

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

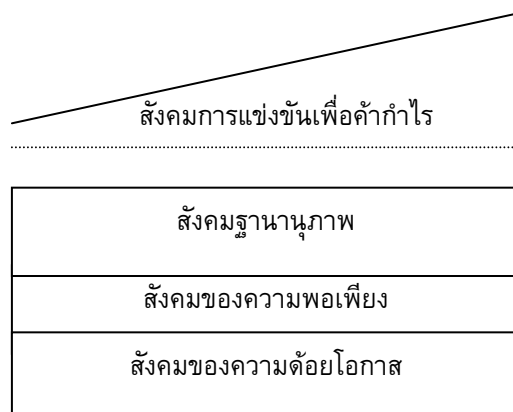
จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองไทย เกิดจากกระบวนการปฏิรูปทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และในช่วงเวลาเดียวกันประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินอย่างรุนแรง ในขณะที่กระแสโลกได้ก้าวเข้าสู่โลกาภิวัตน์ เทคโนโลยีสมัยใหม่ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการทำธุรกิจ 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 หน่วย ย่อยมากมาย และ กลุ่มหรือหน่วย เหล่านั้นมีความแตกต่างหลากหลาย ในบางโอกาสอาจจัดกลุ่มของสังคมออกเป็น คนดี กับ คนไม่ดี หรือบางทีก็อาจจะแบ่งตามรายได้ การศึกษา อาชีพ หรือ สถานภาพ แต่ในความเป็นจริง สังคมไทยแบ่งออกเป็น 4 ส่วนซ้อนทับกันอยู่เป็นชั้นๆ แบบขนมชั้น โดยชั้นบนสุดลอยห่างออกไป ไม่ยึดติดกับสามชั้นข้างล่าง ที่ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เรียกว่าสังคม 4 ชั้น

* วัตถุประสงค์การบริหารราชการแห่งทศวรรษ การศึกษาของ “มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา

ภาพที่ 1 สังคม 4 ฐานและการดำรงอยู่



- **สังคมการแข่งขันเพื่อค่ากำไร** เป็นกลุ่มที่ลอยอยู่บนสุดมีขีดความสามารถสูง เติบโตขึ้นโดยตรงกับการรุกของกระแสการเปิดเสรีของประเทศมหาอำนาจ สังคมส่วนนี้แม้จะเป็นส่วนน้อยแต่ก็มีพลานุภาพที่สุด ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองสังคมและวัฒนธรรม มีทรัพยากรรวมกันมากกว่าสังคมฐานอื่น เป็นพลังหนุนช่วยระบบเศรษฐกิจโลกและบรรดาบรรษัทข้ามชาติ สร้างแรงกดดันต่อระบบเศรษฐกิจโลก และสามารถกำหนดทิศทางการแสวงหาโลกาภิวัตน์ได้ด้วยหลักการของเศรษฐกิจเสรีคือ การค้าเพื่อแสวงหากำไร อันเป็นปกติกาที่สังคมนี้กำหนดขึ้น สังคมกลุ่มนี้จึงต้องการการแข่งขันมากกว่าการร่วมมือ
- **สังคมฐานานุภาพ** เป็นสังคมของกลุ่มคนที่ยกสถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองขึ้นมา (จากเดิม) ได้ เพราะมีโอกาสทางการศึกษา กลุ่มสังคมนี้มีบทบาทเป็นสายพานในการเลื่อนสถานภาพของคนจากสังคมสองฐานล่างขึ้นสู่ยอดบน เนื่องจากสังคมฐานานุภาพมีขนาดใหญ่กว่าสังคมการแข่งขันเพื่อค่ากำไรและมีคุณวุฒิสูงกว่าสังคมอีกสองฐานข้างล่าง จึงเป็นกลุ่มที่ได้รับความคาดหวังในการพัฒนาทุนทางสังคมมากที่สุด
- **สังคมของความพอเพียง** สังคมฐานนี้เป็นสังคมของคนส่วนใหญ่ในประเทศ ได้แก่ เกษตรกรรายย่อยกรรมกรผู้ใช้แรงงาน ผู้ค้าขายขนาดเล็ก เป้าหมายของผู้คนในสังคมกลุ่มนี้ คือ ความพอมีพอกินมากกว่าการสะสมทุนเพื่อความมั่งคั่งหรือการมีกำไร แต่กระแสการพัฒนาประเทศที่ส่งผลกระทบ เช่น รายจ่ายเพิ่มเพราะต้องซื้อปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ฯลฯ สังคมฐานนี้

