมือ ที่พบว่า ผลผลิตที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือ คือ หน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคประชาสังคมมี จุดมุ่งหมาย/เป้าหมายที่ตรงกัน ใช้ทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน มีการร่วมกันสร้างความร่วมมือร่วมกัน รวมถึงมีกลไกในการปฏิบัติงานที่ใช้ในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงาน และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานร่วมกัน สอดคล้องกับการศึกษาของ นวลทิพย์ สาณกุล (2559) ที่ศึกษาการพัฒนาเครือข่ายชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในพื้นที่ 4 จังหวัดภาคกลางตอนบน ผลการศึกษา และพบว่า ลักษณะการทำงานของเครือข่ายเพื่อการขับเคลื่อนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น เป็นการดำเนินงานโดยมีการบูรณาการร่วมกันของหลาย หน่วยงาน ทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน โดยมีองค์กรภาครัฐที่เป็นหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานที่สำคัญของ 4 จังหวัดภาคกลางตอนบน การดำเนินงานของกลุ่มเครือข่ายในชุมชนมีวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการ ได้แก่ 1) จัดกิจกรรมเผยแพร่ความรู้ 2) ส่งเสริมศักยภาพผู้นำเพื่อเป็นแกนนำในการเผยแพร่ความรู้และขยายผลการดำเนินงาน 3) จัดบริการช่วยเหลือด้านสุขภาพ และ 4) กิจกรรมเพื่อปลูกจิตสำนึกและสร้างค่านิยมที่ดีแก่เยาวชน

2. ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือของภาคีเครือข่ายภาครัฐและภาคประชาสังคมตามพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559 พบว่า ภาคีเครือข่ายสำคัญคือภาคีเครือข่ายในระดับท้องถิ่น เช่น อาสาสมัครชุมชน สภากาแฟและเยาวชนที่เข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง ด้วยความใกล้ชิด การมอบหมายงานอยู่ในลักษณะของการทำงานร่วมกันแบบผสม ตัวแบบเชิงบูรณาการ การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น ไม่ได้ยึดติดกับขั้นตอนของการปฏิบัติงาน แนวทางการแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น โดยมุ่งเน้นการให้ความรู้ด้านเพศศึกษาผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการยุติการตั้งครรภ์แบบปลอดภัย สร้างเสริมสุขภาพเชิงรุก และเพิ่มการเข้าถึงบริการอย่างมีคุณภาพในชุมชนท้องถิ่น ซึ่ง Sabatier, Paul A. & Mazmanian, Daniel A. (1983, อ้างถึงในเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551) กล่าวถึงแนวคิดแบบผสม เป็นการเริ่มจากปัญหานโยบายและกำหนดว่าตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับแก้ปัญหาว่ามีใคร และมีลักษณะ อย่างไรบ้าง โดยให้ความสำคัญกับการเรียนรู้นโยบาย และเงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ภาคีเครือข่ายในระดับท้องถิ่น มีการสร้างระบบเครือข่ายเพื่อเป็นการเชื่อมโยงข้อมูล ร่วมกันรับทราบข้อมูล เพื่อช่องทางให้แก่ประชาชนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ส่วนการดำเนินงานร่วมกันในการผลักดันการแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภาคประชาสังคมร่วมด้วยตามพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ.2559 และยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นระดับชาติพ.ศ.2560-2569 ซึ่งเป็นการเตรียมการเพื่อ

ประสานความร่วมมือโดยเห็นถึงศักยภาพของหน่วยงานทุกหน่วยงานทั้งรัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมที่มีศักยภาพที่แตกต่างกัน คือ รัฐมีความพร้อมในด้านทรัพยากรต่าง ๆ ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร องค์ความรู้ รวมถึงเครือข่ายภาครัฐด้วยกันเองทุกภาคส่วน และหน่วยงานภาคเอกชนมีศักยภาพในด้านของความสัมพันธ์ การเข้าถึงได้ง่าย ข้อจำกัดในการดำเนินการน้อยกว่าหน่วยงานภาครัฐ เช่น ขั้นตอนการปฏิบัติงาน การของบประมาณ รวมถึงความไว้วางใจของผู้มาใช้บริการอันเป็นทางเลือกอีกช่องทางหนึ่งเนื่องจากประเด็นปัญหาการตั้งครุภในวัยรุ่นเป็นประเด็นปัญหาที่มีความเปราะบางทางความรู้สึกของคนในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับประสิทธิ อิมปัญญา และคณะ (2551) ที่พบว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการตั้งครุภของวัยรุ่นในวัยเรียน ปัจจัยหนึ่งคือปัจจัยด้านความรู้ เรื่องการตั้งครุภ หรือเพศศึกษาได้มีการเรียนการสอนแต่ไม่ครอบคลุมในสิ่งที่เด็กต้องการรู้ ทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องเพศศึกษาและการป้องกัน การตั้งท้อง วิธีการคุมกำเนิด ยาคุม/ถุงยางอนามัยที่ถูกวิธี หรือการสร้างค่านิยมเรื่องเพศให้แก่เด็ก เรื่องการป้องกันโรคติดต่อและการมีเพศสัมพันธ์ เรื่องเพศจากโรงเรียน อีกทั้งความเชื่อของชนเผ่าการทำผิดถ้ามีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควรจะเป็นการทำให้ผิดผีจะเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้เฒ่าผู้แก่ในหมู่บ้าน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. ส่งเสริมนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุภในวัยรุ่นแบบองค์รวมที่มีความสอดคล้องกัน ทั้งระดับประเทศ ระดับจังหวัด/อำเภอ ระดับท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานภาคประชาสังคมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานในระดับประเทศควรมีการถ่ายทอดนโยบายที่ชัดเจนโดยกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานที่ระบุถึงแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ หากเกิดปัญหา รวมถึงการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจนโดยคำนึงถึงบริบทของพื้นที่ ประเพณี และวัฒนธรรมของสังคมหรือท้องถิ่น

