

เครือข่ายนโยบายสาธารณะ: ความหมาย การวิเคราะห์

เครือข่ายและกรณีศึกษา

Policy Network: Definition, Social Network Analysis, and Case Studies

นิภาพรรณ เจนสันติกุล^{1*} | Nipapan Jensantikul

Abstract

The purposes of this paper were to explain 1) the meaning of network analysis networks and 2) three case studies to illustrate the link between network analysis and network administration. The results of the analysis revealed that 1) Network was a form of coordination of individuals, groups, or organizations in which different parties have resources. 2) The results of the analysis of public policy networks with 3 case studies, namely the four-region slum network, the Don Chimplee model network, and a social network of Lao migrant women workers, It was found that the size of social groups was determined by the number of members and collective communication on public policy issues in all three case studies. A structured

¹ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น; Lecturer, Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

*Corresponding author email: nipajen@kku.ac.th

รับต้นฉบับ: 22 กุมภาพันธ์ 2566 ปรับแก้ต้นฉบับ: 28 มีนาคม 2566 รับลงตีพิมพ์: 5 เมษายน 2566

DOI:

working relationship between members of the network was organized, which focused on equal participation and authority in the process, and a common framework is established. Therefore, in order to successfully manage the network, the government-private partnership management model should be adopted.

Keywords: Public Policy Network, Composition, Case Studies

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่ออธิบายความหมายของเครือข่ายการวิเคราะห์เครือข่ายและกรณีศึกษาเพื่อให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของการวิเคราะห์เครือข่ายกับการบริหารเครือข่าย ผลการวิเคราะห์ พบว่า 1) เครือข่ายเป็นรูปแบบการประสานงานของบุคคล กลุ่ม หรือองค์การหลาย ๆ องค์การที่ต่างฝ่ายต่างมีทรัพยากร มีเป้าหมาย และมีวิธีการทำงาน 2) ผลการวิเคราะห์เครือข่ายนโยบายสาธารณะกับกรณีศึกษาจำนวน 3 กรณี ได้แก่ เครือข่ายสลัมสี่ภาค เครือข่ายดอนฉิมพลีโมเดล และเครือข่ายทางสังคมของแรงงานสตรีลาวย้ายถิ่น พบว่า ทั้ง 3 กรณีศึกษามีขนาดของกลุ่มสังคมพิจารณาได้จากจำนวนสมาชิกและมีการติดต่อสื่อสารในประเด็นทางนโยบายสาธารณะร่วมกัน มีการจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการทำงานระหว่างสมาชิกในเครือข่าย มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมและมีอำนาจเท่าเทียมกันในกระบวนการ มีการกำหนดกรอบการทำงานร่วมกัน ดังนั้นเพื่อให้การบริหารเครือข่ายประสบความสำเร็จ ควรนำรูปแบบการบริหารแบบหุ้นส่วนร่วมกันระหว่างรัฐบาลและเอกชนเข้ามาใช้

คำสำคัญ: เครือข่ายนโยบายสาธารณะ, องค์ประกอบ, กรณีศึกษา

บทนำ

เครือข่ายนโยบายสาธารณะเป็นการนำแนวคิดเครือข่ายทางสังคมมาอธิบายถึงความเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ปัจเจกบุคคลกับกลุ่ม กลุ่มกับกลุ่ม และกลุ่มกับเครือข่าย โดยมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลที่ตัวแสดงต่าง ๆ ในแต่ละระดับ ซึ่งเมื่อพิจารณาโครงสร้างของแต่ละสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบของการรวมกลุ่ม และรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างกัน และการแลกเปลี่ยนทรัพยากรอยู่บนพื้นฐานการแลกเปลี่ยนแบบเฉพาะเจาะจง โดยโครงสร้างทางสังคมที่สำคัญประกอบไปด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ทฤษฎีเครือข่ายจัดเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของผู้กระทำอื่น ๆ ตามบรรทัดฐาน วัฒนธรรม กระบวนการเรียนรู้ทางสังคม และยึดเหนี่ยวให้กลุ่มบุคคลให้เข้ามาอยู่รวมกัน ทั้งนี้รูปแบบของโครงสร้างมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา มีการเชื่อมต่อความสัมพันธ์ระหว่างจุดของผู้กระทำซึ่งมีความแตกต่างในทิศทางและมีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรง ความสัมพันธ์ที่โยงใยตั้งแต่ระดับจุลภาคจนถึงระดับมหภาค ระดับบุคคล เครือญาติ กลุ่ม ตำบล อำเภอ จังหวัด ประเทศ โดยเครือข่าย คือ การจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป อาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชนที่แสวงหากำไร หน่วยงานพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร กลุ่มอาสาสมัครของประชาชน หรือองค์การระหว่างประเทศ เพื่อร่วมมือร่วมใจกันดำเนินภารกิจของสาธารณะบางประการ โดยมีองค์การภาครัฐเป็นแกนหลักของเครือข่าย ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเหล่านี้เป็นไปในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และมีความสัมพันธ์กันในลักษณะเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีเป้าหมายของความร่วมมือก็เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาสาธารณะบางประการร่วมกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่องค์การใดองค์การหนึ่งมีอาจดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยลำพัง (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550: 32-35)

ทั้งนี้ในการดำเนินงานเพื่อให้ประสบความสำเร็จนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์หลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องและทุกหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องควรร่วมมือและมีการบริหารในรูปแบบเครือข่าย โดยรวบรวมหน่วยงานทุกระดับไว้ที่ผลประโยชน์นโยบาย

ร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเฉพาะและเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน (Goodsell, 2006: 628) ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายสาธารณะจึงมีหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องและแต่ละระดับความสัมพันธ์นั้นมีการกำหนดไว้ชัดเจนตามกฎหมาย เป็นการจัดการที่มีความร่วมมือแบบข้ามหน่วยงาน เป็นการแสดงความเห็นเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐบาลและหน่วยงานอื่น ๆ (Simo & Bies, 2007: 125) โดยต้องคำนึงถึง 1) การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม ประกอบด้วย ค่านิยม ทักษะคิด และพฤติกรรมให้มีความพร้อมกับการเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉิน (McEntire et al., 2002: 270) และ 2) ความไว้วางใจในการทำงานร่วมกันเพื่อลดช่องว่างการทำงาน (Simo & Bies, 2007: 137)

จากความสำคัญและลักษณะของเครือข่ายข้างต้นเป็นที่มาของบทความวิชาการเรื่องเครือข่ายนโยบายสาธารณะ: ความหมาย องค์ประกอบและกรณีศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายความหมายของเครือข่าย การวิเคราะห์เครือข่ายและกรณีศึกษาเพื่อให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของการวิเคราะห์เครือข่ายกับการบริหารเครือข่าย

