

“META-GOVERNANCE” ทางออกสำหรับความล้มเหลวของการจัดการปกครอง**“META-GOVERNANCE” THE SOLUTION OF GOVERNANCE FAILURE****อัญชิรญา จันทรปิฎก**

Anchiraya Chantarapidok

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ

Faculty of Political Science, Chaiyaphum Rajabhat University

Email: anchiraya.ch@cpru.ac.th

Received 10 February 2023; **Revised** 28 March 2023; **Accepted** 30 April 2024.**บทคัดย่อ**

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจแนวคิด meta-governance ในฐานะที่เป็นทางออกในการแก้ปัญหาความล้มเหลวในการจัดการปกครอง ด้วยการเริ่มต้นจากการหาคำตอบว่า เหตุใดการบริหารงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้กระแสแนวคิดการจัดการปกครองแนวใหม่ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐให้ดีขึ้นได้ภายใต้บริบทสังคมการเมืองที่ซับซ้อนนั้น จึงเกิดปัญหาและยังคงไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของภาครัฐได้ กระทั่งนำไปสู่ความล้มเหลวของการจัดการปกครอง ด้วยเหตุนี้ meta-governance จึงเป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้นเพื่อกำกับดูแลการจัดการปกครอง บทความนี้จะช่วยสร้างความเข้าใจปัญหาของการจัดการปกครองแนวใหม่ และแนวคิด meta-governance ในฐานะเครื่องมือในการแก้ปัญหาความล้มเหลวของการจัดการปกครองแนวใหม่ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการปกครอง

คำสำคัญ : อภิวัตนาการจัดการปกครอง; ความล้มเหลวในการจัดการปกครอง; การบริหารงานภาครัฐ**ABSTRACT**

This article aims to understand the meta-governance as the solution of the governance failure. Starting from finding the answer that why public administration, which under the new governance concept that is recognizes as able to improve the efficiency under a complex socio-political context, have problems and still can't achieve the goals of the government sector until leading to the governance failure. Therefore, meta-governance become a new concept the has emerged to control the governance to oversee any failures. This article will help to understanding the problems of new governance and the concept of meta-governance as a tool to address governance failures, thus enhancing governance effectiveness.

Keywords: meta-governance; governance failure; public administration

บทนำ

การจัดการปกครองแนวใหม่ (new governance) เป็นแนวทางการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐที่ปรับเปลี่ยนจากระบบราชการที่เน้นการควบคุมและสั่งการที่แข็งตัวไปสู่การกระจายอำนาจผ่านการมีส่วนร่วม และการสร้างเครือข่ายของตัวแสดง (actor) ต่าง ๆ นอกเหนือจากภาครัฐ แนวทางดังกล่าวได้รับการยกย่องว่าสามารถแก้ปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหัวที่เกิดการตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดบริการสาธารณะของรัฐ การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐไปสู่การจัดการปกครองแนวใหม่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางนับแต่ช่วงราวทศวรรษที่ 1980 การปฏิรูปดำเนินไปตามกรอบคิดสำคัญ คือ การลดบทบาททางตรงของรัฐบาลในการจัดบริการสาธารณะรวมถึงการกำหนดนโยบาย และมุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปยังตลาด และตัวแสดงอื่น ๆ โดยการออกแบบกฎและกระบวนการที่เรียบง่ายมากขึ้น (Howlett & Ramesh, 2014) การลดบทบาทของรัฐลงนี้ถูกเรียกว่าเป็น “การจัดการโดยปราศจากรัฐบาล” (governing without government) หรือที่ Rhodes (1996) เรียกว่าเป็นการทำให้รัฐกลวง (hollow state)

