

รายงานฉบับสมบูรณ์

การจัดการการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

วันที่ 7 พฤศจิกายน 2546

โดย

มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา

99/146 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร

กรุงเทพฯ 10900

โทรศัพท์ 0-2941 1832-3 โทรสาร 0-2941 1834

e-mail : ipps@ksc.th.com

รายงานฉบับสมบูรณ์

การจัดการการพัฒนาาระบบราชการเพื่อพัฒนา
ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
อย่างเป็นองค์รวม

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	1
ความนำ	2
I) ตัวแบบการจัดการด้านสังคมอย่างเป็นองค์รวมกับ ยุทธศาสตร์ การพัฒนาสังคมและตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์	4
ตัวแบบการจัดการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวม (Holistic Strategic Management of Development – HSMD)	4
1. การวิเคราะห์โครงข่าย (NET) และเครือข่ายทางสังคม (Social Network Analysis - SNA)	6
1.1 ทฤษฎีมีณฑล	7
1.2 โครงข่ายและเครือข่ายระดับโลก	9
1.3 โครงข่ายและเครือข่ายระดับภูมิภาค	11
1.4 เครือข่ายในโครงข่าย (networks in The NET)	12
1.5 การสันนิบาตระหว่างเครือข่าย	14
1.6 องค์ประกอบของโครงข่ายและเครือข่าย	15
1.7 จุดยุทธศาสตร์ในโครงข่ายและเครือข่าย	17
1.8 ยุทธศาสตร์การจัดการโครงข่ายและเครือข่าย และการกำหนด ตำแหน่งแห่งที่ทางยุทธศาสตร์ของประเทศไทย	18
1.9 การสร้างพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ในโลกระบบโครงข่ายและเครือข่าย	21
1.10 ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมภายใต้โครงข่ายและเครือข่ายไทย	27

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมอย่างเป็นองค์รวมและ ตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์	31
2.1 การพัฒนาทุนทางสังคมเพื่อก้าวสู่สังคมฐานความรู้	31
2.2 การจัดการด้านสังคมอย่างเป็นองค์รวมในกรอบคิด “สังคมสี่ฐาน”	40
2.3 ประเด็นทางยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม	45
2.4 การเชื่อมประสานยุทธศาสตร์การพัฒนาทางสังคมกับ ยุทธศาสตร์อื่นๆ ในระดับภูมิภาค	47
3. มิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคม	51
3.1 การปรับเปลี่ยนสู่ “สู่ใหม่ – การจัดการการพัฒนาแบบเครือข่าย อย่างเป็นองค์รวม”	51
II) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ เพื่อเพิ่มความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศ และแนวนโยบายและมาตรการ ในการพัฒนาความสามารถในการร่วมมือและแข่งขันที่ยั่งยืน ของกลุ่มภารกิจด้านสังคม (การสร้างทุนทางสังคม)	60
1. การพัฒนาระบบราชการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ของประเทศ	63
1.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการแบบสองสู่	65
1.2 การพัฒนาระบบราชการแบบเครือข่าย	68
2. การจัดการแบบเครือข่ายและ AFP	75
3. กระบวนการทำงานแบบเครือข่ายในแผนงานงบประมาณปัจจุบัน	79
4. การใช้แนวคิด Balanced Scorecard ในการกำกับให้ระบบราชการ ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์	86

5. การจัดกลุ่มภารกิจราชการส่วนกลาง	88
5.1 การจัดองค์กรที่เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	92
5.2 การจัดการแบบเครือข่ายของกระทรวงฝ่ายสังคม	94
5.3 การจัดกลุ่มภารกิจภาครัฐโดยเชื่อมโยงภารกิจกับเครือข่ายนโยบาย	97
5.4 การเชื่อมโยงวาระแห่งชาติกับการจัดกลุ่มงานภายในกระทรวงและ การจัดกลุ่มจังหวัด	100
6. ตัวแบบการจัดกลุ่มภารกิจหน่วยงานในกระทรวงภาคสังคม	101

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1

ภาคผนวก 2

บทนำ

มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษาได้รับมอบหมายจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการให้เป็นที่ปรึกษาจัดทำโครงการ “การจัดการการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม” นับตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2546 เป็นระยะเวลา 4 เดือน

ตามแนวทางใหม่ของการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศซึ่งให้ความสำคัญกับการดำเนินงานอย่างบูรณาการและเน้นยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาล โดยให้มีการเร่งรัดปรับกระบวนการทำงานทุกภาคส่วน อาทิเช่น การเร่งรัดให้มีผู้ว่าฯ ซีอีโอ ในทุกจังหวัด ประกอบกับมติคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในคราวประชุมครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2546 เรื่องกรอบการดำเนินงานเพื่อสานฝันเป็นยุทธศาสตร์สู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งกำหนดให้มีกลไกการทำงานเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ กลุ่มยุทธศาสตร์ด้านความรู้และบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ และกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม

เพื่อให้การปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานของภาคราชการเป็นรูปธรรม ให้มีความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม โดยกำหนดกรอบยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาสมรรถนะเพื่อรองรับและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในการแข่งขันของประเทศ โดยคำนึงถึงโครงข่ายของสังคมไทยที่มีเครือข่ายครอบคลุมและเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อกำหนด

- ตัวแบบการจัดการด้านสังคมอย่างเป็นองค์รวมและยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมและตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์
- ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และแนวนโยบายและมาตรการในการพัฒนาความสามารถในการร่วมมือและแข่งขันที่ยั่งยืนของกลุ่มภารกิจด้านสังคม (การสร้างทุนทางสังคม)

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการที่ได้ให้ความร่วมมืออย่างดียิ่งในการดำเนินงานเพื่อให้การศึกษาวิจัยสำเร็จตามเป้าหมายเป็นรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์นี้

7 พฤศจิกายน 2546

การจัดการการพัฒนาาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม

ความนำ

ตลอดระยะเวลาสี่สิบปีที่ผ่านมา ทั้งโลกและรัฐกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในอัตรา
เร่งที่รวดเร็ว ความสามารถในการโต้ตอบกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การพัฒนาความ
สามารถทางการแข่งขันเพื่อสร้างความเจริญเติบโตที่มั่นคงยั่งยืนกลายเป็นประเด็นสำคัญทาง
นโยบายของรัฐ ทำให้เกิดการพลิกผันกระบวนการวางแผนอย่างขนานใหญ่ โดยวางความสำคัญ
ที่ยุทธศาสตร์และการจัดกระบวนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางยุทธศาสตร์มาก
ขึ้น เป็นการผ่านพ้น “ยุคแห่งการพัฒนา” เข้าสู่ “ยุคแห่งยุทธศาสตร์”

แนวโน้มอนาคตของโลกคือการผนวกคนทั้งโลกเข้าไปไว้ภายใต้กติกาการแข่งขัน แต่เดิม
นักเศรษฐศาสตร์มีสมมติฐานสำคัญประการหนึ่งว่า คนเรารู้สึกพอใจด้วยตนเองอย่างเป็นอิสระ
เป็นตัวของตัวเอง (independent) มาบัดนี้งานวิจัยส่วนใหญ่สรุปว่า คนเราต่างเกี่ยวโยงพึ่งพิงอิง
กัน (interdependent) มากกว่าจะเป็นหน่วยอิสระที่ตัดสินใจและกำหนดทางเลือกในชีวิตอย่าง
เป็นเอกเทศ

ฐานความคิดแม่บทใหม่นี้เปลี่ยนสมมติฐานหลักทางเศรษฐกิจและสังคมไปมาก

- จากหลักคิดทางเศรษฐกิจแบบเน้นความเป็นอิสระเสรีของปัจเจกบุคคล ไปเป็น
การตระหนักในความเกี่ยวโยงพึ่งพาอาศัยกันของผู้คน ชุมชน ชาติ และโลก
- จากหลักคิดทางสังคมที่เคยแยกส่วน เปลี่ยนเป็นหลักคิดแบบเครือข่ายที่เป็น
องค์รวม
- จากหลักคิดทางการบริหาร-ปกครองทางตั้งรวมศูนย์อำนาจ ไปเป็นหลักคิดทาง
การจัดการทางขวางไขว้กันและกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบ
- จากหลักคิดแบบเป้าหมายเชิงเดียวหรือวัตถุประสงค์เอกรูป (single objective/
single purpose) ไปเป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์พหุรูป (multiple objectives/
multi-purpose)

การปรับกระบวนการทัศน์โดยมีฐานความคิดแบบที่ใหม่นี้ทำให้ยุทธศาสตร์การพัฒนามีลักษณะพหุรูปไปด้วย โดยมีพหุเป้าหมายทางยุทธศาสตร์คือการก่อให้เกิดดุลยภาพของเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการอยู่ดีมีสุขของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยจะต้องเป็นดุลยภาพที่มีพลังและมีพลวัต

พลังและพลวัตนี้จะมาจากการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ 3 กลุ่ม คือ

- 1) กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ
- 2) กลุ่มยุทธศาสตร์ความรู้และบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ
- 3) กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม

โดยคำหลักสำคัญที่เชื่อมยุทธศาสตร์ทั้งสามกลุ่ม คือ “เศรษฐกิจ-สังคมที่อาศัยความรู้เป็นฐาน”

โลกปัจจุบันมีกระแสโลกาภิวัตน์สองกระแสซ้อนกันอยู่ กระแสโลกาภิวัตน์ระดับบนก่อให้เกิดโครงข่าย (NET) ที่สร้างเครือข่ายซึ่งอาศัยกระบวนการปฏิสัมพันธ์แบบพหุภาคี (ระหว่างรัฐหลายรัฐ) ผ่านกติกาและกลไกขององค์กรโลกบาล เช่น World Bank, IMF และ WTO แรกกดดันจากกระแสโลกาภิวัตน์ระดับเหนือรัฐและข้ามรัฐนี้ ก่อให้เกิดการรวมตัวและการโต้ตอบจากกลุ่มย่อยภายในสังคมทั่วโลก ประชาสังคมจึงมีการร่วมมือกันเป็นโครงข่ายระดับล่าง

สถานการณ์เช่นนี้ทำให้เราต้องแสวงหาตัวแบบการจัดการที่มีลักษณะเปิดกว้างรวมส่วน (inclusive) การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาตัวแบบการจัดการด้านสังคมอย่างเป็นองค์รวม (Social Management Model) เพื่อเป็นฐานคิดและแนวทางการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐต่างๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม

I) ตัวแบบการจัดการด้านสังคมอย่างเป็นองค์รวมกับยุทธศาสตร์ การพัฒนาสังคมและตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์

ตัวแบบการจัดการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวม

(Holistic Strategic Management of Development – HSMD)

HSMD เป็นตัวแบบการจัดการด้านสังคมอย่างเป็นองค์รวมที่สามารถประยุกต์ใช้ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กระบวนการทำงาน ทัศนคติ ค่านิยมของระบบราชการที่เป็นหน่วยยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม เพราะเป็นการจัดการที่สามารถผสานโครงข่ายทั้งระดับบนและระดับล่างได้ จะทำหน้าที่เป็น สายพาน (transmission belt) ระหว่างลู่หลายลู่ ทั้งลู่ของการบริหารจัดการภาครัฐ ลู่ของการจัดการแบบเอกชน และลู่ของประชาสังคม

ตัวแบบ HSMD เป็นตัวแบบที่เน้นการผสมผสานพลังจากทุกส่วนของสังคม ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เอกชน-ประชาชนและรัฐ ภายใต้กรอบการเปลี่ยนแปลงสำคัญ คือ

- ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
- การจัดการที่ดีเพื่อรับกับการเปลี่ยนแปลงที่มีอัตราเร่งรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจใหม่
- สังคมการเรียนรู้ที่ขับเคลื่อนโดยเทคโนโลยีหลัก ๆ (InfoTech, Biotech, Nanotech)
- สังคมให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้ประกอบการ
- เน้นการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ โดยอาศัยแนวทางพื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation หรือ AFP)
- เน้นการมองปัญหาอย่างเป็นองค์รวม แบบพึ่งพิงอิงกัน (Holistic, Interdependent)
- พิจารณามูลค่าทางธุรกิจ เศรษฐกิจ และคุณค่าทางสังคม-วัฒนธรรม-ศาสนธรรม-จิตวิญญาณ ควบคู่กันไป
- มีการเชื่อมโยงจัดเป็นกลุ่มก้อนภารกิจกลุ่มต่าง ๆ

- ลดความเข้มข้นของศูนย์กลางและส่งเสริมสร้างความเป็น Hub หลายๆ Hub จัดการงานแบบไขว้ขวาง (Matrix)
- เน้นการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ มีบูรณาการ เน้นประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันทั้งระดับชุมชนท้องถิ่น ระดับชาติ ภูมิภาค-อนุภูมิภาค และระหว่างประเทศต้องเชื่อมโยงกัน
- การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต้องคำนึงถึงส่วนต่อประสานและยากจนเรื้อรังเชิงโครงสร้างมากเป็นพิเศษ

เป้าประสงค์สำคัญตามตัวแบบ HSMD คือ สังคมและเศรษฐกิจที่ความรู้เป็นฐานหลักของความสามารถในการแข่งขัน โดยมีทุนทางปัญญา (intellectual capital) ที่มีความสามารถสูงในการซึมซับ จัดการ และประยุกต์ใช้ความรู้ มีสมรรถนะหลักที่ประกอบด้วยทักษะทั้งทางด้านเทคโนโลยีและวัฒนธรรม คุณค่าแบบผู้ประกอบการที่กระตือรือร้น และเติบโตอย่างต่อเนื่องด้วยการมีความคิดสร้างสรรค์ มีสติสำนึกและรู้จักการจัดการธุรกิจ

HSMD ประกอบด้วย

- 1) การวิเคราะห์โครงข่ายและเครือข่าย
- 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมอย่างเป็นองค์รวม
- 3) มิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาสังคม และตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชน

1. การวิเคราะห์โครงข่าย (NET) และเครือข่ายทางสังคม (Social Network Analysis - SNA)

ตัวแบบการจัดการด้านสังคมอย่างเป็นองค์รวมมีจุดเริ่มต้นที่การวิเคราะห์โครงข่ายและเครือข่าย

การปรับเปลี่ยนสังคมไทยให้เกิดการขับเคลื่อนสู่สังคมฐานความรู้ หรือสังคมการเรียนรู้ จะต้องอาศัยหลักการจัดการที่สอดคล้องกับลักษณะการเปลี่ยนแปลงชีวิตทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ธุรกิจ การเมือง การปกครอง การจัดการ เป็นชีวิตของการเป็นอยู่-การเป็นไปตามกฎทางชีวภาพมากกว่ากฎทางกลไกทางกายภาพ

ระบบชีวภาพ (biological systems) จึงเป็นระบบที่ใกล้เคียงกับโครงสร้างและกระบวนการสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ ชุมชน ชาติ นานาชาติ โดยโครงสร้าง (structure) ของระบบชีวภาพจะมีลักษณะ คุณสมบัติ และการทำงานเป็นโครงข่าย (Network) เพราะมีความซับซ้อน (complexity) ความแตกต่างหลากหลาย (diversity) และการพึ่งพิงอิงกัน (interdependence) สูง

โครงข่ายประกอบด้วย เครือข่ายหลายเครือข่าย (networks) การทำงานของเครือข่ายต่าง ๆ ในโครงข่ายหนึ่ง ๆ หรือหลายโครงข่าย เป็นการทำงานแบบจัดการตนเอง จัดระเบียบกันเอง (self-organizing)

โครงข่ายและเครือข่ายที่ผู้ศึกษาวิจัยนำมาใช้เป็นกรอบความคิดนี้ หมายถึงโครงข่ายและเครือข่ายทางสังคม (Social networks) ซึ่งต่างจากการวิเคราะห์โครงข่ายตามแนวทางการจัดการแบบเดิมที่ใช้ network analysis ช่วยในการวางแผน การกำกับดูแลโครงการงานหลายๆ โครงการงาน และการใช้ทรัพยากรของโครงการงานต่างๆ ในการจัดการโครงการงาน (Project management) ที่มีการชอยย่อยโครงการงานออกเป็นหลายๆ ส่วน หรือมีกิจกรรมย่อยมากๆ นั้น จะอาศัยการสร้าง network diagram หรือ flow chart ที่แสดงปฏิสัมพันธ์ (interactions) และความสัมพันธ์ระหว่างกัน (interrelations) ของกิจกรรมต่างๆ ผังโครงข่ายนี้ใช้ในการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดโครงการงาน ทรัพยากรที่มีอยู่ ต้นทุนโดยประมาณ

การใช้ network analysis แบบนี้เป็นเพียงวิธีการ แต่ social network analysis (SNA) ที่ผู้วิจัยศึกษาเสนอเป็นทั้งกรอบแนวคิดและวิธีการขับเคลื่อนการปรับเปลี่ยนสังคม เป็นกรอบ

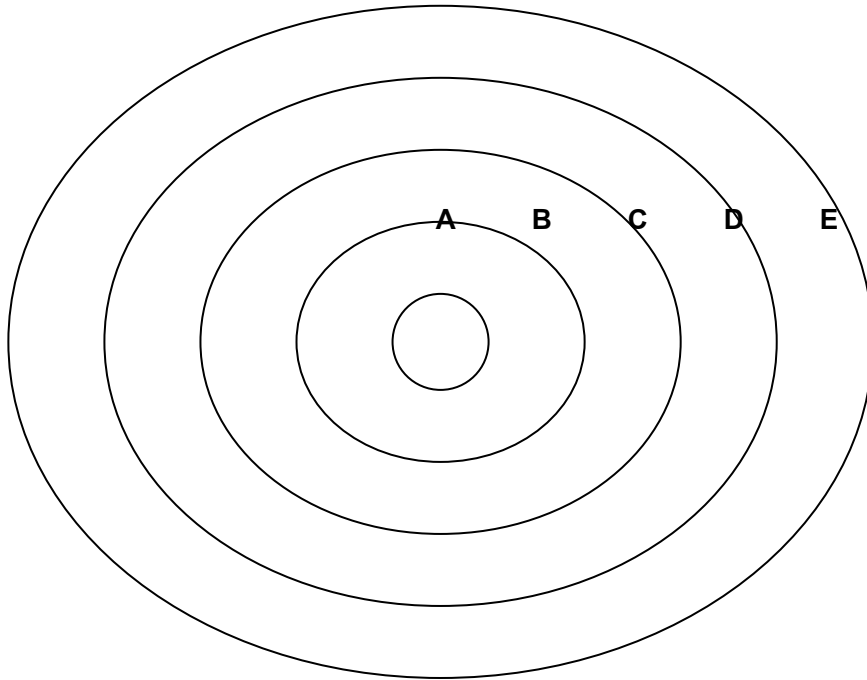
แนวคิดที่อาศัยกระบวนการทางชีวภาพ (biological process) มาอธิบายการดำรงอยู่และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

ในระบบชีวภาพอื่นๆ ที่มีใช้สังคมมนุษย์นั้น ปัจจัยหลักในการสร้างพลังเพื่อการขับเคลื่อน ได้แก่ ความไว้วางใจเชื่อใจกัน (trust) และการติดต่อสื่อสาร (communications) ซึ่งเป็นสัญชาตญาณและเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ ที่เรียกว่าพร้อมใจกันทำไปในทางเดียวกัน (synchronization) เช่น การกระพริบแสงของหิ่งห้อย

แต่ในสังคมมนุษย์ Trust ไม่ได้มาจากธรรมชาติ (nature) หากมาจากการฟูมฟักกลมเกลียว (nurture) ซึ่งหมายถึงการรับรู้ (perception) และการเรียนรู้ (learning) ด้วย ดังนั้นสังคมที่มีความสามารถในการแข่งขันสูงจะเป็นสังคมที่มีความไว้วางใจเชื่อใจระหว่างคนและกลุ่มคนสูง ส่วนสังคมที่เน้นกฎระเบียบเป็นสภาวะ (legalistic societies) เป็นสังคมที่มีวัฒนธรรมที่ก่อให้เกิดค่านิยมแบบไม่ไว้วางใจคน สงสัยระแวงกัน (suspicion of people) สังคมเช่นนี้ทำให้เกิดค่าเสียหายในการติดต่อสัมพันธ์กัน (transaction cost) สูง มีต้นทุนของการผลิตสินค้าและบริการจึงสูง ระยะเวลาที่ใช้ในการทำงานให้สำเร็จจะยืดเยื้อยาวนาน สังคมแบบนี้เป็น “สังคมทอนกำลัง” มิใช่สังคมที่มีความสามารถในการร่วมมือกันและในการแข่งขันสูง

1.1 ทฤษฎีมณฑล

แนวคิดที่เป็นแนวคิดแรกๆ ของการวางโครงข่าย ได้แก่ แนวคิด หรือทฤษฎีมณฑล (Mandala Theory) ของฮินดูโบราณปราชญ์คนสำคัญ คือ Kautilya (ในอรรถศาสตร์ Arthashastra) ใช้ทฤษฎีมณฑลระบุความสัมพันธ์ระหว่างตัวเรา (รัฐ) มิตรและศัตรู ตามความใกล้ไกล ความใกล้ชิดติดกัน-ความห่าง (degree of separation) ไว้วางใจตามภาพ



A= เรา B= คน (รัฐ) ที่ใกล้ที่สุด C D E คือส่วนที่ไกลออกไป

1. ถ้า B เป็นมิตรของเรา ถ้า C D E เป็นมิตรของ B ทั้งหมด
C D E จัดเป็นมิตรของเราด้วย (มิตรของมิตรคือมิตร)
2. ถ้า B เป็นมิตรของเรา แต่ถ้า C D E ล้วนเป็นศัตรูของ B
C D E จัดเป็นศัตรูของเราด้วย (ศัตรูของมิตรคือศัตรู)
3. ถ้า B เป็นศัตรูของเรา และ C D E เป็นมิตรของ B
C D E จัดเป็นศัตรูของเราด้วย (มิตรของศัตรูคือศัตรู)
4. ถ้า B เป็นศัตรูของเรา และ C D E เป็นศัตรูของ B
C D E จัดเป็นมิตรของเราด้วย (ศัตรูของศัตรูคือมิตร)

ทฤษฎีมณฑลนี้ได้นำมาใช้ในการจัดวางผังเมือง วางระบบบริหารและการปกครอง มณฑล เป็นหลักในการดำเนินนโยบายระหว่างรัฐ ประเทศ (รัฐ) ที่อยู่ไกลออกไป อาศัยทฤษฎีนี้ จัดวางพันธมิตรเพื่อกดดันปิดล้อมรัฐและสังคมที่ถือว่าเป็นศัตรู (เช่น นโยบาย containment ของอเมริกาในยุโรปและเอเชีย)

ปัจจุบันโลกเปลี่ยนแปลงไปไม่เฉพาะทางด้านการเมืองระหว่างประเทศ แต่ทางด้านเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร และมีกระแสโลกาภิวัตน์กับการจัดระเบียบโลกใหม่ตามกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นปัจจัยขับเคลื่อนความสัมพันธ์ที่มีการเชื่อมต่อในแบบฉบับ รูปลักษณ์และกระบวนการใหม่

ในระยะห้าสิบกว่าปีที่ผ่านมา สงครามเย็นและการขึ้นสู่อำนาจของสหรัฐอเมริกา มีผลทำให้เกิดการแยกส่วนระหว่าง Occidental กับ Oriental โดยมีอุดมการณ์เป็นฉนวนกีดขวางขวางกัน ความสัมพันธ์ระหว่าง East-West จึงเป็นการปิดกั้นกระบวนการเรียนรู้ด้วย สังคมตะวันออกในยุค 50 ปีที่ผ่านมา จึงมีชนรุ่นที่มีความโน้มเอียงทางอัสตงคต (อัสตงคตานุวัตน์) มากกว่า ความโน้มเอียงทางอุษา กล่าวคือ มี Occidental Orientation มากกว่า Oriental Orientation แต่การสิ้นสุดของสงครามเย็นได้ก่อให้เกิดการเริ่มเรียนรู้ใหม่ระหว่าง Occidental กับ Oriental มากขึ้น โดยเฉพาะในด้านจิตวิญญาณและภูมิปัญญาตะวันออก ภูมิปัญญาวัฒนธรรมพื้นบ้านของชนเผ่าทั่วโลก

1.2 โครงข่ายและเครือข่ายระดับโลก

การวิเคราะห์โครงข่ายและเครือข่ายทางสังคมจะต้องมีมิติระหว่างประเทศรวมอยู่ด้วย จะได้เป็นการประสานกับกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ และกลุ่มยุทธศาสตร์ความรู้ และบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพแวดล้อม หรือบริบทของการพัฒนาเศรษฐกิจ ความรู้และเวทีระหว่างประเทศเป็นสภาพแวดล้อมของความร่วมมือ-ความขัดแย้ง ที่มีการเคลื่อนไหวของเครือข่ายย่อยๆ ของโครงข่ายใหญ่อย่างน้อย 5 โครงข่าย คือ

1. โครงข่ายที่ส่งเสริม สนับสนุน ผลักดันโลกาภิวัตน์ของทุนการเงินและเศรษฐกิจที่เน้นกลไกการตลาดและการแข่งขันเพื่อค้ากำไร โดยเน้นที่การสร้างมูลค่าและมูลค่าเพิ่มทางธุรกิจ กลุ่มโครงข่ายนี้มีกรอบความคิดชุดหนึ่งที่มุ่งการปฏิรูปตลาดที่ยังไม่สมบูรณ์ เร่งเปิดเสรีตลาดโลก อาศัยบรรษัทภิบาลกำกับดูแลเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการตลาดเสรี กลุ่มโครงข่ายนี้ยึดฉันทานุมัติวอชิงตัน (Washington Consensus) มีองค์กรในโครงข่ายที่ทำงานเป็นเครือข่าย คือ องค์กรหลักๆ ของรัฐบาลอเมริกัน (กระทรวงการคลัง ธนาคารกลาง องค์กร USAID) ธนาคารโลก IMF, WTO, World Economic Forum, Council on Foreign Relations, สถาบัน “ถังความคิด” (Think Tanks) ต่างๆ รัฐบาลอังกฤษ

และรัฐบาลเยอรมันนี้รวมอยู่ด้วย กลุ่มโครงการนี้มีนักคิดและผู้ปฏิบัติงานที่มีบทบาทในเวทีโลกมากที่สุด

2. โครงการหลังฉันทานุมัติวอชิงตัน (Post-Washington Consensus) การต่อต้านจากประเทศกำลังพัฒนาและองค์กรเอกชนอาสาสมัครมากทำให้มีการปรับตัว โดยบางส่วนที่ทำงานระดับนานาชาติ เช่น องค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติ International Confederation of Free Trade Unions และรัฐบาลฝรั่งเศส ญี่ปุ่น ได้ปลีกตัวออกจากกลุ่มโครงการฉันทานุมัติวอชิงตัน หันมาเน้นแนวทางการปฏิรูปและการพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้กรอบความคิดเสรีนิยมใหม่ กลุ่มนี้มีนักคิดและผู้ปฏิบัติงานที่วิพากษ์วิจารณ์กลุ่มโครงการฉันทานุมัติวอชิงตันอย่างสม่ำเสมอ เช่น Kofi Annan เลขาธิการสหประชาชาติ, Paul Krugman และ Joseph Stiglitz นักเศรษฐศาสตร์ที่เคยทำงานให้ธนาคารโลก เป็นต้น
3. โครงการชาตินิยมในประเทศโลกที่สาม (Third World Nationalism) ซึ่งไม่ต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ แต่ขอมีส่วนร่วมกับระบบ ไม่ต้องการเปลี่ยนระบบ แต่ต้องการการปฏิบัติที่เป็นธรรมมากขึ้น เช่น การผ่อนปรนหนี้ การเปิดตลาดการค้า กลุ่มนี้มีรัฐบาลหลายประเทศ โดยเฉพาะจีน อินเดีย อาเจนตินา บราซิล มาเลเซีย เม็กซิโก ไทย
4. โครงการเคลื่อนไหวเพื่อความยุติธรรมในโลก (Global Justice) เป็นโครงการที่มีเครือข่ายย่อยๆ มากมาย และซับซ้อน บางครั้งมีความรุนแรงในการประท้วงต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ด้านทุนที่เป็นเงิน (globalization of capital) แต่ส่งเสริมโลกาภิวัตน์ด้านทุนทางสังคม ไม่ต้องการการค้าเสรี (free trade) แต่ต้องการการค้าที่เป็นธรรม (fair trade) ต้องการยกเลิกหนี้ที่ประเทศโลกที่สามมีอยู่กับประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศที่ให้กู้ยืม เรียกร้องให้มีค่าจ้างค่าตอบแทน สวัสดิการทางสังคมที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ โครงการนี้มีเครือข่ายทั่วโลก เช่น กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม กลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมและแรงงานเครือข่ายนักเคลื่อนไหวหัวก้าวหน้า เครือข่ายความร่วมมือของพันธมิตรหัวก้าวหน้าระดับชาติ ภูมิภาค และนานาชาติ “ถึงความคิด” ฝ่ายซ้าย กลุ่มนี้มีนักคิดหัวก้าวหน้า เช่น Walden Bello, Noam Chomsky, Ralph Nader ในประเทศไทย คณะทำงานนวาระทางสังคม (ประกอบด้วยมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก มูลนิธิผู้หญิง มูลนิธิอารมณีสงัดฟัน คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนาเครือข่ายเสียงคนด้อยโอกาส แนวร่วมเพื่อความก้าวหน้าของผู้หญิง เครือข่ายแรงงาน ศูนย์ศึกษาพัฒนาสังคม ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง โครงการศึกษาและ

