

ส่วนที่ 1

สังคมไทยกับการเปลี่ยนแปลง

1. การเปลี่ยนแปลงของระบอบการปกครอง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กับการปฏิรูปการเมือง : นับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ระบบราชการไทยได้ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศโดยเป็นกลไกของรัฐบาล และหลังจากปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา ภาครัฐและระบบราชการก็ได้เพิ่มบทบาทจากการดูแลจัดระเบียบในสังคมและรักษาความยุติธรรม มาเน้นการทำงานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากขึ้น จึงทำให้ระบบราชการขยายตัวอย่างรวดเร็ว

กว่า 50 ปีมาแล้ว หลายรัฐบาลได้พยายามที่จะปฏิรูประบบราชการไทยในหลายรูปแบบ โดยมีจุดเน้นของการปฏิรูปแตกต่างกันไปตามความสนใจและความรุนแรงของปัญหาในแต่ละสมัย แต่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อสังคม-เศรษฐกิจ และการเมืองไทย เริ่มต้นจากเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการปฏิรูปทางการเมือง

2. การเปลี่ยนแปลงของระบบราชการ

พร้อมกับการเริ่มต้นปฏิรูปทางการเมืองครั้งล่าสุดในประเทศไทยนั้น ประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินอย่างรุนแรง ในขณะที่กระแสโลกได้ก้าวเข้าสู่โลกาภิวัตน์ เทคโนโลยีสมัยใหม่ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการทำธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ การติดต่อสื่อสารไร้พรมแดน มีการแข่งขันและกีดกันกันทางการค้าระหว่างประเทศ เกิดสงครามต่างๆ ในระดับประเทศ และภูมิภาค ขบวนการก่อการร้าย และการแพร่กระจายของโรคระบาดต่างๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2547) แสดงเจตจำนงแน่วแน่ที่จะสานต่อเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบราชการ โดยเริ่มปรับเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2546 เป็นต้นมา โดยได้มีมาตรการใหม่ ๆ มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการ ออกมาเป็นลำดับ ดังต่อไปนี้

- การจัดโครงสร้างและกระบวนการทำงานใหม่ ตามสายโซ่แห่ง “มูลค่า” และ “คุณค่า” ซึ่งต้องคำนึงถึงผลทางสังคม-วัฒนธรรม ควบคู่ไปกับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเสมอ (จัดตั้งกระทรวงใหม่ เช่น กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงท่องเที่ยว และการกีฬา เป็นต้น)
- ให้ภาคราชการทำงานในเชิงรุกควบคู่ไปกับการตั้งรับ โดยมีผู้ว่าซีอีโอ กรณีในประเทศ และทูตซีอีโอ กรณีในต่างประเทศ
- นำระบบธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบราชการ โดยมีกฎหมายออกมารองรับเป็นระยะ ๆ ได้แก่ พ.ร.ฎ. หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร และกฎหมายการทำประชาพิจารณ์โดยอยู่ระหว่างดำเนินการ)
- แยกงานประจำออกจากงานพัฒนา โดยให้มีเจ้าภาพชัดเจนและให้มีการทำงานร่วมกัน ระหว่างหลายหน่วยงาน ต่างสังกัด ในทางขวาง เพื่อขับเคลื่อนหรือแก้ไขปัญหานี้ หรือหลายปัญหาร่วมกัน เช่น ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาสามจังหวัดภาคใต้ ปัญหาความยากจน เป็นต้น
- เปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมของข้าราชการ โดยใช้แรงจูงใจ เช่น เงินเดือน เงินรางวัล หรือผลตอบแทนอื่นๆ
- ให้มีการประเมินผลการทำงาน โดยกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของงานและประเมินว่าทำงานได้ตามเป้าหมายหรือไม่ อาจมีการเพิ่มสัญญาณการทำงานที่ระบุว่า หากไม่ผ่านการประเมินจะมีผลเช่นไร
- ตั้งองค์กรที่มีความคล่องตัวในการบริหาร ซึ่งจะส่งผลให้ต้นทุนในการจัดการต่ำกว่าส่วนราชการ (ที่มีกฎระเบียบมากมาย) ทำให้สามารถนำงบประมาณที่เหลือหรือประหยัดได้มาจัดเป็นค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ส่งผลให้ได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าภาคราชการ เช่น องค์กรมหาชน
- ตั้งหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแล เสนอแนะ การปฏิรูประบบราชการ (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร.)

อย่างไรก็ดีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการยังเป็นปัญหา Classic ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอยู่มาก ได้แก่

1. กลไกการทำงานของภาคราชการล่าช้า ไม่รวดเร็วเหมือนภาคธุรกิจเอกชน
2. การยุบหน่วยงานทำยาก การจัดกลุ่มหรือรวมภารกิจใหม่ก็มีปัญหาและอุปสรรค
3. ตัดขาดกฎระเบียบด้านงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ ไม่ตรงหรือสอดคล้องกับความต้องการและปัญหา

เหตุผลที่ระบบราชการไม่สามารถทำงานเหมือนภาคเอกชนเพราะมีความแตกต่างกันอยู่มาก เช่น ในกรณีของผู้นำซีอีโอ แม้มีการมอบอำนาจในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น แต่ขาดงบประมาณสนับสนุน เนื่องจากระบบงบประมาณยังไม่สามารถจัดสรรตรงไปยังจังหวัด

ส่วนการทำงานของข้าราชการในระดับล่างนั้นก็ยังไม่เคยชินหรือไม่สามารถทำงานในเชิงรุกได้ หรือในเรื่องการจัดกลุ่มงานใหม่ เมื่อมีการยุบรวมหน่วยงานบางแห่ง การทำงานในระยะแรกยังขัดข้องมีอุปสรรค หรือไม่อาจยุบบางหน่วยงานได้

และท้ายที่สุด การแบ่งส่วนราชการไทยยังคงใช้ระบบการบริหารราชการที่แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รูปแบบและกลไกในการทำงานยังคงเป็นระบบ ป้องกันการรับผิดชอบ หรือระบบดีไม่ถูกตัว หากผู้รับผิดชอบได้ยาก จึงยากที่จะใช้ระบบเก่ามาขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ใหม่ ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างสังคมไทย

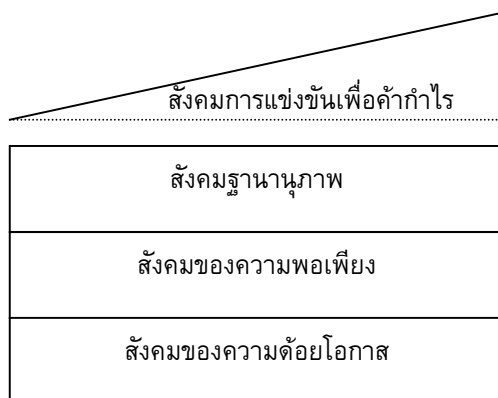
แต่เดิมนั้นเมื่อพูดถึง สังคม จะเป็นที่เข้าใจกันว่า สังคมประกอบด้วยส่วนต่างๆ ประกอบด้วย กลุ่ม หรือ หน่วย ย่อยมากมาย และก็เป็นที่ยอมรับกันว่า กลุ่มหรือหน่วยเหล่านั้นมีความแตกต่างหลากหลาย ในบางโอกาสอาจจัดกลุ่มของสังคมออกเป็น คนดี กับ คนไม่ดี หรือบางทีก็อาจจะแบ่งตามรายได้ การศึกษา อาชีพ หรือ สถานภาพ อื่นใดก็ตาม

กรอบคิดเรื่องสังคม 4 ฐาน

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นคนแรกที่ตั้งทฤษฎีสังคม 4 ฐาน โดยแบ่งกลุ่มสังคมออกเป็น 4 ส่วนซ้อนทับกันอยู่เป็นชั้นๆ แบบขนมชั้น โดยชั้นบนสุดลอยห่างออกไป ไม่ยึดติดกับสามชั้นข้างล่าง

สังคม 4 ฐาน ได้แก่

- สังคมการแข่งขันเพื่อค้ากำไร
- สังคมฐานานุภาพ
- สังคมของความพอเพียง
- สังคมของความด้อยโอกาส



สาระของสังคมแต่ละฐาน

สังคมการแข่งขันเพื่อค้ากำไร อยู่บนส่วนยอดบนสุดของสังคม มีขีดความสามารถสูง เติบโตขึ้นโดยตรงกับการรุกของกระแสการเปิดเสรี (ของประเทศมหาอำนาจ) ผู้คนในสังคมส่วนนี้มีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ เช่นเดียวกับสังคมในเมืองใหญ่อื่นๆ ทั่วโลก เช่น นิวยอร์ก ลอนดอน แพร่งเฟิร์ต โตเกียว ในสังคมใช้มาตรฐานคุณภาพทางกฎหมาย เจกเช่นเดียวกับสังคมในเมืองต่างๆ เหล่านั้น ผู้คนในสังคมมีทักษะ กุมอำนาจทางการเงิน เทคโนโลยีสารสนเทศ นวัตกรรม และการเมือง นิยมในวัฒนธรรมบริโภคนิยม ผ่านสื่อต่างๆ เช่นนิตยสาร การโฆษณา เพลง รายการโทรทัศน์ สันทนาการ และการศึกษาภาพยนตร์ ฯลฯ

สังคมส่วนนี้แม้จะเป็นส่วนน้อยแต่ก็มีพลานุภาพที่สุด ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม มีทรัพยากรรวมกันมากกว่าสังคมฐานอื่น เป็นพลังหนุนช่วยระบบเศรษฐกิจโลก และบรรดาบรรษัทข้ามชาติ สร้างแรงกดดันต่อระบบเศรษฐกิจโลก และสามารถกำหนดทิศทาง กระแสโลกาภิวัตน์ได้

เนื่องจากสังคมกลุ่มนี้มีมาตรฐานสูงและต้องการปรับเปลี่ยนระบบกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ แม้กระทั่งกติกาการเมือง-การปกครอง การบริหารจัดการของประเทศต่างๆ ในโลก ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงดำเนินการต่างๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม เพราะหลักการของเศรษฐกิจเสรีคือ การค้าเพื่อแสวงหากำไร กติกาที่สังคมนี้กำหนดขึ้น จึงเน้นการแข่งขันมากกว่าการร่วมมือกัน

สังคมฐานานุภาพ เป็นสังคมที่ก่อรูปมาจากการที่คนส่วนหนึ่งสามารถยก สถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองขึ้นมา (จากเดิม) ได้ เพราะมีโอกาสด้านการศึกษา จะเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “สังคมปริญญาบัตร” ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามการมีปริญญาบัตรหรือคุณวุฒิ (qualifications) ของคนไม่ได้เป็นหลักประกันการมีคุณภาพ (quality) เสมอไป แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 จะใช้คุณวุฒิปริญญาตรีเป็นการกำหนดเงื่อนไขของบุคคลผู้สมัครเป็นสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้ที่มีคุณวุฒิปริญญาตรีจะรับใช้สังคมได้ดีกว่า เพราะ กลุ่มสังคมนี้มีบทบาทเป็นสายพานในการเลื่อนสถานภาพของคนจากสังคมสองฐานล่าง เพื่อให้ ขึ้นไปสู่ยอดบน คือสังคมการแข่งขันเพื่อค้ากำไร

เพราะสังคมฐานานุภาพมีขนาดใหญ่กว่าสังคมการแข่งขันเพื่อค้ากำไรและมี คุณวุฒิสูงกว่าสังคมอีกสองฐานข้างล่าง จึงเป็นกลุ่มที่ได้รับความคาดหวังในการพัฒนาทุนทางสังคม มากที่สุด

สังคมของความพอเพียง เป็นกลุ่มคนที่ดำเนินชีวิต โดยสามารถสนอง ความจำเป็นพื้นฐานของตนเองได้ ส่วนหนึ่งผลิตเพื่อกินใช้ และเหลือขายในตลาดบ้าง สังคมนี้ ไม่ได้ยึดโยงกับกระแสการพัฒนาที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่วิถีความอยู่รอดเกี่ยวเนื่องกับ คุณภาพและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผูกพันกับภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ สอดคล้องกับธรรมชาติที่หลงเหลืออยู่ แม้จะเป็นวิถีซึ่งไม่พึงพาผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจ

แต่ก็ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรธรรมชาติที่ลดลง และความทรุดโทรมของสิ่งแวดล้อม

สังคมฐานนี้เป็นสังคมของคนส่วนใหญ่ในประเทศ ได้แก่ เกษตรกรรายย่อย กรรมกรผู้ใช้แรงงาน ผู้ค้าขายขนาดเล็ก เป้าหมายของผู้คนในสังคมกลุ่มนี้ คือ ความพอมีพอกิน มากกว่าการสะสมทุนเพื่อความมั่งคั่งหรือการมีกำไร พวกเขาไม่ได้ยึดโยงกับกระแสการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา แต่ได้รับผลกระทบ เช่น รายจ่ายเพิ่มเพราะต้องซื้อปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ฯลฯ เพื่อการผลิตเพื่อยังชีพ เพื่อแก้ปัญหาหนี้สิน สังคมฐานนี้ จึงต้องดิ้นรนป้องกัน เพื่อมิให้ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจกระทบต่อวิถีชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของพวกเขาดำรงอยู่

สังคมของความด้อยโอกาส เป็นกลุ่มผู้ยากไร้ ขาดแคลน และด้อยความสามารถ ในการเข้าถึงบริการสาธารณะ (การศึกษา สาธารณสุข สาธารณูปโภค) ที่รัฐจัดให้

คนบางส่วนในสังคมฐานนี้อาจขาดสิทธิขั้นพื้นฐานพลเมืองเพราะเป็นผู้อพยพ ย้ายถิ่นมาจากประเทศใกล้เคียง หรือเป็นลูกหลานของเกษตรกรและผู้ใช้แรงงานที่อพยพ โยกย้ายตามการจ้างงานชั่วคราว (ก่อสร้าง ตัดอ้อย) ขาดหลักแหล่งชัดเจน และบางส่วนอาจ เป็นเด็กที่ติดเชื้อ HIV

4. ปัญหาของประเทศในรูปแบบใหม่ที่กลายพันธุ์

ในอดีตปัญหาสำคัญของประเทศต่าง ๆ ในโลกคือสงคราม หรือความหิวอดอยาก ที่จะถูกรุกรานจากกลุ่มมนุษย์ที่ไม่เป็นมิตรที่เรียกว่าศัตรู แต่ปัจจุบันนี้สถานการณ์ได้เปลี่ยนไป ศัตรูร่วมของไทยและภูมิภาคหาใช่เช่นนั้นไม่ หากแต่เป็นปัญหาเรื้อรังบางประการภายในประเทศ เช่น ปัญหาสังคม ความยากจนเชิงโครงสร้างของบางกลุ่มบุคคล เช่น ชนกลุ่มน้อย สตรี ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ป่วยด้วยโรคเอดส์ ผู้ติดยาเสพติด ผู้อพยพพลัดถิ่น แรงงานอพยพ เป็นต้น และ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ทุกประเทศ-รัฐ ในภูมิภาคจะต้องร่วมมือกันแก้ไข

ส่วนที่ 2

ตัวแบบในการพัฒนาประเทศ คือ การจัดการอย่างเป็นองค์รวม มุ่งผลต่อสังคม 4 อย่าง

การพัฒนาประเทศในยุคนี้ไม่อาจแยกตัวมาทำเด่นโดยลำพัง การพัฒนาประเทศกับการพัฒนากลุ่มประเทศ จึงแยกกันไม่ออกจำเป็นต้องอาศัยการร่วมมือกันทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในระดับอนุภาคแม่น้ำโขง [Mekong Sub-region] เช่น การจัดให้มีการขนส่ง (ระหว่างประเทศ) ตามลำแม่น้ำโขง การตัดถนน East-West Corridor เชื่อมพม่า-แม่สอด-มุกดาหาร-สะหวันนะเขต-ดานัง หรือ North-South Economic Corridor เชื่อมเสฉวน-คุนหมิง-หลวงน้ำทา-เชียงราย-สุโขทัย-กรุงเทพฯ-ปิ่น-สิงคโปร์ เป็นต้น ดังนั้น ตัวแบบในการพัฒนาประเทศจึงหมายถึงการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มประเทศในภูมิภาคเพื่อสร้างพันธมิตรและทำงานร่วมกันในแบบเครือข่ายซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการเจรจาต่อรองในเวทีโลกนั่นเอง

ตัวแบบในการพัฒนาประเทศ (พัฒนาสังคม) คือ ต้อง จัดการอย่างเป็นองค์รวมต่อสังคมทั้งสี่ฐาน ต้องสนองความต้องการ และความคาดหวังของสังคมทั้งสี่ฐาน มิใช่เอามาตรฐานและความต้องการของสังคมหนึ่งไปใช้ในสังคมอื่น ไม่ควรมีการจัดการในลักษณะที่ฝ่ายใดได้หมดหรือเสียหมด แต่ต้องมีความชอบธรรมของระบอบ (การเมือง) ประชาธิปไตย ที่ผสมผสานให้ทุกส่วนของสังคมได้รับประโยชน์

การจัดการที่อาจทำให้บางส่วนของสังคมได้ประโยชน์แต่ฝ่ายเดียว โดยที่อีกฝ่ายที่เหลือน่าจะเสียประโยชน์ ตัวอย่าง ก็คือ การแปรรูปทรัพย์สินของชาติในรูปแบบต่างๆ เพราะกลุ่มสังคมการแข่งขันอาจได้รับประโยชน์แต่ฝ่ายเดียว ส่วนอีกกลุ่มสังคมของความพอเพียงและสังคมของความด้อยโอกาส เสียประโยชน์โดยสิ้นเชิง นับเป็นรูปแบบที่ไม่พึงประสงค์และพึงหลีกเลี่ยงให้มากที่สุด

1. ที่มาของตัวแบบในการพัฒนาประเทศ

จากวันที่พรรคการเมืองประกาศนโยบายหลักเมื่อครั้งหาเสียงเลือกตั้ง จนกระทั่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาจัดตั้งเป็นรัฐบาลและประกาศให้นโยบายสาธารณะเหล่านั้นเป็น วาระแห่งชาติ ที่ต้องมียุทธศาสตร์ในการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องมีการแปลงยุทธศาสตร์นั้นให้เป็นแผนปฏิบัติการ เพื่อขับเคลื่อนวาระแห่งชาติดำเนินไปถึงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่ต้องการ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติหลักการสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม โดยเฉพาะบทบาทของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือ พุดอีกนัยหนึ่ง รัฐธรรมนูญให้มีจุดเน้นด้านสังคมมากขึ้น ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องพลิกบทบาทจากการพึ่งพาและถูกตีกรอบโดยเทคโนโลยี มาเป็นผู้ขับเคลื่อนทางนโยบาย และยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ การปรับตัวนี้ ก่อให้เกิดการปฏิรูปและพัฒนากระบวนการที่แตกต่างไปจากเดิมที่ปฏิบัติกันมากกว่า 50 ปี นายกรัฐมนตรีได้ปรับเปลี่ยนบทบาทจากเดิมที่ทำงานบริหารและปกครองข้าราชการ มาเป็นผู้จัดการเชิงยุทธศาสตร์ ที่จะนำประเทศเข้าสู่สังคมใหม่ กลุ่มข้าราชการระดับสูงซึ่งเคยเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาประเทศจะลดบทบาทหน้าที่การจัดการลง

จากการประชุมเชิงปฏิบัติการ **ร่วมคิด ร่วมสานฝันเพื่อพัฒนาประเทศไทย** [ของคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (กพข.)] ที่เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2546 ได้กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ไว้ 7 ประการ คือ

- (1) การมีรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจที่มั่นคง
- (2) การมีบทบาทที่เข้มแข็งในเวทีระหว่างประเทศ
- (3) มีความเป็นเลิศในบางกลุ่มสินค้าในตลาดโลก
- (4) เป็นประเทศที่สามารถผลิตนวัตกรรม
- (5) เป็นสังคมผู้ประกอบการ
- (6) เป็นสังคมที่มีความเชื่อมั่นและภาคภูมิใจในวัฒนธรรมของตน
- (7) เป็นสังคมที่มีสภาพแวดล้อมที่ดีชวนให้อยู่อาศัย

ในการพิจารณากรอบการดำเนินการเพื่อ **สานฝัน 7 ประการ**นี้ กพข. ได้แบ่งเป้าหมายทั้ง 7 ประการเป็น 3 กลุ่ม (Module) ซึ่งจะต้องทำงานเชื่อมโยงประสานกัน คือ

กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นหัวหน้า) ประกอบด้วย

- รากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจที่มั่นคง
- การสร้างความเป็นเลิศในตลาดโลก
- การเป็นสังคมผู้ประกอบการ

กลุ่มยุทธศาสตร์ ความรู้และบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ (นายกร ทัพพะรังสี เป็นหัวหน้า) ประกอบด้วย

- บทบาทประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ
- การเป็นประเทศที่สามารถผลิตนวัตกรรม

กลุ่มยุทธศาสตร์ การพัฒนาด้านสังคม (นายชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นหัวหน้า) ประกอบด้วย

- สังคมที่ภาคภูมิใจในวัฒนธรรมของชาติ
- สังคมที่มีสภาพแวดล้อมที่ดีชวนให้อยู่อาศัย

ในครั้งนี้นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ในฐานะหัวหน้ากลุ่มการพัฒนาด้านสังคม ได้เสนอว่า เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนเกื้อหนุนสังคมการเรียนรู้และเศรษฐกิจใหม่ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนและพัฒนากระบวนการอย่างทั่วด้าน รวม 4 ประการ ได้แก่

- ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง
- ปรับเปลี่ยนกระบวนการปฏิบัติงาน
- ปรับเปลี่ยนทัศนคติ และค่านิยม
- ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการบริหารจัดการ

การปรับเปลี่ยนทั้ง 4 ประการนี้ เปรียบได้กับการเปลี่ยนเส้นทางหรือลู่ที่เคยเดินมาในอดีตที่ใช้การบริหารการพัฒนา ซึ่งมีลักษณะจัดการเป็นโครงการตามประเด็นปัญหา หรือกรณีที่ต้องการพัฒนาไปสู่เส้นทางหรือลู่ใหม่ที่เรียกว่าการจัดการการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์อย่างเป็นองค์รวม

จุดเริ่มต้นของการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง คือ วันที่ 3 ตุลาคม 2546 ซึ่งได้มีการจัดกระทรวง ทบวง กรมใหม่ และส่วนงานภายในกระทรวงก็ได้มีการปรับเปลี่ยนอีกมาก เช่น การจัดการการศึกษาระดับพื้นที่ (เขตพื้นที่การศึกษา) การกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่น (เทศบาล อบจ.อบต.) และโรงเรียน (ยกระดับโรงเรียนให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล) มีการแบ่งงานที่เกี่ยวข้องป่าและไม้ระหว่างกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับกรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องงานของกรมการพัฒนาชุมชน

ในการนำบริการสาธารณะได้เน้นความสำคัญของพื้นที่มากขึ้น โดยรัฐบาลได้ผลักดันให้ผู้ว่าราชการทุกจังหวัดเป็น **ผู้ว่า CEO** คือเป็นประธานผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด เปรียบเสมือนเป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี (แต่ไม่ใช่ผู้ช่วยที่ทำงานประจำ หากแต่เป็นการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ที่แปลงนโยบายหลักของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ) ในการดำเนินนโยบายต่างๆ อาทิเช่น การปราบปรามยาเสพติด การจัดอิทธิพลนอกระบบ การพัฒนาพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายสำคัญ เน้นกลุ่มยากจน ด้อยโอกาสและกลุ่มที่ก้าวหน้า มีการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กองทุนหมู่บ้าน สินเชื่อหมู่บ้านผ่านธนาคารหลักของรัฐ (ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และธนาคารออมสิน) และการจดทะเบียนคนจนทั่วประเทศ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการปรับบทบาทของเอกอัครราชทูต ซึ่งดูแลพื้นที่ในต่างประเทศ เป็นเอกอัครราชทูตซีอีโอ รวมทั้งกรอบบทบาทและภารกิจของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีก็เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน โดยนอกจากรับผิดชอบตามหน้าที่แล้วยังได้มอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบพื้นที่อีกมิติหนึ่งด้วย

การดำเนินการดังกล่าว เปรียบได้กับการขยับช่องทางจากกลุ่มเก่ามาสู่กลุ่มใหม่ ซึ่งในระยะเปลี่ยนผ่านนี้ การดำเนินงานอาจจะยังมีความสับสน ไม่แน่ใจ ข้องใจ หรือโต้แย้ง ทำให้การทำงานต่างๆ ไม่เต็มที่ ดังนั้น จึงต้องนำแนวทางและวิธีการจัดการการพัฒนายุทธศาสตร์แบบองค์รวม มาใช้ให้มากขึ้น โดยเร็วขึ้น ซึ่งจะทำให้ได้โดยการการวางตัวคนและจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ

อุปสรรคและปัญหาหลักของการขับเคลื่อนระบบราชการไทย ได้แก่ ความไม่สามารถจัดการกับ **โครงสร้างใหญ่** และ **โครงสร้างย่อย** ของระบบราชการให้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจได้ ทำให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างระดับชาติเรื้อรังหลายประการ เช่น ปัญหาความด้อยโอกาสและยากไร้ เป็นต้น

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐบาลแต่ละยุคสมัยได้พยายามที่จะจัดการกับปัญหาเชิงโครงสร้างนี้มาแล้วเป็นระยะๆ แต่โครงสร้างของระบบราชการตกผลึกในแง่ความเป็นสถาบันและความคิด-ค่านิยม-พฤติกรรม-ความเคยชิน จึงยากที่จะแก้ไขได้ในเวลาอันสั้น อีกทั้งปัญหาเหล่านี้ผูกพันโดยตรงกับโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย

การจะแก้ไขจะต้องมีกลยุทธ์ที่เหมาะสม ทำความเข้าใจกับพลังที่เกิดขึ้นใหม่ๆ ในสังคมไทย และรู้จักวิเคราะห์เครือข่ายต่างๆ ในสังคม เพื่อลดส่วนที่ไม่พึงประสงค์ลงและเพิ่มส่วนที่พึงปรารถนาขึ้นในเวลาเดียวกัน ซึ่งจำเป็นต้องแสวงหาตัวแบบใหม่ ๆ มารองรับการบริการจัดการเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะได้นำกล่าวในลำดับต่อไป

2. เหตุผลในการจัดทำตัวแบบในการพัฒนาประเทศ

เหตุผลที่ประเทศในกลุ่มภูมิภาคร่วมมือสร้างเครือข่ายพันธมิตรก็เพื่อรวมกำลังกันเพื่อต่อกรในเวทีโลก การมีพันธมิตรในระดับภูมิภาคที่เข้มแข็งจะทำให้สามารถปรับเปลี่ยนจากการพึ่งพาประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกาและยุโรป ไปสู่สถานะใหม่ที่จะสามารถร่วมมือกันได้นับผลประโยชน์ที่ทั้ง 2 ฝ่าย จะได้รับอย่างเป็นธรรม

ยกตัวอย่างเช่นการสร้างเส้นทางคมนาคมทางบกที่สะดวกเชื่อมต่อระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้เสร็จสมบูรณ์ ในอีก 5-10 ปีข้างหน้า ไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน จะเกิดความร่วมมือกันในด้านเศรษฐกิจ-สังคม-วัฒนธรรมและการเมืองถึง 9 สาขาหลัก คือ

- คมนาคมและการขนส่ง
- พลังงาน
- โทรคมนาคม
- การท่องเที่ยว
- สิ่งแวดล้อม
- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
- การอำนวยความสะดวกทางการค้า
- การลงทุน
- การเกษตรกรรม

เพื่อสอดคล้องกับความสัมพันธ์ของเครือข่ายใหม่ จำเป็นต้องออกแบบ องค์การ และกระบวนการจัดการ ใหม่สำหรับระบบราชการ ระบบวิจัย และพัฒนาระบบสื่อสาร ให้มีความแตกต่างไปจากรูปแบบเดิม ทั้งนี้เพราะมีแนวโน้มที่ไทยจะกลายเป็น Hub หรือชุมชนทางเศรษฐกิจของภูมิภาคหกลี้นแม่โขง จึงจำเป็นที่จะต้องสร้าง (creation) รูปหรือต้นแบบ การพัฒนาประเทศ ให้มีการเชื่อมต่อ (connectivity) กัน มีการวิวัฒน์พัฒนา (Co-evolution) ร่วมกัน เพื่อให้มีสถาบันและกระบวนการปรองดองรองรับ เกิดความไว้วางใจกัน (ระหว่างไทย กับประเทศเพื่อนบ้าน) มีการเรียนรู้ร่วมกัน รับประโยชน์ร่วมกัน

สถานการณ์เช่นนี้อาจเรียกในอีกชื่อว่า non-zero sum game หรือ win-win-win situation คือไม่มีใครเป็นฝ่ายได้หรือเสีย แต่ฝ่ายเดียว ทุกประเทศจะได้บ้างเสียบ้าง แต่ในภาพรวมแล้วจะต้องได้ประโยชน์ร่วมกัน

ผู้ได้รับประโยชน์เช่นนี้ ถือว่าเป็น stakeholders มากกว่า shareholders

3. การพัฒนาประเทศกับการพัฒนาทุนทางสังคม

การที่ประเทศสามารถพัฒนาไปสู่ความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค จะต้องพัฒนาสังคมให้มีมูลค่าเพิ่มเกิดเป็นทุนทางสังคม ซึ่งได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนปัญญา และทุน วัฒนธรรม ก่อน และโดยเหตุที่ทุนทั้งสามประเภทนี้ เป็นทุนที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ ไม่สามารถ จัดตั้งหรือควบคุมได้ รัฐจึงต้องลดบทบาทเจ้ากี้เจ้าการลง ปล่อยให้ทุนทางสังคมแต่ละด้าน วิวัฒนาการเจริญงอกงามตามธรรมชาติ โดยรัฐเพียงแต่ส่งเสริมเพิ่มพลังให้โครงข่ายทางสังคม- วัฒนธรรม มีความสามารถในการจัดการตนเอง มีการพัฒนาเพิ่มความสามารถในการร่วมมือ และในการแข่งขัน (กับตนเองและกับผู้อื่น) จึงจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คงสภาพ มีภูมิคุ้มกันสูง เกิดการเรียนรู้และเติบโตอย่างพอเพียง มีทั้งสติและปัญญา