การที่รัฐหันมาให้ความสำคัญกับคุณค่าประชาธิปไตย และคุณค่าของกลุ่ม เครือข่ายและปัจเจกชน ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายหรือบริการสาธารณะตามแนวทางการจัดการปกครองแนวใหม่นี้ ส่งผลให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนให้กลายเป็นผู้สนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มหรือเครือข่ายเหล่านั้นในการแก้ปัญหาสาธารณะผ่านกระบวนการนโยบายแบบมีส่วนร่วม แน่แน่นอนว่าความร่วมมือของตัวแสดงที่หลากหลาย สามารถนำไปให้สังคมบรรลุเป้าหมายสาธารณะตามที่ต้องการได้ กระทั่งได้รับการขนานนามว่าเป็นแนวทางที่มีไว้เพื่อแก้ปัญหาความล้มเหลวของภาครัฐ (government failure) และความล้มเหลวของระบบตลาด (market failure) ในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพได้ อย่างไรก็ตาม Jessop (2011) กลับแสดงมุมมองที่ต่างออกไป ด้วยการเสนอว่าการจัดการปกครองแนวใหม่ ไม่ได้เป็นยาวิเศษขนาดที่จะสามารถรักษาโรค (ปัญหา) ของระบบราชการและการบริหารงานภาครัฐที่มีได้ อีกทั้งยังอาจจะสร้างผลกระทบหรือปัญหาตามมาด้วย กระทั่งก่อให้เกิดความล้มเหลวของการจัดการปกครองได้ (governance failure)

เมื่อการจัดการปกครองแนวใหม่ กลายเป็นแนวทางที่ดูเหมือนว่าจะไม่สามารถจัดปัญหาการบริหารงานภาครัฐให้หมดไปได้ และสุ่มเสี่ยงที่จะสร้างปัญหาบางอย่างตามมา เพื่อป้องกันความล้มเหลวที่อาจจะเกิดขึ้น แนวคิดอภิมหาการจัดการปกครอง (meta-governance) จึงเกิดขึ้นในฐานะที่เป็นทางออก โดยมีกลยุทธ์ (strategy) เครื่องมือ (instrument) และวิธีการจัดการหลากหลาย ที่มุ่งควบคุมการจัดการปกครองแนวใหม่ให้ดำเนินไปกระทั่งบรรลุเป้าหมายของนโยบายหรือของรัฐบาลในที่สุด อย่างไรก็ตาม การจะทำความเข้าใจการแก้ปัญหาของการจัดการปกครองแนวใหม่ มีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการปกครองแนวใหม่เสียก่อน หรือที่เรียกว่า ความล้มเหลวของการจัดการปกครอง (governance failure) ซึ่งจะปรากฏในส่วนถัดไป

ความล้มเหลวของการจัดการปกครอง (governance failure)

มีความพยายามของนักวิชาการที่จะนิยามความหมายของความล้มเหลวของการจัดการปกครอง ด้วยการรวบรวมปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดการปกครองที่ผ่านมา ดังที่เข้าใจว่า การจัดการปกครองแนวใหม่

ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการสร้างเครือข่ายของตัวแสดงต่าง ๆ ภายใต้ประเด็นนโยบายหนึ่ง ๆ ดังนั้นรูปแบบของการจัดการปกครองจึงมีการเปลี่ยนรูปจากการจัดการปกครองแบบยึดสายการบังคับบัญชา โดยรัฐมีบทบาทนำ (hierarchical governance) ไปสู่การจัดการปกครองโดยเครือข่าย (network-centered governance) มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดการเครือข่ายยังคงเป็นประเด็นความท้าทายอย่างยิ่ง เนื่องจากการกระจายอำนาจไปยังตัวแสดงต่าง ๆ ล้วนเป็นเรื่องที่ยุ้งยากและสลับซับซ้อนกว่าการจัดการปกครองโดยรัฐบาลแบบเดิม เช่น ความยุ่งยากในการคัดเลือกตัวแสดงในเครือข่าย การนิยามเป้าหมายของเครือข่าย การสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่มาจากวัฒนธรรมที่ต่างกัน การจัดสรรและกระจายทรัพยากรภายในเครือข่าย เป็นต้น (Sørensen, Hanson & Rye, 2023) จากความท้าทายดังกล่าว ทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับการจัดการปกครองแนวใหม่อาจจะไม่ประสบความสำเร็จเสมอไป

Howlett & Ramesh (2014) เสนอว่า ความล้มเหลวของการจัดการปกครองมักเกิดขึ้นจากความไม่ลงรอยกันอยู่ 2 ลักษณะ คือ 1) ความไม่ลงรอยกันระหว่างบริบทของปัญหา (problem context) และวิธีการจัดการปกครอง (governance mode) ที่เลือกใช้ เช่น บริบทปัญหาที่มีความไม่แน่นอน มีความเสี่ยงมากหรืออาจจะสร้างความขัดแย้งได้ ในกรณีนี้การจัดการปกครองแบบเครือข่ายอาจจะไม่เหมาะสม ความไม่ลงรอยในลักษณะนี้จึงสะท้อนถึงความล้มเหลวในการออกแบบการจัดการปกครอง (governance design failure) (Meuleman, 2019)