ปฏิบัติการงานพัฒนา (โฟกัส) และสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) เป็นฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการเคลื่อนไหวเพื่อความยุติธรรมในโลกมากที่สุด โดยคณะทำงานวาระทางสังคมทำงานเชิงพันธมิตรกับโครงการหลังฉันทานุมัติ วอชิงตัน โครงการชาตินิยมในประเทศโลกที่สามด้วย

5. โครงการนวนอนุรักษ์นิยม (Neo-conservative) โครงการนี้จำกัดอยู่เฉพาะส่วน แขนงปัจจุบันของพรรครีพับลิกัน ซึ่งเริ่มมีบทบาทมากในรัฐบาลอเมริกันปัจจุบัน โดยเฉพาะการดำเนินยุทธศาสตร์โลกของรัฐบาลอเมริกัน กระแสนี้มุ่งเน้นผลประโยชน์ของอเมริกัน ต้องการกลับไปสู่ความโดดเดี่ยว เน้นการพัฒนา ภายใน ประเทศ จัดการกับธนาคารที่ไม่มีประสิทธิภาพ สถาบันสำคัญของฝ่ายนี้ ได้แก่ American Enterprise Institute, Cato Institute, Manhattan Institute และ Heritage Foundation (ดูบทความของเกเซียร เตชะพีระ “นีโอคอนส์” ในมติชน ฉบับวันที่ 15 - 16 พฤษภาคม และ 19 มิถุนายน 2546)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในระดับนานาชาติและระดับชาตินั้น มีโครงการหลักๆ ที่มีการสร้าง เครือข่ายไว้มากมายแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจขององค์กรโลกบาล (World Bank, IMF, WTO) เป็นเครื่องมือทางนโยบาย เครือข่ายของโครงการเหล่านี้มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง และเป็นกระแสสำคัญในบริบททางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครองของไทยที่เรา จะละเลยเสียมิได้ อีกทั้งยังมีโครงการและเครือข่ายอิทธิพลนอกระบบที่ซ้อนกันอยู่ในสังคมไทย และในอาณาบริเวณรอบประเทศ ตลอดจนในระดับข้ามชาติ (บรรดาเครือข่ายอาชญากรรมข้าม ชาติรวมอยู่ด้วย)

1.3 โครงการและเครือข่ายระดับภูมิภาค

โลกาภิวัตน์ 2 ระดับ คือ ระดับบน (เหนือรัฐ - ข้ามชาติ) และระดับล่าง (ใต้รัฐ - ลอดรัฐ) ก่อให้เกิดโครงการและเครือข่ายทั้งระดับนานาชาติและระดับชาติ แต่โครงการและเครือข่าย 2 ระดับนี้ มีโครงการและเครือข่ายระดับภูมิภาคเชื่อมโยงอยู่ด้วย ตัวแบบการจัดการโครงการและ เครือข่ายจึงต้องคำนึงถึงการทำงานระหว่างโครงการและเครือข่าย 3 ระดับ คือ

1. ระดับนานาชาติ-ข้ามชาติ
2. ระดับภูมิภาค หรืออนุภูมิภาคเหนือรัฐ
3. ระดับชาติ (ซึ่งรวมทั้งท้องถิ่นและภูมิภาค)

ในอดีต โครงสร้างการปกครอง การบริหารจัดการของรัฐส่วนใหญ่เน้นที่ระดับชาติเป็นหลัก บางรัฐอาศัยการจัดการภูมิภาค และท้องถิ่นที่มีลักษณะกระจายอำนาจ แต่หลายรัฐยังคงใช้การบริหารแบบรวมศูนย์ รัฐไทยกำลังปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครอง การบริหารจัดการระดับชาติ แต่การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ทั้ง 2 ระดับ ทำให้เกิดความจำเป็นเร่งด่วนในการหาตัวแบบที่เหมาะสมในการจัดการระบบภูมิภาค และระบบอนุภูมิภาคเหนือรัฐ (regional and subregional governance) ด้วย โดยการจัดการระบบภูมิภาคเหนือรัฐนี้จะเกี่ยวข้องกับการจัดการระบบภูมิภาคภายในรัฐโดยตรง

โครงข่ายและเครือข่ายระดับภูมิภาคที่สำคัญกับประเทศไทยในปัจจุบัน คือ พหุสังคมหกเหลี่ยม หรือ Mekong Subregion ภายในบริบทพหุสังคมหกเหลี่ยมนี้ ก็ยังมีหน่วยย่อยขององค์กรโลกบาล นอกจากนี้จะมีภาครัฐและภาคเอกชนของแต่ละสังคมแล้ว องค์กรเอกชนอาสาสมัครจากสังคมตะวันตก รัฐตะวันตก ตลอดจนกลุ่มประชาสังคมหลากหลายรวมอยู่ด้วย “ผู้มีส่วนได้-เสีย” (stakeholders) ที่เกี่ยวข้องกับพหุสังคมหกเหลี่ยมจึงมีหลากหลาย และต่างมีความคิด เป้าหมาย แนวทางการทำงาน และทรัพยากรที่ใช้แตกต่างกัน

1.4 เครือข่ายในโครงข่าย (networks in The NET)

เครือข่ายย่อยในโครงข่ายใหญ่ (networks ใน NET) จะสลับซับซ้อนเพียงใด มีกี่ประเภท และสัมพันธ์กันอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับความเป็นมาของสังคมแต่ละแห่ง ซึ่งโครงข่ายมีทั้งที่เป็นทางการ (Formal) และที่ไม่เป็นทางการ ที่รัฐยอมรับ มีสถานภาพตามกฎหมายกับที่อยู่นอกกฎหมาย

เครือข่ายอาจแบ่งออกได้เป็น 8 ประเภท คือ

1. เครือข่ายการทำงานตามปกติ (Work Network) โดยอาจมีลักษณะเน้นสายบังคับบัญชาทางตั้งตามผังองค์กรหรือหากเป็นองค์กรแบนราบก็จะมีสายสัมพันธ์ตามผังองค์กรด้านขวางทำเป็นทีมงานก็ได้
2. เครือข่ายทางสังคม (Social Network) เป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนความไว้วางใจซึ่งกันและกันเกี่ยวข้องโดยตรงกับทุนทางสังคม และชีวิตทางสังคม ซึ่งรวมถึงวัฒนธรรมทุกระดับด้วย

3. เครือข่ายนวัตกรรม (Innovation Network) เป็นความร่วมมือ การปรึกษาหารือ การค้นคว้าวิจัยพัฒนาความคิดใหม่ๆ มีการแลกเปลี่ยนความสนใจ การรับรู้ ความคิด ประสบการณ์ การลองถูกลองผิดร่วมกัน คนที่มาสัมพันธ์กันมักจะมี ความสนใจใคร่รู้ การตื่นตัวสูง
4. เครือข่ายความรู้ที่เป็นความเชี่ยวชาญ (Expert Knowledge Network) ในทุกๆ องค์กร ทุกชุมชน ทุกชาติ และในระดับนานาชาติ จะมีผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญพิเศษที่เก็บงำเอาไว้ (เช่น สูตรลับการปรุงเหล้า สูตรลับการปรุงอาหาร) ลักษณะเป็นการเก็บงำความเชี่ยวชาญที่ตกผลึกไว้โดยไม่แบ่งปัน ถ้าไม่จำเป็นจะใช้ประโยชน์เฉพาะองค์กร หรือกลุ่มคน จึงไม่ค่อยชอบการมีนวัตกรรม เพราะเท่ากับเป็นการทำลาย ทำให้ความเชี่ยวชาญนั้นล้าสมัยไปได้
5. เครือข่ายการแนะนำทางวิชาชีพ หรือเครือข่ายกลยุทธ์ (Career Guidance หรือ Strategic Network) ได้แก่ ชุมกลยุทธ์ที่จะช่วยให้เกิดการจับทิศทางในอนาคต ถ้าองค์กรหรือชุมชนมีการพึ่งพาอาศัยกัน ช่วยสอนกัน ให้คำแนะนำปรึกษากัน มากๆ พัฒนาวิชาชีพเท่ากับว่ามีระดับความไว้วางใจกันสูง และเครือข่ายนี้จะมีผลโดยตรงกับการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ให้เกิดผลทางการปฏิบัติได้ การตัดสินใจ เกี่ยวกับอาชีพ ความก้าวหน้า และการเคลื่อนไหวที่มีลักษณะเชิงกลยุทธ์จะ มุ่งเน้นไปที่การทำนายและการคาดการณ์อนาคต
6. เครือข่ายการเรียนรู้ (Learning Network) เป็นความสัมพันธ์ที่ผู้เกี่ยวข้องอยาก ปรับปรุงกระบวนการหรือวิถีการใช้ชีวิตทั้งทางด้านการงาน และทางสังคม วัฒนธรรม เครือข่ายนี้สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและทัศนคติ เพราะคน ส่วนมากมักกลัวการเปลี่ยนแปลง เครือข่ายนี้จะไม่ผลสะท้อนหากคนยังไม่มี ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เครือข่ายการเรียนรู้นี้มีบทบาทสำคัญในการ เชื่อมโยงเครือข่ายนวัตกรรมกับเครือข่ายความรู้ของผู้เชี่ยวชาญให้เกิดการ แลกเปลี่ยน ปรับตัวเข้าหากัน
7. เครือข่ายการเมือง (Political Network) เป็นความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการ ทางประวัติศาสตร์ ขั้นตอนการพัฒนาเศรษฐกิจ ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม พลังและพลังตกผลึกตกค้างของอำนาจรัฐ ระบบราชการ ระบบการเมือง-การ ปกครอง พฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมือง เครือข่ายนี้มีการเปลี่ยนแปลง ไปตามลักษณะของระบอบ โดยมีการซ้อนกันอยู่ระหว่างสถาบันที่ระบอบให้ ความชอบธรรมรับรองกับอิทธิพลนอกกฎหมาย เครือข่ายทางการเมือง มี ลักษณะ 2 ด้าน คือ เป็นแบบผู้อุปถัมภ์-ลูกน้องทางตั้งเฉพาะคู่ (dyadic patron-

client relationship) ซึ่งเป็นเครือข่ายที่ดิ่งและแคบ กับแบบขวางไขว้กับทางดิ่ง ผสมกัน (double-helix) การเกี่ยวคู่กัน การมีอิทธิพลอำนาจ มีตัวกลาง (broker) ที่ทำหน้าที่สร้างมูลค่าและคุณค่าเพิ่มให้แก่บทบาทของตัวกลางซึ่งเป็นตัวเชื่อม (connector) ด้วย สุดท้ายแต่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม จะเอื้อต่อตัวเชื่อมแบบใด ความเป็นศูนย์รวมจุดเชื่อมต่อ (Hub) ทางการเมืองในเครือข่าย 2 แบบ เปลี่ยนไปตามพลวัตและแรงขับเคลื่อนจากโครงข่ายใหญ่ที่สามารถมีเครือข่ายและทรัพยากรที่ครอบคลุมโลก ภูมิภาค ชาติ และท้องถิ่น

8. เครือข่ายทางจิตวิญญาณ (Spiritual Network) เป็นความสัมพันธ์ทางศรัทธา ความเชื่อทางจิตวิญญาณ มีศาสนธรรม และลัทธิความเชื่อในรูปแบบต่างๆ รวมอยู่ โดยเป็นพลังขับเคลื่อนที่แรงกล้าของบางกลุ่ม บางกลุ่มก็ไม่รุนแรง เครือข่ายทางจิตวิญญาณอาจมีการจัดตั้งโดยอาศัยการจัดการแบบใหม่ หรือไม่มีการจัดตั้งที่เป็นระบบก็ได้

1.5 การสันนิบาตระหว่างเครือข่าย

ในบรรดาเครือข่ายทั้ง 8 นี้ การสันนิบาตระหว่างเครือข่ายมีทั้งการร่วมมือ การขัดแย้ง การเผชิญหน้า การหลีกเลี่ยง ผสมปนเปกันไปตามพลังของแต่ละเครือข่าย หรือกลุ่มเครือข่าย (cluster of networks)

ตัวอย่างการสันนิบาตระหว่างเครือข่าย ได้แก่ การสันนิบาตระหว่างเครือข่ายทางสังคม กับเครือข่ายการเมือง ทำให้เกิดเครือข่ายการเมืองแบบผู้อุปถัมภ์-ลูกน้องผู้พึ่งพาเชิงคู่ (dyadic patron-client network) ซึ่งมีที่มาจากการที่ระบบสังคมและระบอบการเมืองแบบดั้งเดิมที่มีการรวมศูนย์ของอภิสิทธิ์และการแบ่งปันแจกแจงมูลค่า-คุณค่าทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่จำกัดวงแคบโดยมีการตอบแทนบุญคุณกันในทางดิ่งมากกว่ามีความสัมพันธ์ทางขวาง เครือข่ายอิทธิพลนอกระบบที่ไม่เป็นทางการจึงทับซ้อนกันไปกับระบบที่เป็นทางการ และในหลายสถานการณ์มีผลทำให้ระบบและกระบวนการที่ไม่เป็นทางการครอบงำระบบและกระบวนการที่เป็นทางการ

เศรษฐกิจย่อยนอกระบบทรัพย์สินและระบบกฎหมายที่ Hernandez de Soto กล่าวถึง เป็นตัวอย่างของสภาพการณ์ที่รัฐและรัฐบาลประสบกับความยากลำบากในการดำเนินกิจการที่จะเพิ่มพูนสินทรัพย์รวมของประเทศ ปัญหาที่ฟิลิปปินส์และหลายประเทศในลาตินอเมริกาประสบ

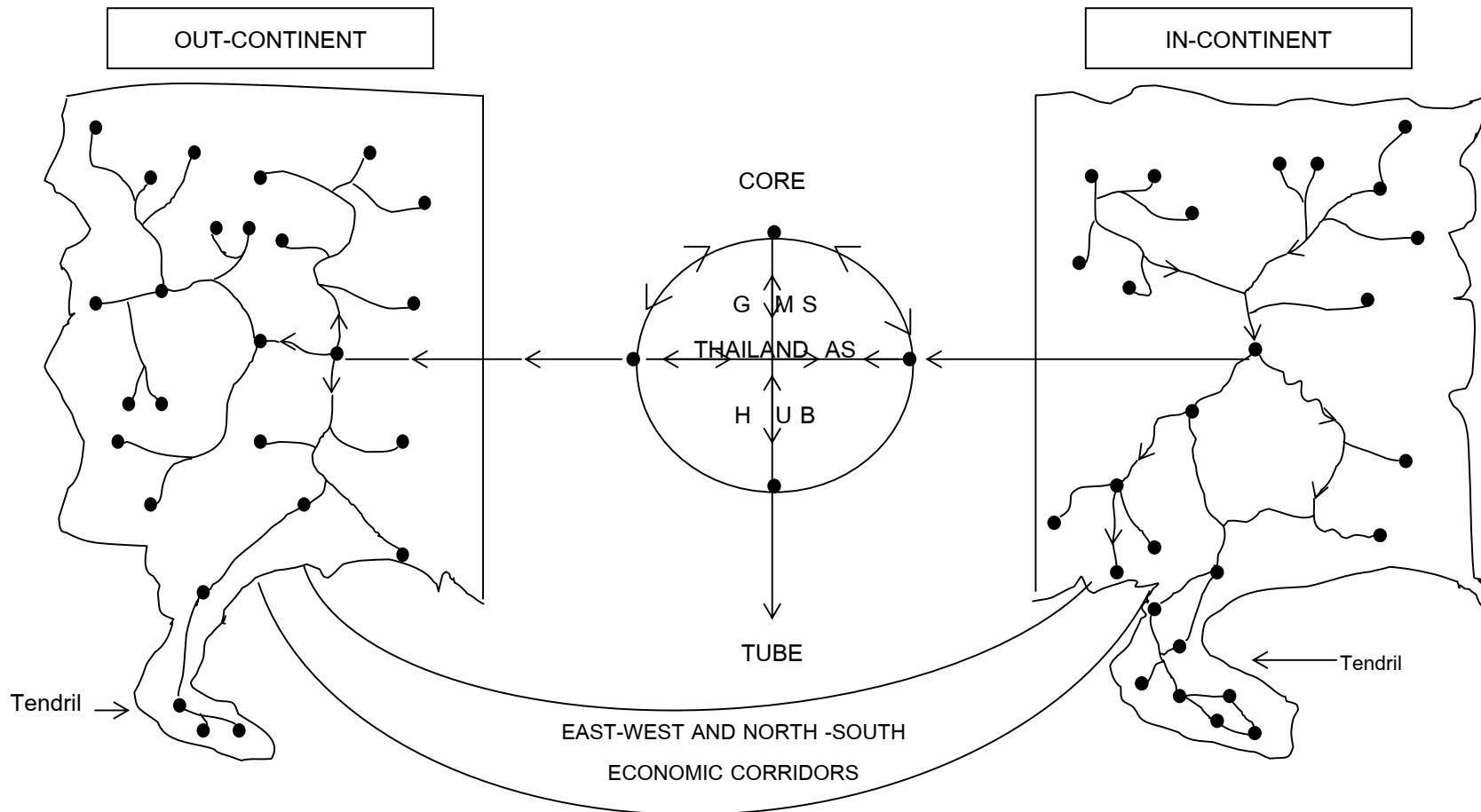
อยู่ก็คือ ความลึกลับของการสนธิวาสะระหว่างระบบที่เป็นทางการกับอิทธิพลที่ไม่เป็นทางการซึ่งมีพลังมหาศาล

1.6 องค์ประกอบของโครงข่ายและเครือข่าย

โครงข่ายและเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกันอย่างเป็นระบบที่มีทิศทาง (Directed Network System-DNS) จะมีส่วนสำคัญ 6 ส่วน คือ

1. ส่วนที่เป็นแกนมีความเป็นศูนย์กลางของความเชื่อมต่อประสานสูง (Hub)
2. ส่วนที่เป็นอาณาบริเวณที่มีการเชื่อมโยงติดต่อเข้าสู่แกนกลางด้านเดียว โดยส่วนที่เป็นแกนกลางออกไปไม่ได้ หรือมีความสามารถที่จะเข้าไปสู่อาณาบริเวณนั้นน้อย (In-Continent)
3. ส่วนที่เป็นอาณาบริเวณที่มีการเชื่อมโยงติดต่อกับแกนกลางโดยแกนกลางออกไปได้ แต่ไม่มีทางกลับเข้า หรือมีการติดต่อไหลเวียนกลับเข้าได้ยากหรือน้อยมาก (Out-Continent)
4. ส่วนที่เป็นดิ่งหรือเป็นกิ่งแยกออกจากอาณาบริเวณใหญ่ 2 อาณาบริเวณ (tendrils)
5. ส่วนที่เป็นเกาะอยู่โดดเดี่ยวแยกออกจากอาณาบริเวณใหญ่ มีการติดต่อสัมพันธ์กันภายในเกาะสูง แต่ไม่มีหรือมีการติดต่อสัมพันธ์กันภายนอกน้อย
6. ส่วนที่เป็นท่อหรือทางเชื่อม (tube) ระหว่างอาณาบริเวณใหญ่

Directed Network System



รายงานฉบับสมบูรณ์ "การจัดการการพัฒนาบริหารเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม"

มูลนิธิส่งเสริมไทยยุคศึกษา / 7 พฤศจิกายน 2546

Islands

แนวคิดนี้มีประโยชน์ เพราะเป็นการแสดงให้เห็นความมากน้อย (degree) ของความเป็นศูนย์กลางของเครือข่าย (Hub) และความสัมพันธ์ในโครงข่าย (Network) ทั้งหมด จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้อาศัยพื้นฐานทางสภาพภูมิศาสตร์ที่เป็นจริงเป็นกรอบวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสังคม และการติดต่อสื่อสาร ทั้งนี้เนื่องจากอาณาบริเวณที่ถูกกำหนดโดยสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ต้องการสร้าง รักษา และเพิ่มพูนความสามารถในการเชื่อมต่อ (connectivity) เพื่อลดข้อเสียเปรียบทางสภาพที่ตั้ง การสำรวจทางเรือ การหาอาณาเขต หรือการเข้ามามีอิทธิพลควบคุมจุดเชื่อมต่อต่างๆ ในสมัยก่อน การสร้าง Hub ทางการบิน (ทั้งภายในและระหว่างประเทศ) ความพยายามในการสร้างพันธมิตร การตั้งกลุ่มเศรษฐกิจการค้า กลุ่มพลังงานด้านถ่านหิน เหล็ก น้ำมัน กลุ่มสินค้าเกษตร กลุ่มการป้องกันประเทศ ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องของการวางโครงข่ายทางสังคมให้ลดข้อจำกัด และ/หรือ เพิ่มข้อได้เปรียบทางสภาพที่ตั้งทั้งสิ้น

1.7 จุดยุทธศาสตร์ในโครงข่ายและเครือข่าย

ในการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม เราจะต้องเข้าใจบทบาทของคนในการทำหน้าที่เชื่อมโยงหรือควบคุมการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างคน กลุ่มคน ด้วย

จุดเชื่อม (nodes) บนเครือข่ายทางสังคมมี 3 ประเภท คือ “Hub”, “Pulse taker” และ “Gatekeeper”

Hubs คือ บุคคลหรือองค์กร สถาบันที่เป็นจุดเชื่อมการพบปะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่สำคัญ Hubs อยู่บนเครือข่ายทางสังคม เหมือนกับศูนย์กลางของกลุ่มดาว บางครั้งมีการเชื่อมโยงจากศูนย์กลางถึง 10 หรือ 12 สาย ผู้ที่เป็น Hub คือ ผู้เชื่อมโยง (connector) มีลักษณะเป็นแกนกลาง

Pulse taker คือ บุคคลผู้หว่านเพาะความสัมพันธ์กับคนในองค์กร หรือในชุมชนหรือในระดับชาติ นานาชาติไว้มากจนทำให้สามารถตรวจสอบสุขภาพ และทิศทางของกลุ่มคน องค์กร ชุมชน ชาติ นานาชาติได้ ผู้มีลักษณะเป็น “หมอมะ” หรือ “ผู้จับชีพจร” นี้ มักซ่อนตัวอยู่ ไม่เปิดเผยตัวเหมือนกับผู้ที่ เป็น Hubs

Gate keeper คือ ผู้ควบคุมข้อมูลข่าวสาร กำกับควบคุมการไหลเวียน การติดต่อสัมพันธ์กัน ณ บางจุด โดยเฉพาะจุดยุทธศาสตร์ขององค์กรหรือชุมชน

จะเห็นได้ว่า Hub ก็เป็น node ประเภทหนึ่งแต่เป็น node ที่มีสายใยเชื่อมโยงมาก เป็น “ชุมสาย” แห่งการติดต่อความสัมพันธ์ การจัดการที่เรียกว่า “nodal governance” จึงเป็นการจัดการ nodes หลายประการ โดยจะต้องพิจารณาถึงอาณาบริเวณของกิจกรรมที่เป็น “ชุมสาย” และเป็นจุดเชื่อมย่อยต่างๆ ภายในโครงข่ายและเครือข่ายเป็นสำคัญ

1.8 ยุทธศาสตร์การจัดการโครงข่ายและเครือข่าย และการกำหนดตำแหน่งแห่งที่ทางยุทธศาสตร์ของประเทศไทย

ยุทธศาสตร์จะต้องมีจุดเน้นและเลือกกิจกรรมกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ ที่สำคัญก็คือ การจะบรรลุถึงสังคมแห่งการเรียนรู้ได้นั้น จะต้องวางตำแหน่งแห่งที่ (positioning) ของประเทศไทย ของสังคมไทยให้ชัดเจนเสียก่อน ดังนั้น กลุ่มยุทธศาสตร์ทางสังคม จึงวางจุดเน้นที่ ประเทศไทย-เขตพื้นที่หกเหลี่ยมรอบๆ ประเทศไทย ดังได้กล่าวมาแล้ว

การวางตำแหน่งแห่งที่ๆ มีจุดเน้นเช่นนี้ มีผลโดยตรงต่อกระบวนการเรียนรู้ใหม่ของทุนมนุษย์ในสังคมไทย เพราะจะเป็นการถ่ายน้ำหนักจากกระบวนการเรียนรู้ที่เคยมีจุดเน้นทางยุทธศาสตร์ตามวิถีตะวันตกไปสู่จุดเน้นทางยุทธศาสตร์ตามวิถีตะวันออก (จาก Occidental สู่อุ้ Oriental) ซึ่งทุนมนุษย์ของสังคมไทยยังมีความรู้้น้อยมาก แต่เราจะต้องอยู่ร่วมและวิวัฒน์ร่วม (co-evolve) กันไปกับสังคมใหญ่ 2 สังคม (จีนและอินเดีย) และสังคมย่อยอีกหลายสังคมมากขึ้น เป็นลำดับ นอกเหนือไปจากโลกตะวันตกซึ่งมีพลังอำนาจมหาศาลและเกี่ยวโยงกับเราอย่างมาก อยู่แล้ว

เมื่อพิจารณาในหลักของ Directed Network System แล้ว

- จีนถือว่าไทยเป็น node โดยจีนเป็น hub
- ไทยถือว่าตัวเราเป็น hub ลาว เขมร พม่า เป็น node
- อินเดีย ถือว่าตัวเองเป็น hub ไทย พม่า บังคลาเทศ เป็น node
- ในอาเซียนส่วนที่เป็น island คือ ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย
- ส่วนที่เป็น mainland นั้น สิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการเป็น hub ทางธุรกิจ การให้บริการ

ทุนทางสถาบันในโครงข่ายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีอยู่ขณะนี้ คือ ASEAN, APEC โดยไทยได้มีข้อริเริ่มเชิงยุทธศาสตร์ให้เกิดทุนทางสถาบันใหม่ๆ ขึ้น และหาเครื่องมือทางการเงินใหม่ๆ เช่น Asia Bond

ความสำคัญของญี่ปุ่นต่อสังคมในภูมิภาคนี้มีมานานและได้มีการส่งเสริมความสัมพันธ์ที่เน้นการพัฒนาทุนทางสังคมของคนญี่ปุ่นควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และได้สร้างทุนทางสถาบันผ่านทั้งรัฐบาล กึ่งรัฐบาล องค์กรเอกชน และมูลนิธิ (เช่น Toyota Foundation, Sasagawa Foundation) ตลอดจนมหาวิทยาลัยที่มีศูนย์เอเชียอาคเนย์ศึกษาไว้มากมาย ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงต้องอยู่ในสมการโครงข่ายนี้ด้วย

จุดเน้น (Focused Area) นี้ เป็นพื้นที่เน้นที่อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทั้งหมด จัดเป็นยุทธศาสตร์ที่เกิดจากการปรับเปลี่ยนบทบาทของประเทศไทยในเวทีโลกที่ยังเกาะเกี่ยวกับโลกตะวันตก (Occidental) อยู่ แต่หันมาให้น้ำหนักทางยุทธศาสตร์กับโลกตะวันออก (Oriental) มากขึ้น ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เรียกการผสมผสานที่โลกตะวันออกมีบทบาทมากขึ้นนี้ว่า “Orientoccidental Strategy”

