

การให้ความสำคัญกับเครือข่ายในทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการ: มุมมองเชิงวิพากษ์และกรอบการวิเคราะห์สำหรับข้ามพ้นสัญญาที่กลวงเปล่า

ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และพบสุข ชำของ

บทคัดย่อ

ในการศึกษานโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการในยุคปัจจุบันนั้นให้ความสำคัญกับแนวคิดเครือข่ายมากเป็นพิเศษ จากที่สังคมปัจจุบันมีแนวโน้มเป็นสังคมเครือข่ายมากขึ้น จนแนวทางการกำหนดนโยบายที่เน้นเฉพาะบทบาทภาครัฐและการปกครองแบบที่เน้นการจัดการแนวดิ่ง ถูกมองว่าไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป และจำเป็นต้องเปลี่ยนผ่านสู่แนวทางการพัฒนาเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการในเชิงเครือข่ายในแนวระนาบมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในขณะที่แนวคิดเครือข่ายถูกให้ความสำคัญขึ้นมา แต่แก่นสารของแนวคิดนี้กลับวนเวียนอยู่ในเขาวงกตด้วยความดีงามราวกับศีลธรรมใหม่และสถาปัตยกรรมที่งดงาม เป็นเพียงภายิต วาทศิลป์ วาทกรรมที่สวยหรู หรือสัญญาที่กลวงเปล่าที่ซ่อนปัญหาในเชิงโครงสร้าง เต็มไปด้วยความไม่เท่าเทียมกันในเชิงอำนาจ เอาแน่เอาอนไม่ได้ กลายเป็นการควบคุมแบบใหม่ ซ่อนความสัมพันธในแนวตั้งในภาพลักษณ์เชิงระนาบ อ่างนวัตกรรมแต่ยังอิงกลไกระบบราชการและระบบตลาดเช่นเดิม เปิดช่องว่างใหม่ๆ ที่นำไปสู่ความไม่โปร่งใส สร้างความไม่เป็นประชาธิปไตย และผลิตซ้ำความไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ นอกจากการเสนอมุมมองเชิงวิพากษ์ บทความชิ้นนี้นำเสนอกรอบการวิเคราะห์ที่พัฒนามาจากงานวิจัยเพื่อแผ้วถางทางเดินไปสู่การศึกษาแนวคิดเครือข่ายในทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการ ที่ข้ามพ้นการผลิตซ้ำความเป็นสัญญาที่กลวงเปล่า โดยกรอบดังกล่าวเสนอให้มุ่งวิเคราะห์ไปที่ปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายด้วยการผนวกการวิเคราะห์เครือข่ายเข้ากับการวิเคราะห์การสร้างความร่วมมือ ประชาธิปไตยและความเป็นธรรม การเปิดพื้นที่ให้เกิดการปรึกษาหารือที่มีคุณภาพ รวมถึงศักยภาพและความเป็นอิสระของตัวแสดงในเครือข่าย

คำสำคัญ: การบริหารจัดการ, การวิพากษ์, เครือข่าย, นโยบายสาธารณะ, สัญญาที่กลวงเปล่า

ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และ พบสุข ชำของ เป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์และอาจารย์ประจำสถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ Email: <a.piyapong.b@hotmail.com> และ <pobsook.c@hotmail.com>.

บทความนี้พัฒนามาจากโครงการวิจัยเรื่อง “เครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการภายใต้ความเปลี่ยนแปลง: บทเรียนจากเทศบาลเมือง...” สนับสนุนโดยงบประมาณรายได้ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ปีงบประมาณ 2561 ภายใต้ศูนย์พัฒนานโยบายสาธารณะเชิงสร้างสรรค์

The Importance of Network in Public Policy and Governance: Critical Perspectives and an Analytical Framework for Going beyond an Empty Signifier

Piyapong Boossabong and Pobsook Chamchong

ABSTRACT

The study of public policy and governance nowadays pays special attention on the network approach. It is a consequence of the fact that our society is now turned into a network society by which public policy as state policy and the approach called government and traditional public administration are not seen to be effective anymore. Instead, a transition to the development of policy networks and network governance is seen to be essential. Nevertheless, while the importance of network approach is increased, its content is still reproduced within a maze without particular details as a new morality and an aesthetics in architecture. Its quintessence seems to be merely a metaphor, a rhetoric, a romantic discourse or an empty signifier. Structural problems are embedded in its shadow, while power inequalities are within its uncertain domain. It turns to be the new mode of control that hides vertical relations in its horizontal image. The network is appeared as an innovation, but in its essence bureaucratic and market mechanisms still operate mostly the same. Within its operation, new gaps for new ways of corruption are opened, while democracy is not always promoted and injustice is reproduced. Aside from criticisms, this article proposes an analytical framework developed from a research project to pave a way towards the study of policy networks and network governance that goes beyond an empty signifier. The proposed framework focuses interactions within networks by offering the articulation of network analysis to the analysis of collaboration, democracy and justice, the quality of deliberation, and the autonomy as well as the capacity of each network constituent actor.

KEYWORDS: Criticism, Empty Signifier, Governance, Networks, Public Policy.

Piyapong Boossabong and Pobsook Chamchong are assistant professor and lecturer respectively at the School of Public Policy, Chiang Mai University. Email: <a.piyapong.b@hotmail.com> and <pobsook.c@hotmail.com>.

This article is part of the research project entitled “Khua khai nayobai lae kan borihan chat kan phai tai kan plian plaeng: Botrian chak thetsaban muang...” [Policy Networks and Governance in Transition: Lessons from a Municipality], funded by College of Politics and Governance, Mahasarakham University, 2018, under the tutelage of the Centre for Creative Public Policy Development.

ความเป็นมาและความสำคัญ

จากที่สังคมปัจจุบันมีแนวโน้มเป็นสังคมเครือข่าย (network society) มากขึ้น ทำให้แนวทางการกำหนดนโยบายที่เน้นเฉพาะบทบาทภาครัฐ และการปกครองแบบที่เน้นการจัดการแนวดิ่ง ถูกมองว่าไม่สามารถใช้ได้มีประสิทธิภาพอีกต่อไป โดยมีการเสนอให้มีการเปลี่ยนผ่านสู่แนวทางการพัฒนาเครือข่ายนโยบาย (policy networks) และการบริหารจัดการในเชิงเครือข่ายในแนวระนาบมากขึ้น (network governance) ซึ่งต้องไปให้ไกลกว่าการเน้นควบคุมสั่งการในแบบเดิม ไม่ว่าจะเป็นการอิงเครือข่ายระหว่างภาครัฐด้วยกัน ระหว่างภาคีภาครัฐกับภาคเอกชน หรือระหว่างภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมาร่วมกันคิดและร่วมกันทำ (Chhotray and Stoker, 2010; Klijn and Koppenjan, 2015; Rhodes, 2012; Peters et al., 2012) ซึ่งมุมมองเช่นนี้กลายมาเป็นจุดมุ่งเน้นใหม่ของการวิเคราะห์นโยบายและการบริหารจัดการภาคสาธารณะอย่างกว้างขวางทั้งในระดับสากลและในประเทศไทย กล่าวคือ เน้นการวิเคราะห์การก่อตัวและการขับเคลื่อนของเครือข่ายมากกว่าการวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐในฐานะตัวแสดงเดี่ยวที่เป็นตัวแสดงหลักตัวแสดงเดี่ยวแบบที่ทำมาในอดีต

ทั้งนี้ การศึกษาเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายถูกให้ความสำคัญขึ้นมาด้วยเหตุผลอีกประการหนึ่งคือการทำให้เกิดแนวทางใหม่ๆ ที่เลิกหมกมุ่นอยู่กับข้อถกเถียงเรื่องนโยบายและการปกครองจากบนลงล่าง (top-down) หรือจากล่างขึ้นบน (bottom up) ซึ่งท้ายที่สุดก็หนีไม่พ้นกรอบที่ว่าไม่ว่าจะบนลงล่างหรือล่างขึ้นบน นโยบายสาธารณะและการปกครองก็คือนโยบายและการปกครองของรัฐบาล หรือมีหน่วยงานของรัฐเป็นตัวแสดง โดยเฉพาะบริบทที่สังคมทั้งรัฐ นับรวมถึงโครงสร้างแบบประชาธิปไตยตัวแทน โดยประชาชนเลือกตัวแทน เมื่อพอใจก็เลือกเข้ามาใหม่ ในขณะที่ เมื่อนโยบายและการปกครองล้มเหลว สังคมก็จะมุ่งไปที่การตำหนิรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่แนวคิดเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายถูกให้ความสำคัญมากขึ้น แก่นสารของแนวคิดนี้กลับวนเวียนอยู่ในเขาวงกตว่าด้วยความดึงมาพร้อมกับศีลธรรมใหม่ (new morality) และสถาปัตยกรรมที่งดงาม (aesthetics in architecture) กล่าวคือ มุ่งเน้นไปที่ความสำคัญของเครือข่ายว่าดีกว่าหรือเหนือกว่าแนวทางแบบเดิมๆ ที่นำโดยรัฐหรือตลาดอย่างไร ผลการศึกษาวิจัยทั้งในระดับสากลและในประเทศไทยส่วนใหญ่มักจะเลือกนำเสนอแง่มุมที่งดงามของพลังเครือข่ายในการสร้างความเปลี่ยนแปลงหรือนวัตกรรมใหม่ๆ ทั้งๆ ที่ในเนื้อแท้ภายใต้วาทกรรมที่สวยหรูที่เรียกว่าเครือข่ายอาจจะซ่อนอำนาจครอบงำที่มีอยู่เดิมในรูปแบบใหม่ที่มีความชอบธรรมมากขึ้น และตรวจสอบยากขึ้นด้วยก็เป็นได้

จากข้างต้น ทำให้การศึกษาวินิจฉัยเพื่อทำความเข้าใจเครือข่ายในเชิงวิพากษ์มีความจำเป็น โดยต้องไม่จบเพียงการวิพากษ์วิจารณ์แต่เพียงเท่านั้น หากแต่ต้องสามารถแผ้วถางทางเดินไปสู่การมีกรอบการวิเคราะห์แนวคิดเครือข่ายในทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการที่ข้ามพ้นการผลิตซ้ำความเป็นแนวคิดที่สวยหรูที่เนื้อในมีความว่างเปล่าได้ โดยบทความวิจัยชิ้นนี้มุ่งสะท้อนมุมมองเชิงวิพากษ์ดังกล่าวผ่านกรณีเทศบาลแห่งหนึ่ง (ซึ่งด้วยเหตุที่เน้นการวิพากษ์ จึงละที่จะระบุชื่อของเทศบาลดังกล่าวในที่นี้) รวมถึง มุ่งนำเสนอกรอบการวิเคราะห์ความสำคัญของเครือข่ายในทาง

นโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการ ผ่านการวิเคราะห์เงื่อนไขของการขับเคลื่อนผ่านเครือข่ายในกรณีศึกษาข้างต้น

วัตถุประสงค์ ขอบเขต และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์หลักคือ (1) เพื่อทำความเข้าใจความสำคัญของเครือข่ายในทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการด้วยมุมมองเชิงวิพากษ์ ผ่านกรณีศึกษาเทศบาลแห่งหนึ่ง และ (2) เพื่อพัฒนารอบการวิเคราะห์ความสำคัญของเครือข่ายในทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการ ผ่านการวิเคราะห์เงื่อนไขของการขับเคลื่อนผ่านเครือข่าย

สำหรับขอบเขตของการศึกษานั้น การศึกษาคำนี้เลือกกรณีศึกษาเทศบาลแห่งหนึ่งที่เป็น 1 ใน 9 แห่งทั่วประเทศที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าในด้านส่งเสริมเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม ประจำปี 2559 ซึ่งเป็นการกระตุ้นตัวกรณีนี้ถูกยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายและการบริหารจัดการอย่างโดดเด่นผ่านเครือข่าย โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญนั้นประกอบไปด้วยตัวแทนของตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่ายหลัก กล่าวคือ เครือข่ายการบริหารจัดการขยะ เครือข่ายการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ และเครือข่ายการจัดการศึกษา

ในส่วนของประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ การศึกษาคำนี้ ไม่เพียงจะสร้างคุณภาพการในเชิงความรู้ในมิติของการเสนอกระบวนทัศน์เชิงวิพากษ์ของแนวคิดเครือข่ายในทางนโยบายและการบริหารจัดการเพียงเท่านั้น หากแต่ยังสร้างข้อเสนอว่าด้วยกรอบในการวิเคราะห์ (Analytical framework) แนวคิดเครือข่ายในทางนโยบายและการบริหารจัดการ ซึ่งจะประโยชน์ในการนำทางการศึกษาความสำคัญของเครือข่ายให้ลึกและมีแก่นสารมากขึ้น

แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำคัญของเครือข่ายในการศึกษานโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการ

งานที่เป็นรณรงค์การศึกษาความสำคัญของเครือข่ายในทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการที่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางคืองานของรอดส์ (Rhodes, 1997) ชื่อว่า *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* ซึ่งถูกอ้างอิงถึงโดยงานอื่นๆ ที่อยู่ในฐานข้อมูลของ Google Scholar มากถึง 5,831 ชิ้น (ตรวจสอบเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2561) ทั้งนี้ หนึ่งทศวรรษหลังจากนั้น รอดส์ในฐานะบรรณาธิการวารสารที่มี Impact Factor สูงมากในสายรัฐประศาสนศาสตร์ ยังได้หวนกลับมาชื่นชมงานชิ้นนี้ของตัวเองอีกครั้งในฐานะเป็นจุดเปลี่ยน (turn) สำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ (public policy) และการบริหารจัดการ (governance) นั่นคือ การหันมาให้ความสำคัญกับพลังเครือข่าย (Rhodes, 2007)

