



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ



ข้อเสนอเชิงนโยบายการขับเคลื่อน กลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่ เพื่อพัฒนาศักยภาพคนไทย



โรงเรียน



ข้อเสนอเชิงนโยบายการขับเคลื่อน
กลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่
เพื่อพัฒนาศักยภาพคนไทย



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ

352.14	สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
ส 691 ข	ข้อเสนอเชิงนโยบายการขับเคลื่อนกลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อพัฒนาศักยภาพคนไทย -- กรุงเทพฯ : สำนักงาน, 2569. 74 หน้า. ISBN (e-book) 978-616-270-590-8

ข้อเสนอเชิงนโยบายการขับเคลื่อนกลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อพัฒนาศักยภาพคนไทย

หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ สกศ.

อันดับที่ 64/2569

เผยแพร่ครั้งที่ 1

ตุลาคม 2569

ISBN (e-book)

978-616-270-590-8

จัดทำโดย

กลุ่มนโยบายและแผนการศึกษาแห่งชาติ

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

99/20 ถนนสุขุมวิท เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

โทรศัพท์ 0 2668 7123 ต่อ 2430

โทรสาร 0 2243 2787

Email: edplan.group@gmail.com

Website: <https://www.onec.go.th>

คำนำ

การทำงานแบบบูรณาการเชิงพื้นที่เป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงหน่วยงาน ภาครัฐ เครือข่าย ทรัพยากร ข้อมูล และองค์ความรู้ให้สามารถทำงานร่วมกันบนเป้าหมายเดียวกัน โดยให้ความสำคัญกับบริบทและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงดำเนินโครงการขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560–2579 เรื่อง เครือข่ายการพัฒนาศักยภาพคนไทย เพื่อศึกษา ถอดบทเรียน และสังเคราะห์กลไกความร่วมมือจากพื้นที่ที่มีประสบการณ์ในการพัฒนาศักยภาพประชาชนผ่านการทำงานของหลายภาคส่วน

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ครอบคลุม 4 กรณีศึกษา ได้แก่ เทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรีในประเด็น การพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ จังหวัดขอนแก่นในประเด็นการพัฒนาเด็กปฐมวัยและผู้ปกครอง องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดง จังหวัดสงขลา และองค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ จังหวัดอุดรธานี ในประเด็นการพัฒนาเยาวชนกลุ่ม NEETs โดยมุ่งศึกษาบทบาท ความสัมพันธ์ กระบวนการดำเนินงาน และกลไกการประสานงานของภาครัฐ เครือข่าย ตลอดจนสังเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จและข้อจำกัดที่มีผลต่อการขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่ การศึกษานำข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม มาวิเคราะห์ภายในแต่ละกรณี และเปรียบเทียบข้ามกรณี เพื่อให้เห็นทั้งลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่และองค์ประกอบร่วมของกลไกเครือข่าย ผลการศึกษานำไปสู่การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการขับเคลื่อนกลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อการพัฒนาศักยภาพคนไทย โดยมุ่งให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างระดับนโยบายกับการปฏิบัติ เปิดพื้นที่ให้แต่ละพื้นที่สามารถออกแบบการดำเนินงานตามบริบทของตนเอง และสนับสนุนการทำงานร่วมกันของภาครัฐ ท้องถิ่น สถาบันวิชาการ ภาคประชาสังคม ชุมชน และภาคีที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาหวังว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานและภาคี เครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการบูรณาการการทำงานเชิงพื้นที่ และนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพคนไทยทุกช่วงวัย ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ต่อไป



(รองศาสตราจารย์ ประวิต เอราวรรณ)

เลขาธิการสภาการศึกษา

สารบัญ

คำนำ	ก
สารบัญ	1
บทสรุปผู้บริหาร	5
บทที่ 1 บทนำ	8
1.1 หลักการและเหตุผล	8
1.2 วัตถุประสงค์	9
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	9
1.4 กรอบแนวคิดของการศึกษา	10
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ	11
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง	13
2.1 บริบทเชิงนโยบายและสถานการณ์ความท้าทายเชิงโครงสร้าง	13
2.1.1 ทิศทางนโยบายประเทศไทยสู่การพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต	14
2.1.2 กฎหมายและนโยบายที่ส่งเสริมการบูรณาการการพัฒนาคน	14
2.1.3 สถานการณ์และความท้าทายเชิงโครงสร้างของกลุ่มเป้าหมาย	14
1) เด็กปฐมวัย	15
2) เยาวชน NEET	15
3) ผู้สูงอายุ	16
2.2 การกำกับดูแลแบบร่วมมือและการขับเคลื่อนเครือข่าย	16
2.2.1 แนวคิดการกำกับดูแลแบบร่วมมือ (Collaborative Governance)	17
2.2.2 แนวคิดผลกระทบร่วม (Collective Impact)	17
2.2.3 แนวคิดความเป็นแบบเดียวกันเชิงสถาบัน (Institutional Isomorphism)	18
2.2.4 การสังเคราะห์แนวคิดสำหรับการวิเคราะห์เครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่	18
2.3 ทูทางสังคมและทฤษฎีผู้ปฏิบัติงานระดับพื้นที่	19

2.3.1 แนวคิดทุนทางสังคม (Social Capital).....	20
2.3.2 ทฤษฎีระบบราชการระดับปฏิบัติการ (Street-Level Bureaucracy).....	20
2.4 การพัฒนาระบบนิเวศการเรียนรู้ตลอดช่วงชีวิต	21
2.4.1 แนวคิดเส้นทางชีวิต (Life Course Theory).....	21
2.4.2 แนวคิดการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Experiential Learning).....	22
2.4.3 แนวคิดการเรียนรู้ข้ามรุ่น (Transgenerational Learning).....	22
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและช่องว่างของการศึกษา	22
บทที่ 3 การดำเนินการศึกษา	24
3.1 บริบทและการคัดเลือกกรณีศึกษาเชิงพื้นที่.....	25
3.2 กลุ่มผู้ให้ข้อมูล.....	27
3.3 เครื่องมือและการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	27
3.4 วิธีการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล.....	28
3.4.1 การวิเคราะห์ภายในกรณี (Within-Case Analysis).....	28
3.4.2 การวิเคราะห์ข้ามกรณี (Cross-Case Analysis).....	28
3.4.3 การสังเคราะห์รูปแบบ กลไก และเงื่อนไข (Mechanism Synthesis).....	28
3.5 การตรวจสอบคุณภาพและความน่าเชื่อถือของงานศึกษา	29
3.6 จริยธรรมการศึกษา	29
บทที่ 4 ผลการศึกษา.....	30
4.1 บริบทและเงื่อนไขตั้งต้น	30
4.1.1 แรงผลักดันนโยบายและแรงกดดันของปัญหาหน้างาน	30
4.1.2 ทุนทางสังคมและทรัพยากรเชิงสถาบันในพื้นที่.....	32
4.2 โครงสร้างองค์ประกอบและภาคีเครือข่าย.....	33
4.2.1 รูปแบบเครือข่ายแบบหลายศูนย์กลาง: กรณีศึกษาการพัฒนาเด็กปฐมวัยและผู้ปกครอง จังหวัด ขอนแก่น.....	33

4.2.2 รูปแบบเครือข่ายยืดหยุ่นบนฐานความไว้วางใจและทุนทางสังคม: เครือข่ายการพัฒนาศักยภาพเยาวชนกลุ่ม NEETs จังหวัดสงขลาและจังหวัดอุดรธานี.....	35
4.2.3 รูปแบบเครือข่ายที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแพลตฟอร์มกลาง: กรณีศึกษาการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ เทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี	36
4.3 กลไกการดำเนินงานระดับปฏิบัติการ.....	37
4.3.1 บทบาทและการจัดความสัมพันธ์ของภาคีเครือข่ายข้ามภาคส่วน.....	37
4.3.2 กลไกการจัดการข้อมูลและการค้นหาเชิงรุก	38
4.3.3 กลไกการกำหนดวาระร่วมและการบูรณาการบริการที่ยืดหยุ่น	39
4.4 รูปแบบการพัฒนาและการเรียนรู้.....	40
4.5 ปัจจัยเอื้อ เื้อื้อื้อ และอุปสรรคการขับเคลื่อนเครือข่าย	41
4.5.1 ปัจจัยเอื้อในการดำเนินงาน	41
4.5.2 ข้อจำกัดและอุปสรรคเชิงระบบ	41
4.6 สรุปข้อค้นพบเพื่อการเชื่อมโยงสู่ข้อเสนอเชิงนโยบาย	43
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	45
5.1 สรุปผลการศึกษา.....	45
5.2 อภิปรายผลการศึกษา.....	46
5.2.1 การกำกับดูแลแบบร่วมมือและผลกระทบร่วมกับการขับเคลื่อนเครือข่ายเชิงพื้นที่	46
5.2.2 แรงกดดันเชิงสถาบันและความยืดหยุ่นในการปรับตัวของเครือข่ายเชิงพื้นที่	47
5.2.3 ทุนทางสังคม ความไว้วางใจ และการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระดับพื้นที่	48
5.2.4 การเปลี่ยนผ่านจากเครือข่ายความร่วมมือสู่การพัฒนาระบบนิเวศการเรียนรู้ตลอดช่วงชีวิต....	48
5.3 ข้อเสนอเชิงนโยบายการขับเคลื่อนกลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อการพัฒนาศักยภาพคนไทย.....	49
5.3.1 ด้านนโยบายและโครงสร้างสถาบัน	49
5.3.2 ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.).....	50
5.3.3 ด้านระบบข้อมูลและการจัดการรายกรณี	50
5.3.4 ด้านบุคลากรด้านหน้าและทุนทางสังคม	51

5.3.5 ลำดับการดำเนินงานและการติดตามข้อเสนอ.....	52
5.4 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป.....	53
บรรณานุกรม	55
ภาคผนวก	59
ภาคผนวก ก กรณีศึกษาการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ: เทศบาลนครนนทบุรี.....	60
ภาคผนวก ข กรณีศึกษาการพัฒนาศักยภาพเด็กปฐมวัยและผู้ปกครอง: พื้นที่จังหวัดขอนแก่น	64
ภาคผนวก ค กรณีศึกษาการพัฒนาศักยภาพเยาวชนกลุ่ม NEETs: องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดง และพื้นที่ คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา.....	68
ภาคผนวก ง กรณีศึกษาการพัฒนาศักยภาพเยาวชนกลุ่ม NEETs: องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ จังหวัด อุดรธานี.....	70
คณะผู้จัดทำ.....	73

บทสรุปผู้บริหาร

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไทยภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579 มุ่งเน้นการสร้างโอกาสและความเสมอภาคตลอดช่วงชีวิต สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ในการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง อย่างไรก็ตาม ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายเชิงโครงสร้างประชากรที่ซับซ้อน ทั้งการก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด อัตราการเกิดที่ลดลงส่งผลให้เด็กปฐมวัยทุกคนล้วนมีความสำคัญอย่างยิ่ง รวมถึงปัญหาเยาวชนที่อยู่นอกระบบการศึกษา การจ้างงาน หรือการฝึกอบรม (NEETs) ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นข้อจำกัดของการบริหารราชการแบบแยกส่วนที่ยังขาดการบูรณาการข้อมูลและการทำงานร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงได้ดำเนินโครงการศึกษา ถอดบทเรียน และสังเคราะห์กลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่ เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการขับเคลื่อนกลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อพัฒนาศักยภาพคนไทย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการทำงาน วิเคราะห์กลไกการประสานงาน สังเคราะห์ปัจจัยเอื้อและข้อจำกัด ตลอดจนจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย โดยประยุกต์ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการศึกษากรณีศึกษาแบบพหุกรณี (Multiple Case Study) ใน 4 กรณีศึกษา ได้แก่ เทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี (ด้านผู้สูงอายุ) จังหวัดขอนแก่น (ด้านเด็กปฐมวัยและผู้ปกครอง) องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดง จังหวัดสงขลา และองค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ จังหวัดอุดรธานี (ด้านเยาวชนกลุ่ม NEETs) การวิเคราะห์ครอบคลุม 4 มิติ ได้แก่ บริบทและเงื่อนไขตั้งต้น โครงสร้างองค์ประกอบและภาคีเครือข่าย กลไกการดำเนินงานระดับปฏิบัติการ และรูปแบบการพัฒนาและการเรียนรู้ ทั้งนี้ ได้นำแนวคิดการกำกับดูแลแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) ผลกระทบร่วม (Collective Impact) และแรงกดดันเชิงสถาบัน (Institutional Isomorphism) มาใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์หลัก ผสมผสานกับแนวคิดทุนทางสังคม บทบาทของผู้ปฏิบัติงาน และการเรียนรู้ตลอดช่วงชีวิต

ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะเด่นของการจัดความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันตามบริบทของแต่ละพื้นที่ กล่าวคือ จังหวัดขอนแก่นใช้การเชื่อมโยงกลไกระดับจังหวัด ภาควิชาการ สถานศึกษา และครอบครัวเข้าด้วยกัน องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดงอาศัยเครือข่ายผู้ปฏิบัติงานและความไว้วางใจโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคอยประสานงานและสนับสนุน องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ดำเนินงานผ่านคณะกรรมการอำนวยการและคณะทำงานระดับปฏิบัติการแบบสองระดับร่วมกับพี่เลี้ยงและภาควิชาการ ในขณะที่เทศบาลนครนนทบุรีใช้ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเป็นพื้นที่สำหรับกิจกรรมและการเรียนรู้ ลักษณะดังกล่าวเป็นเพียงการอธิบายบริบทของแต่ละกรณีศึกษา มิใช่การแบ่งประเภทเครือข่ายที่แยกขาด

ออกจากกันอย่างสิ้นเชิง สำหรับองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยอธิบายความสำเร็จของการทำงานร่วมกัน ได้แก่ การมีผู้ประสานงาน การกำหนดเป้าหมายร่วม การใช้ข้อมูลที่สุดคล้องกับวิถีชีวิตจริง และการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานยังคงพบช่องว่างในด้านระบบข้อมูล ทางเลือกของการจัดบริการ และความต่อเนื่องของบุคลากร

ข้อเสนอเชิงนโยบายจากการศึกษาสามารถแบ่งออกเป็น 4 ด้าน โดยได้แยกแนวทางที่พัฒนาต่อยอดจากกระบวนการในพื้นที่ ออกจากทางเลือกเชิงโครงสร้างที่จำเป็นต้องอาศัยการตรวจสอบความเป็นไปได้ ดังนี้

1. ด้านนโยบายและโครงสร้างสถาบัน ควรส่งเสริมให้ส่วนกลางทำหน้าที่สนับสนุนทรัพยากร และกำหนดกติกาการประสานงาน พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ร่วมและระบบการส่งต่องานที่มีความต่อเนื่อง โดยเปิดโอกาสให้พื้นที่ที่สามารถเลือกรูปแบบองค์กรที่เหมาะสมได้เอง สำหรับการปรับปรุงระเบียบหรือการจัดตั้งกองทุนบูรณาการ ควรเริ่มต้นจากการตรวจสอบช่องทางงบประมาณเดิมที่มีอยู่ และทดลองนำร่องทางเลือกใหม่ก่อนที่จะขยายผล

2. ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรส่งเสริมบทบาทในการประสานภาคีเครือข่ายและสนับสนุนการจัดบริการตามความต้องการของพื้นที่ โดยแบ่งหน้าที่การทำงานร่วมกับหน่วยงานระดับจังหวัดและสถาบันวิชาการตามความพร้อมของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ควรเน้นการใช้ประโยชน์จากกลไกเดิมที่มีอยู่เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการจัดตั้งโครงสร้างใหม่

3. ด้านข้อมูลและการจัดการรายกรณี ควรเริ่มต้นจากการเชื่อมโยงข้อมูลที่จำเป็นต่อการค้นหา การเตรียมความพร้อม การส่งต่อ และการติดตามผล โดยระบุผู้รับผิดชอบและสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลอย่างชัดเจน พร้อมทั้งพัฒนาตัวชี้วัดร่วม (Shared Metrics) ระหว่างภาคีเครือข่ายในพื้นที่ ที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการและผลลัพธ์ที่เกิดกับผู้รับบริการได้อย่างแท้จริง

4. ด้านบุคลากรและทุนทางสังคม ควรพัฒนาทักษะการรับฟัง การประเมินความต้องการ การประสานบริการ และการติดตามผลเป็นรายบุคคล ควบคู่ไปกับการจัดสรรเวลาปฏิบัติงาน ทรัพยากร และระบบพี่เลี้ยงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ การสนับสนุนด้านสุขภาวะของผู้ปฏิบัติงานควรถูกออกแบบตามผลการประเมินความต้องการที่แท้จริง โดยการศึกษาไม่ได้ประเมินระดับภาวะหมดไฟ (Burnout) ของผู้ปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ หลักฐานเชิงประจักษ์จากเวทีระดับพื้นที่ยังช่วยอธิบายกลไกที่เชื่อมโยงไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ กรณีของจังหวัดขอนแก่นได้สะท้อนให้เห็นถึงรอยต่อของข้อมูลเด็กในช่วงอายุ 0-2 ปี ซึ่งสนับสนุนประเด็นความจำเป็นในการประสานข้อมูลและบริการระหว่างหน่วยงาน กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดงสะท้อนถึงบทบาทที่สำคัญของครูอาสาและผู้ปฏิบัติงาน

ในชุมชนในการค้นหา ชักชวน และติดตามเยาวชน ในขณะที่กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลนาพุได้แสดงให้เห็นถึงการทำงานผ่านคณะกรรมการอำนวยการและคณะทำงานระดับปฏิบัติการ ควบคู่ไปกับการมีพี่เลี้ยงคอยติดตามผลภายหลังการส่งต่อ สำหรับกรณีของเทศบาลนครนนทบุรี ความต้องการที่หลากหลายของผู้สูงอายุแต่ละกลุ่มได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการจัดเตรียมช่องทางการเรียนรู้และบริการที่แตกต่างกัน ข้อค้นพบทั้งหมดนี้จึงเป็นฐานข้อมูลสำคัญที่ช่วยสนับสนุนข้อเสนอในประเด็นการจัดการข้อมูลเชิงพื้นที่ การจัดการรายกรณี การสนับสนุนผู้ปฏิบัติงาน และการออกแบบบริการที่มีความยืดหยุ่นตามบริบทของพื้นที่

อย่างไรก็ตาม การนำบทเรียนเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ ควรพิจารณาถึงความพร้อมของกลไกการประสานงานบุคลากร และภาคีเครือข่ายในแต่ละพื้นที่อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลนาพุ ซึ่งมีโครงสร้างการทำงานทั้งในระดับอำนวยการและระดับปฏิบัติการ จึงถือเป็นลักษณะเฉพาะที่มีความแตกต่างจากการอธิบายด้วยรูปแบบเครือข่ายแนวราบเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ ผลลัพธ์ที่สะท้อนผ่านประสบการณ์ของกลุ่มเป้าหมายรายบุคคล ถือเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่นำมาประกอบการอธิบายกระบวนการและโอกาสที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานเท่านั้น มิใช่การประเมินผลกระทบหรือการวัดอัตราความสำเร็จของเครือข่ายในภาพรวมทั้งหมด

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไทย ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560–2579 มุ่งเน้นการพัฒนาคนไทยทุกช่วงวัย อย่างเป็นองค์รวม ทั้งในมิติสติปัญญา คุณธรรม สุขภาวะ และทักษะการดำรงชีวิต เพื่อให้สอดคล้องกับ ความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 โดยแผนการศึกษาแห่งชาติฯ ได้กำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายสำคัญ ในการสร้างโอกาส ความเสมอภาค และความเท่าเทียมทางการศึกษา ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบการเรียนรู้ ตลอดชีวิตสำหรับประชาชนทุกคน นอกจากนี้ กรอบแนวคิดดังกล่าวยังมีความเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนา ที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 4 (Quality Education) ซึ่งว่าด้วย การศึกษาที่มีคุณภาพ ตลอดจนสอดคล้องกับหลักการสำคัญของการพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Leaving No One Behind) (United Nations (UN), 2015)

อย่างไรก็ตาม ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายเชิงโครงสร้างประชากร และสังคมหลายมิติ ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกันและมีความซับซ้อนสูง ประการแรก ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย อย่างเต็มรูปแบบ (Aged Society) และกำลังเคลื่อนเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super-Aged Society) (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2566; สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566; 2568) สถานการณ์ดังกล่าวสร้างความจำเป็น เร่งด่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตลอดจนการพัฒนาผู้สูงอายุให้ยังคงศักยภาพ (Active Aging) (World Health Organization (WHO), 2015) ประการที่สอง อัตราการเกิดของประชากรที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ได้ส่งผลให้ประชากรวัยเด็กมีจำนวนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เด็กแต่ละคนจึงถือเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง และต้องการการพัฒนาตั้งแต่ช่วงปฐมวัย (เด็กอายุต่ำกว่าหกปีบริบูรณ์ รวมถึงเด็กที่ต้องได้รับการพัฒนา ก่อนเข้าศึกษาระดับประถมศึกษา) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาสมองและวางรากฐานของชีวิต (Heckman, 2006; UNICEF, 2019) ประการที่สาม ความซับซ้อนทางเศรษฐกิจและสังคมได้ส่งผลให้เกิดกลุ่ม เยาวชนที่ไม่อยู่ในระบบ ซึ่งต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจและอาจตกอยู่ในภาวะ ถูกกีดกันทางสังคมในระยะยาว (International Labour Organization (ILO), 2020; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), n.d.)

แม้ว่าประเทศไทยจะมีความมุ่งมั่นและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. 2566 ในการรองรับการพัฒนาคนทุกช่วงวัย แต่ในทางปฏิบัติ การบริหารจัดการเชิงนโยบายยังประสบกับปัญหา เชิงโครงสร้างที่สำคัญ กล่าวคือ การทำงานแบบแยกส่วนของหน่วยงานภาครัฐ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ (สศช.), 2565ข) ที่ต่างฝ่ายต่างดำเนินการกิจกรรมตามกรอบกฎหมาย งบประมาณ และตัวชี้วัด ของตนเอง ส่งผลให้ระบบข้อมูลมีความกระจัดกระจาย ขาดการเชื่อมโยง และทำให้การดูแลประชาชน

ขาดความต่อเนื่องตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ สะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาด้านการพัฒนาคนที่มีความซับซ้อนนั้น ไม่สามารถแก้ไขได้โดยอาศัยเพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรืออาศัยเพียงการสั่งการจากส่วนกลาง แต่เพียงฝ่ายเดียว

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ในฐานะหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการเสนอแนะนโยบาย และจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ จึงได้ดำเนินโครงการขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579 เรื่อง เครือข่ายการพัฒนาศักยภาพคนไทยขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ถอดบทเรียน และสังเคราะห์ กลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่จากพื้นที่ที่มีผลการดำเนินงานเป็นที่ประจักษ์และโดดเด่น เพื่อนำข้อค้นพบ ไปจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนสนับสนุน การพัฒนา ศักยภาพของคนไทยอย่างบูรณาการและเกิดความยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายความร่วมมือเชิงพื้นที่ในการพัฒนาศักยภาพคน ผ่านกรณีศึกษาประชากรเป้าหมาย 3 กลุ่ม ได้แก่ เด็กปฐมวัยและผู้ปกครอง เยาวชนกลุ่ม NEETs และผู้สูงอายุ
- 2) เพื่อวิเคราะห์กลไกการประสานงานในมิติเชิงบทบาทและความสัมพันธ์ที่เอื้อต่อการเข้าถึงบริการ การเชื่อมต่อการดูแล และการพัฒนาศักยภาพคนระดับพื้นที่
- 3) เพื่อสังเคราะห์ปัจจัยเอื้อ เงื่อนไข และข้อจำกัดของการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือเชิงพื้นที่
- 4) เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการขับเคลื่อนกลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อการพัฒนา ศักยภาพคนไทย

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้ เน้นการศึกษานโยบายและการขับเคลื่อน โดยครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

- 1) บริบท นโยบาย และเงื่อนไขตั้งต้นเชิงโครงสร้างของพื้นที่ศึกษา
- 2) โครงสร้างองค์ประกอบ ภาวเครือข่าย และกลไกการดำเนินงานระดับปฏิบัติการ
- 3) กระบวนการเรียนรู้ การปรับเปลี่ยนบทบาทผู้ปฏิบัติงานด้านหน้า และการใช้ทุนทางสังคมในชุมชน
- 4) ปัจจัยเอื้อและข้อจำกัดของการดำเนินงาน รวมถึงเงื่อนไขการนำบทเรียนไปใช้ในบริบทอื่น

1.3.2 ขอบเขตด้านกรณีศึกษาเชิงพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย

การศึกษานี้ ใช้กรณีศึกษาเชิงพื้นที่เป็นฐานในการถอดบทเรียน 4 พื้นที่ ได้แก่

- 1) จังหวัดนนทบุรี ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเทศบาลนครนนทบุรี บริบทการพัฒนาผู้สูงอายุ
- 2) จังหวัดขอนแก่น บริบทการพัฒนาเด็กปฐมวัยและผู้ปกครอง

- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดง จังหวัดสงขลา บริบทการพัฒนาเยาวชนกลุ่ม NEETs
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบลนาพู่ จังหวัดอุดรธานี บริบทการพัฒนาเยาวชนกลุ่ม NEETs

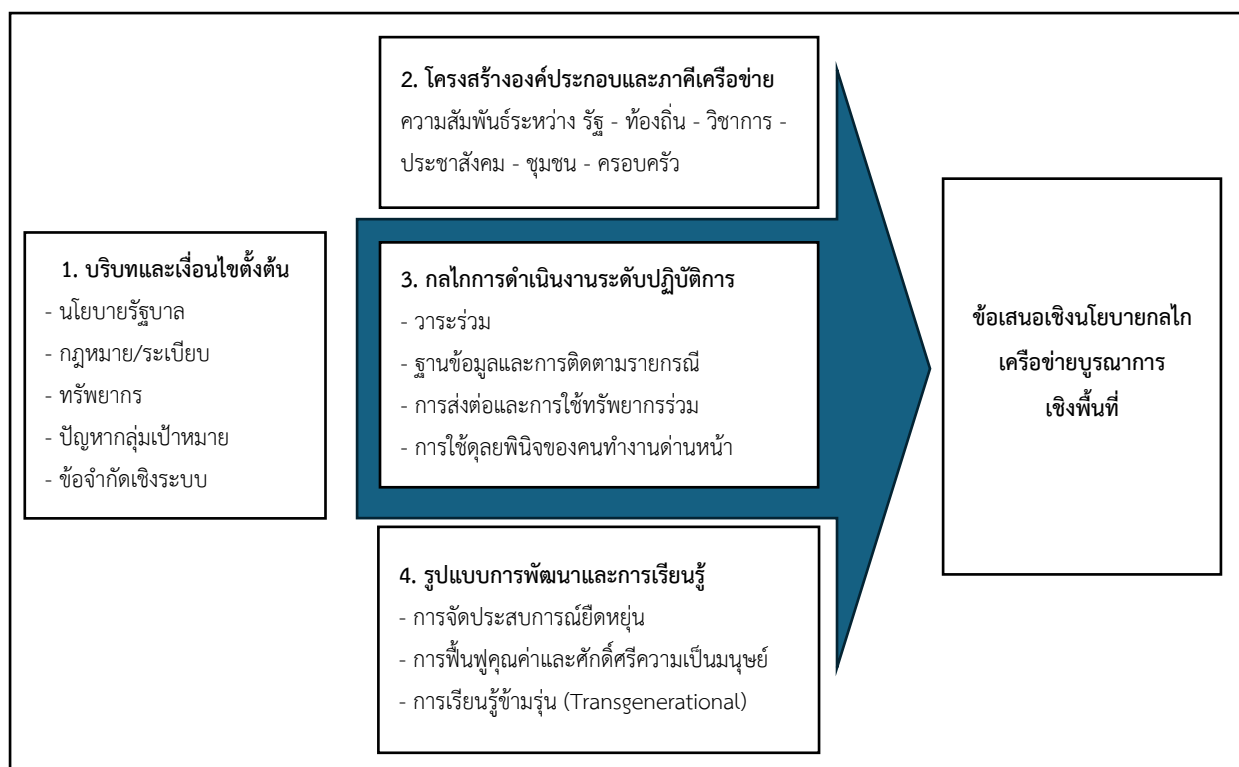
1.3.3 ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลเชิงนโยบายและปฏิบัติการ

ผู้ให้ข้อมูลและผู้เกี่ยวข้องจำแนกตามบทบาทเป็น 5 กลุ่ม ทั้งนี้ บุคคลหนึ่งอาจมีหลายบทบาท ได้แก่

- 1) ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย
- 2) ผู้ประสานงานหรือแกนกลางเครือข่าย
- 3) ผู้ปฏิบัติงานด้านหน้า อาทิ ครู ผู้ดูแลเด็ก นักพัฒนาชุมชน บุคลากรสาธารณสุข Caregiver ครูอาสา และปราชญ์ชุมชน
- 4) ภาควิชาสนับสนุน เช่น สถาบันวิชาการและภาคประชาสังคม
- 5) กลุ่มเป้าหมายและครอบครัวที่สะท้อนประสบการณ์การรับบริการ

1.4 กรอบแนวคิดของการศึกษา

การศึกษานี้ ได้สังเคราะห์และบูรณาการแนวคิดหลักด้านการกำกับดูแลแบบร่วมมือ ผลกระทบร่วม และความเป็นแบบเดียวกันเชิงสถาบัน ร่วมกับแนวคิดทุนทางสังคม บทบาทผู้ปฏิบัติงาน และการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อสร้างกรอบการวิเคราะห์การทำงานของเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่ ซึ่งแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 4 มิติเชิงระบบ



