

# การจัดการเครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

## Network Governance in Public Policy Processes

นันทิดา จันทร์ศิริ<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

บทความทางวิชาการนี้ เป็นบทสำรวจและสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการเครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นแนวคิดการจัดการแบบใหม่และมีความสำคัญมากขึ้นในการจัดการภาครัฐที่มีผลต่อความสำเร็จในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการนำเสนอความรู้ความเข้าใจในแนวคิดการจัดการเครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อให้การบริหารจัดการสาธารณะมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุดตรงตามเป้าหมายการจัดการของภาครัฐ

ด้วยบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคม ภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกลไกทางการบริหารจากการเป็นรัฐรวมศูนย์เป็นรัฐที่มีการกระจายอำนาจสู่สังคมเพื่อร่วมกันจัดการภาคสาธารณะมากขึ้นในหลายลักษณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการนโยบายสาธารณะในเชิงเครือข่าย ซึ่งแนวคิดการจัดการเครือข่ายนับเป็นกลยุทธ์ทางการจัดการความร่วมมือเพื่อการจัดการกิจการสาธารณะของภาครัฐ อันเป็นการลดความเสี่ยงของการจัดการภาครัฐ แต่ทั้งนี้การจัดการเครือข่ายไม่ได้ดำเนินการได้โดยง่าย เนื่องจากมีประเด็นปัญหาที่สำคัญต่อการจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางด้านการจัดการเครือข่าย ซึ่งรัฐจะต้องให้ความสำคัญในด้านรัฐกำกับหรือรัฐจัดระเบียบ (Regulation State) การสร้างความร่วมมือ (Collaboration Network) การสร้างทีมงาน (Team Working) การสร้างภาวะผู้นำ (Leadership) และการเจรจาต่อรอง (Negotiation)

**คำสำคัญ :** การจัดการเครือข่าย กระบวนการนโยบายสาธารณะ

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตร์ สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

## Abstract

This essay surveyed and synthesized the knowledge of the network governance concepts in public policy processes which is new governance and become more important for public administration to achieve of public policy processes. Its objective is to present the knowledge and understanding of the network governance concepts in public policy processes developed for efficiency and maximum profit for public interest as the public administration purpose.

With the changing of social contexts, state has to adapt some of administrative apparatuses from central state to decentralized state to society in order to collective action in public policy. Especially, the network governance in public policy processes which is the strategy of collaboration network management for declining the risks of the state governing. However, network governance is not easy for managing, governance have to intend the concepts for network governance are as the regulation state, collaboration network, team working, leadership and negotiation.

**Keywords :** Network Governance, Public Policy Process

## บทนำ

บริบทความซับซ้อนของสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดเวลาผ่านกระแสโลกาภิวัตน์ที่สร้างความเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้าน ทั้งต่อมิติทางการเมือง การปกครอง การบริหาร สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมทั้งในระดับมหภาคคือในระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และระดับจุลภาคในระดับการจัดการปกครองภายในประเทศ ทุกวันนี้ ทุกหน่วยของสังคมจึงต้องมีการปรับตัว มีการพัฒนากลไกในรูปแบบต่างๆ อย่างหลากหลายให้ สอดรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งในหน่วยงานราชการ เอกชน ภาคประชาสังคม ให้ดำรงอยู่ได้ในความผันผวน และความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ในทางการบริหารจัดการของภาครัฐ กลไกการบริหารจัดการภาครัฐ ผ่านระบบราชการ แบบต่างหน่วยงานต่างปฏิบัติการกิจเฉพาะด้านของตน จึงอาจจะยังไม่ใช่คำตอบ

ของลักษณะการบริหารที่สอดคล้องกับสังคมแวดล้อมที่ต้องการ การพัฒนาที่รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์