จะด้วยเนื้องานหรือด้วยอิทธิพลของตัวรอดส์เองในแวดวงรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ หรือหลายอย่างประกอบกันก็ตาม สิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้คือ การเกิดขึ้นของการศึกษาวิจัยความสำคัญของเครือข่ายในทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการอย่างกว้างขวาง จนเกิดสำนักคิดแยกย่อยต่างๆ ขึ้น ทั้งในยุโรป อเมริกา และแม้แต่เอเชีย โดยแนวคิดที่ถูกใช้เรียกในแวดวงคือ แนวคิดเครือข่าย

นโยบาย (Policy networks) และแนวคิดการบริหารจัดการเชิงเครือข่าย (Network governance) ซึ่งทั้งสองแนวคิดมีฐานคิดที่สำคัญคือการออกแบบโครงสร้างของระบบราชการหรือองคาพยพของรัฐ ไม่เน้นภารกิจหน้าที่ (function-based) ก็เน้นพื้นที่ (area-based) ซึ่งมีข้อจำกัดในตัวเองในการแก้ปัญหาที่มีลักษณะข้ามกระทรวงหรือกรมกองหนึ่ง ๆ หรือ ปัญหาที่มีลักษณะข้ามพื้นที่หนึ่ง ๆ ไป ซึ่งปัญหาในลักษณะนี้มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ คาบเกี่ยวกับหลายหน่วยงานและหลายพื้นที่ และมีลักษณะไม่ตายตัว (fluid) แบบที่การจัดแบ่งหน้าที่และพื้นที่แบบตายตัว (fixed) จะรับมือได้ บางเรื่องอาจจะใหญ่ไปในขณะที่ยังบางเรื่องอาจจะเล็กไป อีกทั้งไม่ใช่เรื่องของรัฐอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่เกี่ยวข้องกับทั้งเอกชน ท้องถิ่น องค์กรพัฒนา และชุมชน (Rhodes, 2006)

ในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง มีความเชื่อในเรื่องโศกนาฏกรรมหมู่ (tragedy of the commons) หรือ ปัญหาที่ทุกคนต้องประสพร่วมกัน ซึ่งบางแนวก็จะเน้นไปที่บทบาทของเอกชน เช่น สำนักสมิท (Smith's classical economy) และสำนักฮายเอค (Hayekian) ในขณะที่บางแนวได้แย้งเรื่องความล้มเหลวของตลาด (market failure) แล้วเน้นไปที่บทบาทของรัฐ เช่น สำนักเคนส์ (Keynesian) อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่ารัฐเองก็ล้มเหลวเช่นกัน (state failure) จึงเกิดการมองหาทางเลือกที่สามหรือสำนักทางเลือกที่สาม (Thirdwayism) ซึ่งพยายามฝากความหวังไปที่องค์กรพัฒนาต่าง ๆ หรือภาคประชาสังคม ทั้งนี้ แนวคิดเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการในเชิงเครือข่ายเชื่อว่าไม่ว่ารัฐ เอกชน หรือ องค์กรพัฒนา ก็ล้มเหลวได้ด้วยกันทั้งนั้น ทำให้ไม่มาจับมือกันเสียด้วยการใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อจัดการกับโศกนาฏกรรมหมู่ (Pierre, 2000)

อนึ่ง ในเชิงรากฐานพัฒนาการของแนวคิดเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการในเชิงเครือข่าย กล่าวได้ว่าแนวคิดเครือข่ายนโยบายนั้นเกิดมาก่อน กล่าวคือ ถึงแม้ว่าอิทธิพลของแนวคิดนี้เพิ่งจะขยายตัวหลังจากงานของรูดอล์ฟที่เผยแพร่ในปี 1997 ที่กล่าวถึงไปแล้ว แต่เมื่อขุดลงไปพื้นฐานกำเนิดของแนวคิดนี้พบว่าเริ่มถูกกล่าวถึงในฝั่งอเมริกาในปลาย 1970s โดยเฉพาะผ่านงานของเฮคโล (Heclo, 1978) โดยแรกเริ่มเรียกว่าแนวคิดเครือข่ายประเด็นนโยบาย (issues networks) หลังจากนั้น แนวทางของเฮคโลถูกนำมาพัฒนาต่อในฝั่งยุโรปโดยรูดอล์ฟ ซึ่งตั้งต้นจากบทความที่เขาเขียนร่วมกับมาร์ช (Rhodes and Marsh, 1992) ก่อนที่จะถูกพัฒนามาเป็นหนังสือเล่มที่อ้างถึงไปก่อนหน้านี้ในภายหลัง โดยพวกเขาตั้งต้นจากการชี้ว่าการขับเคลื่อนนโยบายในยุโรปในปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็นเครือข่ายนโยบายมากขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะในระดับสหภาพยุโรปในภาพรวม และในระดับประเทศ ภูมิภาค และท้องถิ่น กล่าวคือ มีตัวแสดงนโยบายที่เกี่ยวข้องกันมากกว่าหนึ่ง และการดำเนินนโยบายที่หลากหลาย ภายใต้ประเด็นนโยบายเดียว โดยมีระดับความเหนียวแน่นระหว่างเครือข่ายของตัวแสดงที่ต่างกัน ไล่จากที่มีความสัมพันธ์แบบหลวม ๆ เรียกว่า “เครือข่ายประเด็นนโยบาย” (ในแบบที่เฮคโลเรียก) ไปจนถึงการมีความสัมพันธ์เหนียวแน่นและเปลี่ยนแปลงยากขึ้นเรียกว่าชุมชนหรือประชาคมนโยบาย (policy communities)

จากจุดนั้น แนวคิดเครือข่ายนโยบายกลายเป็นกระแสหลักของการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในประเทศต่าง ๆ ในยุโรปเลยทีเดียว โดยนำไปสู่การทบทวนปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายสาธารณะ ภายใต้หลักคิดนี้ นโยบายสาธารณะไม่ใช่เรื่องที่จำกัดอยู่แค่เพียงเรื่อง

ของนโยบายของรัฐบาลแบบที่รอบคอบคิดเต็ม ๆ มุ่งเน้นเท่านั้น แต่ฐานคิดนั้นเน้นไปที่การดำเนินนโยบายที่หลากหลาย โดยตัวแสดงนโยบายหลายภาคส่วน ทว่าการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายเดียวกัน ทั้งนี้ ตัวแสดงต่าง ๆ นั้นมีความอิสระ แต่ในขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกัน มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรเชิงนโยบายต่าง ๆ เช่น งบประมาณ และข้อมูลข่าวสาร โดยที่ตัวแสดงเหล่านั้นมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจไม่เท่าเทียมกัน (unequal powers) ซึ่งเกี่ยวข้องกับความไม่เท่าเทียมของทรัพยากร และส่งผลต่อความไม่เท่าเทียมของการเข้าถึงระบบและกลไกต่าง ๆ และแม้ว่าจะมีข้อตกลงร่วมบางประการอยู่ แต่ในขณะเดียวกันก็มีความขัดแย้งฝังอยู่เช่นเดียวกัน อนึ่ง แนวคิดเครือข่ายนโยบายมีความสำคัญขึ้นมาเมื่อประเด็นปัญหาเชิงนโยบายมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเกินกว่าที่ตัวแสดงใด ๆ ตัวแสดงเดียวจะรับมือได้เพียงลำพัง (ดูเพิ่มเติม Compston, 2009; Marsh, 1998; Rhodes, 2006)

ในแนวทางที่สอดคล้องกัน แนวคิดการบริหารจัดการเชิงเครือข่าย ตั้งต้นมาจากข้อเสนอให้มีการก้าวข้ามการปกครองแนวตั้ง (Government) หรือการบริหารรัฐกิจในรูปแบบเก่าที่อิงกับสายบังคับบัญชา ไปสู่การบริหารจัดการในแนวระนาบและที่อิงกับเครือข่ายระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่มากขึ้น ทั้งที่เป็นภาครัฐและที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Jessop, 2003; Pierre, 2000; Skelcher, 2010) ดังนั้นแนวคิดการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายจึงเชื่อมร้อยกับแนวคิดเครือข่ายนโยบายที่กล่าวถึงไปก่อนหน้านี้ โดยแนวคิดเครือข่ายนโยบายเน้นอธิบายว่านโยบายสาธารณะถูกพัฒนาหรือกำหนดขึ้นมาอย่างไร ในขณะที่ แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายช่วยอธิบายเสริมถึงการออกแบบและขับเคลื่อนนโยบาย (รวมถึงบริการสาธารณะ) นั้นเอง ซึ่งเมื่ออธิบายภายใต้กรอบดั้งเดิม เรียกได้ว่าแนวคิดการบริหารจัดการเน้นไปที่การนำนโยบายไปปฏิบัติ ทว่าไม่ใช่กลไกการนำนโยบายแบบที่หมายถึงนโยบายของรัฐฝ่ายเดียวไปปฏิบัติ หากแต่เป็นกลไกการนำนโยบายที่เป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายนโยบายไปปฏิบัติ หรือเป็นกลไกการขับเคลื่อนเครือข่ายนโยบายที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้ กล่าวอีกแง่หนึ่ง เมื่อนโยบายถูกพัฒนาขึ้นมาโดยเครือข่ายนโยบาย นโยบายนั้นก็ต้องการขับเคลื่อนผ่านกลไกการบริหารจัดการที่ก้าวหน้าไปกว่ากลไกระบบราชการเพียงลำพัง (Klijn and Koppenjan, 2015; Stoker, 2011; Rhodes, 2006; Skelcher, 2010)

จากข้างต้น แนวคิดเครือข่ายนโยบายและแนวคิดการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายจึงสัมพันธ์และไปด้วยกัน โดยเฉพาะในมุมมองของสำนักศึกษาการบริหารจัดการสายอังกฤษ (Anglo-Governance School) ในขณะที่ ในฝั่งอเมริกาได้เน้นไปที่แนวคิดที่มีฐานในการทำงานเดียวกันชื่อว่า “กรอบการศึกษาพันธมิตรที่อุทิศตัวในประเด็นนโยบายและการบริหารจัดการเดียวกัน” (Advocacy Coalition Framework) มากกว่า โดยแนวคิดนี้มองเครือข่ายว่าเป็นพันธมิตรที่ร่วมผลักดันในเรื่องเดียวกันมากกว่าจะมองผ่านชุดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่มาเชื่อมร้อยกัน (Sabatier, 2007, 1988)

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นแนวคิดใดก็ตามที่มุ่งให้ความสำคัญกับเครือข่ายในทางนโยบายและการบริหารจัดการที่กล่าวถึงข้างต้น ส่วนแล้วแต่ขาดรายละเอียดในเชิงของการอธิบายพลังที่แท้จริงของเครือข่ายตามความเป็นจริง และมักจะถูกหักทักว่าเครือข่ายคือความหวังและสิ่งดีงาม โดยเฉพาะ

เมื่อเทียบกับพลังของรัฐหรือตลาด โดยขาดความชัดเจนถึงตำแหน่งแห่งที่ของพลังเครือข่ายที่อ้างถึง บ้างก็อ้างว่าเครือข่ายอยู่เหนือสายบังคับบัญชาของรัฐและตลาด บ้างก็บอกว่าเครือข่ายอยู่ระหว่างสายบังคับบัญชาของรัฐและตลาด บ้างก็บอกว่าเครือข่ายผนวกพลังรัฐและตลาด จนไม่รู้แน่ชัดว่าพลังเครือข่ายนี่คืออะไร (Fischer, 2017)

นอกจากนั้น มุมมองเชิงวิพากษ์ต่อแนวคิดเครือข่ายในทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการที่มีอยู่คือวาทกรรมเครือข่ายอาจจะเป็นเพียงภายิมิต (metaphor) วาทศิลป์ (rhetoric) วาทกรรมที่สวยหรู (romantic discourse) หรือสัญลักษณ์ที่กลวงเปล่า (empty signifier) ก็เป็นไปได้ (Davies, 2011; Offe, 2009) โดยเฉพาะการที่แนวคิดนี้ถูกนำเสนอขึ้นเพื่อท้าทายแนวคิดการปกครองหรือการจัดการแบบดั้งเดิมมากกว่าที่จะเสนอรูปธรรมของกลไกใหม่ๆ ที่จับต้องได้ งานในเชิงแนวคิดในหัวแรกๆ จึงวนเวียนอยู่กับการวิพากษ์ข้อจำกัดของแนวคิดอย่างเช่นความคิดเรื่องการจัดการแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ที่เสนอและถูกพัฒนาโดย Weberians และความคิดเรื่องวิทยาการการจัดการ (Scientific Management) ที่เสนอและถูกพัฒนาโดย Taylorians (ดูเพิ่มเติมใน Osborne, 2010; Pierre, 2000) จนถูกเหินแสมว่าการพูดถึงเครือข่ายเป็นแค่การประดิษฐ์คำสวยหรูหรือคำอุปมาอุปไมยลอยๆ เท่านั้น หากแต่สาระที่แท้จริงไม่ได้ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือมีความไม่พอเพียงของพลังในการอธิบาย กล่าวคือ ไม่ได้เป็นแนวคิดที่สมบูรณ์ หากแต่ดูเหมือนเป็นกรอบในการพรรณนากว้างๆ เท่านั้น ทว่า เมื่อต้องการอธิบายปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในเชิงลึก กลับไม่มีฐานทางทฤษฎีที่เพียงพอที่จะอธิบายได้ อาทิ อย่างไรที่เรียกว่าข้ามพ้นการปกครองและการจัดการแนวคิด (Dowding, 1995)