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการศึกษา

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

การพัฒนาศักยภาพคน หมายถึง กระบวนการส่งเสริม เสริมสร้าง และฟื้นฟูสมรรถนะ ทักษะ คุณภาพชีวิต สุขภาวะ และคุณค่าในตนเองของประชากรทุกกลุ่มวัย เพื่อให้สามารถดำรงชีวิต พึ่งพาตนเอง และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมได้อย่างเต็มศักยภาพตามบริบทของแต่ละช่วงชีวิต

กลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่ หมายถึง ระบบการปฏิบัติงานร่วมกันที่ประสานผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หลากหลายภาคส่วนเข้ากับการแบ่งปันทรัพยากร ข้อมูล และงบประมาณ ใช้บริบทและศักยภาพของพื้นที่เป็น ศูนย์กลาง โดยมีเป้าหมายร่วมกันในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาศักยภาพประชาชน

เด็กปฐมวัย หมายถึง เด็กอายุต่ำกว่าหกปีบริบูรณ์ รวมถึงเด็กที่ต้องได้รับการพัฒนาก่อนเข้าศึกษา ระดับประถมศึกษา ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 โดยแยกนิยามเด็กปฐมวัยออกจากขอบเขตการพัฒนาที่ครอบคลุมหญิงตั้งครรภ์และผู้ดูแลด้วย

เยาวชนกลุ่ม NEETs (Not in Education, Employment, or Training) หมายถึง เยาวชนอายุ 15-24 ปี ซึ่งในช่วงเวลาที่พิจารณาไม่ได้อยู่ในการศึกษา ไม่ได้ทำงาน และไม่ได้เข้ารับการฝึกอบรม โดยต้องพิจารณาสถานะทั้งสามด้านร่วมกัน คำว่าเยาวชนนอกระบบการศึกษาไม่ใช่แทน NEETs โดยอัตโนมัติ เพราะบางคนทำงานหรือฝึกอบรมอยู่แล้ว ในการนำเสนอกรณีศึกษาแยกกลุ่ม NEETs กลุ่มเสี่ยงก่อนหลุดระบบ และผู้ที่กลับเข้าสู่การเรียนรู้หรือการทำงานแล้วตามข้อมูลที่ปรากฏ โดยไม่รวมเป็นจำนวนหรืออัตราผลสำเร็จเดียวกัน

ผู้ปฏิบัติงานด้านหน้า หมายถึง ผู้ทำงานโดยตรงกับกลุ่มเป้าหมาย ทั้งบุคลากรภาครัฐ ทั้งถิ่น ครู ผู้ดูแล ผู้ประสานงาน และอาสาสมัคร โดยแยกอำนาจหน้าที่และดุลยพินิจของบุคลากรวิชาชีพออกจากบทบาทผู้เชื่อมประสานชุมชน ไม่ถือว่าทุกคนมีสถานะหรืออำนาจแบบเดียวกัน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาทฤษฎีกรอบการเชิงพื้นที่เพื่อเป็นการพัฒนาศักยภาพคนไทย ได้ดำเนินการสังเคราะห์และบูรณาการแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

- 2.1 บริบทเชิงนโยบายและสถานการณ์ความท้าทายเชิงโครงสร้าง
- 2.2 การกำกับดูแลแบบร่วมมือและการขับเคลื่อนเครือข่าย
- 2.3 ทิศทางสังคมและทฤษฎีผู้ปฏิบัติงานระดับพื้นที่
- 2.4 การพัฒนาระบบนิเวศการเรียนรู้ตลอดช่วงชีวิต
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและช่องว่างของการศึกษา

2.1 บริบทเชิงนโยบายและสถานการณ์ความท้าทายเชิงโครงสร้าง

การวิเคราะห์ทฤษฎีกรอบการเชิงพื้นที่เพื่อการพัฒนาคุณภาพของคนไทย มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจถึงบริบทการเปลี่ยนแปลงในระดับมหภาค ทั้งในมิติทางประชากร เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อความสามารถในการแข่งขันและความมั่นคงของมนุษย์ การพัฒนาคนในสถานการณ์ปัจจุบันจึงไม่อาจจำกัดอยู่เพียงการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน หรือการดำเนินการกิจกรรมต่างคนต่างทำของหน่วยงานภาครัฐได้อีกต่อไป แต่ต้องครอบคลุมไปถึงการสร้างระบบนิเวศที่สามารถบูรณาการการเรียนรู้ สุขภาวะ การคุ้มครองทางสังคม และการมีงานทำเข้าไว้ด้วยกันอย่างสอดคล้องตลอดวงจรชีวิต (สศช., 2561)

ในระดับสากล ทิศทางการพัฒนาคนสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 4 (Quality Education) มุ่งสร้างหลักประกันการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับทุกคน โดยมีเป้าหมายย่อย 4.2 ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาและดูแลเด็กปฐมวัยอย่างมีคุณภาพ (United Nations (UN), 2015) ควบคู่ไปกับหลักการสำคัญของวาระ ค.ศ. 2030 คือ การไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Leaving No One Behind) ที่เน้นย้ำให้ระบบการพัฒนาต้องมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะมองเห็นความแตกต่างของมนุษย์ และสามารถเข้าถึงกลุ่มประชากรเปราะบางที่ต้องเผชิญอุปสรรคในการเข้าถึงบริการสาธารณะ (UN, 2022) อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนนโยบายของประเทศไทยยังเผชิญกับอุปสรรคสำคัญจากโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่มีลักษณะแยกส่วนตามพันธกิจ ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการบูรณาการข้อมูล ทรัพยากร และการส่งต่อการดูแลประชาชนข้ามช่วงวัย

2.1.1 ทิศทางนโยบายประเทศไทยสู่การพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต

ประเทศไทยได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ในฐานะรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคนทุกช่วงวัยอย่างรอบด้าน ทั้งมิติด้านร่างกาย สติปัญญา คุณธรรม จริยธรรม และทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 (สศช., 2561) ซึ่งสอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 ที่มุ่งหวังให้คนไทยทุกคนได้รับการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ (สศช., 2560) นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรตามแผนพัฒนาประชากรเพื่อการพัฒนาประเทศระยะยาว พ.ศ. 2565 – 2580 ได้ชี้ให้เห็นวิกฤตการณ์การลดลงของอัตราเจริญพันธุ์และประชากรวัยแรงงาน ควบคู่กับการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุ สร้างแรงกดดันต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและระบบสวัสดิการของประเทศ (สศช., 2565ก) ดังนั้น โจทย์สำคัญของการพัฒนาคนจึงไม่ใช่การมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพของบริการเฉพาะส่วน แต่เป็นการเชื่อมโยงระบบการพัฒนาให้ต่อเนื่องตลอดชีวิต ตั้งแต่การพัฒนาเด็กปฐมวัย การสร้างโอกาสให้เยาวชนที่หลุดออกจากระบบกลับคืนสู่เส้นทางการพัฒนา ไปจนถึงการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุคงศักยภาพและพึ่งพาตนเองได้

2.1.2 กฎหมายและนโยบายที่ส่งเสริมการบูรณาการการพัฒนาคน

การขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนาคนในระดับนโยบายได้รับการรองรับด้วยกฎหมายแม่บทและกฎหมายเฉพาะด้านหลายฉบับ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนวัยเรียน พร้อมทั้งจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ในมิติด้านเด็กปฐมวัย พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 ถือเป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดให้เด็กอายุต่ำกว่าหกปีบริบูรณ์ รวมถึงเด็กที่ต้องได้รับการพัฒนาก่อนเข้าศึกษาระดับประถมศึกษา ต้องได้รับการดูแล ค้ำครอง และพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม โดยกฎหมายฉบับนี้ได้เรียกร้องให้เกิดการบูรณาการข้อมูลและประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งด้านสุขภาพ โภชนาการ การศึกษา และการคุ้มครองเด็ก เพื่อลดช่องว่างในการดูแลกลุ่มเป้าหมาย (พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562, 2562) ขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. 2566 ได้ขยายขอบเขตการเรียนรู้ของประเทศให้กว้างขวางขึ้น ครอบคลุมทั้งการเรียนรู้ตลอดชีวิต การเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเอง และการเรียนรู้เพื่อคุณวุฒิตามระดับ พร้อมทั้งกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องส่งเสริมการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่าย เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทชีวิตจริง (พระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. 2566, 2566) อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกรอบกฎหมายรองรับ แต่การนำกฎหมายไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ยังคงเผชิญอุปสรรคจากข้อจำกัดในการบูรณาการงบประมาณและอำนาจหน้าที่ข้ามหน่วยงาน

2.1.3 สภาวะการณ์และความท้าทายเชิงโครงสร้างของกลุ่มเป้าหมาย

สภาวะการณ์ของกลุ่มประชากรเป้าหมายทั้ง 3 กลุ่มในการศึกษานี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของระบบบริการภาครัฐที่มีลักษณะแยกส่วน ดังนี้

1) เด็กปฐมวัย

การพัฒนาเด็กปฐมวัยมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาทุนมนุษย์ เนื่องจากพัฒนาการในช่วงต้นของชีวิตมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการเรียนรู้ สุขภาพ และความสามารถในการดำรงชีวิตในระยะยาว การพัฒนาเด็กปฐมวัยจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับสถานพัฒนาเด็กหรือสถานศึกษาเพียงอย่างเดียว แต่ยังเกี่ยวพันกับสุขภาพ โภชนาการ การเลี้ยงดูของครอบครัว ความปลอดภัย การคุ้มครองเด็ก และคุณภาพของสภาพแวดล้อมรอบตัวเด็ก ข้อมูลจาก UNICEF สะท้อนให้เห็นว่า เด็กเล็กในประเทศไทยยังคงเผชิญกับความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง การดูแลและการพัฒนาที่มีคุณภาพ ทั้งในด้านโภชนาการ การกระตุ้นพัฒนาการ การเลี้ยงดู และการเข้าถึงบริการดูแลเด็กที่มีคุณภาพในระดับราคาที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มครอบครัวที่มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจหรือสังคม (UNICEF Thailand, 2024) นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาเด็กปฐมวัยให้เกิดประสิทธิผลนั้น จะต้องเชื่อมโยงบริการด้านสุขภาพ โภชนาการ การเรียนรู้ การดูแล และการสนับสนุนครอบครัวเข้าด้วยกัน (UNICEF Thailand, n.d.) ประเด็นสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่ประเทศไทยขาดแคลนหน่วยงานหรือบริการสำหรับเด็กปฐมวัย แต่เกี่ยวข้องกับความต้องการของระบบ ว่าเด็กและครอบครัวจะสามารถเคลื่อนผ่านบริการต่าง ๆ ได้อย่างไร หน่วยงานจะสามารถติดตามข้อมูลของเด็กอย่างต่อเนื่องระหว่างระบบบริการต่าง ๆ ได้หรือไม่ และเมื่อพบปัญหาแล้วจะมีผู้รับผิดชอบในการประสานความช่วยเหลือหรือไม่ ลักษณะดังกล่าวทำให้ประเด็นด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัย กลายเป็นตัวอย่างที่สำคัญของปัญหาที่ต้องอาศัยกลไก เครือข่ายและการทำงานร่วมกันระหว่างหลายภาคส่วน

2) เยาวชน NEET

เยาวชนที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา ไม่มีการจ้างงาน และไม่ได้เข้ารับการฝึกอบรม (Not in Education, Employment, or Training: NEET) สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างระบบการศึกษา ตลาดแรงงาน และระบบสนับสนุนทางสังคมได้อย่างชัดเจน ประเทศไทยมีเยาวชนช่วงอายุ 15–24 ปี จำนวนมากที่ไม่ได้อยู่ในการศึกษา ไม่ได้ทำงาน และไม่ได้เข้ารับการฝึกอบรม โดยรายงานของ UNICEF Thailand ระบุว่า มีเยาวชนกลุ่ม NEETs ประมาณ 1.4 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 15 ของเยาวชนอายุ 15–24 ปีในช่วงที่มีการศึกษา สถานการณ์ดังกล่าว (UNICEF Thailand, 2023) ความท้าทายของการดูแลกลุ่ม NEETs เกี่ยวข้องกับหลายปัจจัย อาทิ ความยากจน ภาวะเศรษฐกิจของครอบครัว การตั้งครกในวัยรุ่น ภาระการดูแลสมาชิกในครอบครัว สุขภาพ ปัญหาด้านแรงจูงใจ การขาดโอกาสในการทำงาน รวมถึงความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะที่มีอยู่กับโอกาสทางการศึกษาและตลาดแรงงาน (UNICEF Thailand, 2023) เยาวชนแต่ละคนจึงต้องการการสนับสนุนที่แตกต่างกันไป ทั้งการพัฒนาทักษะ การฝึกอาชีพ การมีงานทำ การให้คำปรึกษา หรือการดูแลด้านสังคมและครอบครัว บริการสำหรับเยาวชนกลุ่มนี้กระจายตัวอยู่ในหลายระบบ ทั้งด้านการศึกษา แรงงาน สาธารณสุข การพัฒนาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนถึงความไม่สอดคล้องของนโยบายและการจัดบริการที่แยกส่วน ระหว่างการศึกษา การจ้างงาน และการฝึกอบรม อันเป็นข้อจำกัดสำคัญในการแก้ไขปัญหา NEETs หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องจึงต้องร่วมมือกันเพื่อจัดบริการในรูปแบบบูรณาการ (UNICEF Thailand, 2023) นอกจากนี้ ข้อค้นพบจากการดำเนินงานในประเทศไทย

ยังสะท้อนว่า การทำงานกับกลุ่ม NEETs จะมีแนวโน้มประสบผลสำเร็จเมื่อผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าถึงตัวเยาวชน สร้างความไว้วางใจ มีความเข้าใจในความต้องการระดับรายบุคคล และเชื่อมโยงเยาวชนไปสู่โอกาสด้านการศึกษา การฝึกอบรม หรือการทำงาน พร้อมทั้งมีหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ร่วมกันติดตามอย่างต่อเนื่อง (UNICEF Thailand, 2025) ประเด็นนี้จึงเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนถึงความจำเป็นในการจัดระบบสนับสนุนตามเส้นทางชีวิตของบุคคล

3) ผู้สูงอายุ

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรอย่างรวดเร็ว จำนวนและสัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่จำนวนเด็กเกิดใหม่และประชากรวัยแรงงานกลับลดลง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อระบบสวัสดิการและสุขภาพ รวมถึงตลาดแรงงาน เศรษฐกิจครัวเรือน การดูแลระยะยาว และความสัมพันธ์ระหว่างคนต่างรุ่น (สศช., 2565ก) ข้อมูลสะท้อนว่าประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์แล้ว โดยในปี พ.ศ. 2567 มีผู้สูงอายุประมาณ 13.5 ล้านคน หรือร้อยละ 20.5 ของประชากร และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต (World Health Organization Thailand, 2025) การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้การพัฒนาผู้สูงอายุไม่ควรจำกัดอยู่เพียงแค่การสงเคราะห์หรือการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง แต่ควรครอบคลุมไปถึงการส่งเสริมสุขภาพ การเรียนรู้ตลอดชีวิต การมีงานทำ หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมในชุมชน และการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตอย่างอิสระ ผู้สูงอายุเป็นกลุ่มที่มีความหลากหลาย ทั้งในด้านสุขภาพ ฐานะทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง และระดับการมีส่วนร่วมทางสังคม ผู้สูงอายุบางส่วนยังคงทำงานและมีบทบาทในชุมชน ในขณะที่บางส่วนต้องการการดูแลระยะยาวหรือการสนับสนุนจากครอบครัวและชุมชน ดังนั้น การจัดบริการในรูปแบบเดียวกัน (One-size-fits-all) สำหรับผู้สูงอายุทั้งหมด อาจไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แตกต่างกันได้ หน่วยงานด้านสุขภาพ สังคม การศึกษา ท้องถิ่น ครอบครัว และภาคประชาสังคม จึงจำเป็นต้องเชื่อมโยงการทำงานเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ (World Health Organization, 2015)

สถานการณ์ของกลุ่มเป้าหมายทั้งสามกลุ่มได้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการประสานบริการในหลากหลายมิติ ปัญหาการทำงานแบบแยกส่วนตามภารกิจ ถือเป็นโจทย์สำคัญประการหนึ่งที่รายงานฉบับนี้ให้ความมุ่งมั่น ควบคู่ไปกับการพิจารณาถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากร ความพร้อมของการจัดบริการ และเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละครัวเรือน การศึกษานี้จึงมุ่งพิจารณาว่า ภาครัฐหรือหน่วยงานสามารถเชื่อมโยงการทำงานเข้าด้วยกันได้อย่างไรภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว โดยมีได้กำหนดกรอบ หรือตัวนสรูปไว้ล่วงหน้าว่า การขาดการบูรณาการเป็นสาเหตุเพียงประการเดียวที่ก่อให้เกิดปัญหาทั้งหมด

2.2 การกำกับดูแลแบบร่วมมือและการขับเคลื่อนเครือข่าย

การพัฒนาศักยภาพคนไทยถือเป็นภารกิจที่มีความซับซ้อนในหลายมิติ ทั้งด้านการศึกษา สุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม การมีงานทำ และการคุ้มครองทางสังคม การดำเนินงานจึงต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการผ่านชุดแนวคิด 3 ประการ เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ได้แก่ (1) แนวคิด

การกำกับดูแลแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) เพื่อทำความเข้าใจกระบวนการรวมตัวและความสัมพันธ์ของภาคี (2) แนวคิดผลกระทบร่วม (Collective Impact) เพื่ออธิบายการจัดระบบการทำงานให้มุ่งสู่เป้าหมายร่วมกัน และ (3) แนวคิดความเป็นแบบเดียวกันเชิงสถาบัน (Institutional Isomorphism) เพื่อวิเคราะห์แรงกดดันจากระเบียบ กฎหมาย และโครงสร้างภาครัฐที่มีผลต่อความยืดหยุ่นในการทำงานในระดับพื้นที่

2.2.1 แนวคิดการกำกับดูแลแบบร่วมมือ (Collaborative Governance)

แนวคิดการกำกับดูแลแบบร่วมมือเกิดขึ้นจากการตระหนักว่า ปัญหาสาธารณะที่มีความซับซ้อนไม่อาจจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยรูปแบบการบริหารแบบรวมศูนย์ Ansell and Gash (2008) ได้ให้คำนิยาม "การกำกับดูแลแบบร่วมมือ (Collaborative Governance)" ว่าเป็นกระบวนการบริหารจัดการที่หน่วยงานภาครัฐเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีใช้รัฐ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการในกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน โดยมุ่งสร้างฉันทามติและการดำเนินงานร่วมกัน สาระสำคัญของแนวคิดนี้จึงมีความแตกต่างอย่างชัดเจนจากการประสานงานในเชิงพิธีการ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการหรือการลงนามบันทึกข้อตกลง (MOU) ที่ไม่ได้ก่อให้เกิดการบูรณาการอย่างแท้จริง หากภาคีเครือข่ายยังคงดำเนินงานตามภารกิจเฉพาะของตนโดยปราศจากการแบ่งปันอำนาจในการตัดสินใจหรือการจัดสรรทรัพยากรร่วมกัน

องค์ประกอบในการขับเคลื่อนการกำกับดูแลแบบร่วมมือ ประกอบด้วย 4 ส่วนสำคัญ ได้แก่

1. เงื่อนไขตั้งต้น (Starting Conditions) หมายถึง ระดับความไว้วางใจที่มีอยู่เดิม ความสัมพันธ์ระหว่างภาคี ความไม่สมดุลของอำนาจและทรัพยากร ตลอดจนแรงจูงใจในการเข้าร่วม หากภาคีตระหนักว่าไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้โดยลำพัง แรงจูงใจในการสร้างความร่วมมือจะเพิ่มสูงขึ้น
2. การออกแบบสถาบัน (Institutional Design) หมายถึง การกำหนดกติกาพื้นฐาน กระบวนการตัดสินใจ และความโปร่งใส ซึ่งช่วยสร้างความชอบธรรมและความมั่นใจให้แก่ภาคีเครือข่ายที่มีความหลากหลาย
3. ภาวะผู้นำเชิงประสาน (Facilitative Leadership) หมายถึง บทบาทของผู้นำหรือผู้ประสานงานในการสร้างพื้นที่กลาง ลดทอนความขัดแย้ง และอำนวยความสะดวกให้เกิดกระบวนการเจรจา
4. กระบวนการความร่วมมือ (Collaborative Process) หมายถึง การสื่อสารแบบเผชิญหน้า การสร้างความไว้วางใจอย่างต่อเนื่อง และการสร้างผลลัพธ์ระหว่างทาง (Small Wins) เพื่อเป็นเครื่องมือเสริมแรงจูงใจให้แก่ภาคี

2.2.2 แนวคิดผลกระทบร่วม (Collective Impact)

เมื่อภาคีเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมกันแล้ว ความท้าทายในลำดับถัดมาคือการจัดระบบการทำงานให้มุ่งไปสู่ผลลัพธ์เดียวกัน Kania and Kramer (2011) ได้เสนอแนวคิดผลกระทบร่วม (Collective Impact) เพื่อแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของการดำเนินโครงการในลักษณะต่างคนต่างทำ โดยได้กำหนดองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการที่เครือข่ายต้องดำเนินการร่วมกัน ได้แก่

1. วาระร่วม (Common Agenda) คือการมีความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับปัญหา เป้าหมายหลัก และแนวทางการขับเคลื่อน โดยเป็นการปรับมุมมองจากภารกิจขององค์กรตนเองไปสู่เป้าหมายรวมของพื้นที่
2. ระบบการวัดผลร่วม (Shared Measurement Systems) คือการใช้ชุดข้อมูลและตัวชี้วัดกลางร่วมกัน เพื่อใช้ในการติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลลัพธ์
3. กิจกรรมที่เกื้อหนุนกัน (Mutually Reinforcing Activities) คือการจัดสรรบทบาทตามความเชี่ยวชาญของแต่ละภาคีให้สอดคล้องประสานและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เช่น หน่วยงานหนึ่งรับหน้าที่ค้นหา กลุ่มเป้าหมาย อีกหน่วยงานทำหน้าที่พัฒนาทักษะ และอีกหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ดูแลด้านสุขภาพ
4. การสื่อสารอย่างต่อเนื่อง (Continuous Communication) คือการสร้างช่องทางการสื่อสารอย่างสม่ำเสมอเพื่อลดความขัดแย้งและพัฒนาความเข้าใจที่มีร่วมกัน
5. องค์กรแกนกลางสนับสนุน (Backbone Support Organization) คือหน่วยงานหรือบุคลากรที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการ ประสานงาน สนับสนุนด้านข้อมูล และอำนวยความสะดวกให้แก่เครือข่ายโดยเฉพาะ

2.2.3 แนวคิดความเป็นแบบเดียวกันเชิงสถาบัน (Institutional Isomorphism)

การขับเคลื่อนเครือข่ายในภาคปฏิบัติมักต้องเผชิญกับแรงกดดันจากสภาพแวดล้อมเชิงสถาบัน DiMaggio and Powell (1983) อธิบายว่า องค์กรมีแนวโน้มที่จะปรับตัวให้มีรูปแบบการทำงานที่คล้ายคลึงกันเพื่อสร้างความชอบธรรมและการยอมรับ โดยผ่านแรงกดดัน 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) แรงกดดันเชิงบังคับ (Coercive Isomorphism) อันเกิดจากกฎหมาย ระเบียบ และระบบงบประมาณของส่วนกลาง (2) แรงกดดันเชิงเลียนแบบ (Mimetic Isomorphism) ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อมีความไม่แน่นอน และองค์กรเลือกที่จะเลียนแบบรูปแบบการทำงานขององค์กรอื่นที่ประสบความสำเร็จ และ (3) แรงกดดันเชิงบรรทัดฐาน (Normative Isomorphism) อันเกิดจากมาตรฐานทางวิชาชีพและวัฒนธรรมองค์กร แนวคิดนี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการช่วยอธิบายข้อจำกัดของหน่วยงานในระดับพื้นที่ ว่าเหตุใดบางครั้งจึงขาดความยืดหยุ่นในการทำงานข้ามภารกิจ

2.2.4 การสังเคราะห์แนวคิดสำหรับการวิเคราะห์เครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่

การศึกษานี้ได้สังเคราะห์และบูรณาการแนวคิดหลัก 3 ชุด ได้แก่ การกำกับดูแลแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) ผลกระทบร่วม (Collective Impact) และ ความเป็นแบบเดียวกันเชิงสถาบัน (Institutional Isomorphism) เข้าด้วยกัน เพื่อนำมาสร้างเป็นกรอบเครื่องมือวิเคราะห์ที่ครอบคลุมทั้งมิติด้านความสัมพันธ์ มิติด้านระบบการทำงาน และมิติด้านโครงสร้างสถาบัน โดยมีรายละเอียดของการสังเคราะห์ในแต่ละมิติ ดังนี้

1. มิติด้านการก่อตัวและความสัมพันธ์ (Collaborative Governance) ทำหน้าที่ตอบคำถามว่า “ภาคีที่มีบทบาท อำนาจ และผลประโยชน์แตกต่างกัน จะสามารถเข้ามาเริ่มต้นทำงานร่วมกันได้

อย่างไร” โดยประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดของ Ansell and Gash (2008) มาพิจารณาตั้งแต่เงื่อนไขตั้งต้น การออกแบบสถาบัน ภาวะผู้นำเชิงประสาน และกระบวนการสร้างความไว้วางใจ ซึ่งจะช่วยอธิบายว่าเหตุใดบางพื้นที่จึงสามารถถึงภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. มิติด้านการจัดระบบเพื่อผลลัพธ์ร่วม (Collective Impact) ทำหน้าที่ตอบคำถามว่า “เมื่อภาคีเข้ามาทำงานร่วมกันแล้ว จะทำอะไรให้กิจกรรมที่กระจัดกระจายถูกร้อยเรียงเข้าเป็นระบบเดียวกันเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายของประชาชน” โดยประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดของ Kania and Kramer (2011) มาตรวจสอบองค์ประกอบ 5 ประการ ได้แก่ วาระร่วม ระบบวัดผลร่วม กิจกรรมที่เกี่ยวพันกัน การสื่อสารอย่างต่อเนื่อง และองค์กรแกนกลางสนับสนุน
3. มิติด้านแรงกดดันและโครงสร้างสถาบัน (Institutional Isomorphism) ทำหน้าที่ตอบคำถามว่า “สภาพแวดล้อมทางกฎหมาย ระเบียบ งบประมาณ และอำนาจหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง ส่งผลกระทบอย่างไรต่อความยืดหยุ่นและการดำเนินงานของเครือข่ายในระดับพื้นที่” โดยประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดของ DiMaggio and Powell (1983) ในการวิเคราะห์แรงกดดันเชิงบังคับ เชิงเลียนแบบ และเชิงบรรทัดฐาน เพื่อทำความเข้าใจว่าเหตุใดเครือข่ายจึงมีข้อจำกัด หรือพื้นที่สามารถสร้างความยืดหยุ่นท่ามกลางกฎระเบียบของส่วนกลางได้อย่างไร

จากการสังเคราะห์แนวคิดทั้งสามประการข้างต้น นำมาสู่การกำหนดลำดับขั้นในการวิเคราะห์ข้อมูลกรณีศึกษาในบทที่ 4 เพื่อให้เห็นถึงเส้นทางความสัมพันธ์เชิงระบบ ดังนี้

1. เงื่อนไขและบริบทของพื้นที่ ตรวจสอบต้นทุนทางสังคม ความท้าทายเชิงโครงสร้าง และแรงกดดันตั้งต้นที่ผลักดันให้เกิดความจำเป็นในการรวมตัวกัน
2. การก่อตัวของความร่วมมือ วิเคราะห์บทบาทของผู้นำ ตัวกลาง และกระบวนการสร้างความไว้วางใจที่ทำให้ภาคีข้ามภาคส่วนยอมรับการทำงานร่วมกัน
3. การกำหนดวาระร่วมและจัดบทบาท พิจารณาว่าเครือข่ายสามารถเปลี่ยนผ่านจากการทำงานตามภารกิจหลักขององค์กร ไปสู่การกำหนดเป้าหมายร่วมและการแบ่งบทบาทที่เกี่ยวพันกันได้อย่างไร
4. กลไกการดำเนินงานระดับปฏิบัติการ ตรวจสอบการใช้ระบบข้อมูลร่วม การส่งต่อบริการ การระดมทรัพยากร และการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติงานด้านหน้า
5. การปรับตัวภายใต้โครงสร้างสถาบัน วิเคราะห์ว่าพื้นที่สามารถบริหารจัดการกับแรงกดดันจากระเบียบกฎหมายส่วนกลางได้อย่างไร เพื่อสร้างความต่อเนื่องและผลลัพธ์ร่วมต่อกลุ่มเป้าหมาย

2.3 ทูทางสังคมและทฤษฎีผู้ปฏิบัติงานระดับพื้นที่

ในกระบวนการพัฒนาศักยภาพคน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านช่วงวัย เงื่อนไขของชีวิต ครอบครัว ฐานะทางเศรษฐกิจ และประสบการณ์เดิม การกำกับดูแลแบบร่วมมือ และการขับเคลื่อนเครือข่ายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องอาศัยทุนทางสังคม (Social Capital) ที่ช่วยสร้างความไว้วางใจและความร่วมมือ ควบคู่ไปกับการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ที่บุคลากรต้องมีความสามารถในการแปลงนโยบาย

