



Mapping the Policy Networks for Early Childhood Development in Rayong Education Sandbox: An Institutional Perspective การจัดทำแผนที่เครือข่ายเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในเขตพื้นที่ นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง : มุมมองเชิงสถาบัน

Phrueksaphong Visuthduangdusdee¹ and Ploy Suebvises²

พฤกษ์พงศ์ วิสุทธิ์ดวงดุษดี¹ และพลอย สืบวิเศษ²

¹Ostrom Workshop, Indiana University

²Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration

¹ออสโตรมเวิร์กชอป มหาวิทยาลัยอินเดียนา

²คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

*Corresponding Author, e-mail: pvisuth@iu.edu

Abstract

This research paper aims to present the results of a regional policy network for early childhood development in the Rayong education sandbox. The authors used qualitative approaches by collecting data in various ways, including In-depth interviews, focus group interviews, and participant observations with critical local informants. The results showed that Rayong province officially developed a policy network for early childhood development of local governments after 2017. Rayong's early childhood policy network was multi-level governance with several decision-making centers. Also, it has a structured model of a joint commission network of up to three committees at the provincial level between the public sectors, private sectors, local administrative organizations, and civil society with the origin of the establishment powers and the composition of the committees that differ according to the law. Moreover, the authors found that the network overlapped authority and areas of responsibility, including several board position holders from the provincial government.

Keywords: Policy Networks, Early Childhood Development, Institutional Analysis, Rayong

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการศึกษาการจัดทำแผนที่เครือข่ายเงินนโยบายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการ ได้แก่ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การสัมภาษณ์แบบสนทนากลุ่ม และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม จากผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญในพื้นที่ ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกใช้กรอบการวิเคราะห์สถาบันและการพัฒนา (Institutional analysis and development framework) ในการศึกษาครั้งนี้ ผลการศึกษาพบว่า จังหวัดระยองมีการพัฒนาเครือข่ายเงินนโยบายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการภายหลัง พ.ศ. 2560 โดยพบว่าเครือข่ายเงินนโยบายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยของจังหวัดระยองมีหลายระดับ ศูนย์กลางการตัดสินใจหลายแห่ง มีรูปแบบโครงสร้างของเครือข่ายแบบคณะกรรมการระดับจังหวัดถึงสามคณะ ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาสังคม โดยมีที่มาของอำนาจในการจัดตั้ง และองค์ประกอบของคณะกรรมการที่แตกต่างกันตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังพบว่าเครือข่ายดังกล่าวมีการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ พื้นที่รับผิดชอบ และองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจากส่วนราชการระดับจังหวัด

คำสำคัญ : เครือข่ายเงินนโยบาย การพัฒนาเด็กปฐมวัย การวิเคราะห์สถาบัน จังหวัดระยอง

บทนำ (Introduction)

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลบังคับใช้ใน พ.ศ. 2545 โดยกระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศถูกกำหนดมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาและรับถ่ายโอนภารกิจทางด้านการศึกษาจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ (Announcement of the Decentralization of Powers to Local Administrative Organizations on the Action Plan Prescribing the Procedures of Decentralization to Local Administrative Organizations, 2002)

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงการกำหนดโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในด้านการจัดการศึกษาโดยทุกภาคส่วนของสังคมอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 10 ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ ซึ่งมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่หลากหลายจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กและเยาวชนของประเทศ ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนผู้แทนเด็กและเยาวชน ทำหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและแผนการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติเสนอต่อผู้บริหารประเทศ นอกจากนี้ในมาตรา 18 ยังได้ให้อำนาจคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการ

อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (National Child and Youth Development Promotion Act B.E. 2550 (2007), 2008) ซึ่งเป็นที่มาของอำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด (Rayong Province, 2018b)

นอกจากนี้ ในด้านการมีส่วนร่วมและการสร้างกลไกในบูรณาการจัดการศึกษาร่วมกันของทุกภาคส่วนของสังคม อย่างมีเอกภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาปฐมวัย พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัย ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การจัดทำนโยบายระดับชาติด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัย และบูรณาการการพัฒนาเด็กปฐมวัยของหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้เป็นไปตามนโยบายระดับชาติด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัยและแผนพัฒนาเด็กปฐมวัย ตลอดจนได้ให้อำนาจในการจัดทำมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ และพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศการพัฒนาเด็กปฐมวัยตามมาตรฐานชาติอย่างเป็นระบบ ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการบูรณาการการทำงานร่วมกันด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านกลไกการกำหนดนโยบายและแผน มาตรฐานการพัฒนาเด็กปฐมวัย และระบบสารสนเทศเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเป็นระบบ (Early Childhood Development Act B.E. 2562 (2019), 2019)

จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและการพัฒนาเด็กปฐมวัยที่กล่าวมาข้างต้นพบว่า แนวความคิดในการจัดการศึกษาและการพัฒนาเด็กปฐมวัยของประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจทางด้านการศึกษาสู่ท้องถิ่น และการพัฒนาเครือข่ายเชิงนโยบายเพื่อการบูรณาการการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคมทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้โดยมุ่งหวังให้เกิดเอกภาพในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ ตลอดจนสามารถระดมทรัพยากรจากสถาบันทางสังคมที่หลากหลายเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาการศึกษาร่วมกันทั้งสังคม