อาณาบริเวณหกเหลี่ยมรอบประเทศไทยจึงเป็นอาณาบริเวณของการเชื่อมโยง (Connecting Area) ทั้งที่เป็นทางออกและทางเข้า (inside-out และ outside-in) ของการเชื่อมโยง เคลื่อนไหว ไหลเวียนของทุนทางสังคมในรูปแบบต่างๆ โดยในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว จะมีผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสังคมไทย ควบคู่กันไปกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนของอาณาบริเวณหกเหลี่ยมนี้

แนวคิดของปรมาจารย์ทางการจัดการหลายคนมีประโยชน์ แต่เราต้องรู้จักหยิบสิ่งที่ดีมาใช้ในบริบทของสังคมเรากำลังจะขยายออกไปเกี่ยวกับสังคมนอกประเทศมากขึ้น แท้ที่จริงเราเคยมีประสบการณ์อันยาวนานกับการอยู่ร่วมกันอย่างสันติกับอารยธรรมใหญ่สองอารยธรรม (จีนกับอินเดีย) มาแล้ว อาณาบริเวณหกเหลี่ยม (จีนตอนใต้ เวียดนาม พม่า ไทย ลาว) เป็น พื้นที่ผสมผสาน (Fusion Area) มากกว่าเป็น hub ในความหมายปัจจุบัน สมัยก่อน Hub คือจีนกับอินเดีย อาณาบริเวณหกเหลี่ยมเป็นจุดย่อยที่อาศัย Hub บางส่วนตอนใต้ แถบชายฝั่งทะเลก็เติบโตเป็นอาณาจักรได้ ก็มีใช่เพราะความเป็น Hub หากเป็น Tube เชื่อมโยงระหว่าง Hubs ในฐานะทางผ่านเป็นคณกลางมากกว่า เป็นศูนย์กลางที่มีลักษณะศูนย์รวมการเชื่อมโยงแบบ Hub

การวางตำแหน่งแห่งที่อย่างชาญฉลาดของประเทศไทย น่าจะได้แก่การเป็นพลังผสมผสาน (Fusionist Power) มากกว่าที่จะเป็นพลังอำนาจแบบโดดเด่นคนเดียวแต่โดดเดี่ยว (Stand alone) หากวิเคราะห์โดยอาศัยการทำงานของ Directed Network System แล้ว ทั้งจีนและอินเดียมีลักษณะเป็น In-Continent สำหรับประเทศไทย ในขณะที่อเมริกา ยุโรป เป็น Out-Continent การสื่อสารคมนาคมในอนาคตอาจเปลี่ยนแปลงการไหลเวียนของความสัมพันธืให้ไทย เราสามารถเข้าไปในจีนและอินเดียได้มากขึ้นโดยผ่านทางหกเหลี่ยมเศรษฐกิจทางด้านตะวันออก และผ่านทางพม่า-บังคลาเทศ ทางด้านตะวันตก

เรื่องความเป็น Hub เป็นเรื่องละเอียดอ่อน เพราะความเป็น Hub นั้น มีทั้งผลดีและผลเสีย เนื่องจากความเติบโตตามระบบเครือข่าย ตาม Power Law จะทำให้ส่วนที่เป็น Hub รวย แล้วรวยอีก ก่อให้เกิดความแตกต่างกับส่วนที่เป็น nodes ดังนั้น Hub จึงเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่จะมีการโจมตีบ่อยทำลาย หากมีการจัดการความขัดแย้งและการแบ่งผลประโยชน์ไม่ลงตัว เมืองขนาดเล็กกว่าอาณาจักรจีนและอินเดียในอดีตที่แข่งขันกันสร้างความเป็น hub เช่น อยุธยา และ ศูนย์อำนาจในพม่ามักทำสงครามและทำลายเมืองหลวง กวาดต้อนผู้คนซึ่งมีทักษะด้านต่างๆ ไปหมดถึงขั้นเผาเมือง บทเรียนในประวัติศาสตร์บอกเราว่า บางเมืองหมดความสำคัญลงเพราะเส้นทางการค้าเปลี่ยน บางเมืองรุ่งเรืองเพราะอยู่ชายฝั่งทะเล (เช่น เมืองของพวกจามในเวียดนามและนครศรีธรรมราช) บางเมืองเสื่อมสลายเพราะแม่น้ำเปลี่ยนเส้นทาง เป็นต้น

การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศสมัยใหม่ที่มีมิติทางเทคโนโลยีการสื่อสารที่ไวต่อการสร้างอารมณ์ร่วมทางลบ การแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารทางร้าย การระบาดของโรค ล้วนแล้วแต่มุ่งโจมตี Hub แทบทั้งสิ้น ดูฮ่องกงและสิงคโปร์เป็นตัวอย่าง หวัดซาร์สเกิดที่ฮ่องกงและสิงคโปร์ ซึ่งเป็น Hub ทั้งคู่ หากไทยมีความเป็น Hub สูงเท่าฮ่องกงและสิงคโปร์ การควบคุมการแพร่ระบาดของซาร์สคงจะยากกว่านี้มาก บินลาเดน ก็โจมตี Hubs ในนิวยอร์ก และวอชิงตัน ดี ซี การกระทำดังกล่าวมีผลกระทบถึง Hubs ทางการบินทุกแห่งในอเมริกา ตลอดจนกิจการการบินของสหรัฐอเมริกาถึงบัดนี้

1.9 การสร้างพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ในโลกระบบโครงข่ายและเครือข่าย

การวางยุทธศาสตร์ของกลุ่มสังคมเกิดจากการวิเคราะห์แนวโน้ม Orient Occidental ซึ่งคนไทยจำเป็นต้องเริ่มรีบเร่งเรียนรู้ทั้งจากภูมิปัญญาที่บรรพบุรุษของเราเคยสั่งสมมา กับภูมิปัญญาตะวันออก โดยถือว่าโลกตะวันตกให้ความรู้และนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโลกตะวันออกให้ความรู้และนวัตกรรมทางสังคม วัฒนธรรม จิตวิญญาณ

จุดเน้นเชิงยุทธศาสตร์ จึงเป็นการสร้างสังคมความรู้และกระบวนการเรียนรู้ที่มีคุณภาพระหว่างโลกตะวันตกกับโลกตะวันออก แต่เนื่องจากสภาพปัจจุบันได้เกิดภาวะไร้คุณภาพ เราจึงต้องหันมาเน้นภูมิปัญญาตะวันออกด้านความรู้และนวัตกรรมทางสังคม วัฒนธรรม จิตวิญญาณ เพื่อเสริมสร้างสังคมที่มีคุณค่าที่เข้มแข็งมั่นคงมารองรับสังคมที่มีการเพิ่มมูลค่าทางธุรกิจ-เศรษฐกิจ ซึ่งได้รับอิทธิพลขับเคลื่อนจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่โลกตะวันตกเป็นฝ่ายกำหนดและปั่นกระแสโดยจัดโครงสร้างและโครงข่ายทางสถาบันโลกบาลต่างๆ ไว้แล้ว

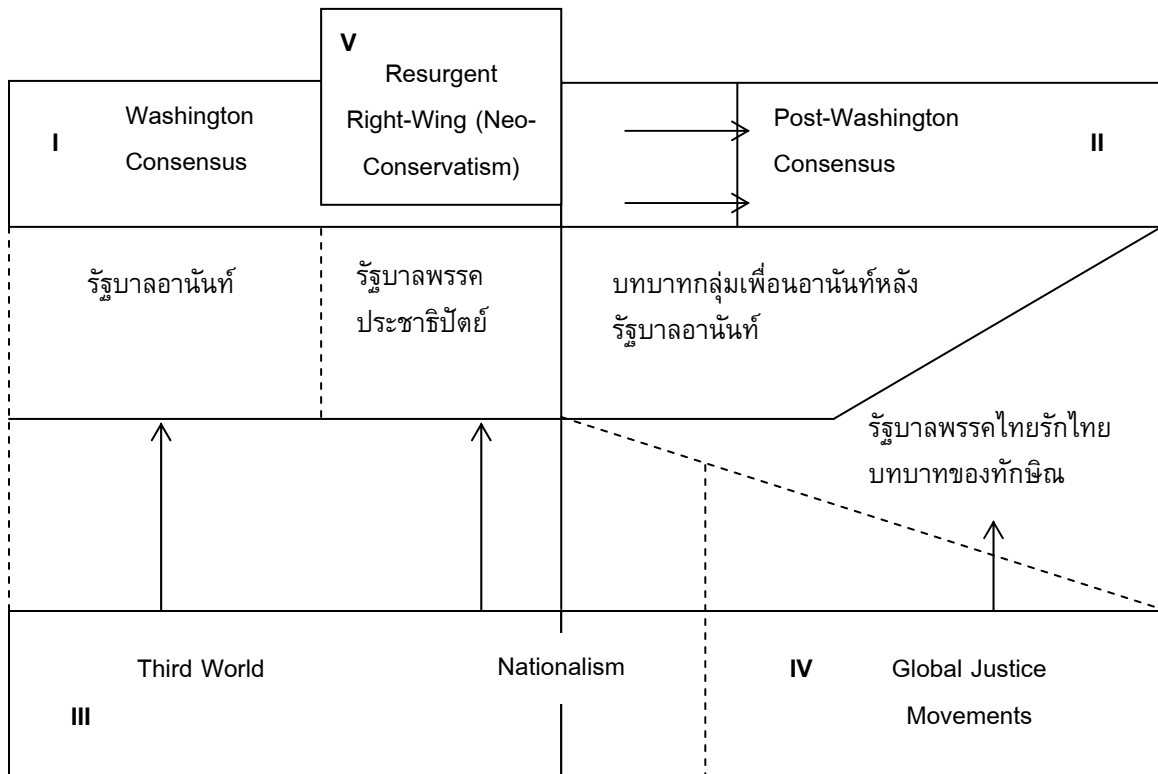
เราต้องหาโครงข่ายทางสถาบันใหม่ที่เป็นทางเลือกเพื่อลดความเข้มข้น และหลีกเลี่ยงการตกเป็นเบี้ยล่างของกระแสโลกาภิวัตน์เชิงบังคับ การมีความรู้ใหม่เกี่ยวกับศูนย์กลางที่กำลังก่อเกิดอย่างรวดเร็ว (Rapidly Emerging Hub-REH) เช่น จีนและอินเดีย และการสร้างพันธมิตรใหม่กับกลุ่มประเทศที่เราไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก ย่อมมีผลดีต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของไทย และสังคมรอบๆ บ้าน ตลอดจนสังคมโลก

คำถามสำคัญในการปรับเปลี่ยนสังคมไทยให้เกิดการขับเคลื่อนสู่สังคมฐานความรู้ก็คือ เราจะวางยุทธศาสตร์ที่มีพันธมิตรการพัฒนาสังคม (Strategic Alliances for Social Development-SASD) อย่างไรท่ามกลางโครงข่ายและเครือข่ายที่ซับซ้อนหลากหลาย หลายระดับเช่นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐ-ภาคเอกชน-ภาคประชาชนจะเป็นภาคีในพันธมิตรทางยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมอย่างไร จะมีบทบาทและการเชื่อมโยงเพื่อเพิ่มพลังความสามารถในการร่วมมือและในการแข่งขันอย่างไร

การสร้างคุณค่าเพิ่มจึงสัมพันธ์กับการสร้างมูลค่าเพิ่ม และการพัฒนาทุนทางสังคม โลกาภิวัตน์ทางการเคลื่อนไหวของมนุษย์ จึงจะช่วยลดความเข้มข้น และผลสะท้อนด้านลบของโลกาภิวัตน์ทางการเคลื่อนไหวของทุนการเงิน ทำอย่างไรภาครัฐและผู้นำจึงจะมีความเข้าใจแยกแยะลักษณะของแต่ละโครงข่ายให้ออกและวางตำแหน่งแห่งที่ของความร่วมมือเป็นพันธมิตรกับ

โครงข่ายและเครือข่ายทางสังคม ที่จะช่วยกันขับเคลื่อนให้เกิดการปรับเปลี่ยนสังคมไทยไปสู่สังคมคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ สังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทร

ภาพข้างล่างแสดงความสัมพันธ์ระหว่างโครงข่าย 5 โครงข่ายระดับโลก และการเกี่ยวโยงกับการเคลื่อนไหวทางสังคมระหว่าง พ.ศ. 2531-ปัจจุบัน (2546)



ตามภาพข้างต้น รัฐบาลภายใต้การนำของนายอาณันท์ ปันยารชุน และพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับอิทธิพลจากกระแสของโครงข่ายและเครือข่ายที่ I (Washington Consensus) และ V (Neo-Conservatism) มาก โดยเฉพาะอิทธิพลของฝ่ายขวานอนุรักษนิยมในอเมริกาที่เน้นการจัดการกับธนาคารที่มี NPL สูง การมีรัฐธรรมนูญที่เน้นการค้าเสรี การเปิดเสรีด้านโทรคมนาคม ด้านการเงิน การลงทุน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ขายหุ้นให้เอกชน (privatization) การนำมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการ ล้วนแล้วแต่เกิดจากการทำงานของเครือข่ายในโครงข่ายที่ I (Washington Consensus) และ V (Neo-Conservatism) ทั้งสิ้น โดยพลังต่อต้านมาจากโครงข่ายที่ II (Post-Washington Consensus) และ III (Third World Nationalism)

รังสรรค์ ชนะพรพันธ์ ซึ่งว่าระหว่าง พ.ศ. 2531-2540 “ระเบียนเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีผลในการลดรอบอริปไตยระหว่างประเทศตามแนวทางของฉันทามติแห่งวอชิงตัน ทำให้รัฐบาลไทยต้องเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจมากขึ้น การเปิดเสรีมิได้มีเฉพาะด้านการค้าสินค้า หากยังมีการเปิดเสรีด้านการค้าบริการ และการเปิดเสรีทางการเงิน โดยที่ประเทศมหาอำนาจร่วมกับองค์กรโลกบาลกำลังรุกคืบไปสู่การเปิดเสรีในด้านการลงทุนระหว่างประเทศ”

รังสรรค์ เห็นว่าการแทรกแซงของรัฐบาลประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา มีมากกว่ายุคสมัยใด การแทรกแซงมีลักษณะก้าวร้าว และ “การแทรกแซงของกลุ่มทุนสากลเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ช่วยส่งเสริมฐานะของกลุ่มทุนไทย กลุ่มทุนไทยจำนวนมากมีธุรกิจร่วมทุน (Joint Venture) กับกลุ่มทุนสากล หรือมีสัญญาเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance Agreement) กับกลุ่มทุนสากล ในด้านหนึ่งกลุ่มทุนไทยรุกเข้าไปยึดพื้นที่ในตลาดการเมืองทั้งคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในอีกด้านหนึ่งกลุ่มทุนไทยอาศัยความสัมพันธ์ที่มีกับกลุ่มทุนสากลในการกดดันกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทย โดยที่กลุ่มทุนสากลได้ประโยชน์จากเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองในประเทศไทยของกลุ่มทุนไทยเป็นผลต่างตอบแทน” (รังสรรค์ ชนะพรพันธ์ “กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540”, บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “ไทยภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจใหม่” จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 4 พฤษภาคม 2544)

การต่อต้านของโครงข่ายที่ III (Third World Nationalism) และ IV (Global Justice Movements) มีผลทำให้โครงข่ายที่ I (Washington Consensus) เกิดการปรับตัว เป็นโครงข่ายที่ II (Post-Washington Consensus) โดยมีการสร้างพันธมิตรระหว่างโครงข่ายที่ II (Post-Washington Consensus) กับ III (Third World Nationalism) ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่สามารถรวมเอาโครงข่ายที่ IV (Global Justice Movements) มาเป็นพันธมิตรได้ ในขณะที่สงครามอิรักมีผลทำให้โครงข่ายที่ V (Neo-Conservatism) ผุดขึ้นมา มีอิทธิพลมากขึ้น และส่งผลสะท้อนต่อความพยายามของโครงข่ายที่ II (Post-Washington Consensus) ในการสร้างพันธมิตรกับโครงข่ายที่ III (Third World Nationalism) และ IV (Global Justice Movements) อย่างมาก

การเคลื่อนไหวของโครงข่ายทั้ง 5 ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น มีผลในทางการสร้างความขัดแย้งอย่างรุนแรงและขยายขอบเขตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างกรอบความคิด นโยบาย และมาตรการของโครงข่ายที่ I (Washington Consensus) มาใช้กับการพัฒนาประเทศ การเคลื่อนไหวของโครงข่ายที่ IV (Global Justice) จึงมีสูงในสังคมที่มีความ

ด้อยโอกาสและความยากจนเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทโลกาภิวัตน์ ความขัดแย้งเกี่ยวกับการครอบครองและการใช้ทรัพยากรที่มุ่งเน้นการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็นด้านหลัก มีเป้าหมายเชิงเดี่ยว (Single objective) ไม่คำนึงถึงประโยชน์และผลกระทบทางสังคม วัฒนธรรม จิตวิญญาณของกลุ่มผู้มีส่วนได้-เสียในส่วนต่างๆ ของโลกที่สาม ทำให้การเคลื่อนไหวของเครือข่ายต่างๆ ในเครือข่ายที่ IV (Global Justice) มีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ

นับวันที่ของผู้นำในเครือข่ายที่ I (Washington Consensus) ก็ถูกเครือข่ายที่ IV (Global Justice) เปิดโปงมากขึ้นจนหมดความเชื่อถือ โดยเฉพาะการเปิดเผยบันทึกช่วยจำภายในธนาคารโลกของหัวหน้านักเศรษฐศาสตร์ นาย Lawrence H. Summers ลงวันที่ 12 ธันวาคม 1991 ที่สนับสนุนให้ธนาคารโลกส่งเสริมให้เกิดการย้ายอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษจากประเทศที่พัฒนาแล้วไปยังประเทศโลกที่สาม โดยอ้างเหตุผลทางการมีต้นทุนต่ำและใช้ทรัพยากรทางเศรษฐศาสตร์ว่า ควรนำของเสียที่เป็นพิษไปทิ้งในประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำ ประเทศในโลกที่สาม เช่น ในแอฟริกายังมีประชากรน้อย พื้นที่กว้างขวางยังไม่มีมลพิษมากนัก (underpolluted) คุณภาพอากาศยังดีเมื่อเทียบกับ Los Angeles หรือ Mexico City และมลพิษในแอฟริกาเกิดจากอุตสาหกรรมที่มีใช้กิจการค้า (non-tradable industries) คือเกิดจากการขนส่ง การผลิตไฟฟ้า นอกจากนี้ยังให้เหตุผลด้วยว่าความต้องการสภาพแวดล้อมที่ดี สุนทรียภาพ และสุขภาวะควรสอดคล้องกับระดับรายได้ (จึงไม่ควรห่วงใยสวัสดิภาพของคนในประเทศที่มีรายได้ต่ำ)

รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สหรัฐอเมริกาเป็นหัวหอกจนต้องออกกฎหมายหลายฉบับปรับเปลี่ยนระเบียบเศรษฐกิจไทยเสียใหม่ตามเงื่อนไขที่ระเบียบเศรษฐกิจโลกกำหนด แรงต่อต้าน “กฎหมายขายชาติ” จากนักวิชาการ องค์กรเอกชนอาสาสมัครและนักธุรกิจส่วนหนึ่งมีผลช่วยให้พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้ง ในระยะสองปีแรกของการเป็นรัฐบาล รัฐบาลพรรคไทยรักไทยจึงเป็นพันธมิตรกับเครือข่ายชาตินิยมในระดับหนึ่ง และได้ตั้งคณะกรรมการในการทบทวนแก้ไขกฎหมาย 11 ฉบับ

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เริ่มจากการทำพันธมิตรที่กว้างขวางกับเครือข่ายที่ II (Post-Washington Consensus) และบางส่วนของเครือข่ายที่ III (Third World Nationalism) และที่ IV (Global Justice Movements) โดยผ่านการทำงานของผู้ทำงานหัวก้าวหน้าของพรรคที่เคยมีบทบาทในการเคลื่อนไหว 14 ตุลาคม 2516 แต่เมื่อกุมอำนาจทางนิติบัญญัติและทางการบริหารได้แล้ว ก็มีการเชื่อมโยงกับเครือข่าย II (Post-

Washington Consensus) และ III (Third World Nationalism) เป็นด้านหลัก ในขณะที่เครือข่ายในโครงข่ายที่ IV (Global Justice Movements) เริ่มมีความขัดแย้งด้านแนวคิด แนวทางและมาตรการการพัฒนาของรัฐบาลมากขึ้นเป็นลำดับ การวางน้ำหนักของรัฐบาลในขณะนี้ จึงอยู่ที่การเชื่อมโยงกับโครงข่ายที่ III (Third World Nationalism) มากขึ้น (ACD, Asia Bond, GMS และการเน้นความสำคัญของจีน และเอเชียใต้) และนับวันรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะทำพันธมิตรกับโครงข่ายที่ IV (Global Justice Movements) น้อยลง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการขาดการวิเคราะห์และความเข้าใจถึงโครงข่ายที่ IV (Global Justice Movements) น้อยาลึกซึ้ง ประกอบกับการขาดกลไกและกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกันอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ดีในฐานะที่เป็นรัฐบาล คณะรัฐบาลจำเป็นต้องทำงานภายใต้แรงกดดันของกระแสจากโครงข่ายทั้ง 5 โครงข่ายในรูปลักษณะต่างๆ กัน กรอบความคิด ทรัพยากร กลไก และกระบวนการทำงานของโครงข่ายที่ I (Washington Consensus) II (Post-Washington Consensus) และ V (Neo-Conservatism) มีความเป็นสถาบันมากกว่าโครงข่ายที่ III (Third World Nationalism) และ IV (Global Justice Movements) กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ประสานกับพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ของกลุ่มทุนภายในประเทศผ่านบริษัท สถาบัน องค์กรต่างๆ รัฐบาลจึงอยู่ท่ามกลางความกดดันและความขัดแย้งระหว่างโครงข่ายทั้ง 5 ที่กล่าวมาแล้ว และพยายามปรับยุทธศาสตร์เพื่อคงความเป็นอิสระในการเลือกกำหนดนโยบายที่จะได้ทั้งคะแนนนิยมจากประชาชนภายในประเทศ และไม่ต้องมีบทบาทเป็นเบี้ยล่างในเวทีระหว่างประเทศมากเกินไป โดยที่แต่ละโครงข่ายต่างมีวาระ (Agenda) ที่ให้ลำดับความสำคัญของวาระต่างกันไป จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างวาระเหล่านี้ โดยสะท้อนให้เห็นจากกรณีหินกรูด บ่อนอก ท่อก๊าซ นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค และกองทุนหมู่บ้าน

การเผชิญหน้าระหว่างกระแสโลกาภิวัตน์ กับกระแสชุมชนนิยมจึงมิใช่เป็นปัญหาเชิงอุดมการณ์ หากเป็นปัญหาอุปสรรคของการเอาเปรียบของกลุ่มผู้นำบางกลุ่มในโครงข่ายที่ I (Washington Consensus) ดังนั้นประเทศไทยเราจึงต้องหลีกเลี่ยงการตกเป็นเหยื่อของกรอบความคิด และวิธีการพัฒนาที่โครงข่ายที่ I (Washington Consensus) ยัดเยียดให้ และเมื่อเราจะหลีกเลี่ยงโดยหาทางเลือกใหม่ไปหาความสัมพันธ์กับโลกตะวันออก และโลกที่สามมากขึ้น เราก็ควรวางตำแหน่งแห่งที่ และกำหนดกรอบความคิดทางยุทธศาสตร์ให้ดี มิฉะนั้นเราอาจจะถูกเกลียดชังจากสังคมที่มีความด้อยโอกาสและยากไร้กว่า (เช่น กรณีการเผาสถานเอกอัครราชทูตไทย และบริษัทร้านค้าของไทย การคุกคามคนไทยในพนมเปญ)

การจัดการเครือข่ายจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ การผสมผสานเครือข่ายที่ช่วยเพิ่มพลังให้แก่สังคมจะต้องทำโดยมียุทธศาสตร์ การพัฒนาทุนทางสังคมที่มีความรู้ที่ศูนย์เชื่อมต่อ (Hub) ของแต่ละเครือข่ายอยู่ที่ไหน ศูนย์เชื่อมต่อใดที่ไม่พึงปรารถนาจะต้องมีการกำจัดทำลายและจำกัดบทบาท เช่น การปราบปราม Hub ของเครือข่ายยาเสพติด เครือข่ายอิทธิพลของนอกรัฐหมายต่าง ๆ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องไม่ทำลาย Hub ของเครือข่ายที่อยู่ในโครงข่ายที่ V (Neo-conservative) เป็นพันธมิตรกับการพัฒนาทุนทางสังคม แม้จะไม่สนับสนุนก็ไม่ควรทำลาย แต่ควรมีการปรับกระบวนการทัศน์เข้าหากันมากขึ้นระหว่างโครงข่ายการเมือง และโครงข่ายประเภทที่ IV (Global Justice) เพราะจะช่วยให้รัฐสามารถอาศัยเครือข่ายของโครงข่ายนี้ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การจัดความต้อโอกาสและความยากจนเชิงโครงสร้างได้

การผสมผสานเครือข่ายทั้ง 8 ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่าเครือข่ายเหล่านี้อยู่ในหรือเป็นเครือข่ายของโครงข่ายใด เครือข่ายนวัตกรรม เครือข่ายความรู้ที่เป็นความเชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์-เทคโนโลยี เครือข่ายการเรียนรู้มักอยู่ในโครงข่ายที่ I (Washington Consensus), II (Post-Washington Consensus) แม้ว่าในโครงข่ายที่ III (Third World Nationalism) จะมีการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์-เทคโนโลยีบางด้านสูงพอควร (จีน อินเดีย) ก็ตาม ส่วนเครือข่ายทางสังคมและเครือข่ายทางจิตวิญญาณนั้น สังคมไทยและสังคมตะวันออกมีฐานที่มั่นคง มีความต่อเนื่องยาวนาน แต่ยุทธศาสตร์ของโครงข่ายที่ V (Neo-conservative) ได้มุ่งเน้นการเผยแพร่ทางวัฒนธรรมผ่านกระบวนการเชิงพาณิชย์ โดยเฉพาะวิถีชีวิต การแต่งกาย รสนิยม ภาพยนตร์ เพลง ละคร เกมส์ และสื่อทางวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เพื่ออาศัยวัฒนธรรมบริโภคนิยมครอบงำวิถีชีวิตของคนในซีกโลกต่างๆ ด้วย

ดังนั้นความเป็นไทยสากล จึงต้องผสมวัฒนธรรมให้เหมาะกับชีวิตในเศรษฐกิจใหม่ กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมจึงเน้นการรักษา พื้นฟู เพิ่มพูนทุนทางวัฒนธรรม โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ที่อาศัยทั้งเทคโนโลยีสมัยใหม่ควบคู่ไปกับภูมิปัญญาไทย - ภูมิปัญญาตะวันออก

1.10 ยุทธศาสตร์การพัฒนาทางสังคมภายใต้โครงข่ายและเครือข่ายไทย

ทฤษฎีสมถวิลแยกมิตรแยกศัตรูตามดุลอำนาจแบบเก่าทำให้เกิดความร่วมมือในการแก้ปัญหาทางสังคมและการเมืองน้อยมาก เพราะนอกจากความร่วมมือกันทางการค้าขาย การแลกเปลี่ยนด้านศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม ด้วยการไปมาหาสู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านกาลและเทศะแล้ว รัฐต่างๆ มีภัยอันตรายที่จะต้องร่วมมือกันแก้ไขน้อยมาก ภัยอันตรายสำคัญมักได้แก่ ภัยที่เกิดจากธรรมชาติ การร่วมมือกันทางการป้องกันรัฐเกิดขึ้นเป็นระยะๆ แต่โดยส่วนรวมแล้ว รัฐสมัยก่อนไม่มีความจำเป็นที่จะจัดระบบความร่วมมือที่เป็นความร่วมมือเชิงสถาบัน