ทรัพยากร และกฎระเบียบ ให้กลายเป็นความช่วยเหลือที่เหมาะสมกับสถานการณ์เฉพาะหน้าของประชาชน ประเด็นนี้มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและการทำงานแบบแยกส่วน กล่าวคือ แม้ระบบภาพรวมจะมีนโยบาย หน่วยงาน และกลไกความร่วมมือที่ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นทางการแล้ว แต่การเชื่อมโยงระบบเหล่านี้ให้สามารถเข้าถึงประชาชนในระดับพื้นที่ จำเป็นต้องอาศัยความสัมพันธ์ ความไว้วางใจ และบุคลากรที่สามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างมีวิจารณญาณ การวิเคราะห์เครือข่ายการพัฒนาศักยภาพคนไทยจึงต้องพิจารณาทั้งในแง่โครงสร้างความสัมพันธ์ และการปฏิบัติงานของผู้คนภายในโครงสร้างนั้นควบคู่กันไป

2.3.1 แนวคิดทุนทางสังคม (Social Capital)

Putnam (2000) ได้อธิบายว่า ทุนทางสังคมประกอบไปด้วยเครือข่ายทางสังคม บรรทัดฐานของการตอบแทนซึ่งกันและกัน และความไว้วางใจ ซึ่งมีส่วนช่วยเพิ่มขีดความสามารถของบุคคลและกลุ่มในการดำเนินการร่วมกัน ในบริบทของการพัฒนาศักยภาพคน การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายจำนวนมากต้องอาศัยผู้คนและเครือข่ายที่อยู่ใกล้ชิดกับชีวิตประจำวันของเป้าหมาย เช่น ครอบครัว ผู้นำชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) พี่เลี้ยง ผู้ดูแล และปราชญ์ชุมชน ความสัมพันธ์นี้สามารถจำแนกออกเป็น ทุนทางสังคมแบบยึดโยง (Bonding Social Capital) ซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นภายในครอบครัวหรือชุมชนเดียวกัน และทุนทางสังคมแบบเชื่อมโยง (Bridging Social Capital) ซึ่งทำหน้าที่เชื่อมคนหรือกลุ่มที่มีพื้นฐานแตกต่างกันเข้าไว้ด้วยกัน เครือข่ายการพัฒนาศักยภาพคนที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีองค์ประกอบทั้งสองส่วนนี้ผสมผสานกัน นั่นคือต้องมีความไว้วางใจภายในชุมชน ควบคู่ไปกับความสามารถในการเชื่อมโยงกับทรัพยากรและหน่วยงานภายนอก เมื่อพิจารณาทุนทางสังคมในระดับปฏิบัติการ จะพบว่าความไว้วางใจถูกขับเคลื่อนผ่านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ทำหน้าที่เป็น "คนกลาง" ระหว่างประชาชนกับเครือข่ายการจัดบริการ เช่น ครูอาสา พี่เลี้ยง อสม. แกนนำชมรม หรือผู้นำชุมชน บุคคลเหล่านี้มีทุนทางความสัมพันธ์ที่ช่วยให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่มีความเปราะบางหรือกลุ่มที่เคยมีประสบการณ์เชิงลบกับระบบราชการแบบเดิม บทบาทของคนกลางจึงเปรียบเสมือนสะพานเชื่อมในการแปลงความต้องการที่แท้จริงและมีความซับซ้อนของประชาชน ให้เครือข่ายส่วนกลางสามารถเข้าใจได้ ในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่แปลงนโยบายและบริการของรัฐ ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและทำความเข้าใจได้ง่ายขึ้น การมีคนกลางที่ไว้วางใจได้จึงถือเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้กลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่ สามารถดึงกลุ่มเป้าหมายให้เข้ามาอยู่ในระบบการพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง

2.3.2 ทฤษฎีระบบราชการระดับปฏิบัติการ (Street-Level Bureaucracy)

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่จริง จำเป็นต้องผ่านกลไกของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่สัมผัสกับประชาชนโดยตรง ทฤษฎีระบบราชการระดับปฏิบัติการ (Street-Level Bureaucracy) ของ Michael Lipsky (1980) จึงให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานด่านหน้า (Frontline Workers) ในฐานะผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการตีความและการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ในการปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานด่านหน้า อาทิ ครู นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข และบุคลากรด้านบริการสาธารณะ มักต้องเผชิญกับข้อจำกัดรอบด้าน ทั้งข้อจำกัดด้านทรัพยากร เวลา ข้อมูล และกฎระเบียบที่ตายตัว ขณะเดียวกันก็ต้องรับมือกับ

ปริมาณผู้รับบริการที่มีความต้องการแตกต่างกัน ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว ผู้ปฏิบัติงานจึงอาจมีความจำเป็นต้องใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเลือกวิธีการนำกฎและนโยบายไปปรับใช้ในสถานการณ์จริง ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้มีสถานะเสมือนเป็น "ผู้กำหนดนโยบายในระดับปฏิบัติการ" (Lipsky, 1980) แนวคิดนี้ไม่ได้หมายความว่าผู้ปฏิบัติงานสามารถละเลยกฎระเบียบได้ตามอำเภอใจ แต่ในสถานการณ์ความเป็นจริง นโยบายจำนวนมากมักมีความคลุมเครือ หรือไม่สามารถกำหนดคำตอบสำเร็จรูปที่ตายตัวสำหรับทุกกรณีได้ ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องใช้วิจารณญาณในการจัดลำดับความสำคัญ ตีความข้อกำหนด และเลือกวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ Evans (2020) ที่ยืนยันว่า ลักษณะงานของผู้ปฏิบัติงานด้านหน้ามีทั้งความท้าทายจากข้อจำกัดและมีพื้นที่สำหรับการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งระดับและรูปแบบของการใช้ดุลยพินิจนั้น จะแตกต่างกันไปตามประเภทของบริการและลักษณะของนโยบาย

สำหรับงานด้านการพัฒนาศักยภาพคน ประเด็นดังกล่าวนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกัน ทั้งกลุ่มเด็กปฐมวัยและครอบครัว เยาวชน หรือผู้สูงอายุ ซึ่งล้วนมีเงื่อนไขและข้อจำกัดเฉพาะตัว การใช้แนวทางมาตรฐานแบบเดียวกัน (One-size-fits-all) กับทุกคนจึงไม่สามารถสร้างผลลัพธ์ที่เหมาะสมได้ ผู้ปฏิบัติงานด้านหน้าจึงต้องทำหน้าที่ปรับวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของแต่ละกรณี เช่น การออกแบบเส้นทางการพัฒนาให้แก่เยาวชนกลุ่ม NEETs หรือการจัดรูปแบบการดูแลผู้สูงอายุตามระดับความสามารถในการดำรงชีวิต ยิ่งไปกว่านั้น ผลการศึกษาของ May and Winter (2009) ยังชี้ให้เห็นว่า การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติล้วนได้รับอิทธิพลจากความเข้าใจในเป้าหมาย ความรู้ทางวิชาชีพ และทัศนคติส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติงาน การปฏิบัติในระดับพื้นที่จึงเปรียบเสมือนกระบวนการที่ผู้ปฏิบัติงานทำหน้าที่ตีความ และผลักดันให้เป้าหมายของนโยบายกลายเป็นรูปธรรมที่จับต้องได้

2.4 การพัฒนาระบบนิเวศการเรียนรู้ตลอดช่วงชีวิต

การพัฒนาศักยภาพของคนไทยจำเป็นต้องพิจารณาการเรียนรู้ในฐานะกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และสามารถเกิดขึ้นได้ในหลากหลายบริบท ทั้งในครอบครัว ชุมชน สถานที่ทำงาน พื้นที่สาธารณะ ศูนย์การเรียนรู้ และพื้นที่บนแพลตฟอร์มดิจิทัล (UNESCO Institute for Lifelong Learning [UIL], n.d.-b) การต่อยอดจากเครือข่ายความร่วมมือไปสู่การพัฒนาระบบนิเวศการเรียนรู้ จึงหมายถึงการทำให้ทรัพยากรบุคคล พื้นที่ และองค์ความรู้ที่กระจายตัวอยู่ในชุมชน สามารถทำหน้าที่เป็นระบบสนับสนุนการเรียนรู้ของประชากรในแต่ละช่วงชีวิตได้อย่างยั่งยืน

2.4.1 แนวคิดเส้นทางชีวิต (Life Course Theory)

แนวคิดเส้นทางชีวิต (Life Course Theory) ของ Elder (1998) มีมุมมองต่อชีวิตมนุษย์ว่าเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง ซึ่งแต่ละช่วงเวลาล้วนมีความสัมพันธ์กับประสบการณ์ โอกาส ข้อจำกัด และเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ Elder (1998) เสนอว่า การพัฒนามนุษย์ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับบริบททางประวัติศาสตร์ สังคม เส้นทางชีวิต และจุดเปลี่ยนสำคัญของชีวิต แนวคิดนี้มีนัยสำคัญต่อการออกแบบนโยบาย เพราะบุคคลไม่ได้เริ่มต้นแต่ละช่วงวัยจากจุดเดียวกัน ประสบการณ์ในวัยเด็กย่อมส่งผล

ต่อโอกาสในวัยรุ่น การหลุดออกจากระบบการศึกษาในวัยรุ่นส่งผลกระทบต่อโอกาสทางเศรษฐกิจในวัยผู้ใหญ่ และประสบการณ์ตลอดช่วงชีวิตย่อมเป็นตัวกำหนดศักยภาพในวัยผู้สูงอายุ ดังนั้น การออกแบบเครือข่าย การพัฒนาศักยภาพคนจึงต้องตั้งต้นจากความเข้าใจว่าบุคคลนั้น ๆ อยู่ ณ จุดใดของเส้นทางชีวิต มีต้นทุนเดิม และข้อจำกัดอย่างไร เพื่อเชื่อมโยงการสนับสนุนให้สอดคล้องกับจุดเปลี่ยนสำคัญ เช่น การเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กปฐมวัย การนำพาเยาวชนนอกระบบกลับสู่เส้นทางการพัฒนา หรือการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุ คงศักยภาพและสามารถพึ่งพาตนเองได้

2.4.2 แนวคิดการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Experiential Learning)

แนวคิดการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Experiential Learning) ของ Kolb (1984) อธิบาย กระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองในบริบทชีวิตจริง โดย Kolb อธิบายว่า การเรียนรู้เป็นกระบวนการ ที่เกิดขึ้นจากการแปลงประสบการณ์ ผ่านการเชื่อมโยงประสบการณ์ตรง การสะท้อนคิด การสร้างความเข้าใจ เชิงแนวคิด และการทดลองนำไปใช้ในสถานการณ์จริงอย่างต่อเนื่อง การเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพในระดับพื้นที่ มักเกิดจากการลงมือปฏิบัติ เช่น การฝึกอาชีพ การทำกิจกรรมในชุมชน การดูแลสุขภาพ หรือการถ่ายทอด ภูมิปัญญา การออกแบบประสบการณ์ที่สอดคล้องกับสภาพชีวิต และการประยุกต์ใช้ชีวิตประจำวันให้เป็นพื้นที่ เรียนรู้ จะช่วยลดแรงต้านและเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถพัฒนาทักษะที่จำเป็นได้อย่างยืดหยุ่น

2.4.3 แนวคิดการเรียนรู้ข้ามรุ่น (Transgenerational Learning)

การพัฒนาระบบนิเวศการเรียนรู้ต้องก้าวข้ามกรอบความสัมพันธ์ที่แบ่งแยกผู้เรียนกับผู้สอนออกจาก กันอย่างเด็ดขาด โดยมุ่งส่งเสริมแนวคิดการเรียนรู้ข้ามรุ่น (Intergenerational Learning) ที่เปิดพื้นที่ให้ คนต่างวัยได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และมุมมองซึ่งกันและกัน (UIL, n.d.-a) ผู้สูงอายุ สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ถ่ายทอดภูมิปัญญาและประสบการณ์ ในขณะที่เด็กและเยาวชนสามารถนำความรู้ และทักษะสมัยใหม่มาแลกเปลี่ยน กระบวนการนี้ทำหน้าที่เปลี่ยนทุนทางสังคมให้กลายเป็นทุนเพื่อการเรียนรู้ โดยเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถสับเปลี่ยนบทบาท ระหว่างการเป็นผู้เรียน ผู้ถ่ายทอด และผู้ร่วมสร้าง องค์ความรู้ ได้อย่างเหมาะสมตามสถานการณ์

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและช่องว่างของการศึกษา

Krueathep et al. (2010) ได้ทำการศึกษาการก่อตัวของเครือข่ายในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น ของประเทศไทยจากข้อมูล 411 โครงการ และพบว่า ลักษณะของโครงการรวมถึงขีดความสามารถด้าน การบริหารจัดการ ล้วนมีความสำคัญต่อการก่อตัวของเครือข่าย ในขณะที่บริบททางการเมืองในพื้นที่มีผลต่อ การก่อตัวของเครือข่ายในทางอ้อม ข้อค้นพบดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การเกิดขึ้นของเครือข่ายมีความสัมพันธ์ โดยตรงกับลักษณะของภารกิจและความสามารถในการบริหารจัดการความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร

พฤกษ์พงศ์ วิสุทธิ์ดวงดุขดี และ พลอย สืบวิเศษ (2565) ได้ศึกษาธรรมาภิบาลเครือข่ายเพื่อ การพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการที่ก้าวข้ามจากการจัด การศึกษาเฉพาะของท้องถิ่น ไปสู่เครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาระดับจังหวัด ที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายแบบ

หลายศูนย์กลางและมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมจากหลายฝ่าย การศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารจัดการเครือข่าย การสร้างความไว้วางใจ และการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน

Cooper et al. (2016) ได้ทำการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานด้านสุขภาพจิตเด็กและเยาวชน ซึ่งพบว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความหลากหลาย โดยปัจจัยเอื้อที่สำคัญมีความเกี่ยวข้องกับการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การจัดฝึกอบรมร่วมกัน ความเข้าใจและการให้คุณค่าซึ่งกันและกันระหว่างวิชาชีพ การสนับสนุนอย่างจริงจังจากผู้บริหาร การมีระเบียบปฏิบัติและข้อตกลงร่วมกัน และการมีผู้นำที่เชื่อมประสาน ในขณะที่ข้อจำกัดด้านทรัพยากร ระบบสารสนเทศที่ไม่สามารถเชื่อมโยงกันได้ ความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์กร ตลอดจนการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการดำเนินงาน

การศึกษานี้มุ่งเติมเต็มความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดวางหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาควิชาการ และชุมชน ภายใต้กลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน การเปรียบเทียบทั้งสี่กรณีด้วยกรอบเดียวกันช่วยแยกหน้าที่ที่จำเป็นร่วมกันออกจากรูปแบบองค์กรเฉพาะพื้นที่และเชื่อมโยงข้อค้นพบไปสู่ทางเลือกเชิงนโยบายพร้อมเงื่อนไขการประยุกต์ใช้

ตารางที่ 1 การบูรณาการกรอบแนวคิดกับมิติการวิเคราะห์เชิงระบบ 4 มิติ

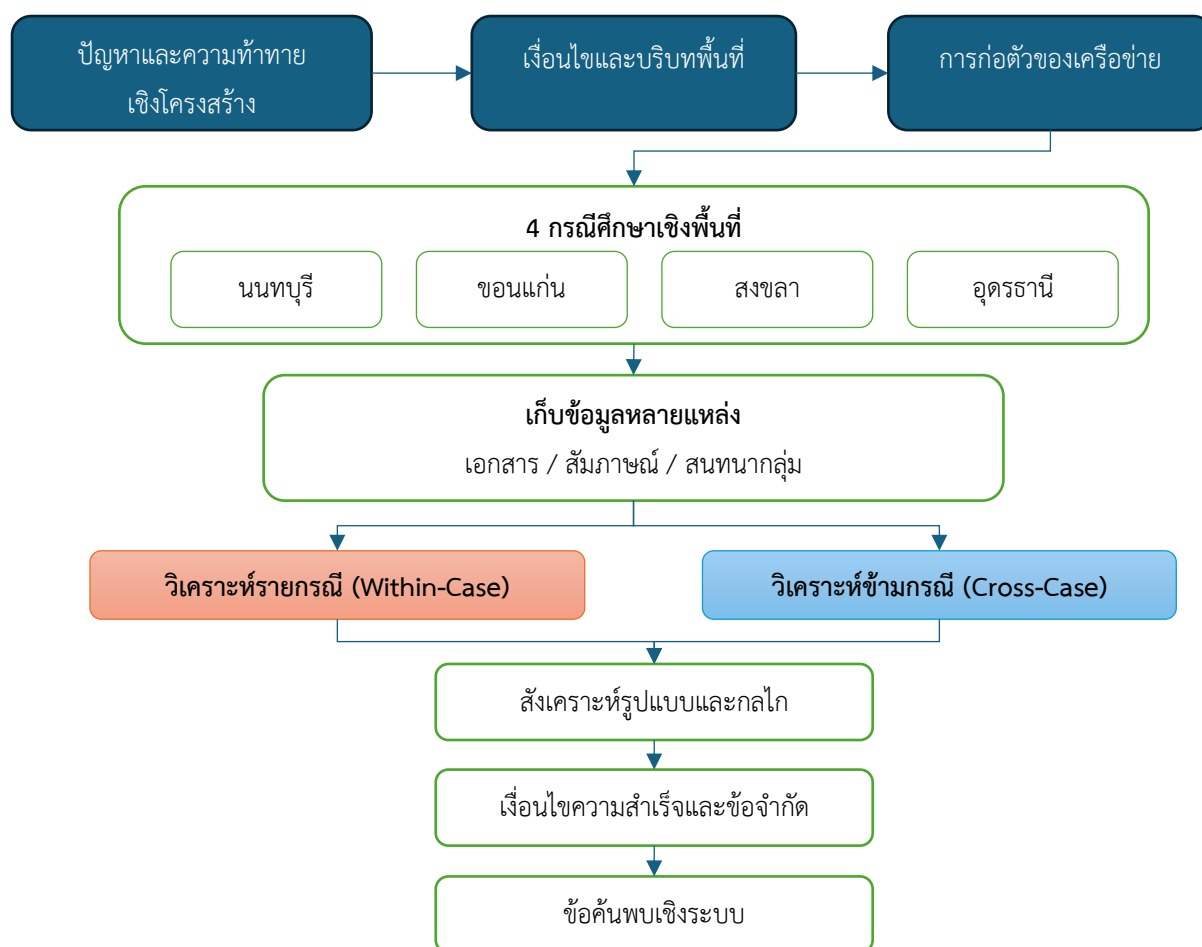
มิติการวิเคราะห์	กรอบแนวคิด	ขอบเขตการวิเคราะห์
1. บริบทและเงื่อนไขตั้งต้น	บริบทเชิงนโยบาย เส้นทางชีวิต และแรงกดดันเชิงสถาบัน	ปัญหา ทรัพยากร และเงื่อนไขใดสัมพันธกับการก่อตัวของเครือข่าย
2. โครงสร้างและภาคี	การกำกับดูแลแบบร่วมมือ และทุนทางสังคม	บุคคลหรือหน่วยงานใดเป็นผู้กำหนดทิศทางประสานงาน สนับสนุนองค์ความรู้ และลงมือปฏิบัติงาน
3. กลไกปฏิบัติการ	Collective Impact และบทบาทผู้ปฏิบัติงาน	เครือข่ายมีกระบวนการสร้างเป้าหมาย เชื่อมโยงข้อมูล ส่งต่อ และติดตามผลอย่างไร ตลอดจนมีองค์ประกอบใดที่ยังคงขาดหายไป
4. รูปแบบการพัฒนาและการเรียนรู้	แนวคิดเส้นทางชีวิต การเรียนรู้จากประสบการณ์ และระบบนิเวศการเรียนรู้	มีทางเลือกและผลลัพธ์ที่ได้รับการรายงานไว้อย่างไร โดยทำการจำแนกกิจกรรม ผลลัพธ์ในระดับบุคคลและความคาดหวังออกจากกันอย่างชัดเจน

บทที่ 3

การดำเนินการศึกษา

การศึกษากลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อการพัฒนาศักยภาพคนไทย มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อทำความเข้าใจกระบวนการทำงานของภาคส่วนต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ ภายใต้บริบทของกลุ่มเป้าหมายที่มีลักษณะแตกต่างกัน การศึกษาครั้งนี้ออกแบบการวิจัยเป็น การศึกษากรณีศึกษาแบบพหุกรณี (Multiple Case Study) ตามแนวทางของ Yin (2018) โดยครอบคลุมพื้นที่ 4 กรณีศึกษา ได้แก่ เทศบาลนครนนทบุรี เครือข่ายเด็กปฐมวัยจังหวัดขอนแก่น องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดง และองค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ การเลือกใช้กรณีศึกษาที่มีบริบทแตกต่างกันนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อมุ่งอธิบายถึงกลไกการประสานงานที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ โดยมีได้มุ่งหวังให้กรณีศึกษาเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนทางสถิติของพื้นที่ระดับจังหวัด หรือเป็นตัวแทนของประชากรในทุกช่วงวัยแต่อย่างใด

ทั้งนี้ การศึกษาได้กำหนดให้ "กลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่" เป็นหน่วยการวิเคราะห์หลัก (Unit of Analysis) โดยในการวิเคราะห์ข้อมูล จะใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงระบบที่ครอบคลุม 4 มิติ ได้แก่ (1) บริบทและเงื่อนไขตั้งต้น (2) โครงสร้างองค์ประกอบและภาคีเครือข่าย (3) กลไกการดำเนินงานระดับปฏิบัติการ และ (4) รูปแบบการพัฒนาและการเรียนรู้ เพื่อนำไปสู่กระบวนการสังเคราะห์กลไกและเงื่อนไขที่มีความสำคัญสำหรับใช้เป็นฐานข้อมูลหลักสำหรับการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในลำดับต่อไป



ภาพที่ 2 การออกแบบการศึกษากกรณีศึกษาแบบพหุกรณีเพื่อวิเคราะห์กลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่

3.1 บริบทและการคัดเลือกกรณีศึกษาเชิงพื้นที่

การคัดเลือกกรณีศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยพิจารณาจากพื้นที่ที่มีประสบการณ์เชิงประจักษ์ในการขับเคลื่อนงานพัฒนาศักยภาพคน ผ่านการทำงานร่วมกันของหลายภาคส่วน และต้องเป็นพื้นที่ที่มีข้อมูลเพียงพอสำหรับการศึกษาระบวนการ ความสัมพันธ์ ตลอดจนกลไกของเครือข่าย หลักการสำคัญคือ การคัดเลือกกรณีศึกษาที่มีคุณค่าต่อการเรียนรู้ และสามารถอธิบายกลไกในเชิงนโยบายได้อย่างชัดเจน โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษา 4 ประการ ดังนี้

1. มีการดำเนินงานเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม พื้นที่ต้องมีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเด็กปฐมวัยและผู้ปกครอง เยาวชนกลุ่ม NEETs หรือผู้สูงอายุอย่างชัดเจนและจับต้องได้
2. มีลักษณะการทำงานแบบเครือข่ายหรือความร่วมมือข้ามภาคส่วน การดำเนินงานในพื้นที่ต้องมีใช้ภารกิจที่ผูกขาดโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง แต่ต้องมีการเชื่อมโยงหน่วยงานหรือภาคีเครือข่ายหลายฝ่ายเข้ามาร่วมดำเนินการ
3. มีประสบการณ์หรือบทเรียนที่สามารถนำมาศึกษาได้ พื้นที่ต้องมีรูปแบบการดำเนินงานที่มีความต่อเนื่อง มีนวัตกรรม บทเรียนที่น่าสนใจ หรือมีลักษณะเฉพาะที่สามารถสะท้อนประเด็นเชิงนโยบายได้

4. สามารถเข้าถึงข้อมูลและผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเอกสาร ผู้ปฏิบัติงาน ภาควิชาเครือข่าย และผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้อย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถตรวจสอบและเชื่อมโยงข้อมูลจากหลากหลายแหล่งที่มาได้

นอกจากนี้ การคัดเลือกยังได้คำนึงถึงความหลากหลายของกรณีศึกษา ทั้งในด้านลักษณะทางภูมิสังคมของพื้นที่ กลุ่มเป้าหมาย รูปแบบของภาควิชาเครือข่าย และประเภทของหน่วยงานที่กำลังก้าวขึ้นมาเป็นบทบาทนำ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์องค์ประกอบร่วมและกลไกเฉพาะ ที่ก่อตัวขึ้นจากเงื่อนไขของแต่ละพื้นที่ได้อย่างรอบด้าน

ตารางที่ 2 กรณีศึกษาและเหตุผลการคัดเลือก

กรณีศึกษา	กลุ่มเป้าหมาย/ ประเด็นหลัก	ลักษณะเชิงบริบทของกรณี	เหตุผลการคัดเลือก
เทศบาลนคร นนทบุรี	ผู้สูงอายุ	บริบทความเป็นเมือง และการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างประชากร มีหน่วยงานและบริการ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุใน หลายระดับ	เพื่อศึกษาการเชื่อมโยงภาคี ในบริบทสังคมเมือง การประสาน บริการ และการใช้ทรัพยากร ขององค์กรและเครือข่ายในพื้นที่
เครือข่ายเด็ก ปฐมวัยจังหวัด ขอนแก่น	เด็กปฐมวัย และผู้ปกครอง	มีเครือข่ายหลายระดับที่ เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ ท้องถิ่น สถานศึกษา มหาวิทยาลัย ครอบครัว และชุมชน	เพื่อศึกษาการทำงานแบบหลาย ศูนย์กลาง (Multi-Centric Network) และการเชื่อมโยง นโยบายระดับบนเข้ากับการพัฒนา เด็กและครอบครัวในพื้นที่
อบต.บ่อแดง จังหวัดสงขลา	เยาวชนกลุ่ม NEETs/เยาวชน นอกระบบ	การทำงานระดับท้องถิ่นที่ให้ ความสำคัญกับบริบทชีวิต และการมีส่วนร่วมของชุมชน อย่างเข้มแข็ง	เพื่อศึกษากลไกการเข้าถึง ตัวเยาวชน ความยืดหยุ่น ในการทำงาน และกระบวนการ ฟื้นคืนเส้นทางการเรียนรู้ และการพัฒนาศักยภาพ
อบต.นาพู่ จังหวัด อุดรธานี	เยาวชนกลุ่ม NEETs/เยาวชน นอกระบบ	การใช้ทุนชุมชน ทุนทาง วิชาการ และบทบาทของ ภาควิชาระดับท้องถิ่นในการ พัฒนาศักยภาพของเยาวชน	เพื่อศึกษาการเชื่อมโยงทรัพยากร ในพื้นที่ การออกแบบเส้นทางการ พัฒนาที่เหมาะสมกับบุคคล และ การทำงานร่วมกันระหว่างภาคี

3.2 กลุ่มผู้ให้ข้อมูล

การกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลอาศัยหลักการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ตามบทบาทและความเกี่ยวข้องกับกลไกของเครือข่าย โดยพิจารณาจากบุคคลที่มีประสบการณ์ตรง หรือมีบทบาทสำคัญต่อการก่อตัว การประสานงาน การดำเนินงาน หรือการได้รับผลกระทบจากเครือข่าย ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลถูกจำแนกออกเป็น 5 กลุ่มหลัก ได้แก่

- 1) ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหาร ทำหน้าที่ให้ข้อมูลด้านเป้าหมาย ทรัพยากร และข้อจำกัดเชิงสถาบันที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานในภาพรวม
- 2) ผู้ประสานงานหรือแกนกลางเครือข่าย กลุ่มผู้มีบทบาทในการเชื่อมโยงภาคีเครือข่าย และบริหารจัดการกระบวนการทำงานร่วมกัน
- 3) ผู้ปฏิบัติงานด้านหน้า อาทิ ครู เจ้าหน้าที่สาธารณสุข และนักพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลสำคัญที่ใช้ดุลยพินิจในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่
- 4) ภาคีและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ อาทิ สถาบันอุดมศึกษา และภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มที่สะท้อนให้เห็นถึงการแลกเปลี่ยนทุนทางสังคม
- 5) กลุ่มเป้าหมายและผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ทำหน้าที่สะท้อนประสบการณ์ในฐานะผู้ที่อยู่ปลายทางของระบบ เพื่อช่วยตรวจสอบว่ากลไกดังกล่าวสามารถตอบสนองต่อวิถีชีวิตจริงได้มากน้อยเพียงใด

3.3 เครื่องมือและการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้ได้ประมวลข้อมูลเชิงคุณภาพผ่านหลากหลายวิธีการ ได้แก่ การศึกษาเอกสาร การใช้บันทึกการอภิปรายและการสนทนากลุ่ม ตลอดจนบันทึกการสัมภาษณ์ในพื้นที่จริง การประยุกต์ใช้วิธีการที่หลากหลายนี้ มีส่วนช่วยให้สามารถทำความเข้าใจมุมมองที่สะท้อนจากบทบาทที่แตกต่างกันได้อย่างรอบด้าน

ตารางที่ 3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและประเด็นที่มุ่งศึกษา