ภายใต้แนวความคิดทางนโยบายการบริหารการศึกษาระดับชาติดังกล่าวส่งผลให้ใน พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติมีนโยบายส่งเสริมและยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยด้วยการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยใช้มาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ และบันทึกข้อมูลในฐานข้อมูลสารสนเทศการพัฒนาเด็กปฐมวัยตามมาตรฐานชาติ โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยทั้งระดับส่วนกลางและระดับจังหวัด รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการนิเทศติดตามทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ เพื่อเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Department of Local Administration, 2020)

จากนโยบายและทิศทางการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่กล่าวมาข้างต้น และการเป็น 1 ใน 8 จังหวัดพื้นที่จังหวัดนาร่องที่ได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาของประเทศ (Ministry of Education, 2018) ซึ่งเป็นต้นแบบของการพัฒนาเครือข่ายเชิงนโยบาย (Policy networks) เพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม ผู้วิจัยจึงได้เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาเครือข่ายเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง

ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนที่เชิงนโยบาย (Policy mapping) และสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการยกระดับธรรมาภิบาลเชิงเครือข่ายระดับจังหวัด เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด และนักวิเคราะห์นโยบายการศึกษา (Educational policy analyst) ตลอดจนผู้ที่สนใจได้เข้าใจถึงเครือข่ายเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจธรรมาภิบาลเชิงเครือข่ายเพื่อการศึกษาปฐมวัยในจังหวัดระยองต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย (Objectives)

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาเครือข่ายเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง โดยใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันและการพัฒนา (Institutional analysis and development) ทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจปัจจัยเชิงสถาบันที่มีอิทธิพลต่อเครือข่ายเชิงนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ตลอดจนมุ่งสร้างข้อเสนอแนะในการพัฒนาเครือข่ายสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองต่อไป

กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual framework)

จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า นักวิชาการจำนวนมากในปัจจุบันที่มีความสนใจทางด้านเครือข่ายการบริหารงานภาครัฐหรือด้านนโยบายสาธารณะได้ทำการศึกษาโดยใช้ชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น เครือข่ายเชิงนโยบาย (Policy networks) ธรรมาภิบาลเชิงเครือข่าย (Network governance) หรือธรรมาภิบาลเชิงความร่วมมือ (Collaborative governance) ซึ่งงานศึกษาเหล่านี้มีจุดเน้นไปที่การศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง (Actors) รูปแบบ (Modes) โครงสร้าง (Structure) การบริหารจัดการ (Management) และภาวะการนำ (Leadership) ตลอดจนประสิทธิผล (Effectiveness) ของเครือข่ายมากกว่าที่จะให้ความสำคัญถึงอิทธิพลของปัจจัยเชิงสถาบัน ซึ่งเป็นตัวกำหนดถึงการมีปฏิสัมพันธ์ของเครือข่าย ตัวแสดง และพฤติกรรมที่ตัดสินใจที่มีต่อการให้บริการสาธารณะ (Gormley & Balla, 2004; Milward, Provan, Fish, Isett, & Huang, 2010; Provan & Kenis, 2007; Provan & Milward, 2001; Bixler et al., 2016; Imperial et al., 2016; Ulibarri et al., 2020)

อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบายของผู้วิจัย พบว่า อิทธิพลของสถาบัน (Institutions) ที่มีต่อระบบธรรมาภิบาลในการศึกษานโยบายสาธารณะได้รับความสนใจในบรรดานักวิชาการด้านนโยบายศึกษา (Policy studies) หรือนักวิชาการด้านสหวิทยาการ (Interdisciplinary studies) เป็นอย่างมาก ซึ่งต่างให้ความสำคัญกับอิทธิพลของสถาบัน (Institutions) ที่มีต่อระบบธรรมาภิบาลที่ซับซ้อน (Complex governance systems) โดยได้ร่วมกันพัฒนาตัวแบบการวิเคราะห์เชิงสถาบันและการพัฒนา (Institutional analysis and development- IAD framework) ขึ้นอย่างเป็นระบบเพื่อใช้ในการศึกษาระบบธรรมาภิบาลพหุลักษณะ (Polycentric governance) อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจการมีปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดง (Actors) และการตัดสินใจสาธารณะได้รับอิทธิพลจากสถาบันที่หลากหลายในระบบสังคมที่มีความซับซ้อน ยกตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์ระบบธรรมาภิบาลในบริบทด้าน

การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม (Climate change) ที่เป็นการร่วมมือระหว่างหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับนานาชาติ (Lubell, 2015)

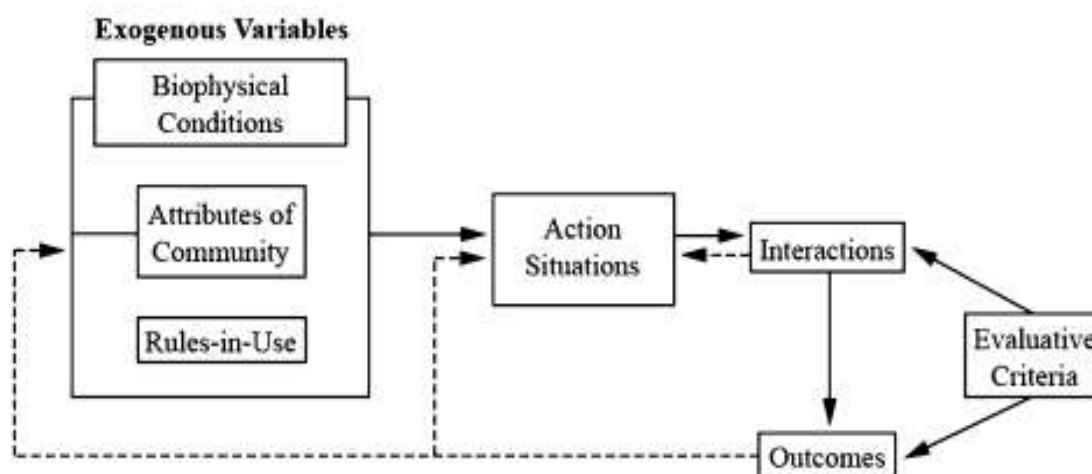


Figure 1 The Institutional Analysis and Development Framework (IAD framework)

กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันและการพัฒนา

หมายเหตุ: จาก “The Institutional Analysis and Development Framework and the Commons,”
by Ostrom, E., 2010, *Cornell Law Review*, 95(4), 807-815.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันและการพัฒนา (IAD framework) จะมีจุดเน้นที่การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสถาบัน (Institutional factors) ได้แก่ เงื่อนไขทางกายภาพ (Biophysical conditions) คุณลักษณะของชุมชน (Attributes of the community) และกฎ (Rules-in-use) ที่มีผลต่อการกำหนดพฤติกรรมหรือการกระทำของตัวแสดง (Actors) เป็นหลัก แต่หัวใจในการศึกษายังคงสนใจการมีปฏิสัมพันธ์ (Interactions) ระหว่างตัวแสดงที่ปรากฏภายในเครือข่ายธรรมาภิบาล (Action situations) ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลเชิงเครือข่าย (Network governance) ในฐานะระบบสังคมที่มีความซับซ้อนอันเป็นผลจากอิทธิพลของสถาบันที่ถูกสร้างขึ้นโดยมนุษย์ (North, 1994)

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปกรอบแนวทางในการศึกษาโดยมีจุดมุ่งเน้นที่การทำความเข้าใจเครือข่ายเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง โดยนำกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์เชิงสถาบันและการพัฒนา (IAD framework) มาใช้เป็นแนวทางหลักในการศึกษาเครือข่ายเชิงนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดในฐานะที่เป็นพื้นที่ของการมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างตัวแสดง (Actors) และการกระทำ (Actions) ของสมาชิกในเครือข่าย (Ostrom, 2005)

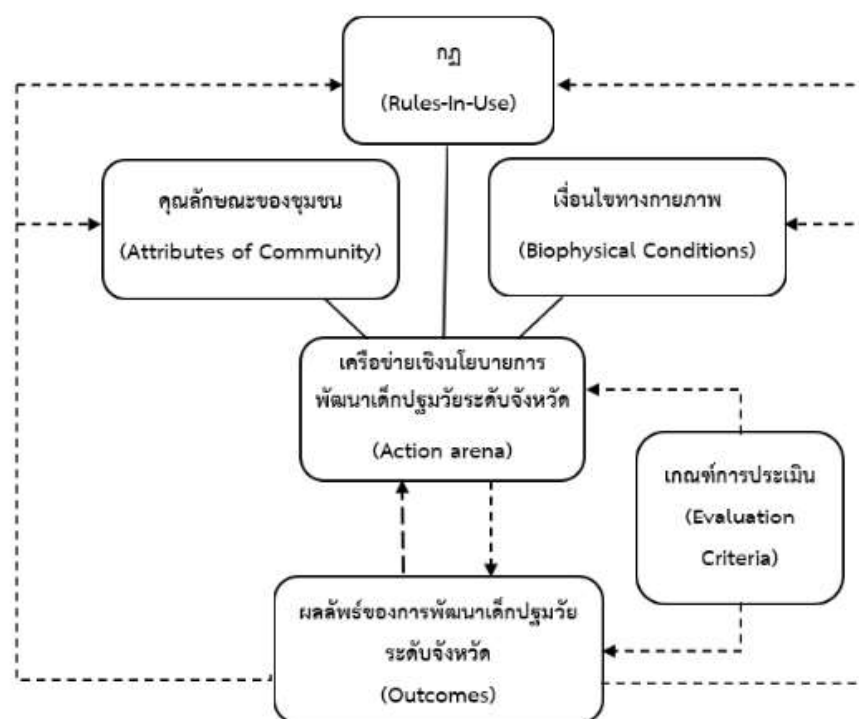


Figure 2 Conceptual framework
กรอบแนวทางในการศึกษา

วิธีดำเนินการวิจัย (Methodology)

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งเป็นวิธีการศึกษาที่นิยมใช้ในการวิจัยนโยบายทางการศึกษารูปแบบหนึ่ง โดยมุ่งทำความเข้าใจเครือข่ายเชิงนโยบายทางการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดแบบกรณีศึกษา (Case study) ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยกำหนดให้เครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยองเป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้ผู้วิจัยสามารถสรุประเบียบวิธีการวิจัย (Methodology) เพื่อศึกษาเครือข่ายเชิงนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดได้ดังนี้

1. การสุ่มตัวอย่าง (Sampling) การสุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) ในการเลือกกรณีศึกษา (Case study) เครือข่ายเชิงนโยบายการศึกษาระดับจังหวัดในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง เนื่องจากเป็น 1 ใน 8 พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาตามประกาศของรัฐบาล (Ministry of Education, 2018) นอกจากนี้ยังเป็นพื้นที่นำร่องเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยตามโครงการ ดาว-อีเอฟ พัฒนาเยาวชนสู่ความสำเร็จเพื่อเมืองระยอง ผาสุก (Dow-EF Development for Successful Youth & Rayong Happiness) (Rayong Province, 2017)