องค์ความรู้เกี่ยวกับความหมายของเครือข่ายและคุณลักษณะของการวิเคราะห์เครือข่าย

1. ความหมายของเครือข่าย

นักวิชาการต่างให้ความหมายของเครือข่ายไว้ ดังนี้

กาญจนา แก้วเทพ (2538: 60-61) อธิบายว่าเครือข่าย คือ รูปแบบหนึ่งของการประสานงานของบุคคล กลุ่ม หรือองค์การหลาย ๆ องค์การ ที่ต่างฝ่ายต่างมีทรัพยากร มีเป้าหมาย มีวิธีการทำงานเป็นของตนเอง แม้อาจจะไม่มีกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ แต่ก็จะมีการวางรากฐานเอาไว้ เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความต้องการที่จะขอความช่วยเหลือหรือขอความร่วมมือจากกลุ่มอื่น ๆ เพื่อแก้ปัญหาที่สามารถติดต่อไปได้ ในการเข้าร่วมเป็นองค์การเครือข่าย แม้ว่าองค์การเหล่านี้จะมีบางสิ่งบางอย่างร่วมกัน เช่น มีเป้าหมายการทำงานร่วมกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน องค์การเหล่านี้ก็ยังคงมีความเป็นเอกเทศอยู่ เพราะการเข้ามาร่วมเป็นเครือข่ายเป็นการเข้ามาร่วมเพียงบางส่วนของ

องค์การเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มหรือองค์การตรงที่บุคคลทุกคนในกลุ่มจะต้องเข้าร่วมในทุกอย่างพร้อมกันหมด อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน รับผิดชอบในทรัพย์สินร่วมกัน ในช่วงระยะเวลายาวนานตราบเท่าที่ยังเป็นสมาชิกอยู่ แต่การเข้าร่วมเป็นเครือข่ายนั้น แม้จะมีบางอย่างร่วมกัน หรือมีกฎเกณฑ์บางอย่างร่วมกัน แต่การเข้าร่วมนั้นก็ก็เป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น หรือเป็นการเข้าร่วมเพียงชั่วคราวเท่านั้น โดยที่แต่ละกลุ่มยังคงรักษาเอกลักษณ์ของตนเองเอาไว้ได้ สอดคล้องกับ นฤมล นิราทร (2543: 6) ที่อธิบายว่า เครือข่าย คือ กลุ่มของจุดต่าง ๆ ซึ่งเชื่อมต่อกันด้วยเส้นจุดต่าง ๆ ที่ว่านี้ คือ บุคคลหรือกลุ่ม ส่วนเส้นที่เชื่อมต่อนี้หมายถึงความสัมพันธ์ที่บุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ มีต่อกัน เครือข่ายจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของกลุ่ม (แต่กลุ่มไม่ใช่เครือข่ายเสมอไป)

นอกจากนี้อาจพิจารณาเครือข่ายในรูปแบบทางสังคมที่เปิดโอกาสให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การ เพื่อการแลกเปลี่ยน การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และการร่วมกันทำงาน เครือข่ายประกอบด้วยองค์การจำนวนหนึ่งซึ่งมีอาณาเขตแน่นอนหรือไม่ก็ได้ องค์การเหล่านี้มีฐานะเท่าเทียมกัน (Alter & Hage, 1993: 15; Jentsantikul, 2021; Smith & Wohlstetter, 2006: 250; Starkey, 1997: 15) และเครือข่ายได้กลายเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ ถ่วงดุลและเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน เครือข่ายที่มีความหลากหลายจะนำไปสู่การสร้างพื้นที่สาธารณะและความเป็นประชาธิปไตย ดังนั้น ในการวิเคราะห์เครือข่ายจะนำไปสู่การทำความเข้าใจเกี่ยวกับเครือข่ายนโยบายสาธารณะโดยพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ กลยุทธ์และการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้ที่มีบทบาทในเครือข่ายและผลลัพธ์ของนโยบายตามกระบวนการของนโยบายสาธารณะ (Bevir & Richards, 2009: 3; Sandström & Carlsson, 2008: 497; Stone, 2008: 26) เพราะปัญหา นโยบายสาธารณะมีความซับซ้อน (Parag, 2006: 214)

ทั้งนี้ เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์ (2555: 22) อธิบายว่า เครือข่าย คือ แนวคิดหนึ่งที่มีการนำมาใช้ในการศึกษาทางสังคมศาสตร์อย่างแพร่หลาย ซึ่งมีลักษณะแนวคิดในการนำไปใช้ 3 รูปแบบ คือ 1) การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (Social network analysis) เป็นแนวคิดที่มีการศึกษากันอย่างแพร่หลายในสาขาวิชาสังคมวิทยา 2) สังคมเครือข่าย

(Network society) เป็นแนวคิดที่ใช้อธิบายลักษณะของสังคมสมัยใหม่ที่เกิดมาจากผลของการปฏิวัติเทคโนโลยีสารสนเทศ 3) เครือข่ายนโยบายเป็นแนวคิดที่นำไปใช้ในทางรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะการศึกษาการผลิตนโยบายสาธารณะ โดยใช้อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับตัวแสดงทางสังคมอื่น ๆ

สรุปได้ว่า เครือข่าย หมายถึง รูปแบบการประสานงานของบุคคล กลุ่ม หรือองค์การหลาย ๆ องค์การ ที่ต่างฝ่ายต่างมีทรัพยากร มีเป้าหมาย มีวิธีการทำงาน ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะอยู่ในระดับที่สามารถนำไปสู่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการดำเนินงานหรือการตัดสินใจร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายในเครือข่าย