การพัฒนาทุนทางสังคมจึงมีเป้าหมายที่จะทำให้สังคมนั้น ๆ

1. ฟังพาดตนเองได้
2. ร่วมมือร่วมใจกับคนอื่น ๆ เป็น
3. มีความพร้อมและสามารถแข่งขันกับผู้อื่นได้

แต่ในการดำเนินการให้สังคมบรรลุเป้าหมาย ทั้ง 3 ดังกล่าว จะต้องทำให้สังคมนั้นมีลักษณะ 3 ประการคือ

1. พึ่งพิงอิงกัน (Interdependence) ซึ่งต่างไปจากการพึ่งพากัน (Dependence) เนื่องจากคนในสังคมยืนได้ พึ่งพาตนเองได้ แต่ในขณะเดียวกันก็เสริมทางซึ่งกันและกัน
2. อยู่ร่วมและร่วมมือกัน (Coexistence and Cooperation) แม้ว่า สังคมจะมีความแตกต่างหลากหลายทางความคิด ความเชื่อ และผลประโยชน์ก็ตาม
3. มีการแข่งขันที่เป็นธรรม (Fair Competition) และมีความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness)

การดำเนินการเพื่อให้สังคมพัฒนาไปสู่เป้าหมายดังกล่าวจะต้องอาศัยการเรียนรู้ร่วมกัน (จากการปฏิบัติ) เพื่อให้ทุกคนมีประสบการณ์ร่วมกัน ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มพูนปัญญาของสังคม ซึ่งเท่ากับสังคมมีทุนทางปัญญาเพิ่มขึ้นนั่นเอง

การจะพัฒนาทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จะต้องเริ่มต้นโดยการ “ยกเล็ก” กลไกการกำกับดูแลที่ใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบเก่า เช่น การตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ (จากต่างองค์กร/ สายงาน) และหันมาใช้รูปแบบการจัดการแบบเครือข่าย

ผู้บริหารจะต้องปรับกระบวนทัศน์ให้สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นในบริบทและบรรยากาศที่เปิดกว้าง แต่ละฝ่ายยังคงอัตตลักษณ์ในความแตกต่างกัน แต่ก็สามารถจะทำงานร่วมกันได้เติบโตไปด้วยกัน และพึ่งพิงอิงกันได้

เมื่อความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างเปลี่ยนไป ความสัมพันธ์ทางอิทธิพลและอำนาจก็เปลี่ยนไปด้วย ความร่วมมือแบบใหม่อาจเรียกว่า **แบบภาคี** ทุกคนเป็นกัลยาณมิตรกัน มีทัศนคติเชิงสร้างสรรค์ เปิดโลกทัศน์กว้างร่วมกัน

ระบบการจัดการแบบใหม่จะคำนึงถึงความหลากหลายของทุนทางสังคมในแต่ละพื้นที่ คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ต่างๆ ในทุกระดับชุมชน นำไปสู่การดำเนินงานในลักษณะของ **ทางสายกลาง** ที่ไม่มีอะไรดีทั้งหมดหรือเสียทั้งหมดแต่ที่เสียก็มีดีและที่ดีก็มีเสียไม่ซึ่งดิ่งเกินไป ไม่ยึดถือลักษณะการสั่งงานตามแนวดิ่งแต่อย่างเดียว

การจัดการในรูปแบบใหม่ จะต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนในสังคม เพราะสังคมไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สังคมราชการมีความสัมพันธ์ในทางดิ่งมาเป็นเวลาช้านาน ผู้น้อยมักไม่ออกความเห็นหรือมีความคิดริเริ่มแตกต่างไปจากที่ผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาสั่งการ

ดังนั้น เพื่อให้เกิดมิติสัมพันธ์แบบใหม่ ทุกส่วนของสังคม (และระบบราชการ) จะต้องมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และมีการสื่อสารระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอ มีการทำกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งจะทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในที่สุด

การพัฒนาทุนทางสังคม รัฐและประชาสังคมจะต้องมีกิจกรรมและกระบวนการร่วมกัน คือ

1. มีการศึกษาร่วมกัน
2. มีการวิจัย-พัฒนานวัตกรรมทางสังคมร่วมกัน
3. มีวัฒนธรรมร่วมกัน
4. มีศาสนา จิตวิญญาณ และจริยธรรมร่วมกัน
5. มีทัศนคติและค่านิยมร่วมกัน

จากการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน จะทำให้เกิดการจัดการเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวมอันได้แก่

1. วิสัยทัศน์และเป้าหมาย
2. ยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิบัติการ
3. การเตรียมพร้อมในการปฏิบัติงาน
4. ปฏิบัติการ
5. การประเมินผลและการปรับปรุง

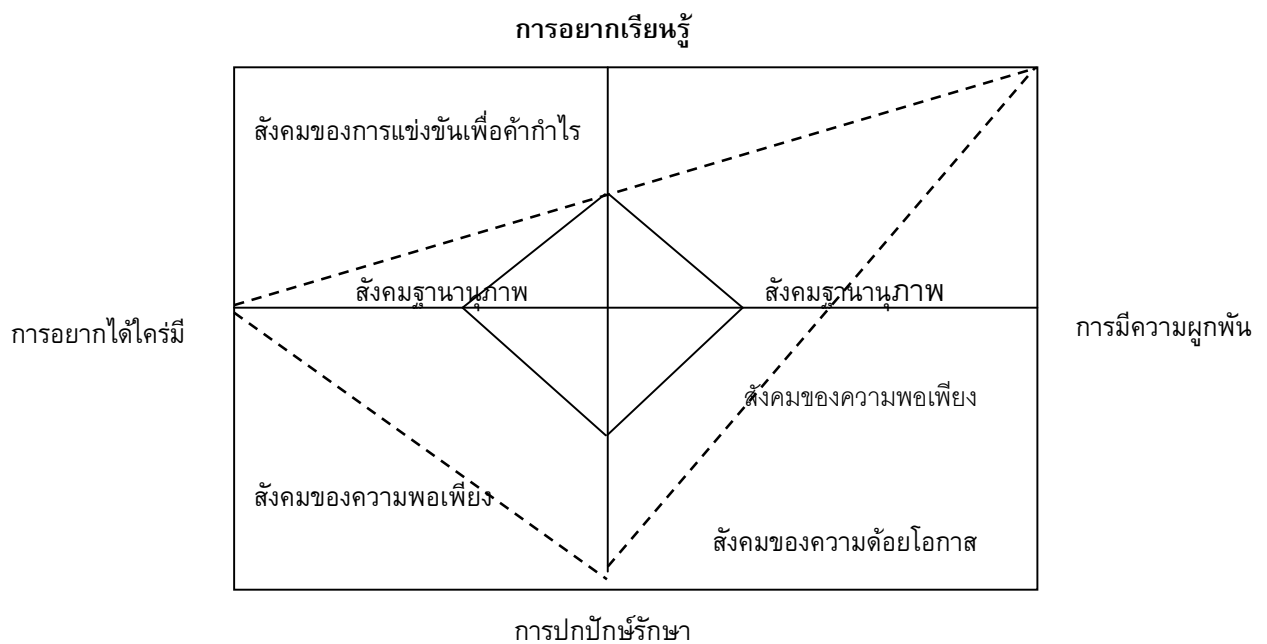
โดยที่กิจกรรม ทั้ง 5 กระบวนการ ดังกล่าว สามารถทำได้ทั้งในลักษณะของพื้นที่ (ลุ่มน้ำ ชายแดน/พื้นที่พิเศษ กลุ่มจังหวัด หรือเขต และจังหวัด) และในลักษณะของโครงข่ายและเครือข่าย (เพื่อสร้างประสบการณ์ร่วม) ในส่วนที่เป็นภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคธุรกิจร่วมกัน ทั้งนี้ โครงข่ายและเครือข่าย เหล่านี้จะต้องมีการสื่อสารกันและมีสถาบันศูนย์รวมใจของชาติ ร่วมกัน

4. ยุทธศาสตร์ชาติกับสังคม 4 ฐาน

Paul R. Lawrence และ Nitin Nohra เขียนไว้ในหนังสือ Driven : How Human Nature Shapes Our Choices (California : John Wiley & Sons, Inc., 2002) ว่า ทฤษฎีแรงขับทั้งสี่ (Four-Drive Theory) คือ แรงขับสี่ประเภทที่มีอยู่ในกมลสันดานของมนุษย์ เป็นแรงขับธรรมชาติที่มาจากวิวัฒนาการมีชีวิตของคนไม่ได้เกิดจากการกล่อมเกลา (nature) แรงขับทั้ง 4 ประเภท ได้แก่

1. แรงขับของความอยากได้ใคร่มี (Drive to Acquire)
2. แรงขับของความอยากผูกพันสมัครสมาน (Drive to Bond)
3. แรงขับของความอยากรู้ (Drive to Learn)
4. แรงขับของความอยากปกป้องรักษา (Drive to Defend)

หากนำทฤษฎีแรงขับทั้งสี่มาเป็นกรอบในการออกแบบ ยุทธศาสตร์ชาติ นำแบบจำลองสังคมสี่ฐานมาเป็นบริบทของแรงขับสี่ด้านดังกล่าว ก็จะสามารถออกแบบยุทธศาสตร์ที่เป็นยุทธศาสตร์ชาติที่ไม่มีฝ่ายใดได้หมดหรือเสียหมด



ยุทธศาสตร์ชาติจะต้องเป็นยุทธศาสตร์ที่มีดุลยภาพ ไม่มีกลุ่มใดได้เปรียบ-เสียเปรียบ
 มากไปกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้

โดยมีกลยุทธ์ในการดำเนินการในแต่ละสังคมคือ

- | | | |
|------------------|---|---|
| สังคมด้อยโอกาส | - | ระดับประคอง สร้างภูมิคุ้มกันได้ |
| สังคมความพอเพียง | - | ป้องกันและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ส่งเสริมภูมิประเทศท้องถิ่น |
| สังคมฐานานุภาพ | - | หาจุดแข็ง เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน |
| สังคมการแข่งขัน | - | ไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบมากขึ้นไปกว่านี้ |

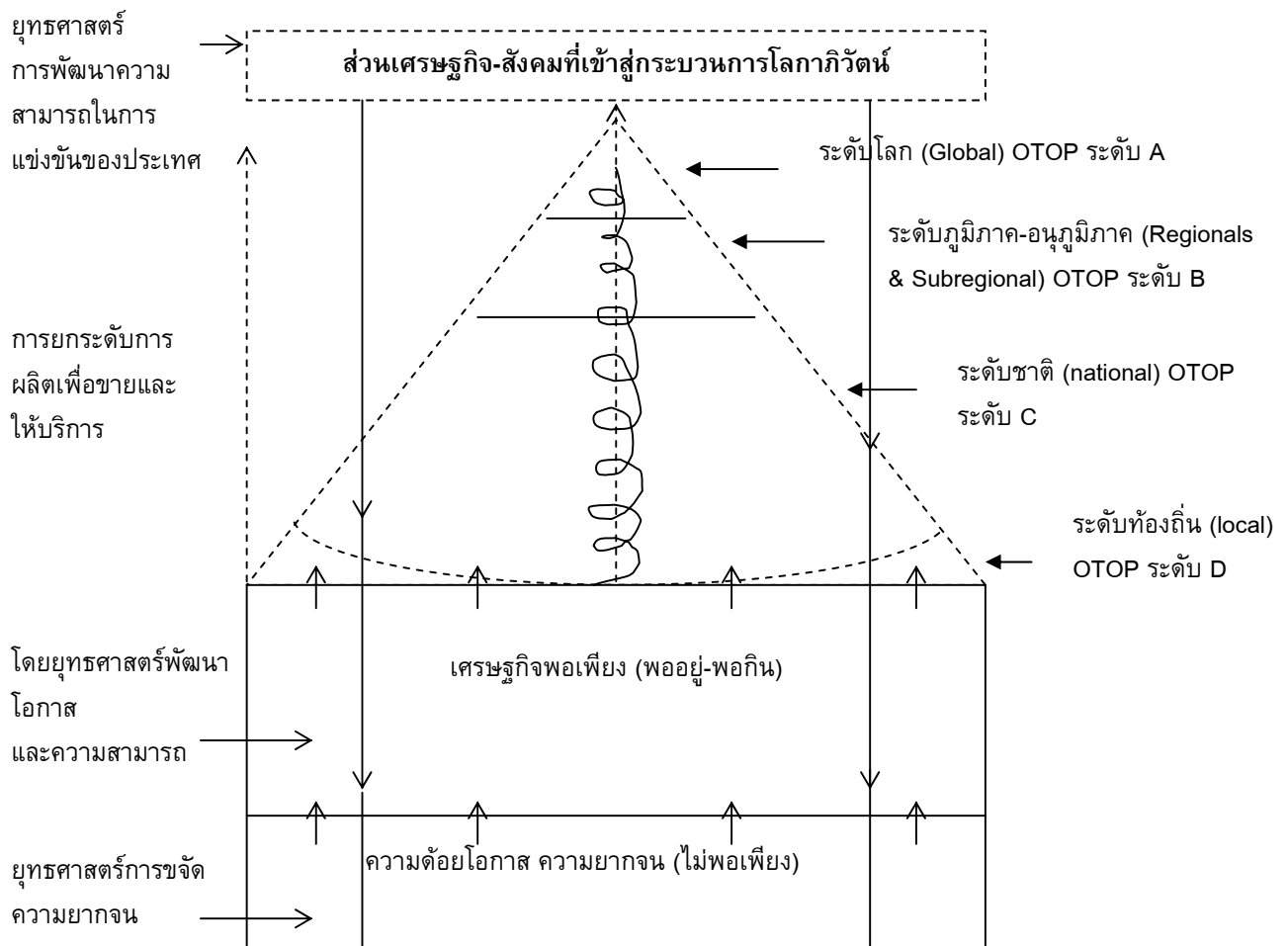
หากรัฐบาลสามารถวางกรอบยุทธศาสตร์ในการกำหนดนโยบายต่างๆ ให้สอดคล้อง
 เหมาะสมกับสังคมแต่ละฐาน (โดยคำนึงถึงความแตกต่าง และระดับการเรียนรู้ที่ต่างกัน)
 ลดช่องว่างระหว่างสังคมฐานบนสุด กับสังคมฐานกลางและล่างสุด และทำให้สังคมฐานานุภาพ
 มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการรับใช้สังคมทั้งสามฐานให้มากกว่านี้ ก็จะจัดทำตัวแบบการพัฒนา
 ประเทศ (ด้านสังคม) อย่างเป็นองค์รวมได้

ประเด็นทางยุทธศาสตร์กับการพัฒนาด้านสังคม

ในขณะนี้ประเทศไทยมียุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาประเทศ คือ

1. ความมั่นคงของชาติ การต่างประเทศ และการอำนวยความยุติธรรม
2. การเสริมสร้างศักยภาพประเทศเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
3. การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
4. การพัฒนาสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และเสริมสร้างคุณภาพชีวิต
5. การบริหารจัดการประเทศ

ท่าอย่างไจึงจะเชื่อมโยงยุทธศาสตร์หลักทั้งห้าให้เข้ากับสังคมพื้นฐานได้



คำตอบคือ

- ต้องขจัดความยากจนในสังคมด้วยโอกาส
- ต้องพัฒนาโอกาสและความสามารถในการพอเพียง
- ต้องยกระดับการผลิตสินค้าและการให้บริการ ในสังคมฐานคุณภาพ (ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ขึ้นไปถึงระดับชาติ ภูมิภาค-อนุภูมิภาค และระดับโลก)
- ต้องพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน (ของประเทศ) ในสังคมการแข่งขัน เพื่อให้ประเทศไทยเข้าสู่กระบวนการโลกาภิวัตน์ได้

และเมื่อมียุทธศาสตร์สำหรับสังคมแต่ละฐานแล้ว จะต้องมี **ยุทธศาสตร์ร่วม** หรือ ยุทธศาสตร์ **ร่วม** ระหว่างสังคมทั้งสี่ฐาน คือ การสร้างความมั่นคงของชาติ ด้วย ยุทธศาสตร์ การต่างประเทศ และยุทธศาสตร์การอำนวยความสะดวกยุทธธรรม (ในสังคมทั้ง 4 ฐาน)

เนื่องด้วยไทยไม่สามารถจะอยู่อย่างโดดเดี่ยวไม่ติดต่อกับใครได้ ดังนั้น เมื่อมี ยุทธศาสตร์การพัฒนาภายในประเทศแล้ว จำต้องมียุทธศาสตร์ในเวทีระหว่างประเทศ ใน ประวัติศาสตร์ชาติไทย เราได้ชื่อว่ามีสังคมเปิดที่รับวัฒนธรรมหลากหลายและเป็นมิตรไมตรีกับ ชาวต่างประเทศ เรียกได้ว่าเป็น Cosmopolitan Society การเป็นสังคมเปิดทำให้ประเทศไทยมี เสน่ห์ดึงดูดผู้คนจากนานาชาติ และมีศักยภาพที่จะเชื่อมโยงกับสังคมอื่นๆ

ยุทธศาสตร์ในเวทีระหว่างประเทศ คือ

- ต้องมีนโยบายในการดึงดูดผู้มีความสามารถจากทั่วโลก (global talent)
- ต้องมีนโยบายเชื่อมโยงกับจุดเชื่อมต่อทางปัญญา-ความรู้ระดับสากล (global knowledge nodes)
- สังคมไทยจะต้องมีผู้ประกอบการที่กล้าเสี่ยง สร้างนวัตกรรม และรู้จักการ ต่อรอง ประสานกิจการ
- ต้องดำรงความเป็นไทยคู่ไปกับความเป็นสากล

ไทยมีจุดแข็งด้านวัฒนธรรมและลักษณะนิสัยที่มีเสน่ห์อยู่แล้ว แต่จำเป็นต้องเสริมด้วยสมรรถนะหลักด้านความเป็นผู้ประกอบการ และการปรับเปลี่ยนค่านิยม (บางประการ) ทศนคติแบบข้าราชการ ได้มีส่วนหล่อหลอมระบบราชการและสังคมไทยมาเป็นเวลานาน จนเกิดทัศนคติค่านิยม พฤติกรรมการทำงานที่ไม่เอื้อประโยชน์ต่อสังคม การที่สังคมราชการเป็นสังคมของการใช้อำนาจบังคับบัญชา มีความสัมพันธ์ทางตั้ง มีกฎระเบียบหนาแน่น มีแนวโน้มที่ชอบโยนความผิดและตำหนิสงสัยกันเอง มีความไวเนื้อเชื่อใจต่อกันต่ำ จึงไม่เป็นรากฐานที่ดีของสังคมการเรียนรู้ ขาดการเรียนรู้ระหว่างกัน ขาดความคิดทางบวกเชิงสร้างสรรค์ และยากที่จะมีนวัตกรรมใหม่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของสังคมความรู้ที่มีพลัง

หากจะวางยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม จึงต้องนำเอาจุดแข็ง-ข้อดี ของวัฒนธรรมไทย มาเสริมสร้างสังคมความรู้ เพิ่มจำนวนและคุณภาพของผู้ประกอบการ เพิ่มการผลิต-นวัตกรรม และส่งเสริมบทบาทของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถบเอเชีย หากเราต้องการเป็น Cultural Hub หนึ่งของเอเชีย เราต้องเสริมสมรรถนะหลักของความเป็นผู้ประกอบการที่แข็งแกร่ง เพื่อบริการที่เป็นเลิศ ต้องปรับเปลี่ยนสังคมราชการให้ก้าวหน้าควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคมโดยรวม

ยกตัวอย่างเช่น สิงคโปร์ ที่วางยุทธศาสตร์ว่าต้องการเป็น

1. New High Growth Services
2. Knowledge and Management Center ด้านธุรกิจและวิชาชีพ
3. Asia's Leading Media and Communications Hub

เพราะสิงคโปร์เป็นประเทศขนาดเล็ก และมีทรัพยากรจำกัด การจะบรรลุเป้าหมายทั้งสามข้อได้จึงต้องวางบทบาทประเทศให้เป็น **คนกลาง** ดังเช่นที่ระบุไว้ว่า

“Our niche is the erection and customization of Asian Content for export outside Asia and customization of non-Asian Content for export to Asia”

หากไทยต้องการเป็น Hub ทางบริการ เราต้องเอาจุดแข็งทางวัฒนธรรมไทย ในการเป็นเจ้าบ้านที่ดี (Hospitality) มาใช้ให้มากที่สุด เราต้องพัฒนาการท่องเที่ยว รวมทั้ง บริการทางสุขภาพและอาหาร ให้ดึงดูดใจในระดับโลกได้ (world-class attraction) เราต้องสร้าง สภาพแวดล้อมที่ดี สร้างผู้คนที่มีความทักษะในการบริการโดยรักษาความเป็นไทย ที่มีเมตตาธรรม อ่อนโยน และเป็นมิตรเอาไว้ให้ได้

5. การเชื่อมยุทธศาสตร์ชาติกับยุทธศาสตร์ภูมิภาค

เพื่อเป็นการเชื่อมประสานสามยุทธศาสตร์ คือ หนึ่งการพัฒนาด้านสังคม สอง ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ และสามยุทธศาสตร์ความรู้และบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ เข้าด้วยกัน คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้นำ การพัฒนาเขตพื้นที่ทางเศรษฐกิจหกเหลี่ยม หรือ Mekong Subregion (จีนตอนใต้ พม่า ลาว ไทย เขมร เวียดนาม) มาใช้ด้วยเหตุผลที่ในขณะนี้ กลุ่มประเทศทั้งหก มีแผนพัฒนาที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ประเทศต่างๆ ทั้งหกมีข้อตกลงและ แผนปฏิบัติงานระยะกลาง (3-5 ปี) และระยะยาว (5-10 ปี) ร่วมกัน ล้วนมีความเชื่อมโยงกับที่ตั้ง และพื้นที่ของประเทศไทย ประเทศทั้งหกมีจำนวนประชากรรวมกันมีขนาดใหญ่พอเพียงที่จะ ขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกัน ประชากรความเคลื่อนไหวในเชิงการโยกย้ายแรงงานข้ามแดน การขนส่งสินค้าและบริการ การถ่ายเทข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้วิถีชีวิต วัฒนธรรม การรับรู้พฤติกรรมและความสามารถ

เพื่อให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ การพัฒนาทางสังคม-วัฒนธรรมให้ทุกประเทศมีการเชื่อมต่อกันทางสังคมและวัฒนธรรม ในลักษณะ ที่เป็นการวิวัฒน์ร่วมกันนั้นมิตรผู้เท่าเทียมกันทางศักดิ์ศรีด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อพึงระวังในบทบาทของไทยในการพัฒนาพื้นที่ทางเศรษฐกิจ หกเหลี่ยมอยู่ประการหนึ่ง ถึงแม้ไทยจะตั้งอยู่ในที่ตั้งที่สามารถเป็น Hub ได้ แต่เพราะไทยเป็น ประเทศขนาดกลาง ยังมีอิทธิพลต่ำกว่าประเทศมหาอำนาจอื่นๆ (เช่น สหรัฐอเมริกา, ยุโรป) และยังมีความใกล้ชิดกับจีนมาก ไทยจึงควรดำเนินยุทธศาสตร์ในเวทีโลกอย่างเหมาะสม ไม่อ้าขา ผวาปีกเน้นบทบาทในเวทีโลกที่กว้างมากเกินไป

ยุทธศาสตร์ทางสังคม-วัฒนธรรม ที่ไทยควรกำหนดและดำเนินการ คือ เป็น Hub ในลักษณะที่เอื้ออำนวย (Facilitating Hub) เป็นผู้ริเริ่มดำเนินการประสานให้เกิดความร่วมมือกันทางวัฒนธรรม บำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ทำให้บริเวณพื้นที่หกลี้นเป็นพื้นที่น่าอยู่อาศัย ซึ่งจะเป็นการเสริมความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ สามารถเพิ่มอำนาจการต่อรองกับมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา และกลุ่มยุโรป มากขึ้น

6. การแสวงหาความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาชาติ

ในการแก้ปัญหาชาติ (ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ) ไทยจำเป็นต้องมีการแสวงหา **ความร่วมมือ** หรือ **พันธมิตร** ที่จะมีการทำงานร่วมกัน ใน 5 ลักษณะคือ

- Co-Existence คงอยู่ (เป็นอยู่) ร่วมกัน
- Co-Evolution วิวัฒน์ร่วมกัน
- Co-Creation of Value (Economic and non-economic) สร้างสรรค์มูลค่าร่วมกัน
- Connectivity เชื่อมโยงกัน
- Co-Prosperity มีความมั่งคั่งร่วมกัน

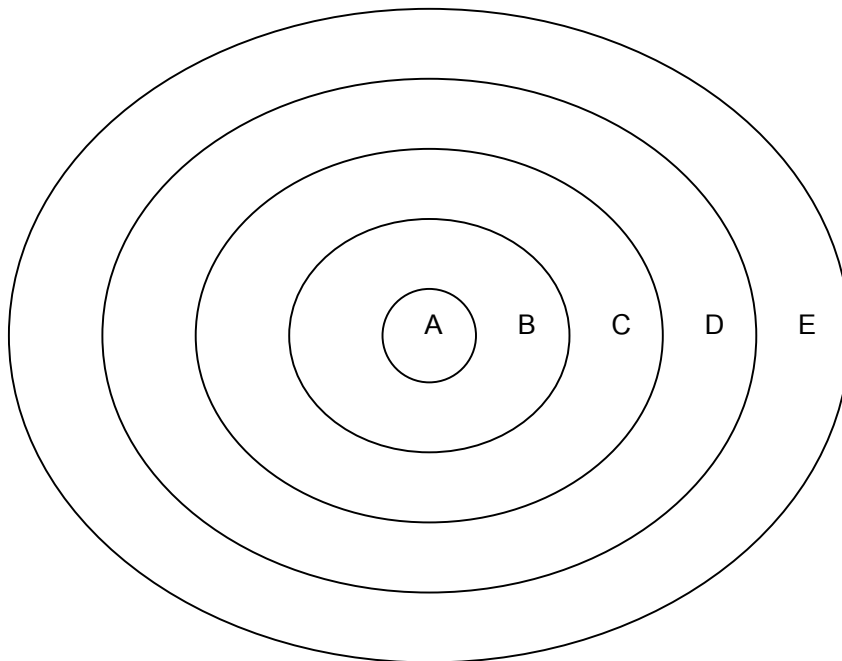
ส่วนที่ 3

โครงข่ายและเครือข่าย

1. ทฤษฎีมณฑล

แนวคิดนี้เป็นของปราชญ์คนสำคัญในฮินดูโบราณ คือ Kautilya ซึ่งกล่าวว่า คนเรา (หรือกลุ่มเรา หรือรัฐเรา) จะเป็นมิตรหรือศัตรูกันตามความใกล้-ไกล (ระยะทาง) และความใกล้ชิด-ความห่าง (degree of separation)

เพราะเหตุที่ทฤษฎีให้ความสำคัญของระยะทาง เป็นสิ่งกำหนดความเป็นมิตรหรือศัตรู จึงมีชื่อเรียกว่า ทฤษฎีมณฑล (Mandala Theory) ดังแสดงในภาพต่อไปนี้



ตามที่กล่าวแล้วว่า ทั้งระยะทางและความใกล้ชิด (ในเชิงความสัมพันธ์ ซึ่งไม่ได้เกิดเพราะระยะทาง) มีความสำคัญต่อความเป็นมิตรหรือศัตรู ดังนั้นทฤษฎีมณฑลจึงอธิบายไว้ว่า

หาก A คือ ตัวเรา B คือ คน (รัฐ) ที่อยู่ใกล้ (ในระยะทาง) มากที่สุด และ CDE คือ คน (รัฐ) ที่อยู่ไกลออกไปตามลำดับ

1. หาก B เป็นมิตรกับ A และ CDE เป็นมิตรของ B ทั้งหมด
CDE จึงจัดเป็นมิตรของ A ด้วย (มิตรของมิตรคือมิตร)
2. หาก B เป็นมิตรกับ A แต่ CDE เป็นศัตรูของ B
CDE จึงเป็นศัตรูของ A ด้วย (ศัตรูของมิตรคือศัตรู)
3. หาก B เป็นศัตรูกับ A แต่ CDE เป็นมิตรของ B
CDE จึงเป็นศัตรูของ A ด้วย (มิตรของศัตรูคือศัตรู)
4. หาก B เป็นศัตรูของ A และ CDE เป็นศัตรูของ B
CDE จึงเป็นมิตรของ A ด้วย (ศัตรูของศัตรูคือมิตร)

ในสมัยก่อนทฤษฎีถูกนำมาใช้ในการวางระบบการบริหารและปกครองเป็นหลัก ในการดำเนินนโยบายระหว่างรัฐและประเทศ ตลอดจนนำมาใช้ในการจัดวางผังเมือง และในสมัยที่ไม่นานมานี้ ประเทศต่างๆ ในอเมริกา ยุโรป และเอเชีย ก็ยังใช้ทฤษฎีนี้ในการจัดวางพันธมิตร เพื่อปิดล้อมรัฐและสังคมที่ถือว่าเป็นศัตรู

แต่ปัจจุบันสังคมโลกเปลี่ยนแปลงไป เทคโนโลยีข่าวสารข้อมูลและกระแสโลกาภิวัตน์ มีผลทำให้ระยะทางไม่มีผลต่อความเป็นมิตรหรือศัตรู อีกทั้งในระยะห้าสิบกว่าปีมานี้ สงครามเย็น และการขึ้นสู่การเป็นประเทศมหาอำนาจของสหรัฐอเมริกา มีผลทำให้เกิดการแยกส่วนระหว่าง ตะวันตก (Occidental) กับตะวันออก (Oriental) โดยมี **อุดมการณ์** เป็นฉนวนกีดกันความสัมพันธ์ (มากกว่าระยะทาง) เห็นได้จากบางสังคมในตะวันออก มีความใกล้ชิดสนิทสนมและรับ วัฒนธรรม ของบางสังคมในตะวันตกมากกว่าของบางสังคมในตะวันออกด้วยกัน ดังนั้นจึงไม่ อาจนำทฤษฎีมณฑลมาใช้อีกต่อไปได้

ตัวอย่างเช่น บางส่วนในสังคมไทย (เมืองหลวง) มีการรับวัฒนธรรมของตะวันตก (สหรัฐอเมริกา) มากกว่า ความใกล้ชิดและเข้าใจในวัฒนธรรมของประเทศเพื่อนบ้าน (พม่า ลาว เขมร มาเลเซีย)