บทบาทของภาครัฐที่จัดการในทุกปัญหาหรือการรวมศูนย์การบริหารจัดการเท่ากับเป็นการรวมทุกปัญหาไว้ที่รัฐ เมื่อรัฐมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่ภาคส่วนสังคม ชุมชน หรือหน่วยงานที่ไม่ใช่ของรัฐ บทบาทรัฐจึงปรับเปลี่ยนเป็นสนับสนุนให้มีการพัฒนามากกว่าที่จะให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนทั้งหมด อย่างไรก็ตาม รัฐก็ยังคงมีบทบาทในฐานะที่ต้องสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อประสานงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว การสร้างความสัมพันธ์เชิงเครือข่าย จึงเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญต่อการสร้างความร่วมมือหรือการบูรณาการทางการจัดการภาครัฐให้ประสบความสำเร็จ โดยอาศัยพื้นฐานความร่วมมือ การร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน เพื่อตอบสนองในเป้าหมายหรือผลประโยชน์ของประชาชนร่วมกัน อย่างไรก็ตาม การจัดการเครือข่ายไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะเครือข่ายคือความร่วมมือของหน่วยงานที่ต่างก็มีอิสระแยกตัวซึ่งกันและกัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความลงตัวของการสร้างแนวร่วมของการทำงานอย่างลงตัว แนวคิดว่าการจัดการเครือข่ายจึงเป็นแนวทางการบริหารให้สามารถจัดการความร่วมมือเพื่อการจัดการกิจการสาธารณะของภาครัฐ อันเป็นการลดความเสี่ยงของการจัดการภาครัฐ

### การจัดการเครือข่าย

การจัดการเครือข่าย เป็นแนวคิดการบริหารจัดการแบบใหม่ (New Governance) ที่มีความแตกต่างจากการบริหารจัดการของรัฐในยุคเดิมที่เน้นความสัมพันธ์แบบสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ซึ่งมีลักษณะของการสั่งการ มีความไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจ มีผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งการจัดการเครือข่ายได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบทางอำนาจเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันของตัวกระทำที่หลากหลาย (Diverse Actors) ซึ่งมีคุณลักษณะความสัมพันธ์ทั้งในลักษณะที่หลายองค์กรที่มีความแตกต่างกันในทรัพยากร และศักยภาพมาร่วมมือกันภายใต้เป้าหมายอย่างเดียวกัน โดยที่แต่ละองค์กรไม่ได้สูญเสียความเป็นอิสระในการจัดการองค์กรของตนเอง ไม่มีโครงสร้างของสายการบังคับบัญชา ไม่มีการแข่งขันภายในเครือข่าย แต่มีความสัมพันธ์ในเชิงร่วมมือกัน (Collaboration) ในการตัดสินใจจัดการบางอย่างร่วมกัน ทั้งนี้จึงมีความแตกต่างกับสายการบังคับบัญชา และตลาด (Market) ที่มีตัวกระทำที่หลากหลายในตลาดซึ่งเน้นการแข่งขันกัน และไม่มีสายการบังคับบัญชา พิจารณาความแตกต่างซึ่งผู้เขียนได้สรุปตามแนวคิดของ Bevir ได้ (Bevir, 2009 : 121) ดังนี้

รูปแบบของการจัดการปกครอง (Mode of Governance)	คุณลักษณะสำคัญ (Specifications)
1. สายการบังคับบัญชา (Hierarchy)	ตัวกระทำเดียว แบบตัวการและตัวแทน (Principal-Agent) มีผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา
2. ตลาด (Markets)	มีหลายตัวกระทำในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และมีการแข่งขันกัน
3. เครือข่าย (Networks)	ตัวกระทำที่หลากหลายที่เป็นอิสระ มีทรัพยากรและศักยภาพแตกต่างกัน เน้นความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน เพื่อปรับปรุงพัฒนาเป้าหมายร่วมของเครือข่าย

### แผนภาพที่ 1 รูปแบบการจัดการปกครองและคุณลักษณะที่สำคัญ

การจัดการเครือข่ายจึงมีความสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะในทิศทางของการสร้างความร่วมมือเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะ ซึ่งอาจจะจำแนกประเภทของเครือข่ายได้เป็น 2 ลักษณะที่สำคัญ (Bevir, 2009 : 122) ได้แก่

