

การจัดการการพัฒนาระบบราชการ
เพื่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม*
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการพัฒนาระบบราชการ

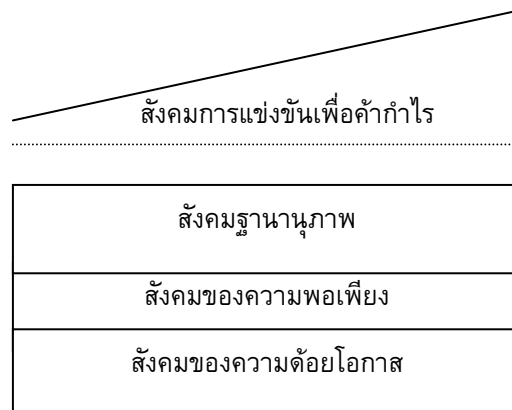
จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองไทย เกิดจากกระบวนการปฏิรูปทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และในช่วงเวลาเดียวกันประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินอย่างรุนแรง ในขณะที่กระแสโลกได้ก้าวเข้าสู่โลกาภิวัตน์ เทคโนโลยีสมัยใหม่ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการทำธุรกิจ การค้าระหว่างประเทศ การติดต่อสื่อสารไร้พรมแดน มีการแข่งขันและกีดกันกันทางการค้าระหว่างประเทศ เกิดสงครามต่างๆ ในระดับประเทศและภูมิภาค ขบวนการก่อการร้าย และการแพร่กระจายของโรคระบาดต่างๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2547) ต้องหันมาปฏิรูประบบราชการ โดยได้เสนอให้มีการวางหลักการสำคัญในการบริหารราชการเพื่อประชาชนไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545) นับเป็นการเปิดศักราชของระบบราชการยุคใหม่นับแต่นั้นมา

**ระบบราชการเพื่อประชาชน ต้องสนองต่อประชาชนทุกคนในสังคม
ความชัดเจนที่ต้องการ คือ “การรู้จักสังคมไทย”**

สังคม ประกอบด้วย กลุ่ม หรือ หน่วยย่อยมากมาย และ กลุ่มหรือหน่วยเหล่านี้นั้นมีความแตกต่างหลากหลาย ในบางโอกาสอาจจัดกลุ่มของสังคมออกเป็น คนดี กับ คนไม่ดี หรือบางทีก็อาจจะแบ่งตามรายได้ การศึกษา อาชีพ หรือ สถานภาพ แต่ในความเป็นจริง สังคมไทยแบ่งออกเป็น 4 ส่วนซ้อนทับกันอยู่เป็นชั้นๆ แบบขนมชั้น โดยชั้นบนสุดลอยห่างออกไปไม่ยึดติดกับสามชั้นข้างล่าง ที่ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เรียกว่าสังคม 4 ชั้น

* นวัตกรรมการบริหารราชการแห่งทศวรรษ การศึกษาของ “มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา

สังคม 4 ฐานและการดำรงอยู่



- **สังคมการแข่งขันเพื่อค้ากำไร** เป็นกลุ่มที่ลอยอยู่บนสุดมีขีดความสามารถสูง เติบโตขึ้นโดยตรงกับการรุกของกระแสการเปิดเสรีของประเทศมหาอำนาจ สังคมส่วนนี้แม้จะเป็นส่วนน้อยแต่ก็มีพลานุภาพที่สุด ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองสังคมและวัฒนธรรม มีทรัพยากรรวมกันมากกว่าสังคมฐานอื่น เป็นพลังหนุนช่วยระบบเศรษฐกิจโลกและบรรดาบรรษัทข้ามชาติ สร้างแรงกดดันต่อระบบเศรษฐกิจโลก และสามารถกำหนดทิศทางการแสวงหาโลกาภิวัตน์ได้ด้วยหลักการของเศรษฐกิจเสรีคือ การค้าเพื่อแสวงหากำไร อันเป็นกติกาที่สังคมนี้กำหนดขึ้น สังคมกลุ่มนี้จึงต้องการการแข่งขันมากกว่าการร่วมมือ
- **สังคมฐานานุภาพ** เป็นสังคมของกลุ่มคนที่ยกสถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองขึ้นมา (จากเดิม) ได้ เพราะมีโอกาสทางการศึกษา กลุ่มสังคมนี้มีบทบาทเป็นสายพานในการเลื่อนสถานภาพของคนจากสังคมสองฐานล่างขึ้นสู่ยอดบน เนื่องจากสังคมฐานานุภาพมีขนาดใหญ่กว่าสังคมการแข่งขันเพื่อค้ากำไรและมีคุณสมบัติสูงกว่าสังคมอีกสองฐานข้างล่าง จึงเป็นกลุ่มที่ได้รับความคาดหวังในการพัฒนาทุนทางสังคมมากที่สุด
- **สังคมของความพอเพียง** สังคมฐานนี้เป็นสังคมของคนส่วนใหญ่ในประเทศ ได้แก่ เกษตรกรรายย่อยกรรมกรผู้ใช้แรงงาน ผู้ค้าขายขนาดเล็ก เป้าหมายของผู้คนในสังคมกลุ่มนี้คือ ความพอมีพอกินมากกว่าการสะสมทุนเพื่อความมั่งคั่งหรือการมีกำไร แต่กระแสการพัฒนาประเทศที่ส่งผลกระทบ เช่น รายจ่ายเพิ่มเพราะต้องซื้อปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ฯลฯ สังคมฐานนี้จึงต้องดิ้นรนป้องกัน เพื่อมิให้ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจกระทบต่อวิถีชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของพวกเขาดำรงอยู่

- **สังคมของความด้อยโอกาส** เป็นกลุ่มผู้ยากไร้ขาดแคลน และด้อยความสามารถ ในการเข้าถึงบริการสาธารณะ (การศึกษา สาธารณสุข สาธารณูปโภค) ที่รัฐจัดให้ คนบางอาจขาดสิทธิขั้นพื้นฐานพลเมืองเพราะเป็นผู้อพยพย้ายถิ่นมาจากประเทศใกล้เคียง หรือเป็นลูกหลานของเกษตรกรและผู้ใช้แรงงานที่อพยพโยกย้ายตามการจ้างงานชั่วคราว (ก่อสร้าง ตัดอ้อย) ขาดหลักแหล่งชัดเจน และบางส่วนอาจเป็นเด็กที่ติดเชื้อ HIV จึงเป็นกลุ่มที่ต้องการการช่วยเหลือปกป้องคุ้มครอง

จากสังคมที่มีความหลากหลาย ปัญหาของประเทศที่กลายพันธุ์ ในอดีต ปัญหาสำคัญของประเทศต่าง ๆ ในโลกคือสงคราม หรือความหวาดกลัวที่จะถูกรุกรานจากกลุ่ม มนุษย์ที่ไม่เป็นมิตรที่เรียกว่าศัตรู แต่ปัจจุบันนี้สถานการณ์ได้เปลี่ยนไป ศัตรูร่วมของไทยและ ภูมิภาคหาใช้เช่นนั้นไม่ หากแต่เป็นปัญหาเรื้อรังบางประการภายในประเทศ เช่น ปัญหาสังคม ความยากจนเชิงโครงสร้างของบางกลุ่มบุคคล เช่น ชนกลุ่มน้อย สตรี ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ป่วยด้วยโรคเอดส์ ผู้ติดยาเสพติด ผู้อพยพพลัดถิ่น แรงงานอพยพ เป็นต้น และปัญหาเหล่านี้เป็น ปัญหาที่ทุกประเทศ-รัฐ ในภูมิภาคจะต้องร่วมมือกันแก้ไข รูปแบบการจัดการพัฒนาระบบ ราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม จึงเป็นคำถามที่รอ “คำตอบ”

การพัฒนาประเทศ ต้องการจัดการอย่างเป็นองค์รวมที่มุ่งผลต่อสังคม

4 ฐาน

ในยุคโลกาภิวัตน์ที่ปัญหาของโลกคือปัญหาของเราและปัญหาของเราคือปัญหา ของโลก การพัฒนาประเทศจึงไม่อาจแยกตัวมาทำเด่นโดยลำพัง ต้องอาศัยการร่วมมือกัน ระหว่างกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างพันธมิตรและทำงานร่วมกันในแบบเครือข่าย ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในการเจรจาต่อรองในเวทีโลก

ตัวแบบในการพัฒนาประเทศที่ต้องการคือ คือ การจัดการอย่างเป็นองค์รวม ที่ สมองความต้องการ และความคาดหวังของสังคมทั้งสี่ฐาน มิใช่ให้นำเอามาตรฐานและความ ต้องการของสังคมหนึ่งไปใช้ในสังคมอื่น และจัดการในลักษณะที่ฝ่ายใดได้หมดหรือ

เสียหมด แต่ต้องมีความชอบธรรมของระบอบ (การเมือง) ประชาธิปไตย ที่ผสมให้ทุกส่วนของสังคมได้รับประโยชน์

ระบบราชการที่จะสามารถขับเคลื่อนเกื้อหนุนสังคมการเรียนรู้และเศรษฐกิจใหม่ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนและพัฒนาอย่างทั่วด้าน รวม 4 ประการ ได้แก่

- ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง
- ปรับเปลี่ยนกระบวนการปฏิบัติงาน
- ปรับเปลี่ยนทัศนคติ และค่านิยม
- ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการบริหารจัดการ

การปรับเปลี่ยนทั้ง 4 ประการนี้ เปรียบได้กับการเปลี่ยนเส้นทางหรือลู่ที่เคยเดินมาในอดีตที่ใช้การบริหารการพัฒนา ซึ่งมีลักษณะจัดการเป็นโครงการตามประเด็นปัญหา หรือกรณีที่ต้องการพัฒนาไปสู่เส้นทางหรือลู่ใหม่ที่เรียกว่าการจัดการการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์อย่างเป็นองค์รวม ซึ่งจะทำให้ได้โดยการวางตัวคนและจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ

การพัฒนาทุนทางสังคม คือ เป้าหมายการพัฒนาประเทศ

การที่ประเทศสามารถพัฒนาไปสู่ความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค จะต้องพัฒนาสังคมให้มีมูลค่าเพิ่มเกิดเป็นทุนทางสังคม ซึ่งได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนปัญญา และทุนวัฒนธรรม ก่อน และโดยเหตุที่ทุนทั้งสามประเภทนี้ เป็นทุนที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ ไม่สามารถจัดตั้งหรือควบคุมได้ รัฐจึงต้องลดบทบาทเจ้ากี้เจ้าการลง ปล่อยให้ทุนทางสังคมแต่ละด้านวิวัฒนาการเจริญงอกงามตามธรรมชาติ โดยรัฐเพียงแต่ส่งเสริมเพิ่มพลังให้โครงข่ายทางสังคม-วัฒนธรรม มีความสามารถในการจัดการตนเอง มีการพัฒนาเพิ่มความสามารถในการร่วมมือและในการแข่งขัน (กับตนเอง และกับผู้อื่น) จึงจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คงสภาพ มีภูมิคุ้มกันสูง เกิดการเรียนรู้และเติบโตอย่างพอเพียงรอบด้านมีทั้งสติและปัญญา