แต่อย่างไรก็ตาม การสิ้นสุดของสงครามเย็น ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (ในสังคม ต่างๆ) อีกครั้ง คือสังคมเริ่มกลับไปสู่การเรียนรู้ (และความสัมพันธ์) ใหม่ๆ ระหว่างสังคมตะวันตก และตะวันออก และระหว่างตะวันออก-ตะวันออก มากขึ้น โดยเฉพาะทางด้านจิตวิญญาณและ ภูมิปัญญาตะวันออก ซึ่งนำไปสู่การเรียนรู้วัฒนธรรมพื้นบ้านของชนเผ่าต่างๆ ทั่วโลก

เมื่อเข้าใจในแนวคิดของทฤษฎีสมมูล และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมต่างๆ ในโลกเมื่อห้าสิบกว่าปีถึงสิ้นสุดสงครามเย็น (ระหว่างสหรัฐอเมริกาและรัสเซีย) แล้วจึงจะเรียนรู้โครงสร้างและความสัมพันธ์ของโครงข่าย และเครือข่ายในระดับโลกต่อไปได้

2. โครงข่ายทางชีวภาพกับโครงข่ายทางสังคม

ระบบชีวภาพ ประกอบด้วยโครงข่าย (net) จำนวนมาก และในโครงข่ายนั้นยังมีเครือข่าย (networks) อีกหลายอันอยู่ภายใน แต่ละเครือข่ายและโครงข่ายทำงานในแบบจัดการตนเองและจัดระเบียบกันเอง (self-organizing) โดยมีปัจจัยหลักในการสร้างพลังเพื่อการขับเคลื่อนคือ ความไว้วางใจกัน (trust) และการติดต่อสื่อสาร (communications) ซึ่งเป็นสัญญาณและเกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ

ตัวอย่างเช่น หิ่งห้อยที่กระพริบแสงพร้อมๆ กัน หรือฝูงปลาที่ว่ายไปในทางเดียวกัน การกระทำเช่นนี้เรียกว่า “พร้อมใจกันทำไปในทางเดียวกัน” (synchronomization) โดยไม่ต้องมีการส่งสัญญาณหรือออกคำสั่ง

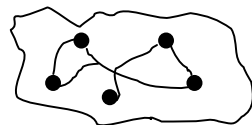
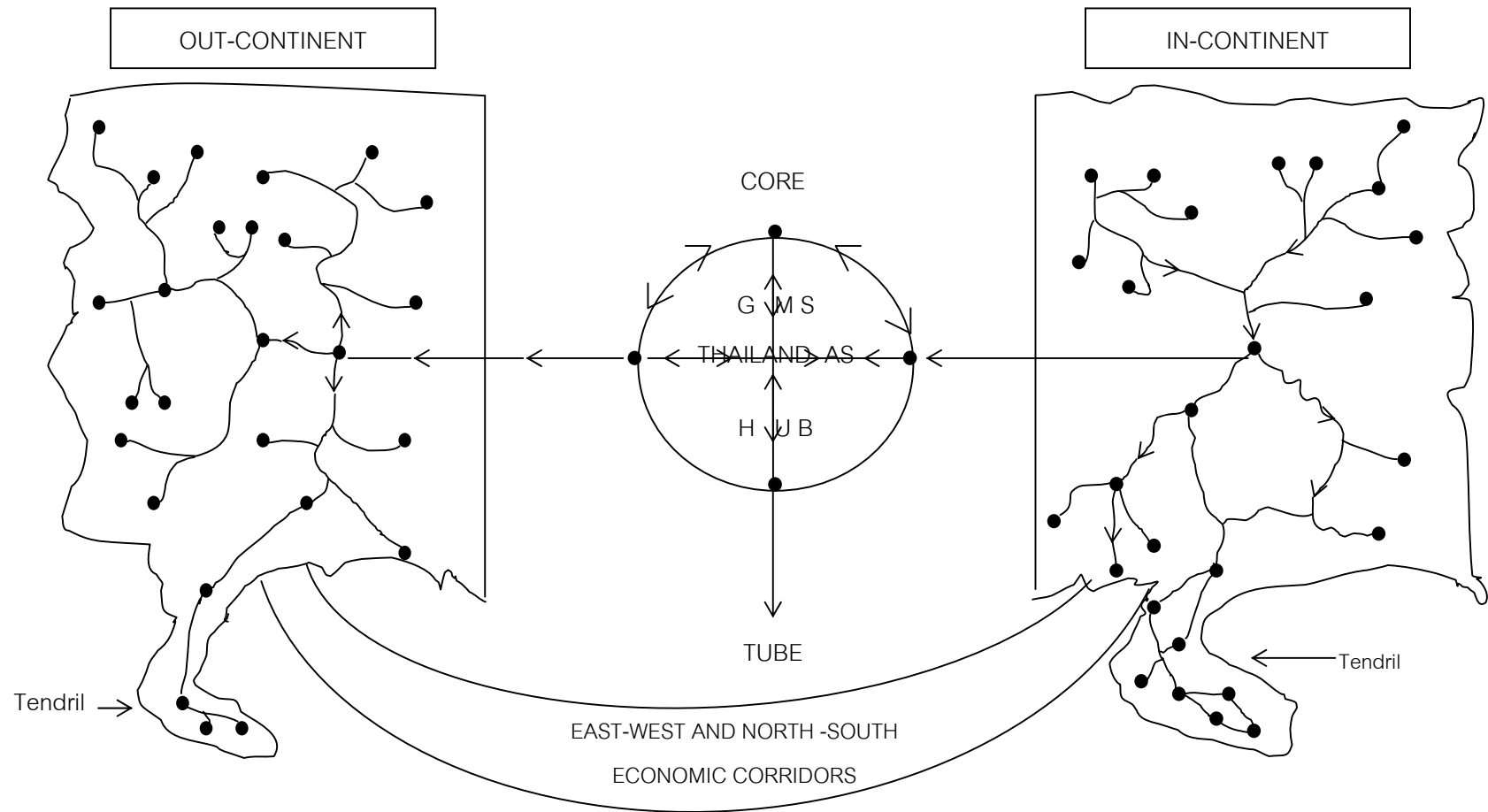
โครงข่ายทางสังคมนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับโครงข่ายทางชีวภาพคือมีเครือข่ายจำนวนมากซ้อนอยู่ภายในโครงข่าย แต่ละเครือข่ายมีการทำงานในรูปแบบที่มีการจัดการตนเองและจัดระเบียบกันเอง สังคมมีการติดต่อสื่อสารกันและจะมีพลังในการขับเคลื่อนได้หากในสังคมนั้นมีความไว้วางใจกัน

3. องค์ประกอบของโครงข่ายและเครือข่าย

เพื่อให้รู้ว่าภายในโครงข่ายหรือเครือข่าย มีการทำงานกันอย่างไร จำเป็นต้องรู้ว่าโครงข่ายและเครือข่ายนั้นมีองค์ประกอบอย่างไร เพราะแต่ละองค์ประกอบจะมีความสำคัญหรือมีอิทธิพล ต่อการทำงานของโครงข่ายและเครือข่ายไม่เท่ากัน

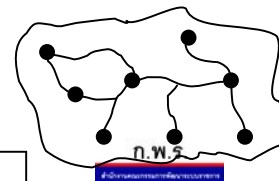
โครงข่ายและเครือข่าย จะมีส่วนสำคัญ 6 ส่วน คือ

1. แกน/ศูนย์กลางของการเชื่อมต่อ (Hub)
2. อาณาบริเวณที่เชื่อมโยง **เข้า** สู่แกน (In-Continent) (ออกจากแกนไม่ได้ หรือได้ น้อยมาก)
3. อาณาบริเวณที่เชื่อมโยง **ออก** จากแกน (Out-Continent) (เข้ายากหรือไม่ได้)
4. ดิ่ง หรือ กิ่ง (Tendril) เป็นส่วนที่แยกออกมากจากอาณาบริเวณ
5. เกาะ (Island) เป็นลักษณะของการอยู่โดดเดี่ยว มีความสัมพันธ์กับส่วนอื่นน้อย
6. ท่อ (Tube) หมายถึงส่วนที่เชื่อมต่อระหว่างอาณาบริเวณ



26

Islands



การจัดการพัฒนาระบบราชการเพื่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม

ในอดีตความเป็นอาณานิคมมักถูกกำหนดโดยสภาพทางภูมิศาสตร์ (ภูเขาที่
ระหว่าง 2 อาณานิคม แม่น้ำแบ่งเขตจังหวัด ฯลฯ) เพื่อให้สองอาณานิคม (หรือมากกว่านั้น)
ติดต่อสื่อสารกันได้ จึงต้องสร้างการเชื่อมต่อ เช่น สะพาน ถนน บนเส้นทางเชื่อมต่อนี้จะมีจุดเชื่อม
(node) เช่น เมือง หรือชุมชนตั้งอยู่

จุดเชื่อมต่อ จึงมีความสำคัญมาจกอดีตถึงปัจจุบัน แม้การติดต่อสื่อสารจะทำได้
โดยทางอากาศหรือโทรคมนาคม แต่ Node ที่อยู่บนที่ตั้งภูมิศาสตร์ที่สำคัญก็ยังเป็นข้อได้เปรียบ
เช่น การเป็น Hub ของสายการบินนานาชาติระหว่างกรุงเทพฯ และสิงคโปร์ เป็นต้น

เพราะสังคมประกอบด้วยกลุ่มคนและบุคคล ในการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม
จึงต้องเข้าใจจุดเชื่อมระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคนด้วย ซึ่งจุดเชื่อมในสังคม อาจแบ่งได้ 3 ประเภท คือ

Hubs มีความสำคัญกว่าจุดเชื่อมอีก 2 ประเภท เพราะเป็นแกนกลาง เป็นชุมสาย
และเป็นแหล่งแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารสำคัญ

Pulse taker มีความสำคัญรองลงมา เพราะบางครั้งอาจไม่โดดเด่นหรือเปิดเผย
เช่น Hub

Gate keeper เป็นเพียงผู้ควบคุมข้อมูลข่าวสาร

Hub, Pulse taker, และ Gate keeper ในสังคม อาจจะเป็นสถาบัน องค์กร กลุ่มบุคคล
หรือบุคคลก็ได้ และสถาบัน องค์กร กลุ่มบุคคล หรือ บุคคล อาจเป็นได้ทั้ง Node และ Hub
ในเวลาเดียวกัน แต่ต่างกรณีกัน

เพื่อให้เข้าใจในการเป็น Node, Hub, Island ฯลฯ ได้ดีขึ้นจึงขอยกตัวอย่างให้
เห็นชัดเจนดังต่อไปนี้

จีน เป็น Hub ไทยเป็น Node (ของจีน)

ไทย เป็น Hub ลาว เขมร พม่า เป็น Node (ของไทย)

อินเดีย เป็น Hub ไทย พม่า บังคลาเทศ เป็น Node (ของอินเดีย)
ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ เป็น Island เหมือนกัน
แต่สิงคโปร์ยกฐานะขึ้น เป็น Hub ในเชิงธุรกิจการค้าและบริการ (ของเอเชียใต้,
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้)

จากการที่สิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการเป็น Hub ทำให้มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจอย่างมากหลายประเทศ (รวมทั้งไทยด้วย) จึงต้องการจะเป็น Hub ในทางหนึ่งทางใดให้ได้เช่นกัน แต่การจะเป็น Hub ได้จะต้องมีการริเริ่มเชิงยุทธศาสตร์หรือสร้างนวัตกรรมที่ต่างไปจากแนวทางที่ปฏิบัติมา ดังนั้น ไทยจึงเป็นผู้ริเริ่มก่อตั้ง Asia Bond และชักชวนกลุ่มประเทศในเอเชียให้เข้าร่วม การที่กลุ่มประเทศในเอเชียมีแหล่งเงินทุนกู้ยืมของตนเองจะทำให้ลดอิทธิพล (ทางการเงิน) ของประเทศตะวันตก (โดยผ่าน World Bank, IMF) ลงได้ และในกรณีที่ประเทศใดมีทุนให้ประเทศอื่นกู้ยืมมาก ก็อาจจะยกฐานะเป็น Hub ทางการเงิน (ระหว่างประเทศในกลุ่ม) ได้

จากอดีตที่ไทยเคยเกาะเกี่ยวกับโลกตะวันตกมาก ปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนบทบาทหันมาให้น้ำหนักทางยุทธศาสตร์แก่โลกตะวันออกมากขึ้น เห็นได้จากความพยายามในการพัฒนาที่เรียกว่า อาณาบริเวณหกเหลี่ยม แม่น้ำโขง คือ จีนตอนใต้ เวียดนาม พม่า ไทย ลาว เขมร ซึ่งหากไทยประสบความสำเร็จในกรณีนี้ก็อาจจะกลายเป็น Hub ของอาณาบริเวณหกเหลี่ยม แม่น้ำโขงก็ได้

แต่การจะเป็น Hub นั้น มีทั้งผลดีและเสีย เมื่อ Hub มีความเจริญมั่งคั่งมากเกินไป หน้า Node อื่นๆ ก็อาจเกิดความขัดแย้ง หากแบ่งผลประโยชน์ไม่ลงตัว ในอดีตอยุธยาและพม่าเคยแข่งกันสร้างการเป็น Hub บนเส้นทางต่อเชื่อมระหว่างจีนกับอินเดียมาแล้ว และการสงครามทำให้อยุธยาถูกทำลายและสูญเสียความเป็น Hub ลงไป

ในโลกปัจจุบันการโจมตี Hub ไม่จำเป็นต้องเกิดสงคราม การแบ่งกระจายของข้อมูลข่าวสารไปได้รวดเร็วด้วยเทคโนโลยี ข้อมูลในทางลบสามารถแพร่กระจายไปได้ภายในพริบตา การโจมตี Hub จึงสามารถใช้เทคโนโลยีข่าวสารข้อมูลทำลายให้เกิดความสูญเสียได้อย่างมหาศาล เช่นกรณีของโรคซาร์ หรือ ไซหวัดนก เป็นต้น

4. โครงข่ายและเครือข่ายทางสังคม

1. โครงข่ายหลักในสังคมโลก

โครงข่าย หรือ มิตรระหว่างประเทศ ในโลกนี้ มี 5 โครงข่ายใหญ่คือ

1) โครงข่ายเศรษฐกิจเสรี ที่ส่งเสริม สนับสนุนและผลักดันโลกาภิวัตน์ของทุน การเงินและเศรษฐกิจ ที่เน้นกลไกการตลาดและการแข่งขันเพื่อค้ากำไร โดยเน้นที่การสร้างมูลค่าและมูลค่าเพิ่มทางธุรกิจ

มีกรอบแนวคิดที่จะมุ่งการปฏิรูปตลาด (ในโลก) ที่คิดว่ายังไม่สมบูรณ์ (คือยังไม่เปิดเสรี) โดยใช้หลักธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลเสถียรภาพ

โครงข่ายของกลุ่มนี้ ยึดฉันทานุมัติวอชิงตัน (Washington Consensus) ที่เร่งเปิดเสรี ตลาดโลก โดยมีองค์กรกำกับดูแลสนับสนุน คือ ธนาคารโลก, WTO, World Economic Forum, Council on Foreign Relations, รัฐบาลอเมริกัน (กระทรวงการคลัง ธนาคารกลาง USAID) รัฐบาลอังกฤษ รัฐบาลเยอรมนี และสถาบัน ถึงความคิด (Think Tanks) ต่างๆ เป็นกลไกสำคัญ

กลุ่มนี้มีนักคิดและผู้ปฏิบัติงานที่มีบทบาทในเวทีโลกมากที่สุด จึงจัดเป็น โครงข่าย ที่ใหญ่ที่สุดในโลก

2) โครงข่าย “หลัง” ฉันทานุมัติวอชิงตัน (Post-Washington Consensus)

เกิดจากการปลื้มตัวของบางประเทศ (ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น) ออกจากกลุ่มฉันทานุมัติวอชิงตัน เนื่องจากมีแนวคิดในการปฏิรูปและพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้กรอบความคิด เสรีนิยมใหม่ ซึ่งทำให้มีสมาชิกจากบางประเทศกำลังพัฒนาและองค์กรเอกชนอาสาสมัครเข้าร่วมด้วย รวมทั้ง บางส่วนขององค์กรระดับนานาชาติเดิม เช่น องค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติ (International Confederation of Free Trade Unions) ก็มาเข้าร่วมด้วย

กลุ่มนี้มีนักคิดและผู้ปฏิบัติงานที่วิพากษ์วิจารณ์กลุ่มโครงการจันทานุมิตวอชิงตัน อย่างสม่ำเสมอ เช่น Kofi Annan เลขาธิการสหประชาชาติ Paul Krugman และ Joseph Stiglitz นักเศรษฐศาสตร์ที่เคยทำงานให้ธนาคารโลก เป็นต้น

3) โครงการชาตินิยมในประเทศโลกที่สาม (Third World Nationalism)

กลุ่มนี้ไม่ต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ แต่ขอมีส่วนร่วมในระบบ (ไม่ต่อต้านระบบ) แต่เรียกร้องการปฏิบัติที่เป็นธรรมมากขึ้น เช่น การผ่อนปรนหนี้ การเปิดตลาดการค้า

ประกอบด้วยหลายประเทศ เช่น จีน อินเดีย อาร์เจนตินา บราซิล มาเลเซีย เม็กซิโก รวมทั้งไทยด้วย

4) โครงการเคลื่อนไหวเพื่อความยุติธรรมในโลก (Global Justice)

เป็นโครงการที่มีเครือข่ายย่อยๆ มากมายและซับซ้อน มีแนวคิดในการต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ต้นทุนที่เป็นเงิน (globalization of capital) แต่ส่งเสริมโลกาภิวัตน์ต้นทุนทางสังคม (social capital) ไม่ต้องการการค้าเสรี (free trade) แต่ต้องการการค้าที่เป็นธรรม (fair trade) เรียกร้องให้มีการยกเลิกหนี้ของประเทศโลกที่สาม ที่กู้ยืมจากประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ เรียกร้องให้มีการจัดสวัสดิการทางสังคม ค่าจ้าง และค่าตอบแทน ที่ดีกว่าปัจจุบัน

กลุ่มนี้มีเครือข่ายทั่วโลก เช่น กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม กลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม และแรงงาน เครือข่ายนักเคลื่อนไหวหัวก้าวหน้า เครือข่ายความร่วมมือของพันธมิตรหัวก้าวหน้า ระดับชาติ ภูมิภาค และนานาชาติ ถึงความคิด ฝ่ายซ้าย บางครั้งกลุ่มนี้มีการเคลื่อนไหวและการประท้วงที่รุนแรง

โครงการกลุ่มนี้มีนักคิดหัวก้าวหน้า เช่น Walden Bello, Noam Chomsky, Ralf Nader ในประเทศไทยก็มีกลุ่มมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก มูลนิธิผู้หญิง มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนาเครือข่ายเรื่องคนด้อยโอกาส แนวร่วมเพื่อความก้าวหน้าของผู้หญิง เครือข่ายแรงงาน ศูนย์ศึกษาพัฒนาสังคม ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง โครงการศึกษา และปฏิบัติการงานพัฒนา (โฟกัส) และสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โครงข่ายกลุ่มนี้ทำงานเชิงพันธมิตรกับโครงข่ายหลังฉันทานุมัติวอชิงตันและโครงข่ายชาตินิยมในประเทศโลกที่สาม

5) โครงข่ายนวนิรักษ์นิยม (Neo-conservative)

จำกัดอยู่เฉพาะส่วนแกนปัจจุบันของพรรครีพับลิกัน เริ่มมีบทบาทในรัฐบาลอเมริกันปัจจุบัน (ประธานาธิบดีจอร์จ บุช) โดยเฉพาะการดำเนินยุทธศาสตร์โลกของรัฐบาลอเมริกัน มุ่งเน้นประโยชน์ของอเมริกันเป็นสำคัญ ต้องการกลับไปสู่ความโดดเดี่ยว เน้นการพัฒนาภายในประเทศ จัดการกับธนาคารที่ไม่มีประสิทธิภาพ

สถาบันสำคัญได้แก่ American Enterprise Institute, Cato Institute, Manhattan Institute และ Heritage Foundation (ดูบทความของ เกเบียร์ เตชะพีระ “นีโอคอนส์” ในมติชน ฉบับวันที่ 15-16 พฤษภาคม และ 19 มิถุนายน 2546)

ในกระแสสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองโลกทุกวันนี้ โครงข่าย (และเครือข่ายที่จะกล่าวต่อไป) ทั้งห้านี้ได้มีความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางนโยบายในเวทีโลกระหว่างประเทศและในประเทศ บางครั้งทำให้เกิดอิทธิพลนอกกรอบที่ทับซ้อน (เครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติ)

จึงมีความจำเป็นต้องรู้ว่าใคร (ประเทศ กลุ่ม บุคคล) อยู่ในโครงข่าย มีความสัมพันธ์ (เป็นพันธมิตร) กับโครงข่ายใด และจะทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างไร เพราะได้โครงข่ายระดับโลก ยังมีโครงข่ายระดับภูมิภาค ที่ทำงานเชื่อมโยงอยู่ด้วย

2. โครงข่ายระดับภูมิภาค

โครงข่ายระดับภูมิภาคสามารถจำแนกได้เป็น 3 ระดับคือ

1. ระดับนานาชาติ-ข้ามชาติ
2. ระดับภูมิภาค หรืออนุภูมิภาคเหนือรัฐ
3. ระดับชาติ (รวม ท้องถิ่น และภูมิภาค)

ในอดีตรไทย (และประเทศอื่นๆ ด้วย) มีโครงสร้างการปกครอง การบริหารจัดการ ที่รวมศูนย์เป็นหลัก (มีการกระจายอำนาจให้ภูมิภาคและท้องถิ่นบ้าง) แต่ขณะนี้ไทยกำลังเปลี่ยน โครงสร้างการปกครองการบริหารจัดการระดับชาติไปสู่การกระจายอำนาจ จึงมีความจำเป็นเร่งด่วน ที่จะหา **ตัวแบบ** ที่เหมาะสม ในการจัดการระบบภูมิภาคและอนุภูมิภาค (regional and sub-regional governance)

โครงข่าย (และเครือข่าย) ระดับภูมิภาคที่มีความสำคัญต่อไทย ในปัจจุบันคือ **พหุสังคมหกเหลี่ยม** หรือ Mekong Subregion ภายในโครงข่ายนี้มีหน่วยย่อยต่างๆ เช่น องค์กรเอกชน องค์กรอาสาสมัครจากสังคมตะวันตก รัฐตะวันตก ตลอดจนกลุ่มประชาสังคม (civic society) หลากหลายรวมอยู่ ต่างมีความคิด เป้าหมาย แนวทางการทำงาน และทรัพยากร ที่ใช้แตกต่างกัน

3. เครือข่ายในโครงข่าย (Networks in The NET)

เครือข่ายย่อยในโครงข่ายใหญ่ (networks ใน NET) จะสลับซับซ้อน มีที่ประเภท และสัมพันธ์กันอย่างไรขึ้นอยู่กับความเป็นมาของสังคมนั้น

เครือข่ายอาจแบ่งได้เป็น 8 ประเภทคือ

1. **เครือข่ายการทำงานปกติ (Work Network)** มี 2 ลักษณะคือ ตามแนวดิ่ง เป็น สายงานบังคับบัญชาตามแผนผังองค์กร และตามแนวขวาง เป็นสายสัมพันธ์ เช่น การทำงานเป็นทีม
2. **เครือข่ายทางสังคม (Social Network)** เป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนความ ไว้วางใจกัน เกี่ยวข้องโดยตรงกับทุนทางสังคม และชีวิตทางสังคม ซึ่งรวมถึง วัฒนธรรมทุกระดับด้วย
3. **เครือข่ายนวัตกรรม (Innovation Network)** เป็นความร่วมมือ ปรีกษาหารือ ค้นคว้า พัฒนาความคิด-สิ่งใหม่ ที่มีการแลกเปลี่ยนความสนใจ การรับรู้ ความคิด ประสบการณ์ ทดลองร่วมกัน ผู้คนที่อยู่ในเครือข่ายนี้มักมีความ สนใจใคร่รู้ การตื่นตัวสูง

4. **เครือข่ายความรู้ที่เป็นความเชี่ยวชาญ (Expert Knowledge Network)**
ในแต่ละองค์กรอาจมีผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญพิเศษอยู่ด้วย หากผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นไม่แบ่งปันความรู้ ความเชี่ยวชาญให้ผู้อื่นในองค์กรหรือความสัมพันธ์กับผู้เชี่ยวชาญหรือผู้นอกองค์กร เครือข่ายประเภทนี้ก็ไม่เกิดขึ้นได้ หรือหากความเชี่ยวชาญในเวลาหนึ่งก็อาจล้าสมัยเมื่อเวลาเปลี่ยนไป
5. **เครือข่ายการแนะนำทางวิชาชีพ หรือเครือข่ายกลยุทธ์ (Career Guidance หรือ Strategic Network)** องค์กรหรือชุมชนมีการพึ่งพากัน ช่วยสอนและถ่ายทอดความรู้ ให้คำปรึกษากัน จะเกิดชุมกลยุทธ์ที่จะช่วยกัน จับทิศทางในอนาคต เครือข่ายนี้จึงมีผลโดยตรงกับการปฏิบัติการ และการตัดสินใจด้านอาชีพ ความก้าวหน้า
6. **เครือข่ายการเรียนรู้ (Learning Network)** เมื่อผู้คนที่มีความเกี่ยวข้องกัน อยากปรับปรุงกระบวนการ-วิธีการในการใช้ชีวิต สังคม วัฒนธรรมหรือการทำงาน และคนเหล่านี้มีความไวเนื้อเชื่อใจกัน อาจเกิดเครือข่ายใหม่ที่มีการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนความรู้และมีการปรับตัวเข้าหากันระหว่างเครือข่าย นวัตกรรมกับเครือข่ายความรู้ที่เป็นความเชี่ยวชาญ เกิดเป็นเครือข่ายการเรียนรู้ (ร่วมกัน)
7. **เครือข่ายการเมือง (Political Network)** เป็นความสัมพันธ์จากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ การพัฒนาเศรษฐกิจ ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม อำนาจอธิปไตย ระบบราชการ ระบบการเมือง-การปกครอง พฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมือง เครือข่ายนี้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะของระบอบ โดยมีการทับซ้อนกันอยู่ระหว่างสถาบันที่มีความชอบธรรมทางกฎหมายกับอิทธิพลนอกกฎหมาย เครือข่ายการเมืองมีลักษณะ 2 ด้าน คือ เป็นแบบทางดิ่งเฉพาะคู่ (dynamic patron-client relationship) (ผู้อุปถัมภ์-ลูกน้อง) ซึ่งดิ่งและแคบกับแบบดิ่งแบบผสม (double-helix) มีการไขว้ตามขวางร่วมอยู่ด้วย (ความสัมพันธ์แบบเกื้อกูล มีอิทธิพล) ซึ่งอาจมีตัวกลาง (broker) เป็นตัวเชื่อม (connector) หรือศูนย์รวมจุดเชื่อมต่อ (Hub)

เครือข่ายการเมืองเปลี่ยนแปลงไปตามพลวัตและแรงขับเคลื่อนจากโครงข่ายใหญ่ที่มีเครือข่ายและทรัพยากรมากในระดับท้องถิ่น ชาติ ภูมิภาค หรือโลก

8. เครือข่ายทางจิตวิญญาณ (Spiritual network) เป็นความสัมพันธ์ทางศรัทธา ความเชื่อ ศาสนา และลัทธิความเชื่อ เป็นจุดร่วมและพร้อมขับเคลื่อนบางครั้งอาจรุนแรง บางที่มีการจัดตั้งที่เป็นระบบ มีการจัดการแบบใหม่

4. การวิเคราะห์โครงข่ายและเครือข่ายทางสังคม (Social Network Analysis – SNA)

สังคมไทยขณะนี้มีการปรับเปลี่ยนเคลื่อนเข้าสู่ สังคมฐานความรู้ หรือ สังคมการเรียนรู้ จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงความเป็นอยู่ในชีวิต ซึ่งได้แก่ สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ธุรกิจ การเมือง การปกครอง และการจัดการเสียใหม่ให้สอดคล้อง

เนื่องจากประเด็นต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้น มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันอย่างสลับซับซ้อนใกล้เคียงกับโครงสร้าง (structure) ในระบบชีวภาพ (biological systems) ซึ่งนอกจากจะมีความซับซ้อน (complexity) แล้ว ยังมีความแตกต่างหลากหลาย (diversity) และมีการพึ่งพิงอิงกัน (interdependence) สูงอีกด้วย ดังนั้น เมื่อจะวิเคราะห์โครงสร้างของสังคม จึงจำเป็นต้องนำความเข้าใจและการวิเคราะห์ระบบชีวภาพมาใช้

ตามที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อ 2 ว่า ระบบชีวภาพ ประกอบด้วยโครงข่าย (net) จำนวนมาก และในโครงข่ายนั้นยังมีเครือข่าย (networks) อีกหลายอันอยู่ภายใน แต่ละเครือข่ายและโครงข่ายทำงานในแบบจัดการตนเองและจัดระเบียบกันเอง (self-organizing) โดยมีปัจจัยหลักในการสร้างพลังเพื่อการขับเคลื่อน คือ ความไว้วางใจเชื่อใจกัน (trust) และการติดต่อสื่อสาร (communications) ซึ่งเป็นสัญชาตญาณและเกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ แต่ในสังคมมนุษย์ ความไว้วางใจเชื่อใจกันนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ หากแต่เกิดจากการฟุ่มเฟือยกล่อมเกลา (nurture) ซึ่งหมายถึงการรับรู้ (perception) และการเรียนรู้ (learning) ดังนั้น หากต้องการให้คนในสังคมใดมีความไว้วางใจเชื่อใจกันสูง ซึ่งจะมีผลทำให้สังคมนั้นมีความสามารถในการแข่งขัน (กับคนในสังคมอื่น) สูง จึงต้องสร้างความไว้วางใจเชื่อใจ (ระหว่างคนและกลุ่มคน) ในสังคมให้สูงก่อนจึงจะพัฒนาความสามารถในการแข่งขันให้สูงได้

แต่ขณะนี้สังคมไทยยังคงเน้นกฎระเบียบเป็นสำคัญ (legalistic societies) กว่าความไว้วางใจใจ สังคมได้สร้างวัฒนธรรมที่ก่อให้เกิดค่านิยมของความหวาดระแวง (suspicion of people) ซึ่งส่งผลให้การติดต่อสัมพันธ์ (ของคน) ในสังคมมีต้นทุนสูง ซึ่งนำไปสู่ต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการ (ในสังคมนั้นๆ) สูงตามไปด้วย