2. คุณลักษณะของการวิเคราะห์เครือข่าย

นักวิชาการต่างให้ความหมายของคุณลักษณะของการวิเคราะห์เครือข่าย ดังนี้ Wasserman & Faust (1994: 6) ได้กล่าวถึง คุณลักษณะของการวิเคราะห์เครือข่ายที่เน้นความสัมพันธ์ทางสังคมและรูปแบบของความสัมพันธ์ แทนที่จะวิเคราะห์พฤติกรรมปัจเจกบุคคล ทักษะคิด และความเชื่อ การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมสนใจแก่นแท้ของสังคมหรือปฏิสัมพันธ์ของผู้แสดงกับคนอื่น การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมเป็นเครื่องมือที่สามารถใช้เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างของความสัมพันธ์ภายในกลุ่มของปัจเจกบุคคล ความสัมพันธ์ที่เกิดจากการรวมกัน ประกอบกันเป็นเครือข่าย สอดคล้องกับ Reid & Smith (2009: 49) ที่กล่าวถึง คุณลักษณะของเครือข่ายว่าอาจเป็นตัวแบบที่ใช้จุดหรือปุ่มเพื่อแสดงถึงตัวแสดงในเครือข่าย และเส้นระหว่างจุดแทนความสัมพันธ์หรือสายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง คุณลักษณะของตัวแสดงเป็นการวัดความเกี่ยวข้องกันกับปุ่มและเต็มไปด้วยชุดของคุณลักษณะของตัวแสดงที่ประกอบเป็นเครือข่ายโดย Dempwolf & Lyles (2012: 6) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าคุณลักษณะของการวิเคราะห์เครือข่ายเป็นทั้งทรศนะทางทฤษฎีที่ว่าด้วยปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลที่ตัวแสดงเป็นอิสระจากโครงสร้างทางสังคมของชุมชนเป็นอย่างไรและเป็นชุดเครื่องมือวิเคราะห์เพื่อวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์และโครงสร้างทางสังคมแบบเครือข่ายของปุ่ม (ตัวแสดง) และสายสัมพันธ์ (ความสัมพันธ์) (Butts, 2008: 11) เมื่อนำคุณลักษณะมาอธิบายในทาง

นโยบายสาธารณะ พบว่า พัชรี สิโรรส (2539: 263) สรุปลักษณะสำคัญของเครือข่ายนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้

1. ต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย สมาชิกมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร ฉะนั้นจึงต้องพึ่งพาทรัพยากรของสมาชิกอื่น ๆ ในเครือข่าย เพื่อให้สามารถนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งใจไว้ได้ การพึ่งพาอาศัยกันนี้จะไม่ตายตัว สามารถปรับตามสถานการณ์และเปลี่ยนแปลงได้โดยสมาชิกที่ร่วมในความสัมพันธ์พึ่งพิงนั้น

2. กระบวนการ เครือข่ายนโยบายจะมีผู้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นตัวแสดงหลากหลาย จะไม่พบตัวแสดงคนเดียวหรือหน่วยงานเดียว หรือองค์กรเดียวโดด ๆ ที่มีศักยภาพมากพอที่จะกำหนดยุทธวิธีและการดำเนินงานของตัวแสดงอื่น ๆ แต่ละตัวแสดงจะมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายและผลประโยชน์ของตนเอง จะไม่พบวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอันเดียวที่โดดเด่นที่จะเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนตั้งแต่เริ่มแรก เพราะนโยบายเป็นผลมาจากการที่ตัวแสดงต่าง ๆ มาปฏิสัมพันธ์กัน แต่ก็มิได้หมายความว่าตัวแสดงทุกตัวแสดงจะมีอำนาจเท่าเทียมกันในกระบวนการปฏิสัมพันธ์นั้น ๆ อำนาจจะขึ้นอยู่กับว่าตัวแสดงนั้นมีทรัพยากรในเครือข่ายและเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องการ

กระบวนการทำงานของเครือข่ายดำเนินไปโดยระบบการกำกับดูแลตนเอง มีความเป็นอิสระภายในขอบเขตที่จำกัดโดยหน่วยงานอื่น ๆ ภายนอก กล่าวคือ เครือข่ายมีความเป็นอิสระในการจัดระเบียบดูแลตนเองระดับหนึ่ง ไม่อยู่ภายใต้หรือเป็นส่วนหนึ่งของสายการควบคุมบังคับบัญชาใด ๆ ไม่ยอมเข้าไปอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของบทกฎหมาย และไม่ยอมอยู่ในกลไกการจัดระเบียบควบคุมของระบบตลาด เครือข่ายขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ ภายใต้กรอบการกำกับดูแลตนเองซึ่งตั้งอยู่บนชุดความคิดของตนเอง ทรัพยากรของเครือข่าย และการปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายที่มีพลวัต ในขณะที่เดียวกันปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอยู่ภายใต้ “กรอบการทำงานร่วมกัน” ที่เป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์บรรทัดฐานการตระหนักรู้ร่วม ซึ่งสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามการเจรจาต่อรองกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย ดังนั้น การทำงานของเครือข่ายหนึ่ง ๆ จึงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองและบริบทเชิงสถาบัน (Political and institutional environment) ซึ่งอาจส่งผลเอื้ออำนวยให้การกำกับดูแลตนเองของ

เครือข่ายดำเนินไปได้อย่างราบรื่น หรืออาจส่งผลจำกัดขีดความสามารถในการจัดการดูแลตนเองของเครือข่าย

3. สถาบัน เนื่องจากเครือข่ายนโยบายประกอบด้วยลักษณะความสัมพันธ์ การพึ่งพากันระหว่างตัวแสดง ซึ่งจะมีผลต่อลักษณะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นบ่อยจนเป็นกระสวนและคงทนไม่สลายไปง่าย ๆ มีการสร้างกติกาการปฏิบัติที่ทำให้ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวมีความหมายและคุณค่า และช่วยทำให้กระสวนดังกล่าวคงอยู่ต่อไปได้ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นสถาบัน

สรุปได้ว่า คุณลักษณะของการวิเคราะห์เครือข่าย มีลักษณะเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางสังคมและรูปแบบของความสัมพันธ์โดยใช้จุดหรือปุมเพื่อแสดงถึงตัวแสดงในเครือข่าย และเส้นระหว่างจุดแทนความสัมพันธ์หรือสายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และเครือข่ายนโยบายสาธารณะเป็นการแสดงแบบแผนการโต้ตอบของผู้แสดงในระบบย่อยของนโยบาย การแบ่งประเภทอาศัยแนวคิดพหุนิยมที่เน้นบทบาทและการแข่งขันกันของผู้แสดง ซึ่งมีความสัมพันธ์กันในรูปแบบต่าง ๆ

ทั้งนี้ พัทรี สีโรรส (2539: 7) กล่าวถึงชนิดของเครือข่ายนโยบายว่ามีอยู่ 8 ชนิดที่ภาครัฐและภาคสังคมจะเป็นผู้มีบทบาท โดยมีความสัมพันธ์กันในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

1. Bureaucratic network เป็นรูปแบบที่ผู้มีบทบาทมาจากภาครัฐทั้งหมด
2. Issue network เป็นรูปแบบที่ทั้งภาครัฐและภาคสังคมมีปฏิสัมพันธ์กันโดยที่ภาคสังคมมีบทบาทสูง
3. Participatory statist network เป็นรูปแบบที่ผู้มีบทบาทเป็นภาครัฐ แต่ถูกรอบงำโดยภาคสังคมที่เข้ามาอย่างไม่เป็นทางการ
4. Pluralist network เป็นรูปแบบที่ภาครัฐมีบทบาทสูง ส่วนบทบาทของภาคสังคมเปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ
5. Clientelistic network เป็นรูปแบบระบบอุปถัมภ์ที่เป็นลูกค้าประจำและรัฐมีบทบาทสูง