จึงต้องดิ้นรนป้องกัน เพื่อมิให้ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจกระทบต่อวิถีชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของพวกเขาดำรงอยู่

- **สังคมของความด้อยโอกาส** เป็นกลุ่มผู้ยากไร้ ขาดแคลน และด้อยความสามารถ ในการเข้าถึงบริการสาธารณะ (การศึกษา สาธารณสุข สาธารณูปโภค) ที่รัฐจัดให้ คนบางอาจขาดสิทธิขั้นพื้นฐานพลเมืองเพราะเป็นผู้อพยพย้าย ถิ่นมาจากประเทศใกล้เคียง หรือเป็นลูกหลานของเกษตรกรและผู้ใช้ แรงงานที่อพยพโยกย้ายตามการจ้างงานชั่วคราว (ก่อสร้าง ตัดอ้อย) ขาด หลักแหล่งชัดเจน และบางส่วนอาจเป็นเด็กที่ติดเชื้อ HIV จึงเป็นกลุ่มที่ ต้องการการช่วยเหลือปกป้องคุ้มครอง

จากสังคมที่มีความหลากหลาย ปัญหาของประเทศที่กลายพันธุ์ ในอดีต ปัญหาสำคัญของประเทศต่าง ๆ ในโลกคือสงคราม หรือความหวาดกลัวที่จะถูกรุกรานจากกลุ่ม มนุษย์ที่ไม่เป็นมิตรที่เรียกว่าศัตรู แต่ปัจจุบันนี้สถานการณ์ได้เปลี่ยนไป ศัตรูร่วมของไทยและ ภูมิภาคหาใช้เช่นนั้นไม่ หากแต่เป็นปัญหาเรื้อรังบางประการภายในประเทศ เช่น ปัญหาสังคม ความยากจนเชิงโครงสร้างของบางกลุ่มบุคคล เช่น ชนกลุ่มน้อย สตรี ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ป่วยด้วยโรคเอดส์ ผู้ติดยาเสพติด ผู้อพยพลี้ภัย แรงงานอพยพ เป็นต้น และปัญหาเหล่านี้ เป็นปัญหาที่ทุกประเทศ-รัฐ ในภูมิภาคจะต้องร่วมมือกันแก้ไข รูปแบบการจัดการพัฒนา ระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม จึง เป็นคำถามที่รอ “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 ที่ผลักดันให้ทุกส่วนของสังคมได้รับประโยชน์

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 ก่อนและโดยเหตุที่ทุนทั้งสามประเภทนี้ เป็นทุนที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ ไม่สามารถจัดตั้งหรือควบคุมได้ รัฐจึงต้องลดบทบาทเจ้ากี้เจ้าการลง ปล่อยให้ทุนทางสังคมแต่ละด้านวิวัฒนาการเจริญงอกงามตามธรรมชาติ โดยรัฐเพียงแต่ส่งเสริมเพิ่มพลังให้โครงข่ายทางสังคม-วัฒนธรรม มีความสามารถในการจัดการตนเอง มีการพัฒนาเพิ่มความสามารถในการร่วมมือและในการแข่งขัน (กับตนเองและกับผู้อื่น) จึงจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คงสภาพ มีภูมิคุ้มกันสูง เกิดการเรียนรู้และเติบโตอย่างพอเพียงรอบด้านมีทั้งสติและปัญญา