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data collection) การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการ ได้แก่ การศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) และการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (Participant observation) ระหว่าง พ.ศ. 2562-2563 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) ผู้วิจัยใช้แนวการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกโดยมีการกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key-informants) จำนวน 10 คน ได้แก่ ผู้แทนคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัย ระดับจังหวัดระยอง (1 คน) ท้องถิ่นจังหวัดระยอง (1 คน) ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง (1 คน) ผู้บริหารการศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และเทศบาลเมืองมาบตาพุด (3 คน) ผู้บริหารสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดห้วยโป่ง สังกัดเทศบาลเมืองมาบตาพุด (2 คน) ผู้แทนเครือข่ายภาคเอกชน (2 คน)

2.2 การอภิปรายกลุ่ม (Focus-group interview) ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการสนทนากลุ่มระหว่างผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญในระดับของสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้แก่ คณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดห้วยโป่ง สังกัดเทศบาลเมืองมาบตาพุด จำนวน 10 คน เนื่องจากเป็นสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยนาร่องในพื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุดที่มีผลการปฏิบัติงานโดดเด่น ตามคำแนะนำของผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดว่ามีความเหมาะสมในฐานะแบบอย่างที่เป็นเลิศ (Best practice) ของสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยในจังหวัดระยอง

2.3 การสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (Participant observation) ผู้วิจัยใช้กระบวนการเก็บข้อมูลด้วยการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมเพื่อช่วยสร้างความเข้าใจต่อปรากฏการณ์และพฤติกรรมที่แท้จริงของสมาชิกในเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมในการประชุม สัมมนาเชิงปฏิบัติการ ตลอดจนเวทีถอดบทเรียน ของเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองจำนวนทั้งสิ้น 6 ครั้ง

3. การวิเคราะห์ข้อมูล (Data analysis) ในงานวิจัยครั้งนี้จะดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ตามวัตถุประสงค์ในการศึกษา โดยผู้วิจัยจะใช้ตัวแบบการวิเคราะห์เชิงสถาบันและการพัฒนา (IAD framework) เป็นกรอบในการวิเคราะห์ (Ostrom, 2010) อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์นโยบายเพื่อทำความเข้าใจระบบธรรมาภิบาลสาธารณะที่ซับซ้อน (Complex governance systems) นั้นมีหน่วยการวิเคราะห์ได้หลายระดับ (Multi-level) ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนได้เลือกวิเคราะห์ธรรมาภิบาลเชิงเครือข่ายทางการศึกษาระดับจังหวัด ทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์และจัดทำแผนที่เชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

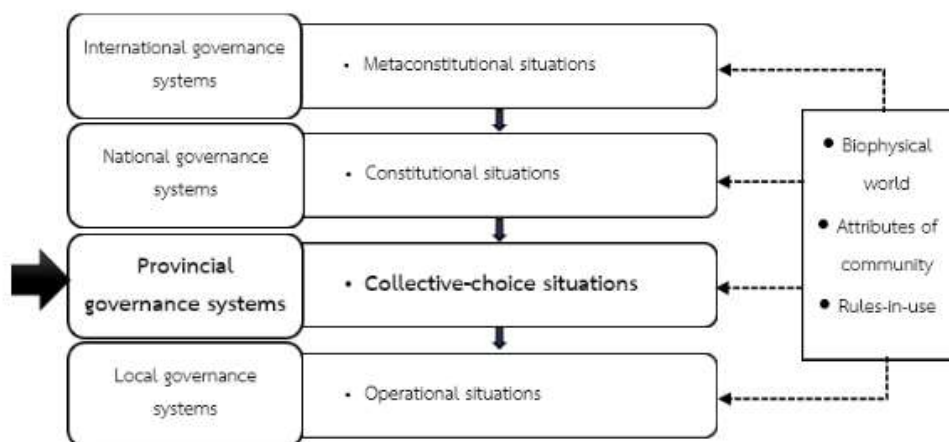


Figure 3 Level of governance system analysis

ระดับการวิเคราะห์ระบบธรรมาภิบาลที่ใช้ในการศึกษา

หมายเหตุ: ปรับปรุงจาก *Understanding Institutional Diversity*, by Ostrom, E., 2005, Princeton University Press.

ผลการวิจัย (Research results)

จากการศึกษาโครงสร้างและรูปแบบการมีปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง พบว่ามีคณะกรรมการระดับจังหวัดที่สำคัญซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดระยองถึง 3 คณะ และมีบทบาทโดยตรงที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ได้แก่ คณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยจังหวัดระยอง ซึ่งมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยในทุกสังกัดครอบคลุมทั้งจังหวัดระยอง (Rayong Province, 2016; Rayong Province, 2018b) คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง (Rayong Province, 2018a) และคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการ ดาว-อีเอฟ พัฒนาเยาวชนสู่ความสำเร็จเพื่อเมืองระยองผาสุก ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ขับเคลื่อนโครงการพัฒนาเด็กและเยาวชนในพื้นที่นาร่อง และจังหวัดระยอง (Rayong Province, 2017; Rayong Province, 2018c)

คณะกรรมการทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นมีที่มาจากอำนาจในการแต่งตั้ง อำนาจหน้าที่ ขอบเขตการดำเนินงาน และองค์ประกอบของสมาชิกที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ ขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบ และองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจากหน่วยงานบางแห่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะสัดส่วนของคณะกรรมการที่มาจากส่วนราชการระดับจังหวัด เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ผู้แทนจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง ผู้แทนจากสาธารณสุขจังหวัดระยอง ผู้แทนจากสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดระยอง ตลอดจนผู้แทนจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดระยอง ซึ่งผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีรายชื่อเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการทั้งสามคณะ