6. Captured network เป็นรูปแบบที่ทั้งภาครัฐและภาคสังคมเป็นผู้มีบทบาท แต่บทบาทของภาครัฐถูกภาคสังคมครอบงำ กล่าวคือ ภาคสังคมมีบทบาทในการเป็นภาครัฐด้วย

7. Triadic network เป็นรูปแบบที่กลุ่มผู้มีบทบาททั้งสิ้น 3 กลุ่ม เป็นภาครัฐ 1 กลุ่ม และภาคสังคม 2 กลุ่ม ภาครัฐเป็นผู้คุมสถานการณ์หรือมีบทบาทสูงกว่าภาคสังคมทั้งสอง

8. Corporatist network เป็นรูปแบบที่ทั้งภาครัฐและภาคสังคมเข้ามาอยู่ร่วมกันในเครือข่าย โดยไม่หวังผลประโยชน์ แต่การเข้ามาเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ รูปแบบดังกล่าวภาคสังคมเป็นผู้มีบทบาทสูงกว่าภาครัฐ สามารถคุมสถานการณ์ได้

Rhodes & Marsh (1992: 1-26) รวบรวมแนวคิดและศึกษาเครือข่ายนโยบายเกี่ยวกับเมืองของอังกฤษ โดยพิจารณาถึงชุมชนนโยบาย (Policy community) และเครือข่ายนโยบาย (Policy network) เพื่ออธิบายถึงกระบวนการนโยบายในประเทศอังกฤษ ทั้งนี้เครือข่ายนโยบาย หมายถึง ความสัมพันธ์ในระดับจุลภาคระหว่างบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย และในระดับมหภาค หมายถึง การกระจายอำนาจภายในสังคม (The distribution of power within contemporary society) ซึ่งจำแนกชุมชนนโยบายและเครือข่ายนโยบายตามแนวคิดของ Rhodes คือ การพิจารณาความมั่นคง การจำกัดจำนวนสมาชิก การมีความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง และการมีข้อจำกัดของการต่อรองในแนวนอน (Rhodes & Marsh, 1992: 14)

นอกจากนี้ นันธิดา จันท์ศิริ (2557-2558: 150-151) กล่าวถึง บริบทการเปลี่ยนแปลงของการจัดการภาครัฐจากรัฐสู่ภาคส่วนสังคม เนื่องจากการบริหารจัดการของภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงกลไกทางการบริหารจากการเป็นรัฐรวมศูนย์ เป็นรัฐที่มีการกระจายอำนาจสู่สังคมเพื่อร่วมกันจัดการภาคสาธารณะมากขึ้นในหลายลักษณะ การจัดการกระบวนการนโยบายสาธารณะในเชิงเครือข่ายจึงสามารถกระทำได้ในทุกกระบวนการของนโยบายสาธารณะ เป็นการจัดการแนวใหม่ที่สนับสนุนให้เครือข่ายประสบความสำเร็จในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแต่ละกระบวนการ โดยมีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญในการจัดการเครือข่าย ได้แก่ ด้านรัฐ

กำกับหรือรัฐจัดระเบียบ การสร้างความร่วมมือ การสร้างทีมงาน การสร้างภาวะผู้นำ และการเจรจาต่อรอง

ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรในการจัดการเครือข่ายภายใต้ศักยภาพและข้อจำกัดของเครือข่ายนั้น ๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้ได้เหมาะสมในแต่ละกระบวนการนโยบายสาธารณะ เครือข่ายและการจัดการเครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นการสร้างแนวทางสำหรับการนำไปสู่การปฏิบัติและพัฒนาการจัดการเครือข่ายให้มีประสิทธิภาพท่ามกลางความต้องการของสังคมในการร่วมมือกันพัฒนาในทุกด้าน เครือข่ายนโยบายจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการจัดการสถานการณ์ที่มีความซับซ้อนของปัญหา และเพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาอย่างมีระบบ (นันทิตา จันทร์ศิริ, 2557-2558: 152)

ลักษณะการบริหารเครือข่ายนโยบายสาธารณะ: กรณีศึกษา

เพื่อให้เข้าใจถึงกระบวนการและความสัมพันธ์ของเครือข่ายทางนโยบายสาธารณะ ผู้เขียนได้นำกรณีศึกษามาใช้ในการอธิบายถึงปรากฏการณ์และการรวมตัวเพื่อร่วมกันดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ผู้เขียนคัดเลือกกรณีศึกษาโดยกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือก คือ 1) เป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจและมีที่มาจากประเด็นปัญหานโยบายสาธารณะ 2) เป็นเครือข่ายที่มีการรวมกลุ่มร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนหรือผลักดันให้เกิดสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีผลต่อกลุ่มร่วมกัน 3) เป็นเครือข่ายที่มีความเป็นอิสระในการจัดระเบียบดูแลตนเองโดยไม่อยู่ภายใต้หรือเป็นส่วนหนึ่งของสายการบังคับบัญชา และผู้เขียนนำกรณีศึกษามาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อพิจารณาถึงลักษณะและความสัมพันธ์ของบุคคลในเครือข่าย โดยนำแนวคิดองค์ประกอบของการพิจารณาเครือข่ายนโยบายสาธารณะของ Tumornsunthorn, Empradit & Sangkhawan (1998: 23) มาใช้ในการวิเคราะห์ มีรายละเอียดดังนี้

กรณีศึกษาที่ 1 เครือข่ายสลัมสี่ภาค

เครือข่ายสลัมสี่ภาคก่อตั้งขึ้นในปี 2541 เป็นเครือข่ายที่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มคนในชุมชนแออัดจากการตระหนักถึงสิทธิและการมีส่วนร่วมในระบบ