ปัจจุบัน ศัตรูร่วมของภูมิภาคที่สำคัญที่สุดไม่ใช่รัฐที่รุกราน หากเป็นปัญหาเรื้อรังบางประการ หรือปัญหาสังคมที่มีการแพร่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ปัญหาหลักที่ภูมิภาคมีส่วนร่วม และท้าทายความสามารถของรัฐบาลทุกรัฐบาล ได้แก่ ปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้างซึ่งผู้คนที่ยากจนทั้งชนกลุ่มน้อย สตรี ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ผู้เจ็บป่วยด้วยโรคเอดส์ ผู้ติดยาเสพติด ผู้อพยพลี้ภัย แรงงานอพยพ นี่คือนโยบายร่วมกันทางด้านปัญหา ซึ่งต้องการความร่วมมือข้ามชาติเพื่อแก้ไขปัญหา

นอกจากปัญหาที่เป็นศัตรูร่วม ภูมิภาคนี้ยังมีความผันที่ไม่แตกต่างกันด้วย ความผันที่สำคัญ ได้แก่ การมีความเจริญทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน มีการใช้และรักษาทรัพยากร-สิ่งแวดล้อมอย่างถนอมไว้เพื่อลูกหลาน มีความมั่นคงทางสังคม ซึ่งประกอบด้วยความมั่นคงทางปัจจัยสี่ และความมั่นคงทางจิตใจ มีการปกครอง-การบริหารจัดการที่ดี เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่มีผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตของเขา เพิ่มพลังให้แก่ชุมชน มีความภูมิใจในวัฒนธรรม ไม่ถูกเอาเปรียบเบียดเบียนจากบุคคล กลุ่มบุคคล บริษัท รัฐ อื่นๆ

ดังนั้นแนวคิดเรื่องสมถวิลในบริบทของโลกาภิวัตน์จึงมีมิติที่แตกต่างออกไปจากกระแสภูมิภาคนิยม (regionalism) ในอดีต ซึ่งมีจุดมุ่งหมายหลักในการสร้างพันธมิตรร่วมเพื่อต่อสู้กับศัตรูร่วมดังกล่าวมาแล้ว

การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน การเร่งรัดพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางน้ำ ทำเรือชายฝั่ง การขนส่งตามลำน้ำโขงทางบก (ถนนเชื่อมโยง East-West Corridor มหาสมุทรอินเดีย - พม่า - แม่สอด - มุกดาหาร - สะหวันนะเขต - ดานัง และ North-South Economic Corridor เสฉวน - คุณหมิง - หลวงน้ำทา - เชียงราย - สุโขทัย - ปันง - สิงคโปร์) การเร่งรัดก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิเพื่อรองรับและ

ส่งเสริมความเป็น Hub ทางอากาศ การโทรคมนาคมได้มีความคืบหน้าไปกว่าเมื่อสิบปีก่อนเป็นอันมาก

การปรับเปลี่ยนด้านเครือข่ายนี้เป็นการเคลื่อนออกจากการพึ่งพาสหรัฐอเมริกาและยุโรปเป็นหลัก หันมาเพิ่ม Portfolios ที่มีทางเลือกมากขึ้น มีเครือข่ายที่จะตกลงต่อรอง ทำพันธมิตรได้หลากหลายขึ้น ในประมาณ 5-10 ปี ข้างหน้าหากเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเสร็จสิ้น และมีการร่วมมือกันใน 9 สาขาหลัก (คมนาคมและการขนส่ง, พลังงาน, โทรคมนาคม, การท่องเที่ยว, สิ่งแวดล้อม, การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, การอำนวยความสะดวกทางการค้า, การลงทุน และการเกษตรกรรม) ภายในอนุภูมิภาคแม่โขง (Greater Mekong Subregion Economic Cooperation) นี้ จะมีได้เป็นเพียง “หกเหลี่ยมเศรษฐกิจ” อีกต่อไป แต่จะเป็น “หกเหลี่ยมสังคม-วัฒนธรรม-การเมือง” ด้วย

การจัดการกับความสัมพันธ์แบบเครือข่ายชุดใหม่นี้ เรียกร้องให้เราต้องออกแบบองค์กรและกระบวนการจัดการแบบใหม่สำหรับระบบราชการ ระบบวิจัยและพัฒนาระบบการสื่อสาร ที่มีลักษณะต่างไปจากการจัดองค์กรแบบเก่าๆ ยิ่งเครือข่ายการสื่อสารคมนาคมซ้อนกันหลายเครือข่าย ทั้งทางอากาศ ทางน้ำ ทางบก ทั้งรถ รถไฟ ด้วยแล้ว ไทยก็มีแนวโน้มที่จะเป็น hub ทางเศรษฐกิจได้ แต่ความเป็น hub นี้ จะต้องมียุทธศาสตร์และกระบวนการแห่งการปรองดองรองรับมีความไว้เนื้อเชื่อใจกัน มีการเรียนรู้ร่วมกัน มีการร่วมกันรับประโยชน์ สามารถอยู่ร่วมกันโดยไม่มีฝ่ายใดได้หมดเสียหมด จะต้องสร้างสถานการณ์ที่ทุกฝ่ายได้หมด หรือได้บ้าง เสียบ้าง อย่างที่เรียกว่า non-zero sum game หรือ win-win-win situation ให้ได้ ซึ่งเป็นเรื่องยาก แต่ก็ต้องทำการสร้าง (creation) การเชื่อมต่อ (connectivity) การวิวัฒน์พัฒนาร่วมกัน (Co-evolution) เรียกร้องให้เราต้องคำนึงถึง stakeholders มากกว่า shareholders

แนวคิดของ Philip Kotler เรื่อง “Holistic marketing” ซึ่งบริษัทจะต้องแสวงหาและสร้างมูลค่าด้วยการเชื่อมการจัดการอุปสงค์ การวางแผนการใช้ทรัพยากร และการมีพันธมิตรร่วมค้า จะมีผลในการขยายการใช้ Internet, intranet ภายในบริษัทและ Extranets ทั้งหลายในการผลักดันให้บริษัทมีการเติบโตแบบมีผลกำไรเพิ่มขึ้น แนวคิดนี้จะต้องได้รับการเสริมด้วย แนวคิดที่ถือว่า รัฐมิใช่รัฐตลาด ตลาดและการตลาดเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐกิจ และธุรกิจก็เป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจ เท่านั้น

แม้ว่าเราสามารถใช่วิธีการทางการตลาดนำ และเร่งการพัฒนาเศรษฐกิจได้ แต่การพัฒนาสังคมส่วนที่ยากไร้ด้อยโอกาสจะต้องมีรากฐานที่มั่นคงของความพอเพียงเสียก่อน และ

การตลาดแบบที่สอดคล้องกับการพัฒนาชุมชนก็เป็นหนทางที่จะยกระดับสังคมโดยรวมให้ขึ้นสู่ระดับของการพหมี-พอกินได้ การตลาดที่เอื้อต่อสังคม (Social marketing) จึงจัดเป็นแนวทางที่ควรพิจารณานำไปใช้กับการวิวัฒน์พัฒนาร่วมกันของสังคมที่แตกต่างหลากหลาย

ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมควรมุ่งเน้นวิธีการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ที่มองภาพรวม (ภาพใหญ่) โดยคำนึงถึงกิจกรรมที่กำลังเกิดขึ้น อันจะมีผลกระทบ (impact) ต่อสังคมไทยและการที่การดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุกของไทยจะส่งผลกระทบต่อสังคมอื่นๆ โดยเฉพาะสังคมรอบๆ ประเทศที่เราต้องอยู่ร่วมกันอย่างใกล้ชิดหลีกเลี่ยงไม่ได้

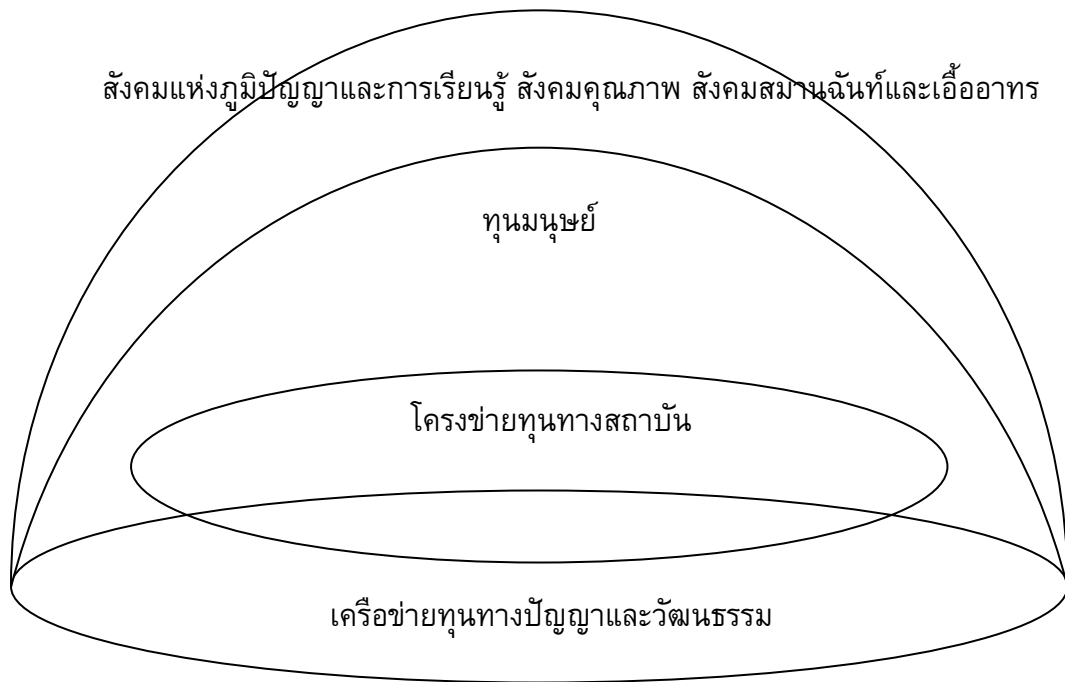
ในแง่ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมจึงไม่แยกการพัฒนาสังคมไทยออกจากการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน ที่สำคัญก็คือ จะต้องเชื่อมโยงการจัดการภายในประเทศกับความร่วมมือระหว่างประเทศให้ได้ ทั้งระดับยุทธศาสตร์ นโยบายและการปฏิบัติงาน กลไกดำเนินงานในเขตเศรษฐกิจตามอาณานิคมบริเวณต่างๆ จะต้องกำหนดขึ้นในลักษณะของเครือข่าย เพราะจะเกิดมีเมืองศูนย์กลางหลัก เมืองร่วมเครือข่าย นอกเหนือไปจากเมืองหลวงของแต่ละประเทศ เมืองศูนย์กลางหลัก เมืองรายรอบตามชายแดน และเมืองใกล้เคียงกับเมืองชายแดน ร่วมกันอยู่ในเครือข่ายเหล่านี้

ดังนั้น ยุทธศาสตร์แห่งยุทธศาสตร์การพัฒนาทุนทางสังคมจึงได้แก่การเชื่อมโยงเครือข่ายมิใช่การสร้างเครือข่าย เพราะเครือข่ายมีอยู่แล้ว แต่อยู่นอกระบบการบริหารจัดการที่ภาครัฐจัดไว้ หรือมีบทบาทเป็นเพียง “ภาคีผู้ย่อย” ภายใต้การ “กำกับดูแล” ของรัฐ

การตระหนักว่ายุทธศาสตร์แห่งยุทธศาสตร์ คือ การเชื่อมโยง การส่งเสริม แทนการสร้าง การกำกับดูแล โดยสามารถวิเคราะห์ว่าส่วนใดเป็น Hub และเป็นส่วนสำคัญของโครงข่าย จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน เพราะโครงข่าย (มิใช่ โครงสร้าง) นี้ย่อมเป็นโครงข่ายที่มีพลังในการจัดการตนเอง (self-organizing network)

พลังทุนทางสังคมซึ่งประกอบด้วย ทุนมนุษย์ ทุนปัญญาและวัฒนธรรม จะช่วยให้การพัฒนาเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ก็ต่อเมื่อ ทุนทางสถาบัน เป็นทุนที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของการรวมกลุ่ม มิใช่จากการจัดตั้งแบบสั่งการควบคุม รัฐต้องลดบทบาทในการจัดตั้งทุนทางสถาบันลง ปล่อยให้ทุนทางสถาบันที่มีวิวัฒนาการตามธรรมชาติอิงงวมเติบโต อย่าไปทำลายความมั่งคั่งงวมเติบโตนี้ ทุนทางสถาบันก็จะสามารถเป็นสายใยเชื่อมต่อทุนทางปัญญาและวัฒนธรรมให้ทุน

มนุษย์มีทั้งทักษะด้านต่าง ๆ และจิตวิญญาณที่เสริมสร้างสรรค์สังคมমানฉันทและเอื้ออาทรได้
ดั่งภาพ

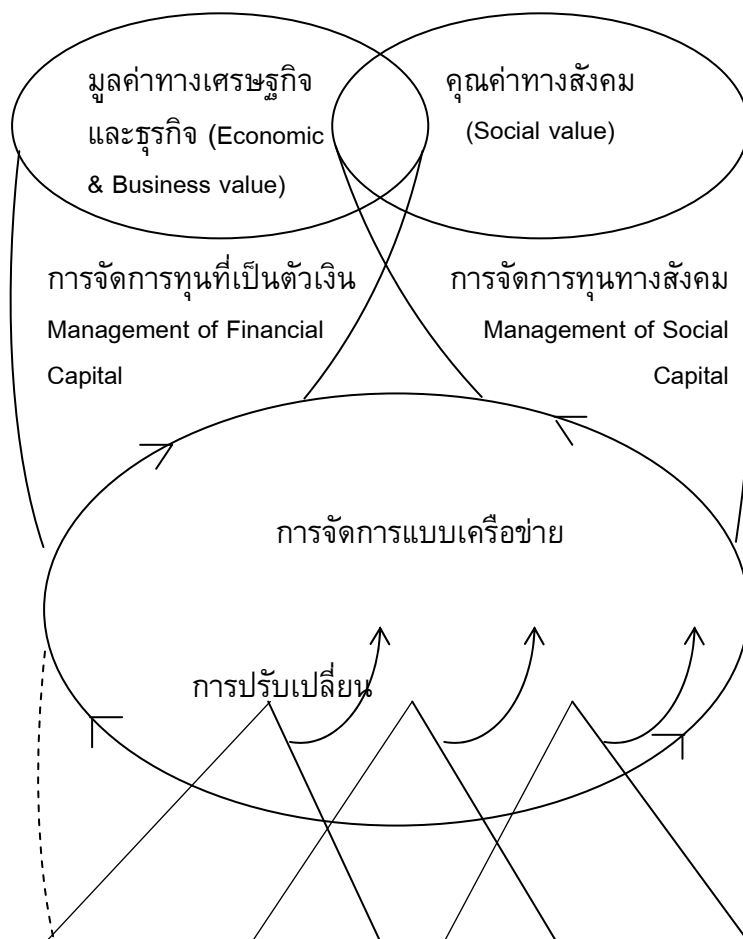


ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาทางสังคมภายใต้กรอบแนวคิดว่าการส่งเสริมเพิ่มพลังให้โครงข่ายทางสังคม วัฒนธรรมไทย มีความสามารถในการจัดการตนเองได้จึงเป็นหัวใจของยุทธศาสตร์พัฒนาความสามารถในการร่วมมือและในการแข่งขัน (กับตนเองและผู้อื่น) ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คงสภาพ มีภูมิคุ้มกันสูง เกิดการเรียนรู้และเติบโตอย่างพอเพียง มีทั้งสติและปัญญาได้

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมอย่างเป็นองค์รวมและตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์

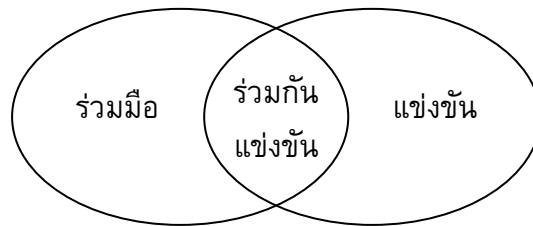
2.1 การพัฒนาทุนทางสังคมเพื่อก้าวสู่สังคมฐานความรู้

การปรับเปลี่ยนสังคมไทยจากปัจจุบันไปสู่สังคมฐานความรู้ เพื่อให้คนไทยและสังคมไทยสามารถดำรงอยู่ในโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรู้เท่าทัน มีภูมิปัญญา มีภูมิคุ้มกัน ขณะเดียวกันก็มีส่วนช่วยผลักดันให้การพัฒนาที่มีความยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีเศรษฐกิจรากฐานที่เข้มแข็ง และมีความสามารถในการร่วมมือกันและในการแข่งขันสูง จะต้องมีการอบความคิดที่ชัดเจนเสียก่อน การดำเนินการหลายๆ ด้านไปพร้อมๆ กัน จึงจะมีพลังและมี “ยุทธศาสตร์การพัฒนาทุนทางสังคม” ที่ดีได้ ตามภาพข้างล่างนี้



องค์กรและการจัดการแบบเน้นสายบังคับบัญชาแนวดิ่ง
(Hierarchical organization)

ในการติดต่อสัมพันธ์ยุคใหม่ที่เทคโนโลยีและความร่วมมือมาประสานกัน ชื่อเสียง
 เกียรติภูมิเป็นคุณค่าที่มีความหมาย ดังนั้นความร่วมมือกัน (cooperativeness) จึงมีความสำคัญ
 ทัดเทียมกันกับความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness) ยุทธศาสตร์การพัฒนาทุนทาง
 สังคมจึงต้องมุ่งส่งเสริมความสามารถทั้งสองด้านควบคู่กันไป คือ ความสามารถในการร่วมมือกัน
 และความสามารถในการแข่งขัน อาณาบริเวณที่คาบเกี่ยวกันจึงได้แก่ความสามารถในการ
 ร่วมมือเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันดังภาพ

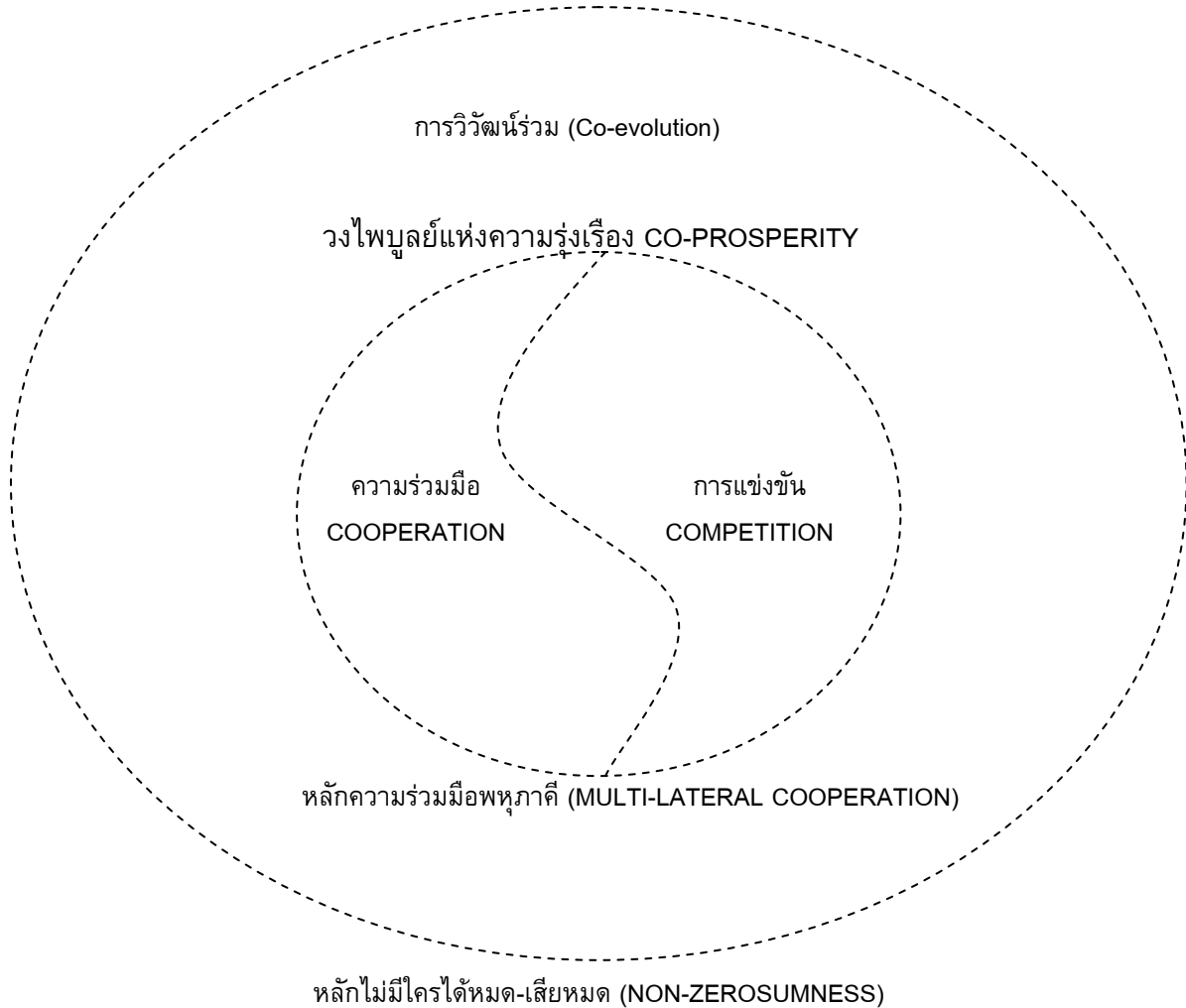


อาณาบริเวณกลาง คือ พลังที่เกิดจากการทำงานเป็นทีมหรือการที่คนร่วมกันทำสิ่งใหม่ๆ
 ด้วยกัน (นวัตกรรม)

หากมีการเน้นเพียงมูลค่าทางเศรษฐกิจและธุรกิจ โดยละเลยคุณค่าทางสังคม วัฒนธรรม
 จิตใจแล้ว ก็จะมีเพียงมิติของการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน ตัวแบบนี้จึงชี้ให้เห็น
 ความสำคัญและมิติของการสร้างสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการร่วมมือ-ร่วมใจ ซึ่งเป็นจุด
 แข็งและมูลค่าเพิ่มที่ชุมชนท้องถิ่นสะสมมานาน เป็นทุนทางสังคมที่สำคัญ ดังนั้นจึงควรใช้
 “มณฑลแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยทุนทางสังคมจะมีความหมายมากขึ้น ดังภาพ

มณฑลแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน
THE MANDALA OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT (MSD)

การอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (แตกต่างกันแต่ไม่แตกแยก) COEXISTENCE



การพัฒนาทุนทางสังคมมีเป้าหมายในการเพิ่มความสามารถในการ

- (1) พึ่งพาตนเอง
- (2) ร่วมมือร่วมใจกับผู้อื่น
- (3) การแข่งขันกับผู้อื่นเมื่อมีความพร้อม

จากอดีตถึงปัจจุบัน ประสบการณ์ส่วนบุคคลและประสบการณ์ร่วมของการพึ่งพารัฐ (ผ่านการพัฒนาแบบรัฐเป็นฝ่ายให้ รัฐทำเพื่อประชาชน) กับการพึ่งพาตามระบบอุปถัมภ์ทางสังคม ผู้อุปถัมภ์ ผู้มีอิทธิพล) ประกอบกับระบอบการเมืองแบบอุปถัมภ์ (พรรคการเมือง นักการเมือง แบบมุ่งซื้อเสียง สร้างฐานเสียงด้วยการให้ผลประโยชน์ด้านต่างๆ โดยเฉพาะการสร้างสาธารณูปโภค) มีผลทำให้การพัฒนาทุนทางสังคมตกอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อเป้าหมายหลักในการเพิ่มความสามารถทั้ง 3 ด้านของคนและชุมชน

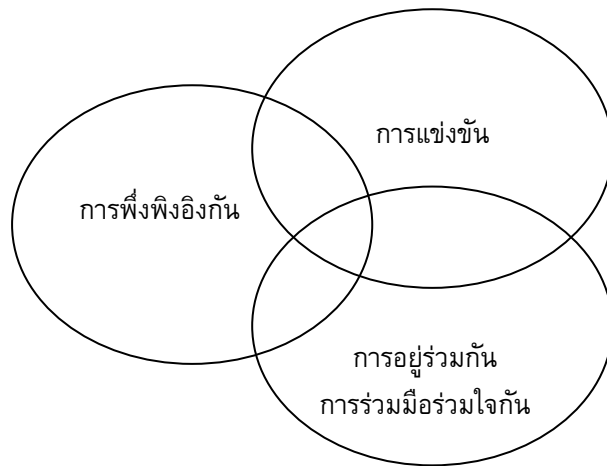
สภาพแวดล้อมนี้เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายเช่นกัน แต่เป็นเครือข่ายที่มีทวิลักษณ์ทั้งด้านบวกและด้านลบ โดยมีเส้นแบ่งที่เบาบาง (blur) ระหว่างสิ่งที่ดีงาม มีประโยชน์กับสิ่งที่เลว ทวิลักษณ์นี้ ได้แก่ ขอบวงของความเกื้อกูลกันกับขอบวงของความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของสาธารณะที่แยกกันลำบากในสังคมไทย

ปัจจุบัน ระบบอุปถัมภ์กำลังถูกรวบซ้อนโดยระบบแลกเปลี่ยน (exchange system) ของระบบตลาด รัฐกำลังเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้อุปถัมภ์ที่มีทรัพยากรมากที่สุดในระบบอุปถัมภ์ไปเป็นผู้อุปถัมภ์ในระบบตลาดโดยแลกเปลี่ยนกับความภักดี ความเชื่อถือ ความนิยม หรือต้องการพัฒนาทุนทางสังคมให้ประชาชนในชาติมีสมรรถนะหลัก 3 ด้านดังกล่าวข้างต้นอย่างแท้จริง เรื่องนี้เป็นประเด็นที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมต้องการขบให้แตก และจัดทำมาตรการตามหลักการการเพิ่มพลังประชาสังคม เพื่อสร้างความเข้มแข็ง คุณภาพแก่สังคม

กรอบสมรรถนะหลัก (Core Competencies) ของการพัฒนาทุนทางสังคมมี 3 ด้าน คือ

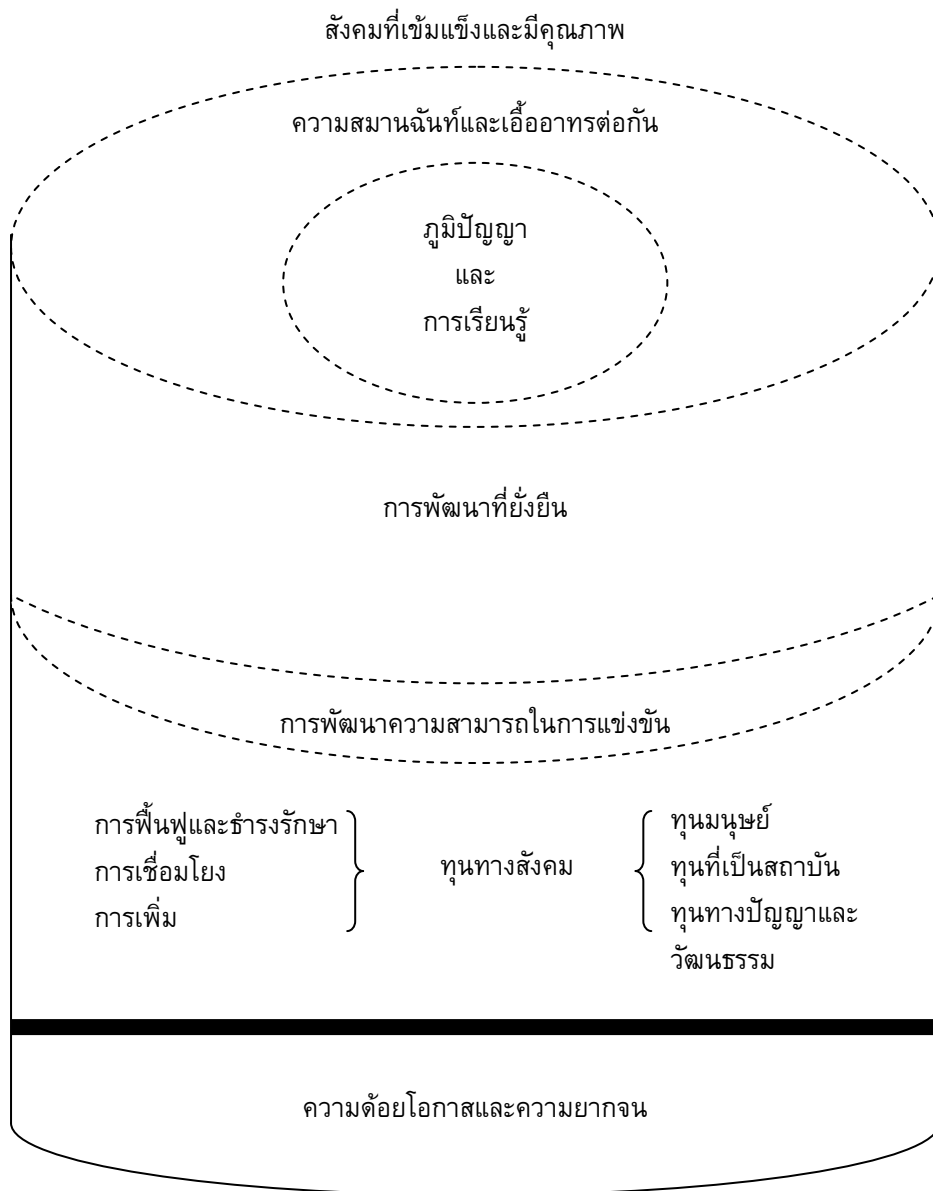
- (1) กรอบของการพึ่งพิงอิงกัน (Interdependence) แทนการพึ่งพากัน (Dependence)
- (2) กรอบของการอยู่ร่วมกัน และการร่วมมือกัน (Coexistence และ Cooperation)
แม้จะมีความแตกต่างหลากหลายทางความคิด ความเชื่อผลประโยชน์
- (3) กรอบของการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Fair Competition) และการมีความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness)

คุณภาพในสังคมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกรอบและกติกาของสมรรถนะทั้งสามมีความชัดเจน และเป็นที่ยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย (เกี่ยวกับประชาสังคม ดู น.พ.ชูชัย ศุภวงศ์ และ ยุวดี คาคการณ์ไกล บรรณาธิการ, ประชาสังคม : ทศนะนักคิดในสังคมไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2541)

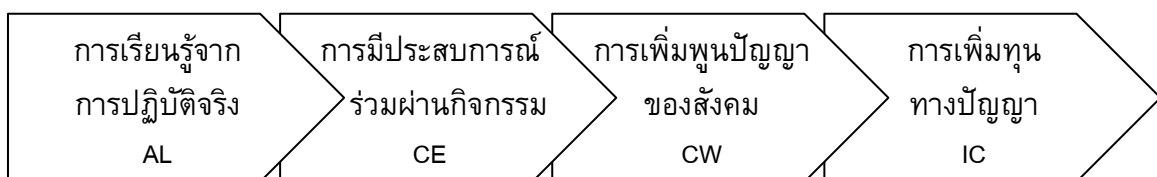


ยุทธศาสตร์การพัฒนาทุนทางสังคมจึงถือว่า การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาทุนทางสังคม แต่เป็นส่วนขับเคลื่อนให้ส่วนของสังคมที่มีความเข้มแข็ง มีความพอเพียง มีความพร้อม สามารถยกระดับขึ้นสู่การแข่งขันกับผู้อื่นได้

เป้าหมายและยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาตามกระบวนทัศน์ใหม่จะต้องปรับจากการแยกส่วนแบบเดิมไปสู่การเชื่อมโยง ดังภาพต่อไปนี้



ยุทธศาสตร์การพัฒนาทุนทางสังคมที่เป็นจุดคานงัด ได้แก่ การจัดสายโซ่แห่งมูลค่า (value chain) ของการเรียนรู้จากปฏิบัติ-การมีประสบการณ์ร่วม-การเพิ่มพูนปัญญาของสังคม-การเพิ่มทุนทางปัญญา



ในการนี้ จะต้องอาศัยยุทธศาสตร์การเรียนรู้ ยุทธศาสตร์การลงทุนที่ยกระดับคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ (การส่งเสริมและพัฒนาความเก่งกล้าสามารถของคนไทย มุ่งเน้นนวัตกรรม การวิจัยและพัฒนา การส่งเสริมการพัฒนาและถ่ายโอนทักษะ การส่งเสริมการพัฒนาและการถ่ายโอนเทคโนโลยี) และยุทธศาสตร์การจัดการการเปลี่ยนแปลง

ส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างทุนทางสังคมจะต้องระลึกว่าทุนทางสังคมที่สำคัญที่สุดและเป็นทุนทางสังคมที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ คือ ทุนทางปัญญา และจะต้องเป็นปัญญาของสังคม (collective wisdom) สังคมจึงจะมีการพัฒนาที่ยั่งยืน ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ในการพัฒนาทุนทางสังคม ความเชื่อถือ ความไว้วางใจเชื่อใจกัน (Trust) เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของความสำเร็จ การมี Trust ขึ้นอยู่กับการมีประสบการณ์ร่วม (collective experiences) ของคนและกลุ่มคนหลายกลุ่ม ประสบการณ์ร่วมของคนบางกลุ่มเป็นประสบการณ์ร่วมที่ทำให้หมดความเชื่อถือไว้วางใจต่อรัฐ รัฐบาลหรือต่อชนชาติหนึ่งชาติใด การพัฒนาทุนทางสังคมจึงต้องมีมาตรการในการจัดให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ - เสีย ได้มีประสบการณ์ร่วมใหม่ ที่จะค่อยๆ สะสมเรียกความเชื่อถือ เชื่อมั่น ไว้วางใจกลับคืนมา

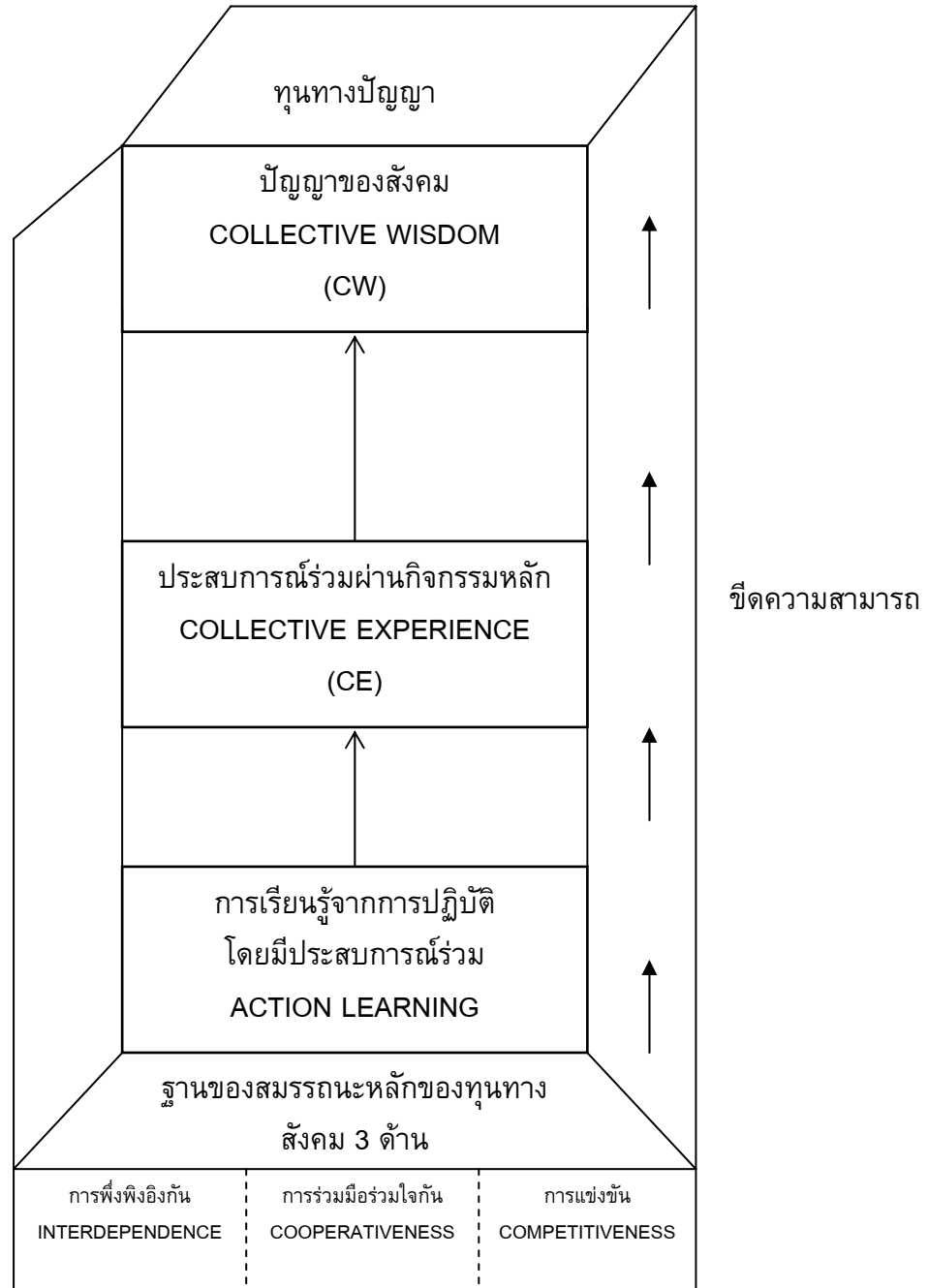
ประเทศไทยเรตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสงครามเย็นมาเป็นเวลานาน ประสบการณ์ร่วมที่ไม่ดีนักกับประเทศเพื่อนบ้าน มีทั้งประสบการณ์ร่วมแบบพหุภาคี (อินโดจีนกับไทย) และประสบการณ์ร่วมแบบทวิภาคี (ไทย-ลาว, ไทย-พม่า, ไทย-เวียดนาม, ไทย-มาเลเซีย) ตลอดจนประสบการณ์ร่วมเชิงขัดแย้งระหว่างคนในชาติ (เจ้าหน้าที่ของรัฐ-ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้, รัฐกับชาวบ้านเขื่อนปากมูล ฯลฯ) การสร้าง Trust จึงเป็นเรื่องใหญ่

ประสบการณ์ร่วมมีทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม จิตวิญญาณ ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจต่างระดับย่อมมีประสบการณ์ร่วมทางเศรษฐกิจต่างกัน ส่วนที่อยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์มีการแข่งขันเพื่อค้ากำไรสูง กับส่วนที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นมีการรับรู้ มีวิถีชีวิต และประสบการณ์ร่วมคนละแบบ จึงมีการพูดถึง “เศรษฐกิจภาคพลเมือง” ที่เน้นการพึ่งพาตนเอง ความพอเพียง

ทำอย่างไรเครือข่ายต่างๆ จึงจะมีประสบการณ์ร่วม (creative collective experiences) เชิงสร้างสรรค์ได้ ทำอย่างไรเครือข่ายทั้งหลายที่มีความแตกต่างหลากหลายจะมีการเรียนรู้ร่วมกัน พร้อมๆ ไปกับการรู้จักไว้เนื้อเชื่อใจกัน ทำอย่างไรประสบการณ์ร่วมนี้จะช่วยสร้างนวัตกรรมทางสังคมพัฒนา และเพิ่มพูนสมรรถนะหลักทั้ง 3 ด้านได้

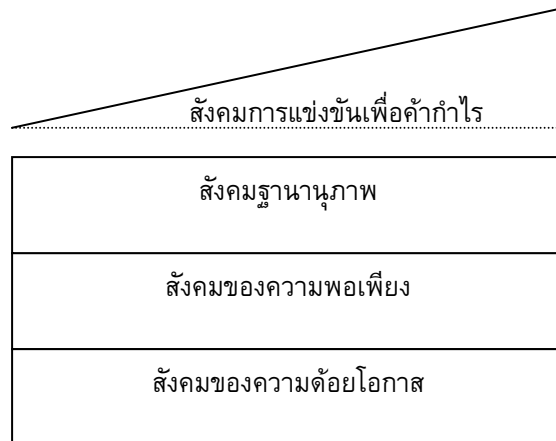
ทั้งนี้ “ประสบการณ์ร่วม” จะต้องมีลักษณะเป็นการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติจริง (Action Learning) ทำอย่างไรประสบการณ์ร่วมนี้จึงจะมีการจัดการแบบองค์รวมที่เน้นความสัมพันธ์ทางขวาง การผสมผสานพลังจากทุกส่วนของสังคม อาศัยแนวทางพื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม ทำอย่างไรประสบการณ์ร่วมนี้จึงจะเป็นฐานการเรียนรู้อันสำคัญที่สามารถต่อยอดไปใช้กับการมีประสบการณ์ร่วมในระดับภูมิภาคและนานาชาติได้

การสร้างทุนทางปัญญาของสังคมโดยผ่านการเรียนรู้
จากการปฏิบัติจริงและการมีประสบการณ์ร่วม



2.2 การจัดการด้านสังคมอย่างเป็นองค์รวมในกรอบคิด “สังคมสี่ฐาน”

สังคมไทยเป็น **สังคมสี่ฐาน** ดังแสดงตามภาพ แต่ละฐาน แต่ละส่วนของสังคมต่างมีความคาดหวัง (และสิ้นหวัง) ต่อบทบาทของรัฐ



2.1.1 สังคมการแข่งขันเพื่อค้ำกำไร เป็นสังคมฐานที่เผชิญหน้าโดยตรงกับการรุกของกระแสการเปิดเสรีซึ่งนำโดยประเทศมหาอำนาจ แต่ลอยตัวอยู่นเหนือสังคมไทยฐานอื่นๆ เนื่องจากสังคมฐานนี้เชื่อมโยงกับส่วนของสังคมโลกที่มีการค้าการแข่งขันเพื่อเก็งกำไร โดยมีวิถีชีวิตที่ใกล้เคียงกลมกลืนกับวิถีชีวิตของผู้คนในมหานครนิวยอร์ก ลอนดอน แพร่งเฟิร์ต โตเกียว มีมาตรฐานทางคุณภาพ ทางกฎหมาย ทางด้านทักษะต่างๆ เช่นเดียวกับสังคมประเภทเดียวกันในโลก สังคมนี้จึงเป็นส่วนน้อยแต่มีพลานุภาพ เพราะกุมอำนาจหลักทั้งทางการเงิน ทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ทางทักษะ ทางนวัตกรรม และทางการเมือง อีกทั้งยังผลิตวัฒนธรรมบริโภคนิยม ผ่านสื่อในรูปแบบต่างๆ เช่น นิตยสาร การโฆษณา เพลง รายการโทรทัศน์ สันทนาการและการกีฬา ภาพยนตร์ ฯลฯ

สังคมการแข่งขันเพื่อค้ำกำไรแม้จะมีจำนวนคนน้อยที่สุดแต่ก็มีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจการเมือง สังคม และวัฒนธรรมมากที่สุด เพราะมีทรัพยากรเหนือกว่าสังคมส่วนอื่น ๆ สังคมการแข่งขันเพื่อค้ำกำไรยังมีพลังหนุนช่วยและแรงกดดันจากระบบเศรษฐกิจโลก และบรรษัทข้ามชาติที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการแสวงหาวิถีชีวิตที่อื่นด้วย สังคมฐานนี้มีมาตรฐานสูงและต้องการปรับเปลี่ยนระบบกฎหมาย กฎ ระเบียบ แม้กระทั่งกติกาทางการเมือง-การปกครอง-การบริหารจัดการของประเทศต่างๆ ในโลกให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และมีความกลมกลืนกัน

สังคมฐานนี้มีความคาดหวัง มาตรฐาน และความต้องการในด้านการทำการค้าเพื่อเพิ่มพูนกำไร เป็นด้านหลัก แรงขับเคลื่อนสำคัญก็คือ ผลกำไรซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญ ส่วนการจัดระบบและระเบียบทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองนั้นล้วนแล้วแต่เป็นเพียงวิธีการหรือกลยุทธ ในการบรรลุถึงเป้าหมายนี้ทั้งสิ้น กติกาที่กำหนดขึ้นก็เน้นการแข่งขันมากกว่าความร่วมมือ ดังนั้น การปรับตัวของสังคมโดยรวมที่สังคมฐานนี้ต้องการ ก็คือ การปรับตัวเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน ส่วนความชอบธรรมของระบอบการเมือง ความน่าเชื่อถือของประเทศ ขึ้นอยู่กับมาตรฐานและเกณฑ์การวัดที่คำนึงถึงเป้าหมายของการมีกำไร และการเติบโตเชิงธุรกิจ เป็นสำคัญ

2.2.2 สังคมฐานคุณภาพ เป็นสังคมที่ก่อรูปมาจากการอาศัยโอกาสและช่องทางของการได้รับการศึกษาของคนส่วนหนึ่งเพื่อยกสถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยมีปริญญาบัตรเป็นสินค้าเชิงสถานภาพ (positional goods) การมีคุณวุฒิ (qualifications) ไม่ได้เป็นหลักประกันการมีคุณภาพ (quality) สังคมฐานคุณภาพมีบทบาทในการเป็นสายพานของการเลื่อนฐานะทางสังคม จนในที่สุดกลุ่มคนจำนวนมากขึ้นที่ได้รับผลพวงจากการขยายตัวของการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา ซึ่งมีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 20 ของผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมทั่วประเทศ ก็มีสถานภาพสูงกว่าคนทั่วไป แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้ใช้มาตรฐานที่บุคคลจะได้รับจากกลไกของสังคมฐานคุณภาพเป็นเงื่อนไขกำหนดคุณสมบัติบุคลากรทางการเมือง (ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ต้องจบปริญญาตรี) สังคมฐานคุณภาพนี้เป็นสังคมที่รับใช้ตนเองมากกว่าที่จะรับใช้สังคมฐานอื่นๆ ดังจะเห็นได้จากการที่สังคมฐานนี้ได้รับการเรียกร้องจากสังคมการแข่งขันเพื่อค้ากำไร และสังคมฐานล่างอีกสองฐานให้ตอบสนองต่อความคาดหวัง และความต้องการของผู้คนในสังคมฐานต่างๆ นั้นให้มากกว่าที่เป็นอยู่

2.2.3 สังคมของความพอเพียง คือ สังคมฐานที่ไม่ได้ยึดโยงกับกระแสการพัฒนาที่ผ่านมาของประเทศซึ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เป็นกลุ่มคนที่ดำเนินชีวิตโดยสามารถสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของตนเองได้ ส่วนหนึ่งมีการผลิตเพื่อกินเองใช้เองผสมผสานกับการผลิตเพื่อขายในตลาดหลังจากที่ได้ผลิตสำหรับพอกินพอใช้แล้ว วิถีชีวิตความอยู่รอดของสังคมฐานนี้จึงเกี่ยวเนื่องอยู่กับคุณภาพและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผูกพันอยู่กับภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับธรรมชาติซึ่งหลงเหลืออยู่ และจึงเป็นวิถีที่ไม่

พึงพาผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่เป็นฝ่ายได้รับผลกระทบ ซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สังคมของความพอเพียง เป็นส่วนใหญ่ที่สุดของประเทศ เกษตรกรรายย่อย กรรมกรผู้ใช้แรงงานจำนวนมากรวมอยู่ในสังคมส่วนนี้ สังคมนี้มีความต้องการและความคาดหวังต่างไปจากสังคมการแข่งขันเพื่อค้ากำไร เป้าหมายของผู้คนและกลุ่มต่างๆ ในสังคมฐานนี้อยู่ที่ความพอมีพอกินมากกว่าการสะสมทุนเพื่อความมั่งคั่ง หรือการมีกำไร หรือการลงทุนเพื่อขยายกำลังการผลิตสินค้าและบริการสังคมของความพอเพียง เป็นสังคมฐานที่ไม่ได้ยึดโยงกับกระแสการพัฒนาที่ผ่านมาของประเทศ ซึ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ แม้จะมีกิจกรรมการค้าขายเล็กๆ น้อยๆ ภายในสังคมฐานนี้แต่ก็มีใช้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกลไกการตลาดที่พวกเขาสามารถอาศัยประโยชน์ได้ ตรงกันข้ามการผลิตเพื่อพอยังชีพของผู้คนในสังคมของความพอเพียงอาจทำให้ผู้ผลิตต้องตกเป็นหนี้ เพราะรายจ่ายจากการซื้อหาปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และอุปกรณ์การผลิตอื่นๆ วิธีชีวิตความอยู่รอดของสังคมฐานนี้ จึงเกี่ยวเนื่องอยู่กับคุณภาพและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผูกพันอยู่กับภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับธรรมชาติซึ่งหลงเหลืออยู่ สังคมฐานนี้จึงดิ้นรนหาทางป้องกันมิให้ผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจมีต่อวิถีชีวิต ต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากนัก

2.2.4 สังคมของความด้อยโอกาส เป็นสังคมของความยากไร้ขาดแคลน ที่ผู้คนมีความสามารถน้อยในการเข้าถึงบริการของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา สาธารณสุข สาธารณูปโภค การศึกษาในระดับอุดมศึกษาจึงห่างไกลจากความสามารถในการเข้าถึงของคนสังคมฐานนี้

คนบางส่วนในสังคมนี้เป็นคนที่ขาดสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองเพราะเป็นผู้อพยพย้ายถิ่นจากประเทศใกล้เคียง บางส่วนเป็นลูกหลานของเกษตรกรและผู้ใช้แรงงานที่ทำงานตามไร่และสถานที่ก่อสร้างต่างๆ บางส่วนเป็นเด็กติดเชื้อ HIV

การจัดการด้านสังคมภายใต้บริบทของการมีสังคมเปิดและระบอบการเมืองเปิด คือระบอบประชาธิปไตยนั้น จะต้องนำปัจจัยความต้องการและความคาดหวังของทั้งปัจเจกบุคคลกลุ่มต่างๆ และประโยชน์ร่วมของปัจเจกบุคคลและกลุ่มหลากหลายมาพิจารณา โดยมีให้เกิดสภาพของการที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้หมด-เสียหมด ความชอบธรรมของระบอบการเมืองย่อมขึ้นอยู่กับ การตอบสนองอย่างฉับไวต่อความต้องการและความคาดหวังของสังคมทุกฐาน มิใช่ให้นำเอามาตรฐานและความต้องการของพลังภายนอกที่มีผลประโยชน์ร่วมกับสังคมฐานเดียว คือ สังคม

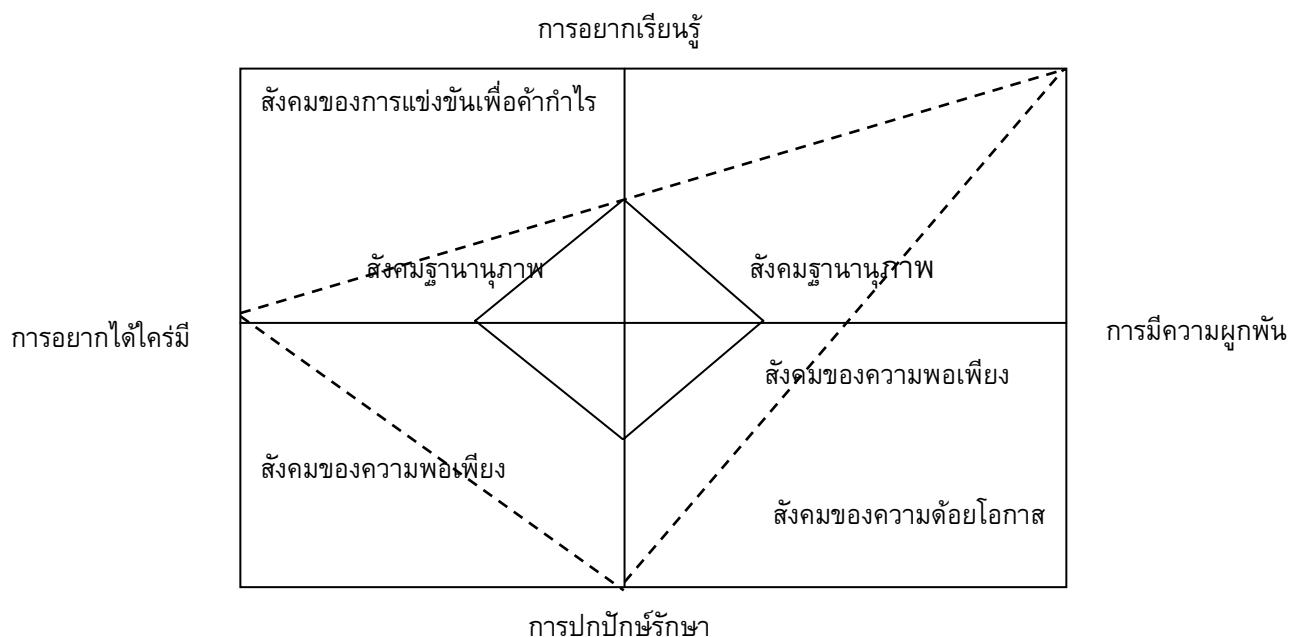
ของการแข่งขันเพื่อค้ำกำไรมาเป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ และดำเนินการปรับเปลี่ยนแปรรูปทรัพย์สินของชาติในรูปแบบต่างๆ ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมเพียงฐานเดียว

Paul R. Lawrence และ Nitin Nohra ในหนังสือ Driven : How Human Nature Shapes Our Choices (California : John Wiley & Sons, Inc., 2002) ได้เสนอ “ทฤษฎีแรงขับทั้งสี่” (Four-Drive Theory) ว่า แรงขับที่อยู่ในกมลสันดานของมนุษย์ และเป็นแรงขับที่มาจากผลของวิวัฒนาการทางชีวิตของมนุษย์ มิใช่มาจากผลของการกล่อมเกลา (nurture) แต่เป็นมาโดยธรรมชาติ (Nature) ได้แก่

- (1) แรงขับของความอยากได้ใคร่มี (Drive to acquire)
- (2) แรงขับของความอยากผูกพันสัมพันธ์ (Drive to Bond)
- (3) แรงขับของความอยากเรียนรู้ (Drive to Learn)
- (4) แรงขับของความอยากปกป้องรักษา (Drive to Defend)

แรงขับของความอยากเหล่านี้เป็นกิลิศจัดตามธรรมชาติ เป็นแรงขับต้น - ขับเคลื่อนซึ่งมนุษย์ทุกรูปทุกนามมีมาแต่กำเนิด สังคมของมนุษย์เราล้วนอยู่กับการแข่งขันและความร่วมมือเพื่อตอบสนองต่อแรงขับต้นของกิลิศจัดเหล่านี้

หากเราจะนำทฤษฎีแรงขับทั้งสี่ มาเป็นกรอบในการออกแบบยุทธศาสตร์ชาติ โดยถือว่าคนไทยเราก็ไม่ต่างไปจากมนุษย์ทั่วไป แต่ให้นำเอาแบบจำลองสังคมสี่ฐานมาเป็นบริบทของแรงขับสี่ด้านนี้แล้ว ก็จะสามารถออกแบบยุทธศาสตร์ที่เป็นยุทธศาสตร์ชาติซึ่งไม่มีฝ่ายใดได้หมด-เสียหมด



ตามกรอบความคิดข้างต้นยุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสมควรจะเป็นยุทธศาสตร์ที่มีดุลยภาพ ไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบ-เสียเปรียบมากขึ้น เป็นยุทธศาสตร์ที่สร้างความพอเพียงให้แก่สังคมฐานล่างสุด ประคับประคองและสร้างภูมิคุ้มกัน ป้องกัน และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้แก่สังคมของความพอเพียง ปรับเปลี่ยนให้สังคมฐานอนุภาพตอบสนองความต้องการของสังคมของความพอเพียง ในขณะที่เดียวกันก็หาจุดแข็งในสังคมฐานอนุภาพเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันด้วย