ขณะที่ในบริบทของไทยนั้น ได้ใช้เวลาไปกับการลดทอนแนวคิดการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายให้หลงเหลืออยู่เพียงเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมซึ่งเป็นเพียงหลักเกณฑ์หนึ่งในเรื่องการบริหารจัดการที่ดีหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (good governance) ที่รับเข้ามาจากธนาคารโลก (World Bank) อันเป็นผลมาจากเงื่อนไขการกู้เงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) การลดทอนดังกล่าวทำให้แนวคิดที่อยู่เบื้องหลังต่างๆ หล่นหายไปจนเหลือเพียงหลักเกณฑ์ที่ถูกแจกแจงเป็นข้อๆ และแบบถูกๆ ผิดๆ แม้แต่การออกเสียงรากศัพท์ของคำนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแปลว่าธรรมาภิบาลทำให้หลงเข้าใจว่าแนวคิดนี้พูดเรื่องธรรมะหรือศีลธรรมเป็นหลัก ทั้งที่สาระสำคัญอยู่ที่การเปิดพื้นที่ให้กับการแสดงบทบาทของตัวแสดงในเครือข่ายที่หลากหลาย (ดูข้อถกเถียงเพิ่มเติมใน Boossabong, 2017)

ยิ่งไปกว่านั้น แนวคิดเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายยังคงกลายเป็นยาสารพัดโรคที่ถูกอ้างถึง รวมถึงเป็นพลังวิเศษที่จะช่วยทลายข้อจำกัดเมื่อเกิดปัญหาที่มีความซับซ้อนและต้องการทรัพยากรเพื่อนำมาแก้ปัญหาจำนวนมาก ซึ่งเกินที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งบางกรณีก็คือ เกินที่รัฐบาลจะรับมือได้เพียงลำพัง บนฐานของอุดมคติว่าสังคมที่ดีต้องร่วมกันสร้าง การมองพลังเครือข่ายเป็นทุกสิ่งทุกอย่างเช่นนี้ ท้ายที่สุดเครือข่ายก็ไม่ใช่อะไรสักอย่าง หรือเป็นอะไรไม่ได้สักอย่าง อีกทั้งความเอาแน่เอานอนไม่ได้ของพลังเครือข่าย จากการที่ภาคีหรือตัวแสดงสามารถเข้าออกจากความสัมพันธ์เมื่อใดก็ได้ ทำให้พลังเครือข่ายเป็นพลังที่เปราะบางมาก จนเกินที่จะยึดมั่นถือมั่นหรือฝากความหวังเอาไว้ได้ (Davies, 2011)

ในอีกด้านหนึ่ง ในแง่ของกลไก การตรวจสอบด้วงคูลภายใต้เครือข่ายนั้นยากกว่าการตรวจสอบด้วงคูลระบบบังคับบัญชาของรัฐและระบบตลาด จากที่กลไกที่จะตรวจสอบด้วงคูลของเครือข่ายนั้นไม่ชัดเจน ทำให้เครือข่ายไม่ได้เสริมสร้างความโปร่งใสเสมอไป และยิ่งตรวจสอบด้วงคูลยากก็ยังมีช่องว่างให้เกิดการคอร์รัปชันและการผูกขาดอำนาจภายในเครือข่าย (Fischer, 2017) โดยในเชิงแนวคิด งานศึกษาด้านเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายหมกหมุ่นอยู่กับการหารูปแบบ (typologies) ลักษณะสำคัญ (key features) และผล (ที่ติงาม) ที่เกิดขึ้นจากการมีเครือข่ายไม่ว่าจะต่อผลลัพธ์ของนโยบายและการบริหารจัดการ และต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลง (Dowding, 1995) โดยที่ไม่มีการศึกษาถึงกลไกการยกระดับการตรวจสอบและด้วงคูลเพื่อสร้างความโปร่งใส่ภายในเครือข่ายอย่างจริงจัง

ประเด็นวิพากษ์ที่สำคัญประการสุดท้ายคือเครือข่ายนั้นไม่จำเป็นต้องตอบโจทย์ประชาธิปไตยและความเป็นธรรมทางสังคม หรืออีกแง่หนึ่งอาจจะมีโอกาสกัดเซาะประชาธิปไตยและลดทอนความเป็นธรรมก็ได้ กล่าวคือ ถึงแม้ว่าเครือข่ายจะให้ความสำคัญกับพลเมือง แต่ก็อยู่บนฐานของการรวมกลุ่มเป็นประชาสังคมที่มีผู้นำเข้มแข็งและได้รับการรับรองโดยรัฐ โดยความสำคัญของพวกเขาในเครือข่ายมักจะจะเป็นเสมือนตัวประกอบที่เข้าไปรับรองความชอบธรรมให้กับรัฐและทุนหรือแค่ถูกระดมเข้าไปสนับสนุนรัฐและทุนเท่านั้นเอง (Peters et al., 2012: 188-191) ทั้งนี้ ในหลายกรณี พลเมืองในเครือข่ายก็ถูกมองเป็นเพียงกลุ่มลูกค้าหรือลูกค้าของรัฐและทุน จนประเด็นเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และความเป็นธรรมถูกกลืนเข้าไปในวาทกรรมเครือข่าย ซึ่งท้ายที่สุดในความสวยงามของภาพลักษณ์เรื่องเครือข่าย พลเมืองนั้นมักถูกลดทอนกำลังลง โดยพวกเขาไม่ได้ถืออำนาจอะไรเพิ่มขึ้นในมือ ในขณะที่ รัฐและทุนเข้มแข็งขึ้นโดยมีเครื่องมือในการครอบงำแบบใหม่นั้นคือเครือข่าย ซึ่งไม่เคยนำไปสู่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงอะไร และไหลไปได้ดีกับระบอบอำนาจนิยม โลกาภิวัตน์ และลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Chhotray and Stoker, 2010; Davies, 2011; Heinelt 2010)

วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ โดยเริ่มต้นจากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวกับกรณีศึกษา แล้วเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแสดง (องค์กร/กลุ่ม) ในเครือข่ายให้ครอบคลุม ด้วยการเริ่มต้นจากการลงพื้นที่สอบถามตัวแสดงสำคัญ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง ราชการส่วนภูมิภาค โรงพยาบาล สถาบันการศึกษาและศูนย์ที่สังกัดเทศบาล วัดที่ทำงานร่วมกับเทศบาล หอการค้า ภาคเอกชนที่เชื่อมโยงกับเทศบาล คณะกรรมการกองทุนต่างๆ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) คณะกรรมการชุมชน และกลุ่มชาวบ้านที่เข้มแข็ง ก่อนที่จะให้ตัวแสดงหลักเหล่านั้นบ่งชี้ตัวแสดงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมต่อไปเรื่อย ๆ (snow ball) จนสามารถได้ข้อมูลความสัมพันธ์ (relational data) ที่ครบถ้วน

ในการวิเคราะห์ข้อมูล การศึกษาครั้งนี้ได้อาศัยข้อมูลความสัมพันธ์ มาลงรหัสในตารางไขว้ (adjacency matrix) แล้ววิเคราะห์แผนภาพเครือข่ายหรือการสร้างภาพเครือข่ายผ่านระบบไอที

(network visualisation) พร้อมกับระบุตัวแสดงที่เป็นศูนย์กลางเครือข่าย (network centrality) (Bachner, Ginsberg and Hill, 2017) โดยใช้การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการวิเคราะห์เรื่องราว-เรื่องเล่าประกอบ (narrative approach to network analysis) เพื่อเข้าใจที่มาที่นำมาสู่การก่อร่างสร้างเครือข่ายขึ้นมา ระบบบริหารจัดการของเครือข่ายและปฏิสัมพันธ์ภายใน (Lejano and Ingram, 2013)

นอกจากนั้น การศึกษาค้างนี้ได้สร้างแผนที่ความสัมพันธ์ (relational mapping) เพื่อเข้าใจภูมิศาสตร์ของความสัมพันธ์ กล่าวคือ พิจารณาพิภคของที่ตั้งของสำนักงานหรือศูนย์ประสานงานของตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่ายนั้น ๆ พร้อมทั้งวิเคราะห์เงื่อนไขของการพัฒนาเครือข่ายและการขับเคลื่อนผ่านกลไกการบริหารจัดการจากคำสัมภาษณ์ ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของศูนย์กลางเครือข่าย คุณภาพของปฏิสัมพันธ์ อิทธิพลของมิติทางสังคมและวัฒนธรรม และวิถีประชาธิปไตยในการบริหารจัดการเครือข่าย ซึ่งประเด็นเหล่านี้จะสะท้อนทั้งมิติในเชิงวิพากษ์และข้อเสนอที่เป็นไปได้ในการพัฒนากรอบการวิเคราะห์ที่จะยกระดับการทำความเข้าใจเครือข่ายในทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการ

ผลการศึกษา

1)สะท้อนมิติในเชิงวิพากษ์ของเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายผ่านกรณีเทศบาลแห่งหนึ่ง

การศึกษาเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายในครั้งนี้ เลือกระหว่างภาพผ่านกรณีศึกษาเทศบาลแห่งหนึ่งที่ได้รับการยอมรับจากการได้รับรางวัลต่างๆ ในด้านการส่งเสริมเครือข่ายที่โดดเด่นดังที่ได้เกริ่นนำไปก่อนหน้านี้แล้ว (ซึ่งการเสนอมุมมองเชิงวิพากษ์ ทำให้ละที่จะอ้างอิงถึงชื่อของเทศบาล) ทั้งนี้ เทศบาลแห่งนี้เป็นเทศบาลเมืองโดยมีประชากรในเขตเทศบาลอยู่ราว 35,500 คน ในขณะที่เครือข่ายที่โดดเด่นประกอบด้วยเครือข่ายการบริหารจัดการขยะ เครือข่ายการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ และเครือข่ายการจัดการศึกษา ซึ่งมีภาคีเครือข่ายหรือตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายมากกว่า 80 ภาคี/ตัวแสดง

ในเครือข่ายการจัดการขยะ มีภาคี/ตัวแสดงหลักคือเทศบาล สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค โรงพยาบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรอบ (เทศบาล 25 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 7 แห่ง) บริษัท บีคซี ซูเปอร์เซ็นเตอร์ จำกัด หอการค้าจังหวัด ห้างร้านต่างๆ โรงเรียนในสังกัดเทศบาล คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยในภูมิภาค กองทุนจิตอาสาพัฒนาสิ่งแวดล้อม อาสาสมัครสาธารณสุข กลุ่มปลูกผักปลอดสารพิษ กลุ่มคนรักลุงชุมชนไร่ถึงขะ (33 ชุมชน) และชุมชนอื่นๆ ภายในเขตเทศบาล (ทั้งหมด 36 ชุมชน)

สำหรับเครือข่ายการจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุ ประกอบด้วยภาคี/ตัวแสดงที่สำคัญ คือ เทศบาล โรงเรียนผู้สูงอายุ สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ผู้สูงอายุ โรงพยาบาล อาสาสมัครสาธารณสุข สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์เบียร์ชัยผู้สูงอายุ หน่วยบริการปฐมภูมิเครือข่ายโรงพยาบาลฯ ศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพประชาชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุหรือผู้แทนองค์กรศาสนาในพื้นที่ อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ โรงเรียน

สังกัดเทศบาล ชมรมข้าราชการบำเหน็จบ้านญาติารวจ สมาคมผู้สูงอายุ สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยสาขาของจังหวัด ชมรมออกกำลังภายในชุมชนต่าง ๆ ชมรมครูบ้านญาติ มูลนิธิชมรมผู้สูงอายุ ศูนย์เรียนรู้เพื่อครอบครัวเข้มแข็ง และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด

ในส่วนของการขยายการจัดการศึกษาท้องถิ่น พบว่ามีภาคี/ตัวแสดงที่สำคัญคือเทศบาล โรงเรียนในสังกัดเทศบาล ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์การศึกษาอนุบาลและการศึกษาตามอัธยาศัย โรงเรียนผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน วิทยาลัยสารพัดช่าง สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ วิทยาลัยนาฏศิลป์ ศูนย์ผลิตภัณฑ์การแปรรูปจากเปลือก ศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์ OTOP ศูนย์การเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง ฟาร์มเลี้ยงปลา กลุ่มปราชญ์ชาวบ้าน กลุ่มอาชีพ สถานศึกษาออกสังกัดภายในเขตเทศบาล 22 แห่ง หอการค้าจังหวัด และมหาวิทยาลัยประจำจังหวัด