2) ความไม่ลงรอยกันระหว่างวิธีการจัดการปกครองและความสามารถในการจัดการปกครอง (governance capacity) ความสามารถในการนี้ สื่อความถึง ทรัพยากร หรือทักษะที่จำเป็นต่อการกำกับการจัดการปกครอง การกำหนดทางเลือกนโยบาย รวมถึงการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการจัดการปกครอง ที่ตัวแสดงอาจจะมีไม่เพียงพอ หรือไม่สอดคล้องกับวิธีการจัดการปกครองที่จะทำให้เกิดผลลัพธ์ตามที่ต้องการได้

นอกจากนี้ Hooge, Waslander & Theisens (2022) ยังให้มุมมองต่อการจัดการปกครองแนวใหม่ในลักษณะการจัดการปกครองแบบเครือข่าย (network governance) ว่าโดยธรรมชาติของเครือข่าย จะมีความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง (ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาสังคม) ที่เป็นอิสระต่อกันและเป็นความสัมพันธ์ในแนวนอน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่สับสนยุ่งยากก่อให้เกิดความไร้ระเบียบของเครือข่ายได้ เช่นเดียวกับที่ Ungsuchaval (2023) สรุปว่า เมื่อมีตัวแสดงที่หลากหลายร่วมเป็นเครือข่าย ย่อมต้องเกิดการเรียกร้องและความคลุมเครือในการรับผิดชอบ รวมไปถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง เช่น ความเชื่อใจ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เป็นต้น ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ ถูกตีความว่าเป็นหนึ่งในความล้มเหลวของการจัดการปกครอง

จากความล้มเหลวที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดการพัฒนาแนวคิดเพื่ออธิบายวิธีการที่จะเอาชนะความล้มเหลวดังกล่าว ด้วยการศึกษาถึงแนวทางที่จะทำให้การจัดการปกครองแนวใหม่ประสบความสำเร็จ Jessop (2011) เสนอว่า การจัดการปกครองจะประสบความสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการกับผลกระทบบางอย่างที่ไม่พึงประสงค์ ที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาจากความขัดแย้งพื้นฐานภายในเครือข่าย ความสามารถดังกล่าวนี้จะต้องดำเนินการผ่านการกำหนดกรอบเชิงสถาบัน การดำเนินการทางอ้อมเพื่อแก้ปัญหาหนึ่ง ๆ (governance problem) ประเด็นนี้จึงเป็นเหตุผลในการสนับสนุนการเกิดขึ้นของแนวคิดอภิมหาการจัดการปกครอง (meta-governance) ในฐานะที่เป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดจากการจัดการ

ปกครองแนวใหม่ อย่างไรก็ตาม อภิหการจัดการปกครองมีวิธีการและกลยุทธ์ที่หลากหลาย ประเด็นที่น่าสนใจ คือ วิธีการและกลยุทธ์ดังกล่าวสามารถกำกับและจัดการกับปัญหาได้อย่างไร

อภิหการจัดการปกครอง: ทางออกของปัญหาการจัดการปกครอง?