สังคมเช่นนี้อาจเรียกว่า **สังคมทอนกำลัง** หรือสังคมกินแรง อัจฉัตรร้อน ซึ่งเป็นสังคมที่อ่อนด้อยในการแข่งขันเพราะอ่อนด้อยในความสามารถที่จะร่วมมือกันนั่นเอง

5. การสันนิษฐาน (การอยู่ร่วมกัน) ของเครือข่าย

ในบรรดาเครือข่ายทั้ง 8 นี้ มีการสันนิษฐาน ในลักษณะของการร่วมมือ ชัดแจ้ง เผชิญหน้า หลีกหนี ผสมปนเปกัน

ตัวอย่างเช่น เครือข่ายทางสังคมกับเครือข่ายการเมือง ร่วมมือกันทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ลูกน้องอย่างกว้างขวาง อาจเกิดเครือข่าย (ใหม่) อิทธิพลนอกระบบ ทับซ้อนเครือข่าย (เดิม) ที่เป็นทางการ (ตามกฎหมาย-มีความชอบธรรม)

Hernandez de Soto ได้กล่าวถึงปัญหาเศรษฐกิจที่หลายประเทศในละตินอเมริกา และฟิลิปปินส์ประสบและไม่อาจแก้ไขได้ว่าเกิดจากการสันนิษฐานของระบบ (เครือข่าย) ที่เป็นทางการ กับอิทธิพลนอกระบบ (ไม่มีความชอบธรรม-นอกกฎหมาย) ทำให้เกิดเศรษฐกิจนอกระบบทรัพย์สิน และนอกระบบกฎหมาย

ดังนั้น การสันนิษฐานระหว่างเครือข่าย อาจทำให้เกิดผลดีและผลเสียได้ ขึ้นกับเครือข่ายใดมาสันนิษฐานกับเครือข่ายใด และในรูปแบบใด (ร่วมมือ ชัดแจ้ง เผชิญหน้า หลีกหนี หรือ ผสมปนเป)

6. การสร้างพันธมิตรในโลกของระบบโครงข่ายและเครือข่าย

ในสังคมระบบโครงข่ายและเครือข่าย **พันธมิตร** ถือเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง โดยที่ได้กล่าวแล้วว่า ขณะนี้ไทยกำลังให้ความสำคัญแก่ประเทศต่างๆ ในโลกตะวันออกมากขึ้นเป็นลำดับ การสร้างพันธมิตรกับประเทศต่างๆ ในกลุ่มนี้จึงมีความสำคัญและจำเป็นยิ่ง

แต่การจะสร้างพันธมิตรนั้น ไทยจำเป็นต้อง **รู้จัก** ประเทศเพื่อนบ้านและประเทศต่างๆ ในโลกตะวันออกให้ดี เนื่องจากในอดีตเราไม่ค่อยให้ความสำคัญแก่ประเทศในกลุ่มนี้นัก (เราให้ความสำคัญแก่สหรัฐอเมริกา และยุโรปมาก) ในอดีตที่ไม่นานมานี้ รัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน และรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ (ชวน หลีกภัย) รับอิทธิพลจากกระแสของ Washington Consensus (โครงข่ายเศรษฐกิจเสรี) และ Neo-Conservative (โครงข่าย แนวอนุรักษ์นิยม) มาก ดังเช่น กรณีการมีรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ที่เน้นการค้าเสรี เปิดเสรีด้านโทรคมนาคม ด้านการเงิน การลงทุน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ขายหุ้นให้เอกชน (privatization) การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ชี้ว่า ระหว่าง พ.ศ. 2531-2540 “ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีผลในการลดระลอกเปิดระหว่างประเทศ ตามแนวทางของฉันทามติแห่งวอชิงตัน ทำให้รัฐบาลไทยต้องเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจมากขึ้น การเปิดเสรีมิได้มีเฉพาะด้านการค้าสินค้า หากยังมีการเปิดเสรีด้านการค้าบริการ และการเปิดเสรีทางการเงิน โดยที่ประเทศมหาอำนาจร่วมกับองค์กรโลกบาลกำลังรุกคืบไปสู่การเปิดเสรีทางการลงทุนระหว่างประเทศ”

รังสรรค์ เห็นว่าการแทรกแซงของรัฐบาลประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกามีมากกว่ายุคสมัยใด การแทรกแซงมีลักษณะก้าวร้าว และ “การแทรกแซงของกลุ่มทุนสากลเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ช่วยส่งเสริมฐานะของกลุ่มทุนไทย กลุ่มทุนไทยจำนวนมากมีธุรกิจร่วมทุน (Joint Venture) กับกลุ่มทุนสากล หรือมีสัญญาเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance Agreement) กับกลุ่มทุนสากลในด้านหนึ่ง กลุ่มทุนไทยรุกเข้าไปยึดพื้นที่ในตลาดการเมืองทั้งคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในอีกด้านหนึ่ง กลุ่มทุนไทยอาศัยความสัมพันธ์ที่มีกับกลุ่มทุนสากล ในการกดดันกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทย โดยที่กลุ่มทุนสากลได้ประโยชน์จากเครือข่ายความสัมพันธ์

ทางการเมืองไทยของกลุ่มทุนไทยเป็นผลต่างตอบแทน” (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540” , บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ไทยภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจใหม่” จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 4 พฤษภาคม 2544)

การต่อต้านของโครงข่าย Third World Nationalism และ Global Justice Movements มีผลทำให้โครงข่าย Washington Consensus เกิดการปรับตัวกลายเป็น Post-Washington Consensus และสร้างพันธมิตรกับ Third World Nationalism ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่สามารถรวมเอา Global Justice Movements มาเป็นพันธมิตรได้ ในขณะที่สงครามอิรักมีผลให้ Neo-Conservatism ขึ้นมามีอิทธิพลมาก และส่งผลสะท้อน (ทางลบ) ต่อความพยายามของ Post-Washington Consensus ที่จะสร้างพันธมิตรกับ Third World Nationalism และ Global Justice Movements อย่างมาก

การเคลื่อนไหวของโครงข่ายทั้ง 5 ดังกล่าวข้างต้น มีผลให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงและขยายขอบเขตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างการนำกรอบความคิดนโยบาย และมาตรการของโครงข่าย Washington Consensus มาใช้กับการพัฒนาประเทศ การเคลื่อนไหวของโครงข่าย Global Justice มีสูงในสังคมด้วยโอกาสและยากจนเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทโลกาภิวัตน์ ความขัดแย้งเกี่ยวกับการครอบครองและการใช้ทรัพยากรมีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ

นับวันที่ผู้นำในโครงข่าย Washington Consensus ก็ถูกโครงข่าย Global Justice เปิดโปงมากจนหมดความเชื่อถือ การเปิดเผยบันทึกช่วยจำ ภายในธนาคารโลกของ นาย Lawrence H. Summers (หัวหน้านักเศรษฐศาสตร์) ลงวันที่ 12 ธันวาคม 1991 ที่สนับสนุนให้ธนาคารโลกส่งเสริมการย้ายอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษจากประเทศที่พัฒนาแล้วไปยังประเทศโลกที่สาม โดยอ้างเหตุผลการมีต้นทุนต่ำ และใช้ตรรกะทางเศรษฐศาสตร์ว่า การนำของเสียที่เป็นพิษไปทิ้งในประเทศที่มีความหนาแน่นประชากรน้อย เช่น แอฟริกา เป็นสิ่งสมควรกระทำ นอกจากนั้นยังให้เหตุผลว่า ความต้องการสภาพแวดล้อมที่ดี สุนทรียภาพและสุขภาวะควรสอดคล้องกับระดับรายได้ (คนรวยควรได้รับสิ่งดีๆ กว่าคนจน)

รัฐบาลไทยภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ ต้องเผชิญแรงกดดันจากระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สหรัฐอเมริกาเป็นหัวหอก จนต้องออกกฎหมายหลายฉบับปรับเปลี่ยนระเบียบเศรษฐกิจใหม่ ตามเงื่อนไขที่ IMF กำหนด แรงต่อต้าน “กฎหมายขายชาติ” จากนักวิชาการ องค์กรเอกชนอาสาสมัครและนักธุรกิจส่วนหนึ่งมีผลช่วยให้พรรคไทยรักไทยชนะเลือกตั้ง (พ.ศ. 2544) ภายในช่วง 2 ปีแรก รัฐบาลทักษิณ จึงให้ตั้งคณะกรรมการทบทวนแก้ไขกฎหมาย 11 ฉบับดังกล่าว

แม้จะดูว่ารัฐบาลทักษิณ เป็นพันธมิตรกับโครงข่าย Third World Nationalism, Post-Washington Consensus และ Global Justice Movements ในระดับหนึ่งโดยผ่านทางผู้ทำงานหัวก้าวหน้าของพรรคที่เคยมีบทบาทเคลื่อนไหว 14 ตุลาคม 2516 แต่เมื่อกลุ่มอำนาจทางนิติบัญญัติและบริหารได้แล้ว ก็มีการเชื่อมโยงกับโครงข่าย Post-Washington Consensus และ Third World Nationalism เป็นหลัก ในขณะที่เครือข่ายและโครงข่ายใน Global Justice Movements เริ่มมีความขัดแย้งด้านแนวคิด แนวทางและมาตรการการพัฒนาของรัฐบาลมากขึ้น เป็นลำดับการวางน้ำหนักของรัฐบาลในช่วงหลังจึงอยู่ที่การเชื่อมโยงกับ Third World Nationalism มากขึ้น (เน้นความสำคัญของ จีน และเอเชียใต้) และลดความสัมพันธ์กับ Global Justice Movements ลง ซึ่งอาจเป็นเพราะขาดความเข้าใจในแนวคิดของโครงข่ายนี้อย่างลึกซึ้ง และขาดกลไกและกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกันอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ดี ในฐานะที่เป็นรัฐบาล จำเป็นต้องทำงานภายใต้แรงกดดันและความขัดแย้งของกระแสจากโครงข่ายทั้ง 5 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ประสานกับพันธมิตร (เชิงยุทธศาสตร์) ของกลุ่มทุนภายในประเทศ ผ่านบรรษัท สถาบัน และองค์กรต่างๆ รัฐบาลได้พยายามปรับยุทธศาสตร์เพื่อคง ความเป็นอิสระในการเลือกกำหนดนโยบายที่จะได้คะแนนนิยมจากคนในประเทศ โดยไม่ต้องตกเป็นเบี้ยล่างในเวทีระหว่างประเทศมากเกินไป

(ความขัดแย้งของโครงข่ายเหล่านี้สะท้อนออกมาให้เห็นได้ในกรณีของหินกรูด บ่อนอก ท่อก๊าซ 30 บาทรักษาทุกโรค และกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น)

ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องหลีกเลี่ยงการตกเป็นเหยื่อของกรอบความคิดและวิธีการพัฒนาที่โครงข่าย Washington Consensus ยัดเยียดให้ เราจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับโลกตะวันออกและโลกที่สามมากขึ้น ต้องวางตำแหน่งแห่งที่และกำหนดกรอบความคิดทางยุทธศาสตร์ให้ดี เพื่อไม่ให้เราถูกสังคมที่ด้อยโอกาสและยากไร้กว่าเกลียดชัง ((กรณีเผด็จการทหารในกรุงเทพมหานคร))

การจัดการเครือข่าย จึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ต้องอาศัยยุทธศาสตร์ จึงจะผสมผสานเครือข่ายเพิ่มพลังให้แก่สังคมได้ จะต้องดูว่า Hub ของแต่ละเครือข่ายอยู่ที่ไหน Hub ใดที่ไม่พึงปรารถนาก็ต้องกำจัดทำลายไป (การปราบปรามยาเสพติดและอิทธิพลนอกกฎหมาย) ในขณะเดียวกัน หาก Hub ใดมีความสำคัญ เช่น เป็นพันธมิตรกับการพัฒนาทุนทางสังคม (เครือข่ายในโครงข่าย Neo-Conservatism) แม้ไม่สนับสนุนก็ไม่ควรทำลาย ควรปรับกระบวนการทัศน์เข้าหากันให้มากขึ้น และบางเครือข่ายในโครงข่าย Global Justice ก็สามารถใช้เป็นเครื่องมือช่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การขจัดความด้อยโอกาสและความยากจน (เชิงโครงสร้าง) ได้

การผสมผสานเครือข่ายทั้ง 8 ขึ้นกับเงื่อนไขว่าเป็นเครือข่ายในโครงข่ายใด และมีความเชี่ยวชาญในเรื่องใด และสิ่งที่สำคัญที่สุด (สำหรับประเทศไทย) คือ **ความเป็นไทยสากล** คือต้องผสมวัฒนธรรม (ไทย) ให้เหมาะสมกับชีวิตในเศรษฐกิจใหม่ คือต้องรักษา พื้นฟู เพิ่มพูนทุนทางวัฒนธรรม โดยผ่านกระบวนการการเรียนรู้ที่อาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ ควบคู่ไปกับภูมิปัญญาไทย-ภูมิปัญญาตะวันออก

7. ความร่วมมือในการทำงานแบบเครือข่าย

พันธมิตรควรมีกิจกรรมและประสบการณ์ที่สามารถดำเนินร่วมกัน ได้แก่

- การสร้างเสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาค
- การสร้างความยั่งยืนของระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- การพัฒนาเศรษฐกิจและธุรกิจ
- การพลังงาน

- การร่วมมือทางการพัฒนาทุนทางสังคม
- การสื่อสารคมนาคม
- การท่องเที่ยว
- การกำหนดมาตรฐาน และคุณภาพชีวิต
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาสังคม

กรอบมิติสัมพันธ์ของพหุสังคมหกเหลี่ยม

| 5 C's | | ประสบการณ์ร่วม / กิจกรรม | | | | | | | | |
|--|---------------|---|---|-----------------------------------|----------------|--|--------------------------|-------------------|---------------------------------------|--------------------------------|
| | | เสถียรภาพ และ สันติภาพ ในภูมิภาค | ความยั่งยืนของ ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | การพัฒนา เศรษฐกิจ และธุรกิจ | การ พลังงาน | การร่วมมือ ทางการพัฒนา ทุนทางสังคม | การ สื่อสาร คมนาคม | การ ท่องเที่ยว | การกำหนด มาตรฐานและ คุณภาพชีวิต | ความสัมพันธ์ รัฐ-ประชาสังคม |
| Co-Existence | COMMUNICATION | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | ✓ |
| Co-Evolution | | | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | ✓ |
| Co-Creation of value (Economic and non- economic) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Connectivity | | | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Co-Prosperity | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| ระบบการจัดการแบบเครือข่ายที่รวมพันธมิตร-ภาคีการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม | | | | | | | | | | |

กรอบมิติสัมพันธ์นี้ใช้เป็นกรอบในการเลือก “กลุ่มก้อน” (cluster) “ซุ่มสาย” (Hub) และ “จุดเชื่อมต่อ” (node) ที่จะมาเชื่อมโยงกัน ทำกิจกรรมร่วมกันได้ ซึ่งควรเริ่มต้นด้วยการส่งเสริมให้มี “การสนทนาปรึกษาหารือ” (Dialogue) ไม่เฉพาะแต่ระหว่างรัฐบาลเท่านั้น แต่ควรหาทางจัด Dialogue ระหว่างเครือข่ายต่างๆ ที่ยังมีตรรกะการพัฒนาที่เหลื่อมกันอยู่อีกด้วย

8. การเชื่อมประสานยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมกับ ยุทธศาสตร์อื่นๆ ในระดับภูมิภาค

ในการดำเนินตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว ประเทศไทยจะต้องยึดโยงกับโครงข่าย
ต่างๆ ในโลก คือ

- ประสานกับโครงข่าย Post-Washington Consensus และ Third World Nationalism และ Global Justice Movement ในเรื่องการพัฒนาสังคม และกำหนดยุทธศาสตร์ทางสังคมร่วมกัน
- ประสานกับโครงข่าย Post-Washington Consensus และ Third World Nationalism ในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและธุรกิจ
- ประสานกับโครงข่าย Global Justice Movement ในการเพิ่มความสามารถในการร่วมมือและแข่งขันด้านการพัฒนาทุนทางสังคม

แผนภูมิแสดงการสันนิษฐานของโครงข่ายทั้ง 5 กับลู่ทั้ง 4 ดังต่อไปนี้ แสดงถึง
ความเป็นไปได้ (และที่ควรจะเป็น) ของการทำงานร่วมในด้านต่างๆ ของประเทศในเขตหกเหลี่ยม
แม่น้ำโขง กับโครงข่ายทั้ง 3 คือ Post-Washington Consensus, Third World Nationalism และ
Global Justice Movement

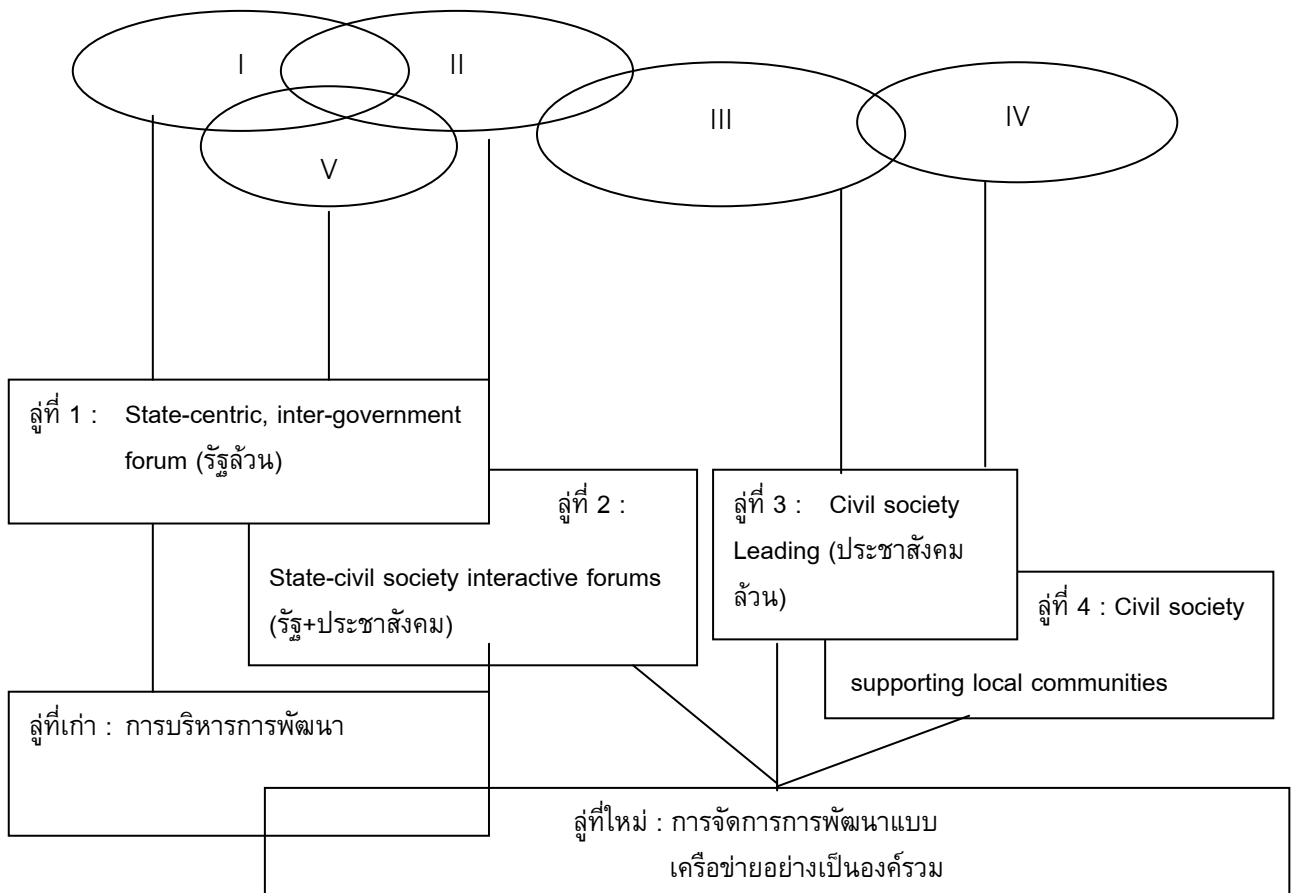
การทำงานของภาครัฐและประชาสังคม จะเชื่อมโยงกับโครงข่ายทั้ง 5 ในโลกมาก
หรือน้อยแตกต่างกันไป เช่น

| | |
|---------------------------------------|---------------------------|
| ภาครัฐ มักจะทำงานเชื่อมโยงกับโครงข่าย | Washington Consensus |
| | Post-Washington Consensus |
| | และ Neo-conservatism |

ภาครัฐบวกประชาสังคม มักจะทำงานเชื่อมโยงกับโครงข่าย Post-Washington
Consensus

ภาคประชาสังคมล้วน มักจะทำงานเชื่อมโยงกับโครงข่าย Third World Nationalism
และ ภาคประชาสังคมบวกชุมชนท้องถิ่น มักจะทำงานเชื่อมโยงกับโครงข่าย Global
Justice

สนธิวาสนของโครงข่ายทั้ง 5 กับลู่ 4 ลู่



| | | |
|--------------|---|---------------------------|
| โครงข่าย I | = | Washington Consensus |
| โครงข่าย II | = | Post-Washington Consensus |
| โครงข่าย III | = | Third World Nationalism |
| โครงข่าย IV | = | Global Justice Movement |
| โครงข่าย V | = | Neo-Conservatism |

สำหรับประเทศไทย ในอดีตที่ผ่านมากว่าครึ่งศตวรรษ มีการทำงาน (ด้านสังคม) ของภาครัฐที่ค่อยๆ เปลี่ยนจากกลุ่มที่ 1 (ภาครัฐล้วน) ไปยังกลุ่มที่ 2 (ภาครัฐบวกประชาสังคม และ ในระยะเวลาไม่นานมานี้ เริ่มมีการทำงานในกลุ่มที่ 3 (ประชาสังคมล้วน) และ 4 (ประชาสังคมบวก

ชุมชนท้องถิ่น) เกิดขึ้น แต่ก็ยังขาดการทำงานในลักษณะที่เป็น **องค์กรรวม** คือ ผสานทุกส่วน (คือภาครัฐ-ประชาสังคม-ชุมชนท้องถิ่น) เข้าด้วยกัน

และท้ายที่สุด ในโครงข่าย และเครือข่ายภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคธุรกิจนั้น จะต้องรู้ว่าส่วนใดเป็น Hub และส่วนใดเป็น Node

9. การจัดการเครือข่ายแบบเป็นองค์กรรวม

ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ กับหรือส่วนอื่นๆ ในสังคม อาจแบ่งได้เป็น 4 ลู่ (tracks) หรือลักษณะ คือ

1. ภาครัฐด้วยตัวเอง ไม่มีความสัมพันธ์กับส่วนอื่นที่มีใช้รัฐ
2. ภาครัฐและประชาสังคม ในลักษณะการประชุมปรึกษาหารือกัน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาล
3. ภาคประชาสังคมด้วยตัวเอง เป็นอิสระ ไม่มีการแทรกแซงโดยรัฐ
4. ภาคประชาสังคมที่ส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะในการจัดการเครือข่ายแบบเป็นองค์กรรวม

การจัดการแบบเครือข่ายอย่างเป็นองค์กรรวม มีหลักในการดำเนินการ คือ

1. ต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น
2. ต้องแบ่งปันความรู้ซึ่งกันและกัน
3. ต้องร่วมมือกันในการคิดเพื่อสร้างนวัตกรรม
4. ต้องมีความไว้วางใจเชื่อใจกัน
5. ต้องมีความสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน

หากทำได้ทั้ง 5 ลักษณะแล้ว ทุกภาคของสังคม (รัฐ-ประชาสังคม-ชุมชนท้องถิ่น) ก็จะอยู่ร่วมกันโดยสันติ สามารถวิวัฒนาการไปพร้อมๆ กัน ซึ่งก็จะทำให้สังคมนั้นเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ มีภูมิปัญญา และมีความไว้วางใจเชื่อใจกันสูง

แต่ปัจจุบัน ยังไม่มีการออกแบบองค์กรใด (ทั้งในภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ) ให้มีรูปแบบการดำเนินการดังกล่าว องค์กรส่วนใหญ่ยังมีลักษณะเป็นแท่ง คือมีสายงานบังคับบัญชาตามแนวดิ่ง มากกว่าการทำงานร่วมกัน (ระหว่างต่างองค์กร) ในทางขวางหรือทางไขว้

ตัวแบบบริบท (Contextual Model)

1. ความหมายของตัวแบบบริบท*

ตัวแบบบริบท คือ มณฑลแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน The Mandala of Sustainable Development (MSD) ซึ่งมีหลักการคือ

1. ทุกฝ่ายในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แม้จะมีความแตกต่าง แต่ไม่มีการแตกแยก (Coexistence)
2. ไม่มีใครในสังคมได้หมด หรือเสียหมด (Non-Zerosumness)
3. สังคมมีความร่วมมือ (Cooperation) และการแข่งขันกัน (Competition)
4. สังคมมีการวิวัฒนาการร่วมกัน (Co-evolution)
5. ยึดหลักความร่วมมือแบบพหุภาคี (Multi - lateral Cooperation)
6. เกิดวงไพบูลย์แห่งความรุ่งเรือง (Co-prosperity)

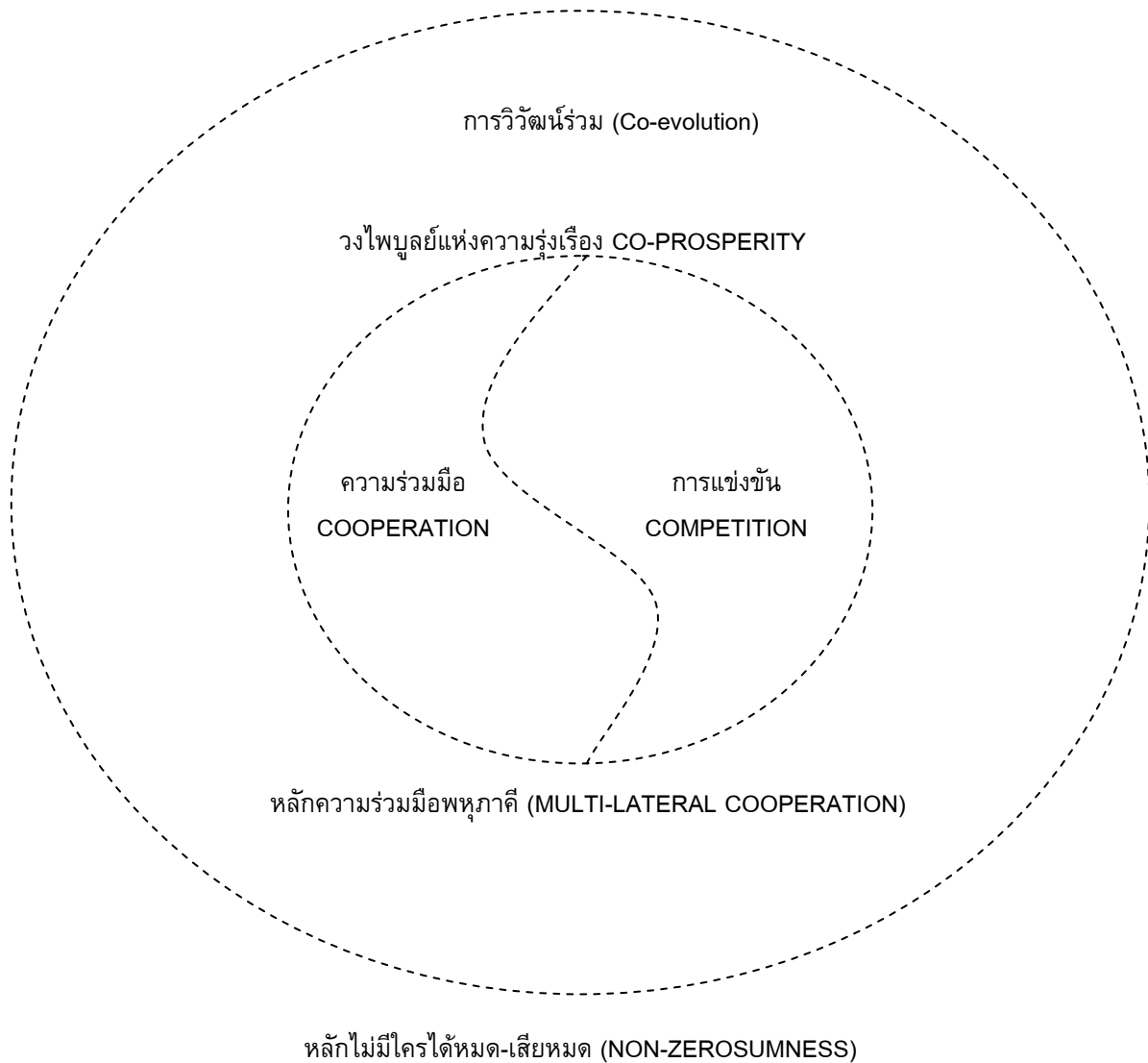
เชิงอรรถ

*บริบท ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง คำหรือข้อความแวดล้อมเพื่อช่วยให้เข้าใจความหมาย

คำนี้ ตรงกับคำว่า **Context** ในพจนานุกรมอังกฤษ-ไทย ที่แปลว่า คำอธิบายซึ่งอยู่หลังคำหรือวลีในเทศน์, ท้องเรื่อง, อรรถาธิบาย; สิ่งแวดล้อม

มณฑลแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน
THE MANDALA OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT (MSD)

การอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (แตกต่างกันแต่ไม่แตกแยก) COEXISTENCE



ตัวแบบนี้มีหลักการสำคัญ คือ **การร่วมมือ-ร่วมใจ** ซึ่งเป็นจุดแข็งและเพิ่มมูลค่าของชุมชน ท้องถิ่นที่สะสมมานาน เป็นทุนทางสังคมที่สำคัญที่จะส่งเสริมเพิ่มพลังให้เครือข่ายทางสังคมและวัฒนธรรมมีความสามารถในการจัดการตนเองได้ มีความสามารถในการร่วมมือและ

แข่งขัน (กับตนเองและผู้อื่น) ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คงสภาพ มีภูมิคุ้มกันสูง เกิดการเรียนรู้และเติบโตอย่างพอเพียง มีทั้งสติและปัญญา

Key word ในตัวแบบบริบท คือ

- การพึ่งพาตนเอง
- การร่วมมือร่วมใจกับผู้อื่น
- การแข่งขัน (กับตนเองและผู้อื่น) เมื่อมีความพร้อม