จากข้างต้น ข้อสังเกตสำคัญคือภาคประชาสังคมนับเป็นภาคีส่วนใหญ่ มีแยกย่อยออกไปเป็นหลายกลุ่มหลายองค์กรมาก โดยสมาชิกจำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกของหลายกลุ่ม/องค์กรพร้อม ๆ กัน ทว่าไม่อิงแอบกับเทศบาลเองก็อิงแอบกับส่วนราชการภูมิภาค ไม่ว่าจะในแง่ของการถูกจัดตั้ง หรือในแง่ที่อิงแอบเพื่อหวังพึ่งงบประมาณ โดยมีภาคเอกชนที่เสียงดังกว่าผู้อื่นอยู่ในเครือข่ายด้วยในฐานะผู้สนับสนุนสำคัญ ในขณะที่ความเป็นเครือข่าวนั้นมีเทศบาลเป็นศูนย์กลางชัดเจน โดยในทุกเครือข่าวมักจะมีตัวแสดงหลักที่เป็นลูกข่ายของเทศบาลที่ยืนพื้นอยู่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทเป็นพันธมิตรหลักของเทศบาลอยู่ในทุกเครือข่ายชั้น ๆ กันอยู่ จึงทำให้อำนาจระหว่างภาคี/ตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่ายไม่เท่ากัน หรือล็กกัน (มีขาใหญ่อยู่)

ทั้งนี้ ภาคี/ตัวแสดงภายในเครือข่ายจำนวนหนึ่งไม่เคยติดต่อกันเองเสียด้วยซ้ำ โดยในมิติของบทบาทของภาคี/ตัวแสดงเหล่านั้น พบว่าส่วนหนึ่งมีบทบาทแบบชั่วคราวและเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่ง เช่น มหาวิทยาลัย ทำให้คำว่าเครือข่ายเป็นเสมือนคำที่ดูคลึงพลังต่างๆ เข้าหากัน ทว่าในความเป็นจริงพลังเหล่านั้นแยกส่วนและไม่แน่นอน โดยในจำนวนมากกว่า 80 ภาคี/ตัวแสดงข้างต้น ที่แสดงบทบาทหลักจริงๆ มิได้ถึง 5% เท่านั้น ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจและดำเนินการในนามของเครือข่ายทั้งหมด อันทำให้มีความชอบธรรมเพิ่มมากขึ้น โดยในส่วนของปฏิสัมพันธ์ระหว่าง 95% ที่เหลือมีลักษณะเข้าๆ ออกๆ (on-off) เอาแน่เอาอนไม่ได้ จึงเป็นเสมือนระบบที่ไร้ระบบ กลไกที่ไร้กลไก และพลังที่ไร้พลัง กรณีที่ชัดเจนคือเครือข่ายการจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุที่ในเนื้อแท้เป็นเรื่องของโรงเรียนผู้สูงอายุเป็นหลักหรือเป็นแกนแกน ที่เหลือเป็นเพียงเปลือกนอกที่มาเสริมเติมแต่งการพัฒนาเรื่องนี้ในนามของเครือข่ายเท่านั้น โดยการเข้ามาสนับสนุนนั้นจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวไป (one shot)

นอกจากอำนาจที่ไม่เท่ากันระหว่างภาคี/ตัวแสดง และความไม่ชัดเจนและแน่นอนของพลังเครือข่ายแล้ว การสัมภาษณ์ยังพบด้วยว่า เครือข่ายในทางนโยบายและการบริหารจัดการกลายเป็นรูปแบบการควบคุมแบบใหม่ กล่าวคือ การไปสร้างความเป็นทางการให้กับความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะผ่านการทำข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) และจัดตั้งคณะกรรมการต่างๆ ขึ้นมา ซึ่งเป็นการยัดคดิกใส่ลงไปในความสัมพันธ์แบบธรรมชาติที่มีอยู่เดิม นอกจากนั้น ยังมีกรดำเนินการในลักษณะของการทำให้กลายเป็นสถาบันมากขึ้นเรื่อยๆ ตัวอย่างเช่น ในการจัดสวัสดิการดูแล

ผู้สูงอายุ พบว่ามีการดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ทว่าตั้งแต่ปี 2554 เป็นต้นมา มีการจัดตั้งสมาคมอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุแล้วให้ดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้งลไกนี้ จนต่อมาปี 2557 มีการพัฒนากลไกที่เรียกว่าโรงเรียนผู้สูงอายุขึ้นมาเป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนการดูแลผู้สูงอายุนี้ ซึ่งผู้สูงอายุที่ต้องการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการดูแลก็จะเข้ามาเป็นสมาชิก ในขณะที่ กลไกการดูแลไม่ได้เกิดขึ้นเองอย่างเรียบง่ายอีกต่อไป หากแต่ต้องผ่านกระบวนการบางประการที่ภาครัฐเป็นผู้รับรอง เช่น ต้องเชื่อมกับหน่วยบริการปฐมภูมิ 4 แห่งของเทศบาล และผู้มีสิทธิดูแลต้องผ่านการอบรมหลักสูตรเฉพาะที่ถูกกำหนดและกำกับโดยภาครัฐก่อน

มิติเชิงวิพากษ์อีกประการหนึ่งที่วิเคราะห์ได้จากกรณีศึกษา คือ พลังเครือข่ายเป็นพลังที่อยู่ภายใต้ปัญหาเชิงโครงสร้างบางประการที่ไม่เคยถูกท้าทายจริงจังจากพลังเครือข่ายนั้น อีกทั้งความสนใจเรื่องเครือข่ายยังช่วยเบี่ยงเบนความสนใจในการทำทนายปัญหาเชิงโครงสร้างนั้นไป จนมันสามารถดำรงอยู่ได้อย่างเงียบ ๆ ต่อไป อาทิ เครือข่ายที่สร้างโดยผู้บริหารเทศบาลแห่งนี้ช่วยซ่อนปัญหาความขัดแย้งภายในเทศบาลจากที่คณะผู้บริหารเป็นเสียงส่วนน้อย โดยมีสภาที่มีสัดส่วนฝ่ายค้านกว่าครึ่งหนึ่ง กล่าวอีกแง่หนึ่งก็คือคณะผู้บริหารใช้เครือข่ายมาช่วยสนับสนุนสถานะที่เป็นรองในทางการเมือง โดยภายหลังการรัฐประหารที่เว้นการเลือกตั้งท้องถิ่นแล้วให้คณะผู้บริหารเดิมสามารถดำรงตำแหน่งได้ต่อไปโดยไม่ต้องผ่านการเลือกตั้ง ยิ่งทำให้โครงสร้างการเมืองที่ผิดปกติจากการที่เสียงส่วนน้อยกำลังยึดกุมอำนาจทางการเมืองอย่างยึดเชื้อ (มากกว่า 10 ปี) ถูกมองข้ามหรือมองไม่เห็น โดยสิ่งที่มักถูกมองข้ามในกรณีนี้คือความสามารถในการพัฒนาเครือข่ายของผู้บริหาร

นอกจากนั้น ภายใต้วาทะเครือข่ายที่สร้างภาพความสัมพันธ์ในแนวระนาบได้ซ่อนความจริงที่ว่ามีความสัมพันธ์ในแนวตั้งที่ฝังรากอยู่ในมิติทางสังคมและวัฒนธรรมแทรกซึมอยู่ในนั้น กล่าวคือเครือข่ายในกรณีนี้ไม่ได้ถูกขับเคลื่อนในเชิงระนาบ ภาครัฐส่วนภูมิภาคยังคงมีเสียงดังกว่าท้องถิ่น ภาคเอกชนรายใหญ่ยังคงได้รับความสำคัญมากเป็นพิเศษ ภาควิชาการ (ความเป็นครูอาจารย์) ยังมีความน่าเชื่อถือกว่าชาวบ้าน และตัวแทนที่มีอายุมากยังถูกให้ค่ากว่าตัวแทนผู้มียุคน้อยกว่า ดังนั้น ความสัมพันธ์แนวตั้งจึงยังคงอยู่ในเครือข่ายและถูกกลบไปเมื่อการขับเคลื่อนถูกอ้างว่าอยู่ในนามของเครือข่าย

ประการต่อมา การศึกษาครั้งนี้สะท้อนว่าในขณะที่เครือข่ายถูกมองว่าเป็นนวัตกรรมที่จะช่วยให้ข้ามพ้นแนวทางแบบเดิม ๆ ทว่า ในความเป็นจริงเนื้อหาของกรอบการขับเคลื่อนเครือข่ายที่โดดเด่นระดับประเทศ (ได้รางวัลมากมาย) ก็ยังอาศัยกลไกระบบราชการและระบบตลาดอยู่ดี อีกทั้งต้องคำนึงถึงระเบียบทางราชการต่าง ๆ เช่นเดิม กล่าวคือเครือข่ายจึงเป็นแค่ภายใต้กรอบนโยบายและการบริหารจัดการที่สร้างความแตกต่างได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยในรณรงค์คำว่าเครือข่าย ทำให้กลไกระบบราชการและระบบตลาดจับได้มากขึ้น นั่นคือ เปิดช่องว่างใหม่ ๆ ที่นำไปสู่ความไม่โปร่งใส ตัวอย่างเช่น ในเครือข่ายการบริหารจัดการขยะ จะมืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจำนวนมาก อยู่ในความสัมพันธ์ที่มีภาพสวยงามว่าได้ร่วมกันบริหารจัดการหลุมฝังกลบขยะและการช่วยกันลดขยะจากต้นทาง แต่ในเชิงลึกกลับมีเรื่องของกรเรียกรับและต่อรองผลประโยชน์ มีการบังคับจากสำนักงานจังหวัดและองค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีการหมกเม็ดเรื่องของการประเมินผลกระทบต่อ

สิ่งแวดล้อม มีการจัดตั้งกองทุนที่กลายเป็นธุรกิจของสมาชิกสภาเทศบาล และมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างเทศบาลกับเอกชนที่เป็นลูกค้าประจำ โดยประเด็นเหล่านี้ถูกฝังกลบไปพร้อมๆ กับการที่มีฉากบังหน้าคือภาพเครือข่ายที่ภาคี/ตัวแสดงต่างๆ มาจับมือแสดงความเกื้อกูลกัน

มากไปกว่านั้น ประเด็นเรื่องความเป็นประชาธิปไตยในเครือข่ายก็มีมิติเชิงวิพากษ์ให้พิจารณาเช่นกัน โดยผลการศึกษาพบว่าเครือข่ายไม่ได้สร้างเสรีภาพเสมอไปหากแต่สามารถนำไปสู่อำนาจนิยมที่สร้างการกดทับแบบใหม่ จากที่ในเครือข่ายมีลำดับชั้นในแนวคิดที่กำหนดโดยเงื่อนไขทางการเมือง สังคมและวัฒนธรรมดังที่กล่าวไป ทำให้กลุ่มผู้นำเป็นผู้ชี้นำทิศทางของเครือข่าย โดยมีติดารมีส่วนรวมในเครือข่ายมีลักษณะของการมีชนนำที่ลากจูงให้ผลสุดท้ายไหลไปตามความต้องการของเหล่าผู้นำนั้น ซึ่งตัวอย่างที่สะท้อนได้ชัดเจนคือเครือข่ายการจัดการศึกษาท้องถิ่นซึ่งตั้งต้นมาจากการที่เทศบาลมองว่าโรงเรียนในสังกัดเทศบาลแข่งกับโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้ จึงหันไปหาจุดเน้นอื่นนั่นคือเน้นวิชาคนมากกว่าวิชาการ กล่าวคือ วิชาที่ว่าด้วยการดำรงอยู่และใช้ชีวิตในสังคมให้ประสบความสำเร็จและไม่สร้างปัญหาให้กับผู้อื่น ซึ่งการเชื่อมเครือข่ายในการผลักดันเรื่องนี้ที่ตามมานั้นก็ชัดเจนว่าต้องการตอบสนองเป้าหมายที่เป็นธงนำของเทศบาลที่กล่าวถึงนี้ สมาชิกเครือข่ายที่ถูกดึงเข้ามาจึงไม่ต่างจากการมาเป็นผู้ร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติแต่เพียงเท่านั้น ไม่มีสิทธิเสนอไปทางอื่น อีกทั้งในการพัฒนาหลักสูตรขั้นมานั้นก็ไม่ได้สนใจมุมมองของสมาชิกเครือข่ายเท่าใดนัก จากที่มีการตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นมาร่างหลักสูตรแบบเหมารวมที่สถานศึกษาในสังกัดเทศบาลจะต้องนำไปใช้ โดยหลักสูตรเหล่านั้นก็ถูกกำหนดกะเกณฑ์มาอีกชั้นเช่นกันจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการสุดท้าย ข้อค้นพบที่สะท้อนมิติในเชิงวิพากษ์ที่เป็นประเด็นทิ้งท้ายคือ การศึกษาครั้งนี้พบว่าเครือข่ายได้ผลิตซ้ำความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้น จากที่ไม่ได้นำไปสู่การกระจายผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน ไม่ได้เกิดการมีส่วนร่วมที่เสมอหน้า และทุกฝ่ายไม่ได้ถูกยอมรับหรือมีการกีดกันเกิดขึ้น ทั้งนี้ ในมิติของการกระจายผลประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังเช่นในการบริหารจัดการขยะ เทศบาลเก็บทั้งค่าบริการหลุมฝังกลบและสร้างรายได้ให้กับสมาชิกสภาเทศบาลจากการเปิดกองทุนที่เป็นเสมือนธุรกิจขยะ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรอบต้องเสียค่าบริการให้ ส่วนเรื่องการจัดการศึกษา เทศบาลนำงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนมาจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมาดำเนินการโดยเอื้อประโยชน์เป็นพิเศษต่อสถานศึกษาในสังกัดเทศบาล ในขณะที่ประชาชนชาวบ้านที่ถูกทาบตามมาช่วยเป็นเครือข่ายให้ความรู้เสริมต่างๆ เช่น การทำขนมพื้นบ้าน การแสดงดนตรีพื้นบ้าน การเกษตร การจักสาน หรือแม้แต่การนวดแผนโบราณ กลับถูกขอให้บริจาคอาสา หรือกรณีมีการจ้าง ค่าตอบแทนที่ได้ก็ราวกับพวกเขาเป็นแรงงานรับจ้างตามไซต์ก่อสร้าง