วิธีการ	แหล่งข้อมูลหลัก	ประเด็นที่มุ่งศึกษา
การศึกษาเอกสาร	นโยบาย แผน รายงาน โครงการ ฐานข้อมูล และเอกสารการประชุม	บริบท ที่มา โครงสร้าง พัฒนาการ และผลการดำเนินงาน
สัมภาษณ์	ผู้บริหาร ผู้ประสาน ผู้ปฏิบัติงาน ภาคี เครือข่าย และกลุ่มเป้าหมาย	กระบวนการ ความสัมพันธ์ การตัดสินใจ ดุลยพินิจ และเงื่อนไขความสำเร็จ
สนทนากลุ่ม	ภาคีเครือข่าย ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ที่เกี่ยวข้อง	ความคิดเห็นที่สอดคล้องหรือแตกต่าง อุปสรรค จุดแข็ง และบทเรียนที่ได้รับ

3.4 วิธีการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้กระบวนการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ควบคู่ไปกับการวิเคราะห์เชิงประเด็น (Thematic Analysis) ตามแนวทางของ Braun and Clarke (2006) เพื่อค้นหาแบบแผนเชิงระบบ โดยแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การวิเคราะห์ภายในกรณี การวิเคราะห์ข้ามกรณี และการสังเคราะห์เชิงกลไก ซึ่งเป็นการนำผลการวิเคราะห์ทั้ง 4 มิติ (บริบทและเงื่อนไขตั้งต้น โครงสร้างองค์ประกอบและภาคีเครือข่าย กลไกการดำเนินงานระดับปฏิบัติการ และรูปแบบการพัฒนาและการเรียนรู้) มาประมวลผลร่วมกัน เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างบริบท กลไก และผลลัพธ์ การสังเคราะห์ในขั้นตอนนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างคำอธิบายเชิงนโยบาย ว่าเหตุใดกลไกบางประการจึงสามารถทำงานได้จริงภายใต้ข้อจำกัดเชิงสถาบัน โดยมีรายละเอียดแต่ละขั้นตอน ดังนี้

3.4.1 การวิเคราะห์ภายในกรณี (Within-Case Analysis)

การวิเคราะห์ภายในกรณีมุ่งสร้างความเข้าใจที่สมบูรณ์และรอบด้านเกี่ยวกับพลวัตของเครือข่ายในแต่ละพื้นที่ โดยพิจารณาพื้นที่ศึกษาทั้ง 4 แห่งเป็นกรณีศึกษาเดี่ยว การวิเคราะห์ในขั้นตอนนี้เป็นการทำความเข้าใจกระบวนการที่ต่อเนื่อง ภายใต้กรอบคำถามสำคัญ ได้แก่ พื้นที่มีเงื่อนไขและปัญหาตั้งต้นอย่างไร ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมและจัดวางความสัมพันธ์กันอย่างไร กลไกการดำเนินงานระดับปฏิบัติการทำงานเชื่อมโยงกันในลักษณะใด และเกิดรูปแบบการพัฒนาและการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมายอย่างไร ผลลัพธ์ที่ได้จากการวิเคราะห์ภายในกรณี จะทำให้ผู้วิจัยเห็นภาพตัวแทนที่สะท้อนลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่อย่างเป็นระบบ ก่อนที่จะนำไปสู่กระบวนการเปรียบเทียบในลำดับถัดไป

3.4.2 การวิเคราะห์ข้ามกรณี (Cross-Case Analysis)

เมื่อการวิเคราะห์รายกรณีเสร็จสิ้น ข้อมูลจากทั้ง 4 พื้นที่จะถูกนำมาเปรียบเทียบร่วมกันผ่านตารางวิเคราะห์ข้ามกรณีตามกรอบ 4 มิติเชิงระบบ เพื่อค้นหารูปแบบที่ปรากฏร่วมกัน (Common Patterns) รวมถึงความแตกต่างที่เกิดจากเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละบริบท การวิเคราะห์ข้ามกรณีเป็นการนำความหลากหลายของบริบทมาใช้เป็นเครื่องมือทางระเบียบวิธี เพื่ออธิบายว่า กลไกใดที่สามารถทำงานได้จริงภายใต้เงื่อนไขใด และเพราะเหตุใดจึงก่อให้เกิดผลลัพธ์เช่นนั้น การวิเคราะห์ในขั้นตอนนี้ช่วยให้ผู้วิจัยสามารถจำแนกองค์ประกอบที่เป็นแกนร่วมของการขับเคลื่อนเครือข่าย ออกจากเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละพื้นที่ได้อย่างชัดเจน

3.4.3 การสังเคราะห์รูปแบบ กลไก และเงื่อนไข (Mechanism Synthesis)

การสังเคราะห์เชิงกลไกเป็นการนำผลการวิเคราะห์ภายในกรณีและการวิเคราะห์ข้ามกรณี มาอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างบริบท บทบาทของภาคีเครือข่าย กระบวนการทำงาน และผลลัพธ์ที่ได้รับการรายงานจากผู้ให้ข้อมูล เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคำอธิบายและจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย

3.5 การตรวจสอบคุณภาพและความน่าเชื่อถือของงานศึกษา

การศึกษานี้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของข้อมูล ตลอดจนความโปร่งใสของกระบวนการตีความ เพื่อให้ผลการศึกษามีความหนักแน่นและสามารถนำไปใช้เป็นฐานอ้างอิงเชิงนโยบายได้อย่างสมบูรณ์ โดยยึดมั่นตามกรอบแนวคิดความน่าเชื่อถือ (Trustworthiness) ของ Lincoln and Guba (1985) ผ่านกระบวนการดำเนินงานดังต่อไปนี้: การตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) ที่ใช้ข้อมูลจากหลากหลายแหล่งและหลายวิธีเพื่อสอบทานความถูกต้อง การตรวจสอบโดยผู้ให้ข้อมูล (Member Checking) เพื่อยืนยันความหมายที่ผู้วิจัยได้ตีความ การจัดทำร่องรอยการวิเคราะห์ (Audit Trail) อย่างเป็นระบบเพื่อแสดงถึงความโปร่งใส และการเชื่อมโยงหลักฐานเข้ากับข้อสรุปอย่างระมัดระวัง โดยทำการแยกข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ออกจากการตีความอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันอคติและหลีกเลี่ยงการสร้างข้อสรุปที่เกินขอบเขตของข้อมูลที่ปรากฏ

3.6 จริยธรรมการศึกษา

การนำเสนอข้อมูลในการศึกษานี้ได้ให้ความสำคัญต่อการเคารพศักดิ์ศรี ความเป็นส่วนตัว และการป้องกันความเสี่ยงต่อการตีตรา (Stigmatization) กลุ่มเป้าหมาย โดยยึดถือหลักปฏิบัติในการจัดทำรายงาน ดังต่อไปนี้

1) การให้ข้อมูลและความยินยอมโดยสมัครใจ (Informed Consent) ผู้ให้ข้อมูลหรือผู้ปกครองตามกฎหมายจะได้รับคำอธิบายอย่างชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ วิธีการเก็บข้อมูล การนำไปใช้ประโยชน์ และสิทธิในการปฏิเสธหรือยุติการให้ข้อมูลได้ตลอดเวลาโดยไม่มีผลกระทบใด ๆ ตามมา การเข้าร่วมในทุกขั้นตอนจะต้องดำเนินไปบนพื้นฐานของความสมัครใจ ปราศจากการบังคับ หรือการใช้อำนาจชี้นำ

2) การคำนึงถึงความเสี่ยงของกลุ่มเป้าหมาย (Vulnerability Considerations) ผู้ศึกษาได้ออกแบบประเด็นคำถามและสร้างบรรยากาศของการสนทนาให้มีความเหมาะสมและผ่อนคลาย หลีกเลี่ยงประเด็นหรือกระบวนการที่อาจกระตุ้นให้เกิดความรู้สึกไม่ปลอดภัย หรือนำไปสู่การตีตราทางสังคมต่อผู้ให้ข้อมูล

3) การใช้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์เชิงวิชาการและนโยบาย (Purposive Use of Data) ข้อมูลทั้งหมดที่รวบรวมได้ จะถูกนำไปใช้เพื่อการวิเคราะห์รูปแบบ กระบวนการ และกลไกของเครือข่าย ตามขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการศึกษาเท่านั้น

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษากลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อพัฒนาศักยภาพคนไทย มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการทำความเข้าใจว่า ภาคส่วนต่าง ๆ ในระดับพื้นที่สามารถเชื่อมโยงบทบาท ทรัพยากร องค์ความรู้ และการดำเนินงานเข้าด้วยกันได้อย่างไร เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวพันในหลายมิติ การนำเสนอผลการศึกษาในบทนี้ จึงเป็นการประมวลผลจากข้อมูลของ 4 พื้นที่กรณีศึกษา ได้แก่ เทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี (กลุ่มเป้าหมายผู้สูงอายุ) จังหวัดขอนแก่น (กลุ่มเป้าหมายเด็กปฐมวัยและผู้ปกครอง) องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดง จังหวัดสงขลา และองค์การบริหารส่วนตำบลนาพุ จังหวัดอุดรธานี (กลุ่มเป้าหมายเยาวชนกลุ่ม NEETs) ภายใต้กรอบการวิเคราะห์ 4 มิติ ซึ่งประกอบด้วย (1) บริบทและเงื่อนไขตั้งต้น (2) โครงสร้างองค์ประกอบและภาคีเครือข่าย (3) กลไกการดำเนินงานระดับปฏิบัติการ และ (4) รูปแบบการพัฒนาและการเรียนรู้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการออกแบบการศึกษากรณีศึกษาแบบพหุกรณี ตลอดจนการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งภายในกรณีและข้ามกรณี

4.1 บริบทและเงื่อนไขตั้งต้น

การก่อตัวของเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่ในกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่ง มีจุดเริ่มต้นมาจากแรงผลักดันเชิงโครงสร้าง อันเกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างปัญหาของประชาชนที่มีความซับซ้อน กับขีดจำกัดของระบบการบริหารราชการ เนื่องจากปัญหาของกลุ่มเป้าหมายมีความเกี่ยวโยงข้ามภารกิจในหลายมิติ ทั้งด้านการศึกษา สุขภาพ เศรษฐกิจ ครอบครัว และสวัสดิการสังคม การดำเนินงานตามกรอบอำนาจหน้าที่และตัวชี้วัดเฉพาะของแต่ละหน่วยงานแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงไม่สามารถรองรับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างเพียงพอ เครือข่ายความร่วมมือในระดับพื้นที่จึงเริ่มก่อตัวขึ้น เมื่อหน่วยงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านหน้า ได้ตระหนักถึงปัญหาร่วมกัน และเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องระดมทรัพยากร องค์ความรู้ และสายสัมพันธ์ เข้ามาบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเป็นองค์รวม

4.1.1 แรงผลักดันนโยบายและแรงกดดันของปัญหาหน่วยงาน

การขับเคลื่อนเครือข่ายในระดับพื้นที่ที่เกิดจากแรงผลักดันใน 2 ระดับ ได้แก่ (1) แรงผลักดันนโยบายจากส่วนกลาง ผ่านการส่งผ่านนโยบายสำคัญลงสู่พื้นที่ อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 แผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเฉพาะทาง นโยบายการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต นโยบาย Thailand Zero Dropout หรือระบบฐานข้อมูลกลาง ซึ่งกลไกเหล่านี้ทำหน้าที่สร้างความชอบธรรมและเปิดกรอบกติกาให้หน่วยงานในพื้นที่สามารถก้าวเข้ามาทำงานร่วมกันได้ และ (2) แรงกดดันจากปัญหาหน่วยงาน ซึ่งสะท้อนผ่านเงื่อนไขชีวิตจริงของกลุ่มเป้าหมาย ที่ระบบการจัดบริการแบบมาตรฐานเดียวกัน (One-size-fits-all) ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด เมื่อพิจารณาเจาะลึกลงในบริบทของแต่ละกรณีศึกษา จะพบความแตกต่างของแรงกดดันและเงื่อนไขตั้งต้นที่สะท้อนผ่านกลุ่มเป้าหมาย ดังนี้

- **กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น** สะท้อนให้เห็นถึงแรงผลักดันเชิงนโยบายที่ต้องเผชิญกับความท้าทายจากความกระจัดกระจายของการบริหารจัดการเด็กปฐมวัย ซึ่งแยกสังกัดอยู่ภายใต้หลายกระทรวงหลัก ทั้งด้านการศึกษา สุขภาพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ระบบข้อมูลและการดูแลเด็กตั้งแต่แรกเกิด ไปจนถึงช่วงรอยต่อในการเข้าสู่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และสถานศึกษาขาดความต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จังหวัดขอนแก่นจึงได้นำกลไกการบูรณาการมาประยุกต์ใช้ ผ่านการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด โดยมีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดขอนแก่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการและมีบทบาทสำคัญในการประสานทิศทางร่วม เพื่อเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนขับเคลื่อนภาคีเครือข่าย 17 หน่วยงานในพื้นที่ จนสามารถยกระดับการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้เป็น “วาระจังหวัด” อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันพื้นที่จะมีข้อมูลเด็กอายุ 2 ปีขึ้นไปแล้ว แต่การเชื่อมโยงข้อมูลกลุ่มเด็กช่วงอายุ 0-2 ปียังคงไม่สมบูรณ์ ช่องว่างข้อมูลนี้จึงเป็นทั้งตัวอย่างของความพยายามในการประสานงาน และสะท้อนให้เห็นถึงรอยต่อสำคัญที่ยังต้องพัฒนาต่อยอด เพื่อสร้างความต่อเนื่องในการดูแลเด็กเล็กกับระบบสถานพัฒนาเด็กอย่างเป็นรูปธรรม
- **กรณีศึกษา อบต.บ่อแดง จังหวัดสงขลา** มีจุดเริ่มต้นผ่านการแปลงนโยบายลงสู่การปฏิบัติ โดยมีนโยบายสำคัญอย่าง Thailand Zero Dropout ทำหน้าที่เป็นฐานข้อมูลตั้งต้นจากส่วนกลางเพื่อใช้สำรวจและค้นหาเด็กและเยาวชนนอกระบบในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดงและผู้ปฏิบัติงานด้านหน้าได้ลงพื้นที่จริงผ่านกลไกส่วนท้องถิ่น กลับพบว่าปัญหานี้มีความซับซ้อนเกินกว่าข้อมูลที่ปรากฏในฐานข้อมูล เยาวชนไม่ได้หลุดออกจากระบบเพียงเพราะขาดความต้องการที่จะเรียนรู้ แต่ต้องเผชิญกับปัญหาความยากจน ภาระครอบครัว และความเปราะบางทางสังคม ด้วยเหตุนี้ ผู้ปฏิบัติงานด้านหน้าและผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องต่อยอดการทำงานร่วมกับเครือข่ายการศึกษาทางเลือก จนสามารถพัฒนารูปแบบการทำงานที่มีความยืดหยุ่นเพื่อโอบอุ้มเยาวชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง
- **กรณีศึกษา อบต. นาพู่ จังหวัดอุดรธานี** ได้รับการหนุนเสริมจากความร่วมมือระดับนโยบายระหว่างสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีในพื้นที่ โดยมีการดึงมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานีเข้ามาเป็นภาคีแกนกลางทางวิชาการ (Backbone Support) การขับเคลื่อนงานในพื้นที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้าใจในตัวกลุ่มเป้าหมาย การจัดตั้งทีมงาน และการออกแบบทางเลือกสำหรับเยาวชนเป็นรายบุคคล เมื่อนโยบายถูกส่งผ่านลงมา ผู้บริหารและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาพู่ได้เข้ารับและนำไปปฏิบัติ ผ่านการสร้าง ความเข้าใจร่วมกับผู้นำชุมชน โรงเรียน และหน่วยบริการสุขภาพ จนนำไปสู่การจัดตั้งคณะทำงานร่วม เพื่อจำแนกและออกแบบเส้นทางชีวิตให้แก่เยาวชน

- **กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี** สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดพื้นที่กิจกรรมและการเรียนรู้ผ่าน “ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ” ซึ่งเป็นแรงผลักดันจากนโยบายการเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมสูงวัย (Active Aging) และวิสัยทัศน์เชิงบริหารของนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ในการเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์จากการสงเคราะห์ไปสู่การสร้างพื้นที่บริการ ในขณะเดียวกัน ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการที่ต่างกันอย่างเด่นชัดระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุติดสังคม กลุ่มติดบ้าน และกลุ่มติดเตียง ข้อมูลความหลากหลายของผู้สูงอายุที่มีระดับการพึ่งพิงแตกต่างกันนี้ ถือเป็นข้อมูลสำคัญที่นำมาประกอบการออกแบบช่องทางบริการและนโยบายเชิงรุกให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับสภาพชีวิตจริง

4.1.2 ทูทางสังคมและทรัพยากรเชิงสถาบันในพื้นที่

การก่อตัวและการขับเคลื่อนเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่ในทั้ง 4 กรณีศึกษา ล้วนมีทุนตั้งต้นที่มีความจำเพาะเจาะจงในแต่ละพื้นที่ ประกอบด้วยทุนทางสังคม ได้แก่ ความสัมพันธ์ ความไว้วางใจ เครือข่ายทางสังคม และบรรทัดฐานของการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชน ควบคู่ไปกับทรัพยากรเชิงสถาบัน อาทิ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณ บุคลากรวิชาชีพ และความร่วมมือจากสถาบันอุดมศึกษา ทุนตั้งต้นเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นรากฐานสำคัญที่หล่อหลอมและกำหนดรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ของเครือข่ายในแต่ละพื้นที่ ให้มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน

ในกรณีศึกษาการพัฒนาเด็กปฐมวัยและผู้ปกครอง **จังหวัดขอนแก่น** ทุนตั้งต้นมีความโดดเด่นในมิติของทรัพยากรเชิงสถาบันและทุนทางวิชาการ โดยได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่อย่างมหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยเฉพาะศูนย์ความเป็นเลิศในการพัฒนาเด็กปฐมวัย คณะพยาบาลศาสตร์ ที่ทำหน้าที่เป็นกลไกหนุนเสริมทางวิชาการในการถ่ายทอดองค์ความรู้สู่การยกระดับสมรรถนะของครูและผู้บริหารงานด้านหน้า ตลอดจนการเชื่อมโยงแนวคิดการพัฒนาทักษะสมอง (Executive Functions: EF) และการเรียนรู้ผ่านการเล่น (Play-based Learning) เข้าสู่กระบวนการจัดการเรียนรู้ในสถานศึกษาและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ความพร้อมด้านโครงสร้างเชิงสถาบันและวิชาการนี้ ทำให้เครือข่ายในจังหวัดขอนแก่นสามารถขับเคลื่อนงานบนฐานของมาตรฐานวิชาการและการพัฒนาระบบข้อมูลร่วมกัน

ในขณะที่ กรณีศึกษาเยาวชนกลุ่ม NEETs ของ **อบต.บ่อแดง จังหวัดสงขลา และ อบต.นาพู่ จังหวัดอุดรธานี** มีทุนทางสังคมและความสัมพันธ์ในชุมชนเป็นฐานรากหลักในการขับเคลื่อนเครือข่าย โดยในพื้นที่ อบต.บ่อแดง ความสัมพันธ์และความไว้วางใจระหว่างผู้นำชุมชน อสม. ครูอาสา และครัวเรือน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานด้านหน้าสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับเงื่อนไขความเปราะบางและปัญหาชีวิตของเยาวชน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มักไม่ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลที่เป็นทางการของรัฐ ความใกล้ชิดนี้ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำหน้าที่ได้อย่างยืดหยุ่น ทั้งในการค้นหา ติดตาม และประสานการช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว ขณะที่ในพื้นที่ อบต.นาพู่ นอกจากจะมีทุนความสัมพันธ์และอาสาสมัครในชุมชนเป็นฐานสำคัญในการเข้าถึงเด็กและครอบครัวแล้ว

ยังได้รับการหนุนเสริมด้วยทุนเชิงสถาบันและองค์ความรู้จากมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี ตลอดจน การสนับสนุนเชิงยุทธศาสตร์จาก สศช. และ UNICEF ในการร่วมออกแบบระบบการทำงานและการจัดการ รายกรณี ทำให้เครือข่ายสามารถผสานทุนทางสังคมในระดับชุมชน เข้ากับกรอบวิชาการระดับสถาบัน ได้อย่างลงตัว

สำหรับกรณีศึกษาการพัฒนาผู้สูงอายุ **จังหวัดนนทบุรี** ทุนตั้งต้นมีความโดดเด่นในมิติของทรัพยากร เชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในเขตเมือง ความพร้อมด้านงบประมาณ บุคลากร และโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลนครนนทบุรี ประกอบกับความเข้มแข็งของเครือข่ายชมรมผู้สูงอายุ และกลไกอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (Caregiver) ในชุมชน ได้ทำหน้าที่เป็นฐานรากสำคัญที่เอื้อให้พื้นที่สามารถ จำแนกความต้องการของผู้สูงอายุตามระดับการพึ่งพิง (กลุ่มติดสังคม ติดบ้าน และติดเตียง) และจัดสรรบริการ ตลอดจนสร้างพื้นที่เรียนรู้ได้อย่างตรงจุด ความพร้อมของโครงสร้างเชิงสถาบันนี้ช่วยลดทอนข้อจำกัด ในการดำเนินงาน และทำให้แพลตฟอร์มการดูแลผู้สูงอายุสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างต่อเนื่อง ความแตกต่าง ของทุนทางสังคมและทรัพยากรเชิงสถาบันในแต่ละพื้นที่ สะท้อนให้เห็นว่า กลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่ ไม่อาจใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบเดียวกันทั่วประเทศได้ (One-size-fits-all) แต่จำเป็นต้องถูกออกแบบ และปรับแต่งให้สอดคล้องกับรากฐานทรัพยากรที่มีอยู่จริงในพื้นที่ เพื่อให้ทุนตั้งต้นเหล่านั้นสามารถทำหน้าที่ เป็นกลไกขับเคลื่อนที่ทรงประสิทธิภาพ ในการเชื่อมโยงนโยบายเข้าสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

4.2 โครงสร้างองค์ประกอบและภาคีเครือข่าย

การวิเคราะห์โครงสร้างองค์ประกอบและภาคีเครือข่าย มุ่งพิจารณาการจัดความสัมพันธ์ระหว่าง หน่วยงาน องค์กร และผู้ปฏิบัติงานที่เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนาศักยภาพคนในพื้นที่ โดยให้ ความสำคัญกับความสัมพันธ์เชิงปฏิบัติการ (Operational Relationships) ที่เกิดขึ้นจริง เมื่อพิจารณา โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคีเครือข่ายทั้ง 4 กรณีศึกษา พบว่า โครงสร้างของเครือข่ายบูรณาการเชิง พื้นที่ไม่ได้มีลักษณะที่แข็งตัวหรือถูกจัดวางไว้ในรูปแบบเดียวกันทั้งหมด ความแตกต่างของทุนทางสังคม และทรัพยากรเชิงสถาบัน (ดังที่กล่าวไปในหัวข้อ 4.1.2) ส่งผลโดยตรงต่อการออกแบบโครงสร้างและการ กำหนดบทบาทแกนกลาง (Backbone Support) ของแต่ละพื้นที่ เมื่อนำกรณีศึกษาทั้งหมดมาวิเคราะห์ข้าม กรณี (Cross-Case Analysis) สามารถจำแนกรูปแบบการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ของเครือข่ายออกเป็น 3 รูปแบบ ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการเชื่อมต่อทรัพยากรไปสู่กลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

4.2.1 รูปแบบเครือข่ายแบบหลายศูนย์กลาง: กรณีศึกษาการพัฒนาเด็กปฐมวัยและผู้ปกครอง จังหวัดขอนแก่น

จังหวัดขอนแก่นมีโครงสร้างเครือข่ายที่เด่นชัดในลักษณะหลายศูนย์กลางที่ทำงานเชื่อมโยงกัน โดยมี ทั้งโครงสร้างเชิงสถาบันและเครือข่ายเชิงปฏิบัติการทำหน้าที่ควบคู่กันไป โครงสร้างระดับจังหวัดประกอบด้วย คณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยจังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และประกอบด้วยหน่วยงานหลักจาก 4 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวง

การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ภาคีเครือข่าย ปฐมวัยไทยจังหวัดขอนแก่นจำนวน 17 ภาคี ก็ทำหน้าที่สนับสนุนและขับเคลื่อนการดำเนินงานในพื้นที่ โครงสร้างดังกล่าวทำให้จังหวัดขอนแก่นมีทั้งกลไกแนวตั้งที่เชื่อมโยงนโยบายและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ระดับจังหวัด ควบคู่ไปกับกลไกแนวราบที่เชื่อมโยงหน่วยงานและบุคลากรซึ่งทำงานเกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย โดยตรง จุดเด่นที่สำคัญของโครงสร้างเครือข่ายในพื้นที่นี้คือ การดึงครอบครัวและผู้ปกครองเข้ามาเป็น องค์ประกอบหลักของโครงสร้างภาคีเครือข่าย มิใช่เพียงในฐานะผู้รับบริการ แต่ครอบครัวได้ทำหน้าที่เป็น สะพานเชื่อมโยงความรู้จากสถาบันวิชาการและสถานศึกษา ให้กลายเป็นวิถีปฏิบัติจริงภายในบ้าน

การทำงานที่เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับครอบครัว มีลักษณะการจัดวางบทบาทของภาคี เครือข่ายในโครงสร้าง ดังนี้

- **การหนุนเสริมจากสถาบันวิชาการสู่ครอบครัว** มหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยเฉพาะศูนย์ความเป็นเลิศในการพัฒนาเด็กปฐมวัย คณะพยาบาลศาสตร์ ทำหน้าที่เป็นแกนกลางทางวิชาการ ในการถ่ายทอดองค์ความรู้ เช่น แนวคิดการพัฒนาทักษะสมอง (Executive Functions: EF) และการเรียนรู้ผ่านการเล่น (Play-based Learning)
- **สถานศึกษาและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในฐานะผู้จัดการกระบวนการ** ทำหน้าที่แปลงชุดความรู้เชิงวิชาการให้เป็นเครื่องมือที่ผู้ปกครองสามารถเข้าใจและนำไปปรับใช้ที่บ้านได้
- **ครอบครัวและผู้ปกครองในฐานะผู้ปฏิบัติการระดับฐานราก** ทำหน้าที่เป็นผู้สร้างสภาพแวดล้อม และจัดประสบการณ์การเรียนรู้ในชีวิตประจำวันให้สอดคล้องกับพัฒนาการของเด็ก ทำให้ การพัฒนาศักยภาพเด็กปฐมวัยไม่ถูกจำกัดอยู่เพียงช่วงเวลาในห้องเรียน แต่ขยายผลต่อเนื่องไปสู่ สภาพแวดล้อมในครอบครัวตลอด 24 ชั่วโมง

การผสานครอบครัวเข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายในโครงสร้างแบบหลายศูนย์กลางนี้ ทำให้เครือข่าย จังหวัดขอนแก่นสามารถลดช่องว่างระหว่างนโยบายของรัฐกับความเป็นจริงในชีวิตของประชาชน สะท้อนให้เห็นว่า โครงสร้างองค์ประกอบและภาคีเครือข่าย จำเป็นต้องขยายขอบเขตจากหน่วยงานภาครัฐและส่วน ท้องถิ่น ออกไปสู่การโอบรับครอบครัวและชุมชนเข้ามาเป็นผู้ร่วมสร้างผลลัพธ์อย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาทบทวนภาคีเครือข่าย จะพบว่าสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่ประสานทิศทาง และภาคีเครือข่ายระดับจังหวัด ส่วนศูนย์ความเป็นเลิศในการพัฒนาเด็กปฐมวัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นผู้สนับสนุนองค์ความรู้ การพัฒนาบุคลากร และการเชื่อมความรู้สู่ครอบครัว โดยมีการกล่าวถึงช่องทางการ สื่อสารกับผู้ปกครอง เช่น Line Official และแหล่งข้อมูลดิจิทัล ควบคู่ไปกับความจำเป็นในการพัฒนาระบบรับฟังความคิดเห็น การเชื่อมโยงเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทที่เกื้อหนุนกันของภาคนโยบาย ภาควิชาการ และครอบครัว อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากเวทียังไม่เพียงพอที่จะระบุถึงขนาดของผลกระทบต่อน ักพัฒนาการเด็กในภาพรวมทั้งจังหวัด

4.2.2 รูปแบบเครือข่ายยืดหยุ่นบนฐานความไว้วางใจและทุนทางสังคม: เครือข่ายการพัฒนา ศักยภาพเยาวชนกลุ่ม NEETs จังหวัดสงขลาและจังหวัดอุดรธานี

โครงสร้างเครือข่ายการพัฒนาศักยภาพเยาวชนกลุ่ม NEETs ในพื้นที่ อบต.บ่อแดง จังหวัดสงขลา และ อบต.นาพู่ จังหวัดอุดรธานี สะท้อนให้เห็นถึงการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ที่ถูกออกแบบให้มีความยืดหยุ่นสูง เพื่อให้สามารถทำลายข้อจำกัดเชิงสถาบันและเข้าถึงเงื่อนไขชีวิตที่เปราะบางของเยาวชนนอกระบบได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์และการจัดวางภาคี พบว่าทั้งสองพื้นที่มีรูปแบบการจัดการโครงสร้างที่มีลักษณะเฉพาะตัว ดังนี้