1. เครือข่ายภาครัฐ (Intergovernmental Networks) หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เป็นของรัฐเท่านั้น ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Administration in implementation) อาจมีความแตกต่างกันในระดับขององค์กรของรัฐ เช่น องค์กรของรัฐในระดับกลางร่วมกับองค์กรของรัฐในระดับภูมิภาค หรือองค์กรของรัฐกับองค์กรส่วนท้องถิ่นของรัฐ เป็นต้น โดยมีการสร้างความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในทรัพยากรที่แตกต่างและศักยภาพที่แตกต่างกัน และสร้างความไว้วางใจกันในการปฏิบัติงาน เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ของนโยบาย

2. เครือข่ายนโยบาย (Policy Network) เป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่แตกต่างกัน ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นองค์กรของรัฐอย่างเดียว ดังเช่น เครือข่ายภาครัฐ แต่เป็นความเชื่อมโยงกันขององค์กรที่มีความหลากหลาย โดยมีประเด็นร่วมกันหรือมีนโยบายหรือพื้นที่ที่เฉพาะเจาะจง (Specific Area of Public Policy) หรือมีความสนใจและมีความเชี่ยวชาญพิเศษในประเด็นนั้นๆ

## ทฤษฎีการจัดการเครือข่าย

การนำเสนอแนวคิดการจัดการเครือข่ายเป็นแนวคิดหนึ่งของธรรมาภิบาล ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการจัดการแบบประชาธิปไตย ที่เน้นการจัดการอยู่ที่พลเมืองของรัฐ หรือการจัดการแบบเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของความเป็นประชาธิปไตย แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐไม่มีบทบาทใดๆ ทางการจัดการ แต่ให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันระหว่างรัฐและภาคส่วนสังคม เพื่อลดการผูกขาดอำนาจอยู่ที่รัฐ และผลประโยชน์ที่กระจุกตัวอยู่ที่รัฐ ทฤษฎีของธรรมาภิบาลที่ศึกษาโดย Chhotray and Stoker (2009 : 27 - 32) ได้นำเสนอทฤษฎีของธรรมาภิบาลอยู่หลายประเด็น แต่ประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญ คือประเด็นการจัดการเครือข่าย โดยเสนอว่าการจัดการเครือข่ายเป็นแนวคิดของการบริหารจัดการของภาครัฐโดยร่วมมือกันปฏิบัติงานของเครือข่ายที่มีหลายฝ่าย (Actors) และหลายหน่วยงาน (Organizations) เข้ามาเกี่ยวข้องภายใต้นโยบายของเครือข่าย (Policy Network) โดยรัฐจะทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับทิศทางการบริหารงานของเครือข่าย (Steer) โดยมีกลยุทธ์ในการจัดการเครือข่าย 2 ประเด็น คือ การจัดการเครือข่าย (Game Management) และการจัดโครงสร้างเครือข่าย (Structuring Network) ในประเด็นการจัดการเครือข่าย เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ต่างๆ ภายในเครือข่ายต่อการสร้างเงื่อนไขในการตัดสินใจร่วมกัน (Collective Decision Making) และประเด็นที่สองในการจัดโครงสร้างเครือข่าย ที่อาจจะต้องมีการปรับโครงสร้างใหม่ หรือการปรับเปลี่ยนผู้มีส่วนร่วมในเครือข่าย เปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเครือข่าย เปลี่ยนรูปแบบการกระจายทรัพยากร หรือการหาผู้สนับสนุนใหม่ตามทิศทางนโยบายของเครือข่ายได้ เป็นต้น

## บทสังเคราะห์การจัดการเครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

บริบทการเปลี่ยนแปลงของการจัดการภาครัฐจากรัฐสู่ภาคส่วนสังคม เนื่องจากการบริหารจัดการของภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงกลไกทางการบริหารจากการเป็นรัฐรวมศูนย์ เป็นรัฐที่มีการกระจายอำนาจสู่สังคมเพื่อร่วมกันจัดการภาคสาธารณะมากขึ้นในหลายลักษณะ การจัดการกระบวนการนโยบายสาธารณะในเชิงเครือข่ายจึงสามารถกระทำได้ในทุกกระบวนการของนโยบายสาธารณะ ซึ่งผู้เขียนสามารถสังเคราะห์ได้ ดังนี้