อภิหการจัดการปกครอง (meta-governance) มีการให้นิยามที่ค่อนข้างคลุมเครือ และมีแนวโน้มของการให้คุณค่าในลักษณะที่เป็นทางออกในการแก้ปัญหาที่ยากทุกปัญหาของการบริหารงานภาครัฐ แนวคิดอภิหการจัดการปกครองถูกนำมาใช้ในบริบททางรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 ในการอธิบายบทบาทการแทรกแซงหรือการยุ่งเกี่ยวของรัฐในการจัดการปกครอง (Gjaltema, Biesbroek & Termeer, 2020) อย่างไรก็ตาม มีความพยายามจะให้นิยามที่ชัดเจนมากขึ้นโดยนักวิชาการ เช่น Hooge, Waslander & Theisens (2022) ที่มองว่า อภิหการจัดการปกครอง หมายถึง กลยุทธ์ต่าง ๆ ที่รัฐบาลใช้สำหรับการควบคุมการปฏิบัติการในทางอ้อมและการกำกับอย่างห่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อการก่อรูปและการติดตามนโยบายสาธารณะ เช่นเดียวกับ Jessop (2011) ที่มองว่าเป็นบทบาทของรัฐบาลที่ไม่ได้ใช้อำนาจรัฐอย่างตรงไปตรงมาเช่นแต่ก่อน หากแต่กระทำต่อเครือข่ายผ่านกลไกและเครื่องมือใหม่ ๆ ที่เป็นการโน้มน้าวมากกว่าการบังคับ โดยรัฐอาจจะใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อเข้าควบคุมปฏิสัมพันธ์ของเครือข่าย รวมไปถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของเครือข่าย ดังนั้นการเข้าควบคุมทางอ้อมนี้จึงอาจเป็นไปได้ทั้งเสมือนเป็นข้อตกลงธรรมเนียมหรือวาทกรรม ที่รัฐออกแบบมาเพื่อให้ตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่าย (โดยเฉพาะภาคเอกชนและประชาสังคม) ตระหนักว่าตนเองจะต้องปฏิบัติตามสิ่งเหล่านั้น โดยมีได้รู้สึกรู้ว่าเป็นการบังคับแต่อย่างใด ในขณะที่ Sørensen, Hansson & Rye (2023) มองว่า อภิหการจัดการปกครอง หมายถึง คำที่สื่อความถึงตัวแสดงและกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายที่จะเข้าไปจัดการ (govern) และชี้นำ (steer) เครือข่าย โดยที่ตัวแสดงเหล่านั้นต่างก็ตระหนักและยอมรับถึงความหลากหลายและความเป็นอิสระของเครือข่าย การนิยามนี้พยายามชี้ให้เห็นว่าตัวแสดงดังกล่าว อาจไม่ใช่รัฐบาลเท่านั้นแต่อาจเป็นองค์กร สถาบันหรือใครอื่นก็ได้

Gjaltema, Biesbroek & Termeer (2020) ได้ย้ำประเด็นเกี่ยวกับตัวแสดงที่กระทำอภิหการจัดการปกครองว่า ตัวแสดงที่จะมีสถานะเป็นผู้อำนวยการอภิหการจัดการปกครอง (meta-governor) หมายถึง ภาครัฐหรือรัฐบาล ที่เป็นได้ทั้งในระดับสถาบัน/องค์กร (institutional/organizational level) เช่น องค์กรภาครัฐ ส่วนราชการต่าง ๆ และระดับปัจเจก (individual level) เช่น ข้าราชการ และนักการเมือง ในขณะเดียวกันก็หมายรวมถึงภาคเอกชนด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการอภิหการจัดการปกครองที่มาจากภาคเอกชน (private meta-governor) ยังคงเป็นประเด็นที่ถกเถียงว่าอาจจะสร้างปัญหาขึ้นได้ เนื่องจากมุมมองที่มีต่อผลประโยชน์ของภาคเอกชนค่อนข้างซับซ้อนและยากต่อการจัดสรร (Fransen, 2015) ดังนั้นวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จึงค่อนข้างเอนเอียงไปทางการอธิบายบทบาทของภาครัฐมากกว่า ตามมุมมองทฤษฎีกระแสหลักของอภิหการจัดการปกครอง มองว่า รัฐบาลกลาง (central government) มีความสามารถและเหมาะสมสำหรับการเป็นผู้อำนวยการอภิหการจัดการปกครองมากกว่า เนื่องจากเป็นสถาบันที่มีอำนาจในการกำหนดกฎพื้นฐานของการจัดการปกครอง อีกทั้งยังมีอำนาจและความชอบธรรมในการออกคำสั่งทางกฎหมายที่ตัวแสดงในเครือข่ายต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Hooge, Waslander & Theisens, 2022) โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการควบคุมการจัดการปกครองโดยเครือข่ายก็จะมีมากขึ้นจึงนิยามทั้งหมดข้างต้นนำมาสู่ข้อสรุปตามที่ Damgaard & Torfing (2010) ว่าอภิหการจัดการปกครองก็คือการนำเอารัฐบาลมาบวกเข้ากับการจัดการปกครอง (government plus governance) และเป็นการ

ผสมผสานระหว่างหลักการควบคุม (control) และการอำนวยความสะดวก (facilitation) การจัดการปกครองไปในคราวเดียวกัน