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของโครงสร้างองค์การ (Organization structures) และรูปแบบความสัมพันธ์ของเครือข่ายธรรมาภิบาล (Forms of governance) ที่เกิดขึ้นพบว่า คณะกรรมการทั้งหมดอาศัยโครงสร้างองค์การในรูปแบบคณะกรรมการ (Joint commission) จากหลายหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในการพัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ซึ่งอาจถือได้ว่ามีลักษณะเป็นองค์กรเพื่อการจัดการเครือข่าย (Network administrative organization) รูปแบบหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) และเอกภาพในเชิงนโยบาย (Unity of command) ตลอดจนระดมทรัพยากรและความเชี่ยวชาญจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยที่ได้กำหนดไว้ตามอำนาจหน้าที่และขอบเขตการดำเนินงานโดยอาศัยกลไกในระบบราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นหลัก

แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาพฤติกรรมองค์การ (Organizational behavior) จะพบว่า ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ แท้จริงแล้วมีลักษณะร่วมกันที่สำคัญบางประการ กล่าวคือ องค์ประกอบของคณะกรรมการแม้ว่าจะมีที่มาจากหลายภาคส่วนในระดับจังหวัดและตัวแทนในระดับท้องถิ่น แต่ก็อยู่ภายใต้การชี้นำโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง (Lead organization-governed networks) ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงมีทรัพยากรและความเชี่ยวชาญที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภายใต้ระบบราชการระดับจังหวัด ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานภาคเอกชน ได้แก่ กลุ่มบริษัท ดาว ประเทศไทย และบริษัท รักลูก กรุ๊ป จำกัด เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงไม่อาจสรุปว่ารูปแบบของเครือข่ายเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยองเป็นเครือข่ายเชิงนโยบายที่มีการบริหารเครือข่ายแบบประชาธิปไตย (Democratic network governance systems) อย่างแท้จริง

โดยสรุปแล้วเครือข่ายเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองมีโครงสร้างในรูปแบบองค์กรเพื่อการจัดการเครือข่ายแบบผสม (Hybrid network administrative organization) ซึ่งมีสถานะเสมือนเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย เพิ่มประสิทธิภาพ และเอกภาพในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่นำโดยระบบราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และภาคเอกชน ที่มีความซับซ้อน (Complex network governance systems) มีศูนย์กลางการตัดสินใจของเครือข่ายหลายแห่ง (Multi-decision making center) ในหลายระดับ (Multi-level) ซึ่งเป็นผลมาจากกฎ (Rules) ทั้งในระดับชาติ และในระดับจังหวัด โดยมีองค์ประกอบจากหลายภาคส่วนของสังคม และมีขอบเขตของพื้นที่และสมาชิกในเครือข่ายที่หลากหลาย ดังภาพที่ 4

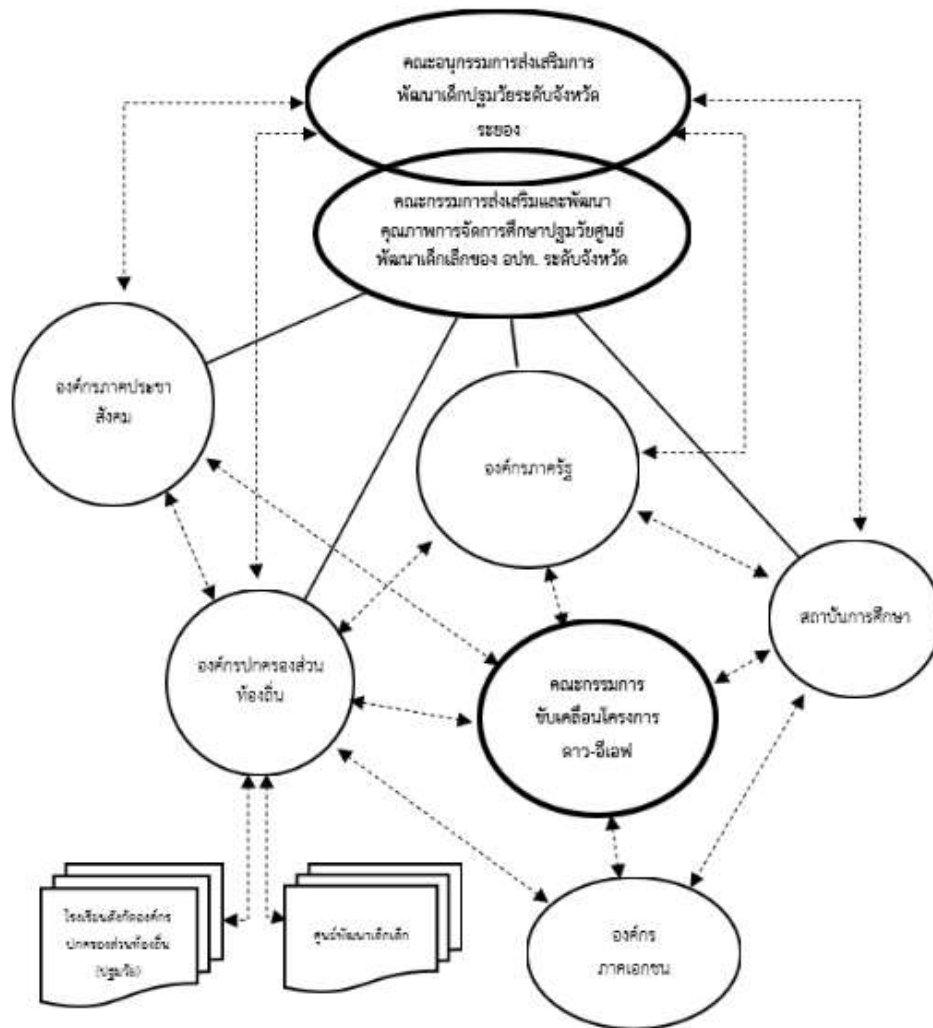


Figure 4 The Network of early childhood development in Rayong local government
เครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง

Table 1 Policy networks for early childhood development in Rayong local government organization.