ทุนทางสังคมจะเพิ่มทวีเมื่อสังคมนั้นๆ พึ่งพาตนเองได้ ร่วมมือร่วมใจกับคนอื่น ๆ เป็น และมีความพร้อมและสามารถแข่งขันกับผู้อื่นได้

โดยจะต้องทำให้สังคมนั้นมีลักษณะ 3 ประการคือ

1. การพึ่งพิงอิงกัน (Interdependence) ซึ่งต่างไปจากการพึ่งพากัน (Dependence) แต่เป็นการเสริมทางซึ่งกันและกัน เมื่อคนในสังคมยืนได้ พึ่งพาตนเองได้
2. การอยู่ร่วมและร่วมมือกัน (Coexistence and Cooperation) บนเงื่อนไขของสังคมจะมีความแตกต่างหลากหลายทางความคิด ความเชื่อ และผลประโยชน์
3. การแข่งขันที่เป็นธรรม (Fair Competition) และมีความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness)

การจัดการให้สังคมพัฒนาไปสู่เป้าหมายดังกล่าวจะต้องอาศัยการเพิ่มพูนปัญญาของสังคม โดยวิธีการ “การเรียนรู้ร่วมกัน” (จากการปฏิบัติ) เพื่อให้ทุกคนได้ “ร่วมประสบการณ์” ซึ่งผู้บริหารจะต้องปรับกระบวนการทัศน์ให้สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นในบริบทและบรรยากาศที่เปิดกว้าง แต่ฝ่ายยังคงอัตตลักษณ์ในความแตกต่างกัน แต่ก็สามารถจะทำงานร่วมกันได้ เติบโตไปด้วยกัน และพึ่งพิงอิงกันได้ ด้วยความร่วมมือแบบใหม่อาจเรียกว่า **แบบภาคี** ที่ทุกคนเป็น กลยาณมิตร มีทัศนคติเชิงสร้างสรรค์ และเปิดโลกทัศน์กว้างร่วมกัน ซึ่งจะคำนึงถึงความหลากหลายของทุนทางสังคมในแต่ละพื้นที่ คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ต่างๆ ในทุกระดับชุมชน นำไปสู่การดำเนินงานในลักษณะของ **ทางสายกลาง** ที่ไม่มีอะไรดีทั้งหมดหรือเสียทั้งหมดแต่ที่เสียก็มีดีและที่ดีก็มีเสีย ไม่ซึ่งดิ่งเกินไปและไม่ยึดลักษณะการสั่งงานตามแนวดิ่งแต่อย่างเดียว

ดังนั้น เพื่อให้เกิดมิติสัมพันธ์แบบใหม่ ทุกส่วนของสังคม (และระบบราชการ) จะต้องมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และมีการสื่อสารระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอ มีการทำกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งจะทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในที่สุด

คือ

การพัฒนาทุนทางสังคม รัฐและประชาสังคมจะต้องดำเนินกิจกรรมร่วมกัน

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

จากการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน จะทำให้เกิดการจัดการเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวม อันได้แก่