จากอดีตถึงปัจจุบันสังคมไทยเคยชินกับระบบอุปถัมภ์ ทั้งในลักษณะรัฐอุปถัมภ์ ราษฎร และผู้มีอำนาจหรืออิทธิพล อุปถัมภ์ผู้ด้อยกว่า ระบบการเมืองไทยได้รับเอาแนวคิดระบบอุปถัมภ์ไปใช้ในการสร้างฐานเสียงด้วยการให้ผลประโยชน์ด้านต่างๆ ทำให้การพัฒนาทุนทางสังคมไม่ก้าวหน้า คนและชุมชนด้อยความสามารถในการพึ่งพาตนเอง

ปัจจุบัน ระบบอุปถัมภ์กำลังถูกครอบงำโดยระบบแลกเปลี่ยน (exchange system) ของระบบตลาด รัฐกำลังเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้อุปถัมภ์ที่มีทรัพยากรมากที่สุดไปเป็นผู้อุปถัมภ์ในระบบตลาด โดยแลกเปลี่ยนกับความภักดี เชื่อถือ ความนิยม

การนำตัวแบบบริบทมาใช้ในการพัฒนาประเทศ จึงต้องใช้ยุทธศาสตร์การเพิ่มพลังประชาชนให้มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเองได้ก่อน แล้วจึงทำให้มีการร่วมแรงร่วมใจกับผู้อื่น และท้ายที่สุดคือมีขีดความสามารถในการแข่งขัน (กับตนเองและผู้อื่น) เพื่อให้ทุกสิ่งที่ดีนั้นอยู่นั้นพัฒนาในทางที่ดีขึ้น

2. การนำตัวแบบบริบทไปใช้ในการพัฒนาประเทศ

หากระบบราชการและข้าราชการ จะนำตัวแบบบริบทไปใช้ในการพัฒนาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถจะต้องมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. เปลี่ยนทัศนคติ จาก ระบบอุปถัมภ์ มาสู่แนวทางการพึ่งพาตนเอง
2. สร้างความสัมพันธ์โดยการร่วมมือกับผู้อื่น (รวมทั้งภาคประชาชน, ประเทศเพื่อนบ้าน)
3. แข่งขันกับตนเอง (ทำงานให้ดีขึ้น) และผู้อื่น (ในการทำงาน)

4. มีการเรียนรู้ร่วมกัน โดยการผ่านประสบการณ์ร่วมกัน (Action Learning)
5. มีประสบการณ์ร่วมกัน โดยผ่านกิจกรรมหลัก (ทำงานร่วมกันในลักษณะความสัมพันธ์ทางขวาง)
6. จะเกิดเป็น **ปัญญาของสังคม** ร่วมกัน (ระหว่างภาครัฐ-ภาคประชาชน)
7. กลายเป็น **ทุนทางปัญญา** ในการพัฒนาประเทศ

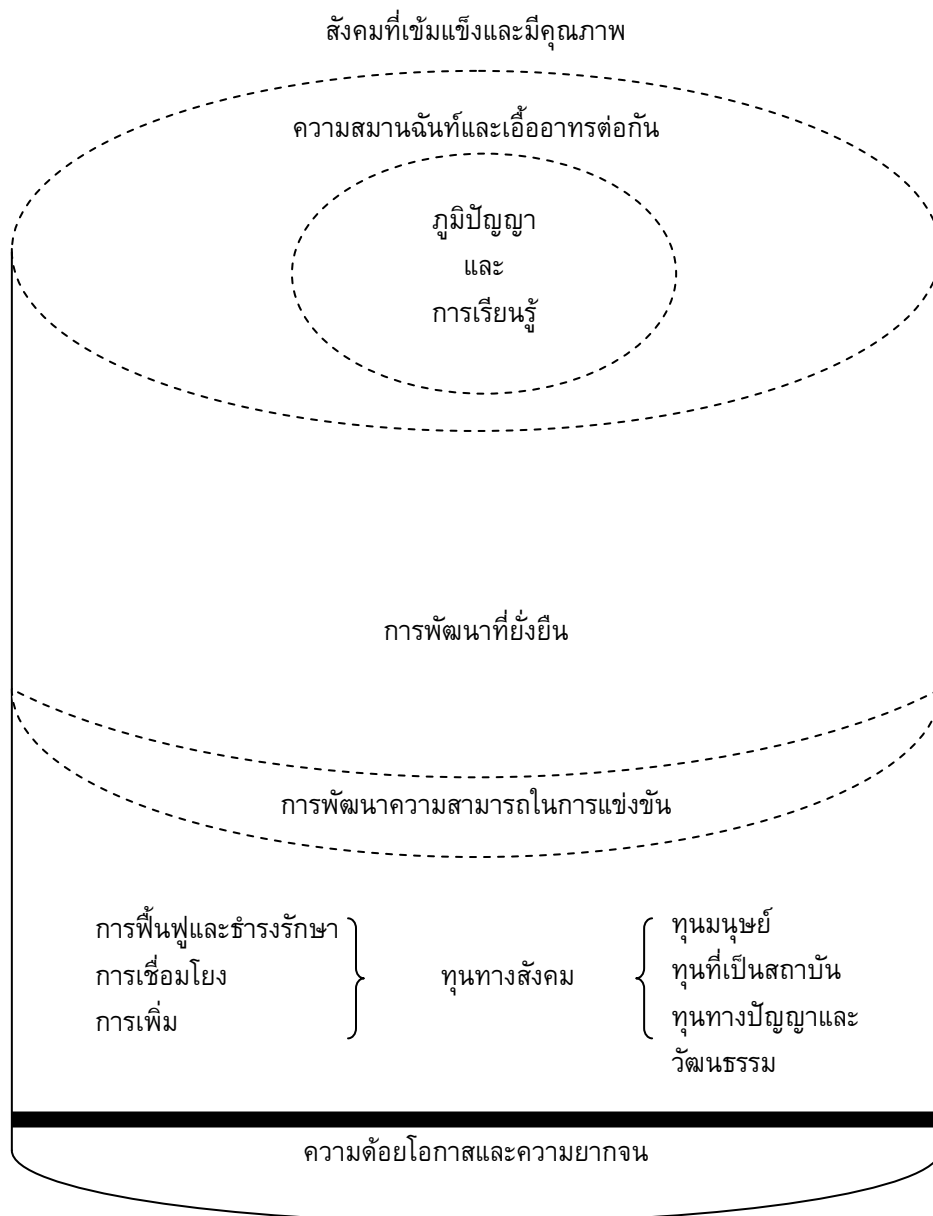
1. สร้างสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้

การนำ **ตัวแบบบริบท** มาใช้ในระบบราชการ คือ การเสริมสร้างให้ผู้ที่อยู่ในระบบและผู้เกี่ยวข้องมีความรู้ ซึ่งจะพัฒนาไปสู่การ consolidate กัน เป็นภูมิปัญญา (ในทุกๆ ระดับของสังคม ตั้งแต่เล็กที่สุดไปจนถึงใหญ่ที่สุด คือ ทั้งระบบราชการ-ระดับชาติ) เกิดเป็นทุนปัญญาที่เป็นพลังในการพัฒนาที่ยั่งยืน และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

การจะสร้างทุนทางปัญญาได้ จะต้องอาศัยยุทธศาสตร์การเรียนรู้ เพื่อยกระดับคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ ตัวแบบบริบทในการพัฒนาประเทศที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรม จึงมีตัวอย่างดังนี้คือ

- การส่งเสริมและพัฒนาความเก่งกล้าสามารถของคนไทย
- การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา
- การส่งเสริมการพัฒนาและถ่ายทอดทักษะ
- การส่งเสริมการพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี

ดังนั้น จึงต้องมีการปรับกระบวนทัศน์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์หลักใหม่ จากการพัฒนาแบบแยกส่วนไปสู่การพัฒนาที่เชื่อมโยงดังภาพข้างล่างนี้



สังคมนี้น่าเชื่อถือและมีคุณภาพได้ ก็ต่อเมื่อสังคมนั้นมีทุนทางสังคม ซึ่งได้แก่ การฟื้นฟูและบำรุงรักษา การเชื่อมโยงและการเพิ่ม 3 ส่วนด้วยกัน คือ หนึ่ง ทุนมนุษย์ สอง ทุนที่เป็นสถาบัน และสาม ทุนทางปัญญาและวัฒนธรรม

ทุนทางสังคมจะทำให้สังคมนี้น่าเชื่อถือและมีคุณภาพ
ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยสังคมนี้น่าเชื่อถือและมีคุณภาพ
เกิดเป็นสังคมนี้น่าเชื่อถือและมีคุณภาพ

อาจกล่าวโดยสรุปก็คือ ตัวแบบบริบทในการพัฒนาประเทศ คือการสร้าง
ภูมิปัญญา และการเรียนรู้ในทุกส่วนของสังคมนั่นเอง

2. พัฒนาทุนทางสังคมเพื่อก้าวสู่สังคมฐานความรู้

ในการพัฒนาทุนทางสังคม ความไว้วางใจกัน (Trust) เป็นปัจจัยสำคัญที่สุด
ของความสำเร็จ จะมี Trust ได้ต้องมีประสบการณ์ร่วมกัน (collective experience) ของคนและ
กลุ่มคนหลายกลุ่ม

ในอดีตประสบการณ์ร่วมของบางคนหรือบางกลุ่ม ทำให้หมดความเชื่อถือ
ไว้วางใจต่อรัฐ หรือรัฐบาล หรือต่อชนชาติใดชนชาติหนึ่ง การพัฒนาทุนทางสังคม จึงต้องมีมาตรการ
ในการจัดให้กลุ่มผู้มีส่วนได้-เสีย มามีประสบการณ์ร่วมกันใหม่ ในลักษณะที่ค่อยๆ สะสมเรียก
ความเชื่อมั่น ความเชื่อถือ ไว้วางใจกลับคืนมา

ภายใต้อิทธิพลของประเทศมหาอำนาจในช่วงสงครามเย็น ประเทศไทยกับ
เพื่อนบ้าน (ลาว เขมร เวียดนาม) มีประสบการณ์ร่วมที่ไม่ดีต่อกัน ภายใต้ระบอบเศรษฐกิจที่
แตกต่าง ไทยและพม่ามีประสบการณ์ร่วมในเรื่องการค้า การลงทุน ที่ไม่ดีต่อกัน ภายใต้การขัดแย้ง
ระหว่างเชื้อชาติภายในประเทศ ไทยและมาเลเซียมีประสบการณ์ร่วมที่ไม่ดีต่อกัน ไทยและ
บรรดาประเทศเพื่อนบ้านจึงจำเป็นต้อง สร้าง และ สังสมประสบการณ์ร่วมที่ดี กับประเทศเหล่านั้น

การมีความรู้ในมิติด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่าง
จะทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน ซึ่งจะนำไปสู่การดำเนินกิจกรรมร่วมกัน เป็นการเพิ่มพูน
ปัญญาของสังคม และเพิ่มทุนทางปัญญา

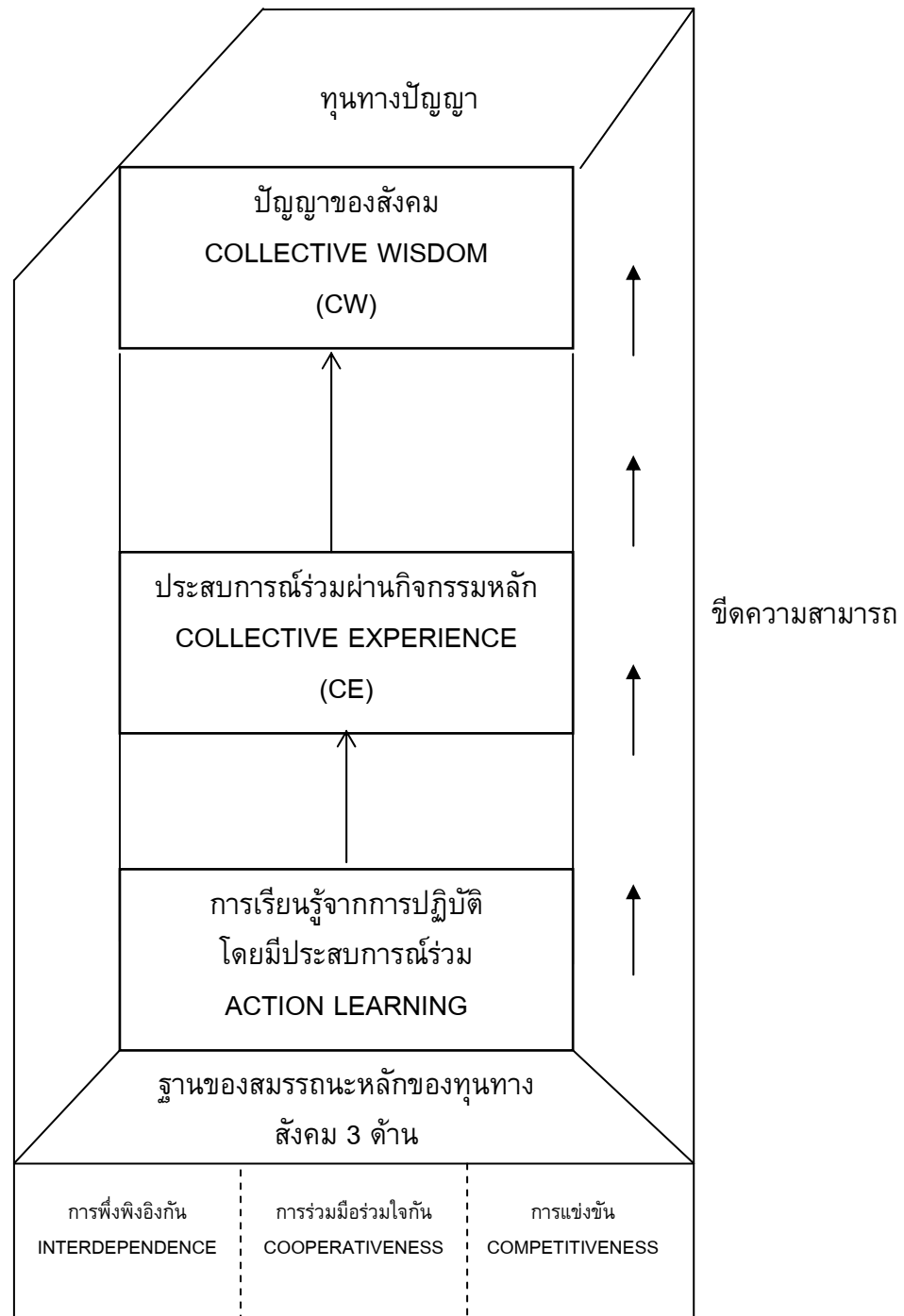
ในส่วนของภาคสังคมภายในประเทศ ภาคประชาชนกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
เคยมี ประสบการณ์ร่วม ที่ไม่ดีต่อกันในหลายกรณี เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนใน
จังหวัดชายแดนภาคใต้ เจ้าหน้าที่รัฐกับชาวบ้านเขื่อนปากมูล ฯลฯ

การแก้ไขไม่อาจทำได้โดยการสั่งการจากเบื้องบน แต่จะต้องค่อยๆ จัดการ
สร้างความสัมพันธ์ใหม่ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและชาวบ้านมีความรู้สึกที่ต่างเป็นผู้มีส่วนได้-เสีย
เท่าเทียมกัน ช่วยกันหามาตรการในการดำเนินการเยียวยาแก้ไข สร้างความไว้วางใจกันที่
ละน้อย

แต่อย่างไรก็ตาม พึงระลึกว่าสังคมไทยประกอบด้วย 4 ฐาน ที่มีความแตกต่างกัน ทั้งในเชิงปริมาณ สถานภาพทางสังคม-เศรษฐกิจ-การศึกษา-การประกอบอาชีพ-โอกาส ฯลฯ ดังนั้น จึงต้องมีองค์ความรู้ในสังคมแต่ละฐานอย่างเพียงพอ เพื่อที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม ในการขับเคลื่อนแต่ละฐาน หรือสร้างประสบการณ์ร่วม ระหว่างสังคมแต่ละฐาน เหล่านั้น

ทั้งนี้ **ประสบการณ์ร่วม** จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เป็นการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติจริง (Action Learning) โดยการจัดการแบบองค์รวมที่เน้นความสัมพันธ์ทางขวาง การผสมผสานพลังจากทุกส่วนของสังคม โดยอาศัยแนวทาง พื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation : AFP) เป็นฐานการเรียนรู้สำคัญที่จะต่อยอดไปใช้กับการสร้างประสบการณ์ร่วม ในระดับภูมิภาคและนานาชาติได้

การสร้างทุนทางปัญญาของสังคมผ่านการเรียนรู้
จากการปฏิบัติจริงและการมีประสบการณ์ร่วม



ตัวแบบเครือข่าย (Networking Model)

การพัฒนาระบบราชการจัดเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งของการปรับสังคม ก้าวสู่สังคมความรู้และการจัดการราชการแนวใหม่ เป็นเครื่องมือของระบบเศรษฐกิจใหม่ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กำหนดแนวทางการพัฒนา โดยปรับเปลี่ยนระบบราชการที่เป็นองค์กรแบบเดิม (Bureaucracy) ซึ่งเน้นตัวองค์กร หรือกรมเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักไปสู่การจัดการแบบเอกชน (Corporatization) ซึ่งมีหลักการการจัดการ เช่น

- อาศัยวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์
- คิดต้นทุนจากกิจกรรมที่ดำเนินอยู่
- มุ่งเน้นผลงาน
- ให้มีการควบคุมและสร้างคุณภาพอย่างทั่วถึงทั้งองค์กร
- ใช้เทคโนโลยีข่าวสารให้เกิดประโยชน์
- มีการจัดการทรัพยากรมนุษย์
- ไม่ยึดติดกฎระเบียบมากเกินไป
- เน้นความรวดเร็วในการให้บริการสนองตอบความต้องการของลูกค้า (ประชาชน)

1. ความหมายของตัวแบบเครือข่าย

ตัวแบบเครือข่าย หมายถึง วิธีการทำงานที่หลายหน่วยงาน หรือองค์กรที่ไม่อยู่ในสายงานบังคับบัญชาเดียวกัน ทำงานร่วมกันในลักษณะที่มีการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานย่อยในทางขวางมาก มีการเรียนรู้ร่วมกัน แบ่งปันความรู้ประสบการณ์ (knowledge-sharing) เพิ่มความใกล้ชิดเกิดความไว้วางใจกัน เกิดความคิดสร้างสรรค์ ช่วยกันต่อยอดความคิด พักความคิดจากการทดลองร่วมกัน ถกเถียง ปรึกษาหารือ เรียนผิดเรียนถูกร่วมกัน เกิดการแบ่งปันและแบ่งกระจายความรู้ทั่วทั้งองค์กร เกิดความเป็นปึกแผ่น มีพลังและมีการเติมพลังอย่างต่อเนื่อง

การจัดการสังคมแบบเครือข่ายจะทำให้เกิดทัศนคติและค่านิยมที่จะมีการทำงานร่วมกันในลักษณะร่วมมือและแข่งขัน

2. การนำตัวแบบเครือข่ายไปใช้ในการพัฒนาประเทศ

เมื่อภาคราชการต้องการนำระบบการจัดการแบบเอกชนมาใช้ จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนค่านิยม ทักษะ และกระบวนการ * ไปสู่ระบบสังคม-เศรษฐกิจที่อาศัยความรู้เป็นฐาน

การปรับเปลี่ยนสังคมราชการไทยไปสู่การจัดการแบบเครือข่าย

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า ภาครัฐ หรือระบบราชการ จะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยมและกระบวนการจัดการจากแบบเดิมที่ยึดถือกฎระเบียบและลำดับชั้นหรือลำดับชั้นของสังคม (legalistic and hierarchical society) ไปสู่การจัดการแบบเครือข่าย โดยการปรับเปลี่ยนองค์กรให้แบนราบ เป็นการผสมผสานระหว่างโครงข่ายแบบใยแมงมุมบวกกับการก้าวกระโดดที่นำไปสู่นวัตกรรมความคิดใหม่ ทำใหม่ พื้นดินชีวิตชีวา มีพลวัตสูง มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันมากและสะดวกขึ้นทั้งทาง internet และ intranet

องค์กรแบบนี้มักมีการจัดการแบบจัดการตนเอง (self-managed) ข้ามสาขาวิชา มีทีมงานจากกลุ่มภารกิจข้างเดียวหลายๆ กลุ่มมาทำงานร่วมกัน (cross-functional world teams) อำนาจในการเป็นผู้นำเกิดจากความเป็นผู้เชี่ยวชาญ ชำนาญงาน (expertise) หาใช่ตำแหน่ง (position) มีการกระจายอำนาจการจัดการ ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมสำคัญในการร่วมตัดสินใจ

เชิงอรรถ * การปรับเปลี่ยนกระบวนการ หมายถึง การปรับเปลี่ยนจากฐานความคิดแบบทศตวรรษที่หนึ่งไปยังอีกฐานความคิดแบบทศวรรษที่หนึ่ง ซึ่งตลอดระยะเวลาห้าสิบปีที่ผ่านมา ฐานความคิดแบบทศวรรษที่หนึ่งคือความเชื่อว่ารัฐมีบทบาทและภารกิจในการเป็นผู้นำ เป็นตัวกระตุ้นความเจริญ ภาคเอกชนและประชาชนมีบทบาทรองลงไป ดังนั้น ในการปฏิรูประบบราชการจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนฐานความคิดใหม่ว่า บทบาทและภารกิจของรัฐจะต้องลดลง เล็กลง ลดเงิน ลดคน ลดอำนาจ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง การจัดการภาครัฐต้องมีธรรมาภิบาล รัฐ-เอกชน-ภาคประชาชน เป็นภาคีที่มีศักดิ์ศรีและความสำคัญเท่ากัน จะต้องพัฒนาไปด้วยกัน

องค์กรจะมีการจัดกิจกรรมตามลักษณะของกลุ่มลูกค้าหรือผู้รับบริการ หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้-เสีย ตามทีมงาน ตามประเด็นปัญหา ตามโอกาสใหม่ๆ ตามการเชื่อมโยงทางขวาง และตามการทำงานร่วมกันแบบเครือข่าย

องค์กรจะมีการกระจายอำนาจ แบ่งปันข้อมูลข่าวสารร่วมกัน กระจายสมรรถนะหลักทั่วถึงทั้งองค์กร ใช้ระบบตอบแทนที่เน้นการตอบแทนทั้งทีมงานมากกว่าเฉพาะตัวคน มียุทธศาสตร์ที่เน้นการเติบโต การสร้างนวัตกรรม มีการจัดสินค้าและบริการให้สอดคล้องกับความต้องการ (อุปสงค์) และความพึงพอใจของลูกค้า-ผู้รับบริการ

มีการยกระดับเทคโนโลยีให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานมากกว่าการเน้นการควบคุมด้านต้นทุนและประสิทธิภาพทางการปฏิบัติงาน (ดูรายละเอียดใน Jeanie Daniel Duck, The Change Monster : The Human Forces That Fuel or Fail Corporate Transformation and Change. New York : Crown 2001)

ปัจจุบันนี้ กระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก รัฐ และประชาสังคม เป็นปัจจัยเกื้อหนุนการจัดการแบบเครือข่ายทางสังคม ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนสังคมไทยใหม่ รัฐบาลประกาศนโยบายปฏิรูประบบราชการที่มีการปรับโครงสร้างและมีการจัดการที่เน้นผลงาน ตลอดจนมีการปฏิรูประบบงบประมาณให้สอดคล้องมีกฎกติกาและระเบียบใหม่ รวมถึงการวัดผลใหม่ด้วย

ในโลกใหม่ การแข่งขันของการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการแข่งขันและสร้างเครือข่ายนโยบาย รัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์และวาระแห่งชาติที่มีการลำดับความสำคัญและน้ำหนักของเรื่อง ผู้นำรัฐบาลยุคใหม่จะมีภาวะผู้นำสูง มีลีลาและวิธีการทำงานใหม่ ตลอดจนมีความสัมพันธ์แบบใหม่กับผู้ร่วมงาน และภาคประชาชน

การทำงานในระบบราชการใหม่ จะต้องสามารถกำหนดพื้นที่ได้ มีผู้นำหรือที่เรียกว่า **เจ้าภาพ** และมีงบประมาณร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ต่างสายบังคับบัญชา ซึ่งเรียกว่ามีการบูรณาการร่วมกัน นอกจากนี้ จะต้องมีการนำความรู้และเทคโนโลยีใหม่มาเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทาง

3. คุณลักษณะขององค์กรที่มีการจัดการแบบเครือข่าย

ดังนั้น องค์กรที่มีการจัดการแบบเครือข่าย คือ กลุ่มองค์กร ที่มีโยงใยระหว่างกัน โดยที่องค์กรแกนกลาง จะต้องมีความคุณลักษณะดังนี้ คือ

- ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ในการผนึกประสานภารกิจทั่วทั้งองค์กร แต่ละองค์กรอาจอยู่แยกย้ายห่างกัน แต่เทคโนโลยีสารสนเทศจะทำให้สามารถทำงานร่วมในภารกิจเดียวกันได้
- มีโครงสร้างแบบ Module ที่ปรับตัวง่ายตามความต้องการ ปัญหาและโครงการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น ปรับเปลี่ยนรูปแบบ โครงสร้างได้ง่ายตามสถานการณ์และความเหมาะสม
- ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการประสานหน่วยและคนที่กระจัดกระจาย (อยู่ต่างพื้นที่ก็ทำงานประสานกันได้ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ)
- จัดระบบงานเป็นทีม เน้นเอกเทศและการจัดการตนเอง
- มีสายงานบังคับบัญชาค่อนข้างแบนราบ อาศัยการประสานงานตามขวางระหว่างหน่วยและบุคลากร
- ใช้กลไกตลาดในการทำงานทั้งภายในองค์กรและระหว่างองค์กร เช่น มีการมอบงาน การจ้าง บุคลากร และการจัดตั้งเครือข่าย

การที่หน่วยงานที่กระจายอยู่กันคนละพื้นที่ จะทำงานร่วมกันได้ จะต้องมีความสายใยร่วมกัน 3 ลักษณะคือ

1. ฐานการสื่อสาร (communication)
2. ฐานข้อมูล (information)
3. ฐานความรู้ (knowledge)

ทั้งนี้ อาจมีการโยงใยได้ใน 2 มิติ คือ

1. เนื้อหาสาระ
2. ระดับ

ยกตัวอย่างเช่น การโยงโยในเชิงสถาบัน เช่น ระบบการโอนเงินระหว่างธนาคาร
การโยงโยในเชิงตัวแทน เช่น การมีผู้แทนหรือตัวแทนภาคประชาชน
หรือหน่วยงาน
การโยงโยในเชิงส่วนตัว เช่น การมีเพื่อนร่วมรุ่น เป็นต้น

4. เครือข่ายนโยบายเพื่อพัฒนาระบบราชการ

การพัฒนาระบบราชการสมัยใหม่ จะต้องเข้าใจในเรื่อง เครือข่ายนโยบาย
จึงจะสามารถกำหนดบทบาทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐได้

เครือข่ายนโยบาย (Policy networks) มีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. เป็นกลุ่มองค์กรที่เกิดขึ้น และก่อรูปไปตามบริบทที่แตกต่างกัน เช่น ประเด็นปัญหา แต่มีความเชื่อมโยงกัน เพราะมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรร่วมกัน (งบประมาณ คน อุปกรณ์ ข่าวสารข้อมูล อำนาจตามกฎหมาย ความรู้ ความเชี่ยวชาญ เทคโนโลยีข่าวสาร ฯลฯ)
2. มีความสัมพันธ์ตามแนวราบมากกว่าแนวดิ่ง
3. เครือข่ายจะดำรงอยู่ตลอดไปหรือไม่ หรือมีสหการมากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับความเข้าใจร่วมกันของบรรดาสมาชิกที่มีต่อประเด็นปัญหา
4. มีการจัดการกันเอง แต่มีองค์กรหนึ่ง เป็น node หรือจุดเชื่อมต่อ
5. ผู้กระทำ อาจเป็นองค์กร หรือ บุคคลมีการจัดการกันเอง มีความมุ่งมั่นผูกพันกันในการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน
6. มีอาณาบริเวณที่เกิดจากการตกลงต่อรองกัน
7. เป็นโครงสร้างการปกครองสมัยใหม่

นอกจากเครือข่ายนโยบายแล้ว ในระดับชุมชนหรือกลุ่มคน ที่มีประสบการณ์ร่วมกัน ใช้ภาษาสื่อสารเดียวกัน มีการแลกเปลี่ยนบุคลากรซึ่งกันและกัน มีการติดต่อกันอย่างสม่ำเสมอ ยังอาจถือเป็น **ชุมชนนโยบาย** ที่เป็นเครือข่ายชนิดหนึ่งที่มีเสถียรภาพ มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมตกลงต่อรองกันในการหามติดัดสินใจเชิงนโยบาย มีทักษะและที่ท่าต่อประเด็นปัญหาร่วมกัน เช่น ชุมชนนโยบายด้านการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพ ด้านปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น

5. การจัดการแบบเครือข่ายและ AFP

ในช่วง พ.ศ. 2545-2546 รัฐบาลที่มีพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้นำ ได้เริ่มดำเนินมาตรการหลายอย่างในการปฏิรูประบบราชการไทยให้บรรลุเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ เช่น

- การทบทวนภารกิจของรัฐ กระทรวง และกรมต่างๆ โดยการจัดกลุ่มภารกิจ (cluster) ในกระทรวง
- การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศใช้การบริหารแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO และทูต CEO)

การดำเนินการดังกล่าวจัดว่าเป็นการนำ **มิติ** ในเรื่องพื้นที่และภารกิจเข้ามาใช้ในการปฏิบัติราชการ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านั้น ยังขาด **มิติ** ของการมีส่วนร่วม หรือหากมีก็ยังคงขาดมาตรการที่ชัดเจน เช่นเดียวกับมิติพื้นที่และมิติภารกิจ ดังนั้น นับแต่นี้ไปจึงควรนำมิติทั้งสามด้านมาใช้ให้ครบ ในลักษณะของการนำกรอบมิติสัมพันธ์ **พื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม** หรือ **AFP** (Area-Function-Participation) มาใช้ให้มากขึ้น และยังคงเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติกับ AFP ให้เกิดผลทางปฏิบัติให้ได้