ส่วนมิติการมีส่วนร่วมที่ไม่เสมอหน้ากัน ทุกเครือข่ายที่นำเสนอไปก่อนหน้าล้วนสะท้อนมิตินี้ได้ชัดเจน กล่าวคือ มีตัวหลักที่มีส่วนร่วมในเครือข่ายไม่ถึง 5% ดังที่กล่าวไป โดยที่เหลือมีส่วนร่วมแบบฉาบฉวยเท่านั้น ในขณะที่ในมิติสุดท้ายคือกรณีที่ทุกฝ่ายไม่ได้ถูกยอมรับหรือมีการกีดกันเกิดขึ้นนั้น กรณีที่สะท้อนได้ชัดเจนคือเครือข่ายการจัดการศึกษาท้องถิ่นซึ่งเฉพาะสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเท่านั้นที่ถูกนับรวม ในทำนองเดียวกัน ในเครือข่ายการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุนั้น ผู้สูงอายุ

ที่มีบทบาทโดยเฉพาะในโรงเรียนผู้สูงอายุและการเป็นอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) ล้วนแต่เป็นผู้สูงอายุกลุ่มติดสังคมที่มีรายได้ (มีอันจะกิน) ทั้งนี้ กล่าวคือ เป็นชนชั้นกลางขึ้นไป ที่มีเวลา และมีกำลังทรัพย์พอที่จะร่วมกิจกรรมระดมทุน และกิจกรรมอาสาสมัครต่าง ๆ ได้ เช่น ข้าราชการบำนาญ และนายทุน-เจ้าของกิจการต่าง ๆ ดังนั้นจึงเกิดการกีดกันกลุ่มผู้สูงอายุติดบ้าน ติดเตียง และผู้ที่มีรายได้น้อยขึ้นในเครือข่าย

2) ข้อเสนอกรอบในการวิเคราะห์สำหรับข้ามพ้นวาทกรรมที่สวยหรูแต่กลวงเปล่า

ต่อเนื่องจากส่วนที่แล้ว ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เฉพาะเจาะจงไปถึงเงื่อนไขของการพัฒนาเครือข่ายและการขับเคลื่อนผ่านกลไกการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของศูนย์กลางเครือข่าย คุณภาพของปฏิสัมพันธ์ อิทธิพลของมิติทางสังคมและวัฒนธรรม วิถีประชาธิปไตยในการบริหารจัดการเครือข่าย และอื่น ๆ ที่เป็นคำถามสืบเนื่อง ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้สะท้อนข้อเสนอที่เป็นไปได้ในการพัฒนากรอบการวิเคราะห์ที่จะยกระดับการทำความเข้าใจเครือข่ายในทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการ

ในเบื้องต้น การเข้าใจเครือข่ายที่ลุ่มลึกขึ้น ต้องไปไกลกว่าเพียงแค่การอธิบายภาคี/ตัวแสดงในเครือข่ายและบทบาทของพวกเขาอย่างแยกส่วน รวมไปถึง การวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จและปัญหาอุปสรรค ซึ่งเป็นขนบแบบเดิม ๆ ของการศึกษาเครือข่ายในทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการในสังคมไทย (เช่น กรอบการถอดบทเรียนของสถาบันพระปกเกล้า) รวมไปถึง ต้องไปไกลกว่าการวิเคราะห์เครือข่ายด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ เพื่อทราบคุณลักษณะของเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นแผนภาพเครือข่าย ขนาด (size) ตัวกลางเครือข่าย (centrality) ความหนาแน่น (density) ความแตกต่างหลากหลาย (diversity) และหน่วยย่อยหรือกลุ่มก้อนภายใน (nodes/cliques) โดยหน่วยวิเคราะห์ที่สำคัญของการทำความเข้าใจเครือข่ายควรจะเป็นการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์

จากการสัมภาษณ์ (และพิจารณาแผนภาพและแผนที่ความสัมพันธ์ประกอบ) พบว่าเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายในเทศบาลที่ศึกษานั้นมีปฏิสัมพันธ์ทั้งเชิงบวกและเชิงลบในหลายมิติ ซึ่งการพิจารณาปฏิสัมพันธ์ในประเด็นและมิติต่าง ๆ นั้นจะช่วยให้เข้าใจและสามารถยกระดับการพัฒนาและขับเคลื่อนเครือข่ายทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการให้ดียิ่งขึ้นได้ต่อไป

มิติแรก คือ การสร้างความร่วมมือภายในเครือข่าย ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ได้แก่

1) ประเด็นความร่วมมือ โดยหากต่างประเด็นกันก็มีความร่วมมือที่แตกต่างกันไป เช่น ความร่วมมือในประเด็นการบริหารจัดการขยะ ไม่เหมือนกับประเด็นการจัดการศึกษาและการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ

2) ประเภทความร่วมมือภายในเครือข่าย จากการวิเคราะห์พบว่ามีส่วนประเภทหลัก คือ แนวตั้งกับแนวนอน โดยแนวตั้งเน้นการพึ่งพิงของภาคี/ตัวแสดงระดับล่างต่อภาคี/ตัวแสดงระดับบน ในขณะที่ แนวนอนเน้นการพึ่งพากันและกัน โดยกรณีที่ศึกษาสะท้อนว่าเครือข่ายมีความร่วมมือแนวตั้งเป็นหลัก ซึ่งทำให้จะต้องยกระดับให้เกิดความร่วมมือแนวนอนที่มากขึ้น

3) ระดับความร่วมมือ ซึ่งมีทั้งหลวมหรือเป็นทางการน้อย และเหนียวแน่นหรือเป็นทางการ

มาก เช่น การมีข้อตกลงความร่วมมือที่เป็นรายลักษณ์อักษร (MOU) และการมีองค์การความร่วมมือหรือคณะกรรมการขึ้นมาเป็นการเฉพาะอย่างการบริหารจัดการระยะ ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ ระดับที่ต่างกันก็มีข้อเด่นและข้อด้อยของตัวเองที่ต่างกัน เช่น ระดับที่มีความเป็นทางการน้อยช่วยให้เกิดความยืดหยุ่น แต่ก็ขาดความแน่นอนในปฏิสัมพันธ์ ในขณะที่ ระดับที่เป็นทางการมากจะมีความแน่นอนมาก แต่ขาดความยืดหยุ่น เช่น ความร่วมมือในการบริหารจัดการขยะที่หลุมฝังกลบจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและกติกาที่กำหนดในข้อตกลงความร่วมมือ หากจะเป็นอย่างอื่น ก็ต้องร่างและลงนามในข้อตกลงกันใหม่

4) ลักษณะของการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ซึ่งเป็นประเด็นว่าด้วยรูปธรรมของปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น คือ มีการแลกเปลี่ยนคน เงิน เครื่องไม้เครื่องมือ และกลไกการบริหารจัดการกันอย่างไร ซึ่งสิ่งที่ผูกขึ้นมาจากการสัมภาษณ์ (induction) คือการทำความเข้าใจเครือข่ายนั้นจะหยุดอยู่ที่ใครมาเชื่อมกับใครไม่ได้ หากต้องอธิบายต่อว่าเชื่อมอย่างไร นั่นคือ เกิดการแลกเปลี่ยนอะไรกันและอย่างไรนั่นเอง เช่น มีการลงแรงและลงขันในเรื่องของการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ

5) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ อันเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกัน และเป็นหนึ่งใจทวิวิจัยที่สนใจ ตั้งแต่ต้น (deduction) โดยในเครือข่ายนั้นมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจในหลายมิติ ตั้งแต่มิติของการเหนือกว่าด้วยสถานะหรือตำแหน่งหน้าที่ เช่น เทศบาลเหนือกว่ากรรมการชุมชน มิติของการเหนือกว่าเพราะได้รับความสนใจหรือเอาใจเป็นพิเศษ เช่น ผู้หลักผู้ใหญ่ในส่วนราชการส่วนภูมิภาคและตัวแทนภาคเอกชนจะได้รับความสำคัญมากกว่าภาคส่วนอื่นๆ และมิติที่เหนือกว่าเพราะสามารถทำให้ผู้อื่นเชื่อหรือคล้อยตามได้ เช่น อำนาจของภาควิชาการและคณะผู้ทรงคุณวุฒิในเครือข่ายการจัดการศึกษา

6) ความขัดแย้งที่ซ่อนเร้น รวมถึงความชิงดีชิงเด่นภายใน ซึ่งหากละเอียดไปก็จะทำให้การวิเคราะห์เครือข่ายออกมาเป็นภาพสวยงามอย่างเดียวเฉกเช่นที่ปรากฏในงานจำนวนมาก ทั้งนี้ ความขัดแย้งที่ซ่อนเร้น รวมถึงความชิงดีชิงเด่นภายในที่ค้นพบจากการศึกษาคั้งนี้ (จนนำมาสู่การเสนอกรอบการวิเคราะห์นี้) มาจากความบังเอิญหรือมันผูกขึ้นมาในระหว่างศึกษา (abduction) เช่น ในเครือข่ายมีการประชันกันระหว่างภาควิชา/ตัวแสดงที่สนับสนุนผู้บริหารปัจจุบันของเทศบาลและฝ่ายที่ต้องการทำงานแข่งเพื่อหวังผลจากการเลือกตั้งท้องถิ่นในอนาคต อีกทั้งในพื้นที่มักมีการประชันกันระหว่างการจัดการศึกษาที่นำโดยเทศบาลกับที่นำโดยสำนักงานเขตการศึกษา ความร่วมมือจึงเป็นไปในแบบของการมาแอบสอดแนมกันมากกว่า

7) ระบบบงใจ นับเป็นกรอบสำคัญที่จะทำให้เข้าใจเครือข่ายมากกว่าแผนภาพความสัมพันธ์ กล่าวคือ การวิเคราะห์ระบบบงใจจะทำให้ทราบว่าเหตุใดภาควิชา/ตัวแสดงต่างๆ จึงเข้ามาร่วมในเครือข่าย จึงยังคงอยู่ หรือแม้แต่จึงออกไปจากเครือข่าย ซึ่งจากการถอดรหัสจากกรณีเทศบาลแห่งหนึ่ง นั้นพบว่า มีเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบางประการ สิทธิบางอย่าง และการได้ถูกนับหน้าถือตา

8) การทำโทษ (ทางสังคม) ก็ควรถูกนำมาพิจารณาจากที่อธิบายได้ว่าสมาชิกเครือข่ายเข้ามาอยู่ในความสัมพันธ์เพราะอะไร เช่น กรณีของการบริหารจัดการขยะต้นทาง พบว่ากรรมการชุมชนส่วนใหญ่เข้ามาร่วมเครือข่ายในฐานะชุมชนไร้ถัง มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ไม่เข้าร่วม ซึ่งเป็นเพราะ

ส่วนใหญ่ถูกกล่าวถึงทางสังคมผ่านการดำเนินคดีว่าเป็นชุมชนที่ไม่ช่วยลดขยะหรือเอาแต่สร้างขยะ ซึ่งสะท้อนภาพของการเป็นตัวปัญหาซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของผู้อื่น

9) เรื่องของบทบาทตัวกลาง/ผู้เชื่อมประสาน ซึ่งมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเครือข่าย โดยการศึกษาครั้งนี้พบว่ากรณีที่เทศบาลเป็นทั้งศูนย์กลางเครือข่ายและเป็นตัวกลาง/ผู้เชื่อมประสานทำให้เครือข่ายการบริหารจัดการขยะที่หลุมฝังกลบเกิดขึ้นและขับเคลื่อนไปได้แบบรวมศูนย์ ซึ่งต่างจากกรณีของเครือข่ายการจัดการศึกษาและเครือข่ายการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่มีโรงเรียนในสังกัดเทศบาลและโรงเรียนผู้สูงอายุเป็นตัวกลาง/ผู้เชื่อมประสานจนเกิดหน่วยย่อยๆ ของการขับเคลื่อน โดยเทศบาลเป็นเพียงผู้สนับสนุน