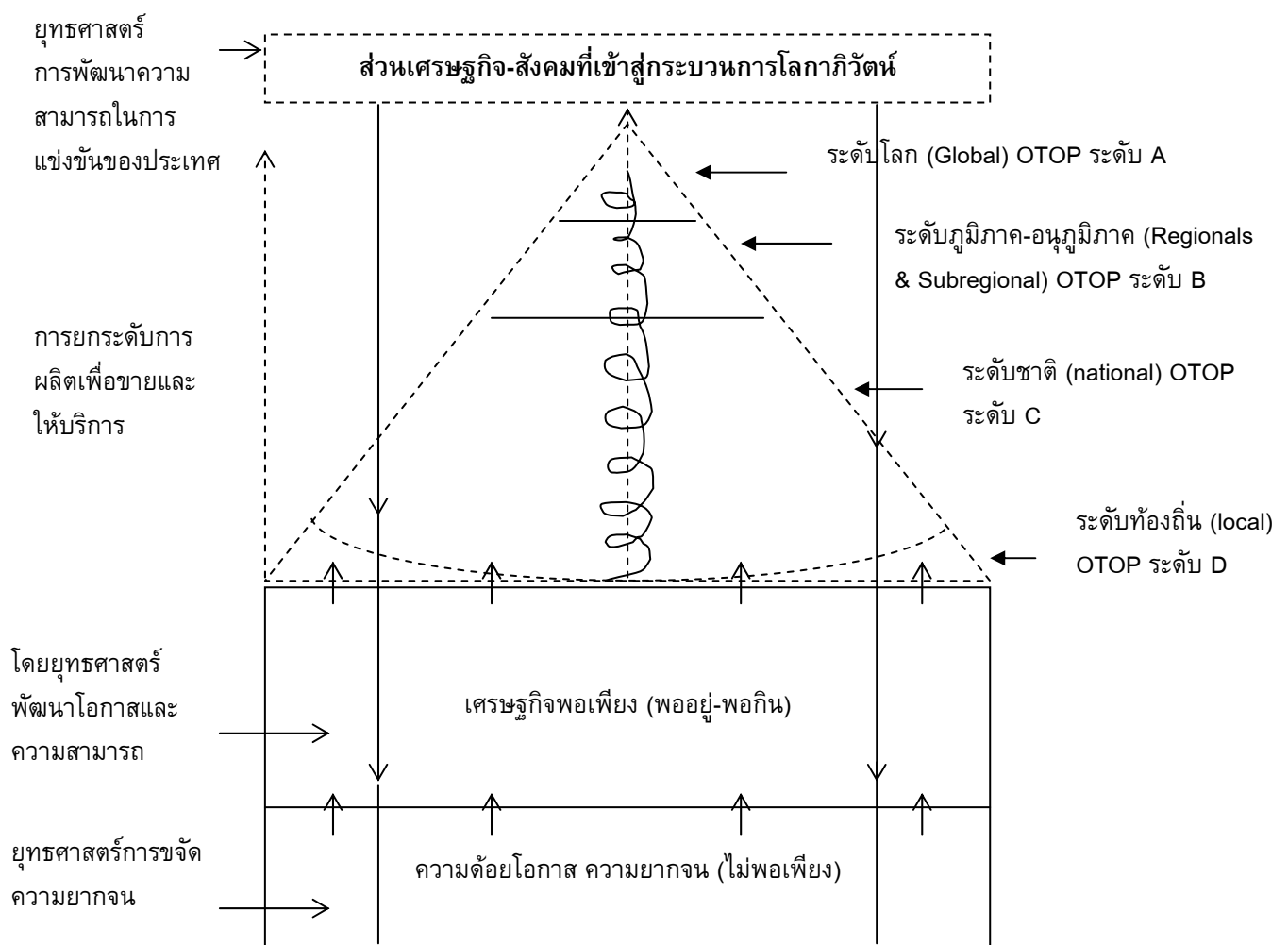
1. วิสัยทัศน์และเป้าหมาย
2. ยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิบัติการ
3. การเตรียมพร้อมในการปฏิบัติงาน
4. ปฏิบัติการ
5. การประเมินผลและการปรับปรุง

โดยที่กิจกรรม ทั้ง 5 กระบวนการ ดังกล่าว สามารถทำได้ทั้งในลักษณะของพื้นที่ทุกระดับทั้งภายในราชอาณาจักรและระหว่างประเทศ และในลักษณะของโครงข่ายและเครือข่ายเพื่อสร้างประสบการณ์ร่วมกันระหว่างเป็นภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคธุรกิจ ทั้งนี้ โครงข่ายและเครือข่าย เหล่านี้จะต้องมีการสื่อสารกันและมีสถาบันศูนย์รวมใจของคนในชาติ

กรอบยุทธศาสตร์ในการกำหนดนโยบายต้องสอดคล้องเหมาะสมกับสังคมแต่ละฐาน ลดช่องว่างระหว่างสังคมฐานบนสุด กับสังคมฐานกลางและล่างสุด และทำให้สังคมฐานฐานภาพมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการรับใช้สังคมทั้งสามฐานให้มากกว่านี้ ก็จะจัดทำตัวแบบการพัฒนาประเทศอย่างเป็นองค์รวม โดยมีดุลยภาพที่ไม่มีกลุ่มใดได้เปรียบ-เสียเปรียบมากไปกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ โดยมีกลยุทธ์ในการดำเนินการในแต่ละสังคมคือ

- | | |
|-------------------------|---|
| สังคมด้อยโอกาส | - ประคับประคอง สร้างภูมิคุ้มกันไว้ได้ |
| สังคมความพอเพียง | - ป้องกันและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ส่งเสริมภูมิประเทศท้องถิ่น |
| สังคมฐานานุภาพ | - หาจุดแข็ง เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน |
| สังคมการแข่งขัน | - ไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบมากขึ้นไปกว่านี้ |

กรอบยุทธศาสตร์ที่สนองต่อสังคมแต่ละฐานและความสัมพันธ์ระหว่างสังคมทั้ง 4 ฐาน



ทำอย่างไรจึงจะเชื่อมโยงยุทธศาสตร์หลักทั้งห้าให้เข้ากับสังคมสี่ฐานได้ คำตอบ คือ

- ต้องจัดความยากจนในสังคมด้อยโอกาส
- ต้องพัฒนาโอกาสและความสามารถในสังคมแห่งการพอเพียง
- ต้องยกระดับการผลิตสินค้าและการให้บริการ ในสังคมฐานคุณภาพ (ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ขึ้นไปถึงระดับชาติ ภูมิภาค-อนุภูมิภาค และระดับโลก)
- ต้องพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน (ของประเทศ) ในสังคมการแข่งขัน เพื่อให้ประเทศไทยเข้าสู่กระบวนการโลกาภิวัตน์ได้