มีข้อพึงสังเกตเกี่ยวกับความหมายของพื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม คือ

พื้นที่ : มีความหมายครอบคลุมตั้งแต่พื้นที่ทางการปกครองไปจนถึงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ลักษณะพิเศษทางธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

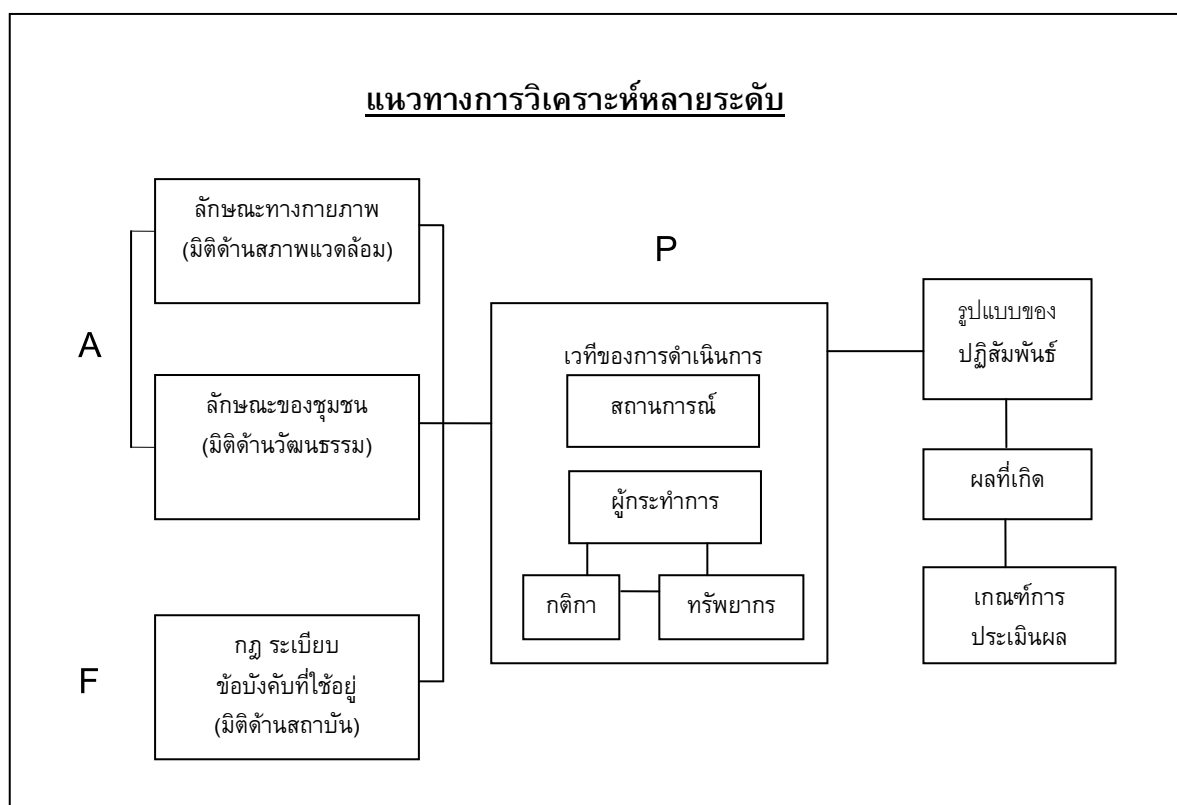
ภารกิจ : ควรจัดกลุ่มภารกิจเดียวกันไว้ด้วยกัน (เช่น การจัดการเรื่องน้ำ) ภายใต้องค์กรหลักเดียวกัน ไม่ควรกระจายหลายหน่วยงานหรือทำซ้ำซ้อนกัน บางภารกิจของรัฐอาจลด ละ เลิก ทำ โดยให้เอกชนหรือภาคประชาชนทำแทน

การมีส่วนร่วม : ควรมีความชัดเจนว่า นโยบายแบบใด ควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้-เสีย มีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนใด

ในการวิเคราะห์มิติทางพื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม นั้น สามารถใช้เครื่องมือต่างๆ ได้ดังนี้คือ

| <u>มิติ</u> | <u>เครื่องมือ</u> |
|-------------------|--|
| A (Area) | การวิเคราะห์พื้นที่ด้วย GIS |
| F (Function) | การวิเคราะห์ภารกิจภาครัฐ และการจัดกลุ่มภารกิจ (cluster) |
| P (Participation) | การวิเคราะห์เครือข่าย (network analysis) |

และแต่ละมิติก็สามารถมีการวิเคราะห์ได้หลายระดับ เช่นดังแผนภูมิต่อไปนี้



โดยที่การจัดการแบบเครือข่าย และ AFP มีหลักการสำคัญ คือ การปฏิบัติงานที่คล่องตัว สามารถดำเนินการไขว้ขวางกันได้ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (result based) ทั้งในแง่ผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ซึ่งตรงกับวัตถุประสงค์หลักของ การบริหารแบบบูรณาการ ที่เน้นการทำงานในลักษณะเป็นเครือข่าย ซึ่งช่วยให้การมีส่วนร่วม (P) มีความชัดเจนมากขึ้น ดังนั้น การบริหารแบบบูรณาการจึงเป็นการจัดการแบบเครือข่าย ซึ่งจะต้องมี **สหการ (collective action)** ร่วมกัน

การบริหารแบบเครือข่าย หรือการบริหารแบบบูรณาการ สามารถกระทำได้ทั้งในและนอกระบบราชการ โดยที่การบริหารแบบเครือข่ายภายในระบบราชการนั้น อาจทำให้เกิดการผนวกควมรวมเข้าด้วยกัน หรือเชื่อมต่อกันโดยการทำงานแบบไขว้ขวาง แต่การบริหารแบบเครือข่ายนอกระบบราชการ คือการเชื่อมต่อระหว่างภาครัฐ-ภาคเอกชน-ภาคประชาชน ที่มีการตั้งเป้าการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างชัดเจน มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ความคิดเห็น และข้อมูลข่าวสารร่วมกัน หรืออีกฝ่ายหนึ่งมีกรอบมิติสัมพันธ์ของพื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วมเดียวกันนั่นเอง

พึงมีข้อสังเกตว่า การบริหารงานประจำวัน หรืองานบางเรื่องสามารถทำในระบบปกติได้ ไม่มีความจำเป็นจะต้องนำการบริหารแบบเครือข่าย หรือการบริหารแบบบูรณาการ มาใช้กับทุกเรื่อง

แต่ปัญหาหลักของระบบราชการไทย คือ การออกแบบระบบโครงสร้างเป็นระบบปิดไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วมแม้แต่ราชการด้วยกันทำให้ขาดหรือมีการเชื่อมโยงกับเครือข่ายภายนอกนอกระบบราชการน้อยมาก เมื่อมีแรงกดดันจากภายนอก ระบบราชการนิยมเลือกใช้แนวทางปรับเปลี่ยนแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental) พยายามรักษาสภาพเดิม (status quo) แก่ปัญหาโครงสร้างด้วยวิธีการตั้งคณะกรรมการ โต้ตอบกับพลังที่เกิดขึ้นใหม่ (พลังจากภาคเอกชนและภาคประชาชน) ด้วยแนวทางการผนวกรวมมากกว่าการมีส่วนร่วมแบบเสมอภาค จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงเป็นระยะๆ

การแก้ไขปัญหานั้น จะต้องทำให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องตระหนักว่าปัจจุบันนี้สภาวะสังคมโลกและสังคมไทยมีอำนาจกดดันจากสังคมนอกระบบราชการมากกว่าที่เป็นมาในอดีต หากระบบราชการไม่สามารถเชื่อมต่อกับพลังใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น โดยใช้รูปแบบการจัดการแบบเครือข่ายแล้ว จะไม่สามารถลดความขัดแย้งและปัญหาในสังคมได้เลย

ในภาคราชการจะต้องมีการทบทวนจัดกลุ่มภารกิจให้สามารถทำงานแบบเครือข่ายร่วมกับเครือข่ายภายนอกนอกระบบราชการได้

ตัวแบบเพื่อการขับเคลื่อนกลยุทธ์ (Strategic Driver Model)

1. ความหมายของตัวแบบเพื่อการขับเคลื่อนกลยุทธ์

การเปลี่ยนแปลงสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ และประชาสังคม (Civil Society) ในการพัฒนาทุนทางสังคม คือ การเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐ จากผู้ริเริ่ม ผู้กระทำให้เป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่ภาครัฐ (รัฐบาล) ประกาศให้เป็นวาระแห่งชาติ เนื่องจากนโยบายสาธารณะมีความแตกต่างไปจากการบริหารจัดการหรือการปฏิบัติการที่เป็นงานประจำ ดังนั้น จึงต้องมี กลยุทธ์ ในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายวัตถุประสงค์ และในการขับเคลื่อนกลยุทธ์เหล่านั้น จำเป็นต้องมี ตัวแบบ ที่มีความแตกต่างไปจากแผนงานหรือมาตรการที่ใช้กันอยู่ในงานประจำ (routine work)

การพัฒนาทุนทางสังคม เกี่ยวข้องกับกิจกรรมและกระบวนการหลัก 5 ด้าน คือ

1. การศึกษา
2. การวิจัย-พัฒนานวัตกรรมทางสังคม
3. วัฒนธรรม
4. ศาสนา จิตวิญญาณ จริยธรรม
5. ทศนคติและค่านิยมของสังคมราชการ

ดังนั้น ในการจัดการเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวม จึงต้องมีขั้นตอนดังต่อไปนี้ คือ

1. กำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมาย
2. กำหนดยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิบัติการ
3. มีการเตรียมพร้อมในการปฏิบัติงาน
4. ดำเนินการปฏิบัติการ
5. มีการประเมินผลและการปรับปรุงงาน

2. ตัวแบบเพื่อการขับเคลื่อนกลยุทธ์ 4 รูปแบบ (Strategic- Driver Model)

ในการขับเคลื่อนกลยุทธ์ที่เป็นนโยบายสาธารณะ มีรูปแบบหรือตัวแบบการขับเคลื่อน 4 ลักษณะ คือ

1. ตัวแบบ Outside Initiation เป็นตัวแบบที่มีการริเริ่มจากภายนอก โดยกลุ่มผลประโยชน์ และ/หรือ กลุ่มอิทธิพล สร้างแรงกดดันเพื่อให้รัฐบาลตอบสนองข้อเรียกร้องไว้ในนโยบายหรือวาระแห่งชาติ เช่น การสร้างกระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2. ตัวแบบ Inside Initiation เป็นตัวแบบที่ริเริ่มภายในจากกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล ที่ใช้วิธีจูงใจให้รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเอาใจใส่ในบางเรื่องผ่านการประชุมปรึกษาที่ไม่เป็นทางการ โดยใช้เครื่องมือหลักในการจูงใจ/ผลักดัน ถึงการให้ข้อมูลข่าวสาร และการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเหล่านั้น แต่ตัวแบบนี้ไม่ใช้วิธีเคลื่อนไหวปลุกระดมมาก หรือขยายผลการถกเถียงประเด็นเหล่านั้นมากนัก เพราะจะเป็นการจัดทำวาระชาติกันอย่างเจียมๆ

3. ตัวแบบ Mobilization เป็นตัวแบบที่ภาครัฐ/รัฐบาล ใช้ในการกำหนดวาระสำคัญบางเรื่อง ที่ยังไม่ปรากฏชัดเจนในวาระแห่งชาติ แต่เนื่องด้วยเล็งเห็นความสำคัญ จึงใช้วิธีระดมสรรพกำลังจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้หันมาร่วมมือร่วมใจกันผลักดันขับเคลื่อนหวังให้สาธารณชนสนับสนุน และต้องการความร่วมมือเมื่อถึงขั้นตอนปฏิบัติ

4. ตัวแบบ Consolidation เป็นตัวแบบที่ภาครัฐและรัฐบาล ใช้ในการกำหนดวาระสำคัญแบบผนวกรวม เพราะเป็นวาระสำคัญที่รับรู้กันชัดเจนแล้วในวาระแห่งชาติ ไม่จำเป็นต้องระดมการสนับสนุนมาก เพียงอาศัยฐานการสนับสนุนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ - เสีย ที่มีอยู่แล้วขยายผลเพิ่มขึ้นเท่านั้น

3. การนำตัวแบบเพื่อการขับเคลื่อนกลยุทธ์ไปใช้งาน

ตัวแบบสามแบบแรกใช้กันมากในประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยเสรี (pluralist democracy) แบบบรรษัท (corporatist democracy) และแบบอำนาจนิยม (authoritarian) โดยเฉพาะระบอบอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จ (totalitarian)

แต่ในประเทศที่มีระบอบการเมืองที่เทคโนโลยีเป็นฝ่ายกำหนดวาระแห่งชาติ โดยอาศัยแผนพัฒนาฯ เป็นกรอบอ้างอิง เทคโนโลยีมักค่อยๆ ปรับเปลี่ยนตัวแบบจากแบบที่ 2 (Inside initiation) และแบบที่ 3 (Mobilization) ไปเป็นแบบที่ 1 ที่ละน้อย ตัวอย่างของประเทศไทย คือ เริ่มจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-6 เป็นต้นมา โดยใช้วิธีการที่ยอมรับบทบาทของภาคธุรกิจ เอกชนก่อน ด้วยการส่งเสริมการจัดตั้งและการมีส่วนร่วมของหอการค้า สมาอุตสาหกรรม และ สมาคมธนาคาร เป็นต้น จากนั้นจึงจัดโครงสร้างระบบราชการและปรับเปลี่ยนงานในระบบราชการ ให้สอดคล้อง จึงมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมากในโครงสร้างหลักของระบบราชการ แต่จะอาศัยการทำงานแบบการตั้งคณะกรรมการในเรื่องและระดับต่าง ๆ ให้ทำหน้าที่เชื่อมโยงหน่วยงาน/ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแทน ทำให้เกิดคณะกรรมการต่างๆ หลายร้อยชุด แต่ไม่สามารถจะเกิดการจัดกลุ่มภารกิจภายในและระหว่างกระทรวง โดยอาศัยตัวแบบทั้งสามดังกล่าวได้เลย

นับตั้งแต่มีการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับประชาชนในการเคลื่อนไหวเพื่อร่วมกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะในเรื่องด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นกระแสโลกด้านสิทธิมนุษยชนและการค้าเสรียังก่อให้เกิดระบบสากลที่มีกติกา หลักการ หลักเกณฑ์ มาตรฐาน และมาตรการอีกหลายชุด ซึ่งสนับสนุนการกดดันจากภายนอกให้เกิดวาระแห่งชาติ (ตัวแบบที่ 1 – Outside initiation) ดังนั้น ตัวแบบนี้จึงนับวันจะถูกนำไปใช้มากขึ้นในการขับเคลื่อนกลยุทธ์

4. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ-ประชาสังคม เพื่อนำตัวแบบเพื่อการขับเคลื่อนกลยุทธ์ไปใช้งาน

มี 2 ประเด็นหลักที่มีความเกี่ยวข้อง (มิติสัมพันธ์, Matrix) กับกิจกรรม/กระบวนการ และการจัดการยุทธศาสตร์แบบองค์รวม คือ

1. ลักษณะของพื้นที่ เช่น การเป็นเขตพื้นที่ลุ่มน้ำ การเป็นพื้นที่ชายแดนที่มีพื้นที่พิเศษ การเป็นกลุ่มจังหวัดหรือเขต หรือการเป็นพื้นที่จังหวัด (เขตปกครอง) เป็นต้น
2. การเป็นโครงข่ายและเครือข่าย ซึ่งมี ประสพการณ์ร่วม กัน เช่น มีการสื่อสารถึงกันได้ หรือมีสถาบันซึ่งเป็นศูนย์รวมใจของชาติเดียวกัน เป็นต้น โดยที่ในการเป็นโครงข่ายและเครือข่ายนี้ ใน 3 ภาค คือ ภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคธุรกิจ จำเป็นจะต้องรู้ว่า Hub และ Node ของภาคใดอยู่ตรงไหน เพื่อจะได้ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเหล่านั้นให้ถูกจุดและตรงเป้าหมาย

เพื่อให้รู้ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมในการที่จะดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวมให้ตรงเป้าหมายของแต่ละพื้นที่ และ/หรือโครงข่ายและเครือข่ายได้ จึงต้องวิเคราะห์มิติสัมพันธ์ (Matrix) ระหว่างภาครัฐและประชาสังคม โดยใช้หลักการดังต่อไปนี้

ผังมิติสัมพันธ์ (Matrix) ระหว่างรัฐและประชาสังคมในการพัฒนาทุนทางสังคม

| มิติพื้นที่ (โครงข่ายและเครือข่าย) | ลักษณะของพื้นที่ | | | | โครงข่ายและเครือข่าย | | | | | | | |
|---|------------------|--------------------|---------------------|---------|-----------------------------|------------|------|--------|------|-----------|------|-------------------------|
| | | | | | "ประสบการณ์ร่วม" | | | | | | | |
| | | | | | มิติสัมพันธ์ของโครงข่าย I-V | | | | | | | |
| | ลุ่มน้ำ | ชายแดนพื้นที่พิเศษ | กลุ่มจังหวัดหรือเขต | จังหวัด | การสื่อสาร | ภาคประชาชน | | ภาครัฐ | | ภาคธุรกิจ | | สถาบันศูนย์รวมใจของชาติ |
| กิจกรรมและกระบวนการ | | | | | | Hub | Node | Hub | Node | Hub | Node | |
| การศึกษา | | | | | | | | | | | | |
| การวิจัย-พัฒนานวัตกรรมทางสังคม | | | | | | | | | | | | |
| วัฒนธรรม | | | | | | | | | | | | |
| ศาสนา จิตวิญญาณจริยธรรม | | | | | | | | | | | | |
| ทัศนคติและค่านิยมของสังคมราชการ | | | | | | | | | | | | |
| การจัดการเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวม | | | | | | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • วิสัยทัศน์และเป้าหมาย • ยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิบัติการ • การเตรียมพร้อมในการปฏิบัติการ • ปฏิบัติการ • การประเมินผลและปรับปรุง | | | | | | | | | | | | |

5. ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และ องค์กร

ในการขับเคลื่อนกลยุทธ์ใดกลยุทธ์หนึ่ง จะต้องอาศัยการปฏิบัติงานของหลายหน่วยงาน ดังนั้นจึงต้องมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเหล่านั้น ที่ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและ/หรือองค์กร สามารถดำเนินได้ใน 13 รูปแบบคือ

1. การยุบรวม (merger)
2. การร่วมกิจการ (joint venture)
3. การเป็นหุ้นส่วนกัน (partnership)
4. การร่วมมือโดยไม่รวมกัน (cooperation)
5. การเป็นศูนย์กลางด้านข้อมูลข่าวสาร (clearing house)
6. การรวมกลุ่มเฉพาะกิจ (consortium)
7. การร่วมมือเป็นเครือข่าย (network)
8. การร่วมเฉพาะด้านที่เป็นการทำธุรกิจ (business aggregator)
9. การเป็นศูนย์กลางที่เชื่อมประสาน (hub)
10. การแลกเปลี่ยน (exchange)
11. คู่ค้าคู่แข่ง (cooptation)
12. การดำเนินการตามกลไกตลาด (marketplace)
13. การร่วมกิจกรรมกัน เช่น เรียน วโป. รุ่นเดียวกัน แล้วนำไปสู่ความสัมพันธ์ของเพื่อนร่วมรุ่นที่มีการเกื้อกูลกัน

แต่อย่างไรก็ตาม พึงจำไว้ว่าความร่วมมือนั้นมี 2 มิติ คือ มิติแห่งระยะเวลา และ มิติแห่งบูรณาการ

มิติแห่งระยะเวลา หมายถึง ความคงทน คงอยู่ ยาวนาน ของความร่วมมือนั้น ความร่วมมือใดมีความคงทนยาวนานจัดเป็นความร่วมมือที่มีเสถียรภาพสูง ในขณะที่ความร่วมมือระยะสั้น เพราะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์จัดเป็นความร่วมมือที่มีพลวัตสูง

มิติแห่งบูรณาการ หมายถึง ความมาก-น้อย (degree) แห่งการร่วมกัน การผนึกกำลังกัน ซึ่งในด้านธุรกิจ-เศรษฐกิจ-สังคม-วัฒนธรรม ต่างมี degree ของมิติแห่งบูรณาการที่แตกต่างกัน เช่น

ในภาคธุรกิจ-เศรษฐกิจ : การผนึกรวมสินค้าหรือบริการ หรือลูกค้า หรือขนาดของกิจการ หรือการวางตำแหน่งแห่งที่

ในการจัดการทางสังคม : การผนึกรวมบริการ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งก่อตัวเป็นเครือข่าย และชุมชนนโยบาย (policy community) ทูทางสังคม-วัฒนธรรมที่สั่งสมมานาน

(social or cultural capital) ขนาดของเครือข่าย (scale of network) และตำแหน่งแห่งที่ ซึ่งทางสังคมหมายถึง ความเป็น hub หรือ node

Degree แห่งความร่วมมือที่มีความสัมพันธ์กับมิติของระยะเวลา (เสถียรภาพ-พลวัต) กับมิติของบูรณาการ

6. พื้นที่แห่งความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และ องค์กร

พื้นที่แห่งความร่วมมือ ในภาพต่อไปนี้ มีหลักการว่า
 ความร่วมมือที่มี degree สูงสุด คือ ต้องมีเสถียรภาพสูง-บูรณาการสูง
 ความร่วมมือที่มี degree รองลงไป คือ บูรณาการสูง-พลวัตสูง หรือ
 เสถียรภาพสูง - บูรณาการต่ำ
 และความร่วมมือที่มี degree น้อยที่สุด คือ ต้องมีบูรณาการต่ำ-พลวัตสูง

ทั้งนี้ degree แห่งความร่วมมือทั้ง 4 แบบ มีคำจำกัดความ คือ

- แบบร่วมหัวจมท้าย - มีเสถียรภาพสูง บูรณาการสูง
- แบบค้ำนัสนัญญา - มีบูรณาการสูง พลวัตสูง
- แบบสังสรรค์สโมสร - มีเสถียรภาพสูง บูรณาการต่ำ
- แบบเจ้าะเจ้าะ - มีพลวัตสูง บูรณาการต่ำ

| | | | | | |
|--------------|---------------|-------------|--|---------------|----------|
| | | บูรณาการสูง | | | |
| เสถียรภาพสูง | ร่วมหัวจมท้าย | | | สังสรรค์สโมสร | พลวัตสูง |
| | ค้ำนัสนัญญา | | | เจ้าะเจ้าะ | |
| | | บูรณาการต่ำ | | | |

ซึ่งสามารถอธิบายความหมายได้ดังนี้ คือ

1. แบบร่วมหัวจมท้าย คือ สภาพการณ์ที่ตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ร่วมมือกัน อย่างมั่นคงที่จะสร้างมูลค่าหรือคุณค่าเพิ่มด้วยกัน ช่วยกันควบคุมความเสี่ยง เมืองงานเสร็จก็แบ่งผลงานกัน ในเชิงธุรกิจ คือ การแบ่งผลกำไรกัน เป็นต้น
2. แบบค้ำมือสัญญา เป็นความร่วมมือที่มีข้อตกลงร่วมกันในระยะยาว (เสถียรภาพสูง) แต่มีบูรณาการต่ำ เชื่อมโยงกันน้อย ทำงานร่วมกันน้อย เป็นเพียงการประสานกันในรูปแบบคณะกรรมการหรือติดต่อกันอย่างสม่ำเสมอ คือเป็นพันธมิตรกันเท่านั้น
3. แบบสังสรรค์สโมสร เป็นความร่วมมือที่พลวัตสูง คือ ไม่จำเป็นต้องเชื่อมโยง กันนาน เพราะไม่ผูกพันกันแน่นแฟ้นมากนัก แต่มีการบูรณาการสูง ในช่วง ระยะเวลาสั้นๆ
4. แบบเจ้าะแจ๊ะ เป็นสถานการณ์ที่ผู้มาสัมพันธ์กันในช่วงระยะเวลาสั้นๆ คือ มีพลวัตสูง และในขณะเดียวกันก็ไม่ผูกพันกันแน่น คือมีบูรณาการต่ำด้วย

ในระบบราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ แต่ละหน่วยงาน ล้วนมีวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ แผนกลยุทธ์ ภารกิจ และเป้าหมายของตนเอง ดังนั้นในการร่วมมือ กันเพื่อขับเคลื่อนกลยุทธ์ใดกลยุทธ์หนึ่ง หากจะเข้าใจถึง degree ของความร่วมมือในการขับเคลื่อน กลยุทธ์ใดๆ ว่าควรจะหรือเป็นความร่วมมือในระดับไหนก็จะทำให้การทำงานร่วมกันมีความเชื่อมโยง บรรลุเป้าหมายได้โดยง่าย

ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการ จึงควรอาศัยการจัดความร่วมมือให้ สอดคล้องกับกลุ่มภารกิจหรือกลุ่มจังหวัดว่าควรจะใช้รูปแบบใด

การนำตัวแบบเพื่อการพัฒนาด้านสังคมไปใช้ในการพัฒนา ระบบราชการ

1. วิธีการ

การนำตัวแบบทั้งสาม ซึ่งได้แก่ ตัวแบบบริบท ตัวแบบเครือข่าย และตัวแบบเพื่อการขับเคลื่อนกลยุทธ์ ไปใช้ในการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ มีขั้นตอนการดำเนินงานคือ

1. การประเมินความพร้อม
2. การสร้างกรอบการทำงาน
3. การลงมือปฏิบัติงาน

1 การประเมินความพร้อม

● กำหนดกลุ่มเป้าหมายและปัจจัยในการพิจารณา

ในการประเมินความพร้อมจะต้อง กำหนดกลุ่ม เป้าหมายหลักในการประเมิน ก่อน และตั้งเป้าว่าแต่ละกลุ่มควรจะพิจารณาความพร้อมใน ปัจจัย ด้านใดบ้าง กลุ่มเป้าหมายหลักและปัจจัยการพิจารณาของแต่ละกลุ่ม มีดังต่อไปนี้คือ

1. บุคลากรในหน่วยงาน มีปัจจัยในการพิจารณาคือ
 - a. ความพร้อมในเรื่องทักษะและประสบการณ์
 - b. หน่วยงานมีบทบาทที่คาดหวังไว้ชัดเจนหรือไม่ และแค่ไหน
 - c. มีการเพาะบ่มความรู้ใหม่ที่จำเป็นหรือไม่ และแค่ไหน
2. ภาวะผู้นำ มีปัจจัยในการพิจารณาคือ
 - a. มีพันธะสัญญาระหว่างผู้นำกับหน่วยงานหรือไม่
 - b. มีการกำหนดกลยุทธ์และฐานะของหน่วยงานหรือไม่
 - c. มีการกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้-เสีย และมูลค่า-คุณค่าของบริการหรือไม่ และอย่างไร
3. กระบวนการ มีปัจจัยในการพิจารณาคือ
 - a. มีการจัดการดีแค่ไหน
 - b. มีการจัดการความเสี่ยงหรือไม่ และอย่างไร

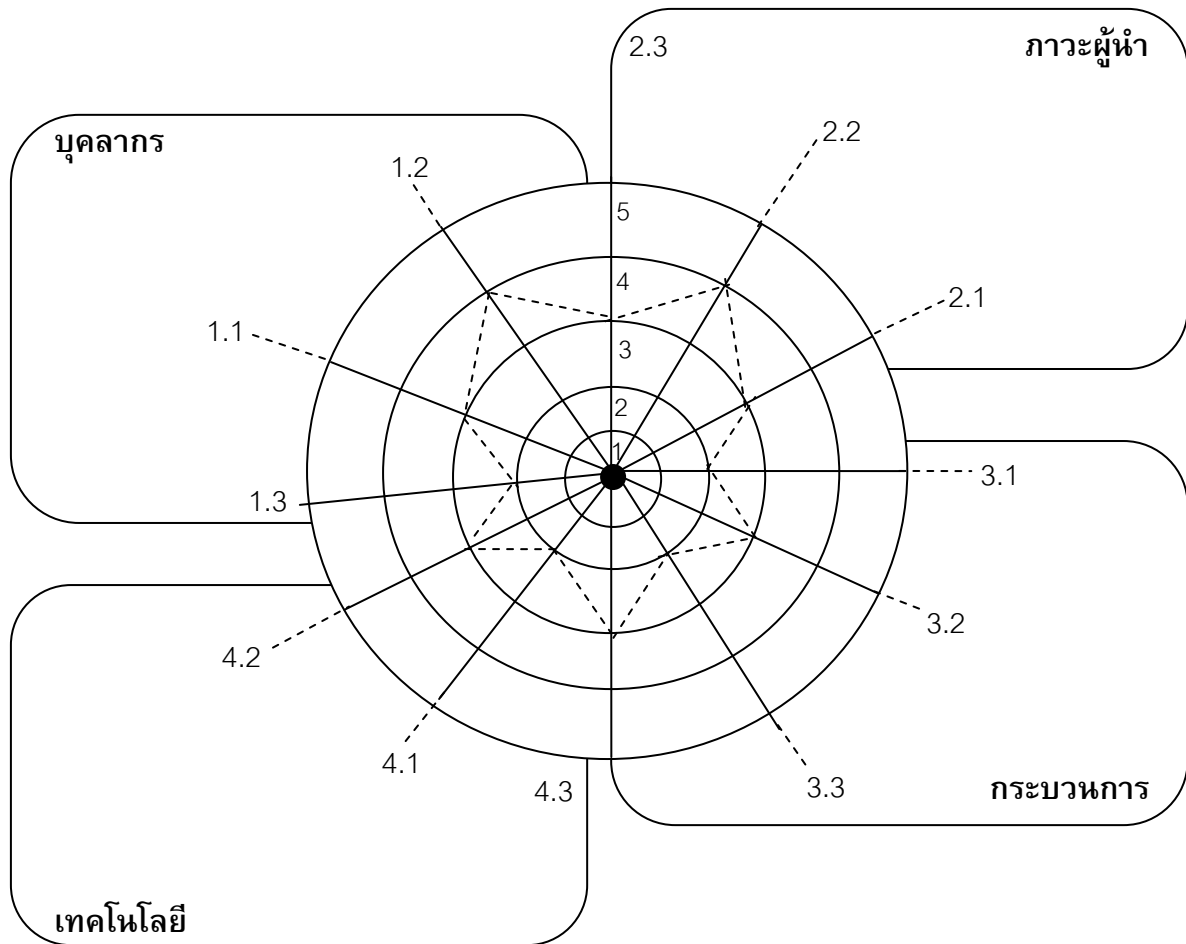
- c. มีการเชื่อมการปฏิบัติการหรือไม่ และอย่างไร
- 4. เทคโนโลยี มีปัจจัยในการพิจารณาคือ
 - a. มีการวางแผนเทคโนโลยีที่ใช้ร่วมกันหรือไม่ และอย่างไร
 - b. มีการประสานงานทางเทคนิคหรือไม่ และอย่างไร
 - c. การบริการที่ให้มีการร่วมมือกันอย่างไร