ประชากรไปด้วย ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นผู้เผชิญและประสบกับปัญหาด้วยตนเอง ทั้งเรื่องสิทธิในการเข้าถึงระบบสาธารณสุขภาคขั้นพื้นฐาน ปัญหาการถูกไล่อื้อ การจัดการปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมในชุมชน ซึ่งเห็นว่าการขับเคลื่อนของเครือข่ายสลัมสี่ภาคเพื่อให้รัฐแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะในด้านสังคม และถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมพัฒนานโยบายสาธารณะ และเป็นแนวทางการก่อรูปนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะแบบล่างขึ้นบน สมาชิกของเครือข่ายสลัมสี่ภาคประกอบด้วยชุมชนประมาณ 81 ชุมชน มีประชากรกว่า 7,000 ครอบครัว โดยมีที่มาจาก 8 ฐานเครือข่ายย่อย ได้แก่ 1) ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน 2) กลุ่มพัฒนาชุมชนใต้สะพาน 3) เครือข่ายชุมชนริมทางรถไฟสายใต้-ตะวันตก 4) เครือข่ายสลัมพระราม 3 5) เครือข่ายคนไร้บ้าน 6) เครือข่ายชุมชนเพื่อการพัฒนา 7) เครือข่ายฟื้นฟูประชาสร้างสรรค์ 8) เครือข่ายสิทธิชุมชนภาคใต้ และชุมชนอื่น ๆ ที่ยังไม่สังกัดเครือข่าย และอีกหนึ่งชุมชนคือ ชุมชนทับกฤช จังหวัดนครสวรรค์ รวมทั้งกลุ่มปัญหาที่ประสบปัญหาไล่อื้อเร่งด่วนซึ่งเป็นกลุ่มปัญหาใหม่ที่เครือข่ายสลัมสี่ภาคได้ขยายพื้นที่ทำงานมาราว 2 ปี เครือข่ายสลัมสี่ภาคปัจจุบันเป็นองค์กรประชาชนที่มีการเคลื่อนไหวและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยมาโดยตลอดนับตั้งแต่การก่อตั้งเครือข่าย และพบว่ามี การขับเคลื่อนประเด็นที่ประสบผลสำเร็จด้วย เช่น สิทธิการเช่าที่การรถไฟ 30 ปี ถือเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันในการผลักดันให้เกิดโฉนดชุมชน และรณรงค์ออกกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับร่วมกับองค์กรประชาชนอื่น ๆ ถือเป็นองค์กรประชาชนที่มีความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องจากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน (ชนกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์, 2559)

กรณีศึกษาที่ 2 เครือข่ายดอนฉิมพลีโมเดล

ในงานวิจัยของ หทัยทิพย์ นราแห้ว และทวิดา กมลเวช (2561) สรุปถึงความสำเร็จของการจัดการอุทกภัยในรูปแบบของ “ดอนฉิมพลีโมเดล” พบว่า มีการเชื่อมโยงขบวนองค์กรชุมชนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาโครงสร้างองค์กร ในการจัดการประกอบด้วยคณะกรรมการระดับตำบล อำเภอ จังหวัด โดยระดับชุมชนเน้นที่งานปฏิบัติ

เป็นหลัก และระดับจังหวัด ภาคหรือลุ่มน้ำได้มีบทบาทสำคัญ ในเรื่องการผลักดันนโยบาย สาธารณะเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติและการเชื่อมโยงเครือข่าย คณะกรรมการถือเป็น เครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนงานในการบริหารจัดการน้ำอาศัยภูมิปัญญาชาวบ้าน และ พัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมของชุมชน มีความเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาภัยพิบัตินำไปสู่ การแก้ไขปัญหาระยะยาว ความหลากหลายและความซับซ้อนของปัญหนำไปสู่การวางแผน พัฒนาชุมชนในภาพรวมในระดับตำบล และมีการเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติสู่ การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของตำบลต่อไป สะท้อนถึงการออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมที่ทำให้ เกิดความเชื่อมโยงระหว่างความร่วมมือกับการเสริมพลังอำนาจของประชาชน ย่อม เกื้อหนุนให้เกิดความไว้วางใจต่อสาธารณะ

กรณีศึกษาที่ 3 เครือข่ายทางสังคมของแรงงานสตรีลาวย้ายถิ่นในจังหวัด อุตรดิตถ์

กระบวนการสร้างเครือข่ายทางสังคมของแรงงานสตรีลาวย้ายถิ่น มีอยู่ด้วยกัน 4 ขั้นตอน คือ 1) การมีความสัมพันธ์ส่วนตัวและประสบการณ์ร่วมกระบวนการสร้างเครือข่าย ทางสังคมเป็นการสร้างกิจกรรมทางสังคมในวงเล็ก ๆ ในฐานะคนที่รู้จักกัน คนที่เคยมี ประสบการณ์ในการทำงานร่วมกันมาก่อน และมีพัฒนาการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์ต่อแรงงานสตรีลาวที่มาทำงานด้วยกัน จนพัฒนาไปสู่การรวมกลุ่มแบบ หลวมที่เชื่อมต่อไปหากลุ่มสมาชิกแรงงานคนอื่นผ่านกิจกรรมทางสังคมและการทำงาน 2) การมีปฏิสัมพันธ์ในเชิงแลกเปลี่ยน เป็นการเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ใน การทำงาน การช่วยหางาน การพูดคุยแก้ไขปัญหาด้วยกัน เช่น การให้ยืมเงิน และช่วยแบ่ง เบาภาระของอีกฝ่าย เมื่ออีกฝ่ายไม่สบายและยังมีของใช้บางอย่างที่สามารถแบ่งปันและ ใช้ร่วมกัน เช่น น้ำหอม เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ที่ชักชวนเพื่อนหรือญาติเข้ามาทำงานด้วย ยังคงวางตัวเป็นที่เคารพแก่เพื่อนสมาชิกด้วยกัน ผ่านทางกิจกรรมต่าง ๆ ทางสังคมและ การทำงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตที่ยังคงดำเนินควบคู่กัน 3) การประสานผลประโยชน์เป็น การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์และเป็นรูปธรรมที่เป็นการตอบแทนซึ่งกันและ กันในรูปแบบอื่น ๆ เป็นการสร้างความใกล้ชิดสนิทสนมกัน เพื่อผลประโยชน์ในภายภาค หน้าที่จะได้ช่วยเหลือกัน บางครั้งอาจอยู่ในรูปแบบของการซื้อของฝากแทนคำขอบคุณ

4) การขยายตัวของเครือข่ายทางสังคมของแรงงานสตรีลาวย้ายถิ่นในระยะสุดท้ายนี้ เป็นการขยายตัวจากแรงงานสตรีลาวย้ายถิ่นในกลุ่มย่อยสู่กลุ่มอื่นจนกลายเป็นกลุ่มที่ใหญ่ขึ้น เป็นการขยายตัวในแนวราบที่เกิดจากความสัมพันธ์แบบส่วนตัวเป็นหลักผ่านเครือข่ายญาติพี่น้องและเพื่อนสนิท แม้ว่าเครือข่ายทางสังคมจะขยายตัวและพัฒนาขึ้นจนกลายเป็นเครือข่ายที่ใหญ่ขึ้น แต่ความเข้มแข็งของเครือข่ายที่ยึดโยงกับความผูกพันระหว่างกันของแรงงานนั้น ยังเป็นเพียงเครือข่ายแบบหลวม ๆ เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากเครือข่ายในกลุ่มย่อยของแรงงานสตรีลาวในแต่ละอาชีพที่มีความผูกพันกันอยู่ในระดับสูง (จันทะลา วรธรรมหงส์ และธนพฤกษ์ ชามะรัตน์, 2561: 143-144)