เหตุที่แนวคิดอภิมหาการจัดการปกครองถูกมองว่าสามารถนำมาใช้เป็นวิธีการในการแก้ปัญหาความล้มเหลวของการจัดการปกครองได้ เนื่องจากเป็นวิธีการที่พยายามจะกลบจุดบกพร่องของการดำเนินการโดยเครือข่ายทั้งหมด อย่างไรก็ตาม การนำเอารัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในกระบวนการกิจการสาธารณะอีกครั้ง ในขณะที่พยายามลดบทบาทของรัฐบาลลง ดูเป็นเรื่องที่ย้อนแย้งและสับสนซึ่งจะถูกมองว่าไม่ต่างอะไรกับการแทรกแซงโดยรัฐตามแนวคิดรัฐนิยม (statism model) ซึ่งเป็นแนวคิดที่สนับสนุนอิสระในการใช้อำนาจของรัฐ (state autonomy) ที่สนับสนุนให้รัฐหรือรัฐบาลมีอำนาจในการกำหนดและดำเนินการตามเป้าหมายของตนเองได้โดยผ่านการบริหารปกครอง การใช้กฎหมาย ระบบราชการ รวมถึงการใช้กำลังบังคับ ตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐแบบเดิม ดังนั้นการใช้แนวคิดอภิมหาการจัดการปกครองเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการจัดการปกครองจึงเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน ภาครัฐต้องตระหนักในทุก ๆ การตัดสินใจ โดยคำนึงถึงเจตจำนงของการปฏิบัติการอภิมหาการจัดการปกครอง ว่าภาครัฐจะต้องหลีกเลี่ยงการปกครองแบบเดิม และจะต้องตระหนักว่า ความพยายามเข้าไปมีอิทธิพลเหนือความอิสระของเครือข่ายการจัดการปกครอง (network governance autonomy) โดยไม่จำเป็น ย่อมจะส่งต่อแรงกดดันใจในการเข้าร่วมของเครือข่ายให้ลดน้อยลงไปด้วย (Sørensen & Torfing, 2017) ในที่สุดอาจกลายเป็นการสร้างปัญหาต่อการจัดการปกครองแทนที่จะเป็นทางแก้ปัญหา

จากนิยามความหมายข้างต้น นำมาสู่คำถามที่น่าสนใจว่า อภิมหาการจัดการปกครองเข้าไปข้องเกี่ยวหรือแทรกแซงเครือข่าย ซึ่งเป็นเครือข่ายที่มีความเป็นอิสระและจัดการด้วยตนเอง (self-governing) ได้อย่างไร และดำเนินการด้วยกลยุทธ์หรือวิธีการใดบ้าง ที่ส่งผลต่อการป้องกันหรือเอาชนะความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจากการจัดการปกครอง

การปฏิบัติการของ Meta-governance

ความละเอียดอ่อนของการเลือกใช้วิธีการในการปฏิบัติการอภิมหาการจัดการปกครอง กลายเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้อำนวยอภิมหาการจัดการปกครอง (meta-governor) จะต้องออกแบบให้เหมาะสมและใช้อย่างมีประสิทธิภาพ กลยุทธ์ในการดำเนินการอภิมหาการจัดการปกครองอาจเป็นไปได้หลายแนวทาง รัฐบาลอาจสร้าง ออกแบบ เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเครือข่ายนโยบายหรือการจัดการปกครองได้เช่นเดียวกันกับที่สามารถจัดโครงสร้างและกระบวนการของเครือข่ายขึ้นมาภายในประเด็นทางนโยบายหนึ่ง ๆ อย่างไรก็ตาม กลยุทธ์ดังกล่าวจะต้องมีความแยบยล ที่หมายถึงการหลีกเลี่ยงปกครองโดยตรง แต่ใช้การทอดเงาและส่งอิทธิพลในรูปแบบต่าง ๆ ไปยังเครือข่ายแทน (shadow of hierarchy) ดังที่ Ungsuchaval (2023) สรุปว่า อภิมหาการจัดการปกครองเป็นมากกว่าการจัดระเบียบสถาบัน แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงกระทั้งความคิดและวัฒนธรรมของประชาชนและผู้ถูกปกครอง ซึ่งเปรียบเทียบกับแนวคิดวาทกรรมของฟูโกต์ (Foucault) และการครองอำนาจนำ (hagemony) ของกรัมสกี (Gramsci) ที่ผู้ที่ถูกปกครอง (ในที่นี้คือ เครือข่ายการจัดการปกครอง) แทบไม่รู้สึกรู้ว่ากำลังอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐ Gjaltema, Biesbroek & Termeer (2020) เสนอว่า การปฏิบัติการของอภิมหาการจัดการปกครองดำเนินการผ่านเครื่องมือทางนโยบาย (policy instrument) ได้ โดยทั่วไปเครื่องมือเหล่านั้น ได้แก่ 1) เครื่องมือเชิงอำนาจ (authority instrument) เช่น การสร้างกลไกการควบคุมที่เข้มงวด การกำหนดลักษณะงาน และการกำหนดหลักการกลางไว้ให้สำหรับเครือข่ายได้ดำเนินการ เป็นต้น 2) เครื่องมือเชิงข้อมูล (information instrument) ได้แก่ การกระจายข้อมูลข่าวสาร และ

ความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เครือข่ายได้พัฒนาตามเรื่องเล่าและกรอบคิดนั้น ๆ และ 3) เครื่องมือทางเศรษฐกิจ (economic instrument) ได้แก่ การสนับสนุนทางการเงิน การให้เงินอุดหนุน และการสร้างนโยบายหรือโครงการที่มีการลงทุนร่วม (co-financing) เป็นต้น

นอกจากนี้ Sørensen & Torfing (2009) ยังเสนอกกลยุทธ์และเครื่องมือที่รัฐจะใช้ในการกำกับเครือข่าย จำแนกออกเป็น 2 กลยุทธ์ ได้แก่ 1) กลยุทธ์ที่ใกล้ชิด (hands on strategy) หมายถึง การที่รัฐเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเครือข่ายด้วยวิธีการมีส่วนร่วมกับเครือข่าย (network participation) วิธีการนี้มีเป้าหมายที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อระเบียบวาระนโยบาย การตัดสินใจเลือกทางเลือก และเสนอข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของเครือข่าย และวิธีการบริหารจัดการเครือข่าย (network management) เป็นวิธีการที่รัฐเข้าไปช่วยลดความตึงเครียด หรือแก้ปัญหาคความขัดแย้ง เสริมพลังให้แก่ตัวแสดงในเครือข่าย รวมไปถึงการจัดหาทรัพยากรเพื่อลดต้นทุนให้เครือข่าย กลยุทธ์แบบใกล้ชิดนี้ จะแสดงบทบาทของรัฐที่เข้าไปมีส่วนร่วมในเครือข่ายในลักษณะของการอำนวยความสะดวกให้ เพื่อให้เครือข่ายดำเนินการไปได้กระทั่งบรรลุเป้าหมายของนโยบาย 2) กลยุทธ์แบบผลักออก (hands off) คือ การที่รัฐไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในเครือข่าย แต่ใช้เครื่องมือในการจัดการกับเครือข่ายแทน ได้แก่ การวางกรอบของเครือข่าย (network framing) คือ การกำหนดเป้าหมายของเครือข่าย สภาพทางการเงิน รวมถึงกฎพื้นฐานบางประการให้แก่เครือข่าย และการออกแบบเครือข่าย (network design) คือ การกำหนดขอบเขต คุณลักษณะ การจัดวางองค์ประกอบและกระบวนการเชิงสถาบันของเครือข่าย กลยุทธ์ทั้งสองแบบนี้ ผู้อำนวยการบริหารจัดการปกครองสามารถใช้ผสมผสานกันได้ และมักจะประสบความสำเร็จมากกว่าที่จะใช้กลยุทธ์เดียว