● สร้างสเกลในการวัด

การจะวัดว่าหน่วยงานใดมีความพร้อมที่จะทำการประเมินหรือไม่ อาจกำหนดค่าสเกลง่าย ๆ คือ

- 0 ยังไม่ได้พิจารณาถึงประเด็นความร่วมมือ
- 1 พิจารณาแล้ว และได้มีการดำเนินการมอบหมายให้ไปพัฒนาเตรียมแผนงานการร่วมมือแล้ว
- 2 มีแผนแล้ว แต่ยังไม่มีการปฏิบัติ
- 3 มีแผนแล้ว และกำลังมีการปฏิบัติ
- 4 มีการดำเนินการอย่างจริงจัง
- 5 เสร็จสิ้นงานแล้ว และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ทุกประการ

การประเมินความพร้อมที่จะร่วมมือ



แผนภูมิดังแสดงข้างบนนี้เป็นตัวอย่างของมิติสัมพันธ์ระหว่าง **กลุ่ม ปัจจัย** และ **สเกล** มารวมกันเพื่อใช้ในการประเมินความพร้อม

เมื่อสามารถวัดค่าความพร้อมตามปัจจัยในแต่ละกลุ่มแล้ว ให้ลากเส้นประระหว่างค่าความพร้อมตามสเกลที่ได้ ยิ่งหน่วยงานมีพื้นที่ในเส้นประใหญ่เท่าใดก็แสดงว่ามีความพร้อมมากเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ภายในหน่วยงานอาจมีความพร้อมในแต่ละด้านไม่เท่ากัน แผนภูมิที่ได้จึงสามารถใช้แสดงจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องที่ต้องการการแก้ไขได้ด้วย

2. การสร้างกรอบการทำงาน

ในการสร้างกรอบการทำงานเพื่อสร้างความร่วมมือเพื่อการแข่งขัน มี 3 หลักการ หรือ ประเด็นหลัก ที่ต้องนำมาพิจารณาคือ

- ขั้นตอนการดำเนินงาน
- กระบวนการจัดการ
- ปัจจัยด้านองค์กร

ขั้นตอนการดำเนินงาน แบ่งออกเป็น

- การกำหนดยุทธศาสตร์
- รูปแบบโครงสร้าง
- ตัวแบบที่ใช้
- การสร้าง (พัฒนา) องค์กร
- ความแปรเปลี่ยน
- การผลิต

กระบวนการจัดการ แบ่งออกเป็น

- การจัดการการเปลี่ยนแปลง
- การจัดการเครือข่าย
- การควบคุมจัดการคุณภาพ
- การจัดการแบบโครงการ
- การจัดการความเสี่ยง

ปัจจัยด้านองค์กร แบ่งออกเป็น

- การตั้งเป้า
- องค์กรที่ร่วมขับเคลื่อน
- การปฏิบัติงาน
- เทคโนโลยี

- การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ประเด็นหลักและประเด็นย่อยดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมาสร้างเป็นกรอบในการสร้างความร่วมมือเพื่อการแข่งขันดังตารางข้างล่างนี้

กรอบการสร้างการร่วมมือเพื่อการแข่งขัน

ขั้นตอนการดำเนินการ

| | ยุทธศาสตร์ | โครงสร้าง | ตัวแบบ | สร้าง (พัฒนา) | แปรเปลี่ยน | ผลิต |
|-----------------------------|------------|-----------|--------|---------------|------------|------|
| การตั้งเป้า | | | | | | |
| องค์กรที่ร่วม ขับเคลื่อน | | | | | | |
| การปฏิบัติงาน | | | | | | |
| เทคโนโลยี | | | | | | |
| การพัฒนา อย่างต่อเนื่อง | | | | | | |
| การจัดการการเปลี่ยนแปลง | | | | | | |
| การจัดการเครือข่าย | | | | | | |
| การควบคุมจัดการการคุณภาพ | | | | | | |
| การจัดการแบบโครงการ | | | | | | |
| การจัดการความเสี่ยง | | | | | | |
| กระบวนการจัดการ | | | | | | |

3. การลงมือปฏิบัติการ

การลงมือปฏิบัติการ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระทรวงภาคสังคม) จะต้องมีการดำเนินการให้ผู้มีส่วนได้-เสียจากภาครัฐ-ภาคเอกชน-ภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม โดยใช้การประชุมเชิงปฏิบัติการ 3 ขั้นตอน คือ

- จัดทำภาพรวม (Landscape)
- ตั้งเป้า
- กำกับดูแลและประเมินผล

การจัดทำภาพรวม (Landscape) ได้แก่การทำผัง (mapping) ร่วมกันร่วมสำรวจปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 3 กรอบย่อย (ระบบ/สภาพแวดล้อม กลยุทธ์ และความร่วมมือ) หรืออาจเรียกว่าเป็นการทำ Information collection and mapping โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่ต้องสำรวจ 3 ด้าน คือ

1. ปัจจัยด้านระบบ

- ดูว่ามีกระทรวงหรือกรมใดพร้อมจะร่วมมือ
- คู่มือสัมพันธ์ของโครงข่ายและเครือข่าย
- คู่มือสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายกับสัดส่วนภาครัฐ-ภาคเอกชน-ภาคประชาชน
- คู่มือสัมพันธ์ของการจัดการ (4 กลุ่ม ได้แก่ 1. State-centric, inter-government forum 2. State-civic society interactive forum 3. Civil society leading 4. Civil society supporting local community)
- ดูว่าภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องอยู่ในฐานใดของสังคม (สังคม 4 ฐาน)

2. ปัจจัยด้านกลยุทธ์

- เลือกตัวแบบการขับเคลื่อนกลยุทธ์แบบใดแบบหนึ่ง
- วิเคราะห์ถึงปัจจัยต่าง ๆ ในกรอบมิติสัมพันธ์ **พื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม** ในการทำงานในลักษณะการเป็นเครือข่ายและสหการ (Collective action) ร่วมกัน

- ดูพื้นที่แห่งความร่วมมือว่าเป็นแบบใด (เขตภูมิศาสตร์ เช่นลุ่มน้ำ หรือเขตปกครอง เช่น จังหวัด เป็นต้น)
- ดูรูปแบบความร่วมมือว่ามีลักษณะใด (ยุบรวม ร่วมกิจการ เป็นหุ้นส่วนกัน ร่วมมือโดยไม่รวมกัน เป็นศูนย์กลางด้านข่าวสารข้อมูล การรวมกลุ่มเฉพาะกิจ การร่วมมือเป็นเครือข่าย การร่วมเฉพาะด้านที่เป็นการทำธุรกิจ การเป็น hub การแลกเปลี่ยน เป็นคู่ค้า-คู่แข่ง การดำเนินการตามกลไกตลาด หรือ การร่วมกิจการกัน)

3. ปัจจัยการสร้างความร่วมมือ

- ระบุปัจจัย 4 กลุ่มของหน่วยงาน และเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง (บุคลากร ภาวะผู้นำ กระบวนการ เทคโนโลยี)
- ทำการวัดความพร้อม (สเกลวัดความพร้อม)
- จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยใช้กรอบการสร้างความร่วมมือ (ขั้นตอนการดำเนินงาน กระบวนการจัดการ ปัจจัยด้านองค์กร)

ตั้งเป้า เมื่อได้กลุ่มผู้มีส่วนได้-เสียแล้ว ให้ตั้งเป้าและจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกัน

กำกับดูแลและประเมินผล เมื่อได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการไปแล้ว จะต้องมีการกำกับดูแล และต้องมีการประเมินผลว่าได้ตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ หากไม่ได้เพราะเหตุใด และควรแก้ไขที่จุดอ่อนหรือจุดบกพร่องที่ได้

2. กรณีศึกษา

คณะผู้วิจัยได้ยกตัวอย่างเป็นกรณีศึกษา พร้อมการวิเคราะห์และอธิบายที่แสดงให้เห็นว่ากรณีใดได้นำต้นแบบใดไปใช้ไว้ 2 กรณี

- การนำไปใช้ในการจัดทำแผนงบประมาณแบบบูรณาการ
- การนำไปใช้ในการจัดกลุ่มภารกิจราชการส่วนกลาง

1. การนำไปใช้ในการจัดทำแผนงบประมาณแบบบูรณาการ

รัฐบาลที่มี พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้นำ (2544-2547) นำแผนงบประมาณเชิงบูรณาการมาใช้ในปี 2547 ด้วยวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการคือ

1. เพื่อจัดงบประมาณให้สอดคล้องกับจุดเน้นของนโยบายรัฐบาล
2. เพื่อปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการงบประมาณให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานโดยใช้ **ภารกิจ** เป็นตัวนำ ให้ทำงานร่วมกันในลักษณะประสานเชื่อมโยงและหนุนเสริมกันแบบ **เครือข่าย** โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจของหน่วยงานที่มีเป้าหมายวัตถุประสงค์เดียวกัน เพื่อสร้างความเชื่อมโยงลดความซ้ำซ้อน จัดความรับผิดชอบ ประสานงานและขับเคลื่อนงานต่าง ๆ อย่างชัดเจน

แผนงบประมาณเชิงบูรณาการ มีสาระสำคัญดังนี้

1. เป็นภารกิจที่มีหลายหน่วยงานร่วมดำเนินการ ภายใต้เป้าหมายวัตถุประสงค์เดียวกัน (เช่น ภารกิจการช่วยราษฎรที่ถูกภัยน้ำท่วม)
2. เป็นภารกิจที่มีความสำคัญในลำดับสูง เช่นเป็นนโยบายเร่งด่วนหรือนโยบายสำคัญของรัฐบาล (เช่น นโยบายปราบยาเสพติด) หรือเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นยุทธศาสตร์การจัดงบประมาณ
3. มีการกำหนดหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน และมีแผนการใช้จ่ายงบประมาณจำแนกตามหน่วยงาน

ทั้งนี้ การดำเนินงานที่ผ่านมาจะมีรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเป็นผู้กำกับและสั่งการ และกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพของแต่ละแผน

นั้น มีแผนงานที่ผ่านการอนุมัติทั้งสิ้น 26 แผน ใช้เงินงบประมาณในวงเงิน 260,989,928.00 ล้านบาท อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรองนายกรัฐมนตรี 7 คน แต่ละคนรับผิดชอบ 3-6 แผน

ตัวอย่างแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ ได้แก่

| แผนงบประมาณ | เงิน (หน่วย: ล้านบาท) |
|--|------------------------|
| แผนงบประมาณการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน | 6,011,601 |
| แผนงบประมาณการส่งเสริมการท่องเที่ยว | 7,739,748 |
| แผนงบประมาณหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ | 1,500,000 |
| แผนงบประมาณการแก้ไขปัญหาความยากจน | 17,780,274 |
| แผนงบประมาณการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด | 4,586,263 |
| แผนงบประมาณการประกันสุขภาพถ้วนหน้า | 77,277,596 |
| เป็นต้น | |

ในแต่ละแผนงบประมาณ จะต้องมีการกำหนด

- วิสัยทัศน์
- เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (เช่นรายได้จากการท่องเที่ยวไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 (ไทย) และร้อยละ 8 (ต่างชาติ)
- แนวทางการดำเนินการ เช่นการสนับสนุนความเป็นเลิศของสินค้าและบริการ การสร้างรายได้และวางรากฐานสู่เป้าหมายมหานครท่องเที่ยวแห่งเอเชีย เป็นต้น ทั้งนี้ แต่ละแผนงานอาจมีหลายแนวทางการดำเนินการ
- หน่วยงานรับผิดชอบ

ตารางต่อไปนี้ แสดงตัวอย่างของแผนงาน/แผนงบประมาณ ในปี 2547 พร้อมรายชื่อหน่วยงานหลักและจำนวนหน่วยงานสนับสนุน ซึ่งคณะผู้วิจัยได้จัดแบ่งออกเป็น 4 ประเภทใหญ่คือ

- แผนงานที่ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานจำนวนมาก
- แผนงานที่ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับปานกลาง
- แผนงานที่ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับน้อย
- แผนงานที่ยังไม่ระบุหน่วยงานสนับสนุน

| ประเภท ที่ | ชื่อ | หน่วยงานหลัก | จำนวนหน่วยงาน สนับสนุน |
|---------------|--|---|-------------------------------------|
| 1 | แผนงานที่ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานจำนวนมาก | | |
| | แผนงบประมาณการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน | สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | 14 กระทรวง 38 หน่วยงาน |
| | แผนงบประมาณการแก้ไขปัญหาความยากจน | กรมการพัฒนาชุมชน | 8 กระทรวง 25 หน่วยงาน |
| | แผนงบประมาณการวิจัยของประเทศ | สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ | 15 กระทรวง 1 ทบวง 80 หน่วยงาน |
| | แผนงบประมาณการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี | สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ | 14 กระทรวง 30 หน่วยงาน |
| | แผนงบประมาณการพัฒนากระบวนข้อมูล | สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร | 12 กระทรวง 31 หน่วยงาน |
| 2 | แผนงานที่ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับกลาง | | |
| | แผนงบประมาณการส่งเสริมการท่องเที่ยว | กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา | 7 กระทรวง 15 หน่วยงาน |
| | แผนงบประมาณการป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคเอดส์ | กรมควบคุมโรค | 7 กระทรวง 15 หน่วยงาน |
| | แผนงบประมาณการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด | สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด | 4 กระทรวง 17 หน่วยงาน |
| | แผนงบประมาณการปฏิรูปการศึกษา | กระทรวงศึกษาธิการ | 4 กระทรวง 11 หน่วยงาน |
| 3 | แผนงานที่อาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับน้อย | | |
| | แผนงบประมาณการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง | สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี | 2 กระทรวง 3 หน่วยงาน |
| | แผนงบประมาณการพัฒนาเมืองชายแดนที่มีศักยภาพพิเศษทางเศรษฐกิจ | สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | 2 กระทรวง 3 หน่วยงาน |
| | แผนงบประมาณเพื่อการพัฒนาการกีฬา | การกีฬาแห่งประเทศไทย | 2 กระทรวง 4 หน่วยงาน |
| | แผนงบประมาณบูรณาการและปฏิรูประบบการทะเบียนแห่งชาติ | กรมการปกครอง | 1 กระทรวง 1 หน่วยงาน |
| 4 | แผนงานที่ยังไม่ได้ระบุหน่วยงานสนับสนุน | | |
| | แผนงบประมาณหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ | สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม | - |

การกำหนดแผนงาน/แผนงบประมาณ ดังตัวอย่างข้างต้นถือได้ว่าเป็น ขั้นตอนแรกที่สำคัญของการ **ทำงานแบบเครือข่าย** คือมีหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงาน สนับสนุนทำงานร่วมกัน มีแนวทางการดำเนินงานชัดเจน คือระบุ **ภารกิจ (F: Function)** และ **หน่วยงานรับผิดชอบ (P: Participation)** ไปแล้ว และบางแผนงานยังกำหนด **พื้นที่ (A: Area)** อีกด้วย เช่น แผนพัฒนาเมืองชายแดนที่มีศักยภาพพิเศษทางเศรษฐกิจ แผนงบประมาณ เพื่อการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ แผนงบประมาณเพื่อพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นต้น

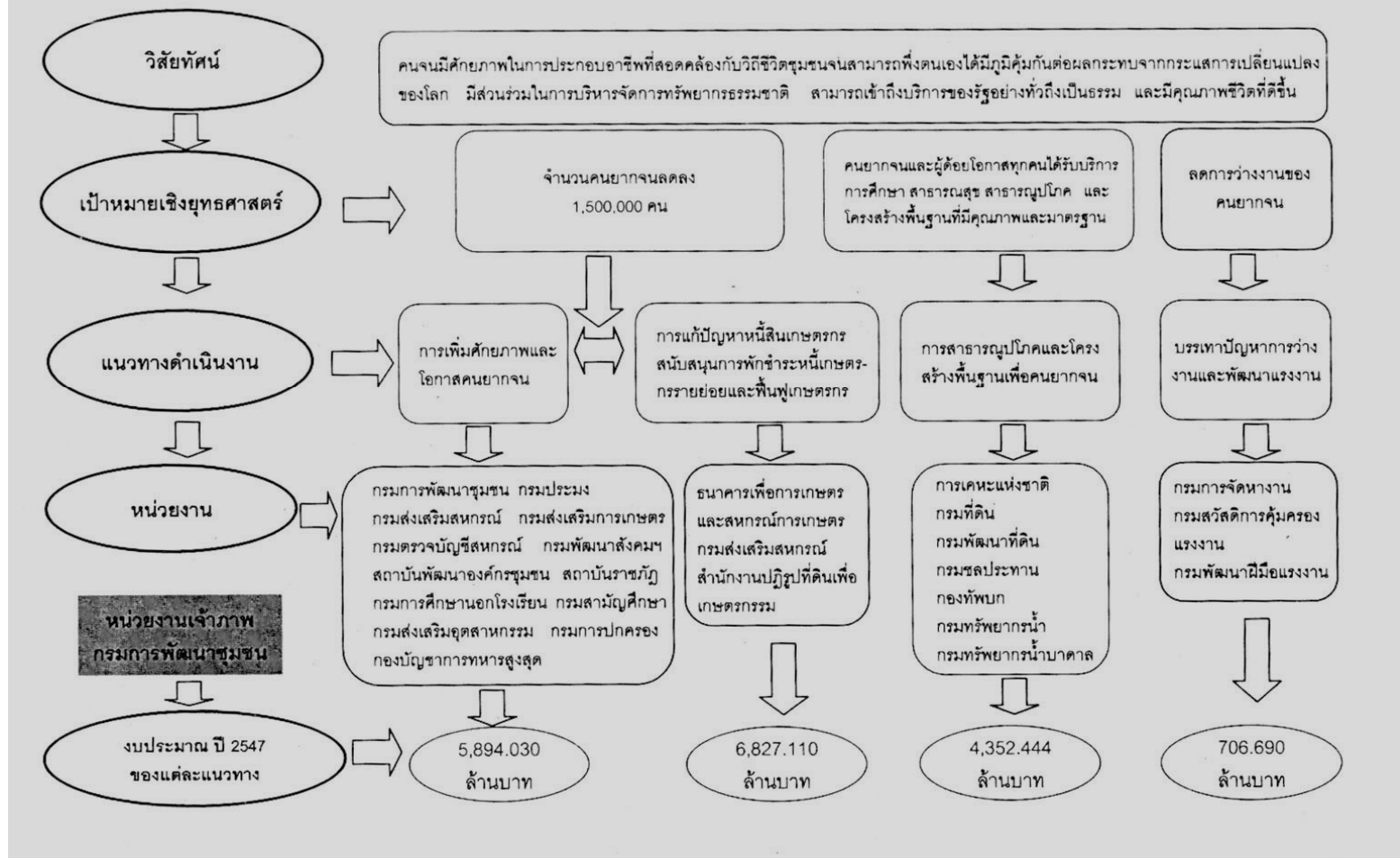
อย่างไรก็ดี การกำหนด AFP ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเพียงขั้นตอนต้นๆ ของ กระบวนการจัดทำแผนเท่านั้น และในการกำหนดภารกิจก็ยังจำกัดอยู่เฉพาะในหน่วยงานภาครัฐ ไม่ได้รวมหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ในภาคเอกชน-ประชาชน ดังนั้น ก่อนที่จะแปลงแผนงาน ไปสู่การปฏิบัติงาน หน่วยงานเจ้าภาพจะต้องใช้การวิเคราะห์เครือข่ายมาช่วยระบุ **เครือข่าย ภาคเอกชนและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง** จึงจะดึงภาคีนอกภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมได้ อย่างสมบูรณ์ และต้องทบทวนว่าการกำหนดภารกิจที่เขียนไว้นั้นเหมาะสมดีหรือยัง ควรมี ข้อแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประการใด พื้นที่ใดควรเป็นพื้นที่ดำเนินการ หากยังไม่มีเครือข่าย นโยบายที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานเจ้าภาพควรจะพัฒนาเครือข่ายนโยบายเพื่อหนุนเสริมการ ดำเนินงานดังกล่าวอย่างไร

ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุนนั้น จำเป็นต้องสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง

- หน่วยงานที่มีภารกิจเดียวกัน
- หน่วยงานที่มีภารกิจต่างกัน
- หน่วยงานที่มีภารกิจต่างกัน แต่ทำงานในพื้นที่เดียวกัน

แผนภูมิต่อไปนี้คือตัวอย่างแผนงบประมาณการแก้ไขปัญหาความยากจน ในปีงบประมาณ 2547 ซึ่งแสดงวิสัยทัศน์ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ แนวทางการดำเนินงาน หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานสนับสนุน จำนวนงบประมาณของแต่ละกลุ่ม และเชื่อมโยง ในการทำงานของหน่วยงานต่างๆ

11. แผนงบประมาณการแก้ไขปัญหาความยากจน
งบประมาณ ปี 2547 จำนวน 17,780.274 ล้านบาท



ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

2. การนำไปใช้ในการจัดกลุ่มภารกิจราชการส่วนกลาง

ปัจจุบันคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการแบ่งกลุ่มกระทรวงออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ฝ่ายเศรษฐกิจและสังคม แต่ละฝ่ายมีจำนวน 10 กระทรวงเท่ากันคือ

| ฝ่ายเศรษฐกิจ | ฝ่ายสังคม |
|---------------------------------------|--|
| กระทรวงการคลัง | สำนักนายกรัฐมนตรี |
| กระทรวงการต่างประเทศ | กระทรวงกลาโหม |
| กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | กระทรวงมหาดไทย |
| กระทรวงคมนาคม | กระทรวงยุติธรรม |
| กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | กระทรวงสาธารณสุข |
| กระทรวงพาณิชย์ | กระทรวงศึกษาธิการ |
| กระทรวงอุตสาหกรรม | กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา |
| กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร | กระทรวงวัฒนธรรม |
| กระทรวงพลังงาน | กระทรวงแรงงาน |
| กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี | กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ |

หากจะจัดกลุ่มกระทรวงกันใหม่ตามลักษณะ ภารกิจ (F: Function) และการมีส่วนร่วม (P: Participation) ของภาคเอกชน-ภาคประชาชนแล้ว ก็สามารถแยกกลุ่มกระทรวงทั้ง 20 ออกเป็นสองกลุ่ม ดังนี้คือ

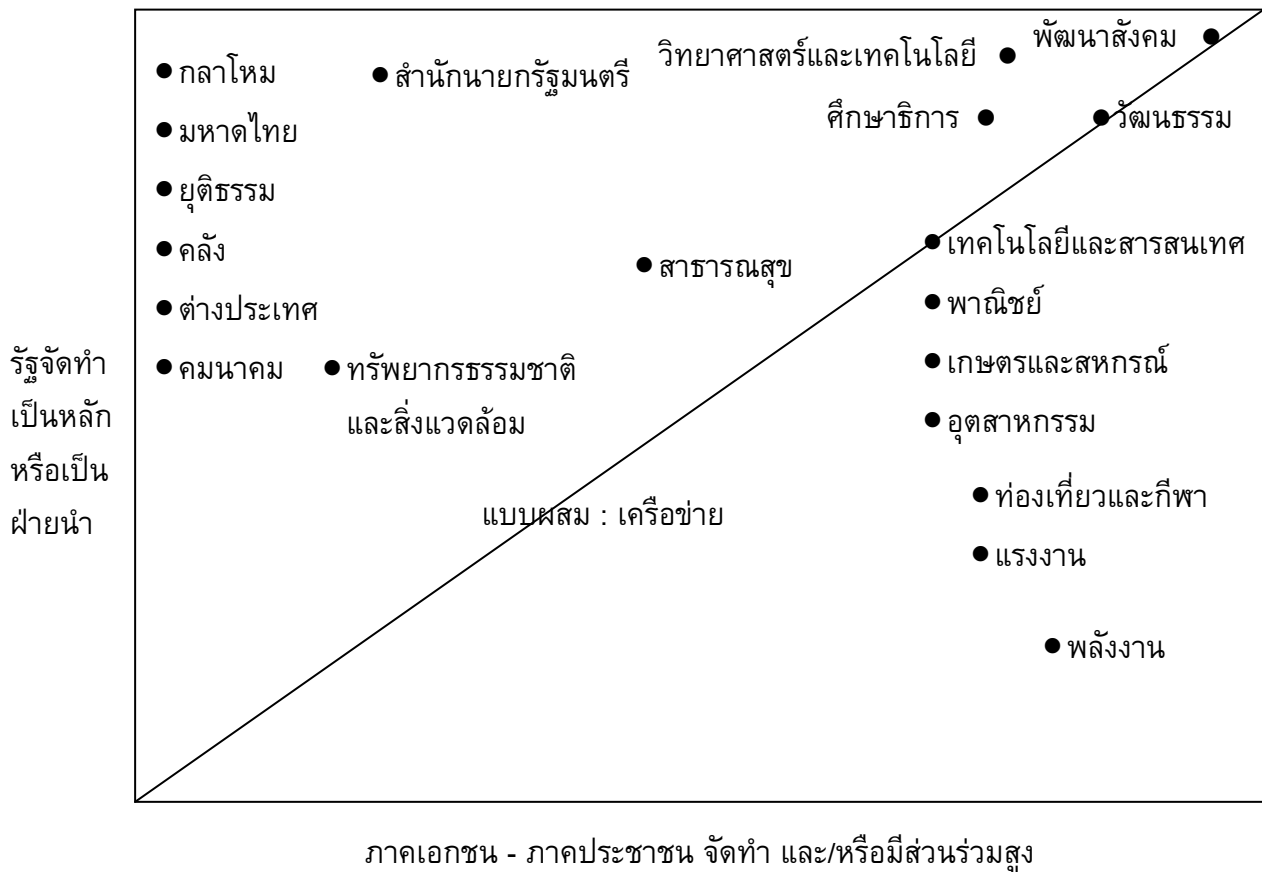
1. กลุ่มกระทรวงที่มีภาครัฐเป็นหลักหรือฝ่ายนำในการจัดทำบริการ มีจำนวน 6 กระทรวง
2. กลุ่มกระทรวงที่มีภาครัฐเป็นหลัก แต่สามารถให้ภาคเอกชน-ภาคประชาชนมีส่วนร่วมได้ในลักษณะการจัดการแบบเครือข่าย มีจำนวน 14 กระทรวง กลุ่มนี้ควรพัฒนาไปสู่แนวคิดการจัดการแบบ Purchaser-Provider Split ได้ด้วย

| กลุ่มกระทรวงที่มีภาครัฐเป็นหลักหรือ ฝ่ายนำในการจัดทำบริการ | กลุ่มกระทรวงที่มีภาครัฐเป็นหลัก แต่ สามารถให้ภาคเอกชน-ภาคประชาชนมี ส่วนร่วมได้ในลักษณะการจัดการแบบ เครือข่าย |
|---|---|
| 1. กระทรวงกลาโหม | 1. สำนักนายกรัฐมนตรี |
| 2. กระทรวงมหาดไทย | 2. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี |
| 3. กระทรวงยุติธรรม | 3. กระทรวงศึกษาธิการ |
| 4. กระทรวงการคลัง | 4. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์ |
| 5. กระทรวงการต่างประเทศ | 5. กระทรวงวัฒนธรรม |
| 6. กระทรวงคมนาคม | 6. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการ สื่อสาร |
| | 7. กระทรวงสาธารณสุข |
| | 8. กระทรวงพาณิชย์ |
| | 9. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม |
| | 10. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ |
| | 11. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา |
| | 12. กระทรวงอุตสาหกรรม |
| | 13. กระทรวงแรงงาน |
| | 14. กระทรวงพลังงาน |

เมื่อแบ่งกลุ่มกระทรวงใหม่ดังนี้จะทำให้ไม่สามารถแยกกระทรวงฝ่ายเศรษฐกิจและสังคมออกจากกันได้โดยเด็ดขาด จึงต้องหาจุดเชื่อมและอาณาบริเวณที่กระทรวงทั้งสองกลุ่มจะมีร่วมกันได้

ผังความคิดต่อไปนี้ คือการจัดกลุ่มกระทรวงตามการมีส่วนร่วม (P : Participation) ของภาคเอกชน-ประชาชน โดยให้แกนตั้งแทนการดำเนินงานที่ภาครัฐเป็นหลัก และแกนนอนแทนการดำเนินงานที่มีภาคเอกชน-ประชาชนเป็นหลัก ดังนั้นแกนเฉียงที่มีมุม 45 องศา จึงแทนการดำเนินงานแบบผสมหรือแบบเครือข่าย

กระทรวงที่อยู่ใกล้เคียงกันใด หมายถึงการดำเนินงานที่สามารถดำเนินงานในรูปแบบนั้นๆ ได้มาก-น้อย ตามลำดับ



การจัดกลุ่มภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ

ในอดีตนั้น การให้บริการสาธารณะ [Public goods and services] เกิดขึ้น โดยการริเริ่มของภาครัฐและดำเนินการโดยภาครัฐเท่านั้น แต่ปัจจุบันนี้สภาพเศรษฐกิจ-สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ทำให้ภาคเอกชนเติบโตอย่างรวดเร็ว ภาคประชาชนและชุมชนมีความเข้มแข็งและต้องการมีส่วนร่วมในการดำเนินการและจัดการมากขึ้นทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น ดังนั้น ในการปฏิรูประบบราชการจึงควรมีการทบทวนถึงระดับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน-ประชาชนใหม่ใน 3 ระดับคือ

- ภารกิจที่ภาครัฐเป็นผู้ควบคุมหรือดำเนินการหลัก
- ภารกิจที่ภาครัฐ-เอกชน-ประชาชนร่วมกันจัดการได้

- **ภารกิจที่ภาคเอกชน-ประชาชนสามารถจัดการได้เองภายใต้
กติกาและการส่งเสริมของภาครัฐ**

การแบ่งภารกิจออกเป็น 3 ประเภทดังกล่าวทำให้เกิดการแบ่งกลุ่มกระทรวง
ออกเป็น 3 ประเภทคือ