ทุนทางสังคมจะเพิ่มทวีเมื่อสังคมนั้น ๆ พึ่งพาตนเองได้ ร่วมมือร่วมใจกับคนอื่น ๆ เป็น และมีความพร้อมและสามารถแข่งขันกับผู้อื่นได้ โดยจะต้องทำให้สังคมนั้นมีลักษณะ 3 ประการคือ

1. การพึ่งพิงอิงกัน (Interdependence) ซึ่งต่างไปจากการพึ่งพา (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 แต่ละฝ่ายยังคงอัตตลักษณ์ในความแตกต่างกัน แต่ก็สามารถจะทำงานร่วมกันได้ เติบโตไปด้วยกัน และพึ่งพิงอิงกันได้ ด้วยความร่วมมือแบบใหม่อาจเรียกว่า **แบบภาคี** ที่ทุกคนเป็นกัลยาณมิตร มีทัศนคติเชิงสร้างสรรค์ และเปิดโลกทัศน์กว้างร่วมกัน ซึ่งจะคำนึงถึงความหลากหลายของทุนทางสังคมในแต่ละพื้นที่ คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ต่างๆ ในทุกระดับชุมชน นำไปสู่การดำเนินงานในลักษณะของ **ทางสายกลาง** ที่ไม่มีอะไรดีทั้งหมดหรือเสียทั้งหมดแต่ที่เสียก็มีดีและที่ดีก็มีเสีย ไม่ซึ่งดิ่งเกินไปและไม่ยึดติดลักษณะการสั่งงานตามแนวดิ่งแต่อย่างเดียว

ดังนั้น เพื่อให้เกิดมิติสัมพันธ์แบบใหม่ ทุกส่วนของสังคม (และระบบราชการ) จะต้องมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และมีการสื่อสารระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอ มีการทำกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งจะทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในที่สุด

การพัฒนาทุนทางสังคม รัฐและประชาสังคมจะต้องดำเนินกิจกรรมร่วมกัน คือ

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

จากการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน จะทำให้เกิดการจัดการเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวม อันได้แก่