มีการเปรียบเทียบการปฏิบัติการของอิมิการจัดการปกครองว่าเปรียบเสมือนการดำเนินการของวงออเคสตรา (orchestration) ที่ผู้ประพันธ์ (orchestrator) มีบทบาทในการกำกับ ช่วยเหลือและสนับสนุนตัวแสดงต่าง ๆ ในวงเพื่อให้วงบรรลุเป้าหมายของการแสดง (Gjaltema, Biesbroek & Termeer, 2020) การปฏิบัติการตามการเปรียบเทียบนี้ เป็นการเข้ากำกับดูแลในลักษณะละมุนละม่อม (soft form of steering) มีการศึกษาเชิงประจักษ์ที่อธิบายการควบคุมแบบละมุนละม่อมดังกล่าวนี้ผ่านการปฏิบัติการอิมิการจัดการปกครองโดยรัฐบาลกลางในเรื่องการศึกษาของประเทศเนเธอร์แลนด์ ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า บทบาทของรัฐบาลกลางในการจัดการศึกษาด้วยแนวคิดอิมิการจัดการปกครอง เกิดขึ้นทั้งแบบที่รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในการออกแบบเครือข่าย ได้แก่ การคัดเลือกตัวแสดงเพื่อเข้าร่วมเครือข่าย และยังทำหน้าที่ในการสื่อสารโดยตรงกับเครือข่ายให้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความจำเป็นเร่งด่วนของนโยบายและเป้าหมายของนโยบายที่เครือข่ายจะต้องดำเนินการด้วย อย่างไรก็ตามยังพบว่ารัฐบาลยังใช้วิธีที่แยบยลด้วยการสร้างจุดสนใจในประเด็นสาธารณะเพื่อกระตุ้นให้เครือข่ายนโยบายเห็นและรับรู้ถึงความสำคัญของประเด็นสาธารณะดังกล่าว และยังให้ความสำคัญกับการทำงานแบบล่างขึ้นบน (bottom-up) ให้อิสระแก่เครือข่ายและกระตุ้นให้ตัวแสดงภายในเครือข่ายสื่อสารกันอย่างมีประสิทธิภาพ (Hooge, Waslander & Theisen, 2022) ผลการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นว่า บทบาทของรัฐบาลกลางเนเธอร์แลนด์ เป็นบทบาทที่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการจัดการเครือข่ายอย่างสงบเสงี่ยม และยากต่อการสังเกตเห็นโดยที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องลดบทบาทในการควบคุมลงเลย ซึ่งเป็นวิธีการที่แยบยล เปรียบเสมือนกับผู้ประพันธ์วงได้ดำเนินการควบคุมวงออเคสตราอย่างเป็นปกติ

ผลการปฏิบัติการอิมิการจัดการปกครองได้รับการยอมรับว่า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมักเป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้อำนวยการจัดการปกครอง ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการนำ

นโยบายไปปฏิบัติหรือการจัดบริการสาธารณะได้ (เช่นการศึกษาของ Sørensen, Hansson & Rye (2023) นอกจากนี้ อภิมาการจัดการปกครองยังสามารถเพิ่มความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของเครือข่าย (democratic legitimacy) ได้เช่นกัน

ระดับของการปฏิบัติการอภิมาการจัดการปกครอง สามารถเกิดขึ้นได้ในระดับต่าง ๆ ทั้งในระดับชาตินานาชาติ และแม้กระทั่งในระดับท้องถิ่น ผู้อำนวยการจัดการปกครองก็อาจพบได้ในหลายระดับเช่นกัน และก็อาจใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมภาครัฐด้วยตนเองได้เช่นกัน ดังที่ Samukkethum (2016) มีมุมมองต่ออภิมาการจัดการปกครองในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการควบคุมรัฐบาลท้องถิ่นว่า การกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังท้องถิ่น และการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีแนวทางการบริหารจัดการตามแนวทางการจัดการปกครองแนวใหม่ (new governance) ดังเช่นในปัจจุบัน (Phookiaw, Kongkaew & Rojanatrakul, 2020) ย่อมก่อให้เกิดผลเชิงลบที่ไม่ได้ตั้งใจ เช่น ปัญหาความสำนึกรับผิดชอบของเครือข่ายและของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีต่อรัฐบาลกลาง เป็นต้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องเข้าควบคุมทางอ้อมแทน โดยที่จะไม่เป็นการทำลายเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ ในขณะเดียวกันก็สามารถกำกับดูแลและควบคุมได้อย่างเหมาะสม

กล่าวโดยสรุป การปฏิบัติการภายใต้กรอบอภิมาการจัดการปกครองมีประเด็นที่ภาครัฐต้องให้ความสำคัญ คือ การเน้นย้ำเจตนารมณ์ของการปฏิบัติการเพื่อแก้ปัญหาหรือป้องกันความล้มเหลวของการจัดการปกครอง มิใช่เพื่อแสวงหาโอกาสเพื่อดึงเอาอำนาจรัฐแบบเบ็ดเสร็จกลับคืนมาดังเดิม อีกทั้งรัฐต้องเลือกสรรกลยุทธ์และวิธีการที่เหมาะสมในการกำกับควบคุม เพื่อสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐ อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้กลายเป็นอุปสรรคขัดขวางความร่วมมือที่เกิดขึ้นของเครือข่าย และขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งเป็นคุณค่าสำคัญของการจัดการปกครองแนวใหม่