และเมื่อมียุทธศาสตร์สำหรับสังคมแต่ละฐานแล้ว จะต้องมี **ยุทธศาสตร์ร่วม** หรือ ยุทธศาสตร์ร่วม ระหว่างสังคมทั้งสี่ฐาน คือ การสร้างความมั่นคงของชาติ ด้วย ยุทธศาสตร์การต่างประเทศ และยุทธศาสตร์การอำนวยความสะดวกยุทธธรรม (ในสังคมทั้ง 4 ฐาน)

การเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาประเทศคือการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่ต้องพัฒนายุทธศาสตร์ทั้งในประเทศและเวทีระหว่างต่างประเทศควบคู่กันไป

เนื่องด้วยไทยไม่สามารถจะอยู่อย่างโดดเดี่ยวไม่ติดต่อกับใครได้ ดังนั้น เมื่อมียุทธศาสตร์การพัฒนาภายในประเทศแล้ว จำต้องมียุทธศาสตร์ในเวทีระหว่างประเทศ ในประวัติศาสตร์ชาติไทย เราได้ชื่อว่ามีสังคมเปิดที่รับวัฒนธรรมหลากหลายและเป็นมิตรไมตรีกับชาวต่างประเทศ เรียกได้ว่าเป็น *Cosmopolitan Society* การเป็นสังคมเปิดทำให้ประเทศไทยมีเสน่ห์ดึงดูดผู้คนจากนานาชาติ และมีศักยภาพที่จะเชื่อมโยงกับสังคมอื่นๆ ดังนั้นพัฒนายุทธศาสตร์ในเวทีระหว่างประเทศ คือ

- ต้องมีนโยบายในการดึงดูดผู้มีความสามารถจากทั่วโลก (*global talent*)
- ต้องมีนโยบายเชื่อมโยงกับจุดเชื่อมต่อทางปัญญา-ความรู้ระดับสากล (*global knowledge nodes*)
- สังคมไทยจะต้องมีผู้ประกอบการที่กล้าเสี่ยง สร้างนวัตกรรม และรู้จักการต่อรองประสานกิจการ
- ต้องดำรงความเป็นไทยคู่ไปกับความเป็นสากล

ในการจัดการการพัฒนาาระบบราชการต้องนำตัวแบบโครงข่ายและเครือข่ายมาสังเคราะห์เข้ากับตัวแบบการขับเคลื่อนกลยุทธ์ที่ทำให้องค์กรภาครัฐและประชาสังคมสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศบนฐานของมณฑลแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีกรอบกลยุทธ์การบรรลุเป้าหมายร่วมที่ชัดเจน ดังนี้

1. ตัวแบบโครงข่ายและเครือข่าย เป็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกันขององค์กรทั้งในด้านระยะทางและความใกล้ชิด คือการความไว้วางใจเชื่อใจ(trust)และการติดต่อสื่อสารซึ่งเป็นสัญญาอนุญาตและเกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติซึ่งเป็นแก่นของการดำรงอยู่ของเครือข่าย ในโครงสร้างของเครือข่ายที่มีส่วนต่าง ๆ ทั้งที่เป็นศูนย์กลางหรือชุมทาง ทางเชื่อมต่อและออกอาจอยู่ในพื้นที่เดียวกันหรือแยกส่วนคนละพื้นที่แต่ยึดโยงโดยระบบข่าวสารเป็นต้น ทำให้สามารถเข้าใจและนำจุดแข็งและโอกาสที่ได้จากการรู้และประโยชน์ของความเชื่อมโยงและการดำรงอยู่ของโครงข่ายต่าง ๆ ในโลกที่มีสัมพันธ์กับโครงข่ายในประเทศมาเป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งผลที่สนองต่อสังคมทั้ง 4 ฐาน

2. ตัวแบบบริบทหรือที่เรียกว่า **มณฑลแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน** (The Mandala of Sustainable Development :MSD) เป็นหลักการที่ใช้เป็นพื้นฐานในการสร้างรูปแบบการจัดการการพัฒนาาระบบราชการ ดังนี้

- ทุกฝ่ายในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แม้จะมีความแตกต่าง แต่ไม่มีการแตกแยก (Coexistence)
- ไม่มีใครในสังคมได้หมด หรือเสียหมด (Non-Zerosumness)
- สังคมมีความร่วมมือ (Cooperation) และการแข่งขันกัน (Competition)
- สังคมมีการวิวัฒนาการร่วมกัน (Co-evolution)
- ยึดหลักความร่วมมือแบบพหุภาคี (Multi - lateral Cooperation)
- เกิดวงไพบูลย์แห่งความรุ่งเรือง (Co-prosperity)

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

และแข่งขัน (กับตนเองและผู้อื่น) ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คงสภาพ มีภูมิคุ้มกันสูง เกิดการเรียนรู้และเติบโตอย่างพอเพียง มีทั้งสติและปัญญา ซึ่ง Key word ในตัวแบบบริบทที่สำคัญ คือ การพึ่งพาตนเอง การร่วมมือร่วมใจกับผู้อื่น และการแข่งขัน (กับตนเองและผู้อื่น) เมื่อมีความพร้อม

3. ตัวแบบการขับเคลื่อนกลยุทธ์ การขับเคลื่อนกลยุทธ์ที่เป็นนโยบายสาธารณะ เพื่อการเพิ่มปัญญาเพื่อการสร้างทุนทางสังคม เป็นก้าวอย่างสู่สังคมความรู้และการจัดการราชการแนวใหม่ ถือเป็นเครื่องมือของระบบเศรษฐกิจใหม่ ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนระบบราชการที่เป็นองค์กรแบบเดิม (Bureaucracy) ซึ่งเน้นตัวองค์กร หรือกรมเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักไปสู่การจัดการแบบเอกชน (Corporatization) อันเป็นการนำหลักการการจัดการเชิงกลยุทธ์มาเป็นส่วนสำคัญของรูปแบบ ดังนี้