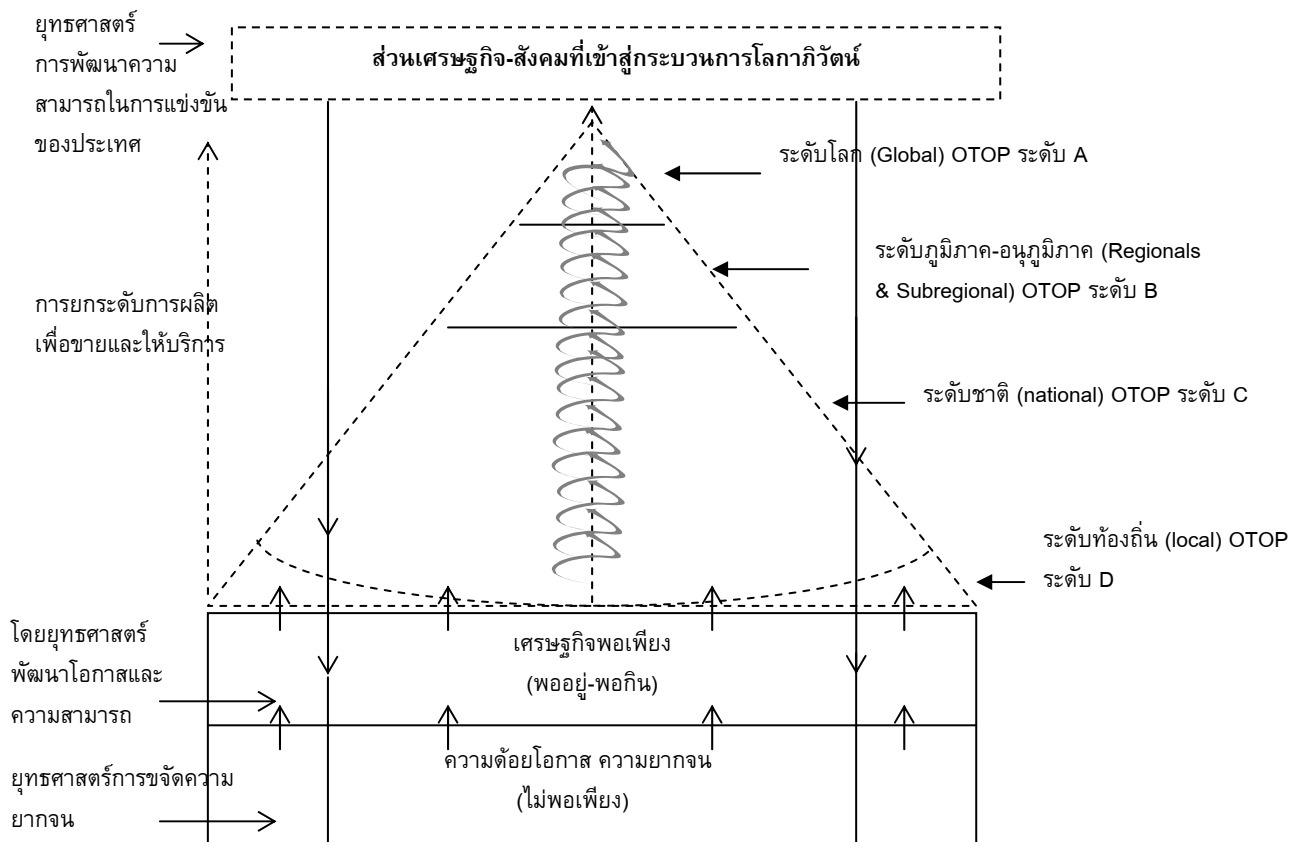
1. วิสัยทัศน์และเป้าหมาย
2. ยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิบัติการ
3. การเตรียมพร้อมในการปฏิบัติงาน
4. ปฏิบัติการ
5. การประเมินผลและการปรับปรุง

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

กรอบยุทธศาสตร์ในการกำหนดนโยบายต้องสอดคล้องเหมาะสมกับสังคมแต่ละฐาน ลดช่องว่างระหว่างสังคมฐานบนสุด กับสังคมฐานกลางและล่างสุด และทำให้สังคมฐานฐานภาพมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการรับใช้สังคมทั้งสามฐานให้มากกว่านี้ ก็จะจัดทำตัวแบบการพัฒนาประเทศอย่างเป็นองค์รวม โดยมีดุลยภาพที่ไม่มีกลุ่มใดได้เปรียบ-เสียเปรียบมากเกินไปกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ โดยมีกลยุทธ์ในการดำเนินการในแต่ละสังคมคือ

สังคมด้อยโอกาส	- ประคับประคอง สร้างภูมิคุ้มกันได้
สังคมความพอเพียง	- ป้องกันและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ส่งเสริมภูมิประเทศท้องถิ่น
สังคมฐานฐานภาพ	- หาจุดแข็ง เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน
สังคมการแข่งขัน	- ไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบมากขึ้นไปกว่านี้

ภาพที่ 2 กรอบยุทธศาสตร์ที่สนองต่อสังคมแต่ละฐานและความสัมพันธ์ระหว่างสังคมทั้ง 4 ฐาน



การเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาประเทศคือการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่ต้องพัฒนายุทธศาสตร์ทั้งในประเทศและเวทีระหว่างต่างประเทศควบคู่กันไป

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

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

ในการจัดการการพัฒนาระบบราชการต้องนำตัวแบบโครงข่ายและเครือข่ายมาสังเคราะห์เข้ากับตัวแบบการขับเคลื่อนกลยุทธ์ที่ทำให้องค์กรภาครัฐและประชาสังคมสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศบนฐานของมณฑลแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีกรอบกลยุทธ์การบรรลุเป้าหมายร่วมที่ชัดเจน ดังนี้