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยองจำแนกตามประเภท

ประเภท	หน่วยงาน	ระดับ	จำนวน	บทบาท	หน้าที่
องค์กรภาครัฐ	คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัดระยอง	เครือข่าย	1	ผู้กำหนดนโยบาย	กำหนดนโยบาย ส่งเสริม สนับสนุน ติดตามประเมินผล
	คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาปฐมวัยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด	เครือข่าย	1	ผู้กำหนดนโยบาย	กำหนดนโยบาย ส่งเสริม สนับสนุน ติดตามประเมินผล
	คณะกรรมการขับเคลื่อน โครงการ ดาว-อีเอฟ พัฒนาเยาวชนสู่ความสำเร็จเพื่อเมืองระยองผาสุก	เครือข่าย	1	ผู้กำหนดนโยบาย	กำหนดนโยบาย ส่งเสริม สนับสนุน ติดตามประเมินผล
	สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง	องค์กร	1	ผู้กำหนดนโยบาย/ ผู้จัดการเครือข่าย	กำหนดนโยบาย ประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุน ติดตามประเมินผล
	สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดระยอง	องค์กร	1	ผู้กำหนดนโยบาย	กำหนดนโยบาย ส่งเสริม สนับสนุน ติดตามประเมินผล
	สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดระยอง	องค์กร	1	ผู้กำหนดนโยบาย	กำหนดนโยบาย ส่งเสริม สนับสนุน ติดตามประเมินผล
	สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดระยอง	องค์กร	1	ผู้กำหนดนโยบาย	กำหนดนโยบาย ส่งเสริม สนับสนุน ติดตามประเมินผล
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง	องค์กร	1	ผู้กำหนดนโยบาย	กำหนดนโยบาย ส่งเสริม สนับสนุน ติดตามประเมินผล
	เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล	องค์กร	29	ผู้กำหนดนโยบาย	กำหนดนโยบาย ส่งเสริม สนับสนุน ติดตามประเมินผล
	องค์การบริหารส่วนตำบล	องค์กร	38	ผู้กำหนดนโยบาย	กำหนดนโยบาย ส่งเสริม สนับสนุน ติดตามประเมินผล
องค์กรภาคเอกชน	กลุ่มบริษัท ดาว ประเทศไทย	องค์กร	1	ผู้กำหนดนโยบาย/ ผู้จัดการเครือข่าย	กำหนดนโยบาย ประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุน ติดตามประเมินผล
	บริษัท รักลูก กรุ๊ป จำกัด	องค์กร	1	ผู้เชี่ยวชาญ	ให้ความรู้ คำแนะนำ และฝึกอบรม
สถาบันการศึกษา	สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล	องค์กร	1	ผู้เชี่ยวชาญ	วิจัยและพัฒนา
	สถานพัฒนาเด็กปฐมวัยสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กร	127	ผู้ปฏิบัติ	น่านโยบาย กฎหมาย และมาตรฐานไปปฏิบัติ
	โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการศึกษาปฐมวัย	องค์กร	22	ผู้ปฏิบัติ	น่านโยบาย กฎหมาย และมาตรฐานไปปฏิบัติ
	บ้านพัฒนาการในพระสังฆราชูปถัมภ์	องค์กร	1	ผู้เชี่ยวชาญ	ให้คำแนะนำ
ภาคประชาสังคม	ศาสนสถาน (วัด, มัสยิด)	องค์กร	41	ผู้สนับสนุน	อนุญาตให้ใช้ทรัพย์สิน ระดมทรัพยากรจากชุมชน

อภิปรายผล (Conclusion)

โดยสรุปแล้วแม้ว่าเครือข่ายเชิงนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองจะเป็นเสมือนองค์กรเพื่อการจัดการเครือข่าย (Network administrative organization) ในรูปแบบคณะกรรมการ (Provan & Kenis, 2007) แต่ในทางปฏิบัติกลับอยู่ภายใต้การนำของระบบราชการส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการจะพบว่า สัดส่วนของกรรมการที่มีมาจากองค์กรภาครัฐมีมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด โดยอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะที่เป็นเครือข่ายภายใต้การนำของระบบราชการ (Bureaucratic networks) ซึ่งเป็นรูปแบบของเครือข่ายภายใต้ระบบราชการ (O'Toole, 1997)

ด้วยเหตุนี้อาจกล่าวได้ว่า เครือข่ายในรูปแบบองค์กรเพื่อการจัดการเครือข่ายแบบผสม (Hybrid network administrative organization) เพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง อยู่ในสถานะเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความชอบธรรม สร้างเอกภาพในเชิงนโยบาย และระดมทรัพยากรจากสังคมของผู้มีอำนาจที่อยู่เบื้องหลังทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน โดยผู้ที่มีส่วนได้เสียในระดับพื้นที่ เช่น ตัวแทนผู้บริหารและครูจากสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ตัวแทนผู้ปกครอง และตัวแทนชุมชน กลับมีบทบาทเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวข้องและผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มากกว่าที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานต่าง ๆ รวมถึงวิธีการประเมินผลภายใต้สังคมประชาธิปไตย (Complex democratic society)