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

4. การเปลี่ยนแปลงสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ และประชาสังคม (Civil Society) ในการพัฒนาทุนทางสังคม คือ การเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐ จากผู้ริเริ่ม ผู้กระทำ มาเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่ภาครัฐ (รัฐบาล) ประกาศให้เป็นวาระแห่งชาติ เนื่องจากนโยบายสาธารณะมีความแตกต่างไปจากการบริหารจัดการหรือการปฏิบัติการที่เป็นงานประจำ ดังนั้น จึงต้องมีการจัดการเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวม โดยมีความแตกต่างไปจากแผนงานหรือมาตรการที่ใช้กันอยู่ในงานประจำ (routine work) ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมและกระบวนการหลัก 5 ด้าน คือ การศึกษา การวิจัย-พัฒนานวัตกรรมทางสังคม วัฒนธรรม ศาสนา จิตวิญญาณ จริยธรรม และทัศนคติและค่านิยมของสังคมราชการ ซึ่งมีขั้นตอนสำคัญ 5 ขั้นตอน คือ

- กำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมาย
- กำหนดยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิบัติการ
- มีการเตรียมพร้อมในการปฏิบัติงาน
- ดำเนินการปฏิบัติการ
- มีการประเมินผลและการปรับปรุงงาน

จากการนำมิติต่างมาบูรณาการในการสร้างตัวแบบการจัดการการพัฒนากระบวนราชการให้สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศโดยมีลักษณะเป็นระบบที่เปิดกว้างให้เกิดการสนธิกำลังเชิงบวก สลายกำลังที่เป็นภัยของกลุ่มหลากหลาย ให้มีศักยภาพในการแข่งขัน บนวัฒนธรรมใหม่ที่ทุกฝ่ายร่วมมือร่วมใจ ร่วมบรรลุเป้าหมายเดียวกัน โดยมีความแตกต่างแต่ไม่แตกแยก เป็นองค์กรพัฒนาความสามารถในการแข่งขันได้อย่างเป็นองค์รวม จึงเป็นนวัตกรรมการจัดการแห่งทศวรรษ ที่ท้าทายผู้บริหาร โดยเฉพาะท่าน “ผู้นำการเปลี่ยนแปลง”

ตัวแบบการพัฒนาระบบราชการ

การกำหนดตัวแบบ

นวัตกรรมการจัดการนี้ เป็นการนำตัวแบบทั้งสาม ซึ่งได้แก่ ตัวแบบบริบท ตัวแบบเครือข่าย และตัวแบบเพื่อการขับเคลื่อนกลยุทธ์ มาใช้ในการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ มีขั้นตอนการดำเนินงาน 3 ขั้นตอน คือ

- การประเมินความพร้อม
- การสร้างกรอบการทำงาน
- การลงมือปฏิบัติงาน

1.การประเมินความพร้อม

1.1.กำหนดกลุ่มเป้าหมายและปัจจัยในการพิจารณา

ในการประเมินความพร้อมจะต้อง กำหนดกลุ่ม เป้าหมายหลักในการประเมินก่อน และตั้งเป้าว่าแต่ละกลุ่มควรจะพิจารณาความพร้อมใน ปัจจัย ด้านใดบ้าง กลุ่มเป้าหมายหลัก และปัจจัยการพิจารณาของแต่ละกลุ่ม มีดังต่อไปนี้คือ

1.1.1.บุคคลากรในหน่วยงาน มีปัจจัยในการพิจารณาคือ

- a. ความพร้อมในเรื่องทักษะและประสบการณ์
- b. หน่วยงานมีบทบาทที่คาดหวังไว้ชัดเจนหรือไม่ และแค่ไหน
- c. มีการเพาะบ่มความรู้ใหม่ที่จำเป็นหรือไม่ และแค่ไหน

1.1.2.ภาวะผู้นำ มีปัจจัยในการพิจารณาคือ

- d. มีพันธะสัญญาระหว่างผู้นำกับหน่วยงานหรือไม่
- e. มีการกำหนดกลยุทธ์และฐานะของหน่วยงานหรือไม่
- f. มีการกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้-เสีย และมูลค่า-คุณค่าของบริการหรือไม่ และอย่างไร

1.1.3.กระบวนการ มีปัจจัยในการพิจารณาคือ

- g. มีการจัดการดีแค่ไหน
- h. มีการจัดการความเสี่ยงหรือไม่ และอย่างไร
- i. มีการเชื่อมการปฏิบัติการหรือไม่ และอย่างไร