ประเภทที่ 1 กระทรวงที่มีภารกิจที่รัฐเป็นผู้ควบคุมหรือดำเนินการ
หลัก ได้แก่

1. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
2. กระทรวงสาธารณสุข
3. กระทรวงยุติธรรม
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงมหาดไทย
6. กระทรวงกลาโหม
7. กระทรวงการคลัง
8. สำนักนายกรัฐมนตรี

ประเภทที่ 2 กระทรวงที่มีภารกิจที่ภาครัฐ-เอกชน-ประชาชน ร่วมกัน
จัดการได้

1. กระทรวงศึกษาธิการ
2. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
3. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเภทที่ 3 กระทรวงที่มีภารกิจที่ภาคเอกชน-ประชาชนสามารถจัดการ
ได้เองภายใต้กติกาและการส่งเสริมของภาครัฐ

1. กระทรวงแรงงาน
2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
3. กระทรวงพลังงาน
4. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
5. กระทรวงอุตสาหกรรม
6. กระทรวงพาณิชย์
7. กระทรวงวัฒนธรรม

ซึ่งเมื่อแยกกระทรวงทางฝ่ายสังคมออกมา ก็จะพบว่า มีเพียง 5 กระทรวงเท่านั้น ที่สามารถจัดการแบบเครือข่ายได้ใน 2 ลักษณะคือ

ภาครัฐ-เอกชน-ประชาชนร่วมดำเนินการ

1. กระทรวงศึกษาธิการ
2. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ภาครัฐกำกับและส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการ

1. กระทรวงแรงงาน
2. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
3. กระทรวงวัฒนธรรม

ปัญหาหลักของระบบราชการไทย (ทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น)

คือ การเน้นกรมเป็นตัวตั้ง ทำให้เกิดปัญหาซ้ำซ้อนในการให้บริการสาธารณะ บริการแบบเดียวกันหรือคล้ายกันมีหลายกรมดำเนินการ เช่นเดียวกับบริการในพื้นที่เดียวกันหรือแก่กลุ่มประชาชนกลุ่มเดียวกันก็มีหลายกรมดำเนินการ ในการทบทวนโครงสร้างกระทรวงใหม่ จะต้องตัดสินใจให้แน่ชัดว่าจะต้องการปรับเปลี่ยนเพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพื่อให้ใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือไม่ หากต้องการเช่นนั้น มีทางเลือกคือ

1. ย้าย หน่วยงานที่ทำงานในพื้นที่เดียวกัน (A) ที่มีภารกิจเดียวกัน (F) และต้องการทำงานเป็นเครือข่าย (P) ให้เข้ามาอยู่ในกระทรวงเดียวกัน หรือ
2. คง หน่วยงานไว้ตามกระทรวงเดิม แต่ใช้วิธี **ประสานงาน** ระหว่างกรม และ/หรือ กระทรวงแทน

จากกรณีศึกษา จะเห็นว่ามี 3 กลุ่มกระทรวงที่มี **ภารกิจซ้ำซ้อน** ในการให้บริการสาธารณะคือ

กลุ่ม 1 กระทรวงมหาดไทย กับ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

กลุ่ม 2 กระทรวงศึกษาธิการ กับ กระทรวงวัฒนธรรม และ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

กลุ่ม 3 กระทรวงยุติธรรม กับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การทบทวนโครงสร้างกระทรวงเหล่านี้ใหม่ สามารถกระทำได้โดยการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการและใช้ AFP: Area-Function-Participation (พื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม) และ ตัวแบบการจัดการแบบเครือข่าย เป็นเครื่องมือ

3. กรณีตัวอย่าง

1. ประเทศไทยต้องการเป็น Hub ทางด้านแพทย์แผนโบราณของเอเชีย

สธ.ผนัก ‘มติชน’ จัดมหกรรมสมุนไพร

ผันเป็นฮับแพทย์โบราณเอเชีย

เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม ที่อาคารทรงไทย กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทย และการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) แกล้งข่าว “งานมหกรรมสมุนไพรแห่งชาติครั้งที่ 1” มีนายยงยุทธ วิชัยดิษฐ์ ผู้ช่วยรัฐมนตรี สธ.น.พ.จรัส ตฤณวุฒิปงษ์ รักษาการปลัด สธ. น.พ.วิชัย โชควิวัฒน์ อธิบดีกรมการพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก นายศิริศักดิ์ วิภาณิชย์ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษองค์การเภสัชกรรม น.พ.วิชาญ เกิดวิชัย ผู้อำนวยการโรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศร์ และนายเรืองชัย ทรัพย์นิรันดร์ รองประธานกรรมการบริษัท มติชน จำกัด (มหาชน) ร่วมแกล้งข่าว

น.พ.วิชัย โชควิวัฒน์ กล่าวเปิดงานว่า อยากให้เปิดวิสัยทัศน์อย่างกว้างขวาง เพราะนอกจากการแพทย์แผนไทยแล้ว ยังมีการแพทย์พื้นบ้านจากภาคต่างๆ ของไทย และการแพทย์พาดิษฐ์ รวมทั้งการแพทย์จาก ยูเนสโกมาร่วมงานในวันที่ 1-5 กันยายน งานนี้จะเป็นการปูพื้นฐานให้ผู้เชี่ยวชาญไปศึกษาหาความรู้ ทั้งเรื่ององค์ความรู้ของการแพทย์แผนไทย การบริการตัวแพทย์แผนไทย กฎหมายเกี่ยวกับการแพทย์แผนไทย รวมทั้งการอบรมหลักสูตรระยะสั้นแพทย์แผนไทยในสาขาต่างๆ กว่า 10 หลักสูตร งานวิจัยกว่า 89 เรื่อง

น.พ.วิชัย เกิดวิชัย กล่าวว่า โรงพยาบาลสมเด็จพระเจ้าอภัย ภูเบศร์เป็นโรงพยาบาลที่ศึกษาค้นคว้าเรื่องของสมุนไพร รวมทั้งนำมาใช้ในโรงพยาบาลมาเป็นเวลานานกว่า 20 ปี และได้พิสูจน์แล้วว่า การสมุนไพรและการแพทย์แผนโบราณเป็นประโยชน์ต่อสุขภาพที่ดี งานครั้งนี้เป็นโอกาสที่ดี

ที่รวบรวมผู้มีความรู้เรื่องนี้มาชุมนุมกัน รัฐบาลสนับสนุนการแพทย์แผนไทย เพื่อให้คนไทยนำไปช่วยตัวเองได้ ส่งเสริมให้รู้จักทั่วประเทศพร้อมทั้งจะทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการแพทย์แผนโบราณแห่งเอเชีย (ฮับ) ด้วย

นายเรืองชัย ทรัพย์นิรันดร์ กล่าวว่า เป็นที่ทราบกันดีว่าปีหนึ่ง ๆ ประเทศไทยเสียค่ายาให้กับต่างประเทศเป็นจำนวนไม่น้อย แต่หากหันมารับประทานยาสมุนไพรที่ปัจจุบันมีการพัฒนาดีขึ้น เช่น ยาเม็ด ก็สามารถบรรเทาอาการป่วยได้เช่นกัน งานนี้เป็นโอกาสดีของ สธ. ที่จะจัดงานเพื่อแพทย์แผนไทยและสมุนไพรไทยเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางขึ้น ผู้สื่อข่าวรายงานว่า ภายในงานยังจัดสาธิตทำยาตำรายาต่าง ๆ 18 ตำรา อาหารต่าง ๆ จากสมุนไพร และน้ำดื่มสมุนไพร เช่น น้ำใบบวบก น้ำตะไคร้ น้ำกระเจียว เป็นต้น พร้อมทั้งสาธิตการประคบสมุนไพรและการสมุนไพรพอกหน้าด้วย

มติชนรายวัน 19 สิงหาคม 2547

จากข่าวข้างบนสามารถวิเคราะห์ได้ว่า

1. เป้าหมาย : ต้องการให้ประเทศไทยเป็นฮับทางการแพทย์แผนโบราณของเอเชีย
2. ปัญหาและเหตุผล : ปีหนึ่ง ๆ ประเทศไทยเสียค่ายาให้กับต่างประเทศเป็นจำนวนไม่น้อย
3. แนวทางแก้ไข : สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนหันมารับประทานยาสมุนไพรที่ปัจจุบันมีการพัฒนาดีขึ้น
4. นวัตกรรมที่ใช้ : จัด “งานมหกรรมสมุนไพรแห่งชาติครั้งที่ 1” ในวันที่ 1 - 5 กันยายน
5. วัตถุประสงค์ในการจัดงาน : (1) เพื่อให้แพทย์แผนไทยและสมุนไพรไทยเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางขึ้น (2) เป็นการปูพื้นฐานให้ผู้เชี่ยวชาญไปศึกษาหาความรู้ ทั้งเรื่ององค์ความรู้ของการแพทย์แผนไทย การบริการ ตัวแพทย์แผนไทย กฎหมายเกี่ยวกับการแพทย์แผนไทย (3) จัดการอบรมหลักสูตรระยะสั้นแพทย์แผนไทยในสาขาต่าง ๆ กว่า 10 หลักสูตร

6. ตัวแบบที่ใช้ : ตัวแบบเครือข่าย
7. ผู้ดำเนินการ : องค์การภาครัฐ องค์การเอกชน และ เครือข่ายความรู้ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ (Expert Knowledge Network) ในประเทศและต่างประเทศ คือ (1) หน่วยงานหลัก : กระทรวงสาธารณสุข (2) หน่วยงานสนับสนุน : กรมการพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก องค์การเภสัชกรรม โรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศร์ และบริษัท มติชน จำกัด (มหาชน) (3) แพทย์แผนไทย แพทย์พื้นบ้านจากภาคต่าง ๆ ของไทย แพทย์พาณิชย์ และ แพทย์จาก ยูนิทาน

2. ยุทธศาสตร์โครงสร้างพื้นฐานการขนส่งสินค้าของประเทศ (Logistic) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ

เปิดโรดแมปเพิ่มขีดแข่งขัน

เร่ง “ลอจิสติกส์-พัฒนาคน”

ผู้จัดการรายวัน – เปิดโรดแมปยุทธศาสตร์เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สพข.เร่งศึกษารื้อระบบโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งสินค้าของประเทศ (ลอจิสติกส์) หวังลดต้นทุนสินค้า พร้อมกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาคัลสเตอร์อุตสาหกรรมอาหาร แพชั่น และซอฟต์แวร์ เล็งให้สิทธิประโยชน์นักลงทุนต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนใน SMEs “ทักษิณ” เร่งให้เสร็จภายในเดือนพฤศจิกายน นี้

นางสาววิไลพร ลีเกษมศานต์ รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เปิดเผยภายหลังการประชุมคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (กพข.) ที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นประธานฯ ว่า คณะกรรมการฯ เห็นชอบกับแผนงานและการจัดกลไกเพื่อพัฒนาลอจิสติกส์ของไทยตามที่ สศช.เสนอ โดยเห็นชอบโครงสร้าง Single Window Entry: เพื่อให้บรรลุสำเร็จที่ควรใช้วิธี Outsource ในการดำเนินโครงการ

รวมทั้งการจัดทำแผนแม่บท (Master Plan) ที่จะช่วยให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ลอจิสติกส์มีความเป็นระบบมากขึ้น สำหรับกลไกรับผิดชอบนี้เพื่อความรวดเร็ว โดย สศช. จะร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหา

ทั้งนี้ที่ประชุมยังรับทราบความก้าวหน้าในการดำเนินงานของ คณะทำงาน 4 คณะ ประกอบด้วยกลุ่มผู้ประกอบการทั่วไปเอสเอ็มอี. ผู้ให้บริการ Service Provider หน่วยงานของรัฐ เช่น กรมศุลกากร การทำ และท่าอากาศยาน และกลุ่มเป็นนักเรียนนักศึกษา ทั้งนี้ การจัดทำแผนแม่บท คาดว่าจะแล้วเสร็จในเดือนพฤศจิกายน 2547 นี้

ที่ประชุมยังเห็นชอบแนวทางการพัฒนาบุคลากรและองค์ความรู้ ด้านลอจิสติกส์ และเห็นควรให้กระทรวงพาณิชย์ในฐานะเจ้าของเรื่องจัดทำ แผนงานโครงการเสนอ กรม. และขอให้ สศช. ช่วยกับองค์กรอื่น ๆ ร่วมกัน ศึกษาปัญหา ทั้งนี้ยังเห็นชอบในหลักการโครงการพัฒนาระบบเชื่อมโยง เครือข่ายข้อมูล และบริการภาครัฐ เพื่อนำเข้า การส่งออกและลอจิสติกส์ รวมทั้งให้กระทรวงไอซีที จัดทำโครงการเสนอ กรม.

ส่วนเรื่องการพัฒนากำลังคนเพื่อการแข่งขันของอุตสาหกรรม ยุทธศาสตร์ศึกษา และความต้องการกำลังพลใน 13 อุตสาหกรรมและภาค บริการการท่องเที่ยว ขณะนี้ศึกษาเสร็จแล้ว และพบว่าเราต้องการกำลังคน อีก 9 แสนคน ใน 15 ปีข้างหน้า ซึ่งจะแยกเป็นสาขา เช่น ซอฟต์แวร์ ยานยนต์ แพชั่น ปีโตรเคมี เหล็ก อาหาร อุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ ชิ้นส่วนไฟฟ้า โดยเฉพาะอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์และไฟฟ้ามีอัตราการเติบโตแบบก้าวกระโดดมากกว่าอุตสาหกรรมอื่นๆ ส่วนสาขาบริการ การจัดประชุม นิทรรศการจะเป็นตัวดึงดูดรายได้เข้ามามากซึ่งคนที่อยู่ใน กิจกรรมเหล่านี้ของไทยจะโตไม่ทันกับการขยายตัว ซึ่งปี 2547-2552 (แผน 5 ปี) เพราะแรงงานทักษะที่ต้องการจะเป็นระดับอาชีวะ และต่ำกว่า ระดับอาชีวะ ซึ่งขอให้กระทรวงศึกษาธิการไปร่วมกับสถาบันเฉพาะทาง และธุรกิจมาช่วยดูว่าต้องการเท่าไร เพื่อผลิตให้สอดคล้อง หากผลิตไม่ทัน อาจต้องเปิดช่องให้ต่างชาติเข้ามา โดยมอบให้เอกชนมาบอกความต้องการของตัวเอง กระทรวงแรงงานและกระทรวงการต่างประเทศ สนับสนุนได้

“นายฯฯ กำชับว่า สถานการณ์โลกเปลี่ยนไปค่อนข้างมาก อาจจะ ต้องมาดูภาพใหญ่อีกครั้งว่าการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทย เช่น ปรับโครงสร้างเกษตร อุตสาหกรรม เราต้องหันกลับมาทำอะไรบ้าง เมื่อเรารู้ความต้องการก็ต้องปรับให้สอดคล้องกับความต้องการ โดยเฉพาะ

ด้านนายจักรมณท์ ผาสุกวณิช เลขานุการ สศช. กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ สพข. อยู่ระหว่างการศึกษาและผลักดันในหลาย ๆ ด้าน ทั้งนี้ในส่วนของ ภาพรวมเศรษฐกิจในระดับมหภาค เศรษฐกิจระดับจุลภาคและภาพรวม ทางสังคม

โดยในส่วนของภาพรวมเศรษฐกิจระดับมหภาค ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ด้านการคลัง สพข. อยู่ระหว่างศึกษาการใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค เพื่อศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพ ศึกษาจุดอ่อน จุดแข็งทางด้านการเงินการ คลังจากข้อมูลของ IMD&WEF ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดอันดับขีดความสามารถ ในการแข่งขันของแต่ละประเทศ

นอกจากนี้ยังอยู่ระหว่างการศึกษเกี่ยวกับบทบาทของเงินลงทุน โดยตรงจากต่างประเทศ เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา และใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี) และการ พัฒนาปัจจัยเพื่อส่งเสริมการลงทุนและความเข้าใจในธุรกิจ Venture Capital และการร่วมลงทุนในบริษัทขนาดใหญ่ การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา ภาคบริการ 12 สาขาของประเทศไทย

ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานระบบ การขนส่ง สพข. จะแบ่งความรับผิดชอบร่วมกับกระทรวงการคลัง กระทรวง คมนาคม โดย สศช. ได้มีการว่าจ้างนักวิชาการจากสถาบันวิจัยเพื่อการ พัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) นักวิชาการจาก ม.ธรรมศาสตร์ ร่วมกันศึกษา เกี่ยวกับการจัดการระบบขนส่งของประเทศไทย เพื่อลดภาระต้นทุนการ ขนส่ง รวมถึงศึกษาร่วมกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภา หอการค้าไทยด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลอย่างเป็นระบบ

สำหรับการเพิ่มความสามารถการแข่งขัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การจัดกลุ่มสินค้าในตลาดโลก สพข. อยู่ระหว่างศึกษาและปรับทิศทางการ ดำเนินกลยุทธ์ของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานสินค้า และบริการ สร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการโดยสนับสนุนการใช้ตรา สินค้า Thai Brand และส่งเสริมการพัฒนาตราสินค้าของตัวเอง และการพัฒนา อุตสาหกรรมเกษตรเพื่อเพิ่มมูลค่า

นอกจากนี้ สพข. จะมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาลิสเตอร์ สำหรับอุตสาหกรรมอาหาร แพชั่น และซอฟต์แวร์ รวมถึงอิเล็กทรอนิกส์ อีกทั้งจะมีการผลักดันให้มีการปรับบทบาทสถาบันเฉพาะทางสถาบันวิจัย และสถาบันศึกษาในการส่งเสริมความร่วมมือของธุรกิจในอุตสาหกรรม

สำหรับยุทธศาสตร์การเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันที่เกี่ยวข้องกับระดับจุลภาค ในส่วนของความสามารถทางนวัตกรรม สพข. จะมีการส่งเสริมกลไกการให้คำปรึกษาแก่เอกชน ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างพัฒนาห้องสมุดไปสู่อุทยานแห่งการเรียนรู้

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการ ขณะนี้อยู่ระหว่างพัฒนาและประชาสัมพันธ์ระบบต่าง ๆ เพื่อสร้างผู้ประกอบการรายใหม่ให้มีคุณภาพ และสามารถเติบโตได้อย่างมั่นคง

ผู้จัดการรายวัน วันเสาร์-อาทิตย์ 11-12 กันยายน 2547

จากข้างบนสามารถวิเคราะห์ได้ว่ารัฐบาลต้องการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยใช้ยุทธศาสตร์ด้านลอจิสติกส์

ยุทธศาสตร์ด้านลอจิสติกส์

1. เป้าหมาย : (1) ต้องการพัฒนาระบบขนส่งภายในประเทศเพื่อลดต้นทุนสินค้า
2. ปัญหาและเหตุผล : (1) ข้อย้อยในระบบลอจิสติกส์ของไทยทำให้สินค้ามีต้นทุนสูง ทำให้ไทยเสียโอกาสในการแข่งขัน
3. แนวทางแก้ไข : (1) กำหนดยุทธศาสตร์ลอจิสติกส์
4. นวัตกรรมที่ใช้ : (1) แผนแม่บทเพื่อพัฒนาบุคลากรและองค์ความรู้ด้านลอจิสติกส์ (2) โครงการพัฒนาระบบเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลและบริการภาครัฐเพื่อการนำเข้า การส่งออก และลอจิสติกส์
5. ตัวแบบที่ใช้ : ตัวแบบเครือข่าย ตัวแบบเพื่อการขับเคลื่อนกลยุทธ์
6. ผู้ดำเนินการ : องค์การภาครัฐ องค์การเอกชน และ เครือข่ายความรู้ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ (Expert Knowledge Network) ในประเทศและต่างประเทศ คือ (1) หน่วยงานหลัก : กระทรวงพาณิชย์ (2) หน่วยงานสนับสนุน : สศข. กระทรวงไอซีที สพข. กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม (3) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย นักวิชาการจาก ม.ธรรมศาสตร์ (4) สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาหอการค้าไทย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาของระบบราชการไทยนั้นไม่ได้อยู่ที่การขาดแคลนนโยบายหรือแผนในการทำงาน แต่เป็นการขาดแคลนกระบวนการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติงาน ในอดีตเมื่อการบริหารจัดการระบบราชการไทยมีลักษณะของการสั่งงานตามสายการบังคับบัญชาตามแนวดิ่งเป็นหลัก การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติงานก็ยังไม่มีความซับซ้อนและต้องเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายมากนัก

ปัจจุบันนี้ รัฐบาลได้เปลี่ยนวิธีการจากการวางแผนพัฒนาเป็นการกำหนดวาระชาติและกำหนดแผนกลยุทธ์ และเพื่อพัฒนาให้ระบบราชการมีความสามารถในการแข่งขันอย่างเป็นองค์รวม จึงต้องทำให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนสามารถทำงานร่วมกันในลักษณะที่มีการ **ร่วมและเสริมพลัง** เพื่อเพิ่มขีดความสามารถนั้น

รัฐบาลได้นำแบบแผน (format) ใหม่ ๆ มาใช้มากมายในการบริหารจัดการ มีการกำหนดวาระชาติ ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐมีการจัดการแบบเอกชน มีการกำหนดแผนกลยุทธ์ในเรื่องต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงการจัดทำแผนงบประมาณ (แผนงบประมาณเชิงบูรณาการ) มีการนำ Key Performance Indicator (KPI) มาใช้ในการประเมินผลงาน ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัด CEO และเอกอัครราชทูต CEO มีการจัดกลุ่มภารกิจในระดับกระทรวง (cluster) และจัดกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ (Area) เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าภาครัฐได้นำรูปแบบหรือตัวแบบการจัดการทั้ง 3 ประเภท (ตัวแบบบริบท ตัวแบบเครือข่าย และตัวแบบการขับเคลื่อนกลยุทธ์) มาใช้แล้วในหลายกรณี ซึ่งบางครั้งในเรื่องเดียวกันก็ได้ใช้มากกว่าหนึ่งตัวแบบในการดำเนินงาน หรือบางครั้งอาจจะใช้ครบทั้งสามตัวแบบด้วยซ้ำไป แต่การดำเนินการที่ผ่านไปในั้น อาจจะยังไม่มีกรอบอธิบายหรือให้การจำกัดความของการทำงานเพียงพอ ทำให้ผู้ที่อยู่ในกระบวนการขาดความเข้าใจและไม่สามารถจะทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะยังการดำเนินงานของแผนงานต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มากเพียงใด ก็ต้องอาศัยเครือข่ายนโยบายเป็นเส้นทางและสายใยในการเชื่อมโยงเพิ่มเติมจากการขับเคลื่อนประสานงานในระบบราชการปกติมากเท่านั้น นอกจากนั้น บางแผนงานยังอาจไม่ต้องการการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐสูง แต่ต้องการความร่วมมือจากภาคเอกชนและประชาชนสูง เช่น แผนงานการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด เป็นต้น

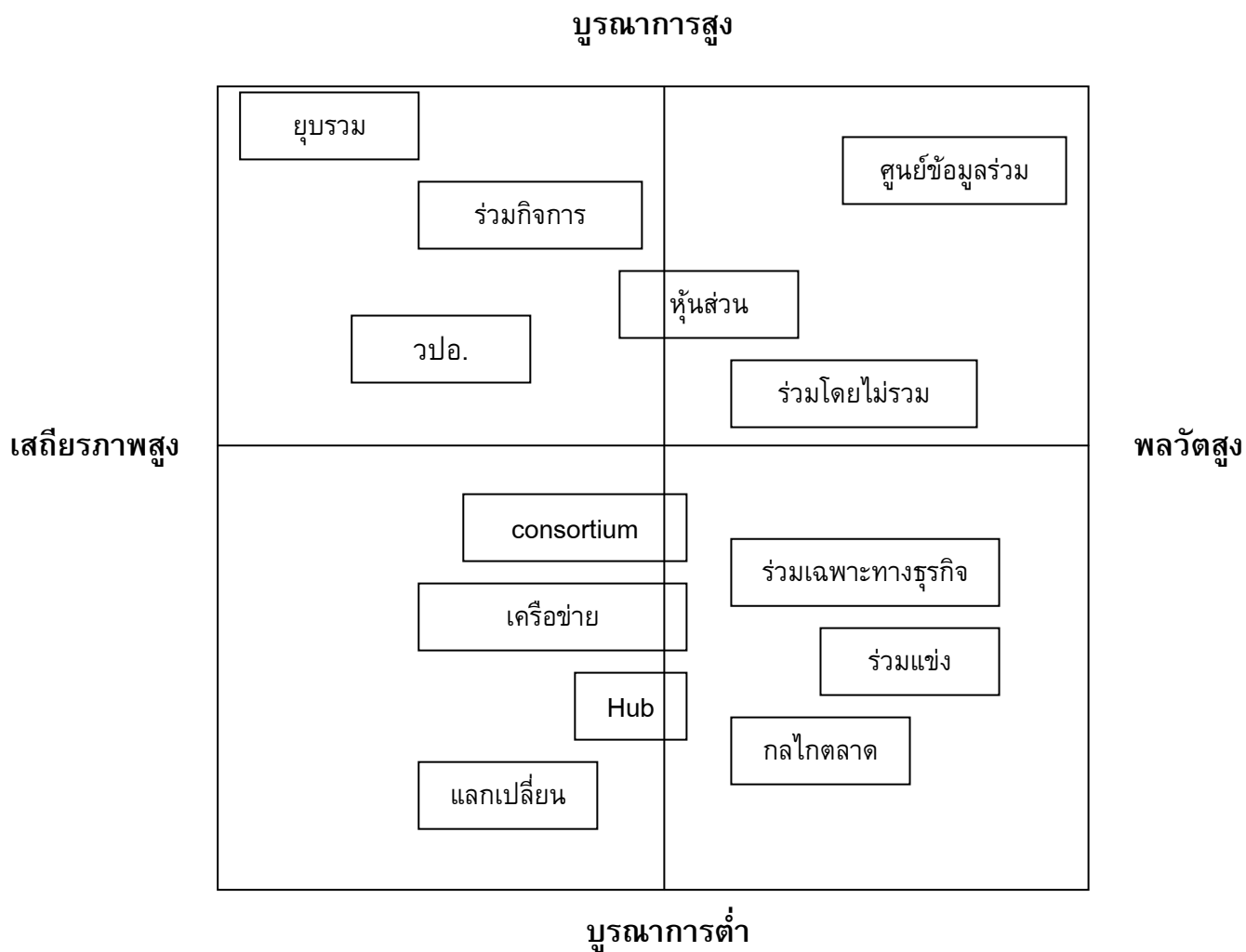
การนำเสนอตัวแบบทั้งสามของคณะผู้วิจัยนี้จึงไม่ใช่การเสนอนวัตกรรมใหม่ หากแต่เป็นการสร้างกรอบแนวคิดเพื่ออธิบายถึงหลักเกณฑ์ แนวทาง ความสัมพันธ์ ตลอดจน ทฤษฎีที่มาของวิธีการปฏิบัตินั้นให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้นโดยใช้ประเด็นหลักในสาระสำคัญ 3 ประการคือ

1. ประเทศจะพัฒนาได้ด้วย **สังคมความรู้** ดังนั้น ผู้นำและหน่วยงานของรัฐ จะต้องสนับสนุน ส่งเสริม ให้คนในสังคมมีความรู้ โดยการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
2. การพัฒนาทุนทางสังคมจะต้องสร้างจากรากฐานของ **ความสัมพันธ์ ความรักดี และความไว้วางใจ** ของคนในชาติ
3. **การทำงานแบบเครือข่าย** จะทำให้เกิดการแบ่งปันความรู้ ความรู้จะทำให้ เกิดการรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย-สังคมโลก จึงควรที่จะสนับสนุนการทำงาน ในแบบเครือข่ายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

การทำงานร่วมกันแบบเครือข่ายของระบบราชการจึงเป็นการจัดการ พัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม

1. ข้อเสนอแนะในการนำ “พื้นที่แห่งความร่วมมือ” ไปใช้ในการ พัฒนาระบบราชการ

พัฒนาระบบราชการที่ผ่านมามีประสบการณ์ของการยุบรวมน้อยมาก และเมื่อทำแล้วก็เกิดปัญหามากมาย เช่น กรณีนำกรมป่าไม้ออกจากกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ไปรวมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือนำกรมการพัฒนา ชุมชนออกจากกระทรวงมหาดไทยไปรวมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ ดังนั้น ภาพต่อไปนี้จะชี้ให้เห็นถึงทางเลือกอื่นๆ ของการร่วมมือหลากหลาย รูปแบบและ degree หน่วยราชการหรือกลุ่มจังหวัดอาจเลือกรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่ เหมาะสมก็ได้



มีข้อสังเกตว่า การปรับโครงสร้างส่วนราชการมักจะเน้นหนัก 2 ทาง คือ ตั้งหน่วยงานใหม่แยกออกมาจากหน่วยงานเดิม หรือยุบรวมหลายหน่วยงานไว้ด้วยกัน ส่วนรูปแบบของความร่วมมือกันนั้นก็มักใช้แบบเดียวคือการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินงานในเรื่องนั้นๆ ทำให้เกิดคณะกรรมการจำนวนมากหลายร้อยชุด

ดังนั้น คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการควรจะได้พิจารณาถึงรูปแบบของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้ง 13 รูปแบบ เพื่อนำไปใช้ตามความเหมาะสมของพื้นที่แห่งความร่วมมือ 4 ระดับที่แตกต่างกัน

นอกจากนั้นยังควรสร้างเครื่องมือในการทดสอบความพร้อมของหน่วยราชการและจังหวัดว่ามีความพร้อมในระดับใด ที่จะร่วมมือกันเพื่อแข่งขัน เพราะการจัดกลุ่มภารกิจและ

การจัดกลุ่มจังหวัดแต่อย่างเดียว ยังไม่ใช่หลักประกันเพียงพอว่าการฝึกกำลัง
ประสานกันขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบราชการ

วิธีการในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาระบบราชการโดย
ไม่ต้องรื้อ ระบบหรือโครงสร้างทั้งหมด หากแต่ใช้วิธีการต่อไปนี้ คือ

1. ใช้รูปแบบ **ความร่วมมือ** มาใช้ให้มาก แทนสายงานการ บังคับบัญชา
2. **ความร่วมมือ** ได้แก่
 ความร่วมมือระหว่าง **ภาครัฐ – เอกชน – ประชาชน**
 ความร่วมมือระหว่าง **หน่วยงานภาครัฐ-หน่วยงานภาครัฐ**
3. ใช้ **ระบบเครือข่าย** มาใช้ในการทำงาน