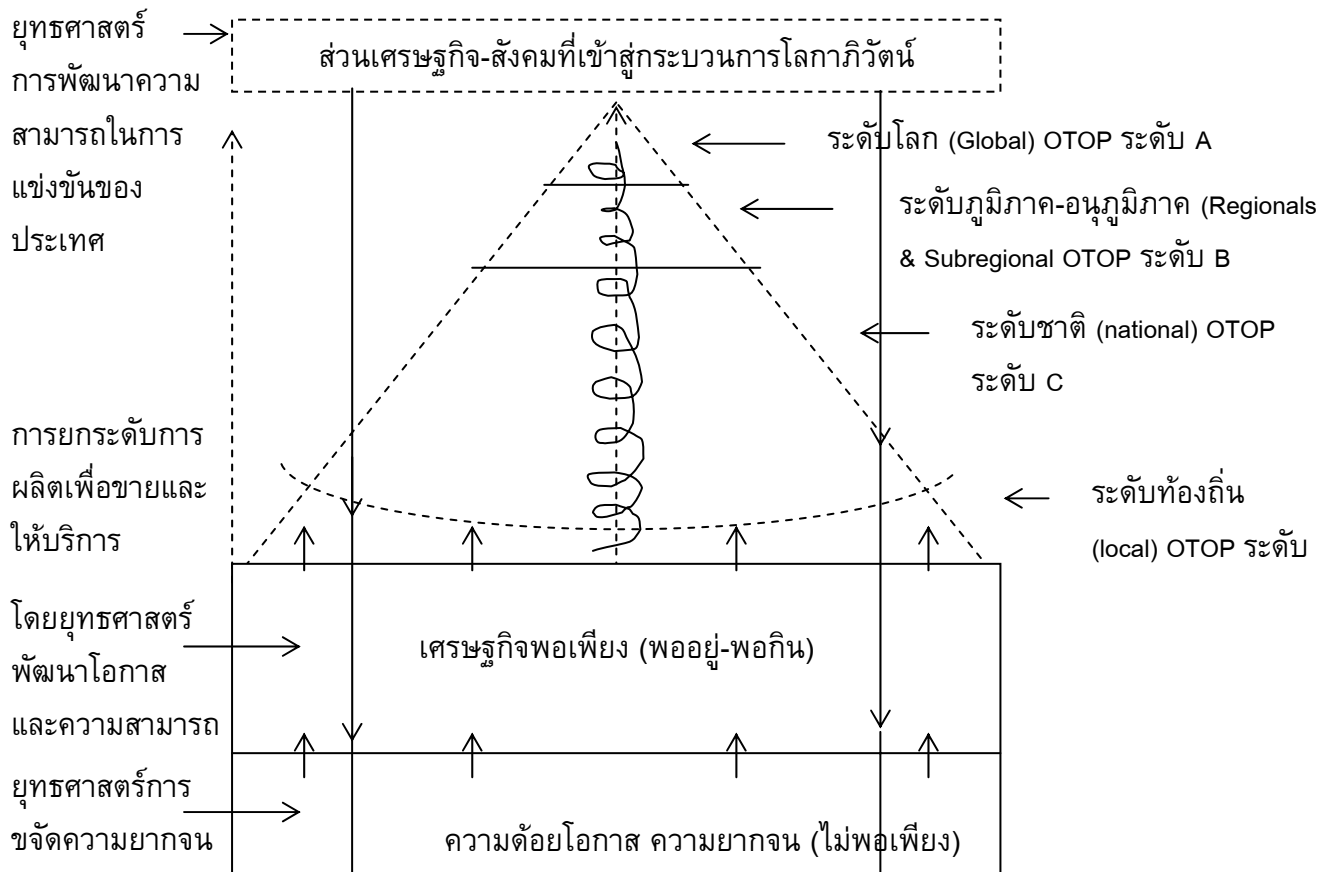
ภาพสี่เหลี่ยมข้าวหลามตัดตรงกลาง แสดงถึง กรอบของยุทธศาสตร์ชาตินี้ ที่จะต้องคำนึงถึงการนำแรงขับเคลื่อนตามธรรมชาติทั้งสี่ด้านมาพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ที่จะเป็นการกำหนดเป้าหมายและมาตรการสำหรับสังคมแต่ละฐาน ภาพที่มีเส้นประหมายถึงยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญต่อสังคมของความพอเพียง สังคมของความต้อโอกาสมากเป็นพิเศษ โดยสังคมฐานอนุภาพจะมีส่วนช่วยสังคมอีกสามฐานโดยสร้างทั้งมูลค่าทางเศรษฐกิจและคุณค่าทางสังคม

กรอบยุทธศาสตร์ชาตินี้ ช่วยให้เราเข้าใจความจำเป็นในการสร้างพันธมิตรร่วมระหว่างสังคมฐานต่างๆ เพื่อให้เกิดความมั่นคง ความเข้มแข็งของทั้งสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาลทุกรัฐบาล และช่วยให้รัฐบาลมีความรอบคอบในการกำหนดนโยบายด้านต่างๆ ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสังคมแต่ละฐาน โดยคำนึงถึงความแตกต่างในประเภทและระดับของการเรียนรู้ที่สังคมแต่ละฐานจำเป็นและต้องการ หากมีกรอบการวางยุทธศาสตร์เช่นนี้ ช่องว่างระหว่างสังคมฐานบนสุด กับฐานกลาง และล่างสุด ก็จะมีน้อยลง โดยสังคมฐานอนุภาพจะต้องมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการรับใช้สังคมทั้งสามฐานให้มากขึ้นกว่าที่เป็นมาแล้ว

รัฐบาลจะต้องอาศัยการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์หลักๆ ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ คือ

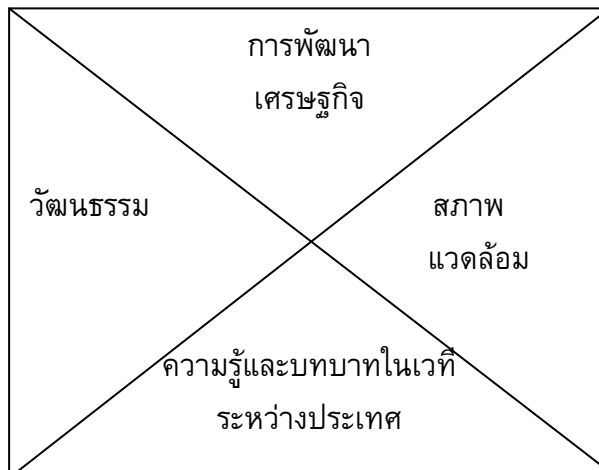
- ความมั่นคงของชาติ การต่างประเทศ และการอำนวยความสะดวกยุทธธรรม
- การเสริมสร้างศักยภาพประเทศเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- การพัฒนาสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต
- การบริหารจัดการประเทศ

เพื่อจัดการกับภาพซ้อนหลายภาพของสังคม-เศรษฐกิจไทยในระยะการเปลี่ยนผ่าน โดยอาศัยการส่งเสริมทั้งส่วนที่ก้าวหน้าและการยกระดับส่วนที่ล้าหลังควบคู่กันไป



2.3 ประเด็นทางยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม

ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม จัดว่าเป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเสริมและเอื้ออำนวย (Enabling factors) ต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ และยุทธศาสตร์ความรู้และบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ แต่ในเวลาเดียวกันวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมก็เป็นส่วนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมจากการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ทั้งสองกลุ่มดังกล่าวมาแล้วเช่นกัน ดังภาพ



ประเทศไทยมีสังคมเปิดมาอย่างต่อเนื่องยาวนานและเปิดรับกับวัฒนธรรมหลากหลาย มี มิตรไมตรีกับชาวต่างประเทศ เรียกได้ว่าเป็น Cosmopolitan Society จึงเป็นสังคมที่มีเสน่ห์ ดึงดูดผู้คนจากนานาชาติ และมีศักยภาพที่จะเชื่อมโยงกับสังคมอื่นๆ ได้ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ จะต้องส่งเสริมก็คือ จะต้องมึนโยบายในการดึงดูดผู้มีความสามารถจากทั่วโลก (global talent) และเชื่อมโยงกับจุดเชื่อมต่อทางปัญญา-ความรู้ระดับสากล (global knowledge nodes) ให้ได้ สังคมไทยจะต้องมีผู้ประกอบการที่กล้าเสี่ยง สร้างนวัตกรรม และรู้จักการต่อรอง ประสานกิจการ อีกทั้งมีความเป็นไทยคู่ไปกับความเป็นสากล

เมื่อคำนึงถึงพัฒนาการและลักษณะประจำชาติของคนไทยแล้ว ประเทศไทยมีจุดแข็ง ทางด้านวัฒนธรรมและลักษณะนิสัยที่มีเสน่ห์ แต่จุดแข็งและลักษณะนิสัยนี้จะต้องเสริมด้วย สมรรถนะหลักด้านความเป็นผู้ประกอบการและการปรับเปลี่ยนค่านิยม ทศนคติแบบข้าราชการ ซึ่งได้มีส่วนหล่อหลอมระบบราชการและสังคมราชการไทยมาเป็นเวลาช้านาน จนก่อให้เกิด ทศนคติ ค่านิยม พฤติกรรมการทำงานที่ไม่เอื้อประโยชน์ ไม่เป็นรากฐานที่ดีของสังคมการเรียนรู้ เพราะสังคมราชการเป็นสังคมของอำนาจบังคับบัญชา และการมีความสัมพันธ์ทางดิ่ง เป็นสังคม ของกฎระเบียบที่คนในสังคมมีแนวโน้มที่ชอบโยนความผิดและตำหนิสงสัยกันเอง เป็นสังคมที่มีความไว้เนื้อเชื่อใจต่อกันต่ำ (Low-trust society) จึงไม่ค่อยจะมีการเรียนรู้ระหว่างกัน การคิด ทางบวกเชิงสร้างสรรค์ การมีนวัตกรรมซึ่งมีองค์ประกอบหลักของสังคมความรู้ที่มีพลังจึงเกิดขึ้น ได้ยาก

ประเด็นเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์หลักอีก 2 กลุ่ม จึงมิใช่ เป็นเพียงการเป็นสังคมที่ภาคภูมิใจในวัฒนธรรมที่ดี มีสภาพแวดล้อมทางกายภาพ และทาง จิตใจชวนให้อยู่อาศัย หากเป็นการนำเอาจุดแข็ง ข้อดีของวัฒนธรรมไทย และสภาพแวดล้อมทาง กายภาพและทางจิตใจ มาเสริมสร้างสังคมความรู้ เพิ่มจำนวนและคุณภาพของผู้ประกอบการ เพิ่มการผลิตนวัตกรรม และส่งเสริมบทบาทของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ ในแถบเอเชียนี้ หากเราต้องการเป็น Cultural Hub หนึ่งของเอเชียที่มีความเป็นสากลอยู่ด้วย มี สมรรถนะหลักของความเป็นผู้ประกอบการที่แข็งแกร่งเพื่อให้บริการที่เป็นเลิศ มีการเติบโต ทางด้านการบริการที่อาศัยทุนทางวัฒนธรรมเป็นฐานแล้ว เราต้องปรับเปลี่ยนสังคมราชการให้ ก้าวหน้าควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคมโดยรวม

สิงคโปร์ วางยุทธศาสตร์ไว้ว่าจะจะเป็น New High Growth Services จะพยายามเป็น Knowledge and management center สำหรับธุรกิจและการให้บริการทางวิชาชีพหลักๆ ใน ภูมิภาคเอเชีย และจะเป็น Asia's leading media and communications hub โดยระบุว่า "Our niche is the erection and customization of Asian Content for export outside Asia and customization of non-Asian Content for exports to Asia" ซึ่งก็เป็นบทบาทของคณกลง นั้นเอง

อะไรคือบริการ (Services) ที่เกี่ยวข้องกับจุดแข็งด้านวัฒนธรรมไทย หากเราจะมี Hub Services เราจะเป็น Hub ทางด้านใดบ้าง งานวิจัยของ Kellogg School พบว่า เราเป็น Hub ทางด้าน Hospitality ได้ ซึ่งกินความรวมถึงการท่องเที่ยว โยงถึงบริการทางสุขภาพและ อาหาร แต่จะต้องพัฒนาบริการให้สู่การมีความสามารถในการดึงดูดใจระดับโลก (world-class attractions) ซึ่งจะต้องมีสภาพแวดล้อมที่ดี มีผู้คนซึ่งมีทักษะและรักษาความเป็นไทยที่มีเมตตา ธรรม อ่อนโยน เป็นมิตรไว้ด้วย

2.4 การเชื่อมประสานยุทธศาสตร์การพัฒนาทางสังคมกับยุทธศาสตร์ อื่นๆ ในระดับภูมิภาค

เพื่อเป็นการเชื่อมประสานยุทธศาสตร์การพัฒนาทางสังคมกับยุทธศาสตร์การพัฒนา เศรษฐกิจ และยุทธศาสตร์ความรู้และบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ ผู้ศึกษาวิจัยจึงเสนอให้นำ การพัฒนาเขตพื้นที่ทางเศรษฐกิจหลัก มาเป็นกรอบการปฏิบัติงาน ด้วยเหตุผลดังนี้

1. แผนพัฒนาเขตพื้นที่ทางเศรษฐกิจหกเหลี่ยม มีความเป็นรูปธรรมชัดเจน มีข้อตกลง และแผนปฏิบัติการอันจะมีผลในระยะกลาง (3-5 ปี) และระยะยาว (5-10 ปี) ซึ่งจะก่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับพื้นที่เดิมของประเทศไทย ความสัมพันธ์ที่เกิดจากความเชื่อมโยงนี้ มีความซับซ้อนอย่างเป็นองค์รวม ทั้งเชิงปริมาณ (จำนวนประชากร) เชิงคุณภาพ (ความสามารถ วิถีชีวิต วัฒนธรรมย่อย การรับรู้ พฤติกรรม) เชิงโครงสร้าง (สถาบันและกระบวนการทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม) เชิงพลวัต (การเคลื่อนไหวของผู้คน แรงงาน ข้อมูลข่าวสาร สินค้าบริการ อิทธิพลและการข้ามแดนของคนและสิ่งผิดกฎหมาย)
2. แผนพัฒนาเขตพื้นที่ทางเศรษฐกิจหกเหลี่ยม เป็นความพยายามในการสร้างมูลค่า (value creation) ด้วยการเชื่อมต่อกัน (connectivity) และการพัฒนาแบบวิวัฒน์ร่วมกัน (coevolution) ดังนั้นจะต้องอาศัยยุทธศาสตร์ทางสังคมในการสร้างคุณค่าทางสังคม-วัฒนธรรม การเชื่อมต่อทางสังคม-วัฒนธรรมและการวิวัฒน์ร่วมกันฉันท์มิตรผู้เท่าเทียมกันทางศักดิ์ศรีด้วย
3. แผนพัฒนาเขตพื้นที่เศรษฐกิจหกเหลี่ยม มีมิติด้านบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศ ในฐานะที่ไทยเป็นประเทศขนาดกลาง มีอิทธิพลระดับต่ำกว่ามหาอำนาจ และมีความใกล้ชิดกับจีนมากขึ้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตพื้นที่เศรษฐกิจหกเหลี่ยม จึงเป็นการเคลื่อนไหวทางยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศที่เหมาะสม การวางตำแหน่งแห่งที่ (positioning) ของไทยในฐานะ Hub ที่เป็น Tube มิใช่ Hub ที่ครอบงำ (dominate) แต่เป็น Hub ที่เอื้ออำนวย (Facilitating Hub) นับว่าเป็นแนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศที่เหมาะสม โดยไม่อำขาผวาปีกไปเน้นบทบาทในเวทีโลกที่กว้างมากเกินไป หากมีจุดเน้นทางยุทธศาสตร์ (strategic focus) ที่จะช่วยให้เกิดการเสริมความแข็งแกร่ง และอำนาจการต่อรองกับอเมริกาและยุโรปได้ดีขึ้น ดังนั้นจึงต้องเร่งกำหนดมาตรการรองรับบทบาทใหม่นี้ โดยเฉพาะการร่วมมือทางวัฒนธรรม และการดูแลสุขภาพแวดล้อมที่ดี ชวนให้อาณาบริเวณนี้หน้าอยู่น่าอาศัย ไม่ใช่เฉพาะประเทศไทยเท่านั้น

ในการที่รัฐบาลจะขยายขอบวงและขนาดของอาณาบริเวณไปยังรอบๆ ประเทศ ยุทธศาสตร์พันธมิตรเพื่อการพัฒนาสังคมจะต้องประสานระหว่างโครงข่ายที่ II (Post-Washington Consensus) III (Third World Nationalism) และ IV (Global Justice Movement) ให้ได้ โดยทำความเข้าใจกับเครือข่ายในโครงข่ายที่ IV (Global Justice Movement) และกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมในประเด็นที่เป็นวาระแห่งชาติทางสังคมร่วมกัน

การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและธุรกิจเกี่ยวข้อยัดโยงกับโครงข่าย
ที่ II (Post-Washington Consensus) และ III (Third World Nationalism)

ส่วนการเพิ่มความสามารถในการร่วมมือและการแข่งขันผ่านการพัฒนาทุนทางสังคม
จะต้องเกี่ยวข้อยัดโยงกับโครงข่ายและเครือข่ายต่างๆ ในโครงข่ายที่ IV (Global Justice
Movement) ด้วย

พลังร่วมของพันธมิตรที่มีโครงข่ายที่ III (Third World Nationalism) และ IV (Global
Justice Movement) เป็นฐานหลักจะเป็นปรกการและฐานการต่อรองที่สำคัญต่อการรุกของ
โครงข่ายที่ V ซึ่งนับวันจะทำให้โครงข่ายที่ II (Post-Washington Consensus) ทำงานอย่าง
ปรองดองประนีประนอมกับโครงข่ายที่ III (Third World Nationalism) และ IV (Global Justice
Movement) ยากขึ้นเป็นลำดับ

รัฐไทยและรัฐบาลไทยจึงควรถือว่าโครงข่าย II (Post-Washington Consensus) III
(Third World Nationalism) และ IV (Global Justice Movement) เป็นพันธมิตรทางยุทธศาสตร์
โดยโครงข่าย II (Post-Washington Consensus) เป็นพันธมิตรเต็มรูปทางยุทธศาสตร์ เศรษฐกิจ
และธุรกิจ (Economic and Business Value Creation) ในขณะที่โครงข่าย III (Third World
Nationalism) เป็นพันธมิตรองค์รวมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม และโครงข่าย IV (Global
Justice Movement) เป็นพันธมิตรหลักเน้นหนักทางการสร้างคุณค่าด้านทุนทางสังคม
วัฒนธรรม

การทำงานร่วมกับเครือข่ายในโครงข่ายที่ II (Post-Washington Consensus) III (Third
World Nationalism) และ IV (Global Justice Movement) ต่างมีลักษณะของแนวคิด กลุ่มคน
พฤติกรรม ลีลา และวิธีการทำงานต่างกันออกไป การเรียนรู้ของสังคมไทยเราจึงจะต้องฝึก
ผสมกระบวนการความรู้หลากหลายกระบวนการเพื่อหาความหมายของสายใยแห่ง
ความสัมพันธ์ระหว่างขอบวงต่างๆ

กรอบมิติสัมพันธ์ของพหุสังคมหกเหลี่ยม

5 C's		ประสบการณ์ร่วม / กิจกรรม								
		เสถียรภาพ และ สันติภาพใน ภูมิภาค	ความยั่งยืนของ ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม	การพัฒนา เศรษฐกิจ และธุรกิจ	การพลังงาน	การร่วมมือ ทาง การพัฒนา ทุนทาง สังคม	การสื่อสาร คมนาคม	การ ท่องเที่ยว	การกำหนด มาตรฐาน และคุณภาพ ชีวิต	ความสัมพันธ์ รัฐ-ประชา สังคม
Co-Existence	COMMUNICATION	✓	✓	✓					✓	✓
Co-Evolution			✓			✓			✓	✓
Co-Creation of value (Economic and non-economic)		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Connectivity			✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Co-Prosperity		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ระบบการจัดการแบบเครือข่ายที่รวมพันธมิตร-ภาคีการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม										

กรอบมิติสัมพันธ์นี้ใช้เป็นกรอบในการเลือกกลุ่มก้อน (cluster) “ซุ่มสาย” (Hub) และ “จุดเชื่อม” (nude) ที่จะมาเชื่อมโยงกัน ทำกิจกรรมร่วมกันได้ ซึ่งควรเริ่มต้นด้วยการส่งเสริมให้มี “การสนทนาปรึกษาหารือ” (Dialogue) ไม่เฉพาะแต่ระหว่างรัฐบาลเท่านั้น แต่ควรหาทางจัด Dialogue ระหว่างเครือข่ายต่างๆ ที่ยังมีตรรกะการพัฒนาที่เหลื่อมกันอยู่อีกด้วย

3. มิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคม

3.1 การปรับเปลี่ยนสู่ “ลูใหม่ – การจัดการการพัฒนาแบบเครือข่าย อย่างเป็นองค์รวม”

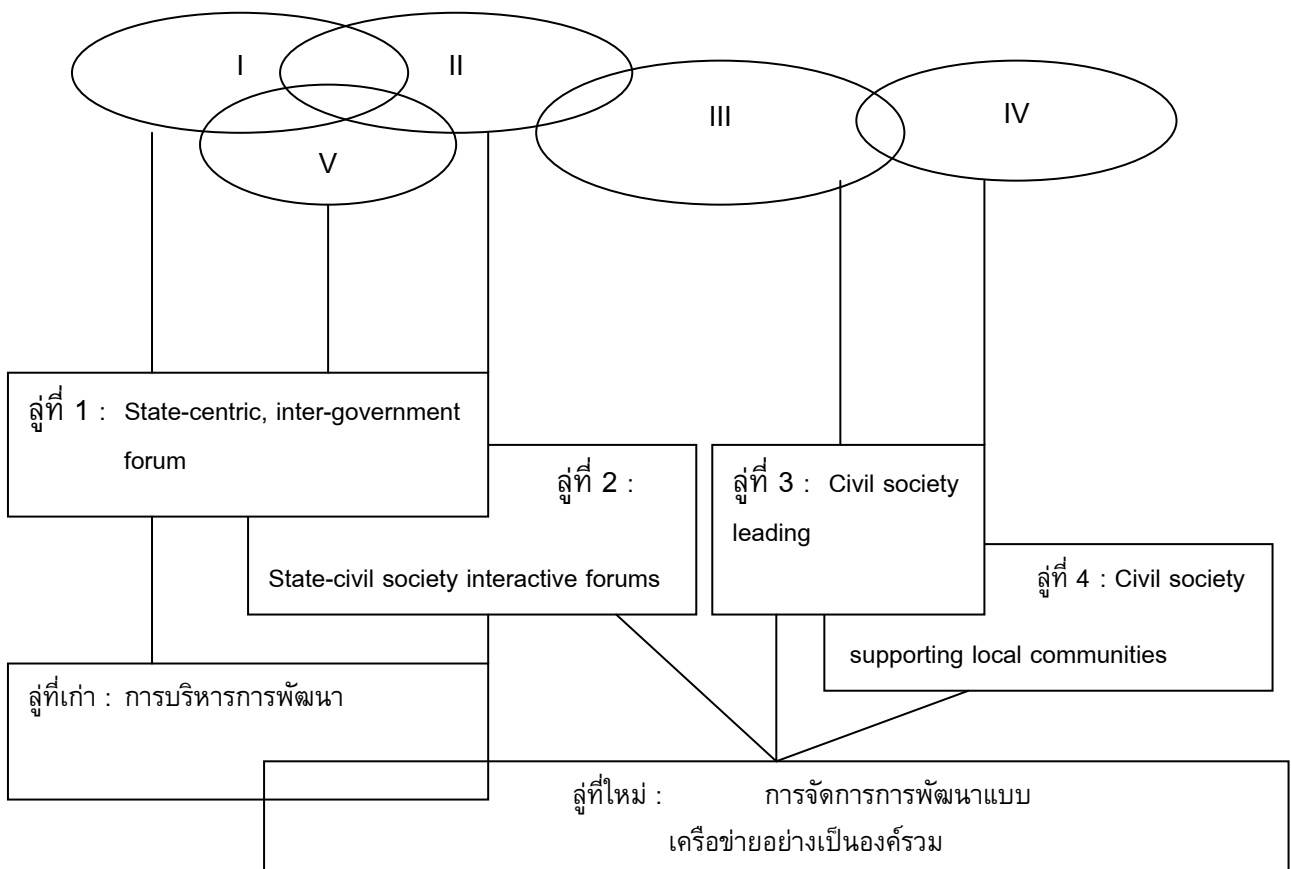
John Dore (2003) ได้จัดประเภทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมไว้ว่ามีอยู่ 4 ลู่ (4 tracks) ด้วยกัน คือ

1. ลู่ที่ 1 (ลูเก่า) คือ ลู่ของการประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐบาล (state-centric, inter-government forums)
2. ลู่ที่ 2 (ลูใหม่) คือ ลู่ของการประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐ-ประชาสังคม มุ่งส่งเสริมประสิทธิผลการดำเนินงานของรัฐ (state-civil society interactive forums aiming to enhance the effectiveness of states)
3. ลู่ที่ 3 (ลูใหม่) คือ ลู่ของประชาสังคม เน้นบทบาทของประชาสังคมเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐ ไม่เป็นเบี้ยล่างของรัฐ (Civil society leading, less impeded by and less subordinate to states)
4. ลู่ที่ 4 (ลูใหม่) คือ ลู่ของประชาสังคมที่ส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นโดยมีความคาดหวังต่อบทบาทของรัฐในการพัฒนาน้อยมาก (Civil society supporting local communities, low expectations of states)

เมื่อคำนึงถึงโครงข่าย 5 โครงข่าย คือ 1) โครงข่ายฉันทานุมัติวอชิงตัน (Washington Consensus) 2) โครงข่ายหลังฉันทานุมัติวอชิงตัน (Post-Washington Consensus) 3) โครงข่ายชาตินิยมในประเทศโลกที่สาม (Third World Nationalism) 4) โครงข่ายการเคลื่อนไหวเพื่อความยุติธรรมในโลก (Global Justice) และ 5) โครงข่ายอนุรักษนิยม (Neo-Conservatism) ก็ จะเห็นความสอดคล้องกันระหว่างโครงข่ายทั้ง 5 ที่เป็นโครงข่ายระดับโลกกับโครงข่ายและเครือข่ายระดับภูมิภาคเหนือรัฐ และโครงข่ายระดับโลกและภูมิภาคเหนือรัฐนี้มีบทบาทสำคัญต่อการเคลื่อนไหวในระดับชาติ โดยเฉพาะการตรวจสอบติดตาม คัดค้านโครงการของภาครัฐหรือโครงการร่วมระหว่างรัฐหรือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

การวิเคราะห์โครงข่ายและเครือข่ายนี้เป็นการวิเคราะห์กรอบมิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคม (state-civil society matrix) มิติสัมพันธ์ของการจัดการ (management matrix) จึงควรอยู่บนพื้นฐานของมิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคม และคำนึงถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้-เสียกับตรรกะของแต่ละกลุ่มด้วย ลูที่ทั้ง 4 ลูกับโครงข่าย 2 ระดับสัมพันธ์กันดังภาพ

สันนิบาตของโครงข่ายทั้ง 5 กับลู 4 ลู



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

ทั้งนี้ จะเห็นว่า การบริหารการพัฒนาซึ่งประเทศไทยได้ใช้มากกว่าครึ่งศตวรรษเป็นการจัดการสังคมในลู่เก่าที่ตั้งบนฐานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ประชาสังคมของลู่ที่ 1 (state-centric, intergovernment forum) ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ประชาสังคมของลู่ที่ 2 (state-civil society interactive forums) ลู่ที่ 3 (civil society leading) ลู่ที่ 4 (civil society supporting local communities) ต่างก็เป็นลู่ใหม่ที่ต่ออาศัยการจัดการพัฒนาแบบเครือข่ายอย่างเป็นองค์รวม

แนวคิดนี้ยอมรับการคงอยู่ของรัฐว่า เป็นส่วนสำคัญของอำนาจการปกครองและอำนาจทางการเมือง แต่พลเมืองทวีความสำคัญมากขึ้น และอาจกล่าวได้ว่า ความเป็นพลเมืองของคนในโลกพหุภุมิตินั้นไม่ได้จำกัดอยู่กับการเป็นพลเมืองของรัฐชาติรัฐหนึ่งรัฐใดเพียงรัฐเดียว หากมีคนส่วนหนึ่งซึ่งมีความเป็นพลเมืองของโลกพหุภุมิติ คือ “พลเมืองข้ามชาติ” ทั้งในระดับบนและระดับล่าง