บทสรุป

การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันได้ดำเนินการมาถึงการบริหารจัดการที่มุ่งลดบทบาทและอำนาจเบ็ดเสร็จของรัฐลง และเปลี่ยนไปสู่การกระจายอำนาจไปยังตัวแสดงอื่น ๆ ในลักษณะเครือข่ายตามแนวทางการจัดการปกครองแนวใหม่ (new governance) ด้วยเหตุผลที่ต้องการแก้ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของรัฐในการจัดบริการสาธารณะและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่หลากหลายผ่านนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมอย่างอิสระของตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายหนึ่ง ๆ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมา อันเป็นเหตุให้เกิดความล้มเหลวของการจัดการปกครอง (governance failure) อาทิ ความคลุมเครือในการรับผิดชอบของตัวแสดง ความขัดแย้งภายในเครือข่ายความสามารถในการบริหารจัดการของเครือข่าย การออกแบบวิธีการของเครือข่ายที่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เป็นต้น รัฐจึงจำเป็นต้องหาวิธีเพื่อใช้กำกับดูแลและควบคุมเครือข่ายเหล่านั้น ผ่านการกำหนดกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่เหมาะสม โดยยังคงคำนึงถึงเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจและเคารพความเป็นอิสระของเครือข่ายและตัวแสดงต่าง ๆ เหล่านั้น ตามแนวคิดอภิมาการจัดการปกครอง (meta-governance) แสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติการที่แยบยลของรัฐมีหลายรูปแบบ ทั้งการใช้เครื่องมือเชิงอำนาจ เครื่องมือเชิงข้อมูล และเครื่องมือทางเศรษฐกิจ โดยที่รัฐสามารถเข้าร่วมปฏิบัติการในเครือข่ายนั่นเอง หรือจะออกแบบกติกาโดยที่ไม่ต้องเข้าไปยุ่งในการดำเนินการนั้น ด้วยเหตุนี้ แนวคิดอภิมาการจัดการปกครอง (meta-governance) จึงถูกมองว่าเป็นการ

จัดการปกครองที่อยู่เหนือการจัดการปกครองอีกชั้นหนึ่ง (governance of governance) ที่มุ่งแก้ปัญหาและป้องกันความล้มเหลวของการจัดการปกครองได้อย่างตรงจุด

References

- Damgaard, B. & Torfing, J. (2010). Network Governance of Active Employment Policy: The Danish Experience, *Journal of European Social Policy*, 20(3): 248-262.
- Fransen, L. (2015). The Politics of Meta-governance in Transnational Private Sustainability Governance, *Policy Sciences*, 48(3): 293-317.
- Gjaltema, J., Biesbroek, R. & Termeer, K. (2020). From government to governance... to meta-governance: a systematic literature review, *Public Management Review*, 22(12): 1760-1780.
- Hooge, E. H., Waslander, S. & Theisens, H. C. (2022). The Many Shapes and Sizes of Meta-governance. An Empirical study of Strategies Applied by a Well-advanced Meta-governor: The Case of Dutch Central Government in Education, *Public Management Review*, 24(10): 1591-1609.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2014). The Two Orders of Governance Failure: Design Mismatches and Policy Capacity Issues in Modern Governance, *Policy and Society*, 33: 317-327.
- Jessop, B. (2011). Metagovernance. In M. Bevir (ed.), *The Sage Handbook of Governance*. London: Sage.
- Meuleman, L. (2019). *Metagovernance for Sustainability: A Framework for Implementing the Sustainable Goals*. London: Routledge.
- Phookiaw, J., Kongkaew, S. & Rojanatrakul, T. (2020). A New Paradigm with Local Management of Thailand, *Journal of MCU Buddhapanya Review*, 5(3): 212-223.
- Samukkethum, S. (2016). Accountability and Public Administration, *Romphruek Journal*, 34(1): 41-79.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratis Through Meta-governance, *Public Administration*, 87(2): 234-258.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2017). Metagoverning Collaborative innovation in Governance Networks, *American Review of Public Administration*, 47(7): 826-839.
- Sørensen, C. H., Hansson, L. & Rye, T. (2023). The Role of Meta-governance in Public Transport Systems: A Comparison of Major Urban Region in Denmark and England, *Transport Policy*, 130: 37-45.
- Ungsuchaval, T. (2023). *Governance 101: The Variety of Meanings and Patterns*. Bangkok: Thammasatprintinghouse.