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

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

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

- เกิดวงไพบูลย์แห่งความรุ่งเรือง (Co-prosperity)

ตัวแบบนี้มีหลักการสำคัญ คือ **การร่วมมือ-ร่วมใจ** ซึ่งเป็นจุดแข็งและเพิ่มมูลค่าของชุมชน ท้องถิ่นที่สะสมมานาน เป็นทุนทางสังคมที่สำคัญที่จะส่งเสริมเพิ่มพลังให้เครือข่ายทางสังคมและวัฒนธรรมมีความสามารถในการจัดการตนเองได้ มีความสามารถในการร่วมมือและแข่งขัน (กับตนเองและผู้อื่น) ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คงสภาพ มิถุนิคุ้มกันสูง เกิดการเรียนรู้และเติบโตอย่างพอเพียง มีทั้งสติและปัญญา ซึ่ง Key word ในตัวแบบบริบทที่สำคัญ คือ การพึ่งพาตนเอง การร่วมมือร่วมใจกับผู้อื่น และการแข่งขัน (กับตนเองและผู้อื่น) เมื่อมีความพร้อม

3. ตัวแบบการขับเคลื่อนกลยุทธ์ การขับเคลื่อนกลยุทธ์ที่เป็นนโยบายสาธารณะ เพื่อการเพิ่มปัญญาเพื่อการพัฒนาทุนทางสังคม เป็นก้าวไปสู่สังคมความรู้และการจัดการราชการแนวใหม่ 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 เนื่องจากนโยบายสาธารณะมีความแตกต่างไปจากการบริหารจัดการหรือการปฏิบัติการที่เป็น

งานประจำ 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

จากการนำมิติต่างมาบูรณาการในการสร้างตัวแบบการจัดการการพัฒนาระบบราชการ ให้สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศโดยมีลักษณะเป็นระบบที่เปิดกว้างให้เกิดการสนธิกำลังเชิงบวกสลายกำลังที่เป็นภัยของกลุ่มหลากหลาย ให้มีศักยภาพในการแข่งขัน บนวัฒนธรรมใหม่ที่ทุกฝ่ายร่วมมือร่วมใจ ร่วมบรรลุเป้าหมายเดียวกัน โดยมีความแตกต่างแต่ไม่แตกแยก เป็นองค์กรพัฒนาความสามารถในการแข่งขันได้อย่างเป็นองค์รวม จึงเป็นนวัตกรรมจัดการแห่งทศวรรษ ที่ท้าทายผู้บริหาร โดยเฉพาะท่าน “ผู้นำการเปลี่ยนแปลง”

ตัวแบบการพัฒนาาระบบราชการ

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.บุคลากรในหน่วยงาน 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