1) อบต.บ่อแดง จังหวัดสงขลา

โครงสร้างเครือข่ายถูกขับเคลื่อนในลักษณะเครือข่ายแนวราบที่ยืดหยุ่น โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นฐานสนับสนุนทรัพยากร หัวใจสำคัญของโครงสร้างนี้อยู่ที่การใช้ศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานด้านหน้า (Street-Level Bureaucrats) และเครือข่ายคนทำงานในพื้นที่ อาทิ ครูอาสา นักพัฒนาชุมชน และอาสาสมัคร ทำหน้าที่เป็นผู้เชื่อมประสานที่ได้รับความไว้วางใจจากครอบครัวและชุมชน โครงสร้างความสัมพันธ์นี้มีความคล่องตัวสูง สามารถขยายขอบเขตการทำงานข้ามเขตการปกครองระดับตำบลไปสู่เครือข่ายความร่วมมือที่ครอบคลุม 4 อำเภอในพื้นที่คาบสมุทรมุขอ่าวไทย (สติงพระ สิงหนคร ระโนด และกระแสดิน) โดยอาศัยฉันทามติ การแลกเปลี่ยนข้อมูล และเป้าหมายร่วมกันในการโอบอุ้มเยาวชน ทำให้เครือข่ายสามารถระดมภาคีการศึกษาทางเลือก สถานประกอบการ และชุมชนเข้ามาเชื่อมต่อในโครงสร้างปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็ว อบต. บ่อแดงอธิบายกระบวนการทำงานเป็นลำดับตั้งแต่การค้นหา ชักชวน ให้คำปรึกษา ส่งต่อ พัฒนา และติดตาม โดยใช้ข้อมูล Thailand Zero Dropout เป็นจุดเริ่มต้น แล้วอาศัยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ครูอาสา และคนทำงานชุมชนลงพื้นที่พูดคุยกับครอบครัว การประชุมร่วมและการลงมือทำร่วมกันช่วยเปิดช่องทางประสานกับโรงเรียน สกร. วิทยาลัยอาชีวศึกษา และเครือข่ายการศึกษาทางเลือก บทบาทของ อบต.บ่อแดง จึงครอบคลุมทั้งการเป็นแกนประสานและการสนับสนุนทรัพยากร ขณะที่ครูอาสาช่วยเชื่อมความสัมพันธ์กับเด็กและครอบครัว ตัวอย่างการปรับบริการที่ผู้ปฏิบัติงานรายงาน ได้แก่ การใช้ Mobile School การเทียบโอนประสบการณ์ และการเรียนควบคู่กับการทำงาน ส่วนแหล่งเรียนรู้ในชุมชน เช่น การทำน้ำตาลโตนด การเลี้ยงสัตว์ และงานหัตถกรรม ถือเป็นทรัพยากรที่นำมาเชื่อมต่อการพัฒนาเยาวชน ข้อมูลนี้ช่วยอธิบายว่าความยืดหยุ่นนั้นเกิดจากการเลือกช่องทางการเรียนรู้ให้สัมพันธ์กับเงื่อนไขชีวิตมิใช่การนำเยาวชนทุกคนกลับเข้าสู่รูปแบบบริการเดียวกัน

2) อบต.นาพู่ จังหวัดอุดรธานี

การจัดวางโครงสร้างเครือข่ายของ อบต.นาพู่ ความเป็นระบบและเป็นทางการ ผ่านการแบ่งโครงสร้างการบริหารจัดการออกเป็น 2 ระดับ ระดับแรกคือ คณะกรรมการอำนวยการระดับตำบล ประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และผู้แทนหน่วยงานระดับจังหวัด ทำหน้าที่สร้างความชอบธรรมเชิงนโยบาย บริหารจัดการทรัพยากร และตัดสินใจในระดับมหภาค ระดับที่สองคือ คณะทำงานปฏิบัติการ

ระดับพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรท้องถิ่น อาสาสมัคร และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ลงพื้นที่ค้นหา คัดกรอง และจัดทำแผนเป็นรายกรณี โครงสร้างในลักษณะนี้ช่วยปลดล็อกข้อจำกัดทางราชการ ทำให้การแบ่ง บทบาทระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติงานมีความชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีสถาบันอุดมศึกษาท้องถิ่น คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี เข้ามาทำหน้าที่เป็นองค์กรสนับสนุนแกนกลาง ในการหนุนเสริมองค์ความรู้ และการออกแบบกระบวนการทำงาน ทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่น ชุมชน สถาบันวิชาการ และหน่วยงานภาครัฐ มีความมั่นคงและสามารถขับเคลื่อนงานได้อย่างต่อเนื่อง อบต.นาโพธิ์ มีการประชุมกับ ผู้นำชุมชน โรงเรียน หน่วยบริการสุขภาพ และภาคีหลายครั้ง เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันว่ากลุ่มเป้าหมายคือใคร ก่อนที่จะจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการและคณะทำงานปฏิบัติการ พร้อมทั้งใช้เวทีชุมชนและการประชุม ประจำเดือนในการเชื่อมข้อมูล มหาวิทยาลัยช่วยหนุนเสริมองค์ความรู้และกระบวนการ ขณะที่ส่วนท้องถิ่น พี่เลี้ยงภาคสนาม และอาสาสมัครทำหน้าที่ประสานและติดตามอย่างใกล้ชิด จึงควรทำความเข้าใจรูปแบบนาโพธิ์ ว่าเป็นการทำงานผ่านโครงสร้างสองระดับที่ผสมผสานเข้ากับความสัมพันธ์อันยืดหยุ่นในชุมชน กลไกการติดตาม ภายหลังการส่งต่อถือเป็นรายละเอียดที่สำคัญของกรณีนาโพธิ์ โดยผู้ให้ข้อมูลอธิบายว่า เมื่อเยาวชนเข้าสู่ สถานศึกษาหรือการฝึกอาชีพแล้ว พี่เลี้ยงยังคงติดตามดูแลอย่างต่อเนื่อง หากพบว่าเยาวชนขาดเรียน ขาดการฝึก หรือเริ่มถอยห่าง จะเข้าไปติดต่อเพื่อค้นหาอุปสรรคและประสานความช่วยเหลือ รวมถึงช่วยแก้ไข ปัญหาอุปสรรคการศึกษาที่ยังค้างคาอยู่ หลักฐานนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของผู้เชื่อมประสานที่ดำเนินการต่อเนื่อง ข้ามหน่วยบริการ และช่วยอธิบายฐานของข้อเสนอในเรื่องการจัดการรายกรณี

4.2.3 รูปแบบเครือข่ายที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแพลตฟอร์มกลาง: กรณีศึกษาการ พัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ เทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

โครงสร้างเครือข่ายการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุของเทศบาลนครนนทบุรี นำเสนอรูปแบบที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นแพลตฟอร์มกลางในการบริหารจัดการทรัพยากร พื้นที่ และการเชื่อมโยง เครือข่าย โครงสร้างความสัมพันธ์นี้มีความแตกต่างจากกรณีศึกษาอื่น กล่าวคือ เป็นการใช้ความพร้อมทาง โครงสร้างสถาบัน งบประมาณ บุคลากร และพื้นที่ของเทศบาลนครนนทบุรีเป็นฐานรากหลัก ในการจัดสรรสิ่ง อำนวยความสะดวกและสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันของภาคี ภายใต้โครงสร้างแพลตฟอร์ม กลางนี้ องค์กรประกอบภายในเครือข่ายถูกจัดวางให้มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยมีชมรมผู้สูงอายุ และศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ (ศพอส.) ทำหน้าที่เป็นพื้นที่รวมกลุ่มและสะท้อนความต้องการที่แท้จริง ของสมาชิก ขณะที่เทศบาลทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการสนับสนุนงบประมาณ จัดสรรบุคลากร และเชื่อมโยง เครือข่ายเข้ากับหน่วยงานวิชาชีพ หน่วยบริการสุขภาพ ตลอดจนภาคีด้านการเรียนรู้ นอกจากนี้ ยังให้ ความสำคัญกับการดึงผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ ประสบการณ์ และภูมิปัญญาในด้านต่าง ๆ อาทิ สุขภาพ งานฝีมือ ศิลปวัฒนธรรม การออกกำลังกาย และภูมิปัญญาท้องถิ่น มาทำหน้าที่เป็นผู้ถ่ายทอดความรู้แก่ผู้อื่นในชุมชน ซึ่งช่วยยกระดับสถานะของผู้สูงอายุจากการเป็นเพียงผู้รับบริการ ให้กลายเป็น "ผู้สร้างการเรียนรู้" ของระบบ นิเวศอย่างแท้จริง

จุดเด่นสำคัญของโครงสร้างเครือข่ายแบบแพลตฟอร์มนี้คือ ความสามารถในการจำแนกโครงสร้างบริการให้สอดคล้องกับระดับความเปราะบางและการพึ่งพิงของผู้สูงอายุ โดยแบ่งกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มติดสังคม กลุ่มติดบ้าน และกลุ่มติดเตียง โครงสร้างแพลตฟอร์มจะทำหน้าที่จัดสรรช่องทางการเข้าถึงบริการที่แตกต่างกันอย่างเหมาะสม กล่าวคือ กลุ่มติดสังคมจะใช้ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและกิจกรรมในชุมชนเป็นพื้นที่เรียนรู้และสร้างปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ขณะที่กลุ่มติดบ้านและกลุ่มติดเตียงจะถูกเชื่อมโยงเข้ากับเครือข่ายการเยี่ยมบ้านผ่านอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (Caregiver: CG) อสม. และหน่วยบริการสุขภาพ การจัดวางโครงสร้างในลักษณะนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรองรับความหลากหลายของกลุ่มเป้าหมาย และรักษาความต่อเนื่องของการดำเนินงานไว้ได้แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคลากร

4.3 กลไกการดำเนินงานระดับปฏิบัติการ

การดำเนินงานของเครือข่ายการพัฒนาศักยภาพคนในทั้ง 4 พื้นที่ สะท้อนให้เห็นว่าการบูรณาการขับเคลื่อนด้วยกลไกการปฏิบัติการนั้น ถูกออกแบบและปรับตัวให้สอดคล้องกับทุนทางสังคมและบริบทปัญหาของพื้นที่ เมื่อพิจารณาข้ามกรณี พบว่าความสำเร็จในการเชื่อมโยงบริการและการพัฒนาคน ขึ้นอยู่กับความสามารถของภาคีในการแปลงนโยบายส่วนกลาง ให้กลายเป็นกระบวนการทำงานร่วมกันในระดับหน้างาน ซึ่งประกอบด้วย 3 กลไกหลัก ดังนี้

4.3.1 บทบาทและการจัดความสัมพันธ์ของภาคีเครือข่ายข้ามภาคส่วน

การขับเคลื่อนในระดับปฏิบัติการเกี่ยวข้องกับภาคีหลายระดับ ตั้งแต่ภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันวิชาการ สถานศึกษา หน่วยบริการสุขภาพ ชุมชน อาสาสมัคร ครอบครัว และตัวกลุ่มเป้าหมาย โดยความสัมพันธ์ระหว่างภาคีเหล่านี้ถูกจัดวางในลักษณะเกี่ยวพันและเติมเต็มข้อจำกัดซึ่งกันและกัน ซึ่งสามารถจำแนกและประสานเชื่อมโยงกันได้ใน 4 มิติ ดังนี้

1) ภาครัฐระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นผู้สร้างกรอบกติกา สนับสนุนงบประมาณ และจัดวางเครื่องมือเชิงนโยบาย เช่น นโยบาย Thailand Zero Dropout หรือการขับเคลื่อนวาระจังหวัด เพื่อให้หน่วยงานและพื้นที่ปฏิบัติงานมีความชอบธรรมในการบูรณาการข้ามภารกิจ ในกรณีจังหวัดขอนแก่น คณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยจังหวัดขอนแก่นที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ได้ทำหน้าที่เชื่อมโยงอำนาจหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลักเข้าด้วยกัน ขณะที่ในพื้นที่ อบต.นาพู่ จังหวัดอุดรธานี และ อบต.บ่อแดง จังหวัดสงขลา กลไกระดับชาติและนโยบายเฉพาะกิจได้ทำหน้าที่เป็นจุดตั้งต้นในการเปิดพื้นที่ให้หน่วยงานระดับพื้นที่สามารถดึงทรัพยากรภายนอกเข้ามาหนุนเสริมการทำงานได้ อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นว่า ภาครัฐระดับบนไม่อาจใช้วิธีสั่งการลงมาในลักษณะทางตั้ง (Top-down) เพียงอย่างเดียวได้ แต่ต้องประยุกต์บทบาทเป็นผู้สนับสนุน (Enabler) ที่เปิดโอกาสและมีความยืดหยุ่นให้พื้นที่สามารถปรับประยุกต์เครื่องมือให้เข้ากับสภาพการณ์จริง

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทเป็นตัวกลางที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อปท. ได้เปลี่ยนสถานะมาเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ จัดสรรบุคลากร อำนาจความสะดวกด้านพื้นที่

และทำหน้าที่เป็นตัวประสานระหว่างนโยบายของรัฐกับความต้องการของชุมชน เช่น บทบาทของเทศบาลนครนนทบุรีในการเป็นแพลตฟอร์มกลางสนับสนุนชมรมผู้สูงอายุ หรือบทบาทของ อบต.บ่อแดง และ อบต.นาโพธิ์ ในการใช้กลไกท้องถิ่นหนุนเสริมการทำงานของคณะทำงานระดับตำบล ท้องถิ่นจึงเป็นกลไกหลักที่ทำให้โครงสร้างเครือข่ายในระดับพื้นที่มีความมั่นคงทางสถาบันและมีความต่อเนื่อง

3) ผู้ปฏิบัติงานด้านหน้า ถือเป็นภาคีเครือข่ายที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ได้แก่ ครู ครูอาสา นักพัฒนาชุมชน อสม. และ Caregiver ที่ทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างระบบราชการกับชีวิตจริงของประชาชน เนื่องจากระเบียบและบริการของรัฐมักมีลักษณะที่ตายตัว (One-size-fits-all) ผู้ปฏิบัติงานด้านหน้าจึงต้องอาศัยดุลยพินิจทางวิชาชีพและความเข้าใจในบริบทเฉพาะตัว ในการตีความนโยบาย ประเมินความเหมาะสมรายบุคคล และปรับรูปแบบความช่วยเหลือให้สอดคล้องกับสภาพชีวิตจริงของกลุ่มเป้าหมาย บทบาทของบุคคลกลุ่มนี้จึงเป็นผู้ปลดล็อกข้อจำกัดของระบบราชการแบบแยกส่วน ผ่านการลงพื้นที่ค้นหา และการประสานความช่วยเหลือข้ามหน่วยงาน

4) ครอบครัว ชุมชน และภาคีภาคประชาชน ข้อค้นพบสำคัญจากการวิเคราะห์ข้ามกรณีทั้งในมิติเด็กปฐมวัย เยาวชน NEETs และผู้สูงอายุ ชี้ให้เห็นว่า ครอบครัว ชุมชน และตัวกลุ่มเป้าหมายเอง ไม่ควรถูกจำกัดสถานะให้อยู่ในฐานะเพียงผู้รับบริการ เครือข่ายที่ประสบความสำเร็จได้ดึงเอาครอบครัว ชุมชน และเครือข่ายอาสาสมัคร เข้ามาเป็นภาคีร่วมสร้างในโครงสร้างความสัมพันธ์ เช่น กรณีครอบครัวในขอนแก่นที่ถูกยกระดับให้เป็นผู้ปฏิบัติการในบ้านเพื่อสานต่อการพัฒนาทักษะสมอง หรือกรณีชุมชนและปราชญ์ชาวบ้านในสงขลา และอุดรธานีที่เข้าร่วมโอบอุ้มเยาวชนนอกระบบ การจัดวางความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ทำให้เครือข่ายมีความเข้มแข็งและสามารถสะท้อนความต้องการของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

4.3.2 กลไกการจัดการข้อมูลและการค้นหาเชิงรุก

ข้อจำกัดประการสำคัญของระบบราชการคือ การที่แต่ละหน่วยงานมีฐานข้อมูลและตัวชี้วัดเป็นของตนเอง ทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับประชาชนกระจัดกระจาย ไม่เชื่อมโยง และมักสะท้อนให้เห็นเพียงภาพเฉพาะมิติที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบ เมื่อเผชิญกับปัญหาที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายมิติ ฐานข้อมูลเดียว ๆ จึงไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจความต้องการที่แท้จริง เครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่ทั้ง 4 กรณีศึกษาจึงพยายามพัฒนากลไกการจัดการข้อมูลและการค้นหาเชิงรุกเพื่อทลายอุปสรรคดังกล่าว โดยมุ่งเน้นการบูรณาการระหว่างข้อมูลระดับมหภาคกับข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ผ่านบทบาทของบุคลากรหน้างาน

ในกรณีศึกษาการพัฒนาเยาวชนกลุ่ม NEETs ของ อบต.บ่อแดง จังหวัดสงขลา ได้ใช้ข้อมูลจากระบบ Thailand Zero Dropout เป็นจุดเริ่มต้น ควบคู่ไปกับการลงพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและครูอาสาเพื่อเคาะประตูบ้าน และทำความเข้าใจเงื่อนไขชีวิตและครอบครัวของเยาวชน ในขณะที่ อบต.นาโพธิ์ จังหวัดอุดรธานี อาศัยการทำงานของทีมงานและพี่เลี้ยงภาคสนามในการค้นหา ประเมินความพร้อม ประสานงานเพื่อสร้างทางเลือกที่เหมาะสม และติดตามผลภายหลังการส่งต่อ หลักฐานเชิงประจักษ์จากทั้งสองพื้นที่ต่างสนับสนุนให้เห็นถึงความสำคัญอย่างยิ่งของการใช้ข้อมูลเชิงลึก เพื่อนำมาจัดทำแผนการช่วยเหลือเป็นรายบุคคล (Case

Management) ที่สอดคล้องกับศักยภาพและความสนใจของเยาวชนแต่ละราย ซึ่งมีประสิทธิภาพมากกว่า การพึ่งพาเพียงข้อมูลสถิติเพื่อผลักดันให้เด็กกลับเข้าสู่ระบบโรงเรียนแบบเดิม ในทำนองเดียวกัน กรณีศึกษา การพัฒนาเด็กปฐมวัย จังหวัดขอนแก่น และการพัฒนาผู้สูงอายุ จังหวัดนนทบุรี ได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการใช้กลไกการจัดการข้อมูลเพื่อจำแนกกลุ่มเป้าหมายตามระดับความจำเป็น สำหรับพื้นที่ จังหวัดขอนแก่น มีการรายงานว่าเครือข่ายสามารถรวบรวมข้อมูลเด็กอายุตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปได้แล้ว แต่การเชื่อมโยง ข้อมูลของกลุ่มเด็กช่วงอายุ 0-2 ปียังคงขาดความสมบูรณ์ สำหรับกรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี จังหวัด นนทบุรี ได้บูรณาการฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ ข้อมูลสุขภาพ และข้อมูลจากชมรมผู้สูงอายุ เพื่อนำมาจำแนก ผู้สูงอายุออกเป็น 3 กลุ่มตามระดับการพึ่งพิง การจำแนกข้อมูลในลักษณะนี้ช่วยเปลี่ยนข้อมูลดิบให้กลายเป็น ฐานข้อมูลเชิงปฏิบัติการ ซึ่งช่วยให้เทศบาลสามารถจัดสรรงบประมาณ พื้นที่กิจกรรม และโครงข่ายอาสาสมัคร เยี่ยมบ้านได้อย่างตรงจุด

ดังนั้น ข้อค้นพบร่วมที่สำคัญจากทั้ง 4 พื้นที่ จึงอยู่ที่ความจำเป็นในการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อนำมาใช้ ประโยชน์ในการดูแลและจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับบริบทความต้องการที่แท้จริง กลไกการจัด การข้อมูลและการค้นหาเชิงรุกที่เกิดขึ้น จึงทำหน้าที่เป็นเสมือนความพยายามในการสร้างสะพานเชื่อมระหว่าง ตัวเลขเชิงนโยบายกับความเป็นจริงในชีวิตของประชาชน ซึ่งมีส่วนช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานด้านหน้าสามารถ มองเห็นปัญหาในมิติที่กว้างขึ้น และใช้ข้อมูลร่วมกันเพื่อประกอบการตัดสินใจได้อย่างแม่นยำมากยิ่งขึ้น

4.3.3 กลไกการกำหนดวาระร่วมและการบูรณาการบริการที่ยืดหยุ่น

การดำเนินงานในระดับปฏิบัติการของเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่ จำเป็นต้องอาศัยกลไกการกำหนด วาระร่วม (Common Agenda) ซึ่งถือเป็นกระบวนการสำคัญในการสร้างความเข้าใจต่อปัญหาและเป้าหมาย ที่มีร่วมกัน เพื่อให้ภาคีเครือข่ายที่มีภารกิจและโครงสร้างการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน สามารถมองเห็น ทิศทางเดียวกัน และขับเคลื่อนทรัพยากรไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ ตัวอย่างที่ชัดเจน ปรากฏในกรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการประสานทิศทางการพัฒนา เด็กปฐมวัย เพื่อบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานหลักและภาคีเครือข่าย ในขณะที่องค์การบริหารส่วน ตำบลนาโพธิ์ จังหวัดอุดรธานี ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการประชุมเพื่อทำความเข้าใจลักษณะและบริบทของ กลุ่มเป้าหมายอย่างถ่องแท้ ก่อนที่จะดำเนินการจัดตั้งทีมงาน การมีวาระร่วมหรือการจัดตั้งคณะทำงานช่วย อธิบายให้เห็นถึงโอกาสในการประสานภารกิจข้ามหน่วยงาน

นอกจากนี้ การออกแบบบริการและการบูรณาการความช่วยเหลือจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับ ความพร้อมและเงื่อนไขชีวิตจริงของกลุ่มเป้าหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดง จังหวัดสงขลา ได้รายงาน ถึงการสร้างทางเลือกที่ยืดหยุ่น อาทิ การจัดการศึกษาแบบเคลื่อนที่ (Mobile School) การเทียบโอน ประสบการณ์ และการสนับสนุนการเรียนรู้ควบคู่ไปกับการทำงาน ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ มุ่งเน้นไป ที่การเตรียมความพร้อมและการติดตามอย่างใกล้ชิดเมื่อพบว่าเยาวชนขาดเรียนหรือขาดการฝึกอาชีพ

4.4 รูปแบบการพัฒนาและการเรียนรู้

มิตินี้มุ่งพิจารณาช่องทางและประสบการณ์การพัฒนาที่ปรากฏในแต่ละกรณีศึกษา โดยให้ความสำคัญกับการแยกแยะระหว่างกิจกรรมที่มีการรายงาน ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในระดับบุคคล และความต้องการที่ควรได้รับการพัฒนาต่อยอด

- กลุ่มเด็กปฐมวัยและผู้ปกครอง** กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น สะท้อนให้เห็นถึงการเชื่อมโยงองค์ความรู้ด้านการพัฒนาและการเรียนรู้ผ่านการเล่น (Play-based Learning) จากภาควิชาการส่งต่อไปยังผู้ดูแลและครอบครัว รวมถึงการใช้ช่องทางสื่อสารอย่าง Line Official และฐานข้อมูลดิจิทัล อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ปกครองยังคงเป็นโจทย์ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลในส่วนนี้ช่วยอธิบายถึงช่องทางการสนับสนุนการเลี้ยงดูของครอบครัว แต่ยังไม่สามารถนำมาใช้วัดขนาดของผลกระทบที่มีต่อการพัฒนาการของเด็กปฐมวัยในภาพรวมทั้งจังหวัดได้
- กลุ่มเยาวชน** กรณีศึกษา อบต.บ่อแดง รายงานถึงการนำรูปแบบ Mobile School การเทียบโอนประสบการณ์ การเรียนควบคู่กับการทำงาน และการใช้แหล่งเรียนรู้ในชุมชนมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนา ในขณะที่ อบต.นาพู่ เน้นไปที่การประเมินความพร้อมและสร้างทางเลือกที่สัมพันธ์กับบริบทของบุคคล รวมถึงการติดตามผลภายหลังการส่งต่อ การมีทางเลือกที่หลากหลายเหล่านี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการมีผู้ช่วยประสานงาน ที่สามารถปรับเปลี่ยนแผนการดูแลได้ทันทั่วทั้งที่เมื่อเยาวชนต้องเผชิญกับอุปสรรค ตัวอย่างจากกรณีศึกษา อบต.นาพู่ ได้ช่วยแสดงให้เห็นถึงทั้งโอกาสและข้อจำกัดของผลลัพธ์ในระดับรายบุคคล จากการสัมภาษณ์พบว่า มีเยาวชนที่ต้องหยุดเรียนเพื่อรักษาตัว แต่สามารถกลับเข้าสู่การศึกษาระดับวิทยาลัยได้สำเร็จ โดยมีอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการชักชวนให้กลับมามีส่วนร่วม นอกจากนี้ ยังมีกรณีของเยาวชนที่มีประสบการณ์ฝึกงานในสำนักงานบัญชี ซึ่งได้สะท้อนความเห็นของตนเองยังมีความจำเป็นต้องพัฒนาทักษะเพิ่มเติม และกรณีเยาวชนที่เลือกพัฒนางาน Eco Print ซึ่งมีความสนใจที่จะต่อยอดให้เป็นผลิตภัณฑ์เชิงพาณิชย์ แต่ยังคงต้องการการสนับสนุนด้านการตลาด การพัฒนาผลิตภัณฑ์ และทักษะการเป็นผู้ประกอบการ ข้อมูลเชิงประจักษ์เหล่านี้ สะท้อนให้เห็นถึงเส้นทางการพัฒนาที่แตกต่างกัน และความจำเป็นที่จะต้องมีการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีบทเรียนสำคัญที่สะท้อนว่า การเร่งส่งเยาวชนไปเรียนหรือฝึกอาชีพ ก่อนที่พวกเขาจะมีความพร้อมที่แท้จริง อาจส่งผลให้เยาวชนหลุดออกจากระบบกลางทางได้อีกครั้ง พื้นที่จึงให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการประเมินความพร้อม การสร้างทางเลือกในชุมชน และการทำงานเชิงรุกกับกลุ่มเสี่ยงก่อนที่พวกเขาจะหลุดออกจากระบบ ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า เงื่อนไขความสำเร็จของการนำกลไกไปใช้ ประกอบด้วยความพร้อมของเยาวชน การมีพี่เลี้ยงคอยดูแล และการมีความหลากหลายของทางเลือก มิใช่เพียงแค่การมีหน่วยงานสำหรับรับการส่งต่อเท่านั้น

- **กลุ่มผู้สูงอายุ** กิจกรรมที่จัดขึ้น ณ ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เทศบาลนครนนทบุรี ถือเป็นช่องทางสำคัญในการรวมกลุ่มและส่งเสริมการเรียนรู้ ในขณะที่ความต้องการของผู้สูงอายุในการถ่ายทอดประสบการณ์แก่เด็ก การจัดระบบการเยี่ยมบ้าน และการจัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุที่เดินทางลำบาก ถือเป็นเพียงข้อเสนอแนะที่ได้จากเวทีซึ่งมีผู้แทนจากหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วม ข้อมูลเหล่านี้จึงถูกนำมาใช้เป็นโจทย์สำหรับการพัฒนาต่อยอด และไม่ควรถือว่าเป็นผลสำเร็จที่เกิดขึ้นแล้วของกรณีศึกษา

เมื่อทำการเปรียบเทียบข้ามกรณีศึกษา จะพบว่าการพัฒนาศักยภาพคนมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับความพร้อมของบุคคล ทางเลือกที่สามารถเข้าถึงได้ การมีผู้ประสานงาน และการติดตามอย่างต่อเนื่อง

4.5 ปัจจัยเอื้อ เจื้อนไข และอุปสรรคการขับเคลื่อนเครือข่าย

4.5.1 ปัจจัยเอื้อในการดำเนินงาน

ปัจจัยที่ช่วยอธิบายความสำเร็จในการประสานงานของกรณีศึกษา ประกอบด้วย 4 ประการ ดังนี้

1) **การมีผู้นำเชิงประสานและแกนกลางขับเคลื่อน** เครือข่ายในกรณีศึกษามักมีบุคคลหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือ จัดการข้อมูล และอำนวยความสะดวกการเจรจา เช่น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัย หรือผู้ประสานงานในพื้นที่ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการช่วยลดช่องว่างระหว่างหน่วยงานและรักษาความต่อเนื่องของการทำงาน

2) **การสร้างวาระร่วมที่ตอบสนองปัญหาจริง** การที่ภาคีเครือข่ายสามารถก้าวข้ามตัวชี้วัดเฉพาะของตนเอง เพื่อร่วมกันมองเห็นปัญหาของพื้นที่ เช่น การยกระดับประเด็นเด็กปฐมวัยให้เป็นวาระของจังหวัด หรือการกำหนดนิยามร่วมกันของกลุ่มเยาวชนนอกระบบ ทำให้ทรัพยากรที่มีจำกัดถูกจัดสรรไปในทิศทางเดียวกันอย่างบูรณาการ

3) **ทุนทางสังคมและความไว้วางใจ** ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในชุมชน ผู้นำท้องถิ่น และอาสาสมัคร ทำหน้าที่เป็นรากฐานสำคัญที่ช่วยเปิดประตูให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่มีความเปราะบาง และสามารถสร้างการมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

4) **ดุยพินิจและการปรับตัวของผู้ปฏิบัติงานด้านหน้า** ความสามารถของบุคลากรหน้างานในการใช้ดุยพินิจทางวิชาชีพ เพื่อตีความนโยบายและปรับรูปแบบการช่วยเหลือให้สอดคล้องกับสภาพชีวิตจริงของประชาชน ถือเป็นฟันเฟืองสำคัญที่ช่วยปลดล็อกข้อจำกัดของระบบบริการแบบ One-size-fits-all