10) ประเด็นสุดท้ายคือเรื่องของพลวัตของความร่วมมือในเครือข่าย กล่าวคือ การวิเคราะห์เครือข่ายในมิติของความร่วมมือภายในจำเป็นต้องเข้าใจในเชิงพัฒนาการ เพื่อมองเห็นความเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มต่างๆ เนื่องจากเครือข่ายไม่ใช่ภาพนิ่ง เช่น เครือข่ายการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุมีการเปลี่ยนแปลงตัวกลาง/ผู้เชื่อมประสานหลายช่วง กล่าวคือ จากอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) มาเป็นสมาคมอาสาสมัครสาธารณสุขฯ เปลี่ยนเป็นโรงเรียนผู้สูงอายุ และกำลังจะขยับไปเป็นอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) นอกจากนี้ เครือข่ายทั้งหมดมีพลวัตจากที่เคยมีสมาชิกไม่มาก มาสู่การมีสมาชิกจำนวนมาก โดยระหว่างทางมีสมาชิกบางส่วนที่ออกไปจากเครือข่ายด้วย

มิติที่สอง การถอดรหัสจากกรณีศึกษาพบว่ากรณีวิเคราะห์เครือข่ายที่ลึกซึ้งขึ้นจะต้องพิจารณามิติประชาธิปไตยและความเป็นธรรมในเครือข่าย กล่าวคือ

1) เครือข่ายเปิดกว้างมากน้อยเพียงใด มีการกีดกันหรือไม่ เสรีภาพในการมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายเป็นอย่างไร ซึ่งประเด็นดังกล่าวสะท้อนคุณภาพของเครือข่ายในมิติของความเป็นประชาธิปไตย โดยแวนดิงกล่าวช่วยให้การศึกษาครั้งนี้เข้าใจกรณีศึกษามากขึ้นว่าความโดดเด่นของเครือข่ายจะพิจารณาเพียงปลายทางไม่ได้ กล่าวคือ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนเชิงเครือข่ายไม่ควรเป็นคำตอบเดียวในการทำความเข้าใจคุณภาพเครือข่าย หากแต่ต้องพิจารณาในเชิงกระบวนการด้วยว่าเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ โดยเฉพาะในมิติของการมีส่วนร่วม ซึ่งจากกรณีศึกษานั้น ไม่มีข้อกังขาสำหรับผลลัพธ์ของเครือข่าย แต่ทว่าความเป็นประชาธิปไตยของเครือข่ายนั้นยังเป็นคำถามได้

2) ประเด็นการสร้างการมีส่วนร่วมที่เสมอกันในเครือข่าย อันจะเป็นกรอบในการทำความเข้าใจเครือข่ายที่ลึกซึ้งไปกว่าการสร้างการมีส่วนร่วมนั้นมีการเสริมพลังมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ ภาวทัศน์/ตัวแสดงที่ตัวเล็กตัวน้อยมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมเท่ากับภาวทัศน์/ตัวแสดงอื่นๆ หรือไม่เพียงใด ซึ่งภายใต้กรอบนี้ทำให้เสริมการวิเคราะห์ได้ว่าประชาธิปไตยต้องไปกับเรื่องความเป็นธรรม ซึ่งในกรณีศึกษาที่โดดเด่นระดับประเทศที่หยิบยกมาขานมิติขึ้นไป และควรเสริมสร้างมิตินี้มากเป็นพิเศษเช่นเดียวกับประเด็นต่อไป คือ

3) การให้ความสำคัญยอมรับความแตกต่างของภาวทัศน์/ตัวแสดงที่ต่างกันภายในเครือข่าย และ

4) ความทั่วถึงของการกระจายดอกผลที่เกิดจากการขับเคลื่อนเครือข่าย

ทั้งสองประเด็นท้ายนี้ จะช่วยเป็นกรอบในการวิเคราะห์อย่างเฉพาะเจาะจงในเรื่องความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมในเครือข่าย

มิตีที่สาม คือการวิเคราะห์การเปิดพื้นที่ให้เกิดการปรึกษาหารือในเครือข่าย ซึ่งเชื่อมโยงกับเรื่องประชาธิปไตยของเครือข่ายที่กล่าวถึงในมิตีที่แล้ว ทว่า มีจุดมุ่งเน้นลึกลงไปอีก นั่นคือ การเน้นประชาธิปไตยในเชิงคุณภาพผ่านคุณภาพของปฏิสัมพันธ์ที่อยู่บนฐานของการสื่อสารระหว่างกัน ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ได้แก่

1) ช่องทางการสื่อสารในเครือข่าย ซึ่งต้องพิจารณาทั้งทางการและไม่ทางการ โดยผลการศึกษาครั้งนี้สะท้อนว่าช่องทางการสื่อสารสร้างความเป็นไปได้ของการกำหนดทิศทางและเป้าหมายร่วมของเครือข่าย และนำไปสู่แนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกัน เช่น ในเครือข่ายการจัดการศึกษาได้มีช่องทางการพูดคุยเกิดขึ้นตลอด เพื่อปรับจนแนวทางการเสริมสร้างวิชาคนให้นักเรียน โดยเป็นการปรึกษาหารือระหว่างผู้บริหารสถานศึกษาต่างๆ กับเทศบาลในเวทีการประชุมประจำเดือน ในขณะเดียวกันโรงเรียนผู้สูงอายุกลายเป็นพื้นที่แบบเป็นทางการน้อยสำหรับเครือข่ายที่ทำงานด้านผู้สูงอายุได้มาพบปะแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ความคิด และมุมมองกัน ซึ่งนำไปสู่การเคลื่อนงานร่วมกันต่อไป

2) ความถี่ของการปรึกษาหารือกันภายในเครือข่าย ซึ่งในมิตินี้ ผลการศึกษาสะท้อนว่าความถี่ดังกล่าวเป็นเครื่องบ่งชี้สำคัญของความมีชีวิตชีวาของเครือข่าย กล่าวอีกแง่คือ เครือข่ายที่มีการพบปะกันน้อย เช่น การบริหารจัดการขยะที่หลุมฝังกลบก็จะมีความคิดริเริ่ม ความสร้างสรรค์ และความเปลี่ยนแปลงน้อย

3) ประเด็นที่สืบเนื่องกันโดยเป็นเรื่องของความครอบคลุมของตัวแทนความคิดที่ต่างกัน ซึ่งช่วยให้วิเคราะห์ลึกลงไปอีกว่าภายใต้ช่องทางและความถี่ของการพูดคุยนั้น ได้เชื่อเชิญตัวแทนของภาคส่วนต่างๆ เข้ามาอย่างครบถ้วนหรือครอบคลุมมุมมองที่แตกต่างหลากหลายพอหรือยัง โดยการศึกษาครั้งนี้สะท้อนว่าภาคี/ตัวแสดงที่มีแค่ชิ้นนั้นมีมาก ในขณะที่ภาคี/ตัวแสดงที่ได้เข้าร่วมหารือจริงนั้นก็มีเพียงหยิบมือเดียว โดยเป็นคนหน้าเดิมๆ และมีมุมมองแบบเดียวกัน ทำให้การพูดคุยไม่นำไปสู่การแตกยอดความคิดที่หลากหลาย แต่พร้อมจะมีข้อสรุปร่วมกันได้อย่างง่ายดาย เครือข่ายในกรณีนี้จึงควรยกระดับเรื่องนี้ต่อไปในอนาคต

4) ประเด็นเรื่องคุณภาพของการอำนวยความสะดวกในเวทีการพูดคุย กล่าวคือ กระบวนการมีศักยภาพในการสร้างโอกาสให้ทุกเสียงถูกได้ยินหรือไม่ อย่างไร ซึ่งประเด็นนี้เป็นการวิเคราะห์บทบาทของตัวกลางในเครือข่ายหรือเครือข่ายย่อยหรือตัวแทนของตัวกลางนั้นในการทำหน้าที่อำนวยความสะดวกกระบวนการปรึกษาหารือที่เอื้อให้เกิดการให้และรับข้อมูล มุมมอง ความเห็น ความรู้ หรือแม้แต่อุดมคติที่ทุกฝ่ายที่เข้าร่วมมี ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้สะท้อนว่าเทศบาลที่สร้างเครือข่ายได้อย่างโดดเด่นระดับประเทศยังให้ความสำคัญในเรื่องนี้ไม่มาก

5) ประเด็นสุดท้ายคือผลสะท้อนของมติการปรึกษาหารือต่อการขับเคลื่อนเครือข่าย กล่าวคือ มีมติกันแล้วนำไปสู่การสร้างการเปลี่ยนแปลงหรือการขยายผลหรือไม่ อย่างไร ซึ่งประเด็นนี้มีความสำคัญตรงที่ว่าหากขับเคลื่อนในนามของเครือข่ายแล้ว แต่ทว่าในความเป็นจริง การตัดสินใจต่างๆ ยังอยู่ที่เทศบาลหรือภาคี/ตัวแสดงหลักอยู่เช่นเดิม แล้วการขับเคลื่อนในรูปแบบเครือข่ายจะแตกต่างไปจากการขับเคลื่อนด้วยระบบราชการหรือระบบตลาดที่เป็นอยู่เดิมเช่นใดเล่า

มิตีสุดท้าย การถอดรหัสจากกรณีศึกษาครั้งนี้สะท้อนว่า สิ่งที่ต้องพิจารณาเพื่อวิเคราะห์เครือ

ข่ายที่ไปไกลกว่าแนวทางการศึกษาแบบเดิมๆ ที่งานส่วนใหญ่ถูกกล่าวถึง คือ การวิเคราะห์ศักยภาพ และความเป็นอิสระของภาคี/ตัวแสดงในเครือข่าย กล่าวคือ เครือข่ายเป็นเรื่องของความสัมพันธ์และ ปฏิสัมพันธ์ของภาคี/ตัวแสดงต่างๆ ดังนั้น คุณภาพของเครือข่ายก็ขึ้นอยู่กับศักยภาพและความเป็น อิสระของสมาชิกเครือข่ายด้วย โดยประเด็นแรกที่ควรพิจารณาคือ (1) อำนาจและอิทธิพลของภาคี/ ตัวแสดงต่างๆ ซึ่งย่อมสอดคล้องกับอีกประเด็นคือ (2) ทรัพยากรของพวกเขา ซึ่งในกรณีศึกษานี้สะท้อน มุมมองที่น่าสนใจคือในเครือข่ายย่อยต่างๆ นั้น มีภาคี/ตัวแสดงที่มีอำนาจ อิทธิพล และทรัพยากร มากกว่าผู้อยู่อยู่หียบมือหนึ่ง โดยพวกเขาทำงานน้อยมากในเครือข่าย กล่าวคือ มักเป็นเพียงผู้ชักใย อยู่เบื้องหลัง เช่น กำหนดเป้าหมายและทิศทาง หรือเป็นเพียงผู้สนับสนุน เช่น ถืองบประมาณอยู่ใน มือ แต่สุดท้ายได้ประโยชน์เต็มที่จากดอกผลของการดำเนินการของเครือข่าย ซึ่งกรณีที่ชัดเจนก็คือ เครือข่ายการจัดการขยะที่ขับเคลื่อนการลดปริมาณขยะจากต้นทาง กล่าวคือ ชุมชนในระดับล่างทั้ง นั้นที่ต้องทำงานหนัก

สองประเด็นแรกในมิติสุดท้ายนี้จึงต่างจากประเด็นที่ (3) กล่าวคือ บทบาทของภาคี/ตัวแสดง ในเครือข่าย ซึ่งการแสดงบทบาทไม่ได้จำเป็นที่จะต้องมอำนาจ อิทธิพล หรือทรัพยากรมากเสมอไป โดยจากกรณีศึกษานี้พบว่า ภาคี/ตัวแสดงในเครือข่ายจำนวนหนึ่งที่แสดงบทบาทนำนั้น เป็นเสมือน นักแสวงหาโอกาส กล่าวคือ พวกเขามีความตื่นตัวในการทำงานในเครือข่ายเพื่อการเข้าถึงทรัพยากร ต่างๆ และการต่อยอดไปสู่การบรรลุเป้าหมายเฉพาะและเป็นส่วนตัวของพวกเขา เช่น สมาชิกสภา เทศบาล ครูในสถานศึกษา และกรรมการชุมชน เป็นต้น

ต่อโยงกับประเด็นเรื่องบทบาท คือ (4) เรื่องทุนทางสังคม กล่าวคือ ความกลมเกลียวหรือ แน่นแฟ้นภายในกลุ่ม/องค์กร/ชุมชน และความกว้างขวางกับภายนอก (มีเครือข่ายกับข้างนอก) ก็ เป็นอีกประเด็นที่มีผลต่อการพัฒนาและขับเคลื่อนเครือข่ายในภาพรวม โดยเฉพาะในแง่ของการมี ศักยภาพในการเชื่อมต่อเครือข่ายย่อยบนฐานของการรู้จักมักคุ้นกัน จึงดูตึงกันเข้ามา ในขณะที่ ประเด็นที่ (5) ระดับการถูกแทรกแซง เป็นเรื่องของความเป็นตัวของตัวเองของแต่ละตัวแสดง การ ทำความเข้าใจเรื่องนี้ก็จะมีผลต่อการวิเคราะห์ความเป็นอิสระของสมาชิกในเครือข่าย ซึ่งต้องพิจารณา คู่กับประเด็นที่ (6) กล่าวคือ ภาวะพึ่งพิงของภาคี/ตัวแสดงต่างๆ เช่น การที่ชุมชนต้องพึ่งเงินอุดหนุน จากเทศบาล และกลุ่มอาสาสมัครต่างๆ ต้องอาศัยค่าตอบแทนจากหน่วยงานรัฐ อันส่งผลต่อความ เป็นอิสระของพวกเขาในขณะที่โดดเด่นอยู่ในเครือข่าย