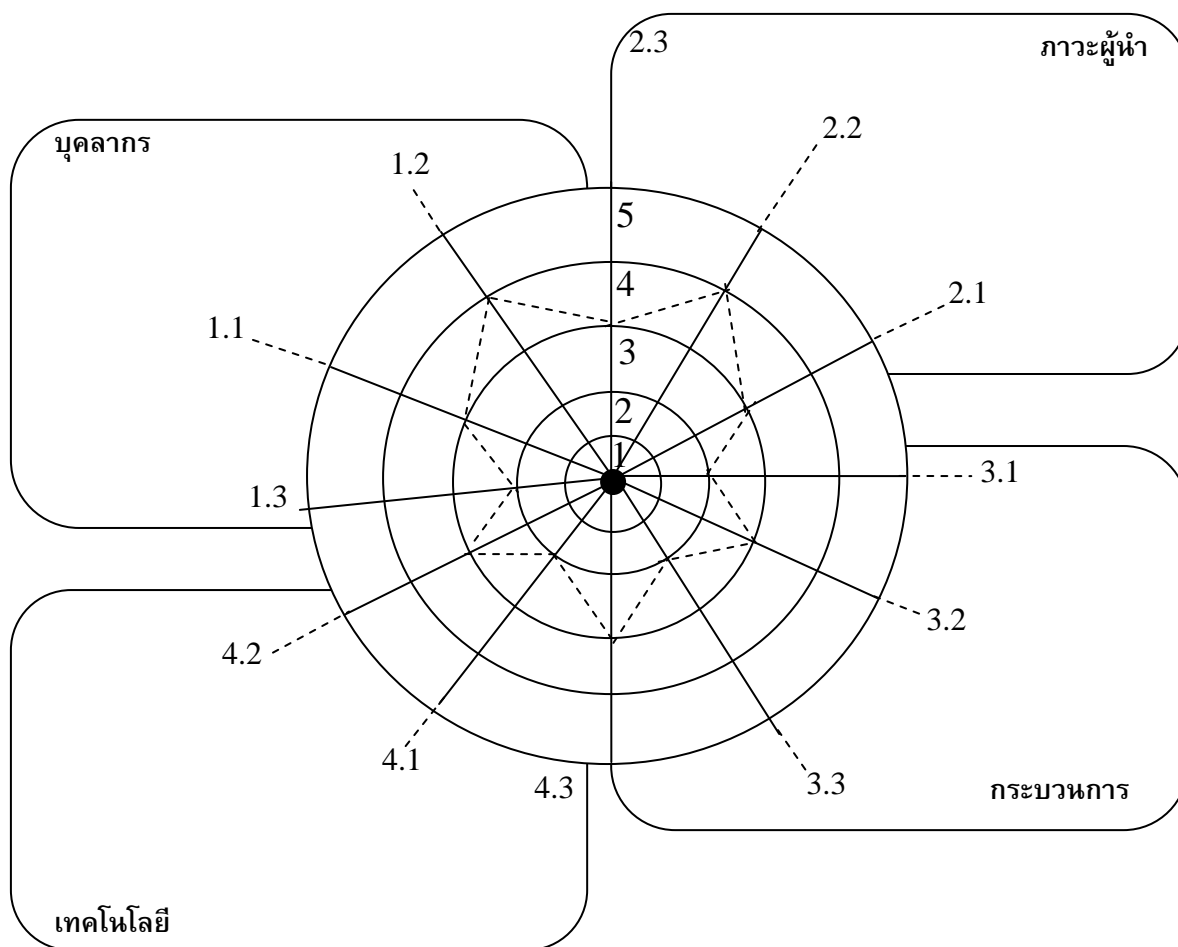
- j. มีการวางแผนเทคโนโลยีที่ใช้ร่วมกันหรือไม่ และอย่างไร
- k. มีการประสานงานทางเทคนิคหรือไม่ และอย่างไร
- l. การบริการที่ทำให้มีการร่วมมือกันอย่างไร

1.2.สร้างสเกลในการวัด

การจะวัดว่าหน่วยงานใดมีความพร้อมที่จะทำการประเมินหรือไม่ กำหนดค่าสเกล เป็น 6 ระดับ 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 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

กรอบการสร้างการร่วมมือเพื่อการแข่งขัน
ขั้นตอนการดำเนินการ

การตั้งเป้า

องค์กรที่ร่วม
ขับเคลื่อน

การปฏิบัติงาน

เทคโนโลยี

การพัฒนา
อย่างต่อเนื่อง

ยุทธศาสตร์	โครงสร้าง	ตัวแบบ	สร้าง (พัฒนา)	แปรเปลี่ยน	ผลิต

การจัดการการเปลี่ยนแปลง
การจัดการเครือข่าย
การควบคุมจัดการคุณภาพ
การจัดการแบบโครงการ
การจัดการความเสี่ยง