แนวคิดเรื่อง nodal governance นี้มีนัยสำคัญต่อการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและชี้ให้เห็นแนวโน้มของการเคลื่อนไหวทางสังคมของเครือข่ายในโครงข่ายต่างๆ โดยเฉพาะเครือข่ายประชาสังคมลู่ที่ 3 (เน้นบทบาทของประชาสังคมเป็นอิสระ) และลู่ที่ 4 (ประชาสังคมที่ส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น) ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น การจัดการแบบเครือข่ายตามตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อชุมชนท้องถิ่น โดยเสนอให้ชุมชนท้องถิ่นมีพื้นที่ร่วมกับเครือข่ายประชารัฐมากขึ้น

การที่มีความคมชัดทางยุทธศาสตร์จะช่วยให้แก้ปัญหาขัดแย้งของความไม่ลงรอยกันระหว่างภาครัฐ-ภาคเอกชน-ภาคประชาชนลงได้ เพราะมีอาณาบริเวณพื้นที่กลุ่มภารกิจ กลุ่มเป้าหมาย กระบวนการมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation หรือ AFP) ที่มีวาระแห่งชาติที่เป็นประเด็นหลักทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม จิตวิญญาณ โดยมีการจัดการแบบเครือข่ายกระจายอำนาจ แบ่งปันความรู้ ร่วมคิดร่วมสร้างนวัตกรรม มีความไวเนื้อเชื่อใจกัน มีความสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน โดยโครงข่ายที่ประกอบด้วยเครือข่ายทั้งหลายสามารถมีจุดเน้น (Focus) การทำงาน และสามารถอยู่ร่วมกันโดยสันติ (peaceful coexistence) และวิวัฒนาการไปพร้อมๆ กัน (co-evolve) ได้อย่างเพิ่มพลังร่วม (synergy) ขับเคลื่อนสังคมที่เน้นกฎระเบียบที่หวาดระแวงสงสัยกันให้กลายเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ที่มีความไวเนื้อเชื่อใจกันสูง เป็นสังคมที่อาศัยภูมิปัญญาและความรู้เป็นฐานหลักได้ในระยะยาว

ประเด็นสำคัญที่กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมควรนำมาพิจารณาก็คือ การออกแบบเครือข่าย ซึ่งอาศัยการวิเคราะห์ห่วงโซ่หลายประเภทที่ซ้อนกันอยู่ ด้วยวิธีการทำ mapping วงข่ายเหล่านี้ การออกแบบนี้จะต้องทำเป็นลำดับแรก เพื่อดู matrix ที่นำมิติทางสาขา

กิจกรรม (Sectors) มาไขว้กับมิติทางกายภาพ (เส้นทางทั้งทางบก น้ำ อากาศ โทรคมนาคม) มิติทางสภาพแวดล้อมทางกายภาพและมนุษย์ภาพ (ในแง่ประชากร การตั้งถิ่นฐาน อาชีพ ทักษะการทำงาน การเคลื่อนย้าย) มิติทางด้านการเมือง-การปกครอง-การจัดการ การต่างประเทศ มิติทางวัฒนธรรม (ใหญ่และย่อม) มิติทางสังคมจิตวิทยา (การรับรู้ ความเหนียวแน่น ความแข็งแกร่งของชุมชน ท้องถิ่น) เป็นต้น ในปัจจุบันยังไม่มีกรอบแบบองค์การโดยอาศัยความคิดรูปแบบนี้ และลักษณะของกลไกระบบราชการและรัฐวิสาหกิจของไทยเรายังคงเป็นแบบแบ่งทางตั้งมากกว่าเป็นทางขวางไขว้เป็นกลุ่มก้อนที่เชื่อมโยงกัน

การพัฒนาทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องเริ่มต้นด้วยการยกเลิกตั้ง “กลไกกำกับดูแล” ขั้วเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนา ในรูปการบริหารจัดการแบบเก่า คือ ในรูปของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ แต่จะต้องอาศัยรูปแบบการจัดการเครือข่ายเป็นหลัก การเลิกและการละทิ้งแบบฉบับเก่านี้จะเป็นการปรับกระบวนทัศน์อันมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดสำหรับผู้บริหาร ผู้วางแผน และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และเป็นการจัด โครงข่ายความสัมพันธ์ ใหม่ที่วงข่ายต่างๆ มีความเป็นเจ้าของ (ownership) รวมอยู่ในเครือข่ายที่กว้างใหญ่ (inclusion) ทำงานร่วมกันในบริบทและบรรยากาศที่เปิดกว้าง (openness, participation) และเป็นหลักประกันถึงความเป็นอิสระแบบพึ่งพิงอิงกัน (interdependence) โดยแต่ละส่วนแต่ละวงข่ายต่างคงอัตลักษณ์อย่างมีความแตกต่างแต่ไม่แตกแยก (identity, unity in diversity) สามารถเติบโตไปด้วยกัน (co-evolution) ได้

เมื่อความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างเปลี่ยนไปความสัมพันธ์ทางอิทธิพลและอำนาจก็ย่อมเปลี่ยนไป ก้าวเข้าสู่ความร่วมมือแบบภาคีที่เป็นกัลยาณมิตร ความคิด ทัศนคติเชิงสร้างสรรค์ โลกทัศน์ที่กว้างก็เกิดขึ้น เพราะมีการจัดการในระบบเปิดที่คำนึงถึงความหลากหลายของทุนทางสังคมที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่ และคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ต่างๆ ทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับนานาชาติ ความสัมพันธ์แบบใหม่นี้จะเอื้อต่อการดำเนินการในลักษณะทางสายกลาง ที่หลีกเลี่ยงการดำเนินงานในลักษณะสั่งการและการกำหนดรูปแบบเดียวที่ซึ่งตั้งตายตัว หากจะเป็นเสมือนตาข่ายแห่งความสัมพันธ์เหมือน ใยแมงมุมที่ไร้ตัวแมงมุม ตัวแบบใยแมงมุมที่ไร้ตัวแมงมุมนี้บางคนเรียกว่า “nodal governance”

เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมราชการที่ความสัมพันธ์ทางตั้งมีลักษณะเป็นพวงที่หัวจั่วหรือผู้นำคนเดียวเป็นจุดเชื่อมโยง การปรับเปลี่ยนสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ จึงต้องอาศัยการจัดการแบบเครือข่ายทางขวาง และจะต้องหาแบบฉบับที่มีหลายมิติ

สัมพันธ์ และจะต้องมีมากกว่าแบบฉบับเดี่ยวด้วย จึงจะขับเคลื่อนสังคมไปได้ กล่าวคือ หา Multiple Patterns ที่เป็น Matrix นั้นเอง

Matrix ของการพัฒนา (ทุน) ทางสังคมนี้ เป็น Matrix ที่อิงหลักและแบบฉบับของการสื่อสารไหลเวียนของโมเลกุลในชีวิตภาพมากกว่าการเคลื่อนไหวแบบกลไกทางกายภาพ (จักรกล) การเคลื่อนไหวตามการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมเน้นการเคลื่อนไหวแบบการระบาดของโรค การที่ความคิดและข้อมูลข่าวสารกระจายตัวรอบทิศทางไม่ได้เดินทางเป็นเส้นตรง ทั้งนี้โดยมีการติดต่อสัมพันธ์ของมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญ (ดูหนังสือของ Malcolm Gladwell, The Tipping Point : How Little Things Can Make a Big Difference, Little, Brown & Company, 2000)

รัฐมีกาศัยการเชื่อมความสัมพันธ์ด้านกิจกรรมโดยมีจุดเน้นที่สาขา (sector) การผลิตสินค้าและบริการเป็นสำคัญ แต่ภายในและระหว่างสาขาเหล่านี้มีส่วนที่เป็นทั้ง “ซุ่มสาย” และเป็นจุดเชื่อมย่อยต่างๆ ที่สำคัญก็คือ มิติสัมพันธ์ (Matrix) นี้ยังมีโครงข่ายและเครือข่ายที่มีตรรกะและกลุ่มผู้มีส่วนได้-เสียต่างกัน มีลีลาและพฤติกรรมการเคลื่อนไหวที่ต่างกันไปด้วย ดังนั้นปัจจัยหลักที่มีมิติสัมพันธ์นี้จะต้องคำนึงถึงคือ ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (trust) และการสื่อสารกันอย่างสม่ำเสมอ (communications) โดยทำผ่านกิจกรรมการเรียนรู้ที่เป็นประสบการณ์ร่วมจากชีวิตจริง การออกแบบ การจัดการ และการกำหนดกิจกรรมการเรียนรู้จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยหลักนี้

ผังมิติสัมพันธ์ (Matrix) ระหว่างรัฐและประชาสังคมในการพัฒนาทุนทางสังคม

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

มิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาสังคมยังสามารถอธิบายการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยใช้ตัวแบบการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ 4 ตัวแบบ ดังนี้

มิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ประชาสังคม

	การสนับสนุนที่สาธารณชนมีต่อการดำเนินงานของรัฐบาล (public support of government action)		
		สูง (high)	ต่ำ (low)
ฝ่ายริเริ่ม (initiator)	ประชาสังคม (communities)	ริเริ่มจากภายนอก (outside initiation)	ริเริ่มจากภายใน (inside initiation)
การถกเถียงประเด็นในการ กำหนดวาระสำคัญ (issue in agenda setting)	รัฐบาล (government)	ผนวกรวม (consolidation)	ระดมให้มาร่วม (mobilization)

ตัวแบบการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ

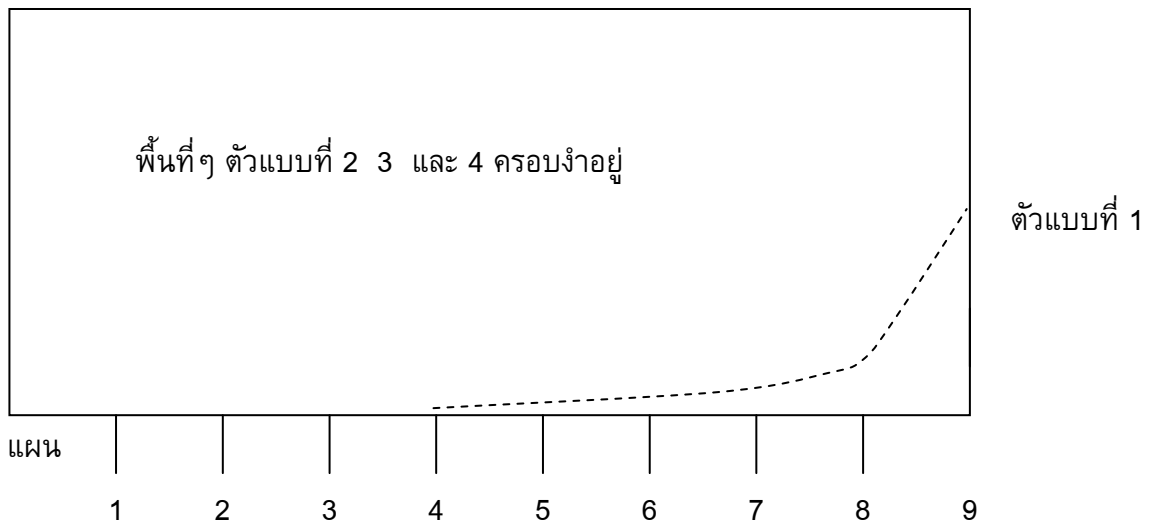
1. ตัวแบบ Outside initiation ริเริ่มจากภายนอก หรือ “outside-in” เป็นการสร้างแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ และ/หรือ กลุ่มอิทธิพล เพื่อให้รัฐบาลรับประเด็นข้อเรียกร้องไว้ในนโยบายหรือวาระแห่งชาติ เช่น การสร้างกระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น
2. ตัวแบบ Inside initiation ได้แก่ การที่กลุ่มผลประโยชน์ และ/หรือ กลุ่มอิทธิพลพยายามกดดันรัฐบาลให้ใส่ใจในเรื่องบางเรื่องโดยไม่มีการเคลื่อนไหวปลุกกระดมขยายผลการถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นเหล่านั้นมากนัก แต่จะใช้วิธีการจูงใจผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย หรือจัดทำวาระแห่งชาติอย่างเงียบๆ ผ่านการประชุมปรึกษาที่ไม่เป็นทางการ เครื่องมือหลักที่ใช้ในการนี้ ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสารและการวิเคราะห์ประเด็นเหล่านั้น
3. ตัวแบบ Mobilization เป็นสภาพการณ์ที่รัฐบาลเองเป็นฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดเรื่องบางเรื่องเป็นวาระสำคัญ โดยรัฐบาลเห็นว่าประเด็นเหล่านั้นยังไม่ปรากฏชัดเจนในวาระแห่งชาติ และจำเป็นต้องมีการระดมสรรพกำลังจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้หันมาร่วมมือร่วมใจกันผลักดันขับเคลื่อน รัฐบาล

ต้องการให้สาธารณชนสนับสนุนการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องเหล่านั้นมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อถึงขั้นตอนการปฏิบัติ

4. ตัวแบบ Consolidation เป็นการกำหนดวาระสำคัญแบบผนวกรวม ในตัวแบบนี้ รัฐบาลจะระบุประเด็นสำคัญจากวาระสำคัญที่เป็นที่รับรู้กันอย่างชัดเจนแล้วในวาระแห่งชาติ รัฐบาลไม่จำเป็นต้องระดมการสนับสนุนมากนัก เพียงแต่อาศัยฐานการสนับสนุนของกลุ่มผู้มีส่วนได้-เสียที่มีอยู่แล้ว ขยายผลเพิ่มขึ้นเท่านั้น เช่น การขยายผลจากการต่อต้านการสูบบุหรี่ เป็นต้น

นักวิชาการด้านการเมืองเปรียบเทียบมักสรุปว่า ตัวแบบ 3 แบบแรก ใช้กันมากในประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยเสรี (pluralist democracy), แบบบรรษัท (corporatist democracy) และแบบอำนาจนิยม (authoritarian โดยเฉพาะระบอบอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จ - totalitarian) แต่ในประเทศที่มีระบอบการเมืองที่เทคโนโลยีเป็นฝ่ายกำหนดวาระแห่งชาติโดยอาศัยแผนพัฒนา เป็นกรอบอ้างอิง เทคโนโลยีมักค่อยๆ ปรับเปลี่ยนตัวแบบจากแบบที่ 2 (Inside-initiation) และแบบที่ 3 (Mobilization) ไปเป็นแบบที่ 1 ทีละน้อย (เริ่มจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 5-6 เป็นต้นมา โดยยอมรับภาคธุรกิจเอกชนก่อน ด้วยการส่งเสริมการจัดตั้งและการมีส่วนร่วมของหอการค้า สมาอุตสาหกรรม และสมาคมธนาคาร) การจัดโครงสร้างระบบราชการและการปรับเปลี่ยนงานในระบบราชการ จึงสอดคล้องกับตัวแบบดังกล่าว กล่าวคือ โครงสร้างหลักของระบบราชการมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก แต่จะมีการอาศัยการทำงานของคณะกรรมการระดับต่างๆ ทำหน้าที่เชื่อมโยงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแทน จำนวนคณะกรรมการจึงมีหลายร้อยชุด แต่การจัดกลุ่มภารกิจทั้งภายในและระหว่างกระทรวงจะไม่เกิดขึ้นภายใต้การจัดการโดยอาศัยตัวแบบทั้งสาม

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้ความชอบธรรมแก่ประชาสังคมในการเคลื่อนไหวเพื่อร่วมกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะทางด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นกระแสโลกด้านสิทธิมนุษยชนและการค้าเสรียังได้ก่อให้เกิดระบอบสากลที่มีกติกาสากล หลักการ หลักเกณฑ์มาตรฐาน และมาตรการอีกหลายชุด ดังนั้น พื้นที่ของตัวแบบที่ 1 นับวันก็ยิ่งจะมีเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ดังภาพ



II) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และแนวนโยบายและมาตรการในการพัฒนาความสามารถในการร่วมมือและแข่งขันที่ยั่งยืนของกลุ่มภารกิจด้านสังคม (การสร้างทุนทางสังคม)

วาระแห่งชาติมีความคมชัดขึ้นเมื่อรัฐบาลมีนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมโดยมีข้อริเริ่มทางยุทธศาสตร์ (Strategic initiatives) จากผู้นำประเทศที่ผูกพันยึดโยงกับนโยบายหลักของพรรคการเมืองที่ประกาศไว้ในการทำเสียงเลือกตั้ง (Policy Platform) ดังนั้น วาระแห่งชาติจึงเป็นวาระทางการเมืองในเบื้องต้น (ก่อนการเลือกตั้ง) และมีการถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติหลังจากมีการจัดตั้งรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำงบประมาณ พ.ศ. 2546 และ 2547 วาระทางการเมืองจึงกลายเป็นวาระทางการจัดการ (Management Agenda) ในช่วงกลาง (ระหว่างการเป็นรัฐบาล) โดยจะมีผลต่อคะแนนเสียงและความนิยมที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะมีต่อการทำงานของรัฐบาลในปลายสมัยของการดำรงตำแหน่ง

ในแง่ที่ การจัดการจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพจากการเป็นเพียงวาระที่ระบุไว้บนแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 ที่สำคัญ ก็คือ รัฐบาลได้ใช้นโยบายและยุทธศาสตร์ของพรรคการเมืองพลิกผันให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกลับเข้ามาอยู่ในกรอบของยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลกำหนดขึ้น แทนที่จะปล่อยให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมากำหนดนโยบายและการทำงานของรัฐบาลดังที่เคยเป็นมาในอดีต

การเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิง “อำนาจในการวางแผนและกำหนดทิศทางการพัฒนา” นี้ กระทั่งฐานหลักของการพัฒนาที่ก่อตัวตกผลึกมาเป็นเวลาเกือบครึ่งศตวรรษ ฐานหลักนี้ประกอบด้วยกลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศ ข้าราชการ และภาคเอกชนที่ถูกจัดตั้งโดยกลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 8 เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ตลอดจนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนได้มีผลในการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการพัฒนาประเทศและทำให้ภาคเอกชน-ภาคประชาชนมีอิสระและมีพื้นที่เพิ่มมากขึ้นในด้านการมีบทบาทร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย ดังจะเห็นได้จากกรณีจุดเน้นด้านสังคมมากขึ้น

การพลิกบทบาทของรัฐบาลจากการพึ่งพาและการเป็นผู้ถูกตีกรอบโดยข้อริเริ่มของเทคโนโลยีมาเป็นผู้กระทำที่เคลื่อนไหวทางนโยบายและยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศนี้ ก่อให้เกิดการปรับตัวอย่างขนานใหญ่ การปฏิรูปและการพัฒนาระบบราชการเป็นการสั่นสะเทือนระบบและกระบวนการทำงานแบบดั้งเดิมที่มีมานาน การปรับเปลี่ยนบทบาทของนายกรัฐมนตรีให้มีการจัดการเชิงยุทธศาสตร์มากกว่าการบริหาร-การปกครองแบบหัวหน้าข้าราชการ มีผลทำให้ภาวะผู้นำกลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงประเทศเข้าสู่สังคมใหม่ เปลี่ยนจากเดิมซึ่งกลุ่มข้าราชการระดับสูงเคยเป็นปัจจัยหลักในการเปลี่ยนแปลงและนำการพัฒนาประเทศ

ยุทธศาสตร์ชาติ 5 ด้าน

- ความมั่นคงของชาติ การต่างประเทศและการอำนวยความสะดวก
- การเสริมสร้างศักยภาพประเทศเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- การพัฒนาสังคม แก้ไขปัญหาความยากจน การเสริมสร้างคุณภาพชีวิต
- การบริหารจัดการประเทศ

เป็นยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม โดยกำหนดให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นยุทธศาสตร์ที่กระตุ้นผลักดัน (driver) ให้เกิดผลสะท้อน (impact) ต่อภาคส่วนอื่นๆ

ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (กพข.) ได้กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ไว้ 7 ประการ (จากการประชุมเชิงปฏิบัติการ “ร่วมคิด ร่วมสานฝันเพื่อพัฒนาประเทศไทย” ที่เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2546)

- (1) การมีรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจที่มั่นคง
- (2) การมีบทบาทที่เข้มแข็งในเวทีระหว่างประเทศ
- (3) มีความเป็นเลิศของบางกลุ่มสินค้าในตลาดโลก
- (4) เป็นประเทศที่สามารถผลิตนวัตกรรม
- (5) เป็นสังคมผู้ประกอบการ

- (6) เป็นสังคมที่มีความเชื่อมั่นและภาคภูมิใจในวัฒนธรรมของตน
- (7) เป็นสังคมที่มีสภาพแวดล้อมที่ดีชวนให้อยู่อาศัย

ในการพิจารณากรอบการดำเนินงานเพื่อ “สานฝัน” 7 ประการนี้ กพข. ได้แบ่งกลุ่มข้อเสนอ 7 ประการเป็น 3 กลุ่ม (Module) ซึ่งจะต้องทำงานแบบเชื่อมโยงประสานกัน คือ

กลุ่มยุทธศาสตร์ (การพัฒนาเศรษฐกิจ) ประกอบด้วย

- รากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจที่มั่นคง
- การสร้างความเป็นเลิศในตลาดโลกของสินค้าที่มีศักยภาพ
- การเป็นสังคมผู้ประกอบการ

กลุ่มยุทธศาสตร์ (ความรู้และบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ) ประกอบด้วย

- บทบาทประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ
- การเป็นประเทศที่สามารถผลิตนวัตกรรม

กลุ่มยุทธศาสตร์ (การพัฒนาด้านสังคม) ประกอบด้วย

- สังคมที่ภาคภูมิใจในวัฒนธรรมของชาติ
- สังคมที่มีสภาพแวดล้อมที่ดีชวนให้อยู่อาศัย

โดยมีรองนายกรัฐมนตรี นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มการพัฒนาเศรษฐกิจ รองนายกรัฐมนตรี นายกร ทักษะรังสี ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์ความรู้และบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ และนายชัยอนันต์ สมุทวณิช ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาศังคม

1. การพัฒนาาระบบราชการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศ

การพัฒนาาระบบราชการที่จะช่วยให้เกิดการขับเคลื่อนเกื้อหนุนสังคมการเรียนรู้ และ เศรษฐกิจใหม่ได้ จะต้องเป็นการปรับเปลี่ยนระบบราชการอย่างทั่วด้าน ทั้งด้านโครงสร้าง กระบวนการปฏิบัติงาน ทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมทางการบริหารจัดการ ปัจจุบันเรากำลัง อยู่ในรอยต่อของกระแสสองกระแสที่คู่ขนานกัน และซ้อนเหลื่อมกันอยู่บางส่วน คือ กระแสการบริหารการพัฒนา กับกระแสการจัดการการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวม ในระยะยาว กระแสใหม่ควรจะเป็นกระแสหลัก กล่าวคือ เป็นลู่วางในการจัดการการพัฒนาประเทศแทนลู่วางเก่า

หากนับวันที่ 1 ต.ค. 2545 (การจัดกระทรวง ทบวง กรม ใหม่) เป็นจุดเริ่มต้นของการปรับเปลี่ยนจาก Development Administrative System (DA) เป็น Holistic Strategic Management Development System (HSMD) แล้วจะพบว่าตลอดปี 2545 เป็นช่วงเวลาของการยื้อยุดระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่ต้องเปลี่ยนแปลง ทั้งงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ความขัดแย้งไม่ลงตัวภายในสาขาการศึกษา โดยเฉพาะการจัดการศึกษาระดับพื้นที่ (เขตพื้นที่) กับการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น (เทศบาล อบจ. อบต.) และโรงเรียน (ยกระดับให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล) การจัดแบ่งงานระหว่างกรมป่าไม้กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงสังกัดของกรมพัฒนาชุมชน ล้วนแล้วแต่เป็นภาพสะท้อนปัญหาของการปรับเปลี่ยนระบบราชการแบบเดิมให้เป็นระบบการจัดการแบบใหม่ทั้งสิ้น

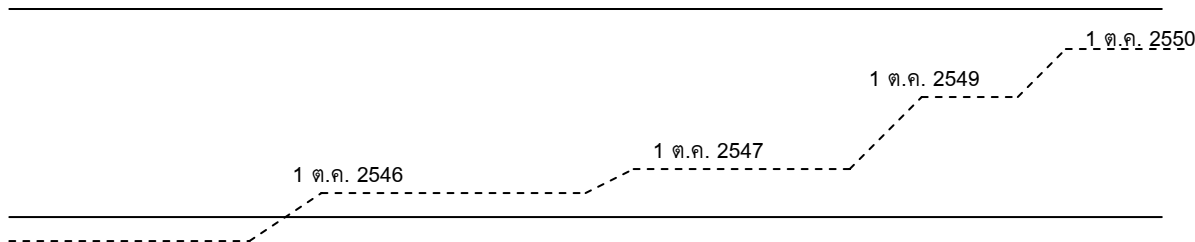
ในวันที่ 1 ตุลาคม 2546 รัฐบาลผลักดันให้ผู้ว่าราชการทุกจังหวัดเป็น “ผู้ว่าฯ CEO” คือ เป็นประธานผู้บริหารสูงสุดเสมือนผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี แต่มิใช่ผู้ช่วยที่ทำงานประจำ หากทำงานเชิงยุทธศาสตร์ที่แปรเป็นการปฏิบัติการในรูปของนโยบายหลักๆ ของรัฐบาล โดยเฉพาะการปราบปรามยาเสพติด การขจัดอิทธิพลนอกระบบ การพัฒนาพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายสำคัญ เน้นทั้งกลุ่มยากจนด้อยโอกาส และกลุ่มที่ก้าวหน้า โดยมีการขับเคลื่อนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กองทุนหมู่บ้าน สินเชื่อหมู่บ้านผ่านธนาคารหลักของรัฐ 3 แห่ง (ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อ

การเกษตรและสหกรณ์ และธนาคารออมสิน) มีการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการจัดความยากจน

“กระเช้ายุทธศาสตร์และนโยบาย” นี้ ต้องการการจัดการแบบใหม่ที่สามารถประสานพลังทางการผลิตต่างแบบต่างระดับ และสามารถมีบางส่วนที่เชื่อมโยงได้ตั้งแต่ชุมชนท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ ภูมิภาคและโลก

การปรับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำควบคู่กันไปกับการปรับบทบาทของเอกอัครราชทูต โดยมีกรอบบทบาทและภารกิจใหม่ของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน

สู่เก่า (การบริหารการพัฒนา DA)



1 ต.ค. 2545 จัดกระทรวง กลุ่มกรม การมียุทธศาสตร์ ด้านต่าง ๆ	ผู้ว่าราชการจังหวัด และ เอกอัครราชทูต CEO มาตรฐานการพัฒนาระบบราชการ	การพัฒนาและการกระจายอำนาจทางการศึกษา การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม การจัดความยากจนและคอร์รัปชัน การลดและจัดอิทธิพลนอกระบบ การส่งเสริมผลิตภัณฑ์หมู่บ้าน-ตำบล
--	---	--

สู่ใหม่ (การจัดการการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวม-HSMD)

การที่รัฐบาลริเริ่มให้มีการจัดกลุ่มภารกิจใหม่ ก่อให้เกิดกลุ่มภารกิจของกระทรวงใหม่ๆ การนำระบบผู้ว่าราชการ CEO มาใช้ การแบ่งงานให้รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และมีกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ตลอดจนการเน้นการดูแลพื้นที่มากขึ้นนั้น ก็เป็นความพยายามที่จะเปิดคู่มือใหม่ให้แทนเล่มเก่า แต่ก็ยังดำเนินการได้ไม่เต็มที่ ดังนั้นงานระยะต่อไปที่สำคัญก็คือ การหาจุดที่เป็นแรงขับเคลื่อนและแรงส่งให้มีการนำแนวทางและวิธีการจัดการการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวมมาใช้ให้มากขึ้น เร็วขึ้น ทั้งนี้โดยอาศัยการวางตัวคนและจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการช่วย