บทวิเคราะห์กรณีศึกษา

จากข้อมูล 3 กรณีศึกษาข้างต้น ผู้เขียนนำแนวคิดองค์ประกอบของการพิจารณาเครือข่ายนโยบายสาธารณะของ Tumornsunthorn, Empradit & Sangkhawan (1998: 23) มาใช้ในการวิเคราะห์ โดยผลการวิเคราะห์มีดังนี้

1. ขนาดของกลุ่มสังคม หมายถึง จำนวนในกลุ่มสังคมที่บุคคลมีความสัมพันธ์กัน อาจมีจำนวนน้อยหรือมากขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น อายุ วันหรือความห่างไกลทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งในกรณีศึกษาที่ 1 มีจำนวน 8 เครือข่ายที่มีการเคลื่อนไหวและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัย ส่วนกรณีศึกษาที่ 2 เป็นเครือข่ายระดับชุมชน และกรณีศึกษาที่ 3 เป็นเครือข่ายทางสังคมขนาดเล็กที่ขยายตัวและพัฒนาขึ้นจนกลายเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่

2. ลักษณะของความสัมพันธ์ หมายถึง ความผูกพันซึ่งกันและกันของสมาชิกในกลุ่มสังคม ซึ่งความผูกพันและคุณภาพของความสัมพันธ์นั้นมีความมากน้อยเพียงใด โดยในกรณีศึกษาที่ 1 มีจำนวน 8 เครือข่ายที่มีการเคลื่อนไหวและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัย ส่วนกรณีศึกษาที่ 2 เป็นเครือข่ายระดับชุมชนที่สะท้อนถึงการออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมที่ทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างความร่วมมือกับการเสริมพลังอำนาจของประชาชนในการจัดการอุทกภัย และกรณีศึกษาที่ 3 เป็นเครือข่ายทางสังคมที่มีพัฒนาการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร มีการขยายตัวจากแรงงานสตรีลาว

ย้ายถิ่นในกลุ่มย่อยสู่กลุ่มอื่นจนกลายเป็นกลุ่มที่ใหญ่ขึ้น เป็นการขยายตัวในแนวราบที่เกิดจากความสัมพันธ์แบบส่วนตัวเป็นหลักผ่านเครือข่ายตีพี่น้องและเพื่อนสนิทที่มีความผูกพันระดับสูง

3. ระยะเวลาในการติดต่อ หมายถึง ช่วงเวลาที่บุคคลเริ่มรู้จักกันและดำเนินสัมพันธ์ภาพต่อกันเรื่อยมา ระยะเวลาที่ติดต่อกันแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงต่อกัน หากบุคคลมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้นและรู้จักกันในระยะเวลาอันยาวนาน จะส่งผลต่อการสนับสนุนทางสังคม ทำให้เกิดความช่วยเหลือซึ่งกันและกันมากขึ้นด้วย ซึ่งจากกรณีศึกษาทั้ง 3 กรณีศึกษา สมาชิกในเครือข่ายมีการแสดงออกและสื่อสารระหว่างกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน

4. ความถี่ในการติดต่อ หมายถึง ความบ่อยครั้งในการติดต่อกัน ความถี่ในการติดต่อกันแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงของกลุ่มนั้นด้วย ผลจากการศึกษาทั้ง 3 กรณีศึกษาแม้ไม่ได้ระบุถึงจำนวนครั้ง ความถี่ในการสื่อสารติดต่อ แต่สมาชิกในกลุ่มในเครือข่ายสะท้อนให้เห็นถึงความคิดเห็นร่วมกันและมีการตกลงกันอย่างชัดเจนเป็นการทำให้เห็นถึงความมั่นคงของกลุ่ม

5. วิธีที่ใช้ในการติดต่อสื่อสาร เช่น การใช้จดหมาย โทรศัพท์ พุดคุย เป็นต้น และพบว่าการพูดคุยเป็นวิธีการที่สำคัญที่ทำให้ผู้สนทนาเข้าใจกันมากขึ้น ถ้ามีการใช้วิธีการสื่อสารด้วยวิธี จะทำให้การสนับสนุนทางสังคมมีมากขึ้น โดยทั้ง 3 กรณีศึกษามีการสนทนาร่วมกันและพยายามสื่อสารความต้องการให้ผู้อื่นได้รับทราบปัญหาาร่วมกันและค้นหาแนวทางการแก้ไขปัญหา ถึงแม้ว่าความร่วมมือของเครือข่ายภายในองค์กรจะมีกลไกการทำงานร่วมกันเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะ การประเมินความมีประสิทธิภาพยังมีผลยังมีข้อสงสัยและไม่อาจละเอียดได้ เพื่อลดปัญหาดังกล่าวการประเมินเครือข่ายชุมชนควรถูกประเมินในสามระดับ ได้แก่ ระดับชุมชน ระดับเครือข่าย และระดับองค์กรหรือผู้มีส่วนร่วม (Provan & Milward, 2001: 414) โดยสรุปได้ดังตาราง 1