1.1.4.เทคโนโลยี มีปัจจัยในการพิจารณาคือ

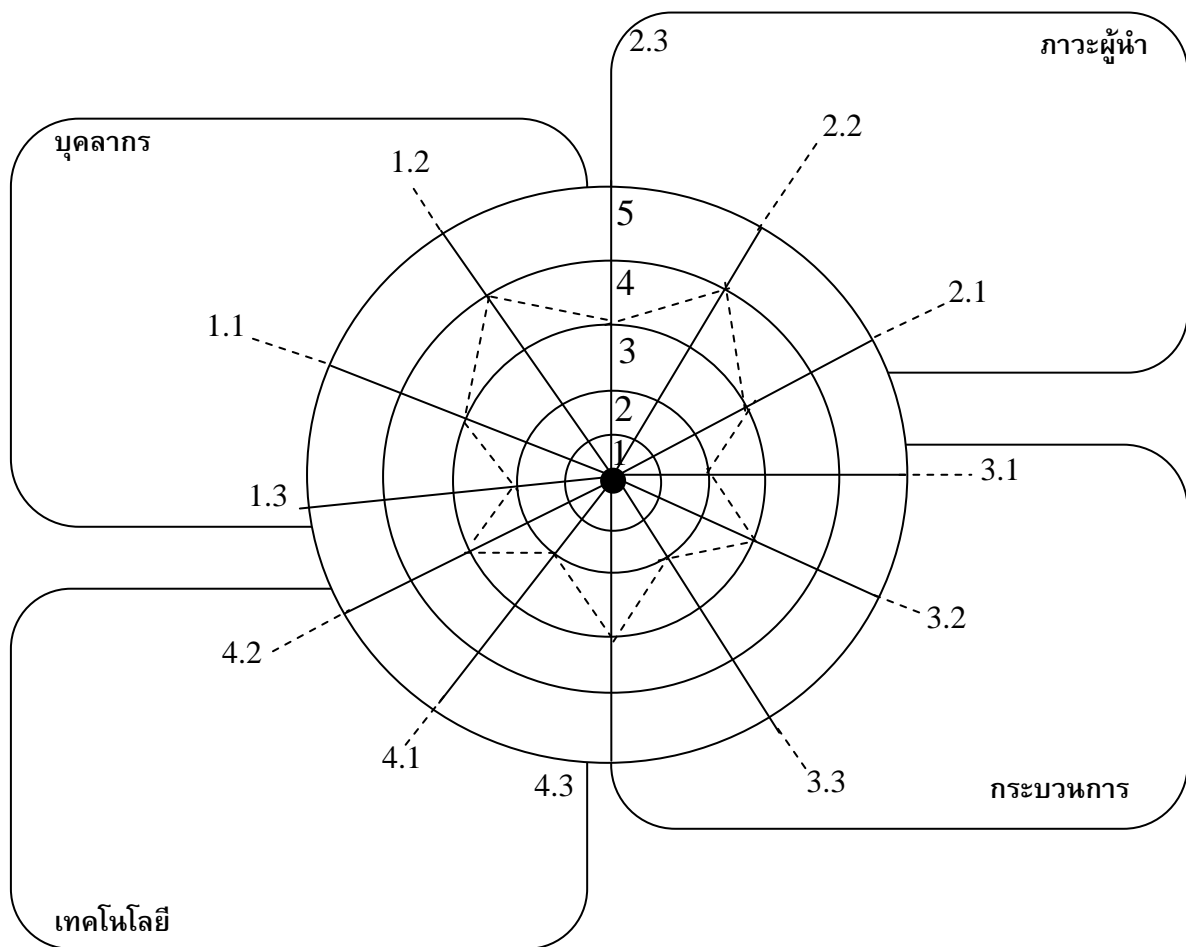
- j. มีการวางแผนเทคโนโลยีที่ใช้ร่วมกันหรือไม่ และอย่างไร
- k. มีการประสานงานทางเทคนิคหรือไม่ และอย่างไร
- l. การบริการที่ให้มีการร่วมมือกันอย่างไร

1.2.สร้างสเกลในการวัด

การจะวัดว่าหน่วยงานใดมีความพร้อมที่จะทำการประเมินหรือไม่ กำหนดค่าสเกล เป็น 6 ระดับ คือ

- 0 ยังไม่ได้พิจารณาถึงประเด็นความร่วมมือ
- 1 พิจารณาแล้ว และได้มีการดำเนินการมอบหมายให้ไปพัฒนาเตรียมแผนงานความร่วมมือแล้ว
- 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 ประเด็นหลัก ที่ต้องนำมาพิจารณาคือ

- ขั้นตอนการดำเนินงาน
- กระบวนการจัดการ
- ปัจจัยด้านองค์กร

2.1. ขั้นตอนการดำเนินงาน แบ่งออกเป็น

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

2.2. กระบวนการจัดการ แบ่งออกเป็น

- การจัดการการเปลี่ยนแปลง
- การจัดการเครือข่าย
- การควบคุมจัดการคุณภาพ
- การจัดการแบบโครงการ
- การจัดการความเสี่ยง

2.3. ปัจจัยด้านองค์กร แบ่งออกเป็น

- การตั้งเป้า
- องค์กรที่ร่วมขับเคลื่อน
- การปฏิบัติงาน

- เทคโนโลยี
- การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ประเด็นหลักและประเด็นย่อยดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมาสร้างเป็นกรอบในการสร้างความร่วมมือเพื่อการแข่งขันดังตารางข้างล่างนี้

3. การลงมือปฏิบัติการ

การลงมือปฏิบัติการ จะต้องมีการดำเนินการให้ผู้มีส่วนได้-เสียจากภาครัฐ-ภาคเอกชน-ภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม โดยใช้การประชุมเชิงปฏิบัติการ 3 ขั้นตอน คือ