2. ปรับปรุงหรือพัฒนาระบบเครือข่ายในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นส่วนกลางโดยไม่แยกเฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพื่อช่วยให้การเข้าถึงข้อมูลของผู้ปฏิบัติงาน และนำมาซึ่งการเข้าถึงปัญหาของหน่วยงานทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด/อำเภอ ระดับท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานภาคประชาสังคมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันจะนำมาซึ่งการบูรณาการการแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานต่าง ๆ รับรู้ถึงสถานการณ์ร่วมกัน

3. เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีศักยภาพ มีความเชี่ยวชาญ มีเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุภในวัยรุ่น เป็นหน่วยงานนำในการดำเนินนโยบายฯ โดยหน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานสนับสนุน หรือร่วมมือในการขับเคลื่อนนโยบายฯ ตัวอย่างเช่น การขับเคลื่อนนโยบายการป้องกันการตั้งครุภในวัยรุ่นของประเทศฟิลิปปินส์ ที่บูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับประเทศ และหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น ภาคเอกชน มูลนิธิ Zuellig Family Foundation และกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) ในการผลักดันโครงการ Youth Leadership and Governance Program (YLGP) โดยมีมูลนิธิ Zuellig Family Foundation เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนโครงการ

เอกสารอ้างอิง

- กรมอนามัย. (2563). รายงานประจำปี 2563 สำนักอนามัยการเจริญพันธุ์. ค้นเมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://rh.anamai.moph.go.th>
- กรวิชญ์ บุญมี. (2566). การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่. *วารสารมณีเชษฐาราม วัตถุประสงค์*, 6(5), 511-526.
- กฤษวรรธน์ โลวัชรินทร์. (2563). โฉมใหม่ของการบริหารภาครัฐในศตวรรษที่ 21. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ และดารารัตน์ คำเป็ง. (2563). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทยกับสหราชอาณาจักร. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 11(ฉบับเพิ่มเติม), 53-76
- ธัชมาศ สุเวช. (2563). การจัดการภาควิชาการแบบใหม่เพื่อการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม: กรณีศึกษาจากประเพณีชักพระ อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- บุญญาพร เรียมทอง. (2562). การตอบสนองของหน่วยงานต่อการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559: กรณีศึกษาจังหวัดนครนายก (วิทยานิพนธ์สาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประสิทธิ์ อิมปัญญา และคณะ (2551). การศึกษาปัจจัยและแนวทางการป้องกันการตั้งครรภ์ของวัยรุ่นที่อยู่ในวัยเรียนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน อำเภอเมืองปาน จังหวัดลำปาง. (รายงานวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม.
- นวลทิพย์ สานุกุล. (2559). การพัฒนาเครือข่ายชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในพื้นที่ 4 จังหวัดภาคกลางตอนบน. (พิมพ์ครั้งที่1). ลพบุรี: วิ.เอส.ยูชท์กอปปี แอนด์ ซัพพลาย.
- พบสุข ชำชอง. (2561). การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ: ฐานรากนวัตกรรมท้องถิ่น *Local innovation through collaborative governance*. ขอนแก่น: คลังนาวิทยา.
- พระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พุทธศักราช 2559. (2559, 30 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนที่ 30 ก.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. (พิมพ์ครั้งที่1). กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2563). การอภิบาลบนฐานความร่วมมือ: สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดิน และแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์.
- สุรศักดิ์ ชะมารัมย์ (2560). การบริหารงานภาครัฐกับมิติของความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง. *รัฐสภาสาร*, 64(5), 9-34.



Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: new strategies for local governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Ansell, C and Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8, 543–571.