แม้ว่าผลการศึกษาจะมีข้อสรุปว่า เครือข่ายเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง จะอยู่ภายใต้การนำโดยราชการส่วนภูมิภาคและภาคเอกชน ซึ่งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง กลุ่มบริษัท ดาว ประเทศไทย และบริษัท รักลูก กรุ๊ป จำกัด มีบทบาทสูงในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ในอนาคตองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมและสามารถเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในระดับจังหวัดได้เป็นอย่างดี ซึ่งสอดคล้องกับความพยายามในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งผู้วิจัยพบว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมีการตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยมีแนวทางการพัฒนาที่ได้เสนอต่อที่ประชุมคณะทำงาน ได้แก่ การพัฒนาชุดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัยตามแนวทางการเลี้ยงลูกด้วยความรักของสมเด็จพระเจ้า การพัฒนาหลักสูตรระยะสั้นสำหรับครูและผู้ดูแลเด็ก พัฒนาสื่อและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการจัดกิจกรรมในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เปิดแผนการเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายของโรงเรียนมัธยมสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมุ่งเน้นเป็นห้องเรียนเฉพาะทางสำหรับการดูแลเด็กปฐมวัย เป็นต้น

ในอนาคตมีความเป็นไปได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจะกลายเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญกับการเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยของจังหวัดระยอง แม้ว่าบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคและภาคเอกชนจะยังคงอยู่ก็ตาม แต่ไม่ว่าหน่วยงานใดจะเข้ามามีบทบาทในการเป็นผู้จัดการเครือข่าย (Network manager) ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หน่วยงานดังกล่าวจะต้องสามารถรับมือและเผชิญหน้ากับประเด็นท้าทายที่สำคัญต่อการพัฒนาและยกระดับธรรมาภิบาลเชิงเครือข่าย เช่น การรักษาเสถียรภาพกับความยืดหยุ่นในเชิงนโยบาย (Flexibility versus stability) ประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน (Efficiency versus inclusiveness) ตลอดจนการสร้างความชอบธรรมให้

เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในเครือข่ายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (Internal versus external legitimacy) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Decentralization) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) และความเป็นอิสระในการตัดสินใจ (Autonomous) ในการกำหนดนโยบายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่ (Provan & Kenis, 2007)

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย (Recommendations)

จากผลการศึกษาผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาและยกระดับธรรมาภิบาลเชิงเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยองดังนี้

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาปฐมวัยระดับจังหวัดภายใต้คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง ทั้งนี้เพื่อความเป็นเอกภาพเชิงนโยบายและลดความซ้ำซ้อนเชิงกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่และองค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยกำหนดขอบเขตและเป้าหมายของอนุกรรมการให้ชัดเจน (Clearly defined boundaries) โดยมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นผู้จัดการเครือข่าย (Network manager)
2. พัฒนาระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณที่ใช้ในการลงทุนทางด้านการศึกษาปฐมวัยในระดับจังหวัด ทั้งนี้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาในเชิงการบริหาร ตลอดจนศึกษาความคุ้มค่าของผลตอบแทนจากการลงทุนทางการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Cost and benefits)
3. พัฒนาตัวแบบและกลไกการประเมินประสิทธิภาพธรรมาภิบาลเชิงเครือข่ายทางการศึกษา (Educational network governance assessment) ระดับจังหวัด เพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่
4. ยกระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย (Policy process) ของสมาชิกในเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งในระดับพื้นที่และระดับจังหวัด โดยเฉพาะสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย บุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครอง องค์กรทางศาสนา องค์กรภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. พัฒนาระบบการให้รางวัลและสิ่งจูงใจ (Reward and motivation) สำหรับสมาชิกในเครือข่ายการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
6. พัฒนากลไกการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และการแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict resolution mechanisms) ที่เกิดขึ้นในการจัดการศึกษาปฐมวัยระหว่างผู้รับบริการทางการศึกษาและสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย รวมถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายและอำนาจทางการปกครองระหว่างหน่วยงาน ผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติงาน
7. จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เพื่อเปิดพื้นที่สาธารณะทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอเพื่อการทบทวนวิสัยทัศน์ สร้างการเรียนรู้ และการถอดบทเรียนจากการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อยกระดับขีดความสามารถในเชิงความร่วมมือที่ยั่งยืน (Sustained cooperative advantage) ในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยร่วมกับภาคีเครือข่ายระดับจังหวัด

8. พัฒนาภาคีเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการจัดการศึกษาร่วมกันในระดับ จังหวัด (Rayong educational partnership) โดยเชื่อมโยงกับเครือข่ายทางการศึกษาในระดับประเทศ (Thailand educational partnership) เพื่อพัฒนางานความรู้และระดมทรัพยากรต่าง ๆ ร่วมกัน

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. การวิจัยนโยบายทางการศึกษาควรมีการประยุกต์ใช้การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (Social network analysis) เพื่อใช้ในการศึกษาการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง (Actors) และการกระทำ (Actions) ภายในเครือข่ายเชิงนโยบายทางการศึกษาทั้งระดับการศึกษาปฐมวัย การศึกษาขั้นพื้นฐาน อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา ตลอดจนการศึกษาตามอัธยาศัย