ตาราง 1 องค์ประกอบของการพิจารณาเครือข่ายนโยบายสาธารณะทั้ง 3 กรณีศึกษา

องค์ประกอบของการพิจารณาเครือข่าย	ลักษณะเครือข่าย	ประสิทธิผลของการดำเนินการในรูปแบบเครือข่าย
ขนาดของกลุ่มสังคม	<p>1. เครือข่ายสลัมสี่ภาค มี 8 เครือข่าย</p> <p>1) ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน 2) กลุ่มพัฒนาชุมชนได้สะพาน 3) เครือข่ายชุมชนริมทางรถไฟสายใต้-ตะวันตก 4) เครือข่ายสลัมพระราม 3 5) เครือข่ายคนไร้บ้าน 6) เครือข่ายชุมชนเพื่อการพัฒนา 7) เครือข่ายฟื้นฟูประชากรสร้างสรรค์ 8) เครือข่ายสิทธิชุมชนภาคใต้</p> <p>2. เครือข่ายดอนฉิมพลีโมเดล มีการเชื่อมโยงขบวนองค์กรชุมชนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา มีคณะกรรมการระดับตำบล อำเภอ จังหวัด</p> <p>3. เครือข่ายทางสังคมของแรงงานสตรีลาวย้ายถิ่น มีการขยายตัวจากแรงงานสตรีลาวย้ายถิ่นในกลุ่มย่อยสู่กลุ่มอื่นจนกลายเป็นกลุ่มที่ใหญ่ขึ้น</p>	<p>ที่มาของเครือข่ายเกิดขึ้นจากการรับรู้สาธารณะถึงปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นและมุ่งแสวงหาแนวทางแก้ไข เช่น ปัญหาเรื่องสิทธิในการเข้าถึงระบบสาธารณสุขไปภาคขั้นพื้นฐาน ปัญหาการถูกไล่อ้อ การจัดการปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ปัญหาภัยพิบัติ จนนำไปสู่การรวมตัวของบุคคลที่เกี่ยวข้องเกิดการขยายตัวและการเจริญเติบโตของเครือข่ายสมาชิก</p>
ลักษณะของความสัมพันธ์	<p>ทั้ง 3 เครือข่ายมีการขับเคลื่อนร่วมกัน แก้ไขปัญหาร่วมกัน เป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ</p>	<p>เพื่อความอยู่รอดของเครือข่าย ทั้ง 3 เครือข่ายมีการจัดการทรัพยากรทางการบริหารร่วมกัน และมีการกำหนดบทบาทการทำงานที่ชัดเจน</p>

ตาราง 1 (ต่อ)

องค์ประกอบของการพิจารณาเครือข่าย	ลักษณะเครือข่าย	ประสิทธิผลของการดำเนินการในรูปแบบเครือข่าย
ระยะเวลาในการติดต่อ	สมาชิกทั้ง 3 เครือข่ายมีการแสดงออกและมีการสื่อสารระหว่างกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน	ทั้ง 3 เครือข่ายมีการสื่อสารระหว่างกัน เป็นการบริหารเครือข่ายที่สะท้อนถึงความเข้มแข็งของความสัมพันธ์ ผ่านการสื่อสารและแลกเปลี่ยนข้อมูล
ความถี่ในการติดต่อ	ทั้ง 3 เครือข่ายไม่ปรากฏจำนวนครั้งในการติดต่อที่ชัดเจน แต่มีการระดมความคิดเห็นร่วมกันและมีการตกลงกันอย่างชัดเจน เป็นการทำให้เห็นถึงความมั่นคงของกลุ่มผ่านการทำกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ	ทั้ง 3 เครือข่ายร่วมกันกำหนดแนวทางการบริหารทรัพยากรวิธีการแก้ไขปัญหาเป็นการสะท้อนถึงความเข้มแข็งของความสัมพันธ์ (หลายชั้น) ของเครือข่ายแต่ละเครือข่าย
วิธีที่ใช้ในการติดต่อสื่อสาร	ทั้ง 3 เครือข่ายใช้วิธีการพูดคุย	การพูดคุย พบปะ เป็นการบูรณาการความคิดเห็น แสดงถึงวิธีการทำงาน การประสานงานในเครือข่ายและความผูกพันของสมาชิกต่อเป้าหมายของเครือข่าย

อย่างไรก็ตาม การบริหารเครือข่ายทั้ง 3 กรณีศึกษาข้างต้นนั้น แม้จะพบว่ามีจุดแข็งในการบริหารงาน คือ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันและมีรูปแบบของการบริหารร่วมกันในแนวราบ มีความผูกพันต่อปัญหาและเป็นหุ้นส่วนของปัญหาร่วมกัน สมาชิกในเครือข่ายพยายามที่จะร่วมกันแก้ไข กำหนดแนวทางในการลดปัญหาร่วมกัน แต่ก็พบจุดอ่อนในกรณีที่ทรัพยากรทางการบริหารไม่เพียงพอ มีต้นทุนทางการบริหาร การจัดการสูง และสมาชิกขาดความรู้ความเชี่ยวชาญด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยี

โดยปัจจัยเหล่านี้ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่ามีผลต่อการคงอยู่ของเครือข่ายในระยะยาว เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจัดเป็นปัญหาสาธารณะที่มีความเชื่อมโยงกับบุคคลหลายฝ่าย และไม่สามารถจัดการได้เพียงองค์กรเดียวหรือการผูกขาดอำนาจอยู่ที่ภาครัฐเพียงอย่างเดียว ซึ่งภาคเอกชนมีศักยภาพ มีความรู้และความสามารถ สามารถระดมทุนและทรัพยากรทางการบริหารและเข้ามาเป็นหุ้นส่วนได้ (Zaharioaie, 2012: 19) ดังนั้นในการบริหารจัดการภาครัฐ การบริหารแบบเครือข่ายนโยบายสาธารณะจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการปรับบทบาทของภาครัฐต่อการตอบสนองต่อปัญหาสาธารณะ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ซึ่งความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจัดเป็นอีกทางเลือกหนึ่งนำไปสู่การลดความเสี่ยงในด้านต้นทุนและเพิ่มความสามารถในการจัดการทรัพยากรทางการบริหารให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงานของเครือข่าย สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Macdonald (2012: 584) ที่แสดงให้เห็นว่ารูปแบบ PPP (Public private partnership) มีประสิทธิภาพมาก เมื่อนำจุดแข็งของภาครัฐบาลและภาคเอกชนมาพิจารณาร่วมกันโดยมีความสัมพันธ์กันเพื่อเพิ่มมูลค่า โดยเฉพาะภาคเอกชนจะนำนวัตกรรม ความสามารถทางการเงิน การนำเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและความเป็นผู้ประกอบการผสมผสานกับกรอบในการทำงานของภาครัฐที่เน้นความรับผิดชอบต่อสังคม การตระหนักในสภาพแวดล้อมและความรู้ในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ มีการสร้างความสัมพันธ์ที่เพิ่มมูลค่าด้วยการนำสมรรถนะของทั้งสองภาคส่วนมารวมกันเพื่อบรรลุผลลัพธ์ซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นจากการแยกตัว แต่เป็นการนำความร่วมมือแบบ PPP มาใช้เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนที่มีปฏิสัมพันธ์กัน เพื่อแก้ไขปัญหาเดียวกันด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลและทรัพยากรที่เกิดขึ้นจากการรับรู้และตระหนักถึงปัญหาร่วมกัน นำไปสู่ความไว้วางใจกัน ซึ่งความไว้วางใจทำให้เกิดการกำหนดทิศทางการทำงานร่วมกันได้ในประเด็นปัญหาทางนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้น