กระบวนการจัดการ

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 กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข แถลงข่าว “งานมหกรรมสมุนไพรแห่งชาติครั้งที่ 1” ว่า วิสัยทัศน์ด้านการแพทย์แผนโบราณ นอกจากการแพทย์แผนไทยแล้ว ยังมีการแพทย์พื้นบ้านจากภาคต่างๆ ของไทย และการแพทย์พหุวิชาชีพ รวมทั้งการแพทย์แผนจีน (จากยูนาโน) งานนี้จะเป็นการปูพื้นฐานให้ผู้เชี่ยวชาญไปศึกษาหาความรู้ ทั้งเรื่ององค์ความรู้ของการแพทย์แผนไทย การบริการ ตัวแพทย์แผนไทย กฎหมายเกี่ยวกับการแพทย์แผนไทย รวมทั้งการอบรมหลักสูตรแพทย์แผนไทยระยะสั้น ในสาขาต่างๆ กว่า 10 หลักสูตร งานวิจัยกว่า 89 เรื่อง

ตัวแทนกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข กล่าวว่า โรงพยาบาลสมเด็จพระยาอภัยภูเบศร์เป็นโรงพยาบาลที่ศึกษาค้นคว้าเรื่องของสมุนไพร รวมทั้งนำมาใช้ในโรงพยาบาลมาเป็นเวลานานกว่า 20 ปี และได้พิสูจน์แล้วว่า การสมุนไพรและการแพทย์แผนโบราณเป็นประโยชน์ต่อสุขภาพ งานครั้งนี้เป็นโอกาสที่ดีที่รวบรวมผู้มีความรู้เรื่องนี้มาชุมนุมกัน รัฐบาลสนับสนุนการแพทย์แผนไทย เพื่อให้คนไทยนำไปช่วยตัวเองได้ ส่งเสริมให้รู้จักทั่วประเทศพร้อมทั้งจะทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง (ฮับ) การแพทย์แผนโบราณแห่งเอเชียด้วย

นายเรืองชัย ทรัพย์นิรันดร์ ตัวแทนสื่อมวลชนกล่าวว่า เป็นที่ทราบกันดีว่าปีหนึ่ง ๆ ประเทศไทยเสียค่ายาให้กับต่างประเทศเป็นจำนวนเงินไม่น้อย แต่หากคนไทยหันมารับประทานยาสมุนไพรที่ปัจจุบันมีการพัฒนาดีขึ้น เช่น ยาเม็ด ก็สามารถบรรเทาอาการป่วยได้เช่นกัน งานนี้เป็นโอกาสดีของกระทรวงสาธารณสุข ที่จะจัดงานเพื่อแพทย์แผนไทยและสมุนไพรไทยให้เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางขึ้น ผู้สื่อข่าวรายงานว่า ภายในงานยังจัดสาธิตทำยาชนิดต่าง ๆ 18 ทำ อาหารต่าง ๆ จากสมุนไพร และน้ำดื่มสมุนไพร เช่น น้ำใบบวบก น้ำตะไคร้ น้ำกระเจี๊ยบ เป็นต้น พร้อมทั้งสาธิตการประคบสมุนไพรและการสมุนไพรพอกหน้าด้วย

จากข่าวข้างต้น(มติชนรายวัน 19 สิงหาคม 2547) สามารถวิเคราะห์ได้ว่า

1. เป้าหมาย : ต้องการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการแพทย์แผนโบราณของเอเชีย
2. ปัญหาและเหตุผล : ปีหนึ่ง ๆ ประเทศไทยเสียค่ายาให้กับต่างประเทศเป็นเงินจำนวนไม่น้อย
3. แนวทางแก้ไข : สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนหันมารับประทานยาสมุนไพรที่ปัจจุบันมีการพัฒนาดีขึ้น
4. วัตถุประสงค์ที่ใช้ : 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 แพทย์พาณิชย์ และ แพทย์จากยูนินา