2. การศึกษาทางด้านนโยบายสาธารณะเพื่อการศึกษาควรให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนาตัวแบบการประเมินประสิทธิผลของเครือข่ายเชิงนโยบายทางการศึกษาเพื่อการพัฒนา (Educational network effectiveness assessment) สำหรับการประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของธรรมาภิบาลเชิงเครือข่ายในการให้บริการสาธารณะ

3. การวิจัยด้านนโยบายสาธารณะเพื่อการศึกษาควรให้ความสำคัญการวิเคราะห์พลวัตในเชิงสถาบันเพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการของความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของระบบธรรมาภิบาลพหุลักษณะ (Polycentric governance) ทั้งในระดับนานาชาติ ระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น เพื่อเข้าใจถึงสภาพของบริบทเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area-based development)

4. การวิจัยด้านนโยบายเพื่อการศึกษาควรมีการใช้เทคนิคการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงนโยบาย (Policy discourse analysis) เพื่อทำความเข้าใจพลวัตในเชิงอำนาจและอิทธิพลของวาทกรรมที่อยู่เบื้องหลังนโยบายทางการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในประเทศไทย

5. ควรมีการศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองในการศึกษา (Political economy of education) ภายใต้นโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยของประเทศไทย ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และในระดับท้องถิ่น เพื่อทำความเข้าใจถึงอำนาจและอิทธิพลของสถาบันต่าง ๆ ต่อกระบวนการนโยบายทางการศึกษาในสังคมไทย

References

- Announcement of the Decentralization of Powers to Local Administrative Organizations on the Action Plan Prescribing the Procedures of Decentralization to Local Administrative Organizations. (2002). *Royal Gazette*, Decree 119(23D), 22.
- Bixler, R. P., Wald, D. M., Ogden, L. A., Leong, K. M., Johnston, E. W., & Romolini, M. (2016). Network governance for large-scale natural resource conservation and the challenge of capture. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 14(3), 165-171. doi:10.1002/fee.1252
- Department of Local Administration. (2020, December 16). *Supervision and monitoring of the educational management of the Child Development Center according to the standards of the National Early Childhood Development Institute*. No. MT 0816.4/V 3880.
- Early Childhood Development Act B.E. 2562 (2019). (2019). *Royal Gazette*. Decree No. 136(56K), 5-16.
- Gormley, W. T., & Balla, S. J. (2004). *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. Washinton D.C.: CQ Press.
- Imperial, M. T., Johnston, E., Pruett-Jones, M., Leong, K., & Thomsen, J. (2016). Sustaining the useful life of the network governance: life cycles and developmental challenges. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 14(3), 135-144. doi:10.1002/fee.1249
- Imperial, M. T., Ospina, S., Johnston, E., O'Leary, R., Thomsen, J., Williams, P., & Johnson, S. (2016). Understanding leadership in a world of shared problems: advancing network governance in large landscape conservation. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 14(3), 126-143. doi:10.1002/fee.1248
- Lubell, M. (2015). Collaborative partnerships in complex institutional systems. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12, 41-47. doi:10.1016/j.cosust.2014.08.011
- McGinnis, M. D. (2011). An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. *The Policy Studies Journal*, 39(1), 169-183.
- Milward, H. B., Provan, K. G., Fish, A., Isett, K. R., & Huang, K. (2010). Governance and Collaboration: An Evolutionary Study of Two Mental Health Networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20. Retrieved May 28, 2021, from https://academic.oup.com/jpart/article/20/suppl_1/i125/926603
- Ministry of Education. (2018, September 18). Notifications of Ministry of Education. *Establishing Rayong Educational Innovation Area*. [In Thai]

- National Child and Youth Development Promotion Act B.E. 2550 (2007). (2008). *Royal Gazette*. Decree 125(9A), 1-15.
- North, D. C. (1994). Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, 84(3), 359-368.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2010). The Institutional Analysis and Development Framework and the Commons. *Cornell Law Review*, 95(4), 807-815.
- O'Toole, L. (1997). The Implication for Democracy in Networked Bureaucratic World. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(3), 443-459.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Rayong Province. (2016, March 31). *Order of Rayong Province on the Appointment of the Sub-Committee for Promotion of Early Childhood Development in Rayong Province*. No. 2353/2559.
- Rayong Province. (2017, May 31). *Order of Rayong Province on the Appointment of a Steering Committee for the Dow-EF Youth Development Project for Success for Rayong Happiness*. No. 10683/2560.
- Rayong Province. (2018a, January 19). *Appointment of a Committee to Promote and Develop the Quality of Early Childhood Education Management at Child Development Centers of Local Administrative Organizations (Provincial Level)*. No. RY 0023.3/V 290.
- Rayong Province. (2018b, January 19). *Order of Rayong Province on the Appointment of a Committee to Promote and Develop the Quality of Early Childhood Education Management at Child Development Centers of Local Administrative Organizations (Provincial Level)*. No. 541/2561.
- Rayong Province. (2018c, September 11). *Order of Rayong Province on the Appointment of a Steering Committee for the Dow-EF Youth Development Project for Success for Rayong Happiness (Additional)*. No. 10603/2561.
- Ulibarri, N., Emerson, K., Imperial, M. T., Jager, N. W., Newig, J., & Weber, E. (2020). How does collaborative governance evolve? Insights from a medium-n case comparison. *Policy and Society*, 39(4), 617-637. doi:10.1080/14494035.2020.1769288