กระบวนการนโยบาย สาธารณะ	การกำหนดนโยบาย สาธารณะ (Formulation)	การนำนโยบาย ไปปฏิบัติ (Implementation)	การประเมินผล นโยบาย (Evaluation)
เป้าหมาย	มีเป้าหมายการจัดการ เครือข่ายในกระบวนการ วางแผนเพื่อกำหนด นโยบายในเชิงยุทธศาสตร์ ร่วมกัน	มีเป้าหมายเพื่อสร้าง ความร่วมมือของเครือข่าย ในการนำนโยบายไปสู่ การปฏิบัติ	มีเป้าหมายเพื่อการ วิเคราะห์นโยบาย ของเครือข่ายทั้ง ในด้านการกำหนด นโยบาย การนำ นโยบายไปสู่ การปฏิบัติ การติดตาม ประเมินผล นโยบาย เพื่อการปรับปรุง นโยบายของเครือข่าย ที่เหมาะสมต่อไป
ทรัพยากร	การรวบรวมทรัพยากร ที่แต่ละองค์กรมี เพื่อ กำหนดแนวทาง การกำหนดนโยบาย และกำหนดทิศทาง ความเป็นไปได้ ของนโยบาย	การแลกเปลี่ยนทรัพยากร ขององค์กรในเครือข่าย เพื่อการแปลงนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติ เป็น การใช้ทรัพยากรให้เกิด ประโยชน์ คุ่มค่า และ ประหยัด	การประเมินผล ประสิทธิภาพ ของการใช้ทรัพยากร เพื่อการดำเนิน นโยบายของเครือข่าย มีประสิทธิภาพ หรือไม่ ควรปรับปรุง อย่างไร
ความรับผิดชอบ	การกำหนดภาระ ความรับผิดชอบ ในแต่ละประเด็น ที่เหมาะสมกับศักยภาพ ของแต่ละองค์กร ซึ่งจะนำไปสู่เป้าหมาย ของนโยบายร่วมกันได้	องค์กรในเครือข่าย มีความพร้อมสูงใน การจัดการตามความ รับผิดชอบของตนเอง ซึ่งตรงกับศักยภาพ	สร้างความรับผิดชอบ ร่วมกันในการประเมินผล นโยบายของเครือข่าย และรับผิดชอบต่อ ผลลัพธ์ของนโยบาย

<p>การแลกเปลี่ยน ความคิด</p>	<p>การระดมความคิด ความเห็น การวิเคราะห์ ข้อมูลที่หลากหลาย จากความรู้และ ประสบการณ์ของ องค์กรที่มีความหลากหลาย ในการกำหนดนโยบาย ร่วมกัน เพื่อให้มีการวิพากษ์ แนวคิดอย่างกว้างขวางและ รอบคอบมากขึ้น</p>	<p>มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การสื่อสารภายใน เครือข่ายเพื่อพัฒนา กิจกรรม กระบวนการ หรือกลไกของการนำ นโยบายไปสู่การปฏิบัติ ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด</p>	<p>มีการแลกเปลี่ยน ความคิดเพื่อการ ปรับปรุงพัฒนา เครือข่ายและ นโยบายของ เครือข่าย</p>
----------------------------------	---	---	---

แผนภาพที่ 2 การจัดการเครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

นอกจากนี้ ในกระบวนการปฏิบัติไปสู่ความสำเร็จหรือในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องนำเอาแนวคิดธรรมาภิบาลว่าด้วยการจัดการเครือข่ายที่ประสบความสำเร็จ (Bevir, 177 - 198) ใน 6 ประเด็นสำคัญ ประกอบด้วย