และประเด็นท้ายสุดคือ (7) ความสมัครใจในการเข้าร่วมเครือข่ายของภาคี/ตัวแสดงต่างๆ ซึ่ง จะมองข้ามไปไม่ได้หากต้องการทำความเข้าใจเครือข่ายตามความเป็นจริงโดยเฉพาะในบริบทของไทย ที่มักจะมี่เรื่องของเครือข่ายแบบจัดตั้ง ซึ่งส่งผลต่อการเป็นพลังที่เสริมของเครือข่าย ทั้งนี้ การถอดรหัส จากกรณีศึกษาทำให้เห็นภาพว่าเราไม่สามารถวิเคราะห์เครือข่ายตามชื่อเรียกทางการได้ เราต้องเจาะ ลงไปที่องค์ประกอบต่างๆ ทั้งในระดับโครงสร้างของเครือข่าย กลไกของการปฏิสัมพันธ์ภายในเครือ ข่าย และตัวของภาคี/ตัวแสดงที่ประกอบกันขึ้นเป็นเครือข่าย

ทั้งนี้ สามารถสรุปกรอบการวิเคราะห์เครือข่ายในทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการ ที่จะทำให้เข้าใจเรื่องนี้ได้อย่างลึกซึ้งขึ้น (ไม่เพียงสวยหรูแต่กลางเปล่า) ได้ดังต่อไปนี้

มิติในการวิเคราะห์เครือข่าย	ประเด็น/ ปฏิสัมพันธ์ที่พึงพิจารณา
การสร้างความร่วมมือในเครือข่าย	-ประเด็น, ประเภท (แนวดิ่ง/พียง - แนวระนาบ/ พียงพาดและกัน), ระดับ (หลวม/เป็นทางการน้อย - เหนียวแน่น/เป็นทางการมาก), ลักษณะของการแลกเปลี่ยนทรัพยากร, ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ, ความขัดแย้งที่ซ่อนเร้น, ระบบจิตใจ, การทำโทษ (ทางสังคม), บทบาทตัวกลาง/ผู้เชื่อมประสาน, พลวัต
ประชาธิปไตยและความเป็นธรรมในเครือข่าย	-ความเปิดกว้างของเครือข่าย/ระดับการคิดค้น/ เสรีภาพในการมีส่วนร่วม, การสร้างการมีส่วนร่วมที่เสมอหน้ากัน, การให้ความยอมรับความแตกต่าง, ความทั่วถึงของการกระจายดอกผลที่เกิดจากการขับเคลื่อนเครือข่าย
การเปิดพื้นที่ให้เกิดการปรึกษาหารือในเครือข่าย	-ช่องทางการสื่อสาร (ทั้งทางการและไม่ทางการ), ความถี่, ความครอบคลุมของตัวแทนความคิดที่ต่างกัน, คุณภาพของการอำนวยความสะดวกเวทีการพูดคุย/การสร้างโอกาสให้ทุกเสียงถูกได้ยิน, ผลสะท้อนของมติการปรึกษาหารือ/การขยายผล
ศักยภาพและความเป็นอิสระของภาคี/ ตัวแสดงในเครือข่าย	-อำนาจ/อิทธิพล, ทรัพยากร, บทบาท, พუნทางสังคม, ระดับการถูกแทรกแซง/ความเป็นตัวของตัวเอง, ภาวะพึ่งพิง, ความสมัครใจในการเข้าร่วมเครือข่าย

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

1)สรุป

จากภาพรวมที่น่าเสนอไป จะเห็นว่าเครือข่ายถูกทำให้ดูเป็นเรื่องดีงามแต่ทว่าเนื้อในเป็นดังสนามวิ่งเล่นของสิทธิเสรีภาพอันน้อยนิดจำนวนหนึ่ง โดยคำว่าเครือข่ายเป็นสัญญาณที่กลวงเปล่าที่ช่วยหลอกล่อให้หลงลืมไปว่าสนามนั้นตั้งอยู่ในโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่สิทธิเสรีภาพที่แท้จริงแทบไม่มีที่ยืน อีกทั้งภายในเครือข่ายเองก็เต็มไปด้วยความไม่เท่าเทียมกันในเชิงอำนาจ เขาแน่นเอานอนไม่ได้ กลายเป็นการควบคุมแบบใหม่ ซ่อนความสัมพันธ์ในแนวดิ่งในภาพลักษณ์เชิงระนาบ อ่างนวัตกรรมแต่เป็นแค่อำนาจที่อิงกลไกระบบราชการและระบบตลาดเช่นเดิม เปิดช่องว่างใหม่ ๆ ที่นำไปสู่ความไม่โปร่งใส สร้างความไม่เป็นประชาธิปไตย และผลิตซ้ำความไม่เป็นธรรม

ทั้งนี้ การถอดรหัสจากกรณีศึกษาทำให้ได้ข้อเสนอกรอบการวิเคราะห์เครือข่ายที่จะช่วยให้เข้าใจเครือข่ายในเนื้อแท้มากขึ้นหรือทำให้มองเห็นเครือข่ายที่ข้ามพ้นเปลือกที่สวยหรูแต่กลวงเปล่า นั่นคือการมุ่งวิเคราะห์ไปที่ปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายด้วยการผนวกการวิเคราะห์เครือข่าย เข้ากับการวิเคราะห์การสร้างความร่วมมือ ประชาธิปไตยและความเป็นธรรม การเปิดพื้นที่ให้เกิดการปรึกษาหารือที่มีคุณภาพ และศักยภาพและความเป็นอิสระของภาคี/ตัวแสดงในเครือข่าย โดยในมิติของความร่วมมือ มีประเด็นให้ต้องพิจารณาคือ ประเด็นความร่วมมือ ประเภท ระดับ ลักษณะของการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ความขัดแย้งที่ซ่อนเร้น ระบบจิตใจ การทำโทษ (ทาง

สังคม) บทบาทตัวกลาง/ผู้เชื่อมประสาน และพลวัต ในขณะที่ ในมิติประชาธิปไตยและความเป็นธรรม มีประเด็นให้ต้องพิจารณาคือ ความเปิดกว้างของเครือข่าย ระดับการกีดกัน เสรีภาพในการมีส่วนร่วม การสร้างการมีส่วนร่วมที่เสมอหน้ากัน การให้ความยอมรับความแตกต่าง และความทั่วถึงของการกระจายดอกผลที่เกิดจากการขับเคลื่อนเครือข่าย

ในส่วนของมิติการเปิดพื้นที่ให้เกิดการปรึกษาหารือในเครือข่าย มีประเด็นให้ต้องพิจารณาคือ ช่องทางการสื่อสาร (ทั้งทางการและไม่ทางการ) ความถี่ ความครอบคลุมของตัวแทนความคิดที่ต่างกัน คุณภาพของการอำนวยความสะดวกเวทีการพูดคุย/การสร้างโอกาสให้ทุกเสียงถูกได้ยิน และผลสะท้อนของมิติการปรึกษาหารือ/การขยายผล ในขณะที่ ในกรณีของมิติศักยภาพและความเป็นอิสระของภาคี/ตัวแสดงในเครือข่าย มีประเด็นให้ต้องพิจารณาคือ อำนาจ/อิทธิพล ทรัพยากร บทบาท ทูตทางสังคม ระดับการถูกแทรกแซง/ความเป็นตัวของตัวเอง ภาวะพึ่งพิง และความสมัครใจในการเข้าร่วมเครือข่าย

2)อภิปรายผล

การศึกษาครั้งนี้โดยหลักแล้วคือการตั้งคำถามว่ามีเครือข่ายแล้วอย่างไรต่อ ซึ่งทำทาบกรอบแบบเดิม ๆ ที่ข้อยู่กับที่ว่าเครือข่ายนั้นมาแทนที่กลไกรัฐและตลาดโดยไม่ไปต่อในเชิงรายละเอียดแก่นสารว่าอย่างไร (เน้นไปที่การอธิบายลักษณะของเครือข่ายและจัดแบ่งประเภท) ซึ่งเป็นกรอบที่งานชิ้นนี้ยืมคำของเออนส์ไตน์ ลาคลาว (Laclau, 1996) ว่าคือสัญลักษณ์ที่กลวงเปล่า (empty signifier) และเคลาส์ ออฟเฟ (Offe, 2009) ได้ใช้คำนี้เช่นกันในการวิพากษ์แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการ ซึ่งในมุมมองของเขาแนวคิดดังกล่าวก็มีเครือข่ายเป็นแก่นแกนเช่นกัน โดยสาระสำคัญก็คือเครือข่ายนั้นเป็นแค่คำสวยหรูที่ถูกประดิษฐ์ขึ้นมาโดยไม่ได้ใช้แทนเนื้อแท้อะไรสักอย่างหรือเป็นคำที่ล่องลอยไม่เชื่อมร้อยปรากฏการณ์เฉพาะที่มีอยู่จริงใด ๆ ซึ่งให้ภาพได้แจ่มชัดกว่าฐานคิดเรื่องวาทกรรม (discourse) วาทศิลป์ (rhetoric) หรือภายิต (metaphor)

ทั้งนี้ ข้อค้นพบของความเป็นสัญลักษณ์ที่กลวงเปล่าของแนวคิดเครือข่ายในทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการส่วนใหญ่ในงานนี้สอดคล้องกับการศึกษาที่ผ่านมาแล้วในระดับสากลหลายชิ้น โดยเฉพาะของ ดาวดิง เดวี และฟิสเชอร์ (Dowding, 1995; Davies, 2011; Fischer, 2017) ซึ่งพบเช่นกันว่าเครือข่ายเป็นเพียงคำสวย ๆ มีความเป็นอุดมคติที่ขาดการเชื่อมต่อกับความจริง และในความล่องลอยนั้นกลับเอื้อให้รัฐและทุนเข้มแข็งขึ้นภายใต้อุดมการณ์ที่เหนือกว่าคือเสรีนิยมใหม่ ซึ่งไม่ได้ใส่ใจคุณค่าประชาธิปไตยเท่าใดนัก อย่างไรก็ตาม งานนี้ลงรายละเอียดและให้รูปธรรมได้มากกว่านักคิดหลักทั้งสาม จากที่วิพากษ์บนฐานของการวิจัยภาคสนาม

อนึ่ง สำหรับข้อเสนอกรอบในการวิเคราะห์เครือข่ายที่ข้ามพ้นคำอธิบายที่ตีเงินแบบที่ผ่าน ๆ มาที่ถูกนำเสนอในงานชิ้นนี้ มีส่วนไปครอบคลุมหรือเชื่อมร้อยกับแนวคิดสากลหลายประการที่ถูกนำเสนออย่างแยกส่วน ไม่ได้มีการเชื่อมต่อในแบบที่งานชิ้นนี้ทำ โดยงานเหล่านั้นมีหน่วยวิเคราะห์หลักร่วมกับข้อเสนอในงานชิ้นนี้คือการพิจารณาปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่าย อาทิ แนวคิดที่ว่าด้วยความร่วมมือหรือการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน (collaboration/ collaborative governance) ซึ่งมุ่ง

อธิบายเรื่องการแลกเปลี่ยนทรัพยากร (resources exchange) หรือใช้ทรัพยากรร่วมกัน (resources pooling) ระหว่างภาคี/ ตัวแสดงจากฐานของการที่ต้องพึ่งพากันและกัน (interdependence) (Ansell and Gash, 2007; Morris and Miller-Stevens, 2016) ทั้งนี้ แนวคิดนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการบริหารจัดการที่เน้นปฏิสัมพันธ์ (interactive governance) เสียด้วยซ้ำ ซึ่งเน้นให้เห็นว่าให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ในมิติของการร่วมไม้ร่วมมือกันเป็นพิเศษ โดยบนปฏิสัมพันธ์หรือความร่วมมืออาจเป็นไปได้ทั้งแบบที่ไม่เป็นทางการและแบบหลวมๆ เช่น การประสานงานกัน ไปจนถึงมีลักษณะเป็นทางการมากและเชื่อมโยงกันอย่างเหนียวแน่น เช่น มีการจัดตั้งองค์กรกลาง มีการลงนามข้อตกลงความร่วมมือ มีการจัดซื้อจัดจ้างร่วมกัน หรือแม้แต่มีการร่วมกันผลิตบริการ (co-production) (Peters et al., 2012)

นอกจากนั้น แนวคิดต่อมาที่สอดคล้องกับข้อเสนอของงานชิ้นนี้เป็นอย่างดีหรือมองได้ว่าเป็นส่วนผสมหนึ่งก็ว่าได้ คือ การบริหารจัดการแบบประชาธิปไตย (democratic governance) ซึ่งมีความสำคัญตรงที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษไปที่การทำให้การสร้างเครือข่ายการบริหารจัดการชิ้นมานั้น มีความเป็นประชาธิปไตยด้วย กล่าวคือ มีเครือข่ายอย่างเดี๋ยวมพอ ต้องมีวิถีประชาธิปไตยในเครือข่ายไปพร้อมกัน โดยทำให้แต่ละฝ่ายมีสิทธิ มีเสียงในการพัฒนาและขับเคลื่อนเครือข่ายการบริหารจัดการที่มีอยู่ รวมทั้ง มีเสรีภาพที่จะเดินเข้าและเดินออกจากการเป็นสมาชิกเครือข่าย (Sorensen and Torfing, 2008) ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของงานชิ้นนี้ในส่วนของการให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยในเครือข่าย