4.5.2 ข้อจำกัดและอุปสรรคเชิงระบบ

แม้พื้นที่ศึกษาจะมีความมุ่งมั่นพยายามในการสร้างความร่วมมือเพียงใด แต่การขับเคลื่อนยังคงต้องเผชิญกับอุปสรรคและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ได้แก่

1) ระบบข้อมูลที่กระจายและขาดความเชื่อมโยง การที่แต่ละหน่วยงานยังคงใช้ฐานข้อมูลเฉพาะของตนเองและมีตัวชี้วัดแบบแยกส่วน ส่งผลให้การติดตามเส้นทางชีวิตของประชาชนตลอดช่วงวัยทำได้ยาก และมักต้องอาศัยการลงพื้นที่เพื่อสำรวจจัดเก็บข้อมูลใหม่ด้วยความยากลำบาก

2) ช่องทางทรัพยากรที่ยังไม่ตอบสนองความต้องการรายบุคคล จากเวทีจังหวัดสงขลาได้มีการเสนอความต้องการให้สนับสนุนค่าเดินทาง อุปกรณ์ และค่าใช้จ่ายในการเรียนรู้ ขณะที่เวที อบต.นาพู่ได้กล่าวถึงความจำเป็นในการเชื่อมโยงงานเข้าสู่แผนและข้อบัญญัติท้องถิ่น หลักฐานเหล่านี้เป็นเพียงการระบุถึงโจทย์ความต้องการการสนับสนุน แต่ยังไม่ได้ชี้ชัดว่าต้องดำเนินการแก้ไขระเบียบข้อใด หรือต้องจัดตั้งกองทุนรูปแบบใหม่จึงจะมีความเหมาะสมที่สุด

3) ความเสี่ยงจากการพึ่งพาบุคคล เครือข่ายที่อาศัยความสัมพันธ์เฉพาะตัวของผู้นำ ครูอาสาพี่เลี้ยง หรือผู้ประสานงาน มักจะสามารถขับเคลื่อนได้อย่างคล่องตัวในช่วงแรก แต่ความต่อเนื่องของการดำเนินงานอาจลดลงทันทีเมื่อบุคคลสำคัญเหล่านี้เปลี่ยนบทบาทหรือย้ายออกจากพื้นที่ การผลักดันให้บทบาทดังกล่าวถูกเชื่อมต่อเข้ากับโครงสร้างและกระบวนการปกติขององค์กร จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความยั่งยืน

4) ความพร้อมและทางเลือกบริการที่แตกต่างกัน บทเรียนจาก อบต.นาพู่ สะท้อนให้เห็นว่าการส่งต่อเยาวชนเข้าสู่ระบบก่อนที่พวกเขาจะมีความพร้อม อาจทำให้เกิดการหลุดออกจากระบบกลางทางได้อีกครั้ง จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อม การมีพี่เลี้ยง และการสร้างทางเลือกภายในชุมชน ส่วนเวทีผู้สูงอายุได้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดด้านการเดินทางและการเข้าร่วมกิจกรรมของผู้สูงอายุบางกลุ่ม

ตารางที่ 4 สรุปการเปรียบเทียบข้ามกรณีศึกษา

กรณีและบริบท	การจัดบทบาท	กระบวนการหลัก	รูปแบบการพัฒนา	ข้อจำกัดและแหล่งหลักฐาน
นนทบุรี ผู้สูงอายุ	เทศบาลและศูนย์กิจกรรมเป็นฐาน	จัดพื้นที่และรับฟังความต้องการจากเวที	กิจกรรมเรียนรู้และรวมกลุ่ม	ความต้องการผู้เดินทางลำบากเป็นโจทย์ต่อยอด
ขอนแก่น เด็กปฐมวัย	จังหวัด ภาควิชาการ สถานศึกษา และครอบครัว	ประสานทิศทางการถ่ายทอดความรู้ และพัฒนาข้อมูล	สนับสนุนผู้ดูแลและการเรียนรู้ในบ้าน	ข้อมูล 0-2 ปียังเชื่อมโยงไม่สมบูรณ์
บ่อแดง เยาวชน NEET	ท้องถิ่น ครูอาสา และเครือข่ายชุมชน	ค้นหา ชักชวน ปรึกษา ส่งต่อ พัฒนา ติดตาม	การศึกษา ทางเลือกและเรียนควบคู่งาน	ทรัพยากร รายบุคคลและความต่อเนื่องครูอาสา

กรณีและบริบท	การจัดบทบาท	กระบวนการหลัก	รูปแบบการพัฒนา	ข้อจำกัดและแหล่งหลักฐาน
นาปูเยาวชน NEET	อำนาจการและปฏิบัติการสองระดับ มีพี่เลี้ยง	สร้างความเข้าใจ ประเมินพร้อม และติดตามหลังส่งต่อ	ทางเรียนและอาชีพตามรายบุคคล	ความพร้อม ผู้เข้าร่วมและการหนุนเสริมต่อเนื่อง

4.6 สรุปข้อค้นพบเพื่อการเชื่อมโยงสู่ข้อเสนอเชิงนโยบาย

การศึกษาทบทวนกรอบการเชิงพื้นที่เพื่อการพัฒนาศักยภาพคนไทย ผ่านกรณีศึกษาเชิงประจักษ์ทั้ง 4 พื้นที่ สะท้อนให้เห็นถึงข้อค้นพบสำคัญที่ก้าวข้ามข้อจำกัดของการบริหารราชการแบบแยกส่วน การเปรียบเทียบข้ามกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่ง มีส่วนช่วยในการแยกแยะหน้าที่ที่มีร่วมกันของเครือข่าย ออกจากรูปแบบองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ข้อเสนอแนะที่ดังต่อไปนี้มุ่งอธิบายถึงกระบวนการและเงื่อนไขสำหรับการประยุกต์ใช้ สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) การมีหน้าที่ประสานงานที่ต่อเนื่อง ช่วยเชื่อมโยงข้อมูล เป้าหมาย และทางเลือกการจัดบริการเข้าด้วยกัน โดยหน้าที่ดังกล่าวอาจถูกกระจายตัวอยู่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาควิชาการ และผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถูกรวบอำนาจหรือรวมศูนย์อยู่ในองค์กรเดียวเหมือนกันในทุกพื้นที่

2) หัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนงานในระดับปฏิบัติการ อยู่ที่บทบาทของผู้ปฏิบัติงานด้านหน้า และเครือข่ายคนทำงานในชุมชน ซึ่งทำหน้าที่เป็นเสมือนสะพานเชื่อมระหว่างนโยบายภาครัฐกับชีวิตจริงของประชาชน บุคลากรเหล่านี้อาศัยทุนทางสังคม ความไว้วางใจ และดุลยพินิจทางวิชาชีพ ในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย ค้นหาปัญหาเชิงลึก และปรับเปลี่ยนรูปแบบบริการให้ยืดหยุ่นตามเส้นทางชีวิตของแต่ละบุคคล แทนการใช้บริการแบบมาตรฐานเดียวกันทั้งหมดซึ่งขาดความยืดหยุ่น

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบเชิงประจักษ์ยังชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ซึ่งเป็นคอขวดในการทำงาน ได้แก่ ระบบข้อมูลที่ยังคงกระจายตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน กฎระเบียบ และระบบงบประมาณที่ไม่เอื้อต่อการทำงานข้ามภารกิจ ตลอดจนข้อจำกัดด้านอัตรากำลังและกรอบการทำงานที่ตายตัว ข้อจำกัดเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า การที่พื้นที่พยายามขับเคลื่อนการทำงานแบบบูรณาการ ยังคงต้องเผชิญกับแรงกดดันจากระเบียบของส่วนกลาง

การเชื่อมโยงหลักฐานเชิงประจักษ์ไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบาย สามารถสังเคราะห์ออกเป็น 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประเด็นแรก ปัญหารอยต่อด้านข้อมูลเด็กเล็กของจังหวัดขอนแก่น เป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนข้อเสนอในด้านการจัดการข้อมูลและการประสานบริการระหว่างหน่วยงาน

ประเด็นที่สอง กระบวนการค้นหาและติดตามของ อบต.บ่อแดง และ อบต.นาโพธิ์ เป็นปัจจัยที่สนับสนุนข้อเสนอในด้านความจำเป็นของการมีผู้จัดการรายกรณี (Case Manager) และการดูแลอย่างต่อเนื่อง ภายหลังการส่งต่อ

ประเด็นที่สาม ทางเลือกการเรียนรู้และข้อจำกัดรายบุคคลของกลุ่มเยาวชน รวมถึงความต้องการที่แตกต่างกันของผู้สูงอายุ เป็นปัจจัยที่สนับสนุนการออกแบบบริการที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับบริบท

ประเด็นที่สี่ บทบาทของครูอาสา พี่เลี้ยง อสม. และภาคีวิชาการ เป็นปัจจัยที่สนับสนุนข้อเสนอในเรื่องการพัฒนาระบบเพื่อหนุนเสริมศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานในระยะยาว

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษากลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่ในการพัฒนาศักยภาพคนไทยครั้งนี้ มุ่งทำความเข้าใจว่า หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องจากหลากหลายภาคส่วน สามารถเชื่อมโยงบทบาท ความสัมพันธ์ ข้อมูล ทรัพยากร และการเรียนรู้เข้าด้วยกันได้อย่างไร เพื่อจัดการกับปัญหาที่มีความซับซ้อนและไม่อาจดำเนินการแก้ไขได้อย่างเพียงพอโดยอาศัยเพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง การศึกษานี้ใช้กรณีศึกษาจากจังหวัดนนทบุรี จังหวัดขอนแก่น องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดง จังหวัดสงขลา และองค์การบริหารส่วนตำบลนาพุ จังหวัดอุดรธานี เป็นฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยมีกลุ่มเป้าหมายประกอบด้วย ผู้สูงอายุ เด็กปฐมวัยและผู้ปกครอง และเยาวชนกลุ่ม NEETs ทั้งนี้ การศึกษามุ่งเน้นการสังเคราะห์ให้เห็นถึงกลไกการทำงานของเครือข่าย ตลอดจนนำกลไกดังกล่าวมาอภิปรายร่วมกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างบริบท โครงสร้าง ภาวศิเครือข่าย กระบวนการทำงาน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้คน และข้อจำกัดเชิงสถาบันที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษากลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อการพัฒนาศักยภาพคนไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบ โครงสร้าง และกระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายความร่วมมือเชิงพื้นที่ วิเคราะห์บทบาท ความสัมพันธ์ และกลไกการประสานงานข้ามภาคส่วน สังเคราะห์ปัจจัยเอื้อในการดำเนินงาน และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติและการพัฒนาระบบนิเวศการเรียนรู้เชิงพื้นที่อย่างยั่งยืน โดยประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการศึกษกรณีศึกษาแบบพหุกรณี ครอบคลุมพื้นที่ 4 แห่งได้แก่ เทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี (ด้านผู้สูงอายุ) จังหวัดขอนแก่น (ด้านเด็กปฐมวัยและผู้ปกครอง) องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดง จังหวัดสงขลา และองค์การบริหารส่วนตำบลนาพุ จังหวัดอุดรธานี (ด้านเยาวชนกลุ่ม NEETs) ผลการศึกษาเชิงประจักษ์สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) **ลักษณะการจัดความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันตามบริบทของกรณีศึกษา** จังหวัดขอนแก่นใช้การเชื่อมโยงกลไกระดับจังหวัด ภาควิชาการ สถานศึกษา และครอบครัวเข้าด้วยกัน องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายคนทำงานร่วมกันในการประสานความช่วยเหลือผ่านฐานของความไว้วางใจ องค์การบริหารส่วนตำบลนาพุดำเนินงานผ่านโครงสร้างการบริหารจัดการแบบสองระดับทั้งในระดับอำนวยการและระดับปฏิบัติการร่วมกับพี่เลี้ยง ในขณะที่เทศบาลนครนนทบุรีทำหน้าที่สนับสนุนพื้นที่สำหรับจัดกิจกรรมและการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ ความแตกต่างเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า ควรมีการกำหนดหน้าที่ร่วมที่มีความจำเป็น โดยเปิดโอกาสให้แต่ละพื้นที่สามารถจัดวางบทบาทของภาวศิเครือข่ายให้สอดคล้องกับบริบทและความพร้อมของตนเอง

2) องค์ประกอบที่ช่วยอธิบายกระบวนการทำงานร่วมกัน ประกอบด้วย การมีหน้าที่ประสานงาน การกำหนดเป้าหมายร่วมกัน การใช้ความไว้วางใจ การอาศัยข้อมูลที่ได้จากการทำงานใกล้ชิดกับประชาชน และการติดตามผลภายหลังการส่งต่อ

3) ข้อจำกัดและอุปสรรคเชิงระบบที่ยังคงเป็นคอขวดของการทำงาน ได้แก่ ระบบข้อมูลที่กระจุกกระจายและขาดความเชื่อมโยงข้ามหน่วยงานหรือภารกิจ กฎระเบียบและระบบงบประมาณของราชการที่มีความเข้มงวดซึ่งไม่เอื้อต่อการทำงานข้ามหน่วยงาน ตลอดจนข้อจำกัดของการจัดบริการรูปแบบมาตรฐานเดียว (One-size-fits-all) ที่ไม่สอดคล้องกับความเปราะบางและเงื่อนไขเฉพาะรายบุคคลของกลุ่มเป้าหมาย

5.2 อภิปรายผลการศึกษา

เมื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์และสังเคราะห์ร่วมกับชุดแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สามารถนำมาอภิปรายในประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

5.2.1 การกำกับดูแลแบบร่วมมือและผลกระทบร่วมกับการขับเคลื่อนเครือข่ายเชิงพื้นที่

เมื่อพิจารณาผลการศึกษามานกรอบแนวคิดการกำกับดูแลแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) ของ Ansell and Gash (2008) และแนวคิดผลกระทบร่วม (Collective Impact) ของ Kania and Kramer (2011) ควบคู่กับแนวคิดความเป็นแบบเดียวกันเชิงสถาบัน (Institutional Isomorphism) ของ DiMaggio and Powell (1983) ได้สะท้อนให้เห็นถึงพลวัตเฉพาะตัวของการบริหารจัดการสาธารณะในบริบทท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งช่วยขยายความเข้าใจทางวิชาการในประเด็นสำคัญ ดังนี้

เมื่อพิจารณาตามองค์ประกอบของผลกระทบร่วม (Collective Impact) พบหลักฐานที่สนับสนุนการสร้างเป้าหมายร่วม การแบ่งงานอย่างเกื้อหนุนกัน การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และบทบาทของผู้ประสานงาน ซึ่งปรากฏรายละเอียดอย่างชัดเจนในกระบวนการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดง และนาโพธิ์ อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น การที่ข้อมูลกลุ่มเด็กช่วงอายุ 0-2 ปียังคงเชื่อมต่อไม่สมบูรณ์ ได้สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างในด้านข้อมูล นอกจากนี้ หลักฐานเชิงประจักษ์ยังไม่แสดงให้เห็นถึงระบบการวัดผลร่วมที่ใช้เปรียบเทียบกันได้ครบทุกกรณีศึกษา ดังนั้น จึงควรใช้แนวคิดนี้เพื่อวิเคราะห์ว่า องค์ประกอบใดที่มีอยู่แล้วและองค์ประกอบใดที่ยังต้องพัฒนาต่อยอด มากกว่าที่จะด่วนสรุปว่าเกิดผลกระทบร่วมขึ้นอย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว

ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ในขณะที่ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการและความไว้วางใจระหว่างบุคคล (Personalized Trust) ถือเป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้เครือข่ายมีความยืดหยุ่นและสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างรวดเร็ว แต่วิธีการพึ่งพิงตัวบุคคลและเครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในลักษณะนี้ ในอีกด้านหนึ่งก็แฝงไว้ซึ่งความเสี่ยงและจุดเปราะบางเชิงสถาบันอย่างชัดเจน

- **ความเสี่ยงด้านความต่อเนื่อง** มักเกิดขึ้นได้เมื่อหน้าที่สำคัญถูกผูกติดอยู่กับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้น จึงควรพิจารณาถึงระบบการส่งต่องาน การมีผู้ปฏิบัติงานทดแทน และการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนอย่างเป็นระบบ
- **ด้านความเสมอภาค** การใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติงานควรต้องดำเนินอยู่ภายใต้กรอบกติกาและมีการบันทึกเหตุผลประกอบการตัดสินใจเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ ข้อเสนอแนะนี้มุ่งเน้นเพื่อป้องกันความแตกต่างหรือความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการ โดยไม่ได้สรุปว่าพบพฤติกรรมกรรมการเลือกปฏิบัติหรือความไม่โปร่งใสเกิดขึ้นในพื้นที่กรณีศึกษา

จะเห็นได้ว่า แม้ทุนทางสังคมและความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ จะเปรียบเสมือนกลไกช่วยเชื่อมต่อการทำงานในการเผชิญหน้ากับระบบราชการแบบแยกส่วน แต่ในระยะยาว นโยบายสาธารณะไม่อาจฝักอนาคตไว้กับความเสียสละหรือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลได้อย่างถาวร โจทย์ท้าทายที่แท้จริงของผู้กำหนดนโยบาย จึงอยู่ที่การค้นหาจุดสมดุลระหว่างการรักษากฎความยืดหยุ่นในระดับพื้นที่ ควบคู่ไปกับการสร้างกฎระเบียบเชิงสถาบันที่เอื้อให้ความร่วมมือกลายเป็นระบบงานปกติที่มีความยั่งยืน โดยมีระบบสนับสนุนผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

5.2.2 แรงกดดันเชิงสถาบันและความยืดหยุ่นในการปรับตัวของเครือข่ายเชิงพื้นที่

เมื่อนำผลการศึกษามาอภิปรายผ่านกรอบแนวคิดความเป็นแบบเดียวกันเชิงสถาบัน (Institutional Isomorphism) ของ DiMaggio and Powell (1983) ประเด็นสำคัญที่ปรากฏอย่างชัดเจนคือ ความขัดแย้งระหว่างแรงกดดันเชิงสถาบันจากส่วนกลาง กับความจำเป็นในการปรับตัวเชิงพื้นที่ โดยทฤษฎีได้จำแนกแรงกดดันออกเป็น 3 รูปแบบ ซึ่งช่วยอธิบายข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่เครือข่ายต้องเผชิญในทางปฏิบัติได้ ดังนี้

ข้อสะท้อนในเรื่องค่าใช้จ่ายรายบุคคลและความพยายามเชื่อมโยงงานเข้ากับแผนของท้องถิ่น สามารถนำมาพิจารณาภายใต้กรอบแรงกดดันเชิงสถาบันได้ อย่างไรก็ตาม มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการแยกแยะข้อจำกัดที่เกิดจากกฎระเบียบ ออกจากปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ความไม่ชัดเจนในการตีความข้อกฎหมาย และความบกพร่องในการประสานงานระหว่างหน่วยงานให้ชัดเจน ก่อนที่จะดำเนินการกำหนดมาตรการแก้ไข

สำหรับแรงกดดันเชิงเลียนแบบและเชิงบรรทัดฐาน (Mimetic and Normative Isomorphism) นั้น หลักฐานจากภาคสนามยังไม่แสดงให้เห็นกระบวนการที่เพียงพอที่จะนำมาสรุปว่าเป็นสาเหตุหลักของข้อจำกัดในทุกพื้นที่ ประเด็นนี้จึงควรใช้เป็นกรอบสำหรับการศึกษาต่อยอด ในขณะที่กระบวนการสร้างความเข้าใจร่วมและการปรับทางเลือกการให้บริการ ถือเป็นกระบวนการที่มีรายละเอียดปรากฏอยู่ในบันทึกของพื้นที่อย่างชัดเจนมากกว่า นโยบายในประเด็นนี้ คือการเรียกร้องให้มีการตรวจสอบข้อจำกัดเป็นรายประเด็น และดำเนินการออกแบบกติกาที่ช่วยเอื้ออำนวยให้เกิดการประสานงาน โดยยังคงรักษาความรับผิดชอบและกลไกการตรวจสอบเอาไว้ ซึ่งการลดกฎระเบียบทุกประเภทไม่ได้หมายความว่าจะสามารถทำให้การดำเนินงานของเครือข่ายดีขึ้นได้โดยอัตโนมัติ

5.2.3 ทูทางสังคม ความไว้วางใจ และการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระดับพื้นที่

เมื่อนำผลการศึกษามาอภิปรายผ่านกรอบแนวคิดทุนทางสังคม (Social Capital) ของ Putnam (2000) จะเห็นได้ว่า ความสำเร็จของการบูรณาการเชิงพื้นที่ที่ต้องอาศัยโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (Social Infrastructure) อันได้แก่ เครือข่ายความสัมพันธ์ บรรทัดฐานของการเกื้อกูล และความไว้วางใจ ซึ่งทำหน้าที่เป็นกาปรสานให้โครงสร้างสถาบันที่เป็นทางการ สามารถส่งผ่านความช่วยเหลือลงสู่ระดับหน้างานได้

ในทางทฤษฎี ระบบราชการมักถูกออกแบบด้วยเหตุผลทางกฎหมายและสายการบังคับบัญชา ซึ่งมีลักษณะเป็นทางการและมักมีความห่างเหินจากวิถีชีวิตจริงของประชาชน ภาวะดังกล่าวทำให้การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่มีความเปราะบางสูง เช่น เยาวชนนอกระบบ หรือครอบครัวที่มีภาวะยากลำบาก ผ่านช่องทางราชการปกติมักประสบกับอุปสรรค เนื่องจากขาดความไว้วางใจและความเข้าใจในบริบทเฉพาะตัว ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า เครือข่ายในพื้นที่ที่สามารถทะลวงผ่านข้อจำกัดดังกล่าวได้ ล้วนอาศัยการทำงานผ่านทุนทางสังคมแบบยึดโยง (Bonding Social Capital) ซึ่งฝังตัวอยู่ในความสัมพันธ์อันแนบแน่นของชุมชน ผ่านบทบาทของผู้นำท้องถิ่น อาสาสมัคร ครูอาสา และคนทำงานหน้างาน บุคคลเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นคนกลาง (Boundary Spanners) ที่มีความใกล้ชิดและได้รับความไว้วางใจจากครัวเรือน ทำให้กลุ่มเป้าหมายรู้สึกปลอดภัยที่จะเปิดเผยข้อมูลและเปิดรับความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นสภาวะที่ระบบราชการแบบทางการไม่สามารถสร้างขึ้นได้ด้วยเพียงคำสั่งหรือระเบียบปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม ทุนทางสังคมแบบยึดโยงภายในชุมชนเพียงอย่างเดียวยังคงมีข้อจำกัดในการแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อนเชิงโครงสร้าง เครือข่ายจึงมีความจำเป็นต้องอาศัยทุนทางสังคมแบบเชื่อมโยง (Bridging Social Capital) เพื่อดึงเอาทรัพยากร องค์ความรู้ และโครงสร้างสถาบันจากภายนอก เช่น สถาบันอุดมศึกษา หน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัด หรือสถานประกอบการ เข้ามาหนุนเสริมชุมชน ประเด็นนี้เป็นการเน้นย้ำว่า หัวใจสำคัญของการพัฒนาศักยภาพคนไม่ได้อยู่ที่การมีเงินงบประมาณจำนวนมากเสมอไป แต่อยู่ที่ความสามารถในการแปลงทุนทางสังคมให้กลายเป็นทรัพยากร โดยความไว้วางใจและความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ จะทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมที่ทำให้โครงสร้างนโยบายของรัฐสามารถส่งผ่านไปถึงมือประชาชนได้อย่างมีมนุษยธรรม

5.2.4 การเปลี่ยนผ่านจากเครือข่ายความร่วมมือสู่การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ตลอดช่วงชีวิต

กรณีศึกษาทั้ง 4 แห่งมีส่วนช่วยอธิบายถึงการเชื่อมโยงทรัพยากรและโอกาสการเรียนรู้ในช่วงชีวิตที่แตกต่างกัน โดยจังหวัดขอนแก่นเชื่อมโยงความรู้เข้ากับการดูแลเด็กในครอบครัว องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดงและนาพุเชื่อมโยงเยาวชนเข้ากับทางเลือกด้านการเรียนและอาชีพ และเทศบาลนครนนทบุรีมีพื้นที่กิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุ การตีความปรากฏการณ์เหล่านี้ผ่านแนวคิดเส้นทางชีวิตและการเรียนรู้จากประสบการณ์ ช่วยให้เห็นถึงความสำคัญของความพร้อมและการเปลี่ยนผ่านระหว่างบริการอย่างเป็นระบบ (Elder, 1998; Kolb, 1984) อย่างไรก็ตาม การศึกษาแต่ละกลุ่มเป้าหมายในบริบทพื้นที่ที่แตกต่างกันนี้

ยังไม่ใช้หลักฐานที่สามารถยืนยันได้ว่ามีระบบเดียวที่สามารถเชื่อมโยงคนตั้งแต่ช่วงปฐมวัยไปจนถึงสูงอายุได้อย่างไร้รอยต่อ (UIL, n.d.-b)

ข้อเสนอร่วมประการสำคัญคือ การมุ่งสร้างทางเลือกการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงกับวิถีชีวิตและบริการสนับสนุน โดยต้องมีการติดตามว่ากลุ่มเป้าหมายสามารถเข้าถึง ใช้ประโยชน์ และดำเนินต่อไปได้เพียงใด ก่อนที่จะด่วนสรุปผลลัพธ์ที่มีต่อคุณภาพชีวิต ความเสมอภาค หรือความยั่งยืนในระยะยาว เมื่อพิจารณาข้ามกรณีศึกษา หลักฐานเชิงประจักษ์ช่วยขยายคำอธิบายเรื่องกลไกแกนกลาง จากเดิมที่มีลักษณะเป็นการระบุชื่อหน่วยงาน ไปสู่การพิจารณาถึงภาระหน้าที่ที่ต้องกระทำให้เกิดความต่อเนื่อง ได้แก่ การเชื่อมโยงข้อมูล การสร้างความเข้าใจร่วม การประสานทางเลือก และการติดตามผลภายหลังการส่งต่อ หน้าที่เหล่านี้อาจกระจายตัวอยู่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานชุมชน และสถาบันวิชาการ โดยมีรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันไป ดังจะเห็นได้จากการประสานงานของ อบต.บ่อแดง และโครงสร้างการทำงานแบบสองระดับของ อบต.นาพู่ ข้อค้นพบนี้จึงมีส่วนสนับสนุนให้มีการกำหนดหน้าที่ร่วมที่จำเป็น โดยเปิดโอกาสให้พื้นที่สามารถจัดวางบทบาทของภาคีเครือข่ายได้ตามฐานทุนและความพร้อมของตนเอง

5.3 ข้อเสนอเชิงนโยบายการขับเคลื่อนกลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อการพัฒนาศักยภาพคนไทย

จากการสังเคราะห์ผลการศึกษาเชิงประจักษ์จากพื้นที่ทั้ง 4 แห่ง และผลจากการอภิปราย สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาศักยภาพคนไทย ไม่สามารถถูกขับเคลื่อนด้วยการดำเนินงานตามภารกิจที่แยกส่วนของหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบเดิมได้ ข้อเสนอเชิงนโยบายการขับเคลื่อนกลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่ จึงมุ่งเน้นไปที่การสร้างระบบสนับสนุนที่เชื่อมโยงกันระหว่างส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และผู้ปฏิบัติงานด้านหน้า โดยสามารถจำแนกข้อเสนอเชิงนโยบายออกเป็น 4 ด้าน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

5.3.1 ด้านนโยบายและโครงสร้างสถาบัน

ข้อเสนอในด้านนี้มุ่งเน้นทำให้หน้าที่ประสานงานมีความต่อเนื่องและมีทรัพยากรสนับสนุนเพียงพอ โดยอาศัยบทเรียนจากพื้นที่ร่วมกับการตรวจสอบความเป็นไปได้ของเครื่องมือเชิงนโยบาย ซึ่งมีข้อเสนอ ดังนี้

1) กำหนดหน้าที่ร่วมและเปิดทางเลือกเชิงพื้นที่ ส่วนกลางและหน่วยงานระดับจังหวัดควรร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และภาคีเครือข่าย ในการกำหนดหน้าที่ประสานข้อมูล ส่งต่อ ติดตาม และทบทวนผล โดยเปิดโอกาสให้พื้นที่เลือกรูปแบบคณะทำงานและวิธีบริการตามความพร้อมของตนเอง ภายใต้มาตรฐานด้านสิทธิ ความรับผิดชอบ และการตรวจสอบที่มีร่วมกัน

2) ตรวจสอบและพัฒนาช่องทางงบประมาณสำหรับการดูแลอย่างต่อเนื่อง อปท. และหน่วยงานเจ้าของภารกิจ ควรรวบรวมค่าใช้จ่ายที่เป็นอุปสรรคสำคัญ เช่น ค่าเดินทาง อุปกรณ์ และค่าใช้จ่ายในการเรียนรู้ แล้วตรวจสอบช่องทางการสนับสนุนที่มีอยู่ร่วมกับหน่วยงานด้านงบประมาณและกฎหมาย หากพบข้อจำกัดที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในระบบเดิม จึงค่อยทำการศึกษาทางเลือกด้านงบประมาณร่วมหรือการตั้งกองทุนบูรณาการ และทำการทดลองก่อนการขยายผล