- จัดทำภาพรวม (Landscape)
- ตั้งเป้า
- กำกับดูแลและประเมินผล

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

3.1.1. ปัจจัยด้านระบบ

- ดูว่ามีกระทรวงหรือกรมใดพร้อมจะร่วมมือ
- คู่มือความสัมพันธ์ของโครงข่ายและเครือข่าย
- คู่มือความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายกับสัดส่วนภาครัฐ-ภาคเอกชน-ภาคประชาชน
- คู่มือความสัมพันธ์ของการจัดการ (4 ลู่ 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)

3.1.2. 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)

3.1.3. ปัจจัยการสร้างความร่วมมือ

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

3.2.ตั้งเป้า เมื่อได้กลุ่มผู้มีส่วนได้-เสียแล้ว ให้ตั้งเป้าและจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกัน

3.3.กำกับดูแลและประเมินผล เมื่อได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการไปแล้ว จะต้องมีการกำกับดูแล และต้องมีการประเมินผลว่าได้ตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ หากไม่ได้ เพราะเหตุใด และควรแก้ไขที่จุดอ่อนหรือจุดบกพร่องที่ใด

กรณีตัวอย่าง

การจัดการด้านการแพทย์ทางเลือกของประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง (Hub) ทางด้านแพทย์แผนโบราณของเอเชีย

เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2547 ที่อาคารทรงไทย กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทย และการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข แถลงข่าว “งานมหกรรมสมุนไพรแห่งชาติครั้งที่ 1” ว่า วิสัยทัศน์ด้านการแพทย์แผนโบราณ นอกจากการแพทย์แผนไทยแล้ว ยังมีการแพทย์พื้นบ้านจากภาคต่างๆ ของไทย และการแพทย์ พหุวิชาชีพ รวมทั้งการแพทย์แผนจีน (จากยูนาโน) งานนี้จะเป็นการปูพื้นฐานให้ ผู้เชี่ยวชาญไปศึกษาหาความรู้ ทั้งเรื่ององค์ความรู้ของการแพทย์แผนไทย การ บริการ ตัวแพทย์แผนไทย กฎหมายเกี่ยวกับการแพทย์แผนไทย รวมทั้งการอบรม หลักสูตรแพทย์แผนไทยระยะสั้น ในสาขาต่างๆ กว่า 10 หลักสูตร งานวิจัยกว่า 89 เรื่อง

ตัวแทนกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุขกล่าวว่า โรงพยาบาลสมเด็จพระยาอภัยภูเบศร์เป็นโรงพยาบาลที่ศึกษาค้นคว้าเรื่องของสมุนไพร รวมทั้งนำมาใช้ในโรงพยาบาลมาเป็นเวลานานกว่า 20 ปี และได้พิสูจน์แล้วว่า การสมุนไพรและการแพทย์แผนโบราณเป็นประโยชน์ต่อสุขภาพ งานครั้งนี้เป็นโอกาสที่ดีที่รวบรวมผู้มีความรู้เรื่องนี้มาชุมนุมกัน รัฐบาลสนับสนุนการแพทย์แผนไทย เพื่อให้คนไทยนำไปช่วยตัวเองได้ ส่งเสริมให้รู้จักทั่วประเทศ พร้อมทั้งจะทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง(ฮับ)การแพทย์แผนโบราณแห่งเอเชียด้วย

นายเรืองชัย ทรัพย์นิรันดร์ ตัวแทนสื่อมวลชนกล่าวว่า เป็นที่ทราบกันดีว่าปีหนึ่ง ๆ ประเทศไทยเสียค่ายาให้กับต่างประเทศเป็นจำนวนเงินไม่น้อย แต่หากคนไทยหันมารับประทานยาสมุนไพรที่ปัจจุบันมีการพัฒนาดีขึ้น เช่น ยาเม็ดก็สามารถบรรเทาอาการป่วยได้เช่นกัน งานนี้เป็นโอกาสดีของกระทรวงสาธารณสุข ที่จะจัดงานเพื่อแพทย์แผนไทยและสมุนไพรไทยให้เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางขึ้น ผู้สื่อข่าวรายงานว่า ภายในงานยังจัดสาธิตทำยาชนิดต่าง ๆ 18 ท่า

อาหารต่างๆ จากสมุนไพร และน้ำดื่มสมุนไพร เช่น น้ำใบบับก น้ำตะไคร้ น้ำกระเจียว เป็นต้น พร้อมทั้งสาธิตการประกอบสมุนไพรและการสมุนไพรพอกหน้าด้วย

จากข่าวข้างต้น(มติชนรายวัน 19 สิงหาคม 2547) สามารถวิเคราะห์ได้ว่า

1. เป้าหมาย : ต้องการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการแพทย์แผนโบราณของเอเชีย
2. ปัญหาและเหตุผล : ปีหนึ่ง ๆ ประเทศไทยเสียค่ายาให้กับต่างประเทศเป็นเงินจำนวนไม่น้อย
3. แนวทางแก้ไข : สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนหันมารับประทานยาสมุนไพรที่ปัจจุบันมีการพัฒนาดีขึ้น
4. นวัตกรรมที่ใช้ : จัด “งานมหกรรมสมุนไพรแห่งชาติครั้งที่ 1” ในวันที่ 1 - 5 กันยายน 2547
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 แพทย์พาดิฉันซ์ และแพทย์จาก ยูเนี่ยน