1) ด้านรัฐกำกับหรือรัฐจัดระเบียบ (Regulation State) คือ การปรับเปลี่ยนบทบาทรัฐจากรัฐควบคุมสู่รัฐที่ทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา นโยบายให้ประสบความสำเร็จโดยอาศัยภาคส่วนต่างๆ ของรัฐ และมอบอำนาจความรับผิดชอบ และความเป็นอิสระในการตัดสินใจบริหารจัดการ เพื่อสร้างความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน โดยรัฐทำหน้าที่กำกับด้วยกฎระเบียบ ข้อบังคับ และทำหน้าที่ในการตรวจสอบภายใต้ขอบเขตของกฎหมายเพื่อควบคุมมิให้เครือข่ายมีอิสระที่มากจนเกินไป

2) การสร้างความร่วมมือ (Collaboration Network) ในการจัดการเครือข่าย การสร้างความสัมพันธ์และสร้างแนวร่วมเชิงนโยบายเพื่อการบริหารจัดการเครือข่าย จะทำให้ภายใต้นโยบายเดียวกัน จะมีลักษณะการทำงานแบบบูรณาการกัน ร่วมด้วยช่วยกัน การแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จทางการจัดการนโยบายสาธารณะ

3) การสร้างทีมงาน (Team Working) การทำงานเป็นทีมและการสร้างความสัมพันธ์ของการทำงานร่วมกันภายใต้นโยบายเดียวกันจะนำไปสู่ความสำเร็จทางการจัดการนโยบายสาธารณะ

4) การสร้างภาวะผู้นำ (Leadership) สิ่งสำคัญของการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน อยู่ที่ภาวะผู้นำในอันที่จะสร้างวิสัยทัศน์ ภารกิจ พันธกิจที่จะรวมพลังของเครือข่ายไปสู่เป้าหมายเดียวกันได้

5) การเจรจาต่อรอง (Negotiation) เป็นกลยุทธ์สำคัญของการจัดการเครือข่าย ภายใต้ความอิสระของแต่ละหน่วยงาน ที่มีจุดยืนหรืออุดมการณ์ที่แตกต่างกัน ย่อมนำไปสู่ความขัดแย้ง การเจรจาต่อรอง การประนีประนอมจึงเป็นหนทางของการนำไปสู่ความลงตัวอย่างการจัดการ

### บทสรุป

การจัดการเครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เป็นการจัดการแนวใหม่ที่จะสนับสนุนให้เครือข่ายประสบความสำเร็จในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยการจัดการเครือข่ายสามารถกระทำได้ในทุกกระบวนการของนโยบายสาธารณะ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแต่ละกระบวนการ จึงมีประเด็นที่จะต้องให้ความสำคัญในการจัดการเครือข่าย ได้แก่ ด้านรัฐกำกับหรือรัฐจัดระเบียบ (Regulation State) การสร้างความร่วมมือ (Collaboration Network) การสร้างทีมงาน (Team Working) การสร้างภาวะผู้นำ (Leadership) และการเจรจาต่อรอง (Negotiation) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรในการจัดการเครือข่ายภายใต้ศักยภาพและข้อจำกัดของเครือข่ายนั้นๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างเหมาะสมในแต่ละกระบวนการนโยบายสาธารณะ บทความนี้จึงมีความพยายามที่จะชี้ให้เห็นความสำคัญของเครือข่ายและการจัดการเครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่จะสร้างแนวทางเพื่อเป็นกรอบต่อการนำไปสู่การปฏิบัติและพัฒนาการจัดการเครือข่ายให้มีประสิทธิผลได้ต่อไปท่ามกลางความต้องการของสังคมในการร่วมมือกันพัฒนาในทุกด้าน เครือข่ายจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อสถานการณ์ของความซับซ้อนของปัญหา และความต้องการในการจัดการกับปัญหาอย่างมีระบบ



## บรรณานุกรม

- Bevir, M. (2010). **Democratic governance**. Princeton, NJ. : Princeton University Press.
- Chhotray and Stoker. (2009). **Governance Theory and Practise : A Cross-Disciplinary Approach**. Great British : Palgrave Macmilian.
- UNDP. (2002). **Overview of Decentralization Worldwide : A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development** : เอกสารประกอบการประชุมนานาชาติด้านการกระจายอำนาจ International Conference on Decentralization Federalism : The Future of Decentralizing States?. Manila Philippines.