3) **ทำให้หน้าที่ประสานงานมีความต่อเนื่อง** ควรส่งเสริมการใช้คณะทำงานหรือโครงสร้างที่มีอยู่เดิม โดยระบุเจ้าภาพหลัก ผู้ปฏิบัติงานทดแทน รอบการประชุม ระบบการส่งต่องาน และทรัพยากรสนับสนุนไว้ เป็นลายลักษณ์อักษร การปรับสถานะทางกฎหมายหรือการจัดตั้งกลไกใหม่ ควรพิจารณาดำเนินการเฉพาะใน กรณีที่โครงสร้างเดิมไม่สามารถรองรับภารกิจได้ และไม่ควรถูกกำหนดโครงสร้างรูปแบบเดียวเพื่อใช้แทนทุกพื้นที่

5.3.2 ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และมีศักยภาพสูงในการเป็นแกนกลางเชื่อมโยงนโยบายจากส่วนกลาง ลงสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่ ดังที่ปรากฏในกรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี ที่ใช้ส่วนท้องถิ่นเป็นแพลตฟอร์ม บริหารจัดการผู้สูงอายุ และกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดง-นาพุ ที่ใช้กลไกท้องถิ่นหนุนเสริมการทำงานกับเยาวชนกลุ่ม NEETs ดังนั้น เพื่อให้ อปท. สามารถขับเคลื่อนเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น ดังนี้

1) **สนับสนุน อปท. ให้เป็นผู้ประสานทรัพยากรร่วมกับภาคีเครือข่าย** โดยจัดทำข้อตกลงเรื่องหน้าที่ ร่วมกับหน่วยงานระดับจังหวัด สถานศึกษา หน่วยบริการ และสถาบันวิชาการ ซึ่งอาจมีการแบ่งแกน ในการทำงานออกเป็น แกนประสานเชิงนโยบาย แกนวิชาการ และแกนปฏิบัติการตามบริบทของพื้นที่ มิใช่ การกำหนดให้องค์กรเดียวต้องรับผิดชอบในทุกหน้าที่

2) **ออกแบบบริการและจัดสรรทรัพยากรแบบยืดหยุ่นตามระดับความเปราะบาง** ส่งเสริมให้ อปท. นำข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่มาใช้ในการจำแนกกลุ่มเป้าหมาย ตามระดับความเปราะบางหรือความต้องการที่ แท้จริง เช่น การจำแนกผู้สูงอายุออกเป็นกลุ่มติดสังคม ติดบ้าน ติดเตียง หรือการคัดกรองเยาวชนนอกระบบ เป็นรายบุคคล เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบกิจกรรม งบประมาณ และการดูแล ให้สอดคล้องกับ สภาพชีวิตจริงของประชาชน

3) **สร้างความร่วมมือกับสถาบันวิชาการและภาคีท้องถิ่นเพื่อหนุนเสริมทางวิชาการ** ส่งเสริมให้ อปท. สร้างความร่วมมือเชิงโครงสร้างกับสถาบันอุดมศึกษาหรือหน่วยงานวิชาการในพื้นที่ ในลักษณะเดียวกับ กรณีมหาวิทยาลัยขอนแก่นหรือมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่หนุนเสริมทางวิชาการ การจัดการข้อมูล การออกแบบเครื่องมือประเมิน และการประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้การทำงานของส่วนท้องถิ่นมีฐานข้อมูลเชิงประจักษ์รองรับอย่างเป็นรูปธรรม

5.3.3 ด้านระบบข้อมูลและการจัดการรายกรณี

ผลการศึกษาและการอภิปรายผลสะท้อนให้เห็นว่า อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การพัฒนา ศักยภาพคนขาดความต่อเนื่องคือ ความกระจัดกระจายของฐานข้อมูลที่แต่ละหน่วยงานทำการแยกเก็บ ตามภารกิจเฉพาะของตน ส่งผลให้ระบบในภาพรวมไม่สามารถมองเห็นปัญหาชีวิตของประชาชนได้อย่างรอบ ด้าน ดังนั้น เพื่อขับเคลื่อนให้กลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างแม่นยำ นโยบายในด้านระบบข้อมูลและการจัดการรายกรณีจึงควรดำเนินการดังนี้

1) **เชื่อมโยงข้อมูลที่เป็นต่อการดูแลเป็นลำดับแรก** ควรเริ่มต้นจากการจัดการรอยต่อที่พบปัญหาจริง เช่น ข้อมูลกลุ่มเด็กอายุ 0-2 ปี และสถานะของเยาวชนที่ได้จากการลงพื้นที่ โดยให้หน่วยงานเจ้าของข้อมูลและผู้ประสานงานจัดทำข้อตกลงกำหนดชุดข้อมูลขั้นต่ำ ผู้รับผิดชอบในการปรับปรุง สิทธิการเข้าถึง และช่องทางการส่งต่อ ภายใต้มาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและงดเว้นการเปิดเผยข้อมูลอ่อนไหวแก่ภาคีโดยไม่จำเป็น

2) **กำหนดผู้ประสานรายกรณีและความรับผิดชอบภายหลังการส่งต่อ** อปท. ควรร่วมกับหน่วยบริการในการระบุผู้ประสานหลักและผู้แทน เพื่อปฏิบัติงานตั้งแต่ขั้นตอนการค้นหา รับฟัง ประเมินความพร้อม วางทางเลือกร่วมกับผู้รับบริการ ส่งต่อ และติดตามผล โดยผู้ประสานงานจะไม่ทำหน้าที่ทับซ้อนหรือทำหน้าที่แทนผู้ประกอบวิชาชีพเฉพาะด้าน นอกจากนี้ ระบบการติดตามต้องระบุอย่างชัดเจนว่าใครคือผู้รับผิดชอบติดต่อเมื่อเป้าหมายขาดเรียน ขาดฝึก หรือเผชิญกับอุปสรรค ตลอดจนการจัดเตรียมทางเลือกในชุมชนสำหรับผู้ที่ยังไม่มีความพร้อม

3) **พัฒนาตัวชี้วัดร่วมภายในเครือข่าย** ควรแยกตัวชี้วัดกระบวนการ เช่น การมีผู้รับผิดชอบ และการติดตามหลังส่งต่อ ออกจากผลที่เกิดต่อตัวบุคคล เช่น การเรียนหรือการฝึกอย่างต่อเนื่องและการเข้าถึงบริการที่จำเป็น ให้แต่ละพื้นที่สามารถกำหนดฐานข้อมูลตั้งต้น นิยาม ตัวหาร และช่วงเวลาในการติดตามผลร่วมกัน ตัวชี้วัดเหล่านี้จัดเป็นเพียงข้อเสนอสำหรับนำไปทดลอง มิใช่ผลสัมฤทธิ์ที่สามารถวัดได้จากการศึกษาครั้งนี้ และไม่มีผลจำเป็นต้องใช้ค่าเป้าหมายเดียวกันในทุกพื้นที่

5.3.4 ด้านบุคลากรด้านหน้าและทุนทางสังคม

ข้อเสนอในด้านบุคลากรมุ่งเน้นการสนับสนุนลักษณะงานที่พบในพื้นที่จริง ได้แก่ การเข้าถึงครอบครัว การประเมินความพร้อม การประสานงานกับหลายหน่วยงาน และการติดตามอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงสถานะและขอบเขตหน้าที่ที่แตกต่างกันระหว่างบุคลากรของรัฐและอาสาสมัคร

1) **พัฒนาสมรรถนะตามบทบาทและขอบเขตหน้าที่** หน่วยงานต้นสังกัดและภาคีควรพัฒนาทักษะการรับฟัง การประเมินความต้องการ การประสานบริการ และการติดตาม ให้แก่บุคลากรและอาสาสมัครตามลักษณะงาน โดยการใช้ดุลยพินิจทางวิชาชีพต้องอยู่ภายในอำนาจหน้าที่และมาตรฐานของผู้ประกอบวิชาชีพ ส่วนอาสาสมัครควรมีแนวทางปฏิบัติ ผู้ให้คำปรึกษา และช่องทางการส่งต่อที่ชัดเจน

2) **สนับสนุนผู้เชื่อมประสานชุมชนให้มีบทบาทชัดเจน** ควรจัดทำข้อตกลงร่วมกับภาคีในเรื่องหน้าที่ขอบเขตการใช้ข้อมูล และช่องทางการส่งต่อ โดยมุ่งรักษาความสัมพันธ์ที่ประชาชนให้ความไว้วางใจ ควบคู่ไปกับการมีเกณฑ์การช่วยเหลือที่สามารถตรวจสอบได้ การรับรองบทบาทนี้ไม่มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนสถานะของอาสาสมัครทั้งหมดให้เข้าสู่โครงสร้างของระบบราชการ

3) **จัดระบบพี่เลี้ยงและทรัพยากรสำหรับคนทำงาน** หน่วยงานต้นสังกัดและภาคีเครือข่ายควรกำหนดเวลาปฏิบัติงาน ผู้ให้คำปรึกษารายกรณี การจัดเวทีทบทวนงาน และแผนการส่งต่อบทบาท กรณีศึกษา บ่อแดงได้สะท้อนให้เห็นถึงโจทย์ด้านความมั่นคงของครูอาสา ในขณะที่ อบต.นาพู่ สะท้อนถึงการพัฒนาศักยภาพ

และการถ่ายโอนบทบาทลงสู่ระดับท้องถิ่น (เอกสารภาคสนาม ภาส.3; ภาส.5) สำหรับการสนับสนุนด้านสุขภาวะและจิตใจ ควรเริ่มต้นจากการประเมินความต้องการที่แท้จริงของผู้ปฏิบัติงานก่อนดำเนินการ

5.3.5 ลำดับการดำเนินงานและการติดตามข้อเสนอ

- **ระยะเตรียมการ** อปท. และกลไกของจังหวัดที่เกี่ยวข้อง ควรดำเนินการเชิญภาคีเครือข่ายมาร่วมตกลงความเป็นเจ้าภาพในแต่ละภาระหน้าที่ โดยใช้ประโยชน์จากกลไกที่มีอยู่เดิม พร้อมทั้งจัดทำแผนผังการส่งต่อ รายการให้บริการ ชุดข้อมูลขั้นต่ำ และบัญชีอุปสรรคด้านทรัพยากร โดยหน่วยงานเจ้าของภารกิจจะต้องเป็นผู้ตรวจสอบขอบเขตความรับผิดชอบของตนเอง
- **ระยะทดลอง** เครือข่ายควรเลือกกลุ่มเป้าหมายหรือรายต่อของบริการที่พบปัญหาอย่างชัดเจนมาทำการทดลองใช้ระบบผู้ประสานรายการณ์และการติดตามผลร่วมกับผู้รับบริการ โดยทำการบันทึกเหตุการณ์การส่งต่อ การตอบรับ อุปสรรค และการปรับปรุงแผน ในขณะที่ภาควิชาการจะเข้ามามีส่วนช่วยในการทบทวนเครื่องมือและคุณภาพของข้อมูล
- **ระยะทบทวนและขยายผล** หน่วยงานเจ้าภาพร่วมกับภาคีควรดำเนินการประเมินระดับการเข้าถึง ความต่อเนื่อง ผลที่ผู้รับบริการรายงาน ต้นทุน และภาระงาน โดยเปรียบเทียบกับฐานข้อมูลตั้งต้นของพื้นที่ ก่อนที่จะตัดสินใจขยายผล สำหรับข้อเสนอในการปรับระเบียบหรือการจัดตั้งกองทุน ควรนำเฉพาะประเด็นปัญหาที่ผ่านการตรวจสอบแล้ว เข้าสู่การพิจารณาของหน่วยงานที่มีอำนาจต่อไป
- **ตัวชี้วัดเริ่มต้นที่เสนอให้ทดลอง** ได้แก่ สัดส่วนของกรณีที่มีผู้ประสานงานหลัก สัดส่วนการส่งต่อที่ได้รับการตอบรับ และสัดส่วนกรณีที่ได้รับการติดตามตามนัดหมาย สำหรับผลลัพธ์ระดับบุคคล ควรเลือกตามลักษณะกลุ่มเป้าหมาย เช่น อัตราการเรียนรู้ต่อเนื่องหรือการเข้าถึงบริการที่จำเป็น โดยต้องกำหนดนิยาม ตัวหาร และช่วงเวลาการติดตามให้ชัดเจนก่อนเริ่มดำเนินการเก็บข้อมูล

ตารางที่ 5 สรุปข้อเสนอเชิงนโยบายการขับเคลื่อนกลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อการพัฒนาศักยภาพคนไทย

ด้านของข้อเสนอ	ประเด็นย่อย / แนวทางปฏิบัติหลัก	สาระสำคัญและเป้าหมายการขับเคลื่อน
ด้านนโยบายและสถาบัน	หน้าที่ร่วม	ตกลงหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยเปิดทางเลือกการจัดองค์กรตามบริบท
	ช่องทางงบประมาณ	ตรวจสอบทรัพยากรและกฎระเบียบเดิม ก่อนดำเนินการทดลองทางเลือกใหม่

ด้านของข้อเสนอ	ประเด็นย่อย / แนวทางปฏิบัติหลัก	สาระสำคัญและเป้าหมายการขับเคลื่อน
	ความต่อเนื่อง	ใช้กลไกเดิม พร้อมกำหนดผู้แทนและระบบการส่งต่อทำงานอย่างชัดเจน
ด้านท้องถิ่น	ประสานภาคี	แบ่งแผนการทำงานเป็นเชิงนโยบาย วิชาการ และปฏิบัติการ ตามความพร้อมของพื้นที่
	บริการยืดหยุ่น	ประเมินความต้องการและออกแบบทางเลือกร่วมกับผู้รับบริการ
	ภาควิชาการ	สนับสนุนด้านเครื่องมือ องค์ความรู้ การจัดการข้อมูล และการทบทวนผล
ด้านข้อมูลและรายการณี	ข้อมูลขั้นต่ำ	กำหนดชุดข้อมูลที่จำเป็น ระบุหน่วยงานเจ้าของข้อมูล และสิทธิการเข้าถึงอย่างรัดกุม
	ผู้ประสานรายการณี	ทำหน้าที่เตรียมความพร้อม ส่งต่อ ติดตาม และปรับปรุงแผนอย่างต่อเนื่อง
	ตัวชี้วัดร่วม	ตกลงนิยาม ฐานข้อมูลตั้งต้น และช่วงเวลาติดตามภายในพื้นที่
ด้านบุคลากรและชุมชน	สมรรถนะ	รับฟัง ประเมิน ประสานงาน และใช้ดุลยพินิจตามบทบาทหน้าที่อย่างเหมาะสม
	ผู้เชื่อมประสาน	รับรองหน้าที่และสร้างกติกาที่ธำรงไว้ซึ่งความไว้วางใจของชุมชน
	ระบบหนุนเสริม	จัดสรรเวลาปฏิบัติงาน ทรัพยากร ระบบพี่เลี้ยง และการส่งต่อบทบาท

5.4 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาครั้งต่อไป

การศึกษาครั้งนี้มุ่งให้คำอธิบายเชิงกลไกจากกรณีศึกษาที่ได้รับการคัดเลือก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดด้านความละเอียดของข้อมูลและการติดตามผล จึงมีประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาเพื่อต่อยอดในอนาคต ดังนี้

1) การศึกษาติดตามผลในระยะยาวเพื่อประเมินความยั่งยืนของผลลัพธ์ การศึกษาในครั้งนี้มีลักษณะเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น (Cross-sectional) จึงควรมีการศึกษาและติดตามผลในระยะยาว (Longitudinal Study) เพื่อประเมินความยั่งยืนของการพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย โดยเฉพาะการติดตามสถานะของเยาวชนกลุ่ม NEETs ที่ได้รับการช่วยเหลือผ่านกลไกเครือข่าย ว่าสามารถรักษาเสถียรภาพในการทำงานหรือการศึกษาต่อได้จริงในระยะ 3-5 ปี หรือการประเมินผลกระทบของการดูแลผู้สูงอายุนานกว่าส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการลดภาระของครัวเรือนได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยืนยันประสิทธิภาพที่แท้จริงของโมเดลเครือข่ายเชิงพื้นที่

2) การศึกษาและทดลองช่องทางงบประมาณกับตัวชี้วัดร่วม โดยดำเนินการแยกปัญหาด้านระเบียบ อำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และการประสานงานออกจากกัน เลือกทางเลือกที่มีเหตุผลรองรับแล้วนำไปทดลองในขอบเขตที่เหมาะสม พร้อมทั้งทำการประเมินต้นทุน ผลที่เกิดต่อผู้รับบริการ และภาระที่เกิดกับผู้ปฏิบัติงาน ก่อนที่จะพิจารณาขยายผลในวงกว้าง

3) การศึกษาเปรียบเทียบในบริบทพื้นที่ที่มีความท้าทายรูปแบบอื่น กรณีศึกษาทั้ง 4 แห่งในการศึกษาครั้งนี้ ถือเป็นพื้นที่ที่มีความโดดเด่นและมีทุนทางสังคมหรือโครงสร้างท้องถิ่นคอยรองรับอยู่ในระดับหนึ่งแล้ว การวิจัยในอนาคตจึงควรขยายขอบเขตการศึกษาไปยังพื้นที่ที่มีความท้าทายเชิงโครงสร้างในรูปแบบอื่น เช่น พื้นที่เมืองขยายตัวและชุมชนเมืองที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการ พื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร พื้นที่ชายแดน หรือพื้นที่ที่มีข้อจำกัดด้านความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทั้งนี้ เพื่อทำการตรวจสอบว่า กลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่ยังคงสามารถทำงานได้หรือไม่ภายใต้ทุนทางสังคมที่เบาบาง และจะต้องปรับแต่งรูปแบบอย่างไรให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทดังกล่าว

4) การศึกษาบทบาท ภาระงาน สมรรถนะ และความต้องการการสนับสนุน ของบุคลากรและอาสาสมัครอย่างเป็นระบบ เพื่อนำไปออกแบบระบบพี่เลี้ยง การสร้างความต่อเนื่องในบทบาท และการดูแลสุขภาพ ทั้งนี้ พึงตระหนักว่าผลการศึกษาในครั้งนี้ยังมิใช่การประเมินความชุกหรือระดับภาวะหมดไฟ (Burnout) ของผู้ปฏิบัติงานในภาพรวมแต่อย่างใด

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- พระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. 2566. (2566, 19 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา . เล่ม 140 ตอนที่ 20 ก. หน้า 60–72. http://pattana.dole.go.th/site/uploads/law/LAW_1777530075_666.pdf
- พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562. (2562, 30 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 56 ก. หน้า 5-15. https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/056/T_0005.PDF
- ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561–2580. (2561, 13 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก. <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/17105699.pdf>
- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2566). แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566–2580). กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. https://www.dop.go.th/download/laws/th1653553501-843_0.pdf
- พฤกษพงศ์ วิสุทธิ์ดวงดุขี และ พลอย สืบวิเศษ. (2565). พลวัตรของเครือข่ายธรรมาภิบาลการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย ในท้องถิ่นจังหวัดระยอง: นัยยะเชิงนโยบาย. วารสารพัฒนศาสตร์ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 5(2), 26–65. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/gvc-tu/article/view/258886>
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560–2579. <https://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1540-file.pdf>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2566). การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564: สถิติรายจังหวัด. https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2023/20230731135832_28841.pdf
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2568). จำนวนผู้สูงอายุจำแนกตามกลุ่มอายุ เพศ จังหวัด เขตการปกครอง และภาค พ.ศ. 2564 และ พ.ศ. 2567 (สำรวจทุก 3 ปี). https://www.nso.go.th/nsoweb/downloadFile/stat_impt/is/file_xls_th
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561–2580. https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565ก). แผนพัฒนาประชากรเพื่อการพัฒนาประเทศ ระยะยาว (พ.ศ. 2565–2580). https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=13502
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565ข). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570). https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/2025/02/article_file_20230307173518.pdf

ภาษาอังกฤษ

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Cooper, M., Evans, Y., & Pybis, J. (2016). *Interagency collaboration in children and young people's mental health: A systematic review of outcomes*, facilitating factors and inhibiting factors. *Child: Care, Health and Development*, 42(3), 325–342.
<https://doi.org/10.1111/cch.12322>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Elder, G. H., Jr. (1998). The life course as developmental theory. *Child Development*, 69(1), 1–12. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.1998.tb06128.x>
- Evans, T. (2020). Street-level bureaucrats: Discretion and compliance in policy implementation. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1422>
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900–1902. <https://doi.org/10.1126/science.1128898>
- International Labour Organization. (2020). *Global employment trends for youth 2020: Technology and the future of jobs*.
https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737648/lang--en/index.htm
- Kania, J., & Kramer, M. (2011). Collective impact. *Stanford Social Innovation Review*, 9(1), 36–41. <https://doi.org/10.48558/5900-KN19>
- Kolb, D. A. (1984). *Experiential learning: Experience as the source of learning and development*. Prentice-Hall.

- Krueathep, W., Riccucci, N. M., & Suwanmala, C. (2010). Why Do Agencies Work Together? The Determinants of Network Formation at the Subnational Level of Government in Thailand. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 157–185.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. SAGE Publications.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- May, P. J., & Winter, S. C. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453–476. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum030>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (n.d.). *Youth not in employment, education or training (NEET)*. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/youth-not-in-employment-education-or-training-neet.html>
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.
- UNESCO Institute for Lifelong Learning. (n.d.-a). *Community learning*. <https://www.uil.unesco.org/en/community-learning>
- UNESCO Institute for Lifelong Learning. (n.d.-b). *Learning ecosystems*. <https://www.uil.unesco.org/en>
- UNICEF Thailand. (2023). *In-depth research on youth not in employment, education or training (NEET) in Thailand: Addressing the challenges and creating opportunities for Thailand's disconnected youth*. <https://www.unicef.org/thailand/reports/depth-research-youth-not-employment-education-or-training-neet-thailand>
- UNICEF Thailand. (2024). *Addressing the gaps: Ensuring every child in Thailand has an equal chance to thrive*. <https://www.unicef.org/thailand/reports/addressing-gaps-ensuring-every-child-thailand-has-equal-chance-thrive>
- UNICEF Thailand. (2025). *Rebuilding futures: Helping youth reconnect & thrive*. <https://www.unicef.org/thailand/programme/adap/youth-neet-pilot-project>
- UNICEF Thailand. (n.d.). *UNICEF Thailand early childhood development programme 2022–2026*. <https://www.unicef.org/thailand/documents/unicef-thailand-early-childhood-development-programme>
- UNICEF. (2019). *A world ready to learn: Prioritizing quality early childhood education*. <https://www.unicef.org/reports/a-world-ready-to-learn-2019>

- United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- United Nations. (2022). *Leaving no one behind*. <https://www.un.org/en/desa/leaving-no-one-behind>
- World Health Organization. (2015). World report on ageing and health. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241565042>
- World Health Organization Thailand. (2025). DOH Elderly Day Care Center—Empowering seniors and promoting social connection. <https://www.who.int/thailand/news/feature-stories/detail/doh-elderly-day-care-center-empowering-seniors-and-promoting-social-connection>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก กรณีศึกษาการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ: เทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

1. ข้อมูลพื้นฐานและบริบทเชิงประจักษ์ของพื้นที่

1.1 ที่ตั้งและลักษณะความเป็นเมือง

- **อาณาเขตและสภาพพื้นที่** เทศบาลนครนนทบุรีตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลนคร ซึ่งมีอาณาเขตพื้นที่ติดต่อกับกรุงเทพมหานคร บริบทของพื้นที่มีลักษณะความเป็นเมืองที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง (High-density Urbanization) ปรากฏการขยายตัวของที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุด พื้นที่พาณิชยกรรม ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งขนาดใหญ่ อาทิ ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนและโครงข่ายถนนสายหลักหลายเส้นทาง
- **บริบททางสังคมและประชากร** พื้นที่เขตเทศบาลนครนนทบุรีสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่สำคัญ โดยถือเป็นหนึ่งในพื้นที่นำร่องของประเทศที่ได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Aged Society) ซึ่งมีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ ประชากรผู้สูงอายุในพื้นที่มีความหลากหลายทางโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic Diversity) อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ มีตั้งแต่กลุ่มผู้สูงอายุที่มีสถานะทางเศรษฐกิจระดับดี มีระดับการศึกษาสูง และพักอาศัยในโครงการบ้านจัดสรรหรืออาคารชุด ไปจนถึงกลุ่มผู้สูงอายุเปราะบางที่พักอาศัยในชุมชนแออัดริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาหรือชุมชนดั้งเดิม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงระบบสวัสดิการและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิต

1.2 เจาะลึกตั้งต้นและปัญหาท้าทายงาน

- **ข้อจำกัดของระบบการสงเคราะห์แบบดั้งเดิม** จากการศึกษาบริบทในระยะเริ่มต้นพบว่า การดำเนินงานด้านการดูแลผู้สูงอายุของภาครัฐในเขตเมือง มักจำกัดขอบเขตอยู่เพียงการจ่ายเบี้ยยังชีพตามระเบียบของทางราชการและการให้ความช่วยเหลือแบบสงเคราะห์เป็นรายกรณี (Case-based Welfare) ซึ่งมาตรการดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาความโดดเดี่ยวทางสังคม (Social Isolation) ภาวะการเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรัง และความเสื่อมถอยทางสมรรถภาพร่างกายของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของความเป็นเมืองใหญ่
- **ความกระจัดกระจายของการให้บริการสาธารณะ** หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานสาธารณสุข โรงพยาบาลในสังกัด และหน่วยงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ต่างดำเนินงานภายใต้ภารกิจเฉพาะของตน ส่งผลให้เกิดข้อติดขัดในการบูรณาการฐานข้อมูลและการดูแลอย่างต่อเนื่อง (Continuum of Care) ดังนั้น เมื่อผู้สูงอายุตกอยู่ในภาวะพึ่งพิงหรือมีความต้องการเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อพัฒนาศักยภาพ กลไกของระบบราชการแบบดั้งเดิมจึงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าวได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ

2. ข้อมูลเชิงประจักษ์

การนำเสนอข้อมูลในส่วนนี้ เป็นผลมาจากการสังเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิและการถอดบทเรียนผ่านกระบวนการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง ผู้ปฏิบัติงานด้านหน้า (Frontline Workers) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ร่วมกับเครือข่ายชมรมผู้สูงอายุ โดยมุ่งเน้นการสะท้อนรายละเอียดเชิงกระบวนการและข้อค้นพบที่สำคัญ ดังนี้

2.1 มุมมองและกลยุทธ์การบริหารจัดการของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารระดับสูงและนักบริหารงานสวัสดิการสังคมของเทศบาลนครนนทบุรี ได้สะท้อนทัศนะถึงความจำเป็นในการใช้อำนาจหน้าที่และศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดของกลไกราชการส่วนกลาง โดยประยุกต์ใช้แนวคิดการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นแพลตฟอร์มกลาง (Central Platform) ดังคำกล่าวที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกว่า

"เราจะรอคำสั่งหรือรองบประมาณจากส่วนกลางอย่างเดียวไม่ได้ เพราะปัญหาผู้สูงอายุในเมืองใหญ่มีความซับซ้อนและเกิดขึ้นทุกวัน ท้องถิ่นมีพร้อมทั้งงบประมาณและบุคลากร หน้าที่ของเราคือการดึงศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ (ศพอส.) และชมรมผู้สูงอายุมาเป็น ศูนย์กลางในการเชื่อมโยงทุกภาคส่วนเข้ามาทำงานร่วมกันแบบเบ็ดเสร็จในที่เดียว"

2.2 กระบวนการปฏิบัติการของเครือข่ายและการจำแนกกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นระบบ

ผู้ปฏิบัติงานด้านหน้าและนักพัฒนาชุมชน ได้อธิบายถึงกระบวนการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาความกระจัดกระจายของข้อมูล โดยเทศบาลได้บูรณาการความร่วมมือกับสถานพยาบาลและสำนักทะเบียนราษฎร ในการตั้งฐานข้อมูลประชากรผู้สูงอายุมาทำการจำแนกกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 3 ระดับอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะมีความแม่นยำและตรงตามความต้องการ (Precision Services) ประกอบด้วย

1. *กลุ่มติดสังคม* กลุ่มผู้สูงอายุที่มีสภาวะทางร่างกายแข็งแรง เทศบาลจะดำเนินการเชื่อมโยงผู้สูงอายุกลุ่มนี้เข้ากับกิจกรรมของ ศพอส. เครือข่ายชมรมผู้สูงอายุ กิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) การส่งเสริมการออกกำลังกาย และการฝึกอบรมอาชีพเสริม
2. *กลุ่มติดบ้าน* กลุ่มผู้สูงอายุที่เริ่มมีข้อจำกัดด้านสมรรถภาพการเคลื่อนไหว กลไกเครือข่ายจะมุ่งเน้นการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมสุขภาพในระดับชุมชนละแวกบ้าน ควบคู่ไปกับการเฝ้าระวังและดูแลโดยอาสาสมัครในพื้นที่
3. *กลุ่มติดเตียงและผู้มีภาวะพึ่งพิง* กลุ่มที่ต้องการการดูแลอย่างใกล้ชิด เทศบาลได้ประสานการทำงานร่วมกับระบบบริการสุขภาพของรัฐ โดยจัดตั้งทีมอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (Caregiver: CG)

ร่วมกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ลงพื้นที่ปฏิบัติงานเยี่ยมบ้าน ประเมินอาการ และดำเนินการส่งต่อทางการแพทย์อย่างเป็นระบบและไร้รอยต่อ (Seamless Care)

2.3 ทักษะและข้อจำกัดจากการปฏิบัติงานด้านหน้า (Caregivers และ อสม.)