บทสรุป

เครือข่ายนโยบายสาธารณะเป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เข้ามาร่วมในเครือข่ายซึ่งมีลักษณะเป็นแนวนอน โดยแต่ละตัวแสดงที่เข้ามามีความเป็นอิสระต่อกัน และมีปฏิสัมพันธ์ผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองด้วยกระบวนการเสวนา เพื่อทำความเข้าใจ การเรียนรู้และร่วมกันศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ได้แก่ การกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ทั้งช่วยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเครือข่ายสามารถระบุประเด็นปัญหาใหม่และค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้อย่างยืดหยุ่นและมีความเป็นไปได้ โดยกระบวนการตัดสินใจมีคุณภาพเพราะมีการประเมินและตรวจสอบโดยสมาชิกในกลุ่ม สำหรับความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบายมีความไว้วางใจและรู้สึกผูกพันต่อเครือข่าย การเจรจาต่อรองเกิดขึ้นภายใต้กรอบกฎกติกาตามกฎหมาย และตามธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติ ตามการรับรู้เข้าใจ และตามจินตนาการ แต่ไม่จำเป็นต้องอยู่ในบรรยากาศที่กลมเกลียวเห็นสอดคล้องกันตลอดเวลา มีลักษณะของการกำกับดูแลตนเอง มีการสร้างกรอบกติกาของตนเองขึ้นมาในกลุ่ม จากการวิเคราะห์ 3 กรณีศึกษาข้างต้น พบว่า ด้วยข้อจำกัดทางทรัพยากรทำให้ต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย ตัวแสดงทุกตัวจะมีอำนาจเท่าเทียมกันในกระบวนการ มีการกำหนด “กรอบการทำงานร่วมกัน” เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์บรรทัดฐานการตระหนักรู้ร่วม ซึ่งสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามการเจรจาต่อรองกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย

เอกสารอ้างอิง

- กาญจนา แก้วเทพ. (2538). การพัฒนาแนววัฒนธรรมชุมชนโดยถือมนุษย์เป็นศูนย์กลาง. กรุงเทพฯ: สามัคคีสาส์น.
- จันทะลา วรรณหงส์ และธนพฤกษ์ ชามะรัตน์. (2561). เครือข่ายทางสังคมของแรงงานสตรีลาายถิ่นในจังหวัดอุดรธานี ประเทศไทย. *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี*, 5(2), 127-148.
- ชนกาญจน์ พันธุ์เดิมนวงศ์. (2559). กระบวนการและการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยของเครือข่ายสลัมสี่ภาค. *วารสารวิจัยสังคม*, 39(1), 73-108.
- นฤมล นิราทร. (2543). การสร้างเครือข่ายการทำงาน: ข้อควรพิจารณาบางประการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทิดา จันทร์ศิริ. (2557-2558). การจัดการเครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. *สารอาศรมวัฒนธรรมวลัยลักษณ์*, 15(1), 145-153.
- พัชรี สีโรรส. (2539). คำบรรยายวิชานโยบายสาธารณะและการวิเคราะห์นโยบาย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์. (2555). การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- หทัยทิพย์ นราแห้ว และทวิตา กมลเวชช. (2561). การบริหารจัดการอุทกภัยกรณีศึกษาเปรียบเทียบ: เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 11(2), 35-82.
- Alter, C., & Hage, J. (1993). *Organizations working together*. California: Sage.
- Bevir, M., & Richards, D. (2009). Decentring policy networks: A theoretical agenda. *Public Administration*, 87(1), 3-14.

- Butts, C. T. (2008). Social network analysis: A methodological introduction. **Asian Journal of Social Psychology**, **11**, 13-41.
- Dempwolf, C. S., & Lyles, L. W. (2012). The uses of social network analysis in planning: A review of the literature. **Journal of Planning Literature**, **27**(1), 3-21.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). **Governing by network: The new shape of the public sector**. Washington, DC.: Brookings Institution Press.
- Goodsell, C. T. (2006). A new vision for public administration. **Public Administration Review**, **66**(4), 623-635.
- Jensantikul, N. (2021). Concept and elements of a network model for effective management. In **Proceedings of 16th International Conference on Humanities and Social Sciences 2021 (IC-HUSO 2021)** 18th-19th November 2021, Faculty of Humanities and Social Sciences (pp.285-294). Khon Kaen: Khon Kaen University.
- Joanna, S., & Wohlstetter, P. (2006). Understanding the different faces of partnering: A typology of public- private partnerships. **School Leadership and Management**, **26**(3), 249-268.
- Macdonald, R. (2012). Pinning down the moving target: The nature of public-private relationships. **Public Performance & Management Review**, **35**(4), 578-594.
- McEntire D. A., Fuller, C., Johnston, C. W., & Weber, R. (2002). A comparison of disaster paradigms: The search for a holistic policy guide. **Public Administration Review**, **62**(3), 267-281.

- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. **Public Administration Review**, 66 (Special issue), 33-43.
- Parag, Y. (2006). A system perspective for policy analysis and understanding: The policy process networks. **The Systemist**, 28(2), 212-224.
- Povan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work?: A framework for evaluating public sector organization network. **Public Administration Review**, 61(4), 414-423.
- Reid, N., & Smith, B. W. (2009). Social network analysis. **Economic Development Journal**, 8(3), 48-55.
- Rhodes, R. A. W., & Marsh, D. (1992). **Policy networks in British politics: A critique of existing approaches**. London: Oxford University Press.
- Sandström, A., & Carlsson, L. (2008). The performance of policy networks: The relation between network structure and network performance. **The Policy Studies Journal**, 36(4), 497-524.
- Simo, G., & Bies, A. L. (2007). The role of nonprofits in disaster response: An expanded model of cross-sector collaboration. **Public Administration Review**, 67, 125-142.
- Smith, J., & Wohlstetter, P. (2006). Understanding the different faces of partnering: A typology of public-private partnerships. **School Leadership & Management**, 26, 249-268.
- Starkey, P. (1997). **Network for development**. London, UK: International Forum for Rural Transport and Development.
- Stone, D. (2008). Global public policy, transnational policy communities, and their networks. **Policy Studies Journal**, 36(1), 19-38.

- Tumornsunthorn, N.S., Empradit, N., & Sangkhawan, D. (1998). **A study on social factors affecting AIDS patients.** Bangkok: Research Report for Committee on Social Issues Research, National Council on Social Welfare of Thailand under Royal Patronage.
- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). **Social network analysis: Methods and applications.** Cambridge: Cambridge University Press.
- Zaharioaie, M. (2012). The utility of using public-private partnership for local governments. **Journal of Public Administration, Finance and Law, 2**, 17-24.