ในทำนองเดียวกัน งานชิ้นนี้สอดคล้องแนวคิดการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมที่มีการเสริมพลังประชาชนด้วย (empowered participatory governance) โดยแนวคิดนี้เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่าย โดยมองว่าภาครัฐจะต้องเสริมพลังให้ภาคประชาชนเดินเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีศักดิ์ศรีและอยู่บนฐานของความเป็นธรรม (Fung and Wright, 2003) ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของงานชิ้นนี้ในส่วนของการให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมในเครือข่ายนั่นเอง

มาสู่ส่วนผสมที่เป็นไปได้อีกส่วนหนึ่ง มองได้ว่าข้อเสนอของงานชิ้นนี้สอดคล้องกับแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายและการบริหารจัดการแบบที่เน้นการปรึกษาหารือ (deliberative policy analysis and governance) ด้วยเช่นกัน โดยแนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับบทบาทภาครัฐในการเปิดพื้นที่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการสานเสวนา (deliberative forums) รวมถึงการสร้างความชอบธรรมให้กับพื้นที่ที่ถูกเปิดขึ้นเองโดยภาคส่วนอื่นๆ ด้วย ทั้งนี้ รูปแบบนี้มองว่าพื้นที่สาธารณะที่ถูกเปิดขึ้นตามมุมต่างๆ นั้นเป็นเสมือนโลกสาธารณะแบบย่อยๆ (mini-publics) ที่ส่งผลต่อกันและกันในระบบการปรึกษาหารือ (deliberative system) เช่น ประเด็นพูดคุยในที่หนึ่ง อาจถูกหยิบไปคุยต่ออีกที่หนึ่ง หรือข้อเสนออีกที่หนึ่งถูกนำไปอภิปรายต่อยอดต่อไปที่อื่น หรือข้อสรุปจากอีกที่เชื่อมโยงกับข้อสรุปของวงอื่น แล้วประสานเสียงกันให้ดังมากยิ่งขึ้นต่อไปได้ โดยการที่การบริหารจัดการแบบปรึกษาหารือจะเกิดผลที่พึงประสงค์ได้นั้นต้องอยู่บนฐานของความสมัครใจหรือไม่ได้ถูกบังคับ (authentic/non-coercive) ไม่กีดกันผู้ใดและมีผู้เข้าร่วมที่เป็นตัวแทนชุดความคิดที่กว้างขวางและครอบคลุมทุกมิติ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหรือสามารถสร้างผลกระทบได้ ถึงแม้จะไม่ได้เป็นผลมาจาก

การมีฉันทามติเสมอไปก็ตาม (Dryzek, 2012; Fischer and Boossabong, 2018; Hajer and Wagenaar, 2003)

นอกเหนือจากข้างต้น ส่วนผสมที่เป็นไปได้อื่นๆ ที่เชื่อมโยงกับข้อเสนอของงานชิ้นนี้ที่พอจะนับได้ด้วยก็คือแนวคิดการบริหารจัดการตนเอง (self-governance) ซึ่งมักนำไปสู่ความเข้าใจผิดได้หลายครั้ง จากที่มีถูกนำไปปะปนกับแนวคิดการปกครองตนเอง (self-government) ที่มีกลไกของแนวคิดแบบอนาธิปไตย (anarchy) โดยแท้ที่จริงแล้วแนวคิดการบริหารจัดการตนเองไม่ได้ปฏิเสธบทบาทของภาคส่วนอื่นๆ ที่รายล้อมองค์กร หากแต่ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภายในให้ดีท่ามกลางเครือข่ายที่เชื่อมร้อยกันอยู่ ผ่านการออกแบบกฎเกณฑ์แบบไม่เป็นทางการต่างๆ (informal rules) และการให้ความสำคัญกับปทัสถานขององค์กรที่สมาชิกยึดมั่นร่วมกัน (shared norms) ที่อยู่นอกเหนือจากกฎเกณฑ์ทางการต่างๆ ที่โดยมากถูกกำหนดขึ้นจากภายนอก (Ostrom, 1990; Sorensen and Triantafyllou, 2009) ซึ่งมุมมองนี้สอดคล้องกับข้อเสนอว่าด้วยการให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ศักยภาพและความเป็นอิสระของภาคี/ตัวแสดงในเครือข่ายในงานชิ้นนี้

อย่างไรก็ตาม แม้งานชิ้นนี้จะเชื่อมกับแนวคิดต่างๆ ในลักษณะของการร้อยเรียงกันอยู่ในลักษณะของการหนุนเสริมกันได้ แต่งานชิ้นนี้ยังขาดความชัดเจนในเชิงแนวคิดบางประการ (ด้วยเหตุที่ไม่สามารถถอดรหัสจากกรณีศึกษาที่เลือกได้) กล่าวคือ งานชิ้นนี้ไม่สามารถบ่งชี้ได้ว่าเครือข่ายที่ดีควรมีการบริหารจัดการของการบริหารจัดการเครือข่ายอีกชั้นหนึ่ง (meta-governance) หรือไม่ หรือควรจะเป็นการบริหารจัดการแบบไร้ศูนย์กลางไปเลย (decentred governance) โดยแบบแรกนั้นอาจจะดีก็ได้ในแง่ที่ว่าการบริหารจัดการในรูปเครือข่ายจะมีกลไกอีกชั้นหนึ่งที่กำกับการบริหารจัดการในลักษณะที่ไม่มีสายบังคับบัญชาที่ชัดเจนเช่นนี้ เช่น การเกิดสหภาพยุโรปมากำกับเครือข่ายระหว่างรัฐบาลของประเทศต่างๆ ในยุโรป (Bevir, 2003) ในขณะที่ แบบหลังอาจจะดีก็ได้เช่นกันจากที่เป็นการบริหารจัดการที่พึงปรารถนาเพราะไม่มีการควบคุมโดยใคร หรือในอีกแง่หนึ่งก็คือไม่มีใครมาจ้องหน้าเห็นคนอื่นในการชี้นำทิศทางการบริหารจัดการ โดยเครือข่ายที่มีเคลื่อนไปตามธรรมชาติของมัน มีการผลักดันนำ ผลัดกันตาม แล้วแต่ประเด็น ไม่ใช่ระบบการบริหารจัดการที่มีกลไกเฉพาะที่กำหนดบทบาทหลัก บทบาทรองของฝ่ายต่างๆ ไว้แล้วอย่างแน่ชัด (Klijn and Koppenjan, 2015)

3) ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอหลักของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ถูกเสนอในฐานะส่วนหนึ่งของผลการศึกษาไปแล้ว (จากที่เป็นวัตถุประสงค์ประการสำคัญของการศึกษา) ในส่วนนี้ขอเสนอข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยต่อยอดในมิตินี้ต่อไป ซึ่งมีอยู่ 4 ประการ กล่าวคือ (1) ควรมีการศึกษาเพื่อทดลองนำกรอบการวิเคราะห์ที่เสนอในการศึกษาค้นคว้าไปใช้ในต่างบริบทและขนาด (scale) เพื่อวิเคราะห์ประโยชน์และข้อจำกัดต่อไป (2) ควรมีการศึกษาค้นคว้าที่คุณค่าต่างๆ ในกรอบที่เสนอไปนั้นชัดเจน (เช่น ความร่วมมือที่เหนียวแน่นแบบมองตาแล้วรู้ใจจนทำให้เกิดสภาวะความไม่จำเป็นของการปรึกษาหารือกัน) เพื่อพัฒนากรอบให้อธิบายได้รอบด้านขึ้นต่อไป (3) ควรศึกษาว่าจะรับมือกับโครงสร้างอำนาจที่ครอบงำเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายอย่างไร และ (4) ประเด็นเรื่องการบริหารจัดการ

ของการบริหารจัดการอีกชั้นหนึ่งกับการบริหารจัดการแบบไร้ศูนย์กลางเป็นโจทย์ท้าทายอย่างมากที่ การศึกษาครั้งนี้ไปไม่ถึงดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น การศึกษาในอนาคตจึงควรพัฒนาโจทย์วิจัยที่เสริม สร้างความเข้าใจว่าการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการกรอบอีกชั้นหรือไม่ เพื่อให้เกิดการกำกับติดตาม ในทางตรงกันข้าม หากเครือข่ายไม่มีศูนย์กลางเลย (ภาวะอนาธิปไตย ของเครือข่าย) แล้วเครือข่ายจะขับเคลื่อนอย่างไร

รายการอ้างอิง

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Ansell, C., and A. Gash. 2007. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-71.
- Bevir, M. 2003. "A Decentred Theory of Governance," pp.220-221. In *Governance as Social and Political Communication*, ed. H. Bang. Manchester: Manchester University Press.
- Bevir, M., and D. Richards. 2009. "Decentring Policy Networks: A Theoretical Agenda." *Public Administration*, 87(1): 3-14.
- Boossabong, P. 2017. "Policy Analysis in Thailand: Comparing the Roles of Expert and Local Knowledge." *Journal of Comparative Policy Analysis*, 19(2): 173-183.
- Brandes, U., et al. 2008. "Explorations into the Visualisation of Policy Networks," pp.359-387. In *Social Network Analysis, Vol.1*, ed. L. Freeman. London: Sage.
- Chhotray, V., and G. Stoker. 2010. *Governance Theory and Practice: Cross-Disciplinary Approach*. London: Plagrave Macmillian.
- Compston, H. 2009. *Policy Networks and Policy Change: Putting Policy Network Theory to the Test*. New York: Palgrave Macmillan.
- Davies, J. 2011. *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*. Bristol: Policy Press.
- deLeon, P., and D.M. Varda. 2009. "Toward a Theory of Collaborative Policy Networks: Identifying Structural Tendencies." *Policy Studies Journal*, 37(1): 59-72.
- Dowding, K. 1995. "Model or Metaphor?: A Critical Review of the Policy Network Approach." *Political Studies*, 3(1): 136-158.
- Dryzek, J. 2012. *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, A., and E.O. Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. New York: Verso.
- Fischer, F., 2012. "Participatory Governance: Theory and Practice," pp.457-471. In *Oxford Handbook of Governance*, ed. D. Levi-Faur. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F., and P. Boossabong. 2018. "Deliberative Policy Analysis," pp.584-594. In *Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, ed. J. Dryzek. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M., and H. Wagenaar. 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, J. 1997. "A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks." *Public Administration*, 75: 669-93.
- Hecl, H. 1978. "Issue networks and the executive establishment," pp.87-124. In *The New American Political System*, ed. A. King. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

- Heinelt, H. 2010. *Governing Modern Societies: Towards Participatory Governance*. London: Routledge.
- Jessop, B. 2003. "Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony," pp.142-172. In *Governance, as Social and Political Communication*, ed. H.P. Bang. Manchester: Manchester University Press.
- Kenis, P., and V. Schneider. 1991. "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox," pp.45-59. In *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, eds. B. Marin and R. Mayntz. Frankfurt: Campus Verlag.
- Kjaer, A.M. 2011. "Rhodes contribution to governance theory: Praise, criticism and the future governance debate." *Public Administration*, 89(1): 101–113.
- Klijn, E.H., and J. Koppenjan. 2015. *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.
- Laclau, E. 1996. "Why do empty signifiers matter to politics?" pp.36-46. In *Emancipation(s)*, ed. E. Laclau. London: Verso.
- Lowndes, V., and L. Pratchett. 2010. "Public Policy and Social Capital," pp.677-707. In *The Handbook of Social Capital*, eds. D. Castiglione, J.W. Van Deth, and G. Wolleb. New York: Oxford University Press.
- Morris, J.C., and K. Miller-Stevens. 2016. *Advancing Collaboration Theory: Models, Typologies, and Evidence*. New York: Routledge.
- Offe, C. 2009. "Governance: An 'Empty Signifier'?" *Constellations*, 16(4): 550–562.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- _____. 1994. "Constituting Social Capital and Collective Action." *Journal of Theoretical Politics*, 6(4): 527-62.
- _____. 2010. *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Peters, G., et al. 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. 2000. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. 2012. "Waves of Governance," pp.33-48. In *Oxford Handbook of Governance*, ed. D. Levi-Faur. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2007. "Understanding Governance: Ten Years On." *Organization Studies*, 28: 1243-1264.
- _____. 2006. "Policy Network Analysis," pp. 423-45. In *The Oxford Handbook of Public Policy*, eds. M. Moran, M. Rein and R. Goodin. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W., and D. Marsh. 1992. "New Directions in the Study of Policy Networks." *European Journal of Political Research*, 21: 181-205.
- Sabatier, P. 2007. *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. Boulder: Westview Press.
- _____. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." *Policy Sciences*, 21(2-3): 129-68.
- Schawartz, Shea, and D. Yanow. 2012. *Interpretive Research Design: Concepts and Processes*. London and New York: Routledge.
- Skelcher, C. 2010. "Fishing in Muddy Waters: Principals, Agents, and Democratic Governance in Europe." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1): i161-i175.

- Sorensen, E., and J. Torfing. 2008. *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave MacMillan.
- Sorensen, E., and P. Triantafillou. 2009. *Politics of self-governance*. Surrey: Ashgate.
- Stoker, G. 2011. "Was Local Governance such a Good Idea?: A global comparative Perspective." *Public Administration*, 89(1): 15–31.