ผู้ปฏิบัติงานด้านหน้าได้สะท้อนให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ผู้สูงอายุยอมรับและเปิดรับความช่วยเหลือคือ "ความไว้วางใจ" (Trust) โดยอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (Caregiver) ปฏิบัติหน้าที่เสมือนกลไกเชื่อมประสาน (Boundary Spanner) ระหว่างครัวเรือนของผู้สูงอายุกับระบบบริการสาธารณสุขของเทศบาล อย่างไรก็ตาม ผู้ปฏิบัติงานยังคงต้องเผชิญกับอุปสรรคอันเกิดจากความเข้มงวดของระเบียบปฏิบัติทางราชการ (Coercive Isomorphism) ดังความที่ว่า

"เวลาเราลงไปเคาะประตูบ้านผู้สูงอายุติดเตียง บางครั้งระเบียบการเบิกจ่ายพัสดุหรือจัดหาอุปกรณ์ทางการแพทย์ของราชการมีความเข้มงวดและล่าช้ามาก ทำให้เราไม่สามารถช่วยเหลือได้ทันช่วงที่ในยามที่เขากำลังต้องการเร่งด่วน ท้องถิ่นจึงต้องพยายามใช้เงินสะสมหรือระดมทุนจากภาคประชาสังคมเข้ามาช่วยอุดช่องว่างตรงนี้"

2.4 การเปลี่ยนผ่านบทบาทของผู้สูงอายุจาก "ผู้รับบริการ" สู่ "ผู้สร้างการเรียนรู้"

ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มร่วมกับประธานและแกนนำชมรมผู้สูงอายุในพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี บ่งชี้ว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่ได้มีความประสงค์ที่จะดำรงสถานะเป็นผู้รับเบี้ยยังชีพหรือผู้ป่วยที่รอรับการรักษายาบาล หากแต่เป็นกลุ่มผู้มีองค์ความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญา อาทิ ศาสตร์การนวดแผนไทย งานหัตถกรรม การถ่ายทอดประวัติศาสตร์ชุมชน และการทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครในรูปแบบเพื่อนช่วยเพื่อน (Peer-to-Peer Support) ทั้งนี้ เทศบาลและชมรมผู้สูงอายุได้ร่วมกันเปิดพื้นที่และให้โอกาสผู้สูงอายุที่มีศักยภาพเหล่านี้ ได้รับการยกระดับบทบาทขึ้นเป็นวิทยากรและผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่กลุ่มผู้สูงอายุด้วยกันรวมถึงเยาวชนรุ่นใหม่ในชุมชน กระบวนการดังกล่าวไม่เพียงแต่เสริมสร้างคุณค่าทางจิตวิทยาและลดความเสี่ยงต่อภาวะซึมเศร้าในกลุ่มผู้สูงอายุเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดการหมุนเวียนทรัพยากรบุคคลในระดับท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด

"พวกเราไม่อยากจะบ่นและไม่อยากรับเบี้ยผู้สูงอายุไปวัน ๆ ผู้สูงอายุหลายคนมีความรู้เรื่องภูมิปัญญา อาหาร สมุนไพร หรือการนวด เมื่อเทศบาลเปิดโอกาสให้เราเป็นวิทยากรและอาสาสมัครเพื่อนช่วยเพื่อน มันทำให้เรารู้สึกว่าเรายังมีคุณค่า และช่วยลดภาระของเจ้าหน้าที่รัฐไปได้มาก"





ภาคผนวก ข กรณีศึกษาการพัฒนาศักยภาพเด็กปฐมวัยและผู้ปกครอง: พื้นที่จังหวัดขอนแก่น

1. ข้อมูลพื้นฐานและบริบทเชิงประจักษ์ของพื้นที่

- **ที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพ-เศรษฐกิจสังคม** จังหวัดขอนแก่นตั้งอยู่บริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง มีสถานะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การคมนาคม การบริการ และการศึกษาที่สำคัญของภูมิภาค พื้นที่เขตเมืองและชุมชนรอบนอกมีความหนาแน่นของประชากรสูง มีสถาบันอุดมศึกษาขนาดใหญ่ โรงพยาบาลศูนย์ และหน่วยงานภาครัฐระดับภูมิภาคตั้งอยู่หนาแน่น อย่างไรก็ตาม แม้ขอนแก่นจะเป็นเมืองที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง แต่โครงสร้างทางสังคมและประชากรยังคงมีความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะครอบครัวในพื้นที่รอบนอกและชุมชนเมืองกึ่งชนบทที่เผชิญกับข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจครัวเรือน ภาวะการทำงานนอกบ้านของผู้ปกครอง และปัญหาความเปราะบางในการดูแลเด็กปฐมวัย
- **เงื่อนไขตั้งต้นและปัญหาท้าทายเชิงโครงสร้าง** ปัญหาสำคัญที่เป็นจุดตั้งต้นของการศึกษาในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นคือ ความกระจัดกระจายของการบริหารจัดการเด็กปฐมวัย (Fragmented Early Childhood Management) ในช่วงวัย 0-6 ปี ซึ่งเป็นช่วงเวลาทองแห่งการพัฒนาสมองและรากฐานชีวิตเด็กในพื้นที่ต้องรับบริการจากหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงและกรมต่าง ๆ แยกจากกันอย่างเด็ดขาด อาทิ กระทรวงสาธารณสุขดูแลเรื่องสุขภาพและโภชนาการช่วงแรกคลอด กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ดูแลศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบางแห่ง กระทรวงศึกษาธิการดูแลสถานศึกษาระดับอนุบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สนับสนุนงบประมาณและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัด ความกระจัดกระจายดังกล่าวทำให้ข้อมูลพัฒนาการของเด็กถูกแยกเก็บตามหน่วยงาน ขาดระบบการส่งต่อข้อมูลและการติดตามต่อเนื่อง เมื่อเด็กเคลื่อนผ่านรอยต่อจากบ้านสู่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หรือจากศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเข้าสู่โรงเรียนประถมศึกษา ทำให้เด็กกลุ่มเสี่ยงหรือเด็กที่มีพัฒนาการล่าช้าหลุดรอดจากการช่วยเหลืออย่างทันท่วงที

2. ข้อมูลเชิงประจักษ์

การสังเคราะห์ข้อมูลจากการลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับจังหวัด ผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษานิเทศก์ ครูผู้สอน ผู้ปกครอง และการสนทนากลุ่มร่วมกับภาคีเครือข่ายปฐมวัยในจังหวัดขอนแก่น แสดงให้เห็นกลไกการขับเคลื่อนที่สำคัญ ดังนี้

2.1 โครงสร้างเครือข่ายแบบหลายศูนย์กลางและการบูรณาการระดับจังหวัด

จังหวัดขอนแก่นแก้ปัญหาความกระจัดกระจายของหน่วยงานด้วยการสร้างกลไกการบริหารจัดการในระดับนโยบายจังหวัดที่มีความเข้มแข็ง ผ่านการจัดตั้ง "คณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยจังหวัดขอนแก่น" ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดขอนแก่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการหลัก โครงสร้างนี้ทำหน้าที่เชื่อมโยงอำนาจหน้าที่และงบประมาณของ 4 กระทรวงหลัก (ศึกษาธิการ

สาธารณสุข พม. และมหาดไทย) เข้ากับเครือข่ายภาคีภาคประชาสังคมและท้องถิ่นรวมกว่า 17 หน่วยงาน จนสามารถยกระดับประเด็นเด็กปฐมวัยให้เป็น "วาระร่วมของจังหวัด (Common Agenda)"

เสียงสะท้อนจากผู้บริหารระดับจังหวัดและหน่วยงานประสานงาน

"ถ้าเราต่างคนต่างทำงานตามแท่งงบประมาณและตัวชี้วัดของกระทรวงตัวเอง เด็กขอนแก่นจะหล่นหายระหว่างรอยต่อเสมอ การที่เราดึงผู้ว่าราชการจังหวัดมานั่งเป็นประธานคณะกรรมการฯ และให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นแม่ข่ายประสาน ไม่ใช่แค่การตั้งคณะกรรมการเพื่อรายงานในที่ประชุม แต่เป็นการเปิดโต๊ะเจรจาให้ทุกหน่วยงานเอาข้อมูลมารวมกัน เอาภารกิจมาประสานกัน เพื่อให้เด็ก 0-6 ปี มีเส้นทางพัฒนาการที่ไม่ขาดตอน"

2.2 บทบาทของสถาบันวิชาการในฐานะองค์กรแกนกลางสนับสนุน

จุดเด่นที่สำคัญยิ่งของกรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่นคือ การดึงเอาศักยภาพทางวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ เข้ามาทำหน้าที่เป็นหน่วยหนุนเสริมทางวิชาการอย่างเป็นระบบ โดยศูนย์ความเป็นเลิศในการพัฒนาเด็กปฐมวัย คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดองค์ความรู้ที่ทันสมัยและเป็นสากล เช่น แนวคิดการพัฒนาทักษะสมองส่วนหน้า (Executive Functions: EF) และกระบวนการเรียนรู้ผ่านการเล่น (Play-based Learning) ลงสู่ห้องเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

เสียงสะท้อนจากนักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา

"ล้าพั้งแค่ครูอนุบาลจัดการเรียนการสอนแบบเดิมไม่เพียงพอต่อการพัฒนาเด็กในยุคปัจจุบัน มหาวิทยาลัยไม่ได้เข้ามาเพื่อประเมินหรือสั่งการ แต่เราเข้ามาเป็นพี่เลี้ยงทางวิชาการ ถอดองค์ความรู้ให้ครูและผู้บริหารเข้าใจว่าทำไมเรื่อง EF ถึงสำคัญต่อเด็กปฐมวัย และแปลงงานวิจัยยาก ๆ ให้เป็นคู่มือที่ครูและผู้บริหารนำไปใช้เล่นกับเด็กที่บ้านได้จริง"

2.3 สถานศึกษาต้นแบบ

ในระดับปฏิบัติการพื้นที่ สถานศึกษาทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง ในการแปลงนโยบายและองค์ความรู้เชิงวิชาการให้เกิดการปฏิบัติจริง สะท้อนให้เห็นการปรับใช้ที่ยืดหยุ่น

- โรงเรียนอนุบาลสาธิตเทศบาลนครขอนแก่น เน้นการเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ต้นแบบในการจัดประสบการณ์พัฒนาการเด็กผ่านนวัตกรรมห้องเรียนที่กระตุ้นทักษะสมอง (EF) และการสร้างหลักสูตรสถานศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปกครองในเขตเมืองที่มีความคาดหวังสูง

- โรงเรียนบ้านดอนหันวิทยาสาร เน้นการบูรณาการการเรียนรู้ร่วมกับชุมชน Local Wisdom และการดึงผู้ปกครองที่มีข้อจำกัดด้านเวลาและเศรษฐกิจให้เข้ามามีส่วนร่วมผ่านกิจกรรมโรงเรียนพ่อแม่

2.4 การดึงครอบครัวและผู้ปกครองมาเป็นภาคี

ผลการศึกษาชี้ว่า ความสำเร็จของการพัฒนาเด็กปฐมวัยในจังหวัดขอนแก่นไม่ได้จำกัดอยู่แค่ภายในรั้วโรงเรียน แต่เครือข่ายได้ขยายขอบเขตการทำงานผ่านการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ครอบครัวและผู้ปกครอง โดยฝึกอบรมให้พ่อแม่ ปู่ย่าตายาย เข้าใจเทคนิคการเลี้ยงดูเชิงบวก การสื่อสาร และการจัดสภาพแวดล้อมที่บ้านให้เอื้อต่อการกระตุ้นพัฒนาการเด็กตลอด 24 ชั่วโมง

เสียงสะท้อนจากการสนทนากลุ่มร่วมกับผู้ปกครองและครู

"เมื่อก่อนเราส่งลูกมาโรงเรียนแล้วก็จบหน้าที่ ครูสอนอะไรเราก็ไม่รู้เรื่อง พอนโยบายเปลี่ยน โรงเรียนดึงผู้ปกครองมาร่วมอบรม ทำกิจกรรมเวิร์กชอปกับลูก ทำให้เราตาสว่างว่า คำว่า EF หรือการเล่นกับลูกโดยไม่ใช้มือถือมันสร้างสมองเด็กได้จริง ๆ ตอนนี้ที่บ้านกลายเป็นห้องเรียนอีกห้องหนึ่งที่เชื่อมต่อกับโรงเรียนอย่างไร้รอยต่อ"





ภาคผนวก ค กรณีศึกษาการพัฒนาศักยภาพเยาวชนกลุ่ม NEETs: องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดง และพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ จังหวัดสงขลา

1. ข้อมูลพื้นฐานและบริบทเชิงประจักษ์ของพื้นที่

- **ที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพ-เศรษฐกิจสังคม** พื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ โดยมี องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดง อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา เป็นศูนย์กลางการขับเคลื่อน เป็นพื้นที่ชนบทและกึ่งชนบทที่มีความเปราะบางทางเศรษฐกิจ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ประมง พื้นบ้าน และรับจ้างทั่วไป ครอบครัวมีข้อจำกัดด้านรายได้และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อโอกาสทางการศึกษาและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กและเยาวชนในพื้นที่
- **บริบททางประชากรและปัญหาเยาวชนกลุ่ม NEETs** พื้นที่บ่อแดงและคาบสมุทรสทิงพระประสบปัญหา เยาวชนกลุ่ม NEETs (Not in Education, Employment, or Training) ซึ่งหมายถึงเด็กและเยาวชนในช่วงอายุที่หลุดออกจากระบบการศึกษา ไม่ได้ประกอบอาชีพ และไม่อยู่ในกระบวนการฝึกอบรมใด ๆ เยาวชนกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับเงื่อนไขความยากจนซ้ำซ้อน ภาระทางครอบครัว การตั้งครุณในวัยรุ่น หรือความรู้สึกสิ้นหวังและสูญเสียตัวตน ซึ่งระบบการศึกษาในระบบโรงเรียนแบบดั้งเดิมไม่สามารถรองรับหรือดึงตัวกลับมาได้
- **เงื่อนไขตั้งต้นและปัญหาท้าทายงาน** ในระยะแรกเริ่ม การแก้ปัญหาเยาวชนนอกระบบของภาครัฐมักประสบความล้มเหลว เนื่องจากการเป็นการบังคับให้เด็กกลับเข้าสู่ระบบโรงเรียนแบบเดิม (One-size-fits-all) โดยไม่คำนึงถึงเงื่อนไขชีวิตที่ซับซ้อน ขณะเดียวกัน ฐานข้อมูลภาครัฐมีความกระจัดกระจาย ท้องถิ่นขาดเครื่องมือและงบประมาณเฉพาะกิจในการโอบอุ้มเยาวชนกลุ่มนี้ จนกระทั่งเริ่มมีนโยบายสนับสนุนฐานข้อมูลกลางจากส่วนกลาง (เช่น ระบบ Thailand Zero Dropout) เข้ามาเป็นจุดตั้งต้นในการทำงานเชิงรุก

2. ข้อมูลเชิงประจักษ์

การสังเคราะห์ข้อมูลจากการลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานด้านหน้า เยาวชน NEETs ครูอาสา เครือข่ายการศึกษาทางเลือก และการสนทนากลุ่มร่วมกับภาคีในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ เผยให้เห็นกลไกการขับเคลื่อนที่สำคัญ ดังนี้

2.1 โครงสร้างเครือข่ายแนวราบที่ยึดหยุ่นบนฐานความไว้วางใจ

การขับเคลื่อนการพัฒนาเยาวชนกลุ่ม NEETs ในพื้นที่นี้ไม่ได้อาศัยคำสั่งทางปกครองหรือโครงสร้างสายบังคับบัญชาแบบตึง (Top-down) แต่ถูกออกแบบให้เป็นเครือข่ายแนวราบที่ยึดหยุ่น โดยมี องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดง ทำหน้าที่เป็นฐานสนับสนุนทรัพยากรและอำนวยความสะดวก โครงสร้างความสัมพันธ์นี้ขยายขอบเขตความร่วมมือครอบคลุมพื้นที่ 4 อำเภอในคาบสมุทรสทิงพระ ได้แก่ อำเภอสทิงพระ สิงหนคร ระโนด และกระแสดินธุ์ โดยอาศัยฉันทามติและการมองเห็นปัญหาร่วมกันของคนทำงานในพื้นที่

เสียงสะท้อนจากผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ประสานงานเครือข่าย

"เด็กที่หลุดออกจากระบบการศึกษาในคาบสมุทรสทิงพระไม่ได้อยู่แค่ในตำบลบ่อแดงพื้นที่เดียว เขากระจายอยู่ตามอำเภอต่าง ๆ การที่เราจะไปสั่งให้โรงเรียนหรือหน่วยงานอื่นทำตามระเบียบมันเป็นไปได้ สิ่งที่เราทำคือการสร้างเครือข่ายแนวราบ เอาคนทำงานที่เข้าใจปัญหามาคุยกัน ใช้ความยืดหยุ่นของท้องถิ่น เป็นฐานรองรับ แล้วดึงภาคีการศึกษาทางเลือกร่วมกับสถานประกอบการในพื้นที่มาร่วมมือกัน โดยไม่ยึดติดว่าใคร เป็นเจ้าของโครงการ"

2.2 บทบาทของหน่วยงานด้านหน้าและทุนทางสังคมในการทะลวงกำแพงความไม่ไว้วางใจ

เนื่องจากเยาวชนกลุ่ม NEETs มักมีประสบการณ์เชิงลบกับระบบราชการและระบบการศึกษา การเข้าถึงตัวเด็กจึงไม่สามารถทำได้ด้วยหนังสือราชการหรือการเรียกตัวมาพบ แต่ต้องอาศัยทุนทางสังคมและความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ โดยมีผู้ปฏิบัติงานด้านหน้า เช่น ครูอาสา นักพัฒนาชุมชน และอาสาสมัครในพื้นที่ ทำหน้าที่เป็นคนกลาง (Boundary Spanners) ในการลงพื้นที่เคาะประตูบ้านเพื่อสร้างความไว้วางใจ

เสียงสะท้อนจากผู้ปฏิบัติงานด้านหน้าและครูอาสา

"เวลาเราไปหาเด็กกลุ่มนี้ที่บ้านครั้งแรก เขากลัวและตั้งกำแพงใส่ตลอด เพราะที่ผ่านมาเจอแต่คนบอกว่าทำไมไม่อยู่โรงเรียน ทำไมเกเร ราชการมาที่ไรก็มาจับผิด เราเลยต้องเปลี่ยนวิธี ไม่คุยเรื่องใบประกาศหรือระบบโรงเรียน แต่ชวนคุยเรื่องปากท้อง ชีวิตความเป็นอยู่ เอาความจริงใจเข้าแลก ใช้เวลาเป็นเดือนๆ จนเด็กเริ่มไว้วางใจ ยอมเปิดปากเล่าปัญหาให้ฟังว่าทำไมเขาถึงต้องออกจากโรงเรียนมาช่วยพ่อแม่หาเงิน"

2.3 กลไกการจัดการรายกรณีและการสร้างเส้นทางชีวิตรายบุคคล

เมื่อเข้าถึงตัวเด็กและเข้าใจเงื่อนไขความเปราะบางแล้ว เครือข่ายจะร่วมมือกับสถาบันการศึกษาทางเลือกและสถานประกอบการในท้องถิ่น เพื่อออกแบบเส้นทางการพัฒนาชีวิตรายบุคคลที่สอดคล้องกับความสนใจและความจำเป็นในการดำรงชีวิตจริง โดยไม่บังคับให้เด็กต้องกลับเข้าสู่ระบบโรงเรียนสายสามัญแบบเดิม แต่เปิดโอกาสให้เรียนรู้ทักษะอาชีพ ควบคู่กับการสร้างรายได้และการฟื้นฟูคุณค่าในตนเอง

เสียงสะท้อนจากภาคีเครือข่ายการศึกษาทางเลือกและเยาวชน

"เด็กบางคนเขาไม่ได้อยากเรียนหนังสือในห้องสี่เหลี่ยมแล้ว เพราะเขามีภาระต้องเลี้ยงครอบครัว สิ่งที่เขาชอบและเครือข่ายทำคือการเปิดพื้นที่การศึกษาทางเลือก พาเขาไปฝึกทักษะกับช่างฝีมือในชุมชน หรือสนับสนุนให้ทำงานในสถานประกอบการท้องถิ่นที่มีรายได้ระหว่างฝึกอบรม ทำให้เขารู้สึกว่าตัวเองมีคุณค่า ไม่เป็นภาระ และมองเห็นอนาคตของตัวเองได้อีกครั้ง"

ภาคผนวก ง กรณีศึกษาการพัฒนาศักยภาพเยาวชนกลุ่ม NEETs: องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ จังหวัดอุดรธานี

1. ข้อมูลพื้นฐานและบริบทเชิงประจักษ์ของพื้นที่

- **ที่ตั้งและลักษณะเชิงประชากร-เศรษฐกิจสังคม** องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ อำเภอกุดจับ จังหวัดอุดรธานี ตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคที่มีความท้าทายทางโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม โดยจากข้อมูลเชิงประชากรระดับมหภาคสะท้อนว่า จังหวัดอุดรธานีเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่มีสัดส่วนประชากรเยาวชนกลุ่ม NEETs (Not in Education, Employment, or Training) สูงในลำดับต้น ๆ ของประเทศ โดยจัดอยู่ในกลุ่มสูงสุด 3 อันดับแรกของประเทศไทย ซึ่งบ่งชี้ถึงภาวะวิกฤตเชิงโครงสร้างที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและเป็นระบบ
- **จุดเริ่มต้นและความร่วมมือระดับนโยบาย** กรณีศึกษาของ อบต.นาโพธิ์ มีจุดเริ่มต้นที่ชัดเจนจากการขับเคลื่อนผ่านความร่วมมือระดับนโยบายระหว่างสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ในการคัดเลือกและผลักดันให้ อบต.นาโพธิ์ เป็นพื้นที่นำร่อง (Pilot Area) สำหรับการพัฒนาระบบสนับสนุนเยาวชนนอกระบบและการนำเยาวชนกลุ่ม NEETs กลับคืนสู่เส้นทางการพัฒนาศักยภาพ
- **ทุนทางวิชาการและภาคีหนุนเสริมแกนกลาง** การขับเคลื่อนในพื้นที่ได้รับการสนับสนุนเชิงสถาบันจากสถาบันอุดมศึกษาท้องถิ่น คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี ซึ่งเข้ามาทำหน้าที่เป็นภาคีแกนกลางทางวิชาการ เนื่องจากมีความพร้อมด้านทุนทางวิชาการ มีประสบการณ์การทำงานร่วมกับชุมชนผ่านโครงการพัฒนาพื้นที่อย่างต่อเนื่อง และได้รับความไว้วางใจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สามารถทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมโยงองค์ความรู้จากระดับชาติลงสู่การปฏิบัติในระดับตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ข้อมูลเชิงประจักษ์

การสังเคราะห์ข้อมูลจากการลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้นำชุมชน เยาวชน NEETs โรงเรียน หน่วยบริการสุขภาพ และมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี แสดงให้เห็นกลไกการขับเคลื่อนที่สำคัญ ดังนี้

2.1 โครงสร้างการบริหารจัดการเครือข่ายเชิงสถาบันสองระดับ

การจัดวางโครงสร้างเครือข่ายของ อบต.นาโพธิ์ ถูกออกแบบให้อย่างเป็นระบบและมีความเป็นทางการ ผ่านการแบ่งโครงสร้างการบริหารจัดการออกเป็น 2 ระดับอย่างชัดเจน เพื่อปลดล็อกข้อจำกัดทางราชการ และการทำงานแบบแยกส่วน

1. **คณะกรรมการอำนวยการระดับตำบล** ประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่น (นายกและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) ผู้นำชุมชน และผู้แทนหน่วยงานระดับจังหวัด ทำหน้าที่สร้างความชอบธรรมเชิงนโยบาย บริหารจัดการทรัพยากร และตัดสินใจในระดับมหภาค
2. **คณะกรรมการปฏิบัติการระดับพื้นที่** ประกอบด้วยบุคลากรท้องถิ่น อาสาสมัคร และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ลงพื้นที่ค้นหา คัดกรอง และจัดทำแผนรายกรณี (Case Management) ร่วมกับภาควิชาการ เสี่ยงสะท้อนจากผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ประสานงานระดับพื้นที่

"การที่เราขับเคลื่อนเรื่องเยาวชนนอกระบบจะอาศัยแค่คำสั่งของท้องถิ่นหรือแค่งานประจำไม่ได้ อนาคต.นาฟุโซคดีที่เราถูกเลือกเป็นพื้นที่นำร่อง เราจึงต้องจัดโครงสร้างให้ชัดเจน มีคณะกรรมการอำนวยการระดับตำบลที่ตั้งทั้งผู้นำชุมชนและผู้แทนจังหวัดมาร่วมตัดสินใจ และมีทีมปฏิบัติการหน้างานที่ลงไปเคาะประตูบ้านจริง ๆ การแบ่ง 2 ระดับนี้ทำให้เรามีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากร และทำให้การทำงานไม่ติดขัด เรื่องระเบียบราชการ"

2.2 บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาท้องถิ่นในฐานะสะพานเชื่อมองค์ความรู้

มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานีเข้ามามีบทบาทสำคัญในการหนุนเสริมกระบวนการทำงานเชิงประจักษ์ โดยทำหน้าที่จัดระบบข้อมูล ออกแบบเครื่องมือประเมินความเปราะบาง และร่วมกับคณะทำงานของ อบต. แปลงองค์ความรู้ทางวิชาการให้กลายเป็นแนวปฏิบัติที่ใช้ได้จริงในระดับตำบล

เสี่ยงสะท้อนจากนักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานมหาวิทยาลัย

"มหาวิทยาลัยไม่ได้ลงมาในพื้นที่ฐานะผู้ประเมินหรือผู้สั่งการ แต่เราเข้ามาเป็น 'พี่เลี้ยงทางวิชาการ' ช่วย อบต.นาฟุ ออกแบบระบบฐานข้อมูลเยาวชน NEETs ที่มีความซับซ้อน ช่วยสร้างเครื่องมือคัดกรองระดับความเปราะบาง และร่วมกับพี่ ๆ ทีมด้านหน้าของตำบลถอดบทเรียนว่า เด็กแต่ละคนต้องการทักษะอะไร เพื่อให้แผนชีวิตรายบุคคลที่ทำออกมามันตอบโจทย์ตลาดแรงงานท้องถิ่นและช่วยให้เด็กตั้งหลักชีวิตได้จริง"

2.3 กลไกการจัดการรายกรณีและการสร้างเส้นทางชีวิตรายบุคคล

เมื่อนโยบายถูกส่งผ่านลงมา ผู้บริหารและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาฟุได้เข้ารับผ่านการสร้างความเข้าใจร่วมกับผู้นำชุมชน โรงเรียน และหน่วยบริการสุขภาพ จัดตั้งเป็นคณะทำงานร่วมเพื่อจำแนกและออกแบบเส้นทางชีวิตให้แก่เยาวชนรายบุคคล โดยอาศัยข้อมูลตั้งต้นจากระบบฐานข้อมูลระดับชาติ เช่น Thailand Zero Dropout ผสมผสานกับการลงพื้นที่สำรวจเชิงลึกของทีมปฏิบัติการระดับพื้นที่ ทำให้สามารถเข้าถึงเงื่อนไขชีวิตที่แท้จริงของเยาวชนนอกระบบ และส่งต่อไปยังช่องทางการศึกษาทางเลือกหรือการฝึกทักษะอาชีพที่สอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละคน



คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.ประวิต เอราวรรณ
 ดร.นิติ นาชิต
 ดร.สุภชัย จันทน์
 นางอำภา พรหมวาทย์
 นางสาวรุ่งนภา จิตรโรจนรักษ์
 ดร.เอกวัฒน์ ล้อสุนิรันดร์
 นางสาวกิงกาญจน์ เมฆา

เลขาธิการสภาการศึกษา
 รองเลขาธิการสภาการศึกษา
 รองเลขาธิการสภาการศึกษา
 ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนการศึกษา
 ที่ปรึกษาด้านวิจัยและประเมินผลการศึกษา
 ผู้ช่วยเลขาธิการสภาการศึกษา
 ผอ. สำนักนโยบายและแผนการศึกษา

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณารายงาน

นายสถาปนา ธรรมโมรา
 ดร.กฤษณา เสมหิรัญ
 นายเกรียงไกร บริพรรณ

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแดง จังหวัดสงขลา
 ศึกษาพิเศษชำนาญการพิเศษ สำนักงานศึกษาธิการ
 จังหวัดขอนแก่น
 นักพัฒนาชุมชนปฏิบัติการ องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์
 จังหวัดอุดรธานี

ผู้รับผิดชอบ

นางสาวจอมทยาสนธิ พงษ์เสฐียร
 นางสาวโรจนา ถัดทะพงษ์
 นายสิงหชาติ ไตรจิตต์
 นางสาวพรรณงาม อีระพงศ์
 นางสาวสุธิดา ผาพรม
 นางสาวมัญญนันท์ สังขวสี
 นายมิตรภาพ อภิวงค์งาม
 นางสาวลักษณารีย์ แยมคล้าย

ผอ. กลุ่มนโยบายและแผนการศึกษาแห่งชาติ
 นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ
 นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ
 นักวิชาการศึกษาชำนาญการ
 นักวิชาการศึกษาชำนาญการ
 นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
 นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ
 นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
 99/20 ถนนสุขุมวิท เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300



ข้อเสนอเชิงนโยบายการขับเคลื่อน กลไกเครือข่ายบูรณาการเชิงพื้นที่ เพื่อพัฒนาศักยภาพคนไทย



สแกน QR Code
เพื่อดูรายงานฉบับเต็ม

ISBN 978-616-270-590-8