การขยายขอบเขตพื้นที่ของลู่การจัดการแบบใหม่นี้จะก่อให้เกิดการจัดการงบประมาณที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ต่างๆ เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งการเพิ่มแบบก้าวกระโดดกับการเพิ่มที่ละเอียด (incremental) และจะส่งผลให้เกิดการแยกแยะให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่าง การบริหารการพัฒนาแบบปกติ กับ การจัดการการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวม ทั้งนี้การจัดการแบบที่สองจะเป็นจุดเน้น และมีการวัด การกำกับติดตาม ประเมินผลงานของรัฐมนตรีและข้าราชการโดยอาศัย ปทัสถาน (norm) ใหม่ที่เป็นปทัสถานที่มีอิทธิพลทางความคิดด้านการจัดการธุรกิจ

1.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการแบบสองลู่

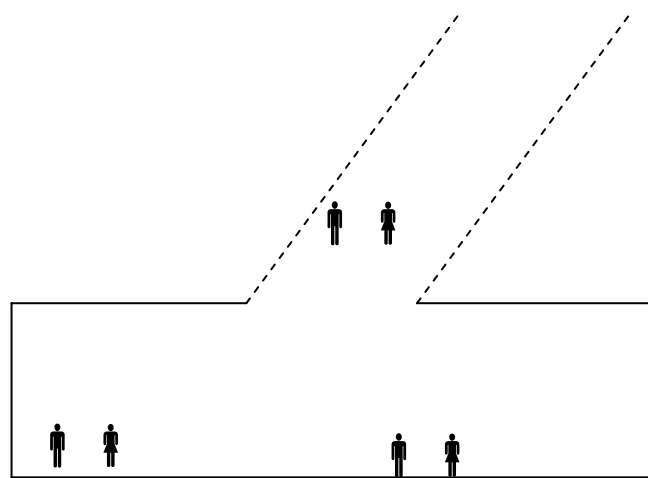
อุปสรรคและปัญหาหลักของการขับเคลื่อนระบบราชการไทย ได้แก่ ความไม่สามารถจัดการกับโครงสร้างใหญ่และโครงสร้างย่อยของระบบราชการให้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจได้ ปัญหาระดับชาติที่เป็นปัญหาเรื้อรังหลายปัญหา โดยเฉพาะปัญหาความด้อยโอกาส ยากไร้ จึงเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ซึ่งมักจะมีผู้วิเคราะห์วิจารณ์อยู่เสมอ

นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีความพยายามจัดการกับปัญหาเชิงโครงสร้างนี้มาแล้วเป็นระยะๆ แต่โครงสร้างของระบบราชการได้ตกผลึกทั้งในแง่ความเป็นสถาบัน และความคิด-ค่านิยม-พฤติกรรม-ความเคยชิน ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างอย่างทั่วด้าน เพราะปัญหาเชิงโครงสร้างนี้ผูกพันโดยตรงกับโครงสร้างทางอำนาจในสังคมไทย อย่างไรก็ดี หากมีกลยุทธ์ที่เหมาะสม โดยทำความเข้าใจกับพลังทางสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ๆ และรู้จักใช้การวิเคราะห์เครือข่ายดังที่ได้เสนอมานี้แล้ว ก็จะสามารถลดอุปสรรคและปัญหาหลักที่เรื้อรังนี้ได้

สังคมสมัยใหม่กับสภาพการณ์ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงยุคโลกาภิวัตน์ มีผลทำให้เราต้องใช้กลยุทธ์การแปรยุทธศาสตร์ชาติ โดยอาศัยคน + โครงสร้างแบบเครือข่ายเป็นทางเลือกคู่ที่สอง โดยที่ยังยอมอยู่ร่วมกันอย่างสันติกับคน + โครงสร้างแบบแท่ง ที่ตกผลึกมานานโดยเปิดพื้นที่ใหม่และเลือกประเด็นทางยุทธศาสตร์จำนวนหนึ่งแล้วอาศัยคน + โครงสร้างแบบเครือข่ายขับเคลื่อนเพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จ กลยุทธ์นี้จึงเป็นการละเว้นการปรับเปลี่ยน คน + โครงสร้างเดิมทั้งหมด หากสร้างคู่ใหม่สำหรับคนที่พร้อมโดยทำงานเป็นเครือข่ายที่มีมิติสัมพันธ์ที่ไขว้ขวางกัน (matrix)



คู่เดียว คนในโครงสร้างเดียว

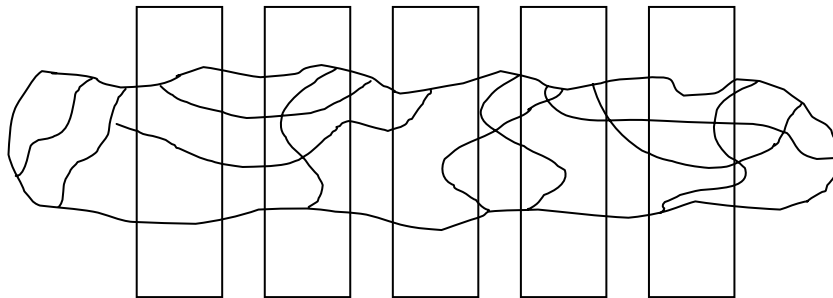


สองคู่ ทางเลือก คนในสองโครงสร้าง

หัวใจสำคัญของการสร้างขีดความสามารถในการร่วมมือกัน ได้แก่ การจัดการความสัมพันธ์ที่ปรับเปลี่ยนเลื่อนไหลได้ โดยผู้มีส่วนได้-เสีย สามารถเปลี่ยนแปลงท่าที ทบทวน และปรับเปลี่ยนทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ เป็นระยะๆ ก่อนการตกลงร่วมกันและบังคับใช้มติที่ต้องนำไปปฏิบัติได้

กลยุทธ์ที่นำเสนอนี้ เป็นกลยุทธ์ที่อาศัยแนวทางการวิเคราะห์เครือข่ายโดยคำนึงถึงบริบทของสถาบันหรือโครงสร้างต่างๆ ที่สัมพันธ์กับเครือข่ายต่างๆ เหตุที่เราต้องกำหนดกลยุทธ์นี้ก็เพราะสถานการณ์ของประเทศไทยเป็นสถานการณ์ที่ระบบการบริหาร-การปกครองแบบเก่ายังคงตัวอยู่ไม่อาจปรับเปลี่ยนได้ทั้งหมด ในขณะที่สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงใหม่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และจำต้องอาศัยระบบการจัดการแบบใหม่ ซึ่งเป็นระบบการจัดการที่คำนึงถึงการร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้-เสียเป็นสำคัญ รูปแบบและกระบวนการจัดการแบบเครือข่ายนี้เป็นสิ่งใหม่สำหรับสังคมไทย แต่เป็นปรากฏการณ์จริงที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ภาพจำลองของสถานการณ์ที่เราเผชิญอยู่จึงเป็นการคงอยู่ร่วมกันขององค์กร 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่เป็นแท่งมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาไขว้อยู่ กับองค์กรแบบใหม่ที่เป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ทางขวาง



รูปแบบและกระบวนการจัดการแบบเครือข่ายนี้ ทำให้เกิดการแตกกระจายแยกส่วนขององค์กรในระบบราชการไทย (organizational fragmentation) แต่การปฏิรูประบบราชการที่มีการจัดโครงสร้างใหม่ได้มีการจัดกลุ่มกรมภายในกระทรวงเสียใหม่ มีผลก่อให้เกิดเพียงกลุ่มก้อน (cluster) แต่ยังไม่ได้เกิดการทำงานไขว้ทางขวางอย่างเป็นเครือข่าย

- ทำอย่างไร กลุ่มกรมที่เป็น cluster นั้น จะเป็น network ที่มีการเคลื่อนไหวในทางสร้างมูลค่า/คุณค่าเพิ่มแก่บริการสาธารณะได้ เป็นโจทย์ใหญ่ของเรา
- ทำอย่างไร clusters จึงจะเป็น networks of governance ลำพังตัวบทกฎหมายและการมอบอำนาจคงช่วยไม่ได้ トラบเท่าที่เรายังไม่มีกระบวนการสร้างความไว้วางใจ (trust) ระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้-เสีย โดยมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ได้ผ่านประสบการณ์ตรงร่วมกัน ทั้งนี้จะต้องมีความชัดเจนในเรื่องเป้าหมายและมาตรฐานที่ต้องการไปให้ถึง ซึ่งสามารถเทียบเคียงกับสภาวะเดิมที่ไม่พึงปรารถนาของตนเอง หรืออาจจะเทียบเคียงกับผู้อื่นก็ได้

1.2 การพัฒนาาระบบราชการแบบเครือข่าย

การพัฒนาาระบบราชการจัดเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งของการปรับสังคมเข้าสู่สังคมความรู้ และการจัดการราชการแนวใหม่ เป็นเครื่องมือของระบบเศรษฐกิจใหม่ แนวทางการพัฒนาที่ คณะกรรมการพัฒนาาระบบราชการวางไว้ คือ การปรับเปลี่ยนระบบราชการที่เป็นองค์กรแบบเดิม (Bureaucracy) ที่เน้นกรมเป็นหน่วยการปฏิบัติงานหลักไปสู่การจัดการแบบเอกชน (corporatization) เช่น

- การจัดการโดยอาศัยวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์
- การคิดต้นทุนจากกิจกรรมที่ดำเนินงานอยู่
- การจัดการที่มุ่งเน้นผลงาน
- การดูแลให้เกิดการควบคุมและการสร้างคุณภาพทั่วทั้งองค์กร
- การใช้เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารให้เป็นประโยชน์
- การจัดการทรัพยากรมนุษย์
- การจัดการที่ไม่ยึดติดกับกฎระเบียบมากจนเกินไป
- การจัดการที่เน้นความรวดเร็วในการให้บริการตอบสนองความต้องการของประชาชน

การใช้กรอบความคิดทางชีวภาพมาแทนกรอบความคิดทางกลไกกายภาพ ด้วยการออกแบบโครงข่ายเพื่ออาศัยประโยชน์จากการทำงานโดยอัตโนมัติของเครือข่ายย่อมนำไปสู่การจัดการที่ปรับเปลี่ยนองค์กรที่มีสายบังคับบัญชาทางตั้ง (Hierarchical organization) ไปสู่องค์กรที่เป็นแนวราบมากขึ้น องค์กรที่เป็นแนวราบสัมพันธ์ทางขวางมากขึ้น ทำให้มีการติดต่อสัมพันธ์ การเรียนรู้ร่วมกัน การแบ่งปันความรู้ประสบการณ์ (knowledge-sharing) การเพิ่มความใกล้ชิด ความไวเนื้อเชื่อใจกัน เกิดความคิดสร้างสรรค์ การช่วยกันต่อยอดความคิด การพักความคิด การทดลอง ถกเถียง ปรัชญาหรือ เรียนถูกเรียนผิดร่วมกัน เกิดการแบ่งปันและการแพร่กระจายของความรู้ทั่วทั้งองค์กร องค์กรก็จะเป็นปีกแผ่น มีพลังและมีการเพิ่มเติมพลังอย่างต่อเนื่อง

การนำแนวคิดและการจัดการแบบเครือข่ายทางสังคมมาใช้ปรับโครงสร้างกระบวนการทำงาน ทักษะคติ ค่านิยมของระบบราชการที่เป็นหน่วยยุทธศาสตร์ทางสังคมเพื่อพัฒนาความสามารถในการร่วมมือและในการแข่งขัน คือ

- 1) การปรับเปลี่ยนทั้งค่านิยมและทัศนคติ (value and attitude)
- 2) การปรับเปลี่ยนสังคมราชการไทยจากความเป็นสังคมเน้นกฎ เน้นสายบังคับบัญชาทางตั้ง (คือ การเป็น legislative society ที่เต็มไปด้วย hierarchical organizations) ไปเป็นสังคมที่มีความไว้วางใจกันสูง (high-trust society) ที่มีการจัดการแบบเครือข่ายไม่เชิงตั้ง ไม่รวมศูนย์อำนาจ (non-hierarchical)

1.2.1 การปรับเปลี่ยนค่านิยมและทัศนคติ

ประเด็นทางยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาสังคมประเด็นหนึ่งจึง ได้แก่ การพลิกผันกระบวนการทัศน์เก่าของสังคมราชการให้เปลี่ยนเป็นกระบวนการทัศน์ใหม่ของสังคม-เศรษฐกิจที่อาศัยความรู้เป็นฐาน ซึ่งเป็นงานที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมจะเชื่อมโยงกับการพัฒนาระบบราชการที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำลังดำเนินการอยู่

การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ หมายถึง การปรับเปลี่ยนฐานความคิดจากฐานความคิดแม่บทชุดหนึ่งไปสู่ฐานความคิดแม่บทอีกชุดหนึ่ง ซึ่งมีสมมติฐานหลักที่ต่างกันไป สังคมไทยเป็นสังคมราชการมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ฐานความคิดแม่บทของสังคมราชการ ได้แก่ ความเชื่อในการใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนา บทบาทและภารกิจของรัฐจะต้องเป็นเอกเป็นบทบาทนำ รัฐเป็นตัวกระตุ้นความเจริญ ภาคเอกชนและภาคประชาชนมีบทบาทเป็นรอง โดยหากจะมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศก็ต้องเข้ามาภายใต้กรอบและกระบวนการตัดสินใจที่รัฐเป็นผู้จัดการ เป็นหัวเรือใหญ่

ฐานความคิดแม่บทชุดใหม่ ได้แก่ การวางน้ำหนักไปที่สังคมนอกระบบราชการ บทบาทและภารกิจของรัฐต้องลดลง เล็กลง ลดเงิน ลดคน ลดอำนาจ ต้องเปิดให้ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ต้องมีธรรมาภิบาล ภาคีเพื่อการพัฒนาเป็นผู้ร่วมส่วนที่มีศักดิ์ศรีและความสำคัญทัดเทียมกัน

สังคมนโยบายเป็นการฝึกฝนค่านิยม วิธีปฏิบัติราชการ ลีลา พฤติกรรมการบริหารที่ตกผลึกมาเป็นเวลาช้านาน ในยุคสมัยแห่งการพัฒนาเมื่อ 40 ปีที่ผ่านมา ระบบการบริหารการพัฒนา (Development Administrative System) ได้เข้ามาแทนระบบบริหาร-การปกครองแบบดั้งเดิม ในปัจจุบันระบบการบริหารการพัฒนา ยังคงเป็นกลไกและกระบวนการหลักของการบริหารจัดการประเทศอยู่ แม้ว่าได้เริ่มมีการปฏิรูประบบราชการด้วยการนำระบบการจัดการการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวมมาใช้แล้วก็ตาม

การพัฒนาบริหารราชการที่มีส่วนของการปรับกระบวนการทัศน์ของข้าราชการให้มีค่านิยมใหม่ (I AM READY)^{*} จัดเป็นความพยายามที่จะเสริมกระแสของผู้นำให้สอดคล้องกับการเร่งให้ HSMD ได้ขยายตัวและยกระดับขึ้นเป็นแนวทางกระแสหลักของการจัดการการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์มากขึ้น

1.2.2 การปรับเปลี่ยนสังคมนโยบายไทยแบบ legalistic and hierarchical society ไปสู่การจัดการแบบเครือข่าย

ผลที่คาดหวัง ก็คือ องค์กรแนวราบเป็นการผสมระหว่างโครงข่ายแบบใยแมงมุม (spider's web) กับการก้าวกระโดด (a leaping frog) ไปสู่นวัตกรรมความคิดใหม่ทำใหม่ การฟื้นคืนชีวิตให้มีชีวิตชีวา ทั้งนี้โครงข่ายที่เป็นความสัมพันธ์แนวราบนี้มีพลวัตสูง เพราะสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันได้สะดวกมากขึ้นทาง internet และ intranet

องค์กรประเภทนี้มักมีการจัดการแบบจัดการตนเอง (self-managed) ข้ามสาขาวิชา มีทีมงานจากกลุ่มภารกิจข้างเคียงหลายๆ กลุ่มมาทำงานร่วมกัน (cross-functional work teams) โดยอำนาจเป็นอำนาจที่เกิดจากความเชี่ยวชาญชำนาญงาน (expertise) มิใช่อำนาจที่เกิดจากตำแหน่ง (position) มีการกระจายอำนาจการจัดการ ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการร่วมตัดสินใจ

* การนำเสนอของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (คณะกรรมการที่ทำงานด้านการปรับกระบวนการทัศน์) โดย ปันรศ มาลากุล ณ อยุธยา เสนอในการประชุม 10 พฤษภาคม 2546 ค่านิยมใหม่ของข้าราชการนี้ ได้แก่ I = Integrity (ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี) A = Active (ขยันตั้งใจทำงานเชิงรุก) M = Moral (มีศีลธรรม คุณธรรม) R = Relevant (รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลก ตรงกับสังคม) E = Efficient (มุ่งเน้นประสิทธิภาพ) A = Accountability (รับผิดชอบต่องาน ต่อสังคม) D=Democracy (มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วม โปร่งใส) Y=Yield (มีผลงาน มุ่งเน้นผลงาน)

องค์กรและการจัดการแบบนี้จัดกิจการตามลักษณะของกลุ่มลูกค้าหรือกลุ่มผู้รับบริการ กลุ่มผู้มีส่วนได้-เสีย ตามทีมงาน ตามประเด็นปัญหา ตามโอกาสใหม่ๆ ตามการเชื่อมโยงด้าน ขววงและตามการทำงานแบบเครือข่าย มีการกระจายอำนาจ การแบ่งปันใช้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมกัน กระจายสมรรถนะหลักให้มีทั่วทั้งองค์กร ใช้ระบบการตอบแทนที่เน้นการตอบแทนทั้ง ทีมงานมากกว่าเฉพาะตัวคน มียุทธศาสตร์ที่เน้นการเติบโต การสร้างนวัตกรรม การจัดสินค้า และบริการให้สอดคล้องกับความต้องการ (อุปสงค์) และความพึงพอใจของลูกค้า ผู้รับบริการ การยกระดับเทคโนโลยีให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานมากกว่าการเน้นการควบคุมต้นทุน และประสิทธิภาพทางการปฏิบัติงาน (ดูรายละเอียดใน Jeanie Daniel Duck, *The Change Monster : The Human Forces That Fuel or Fail Corporate Transformation and Change*. New York : Crown 2001)

ปัจจัยที่เกื้อหนุนการจัดการแบบเครือข่ายทางสังคม คือ

- บริบทใหญ่
 - กระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก รัฐ และประชาสังคม
 - รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
 - การปฏิรูประบบราชการ : โครงสร้าง การจัดการ การเน้นผลงาน
 - การปฏิรูประบบงบประมาณ : กติกา ระเบียบ การวัดผล
- การแข่งขันทางการเมือง คือ การแข่งขันและการสร้างเครือข่ายนโยบาย
- ยุทธศาสตร์และวาระแห่งชาติ (ลำดับความสำคัญและน้ำหนักของเรื่อง)
- ลีลาและวิธีการทำงานของผู้นำ ภาวะผู้นำ
- ความสัมพันธ์แบบใหม่ กับ ความสัมพันธ์แบบดั้งเดิม
- ผู้นำใหม่ : มีพื้นที่ มีเจ้าภาพ มีงบประมาณ (การบูรณาการ)
- ระบบข้อมูลข่าวสาร GFMS : ความรู้ เทคโนโลยี การกำหนดทิศทาง

องค์กรแบบเครือข่าย

ได้แก่ กลุ่มองค์กรที่มีโยงใยระหว่างกัน โดยมีองค์กรแกนกลาง มีคุณลักษณะ 6 ประการ คือ

- ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการพัฒนากิจกรรมกิจการทั่วทั้งองค์กร
- มีโครงสร้างแบบ module ที่ปรับตัวง่ายตามความต้องการ ปัญหา และโครงการใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น
- ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการประสานหน่วยและคนที่กระจัดกระจายกันอยู่ในพื้นที่
- จัดระบบงานเป็นทีม เน้นเอกเทศและการจัดการตนเอง
- มีสายบังคับบัญชาที่ค่อนข้างแบนราบ และอาศัยการประสานงานทางขวางระหว่างหน่วยและบุคลากร
- ใช้กลไกตลาดทั้งภายในและระหว่างองค์กรในการทำงาน เช่น การมอบงาน การจ้าง บุคลากร และการจัดตั้งเครือข่าย

ฐานสายใยระหว่างองค์กรแบบเครือข่าย

- ฐานการสื่อสาร (communication)
- ฐานข้อมูล (information)
- ฐานความรู้ (knowledge)

ทั้งนี้ อาจมีการโยงใย 2 มิติ คือ

- เนื้อหาสาระของการโยงใย
- ระดับของการโยงใย

ซึ่งอาจเป็นการโยงใยเชิงสถาบัน (องค์กร เช่น การโอนเงินระหว่างธนาคาร), เชิงตัวแทน (ผู้แทนประชาชน, ผู้แทนหน่วยงาน) หรือส่วนตัว (เพื่อนร่วมรุ่น)

1.2.3 เครือข่ายนโยบายเพื่อพัฒนาระบบราชการ

การพัฒนาระบบราชการสมัยใหม่จะต้องเข้าใจเรื่องเครือข่ายนโยบายเพื่อจะได้กำหนดบทบาทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในเครือข่ายนโยบายหลากหลายรูปแบบนี้

เครือข่ายนโยบาย (Policy networks)

- คือกลุ่มองค์กรที่เชื่อมโยงกันเพราะต้องใช้ทรัพยากรร่วมกัน (พึงพาอาศัยทรัพยากรร่วมกัน เช่น งบประมาณ คน อุปกรณ์ ข้อมูลข่าวสาร อำนาจตามกฎหมาย ความรู้ความเชี่ยวชาญ เทคโนโลยี)
- เครือข่ายนโยบายมีสายโยงใยและผู้กระทำการซึ่งมีความสัมพันธ์ในแนวราบมากกว่าแนวดิ่ง
- องค์กรเป็นจุดเชื่อมต่อ (node) ของเครือข่าย
- ผู้กระทำการ หมายถึง องค์กร และ/หรือบุคคลก็ได้
- เครือข่ายมีอาณาบริเวณที่เกิดจากกระบวนการตกลงต่อรองกัน
- เครือข่ายนโยบายเป็นโครงสร้างการปกครองสมัยใหม่

ชุมชนนโยบาย (Policy community)

หมายถึง กลุ่มองค์กรหรือกลุ่มคนที่มีประสบการณ์ร่วมกัน สื่อสารกันด้วยภาษาและความหมายเดียวกัน มีการแลกเปลี่ยนบุคลากรซึ่งกันและกัน มีการติดต่อกันอย่างสม่ำเสมอ ชุมชนนโยบายเป็นเครือข่ายที่มีเสถียรภาพและมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมตกลงต่อรองกันในการหามติตัดสินใจเชิงนโยบาย มีทัศนคติและท่าทีต่อประเด็นปัญหาาร่วมกัน เช่น ชุมชนนโยบายด้านการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพ ด้านปฏิรูปการศึกษา

<u>เครือข่ายนโยบาย 2 ประเภท</u>		
	1) ชุมชนนโยบาย	2) เครือข่ายที่ผันแปรไปตามประเด็นปัญหา
สมาชิกของเครือข่าย :		
จำนวน	มีจำกัดมาก	จำนวนมาก
ประเภทของผลประโยชน์	เศรษฐกิจและ/หรือผลประโยชน์ทางวิชาชีพ	พาดผ่านผลประโยชน์หลายด้าน
ความเชื่อมโยงกัน :		
ความถี่	มีมาก, คุณภาพสูง	ไม่สม่ำเสมอ ทั้งด้านความถี่และความลุ่มลึก
ความต่อเนื่อง	มีความต่อเนื่องมาก	เข้าๆ ออกๆ
การเห็นพ้องต้องกัน	มีคุณค่าร่วมกันและยอมรับความชอบธรรมของการตัดสินใจ	มีข้อตกลงร่วมกันระดับหนึ่ง แต่ก็มีความขัดแย้งกันด้วย
ทรัพยากร :		
การแจกแจงทรัพยากร (ภายในเครือข่าย)	ทุกส่วนมีทรัพยากรแลกเปลี่ยนกัน	บางส่วนมีทรัพยากรแต่มีอย่างจำกัด ความสัมพันธ์เป็นเชิงปรึกษาหารือ
การแจกแจงทรัพยากร (ภายนอกเครือข่าย)	ทางตั้ง ผู้นำเป็นฝ่ายให้	ต่างกันไป ความสามารถในการคุมสมาชิกต่างกัน
อำนาจ	มีดุลอำนาจระหว่างสมาชิก แม้กลุ่มหนึ่งจะมีอิทธิพลสูงกว่าก็ตาม แต่ก็ต้องถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน	มีอำนาจไม่เท่ากันเพราะทรัพยากรไม่เท่ากัน เข้าถึงไม่เท่ากัน ได้หมด-เสียหมด

ลักษณะของเครือข่ายนโยบาย

1. เครือข่ายนโยบายเกิดขึ้นและก่อรูปไปตามบริบทที่แตกต่างกัน ดังนั้น เครือข่ายนโยบายจึงมีหลากหลายรูปแบบ
2. เครือข่ายนโยบายเกิดขึ้นและก่อรูปไปตามการระบุประเด็นปัญหาที่ต้องการให้มีการแก้ไข
3. ความคงเส้นคงวาของเครือข่าย ตลอดจนสหการของเครือข่ายขึ้นอยู่กับความเข้าใจร่วมกันที่สมาชิกมีต่อประเด็นปัญหา
4. เครือข่ายนโยบายที่ถูกกำหนดโดยการตัดสินใจทางการเมืองมักไม่มีรูปแบบที่เน้นปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ ต่างกับแบบที่เกิดขึ้นในสังคมโดยธรรมชาติ

5. เครือข่ายนโยบายที่มีกรจัดการกันเองมักจะมีผู้ร่วมกระทำการที่มุ่งมั่นผูกพันกันในการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน
6. การมีการควบคุม กำกับ ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการพัฒนาเครือข่ายนโยบาย ทำให้เกิดความรวดเร็วหรือล่าช้าที่จะเกิดสหการขึ้นได้

2. การจัดการแบบเครือข่ายและ AFP

ในการที่ระบบราชการไทยจะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุเป้าหมายทางยุทธศาสตร์นั้น กรอบมิติสัมพันธ์ที่ควรนำมาใช้ให้มากขึ้น ได้แก่ กรอบมิติสัมพันธ์ “พื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม” หรือ AFP (Area-Function-Participation)

ในระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมา (2545-2546) รัฐบาลได้มุ่งเน้นการจัดการที่อาศัยกรอบมิติสัมพันธ์ AFP มากขึ้นเป็นลำดับนับตั้งแต่การเน้นความสำคัญของพื้นที่ และจัดกลุ่มพื้นที่ (กลุ่มจังหวัด) การทบทวนภารกิจของรัฐและของกรม-กระทรวง โดยการจัดกลุ่มภารกิจ (cluster) การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศใช้การบริหารแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯ CEO และทูต CEO) ส่วนมิติการมีส่วนร่วมนั้น ยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนเหมือนกับมิติพื้นที่และมิติภารกิจ

สิ่งที่ยังขาดไปและจำเป็นต้องมีการจัดระบบให้เรียบร้อยต่อไป ก็คือ การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติกับกรอบมิติสัมพันธ์ AFP โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเชื่อมโยงโดยผ่านการแปลงยุทธศาสตร์ให้เกิดผลทางการปฏิบัติ ซึ่งได้เป็นปัญหาเรื้อรังของระบบบริหารการพัฒนาไทยมาเป็นเวลาช้านาน

การจัดระบบการจัดการแบบเครือข่าย จึงเป็นแนวทางที่จะช่วยให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ-แผน-การปฏิบัติตามแผน-การติดตามประเมินผล เพราะลักษณะเด่นของสังคมโลกและสังคมไทยในปัจจุบันและอนาคต คือ “ความเป็นเครือข่าย” การจัดการจึงต้องสามารถมีความคล่องตัว ไขว้ขวางกันได้ แทนที่จะเป็นระบบโดดเดี่ยวแบบแท่งที่มีความสัมพันธ์ทางขวางน้อย หากรัฐบาลต้องการให้การปฏิบัติงานของราชการเน้นผลสัมฤทธิ์ (result based) ทั้งในแง่ผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) การจัดการแบบเครือข่ายก็ยิ่งมีความจำเป็น

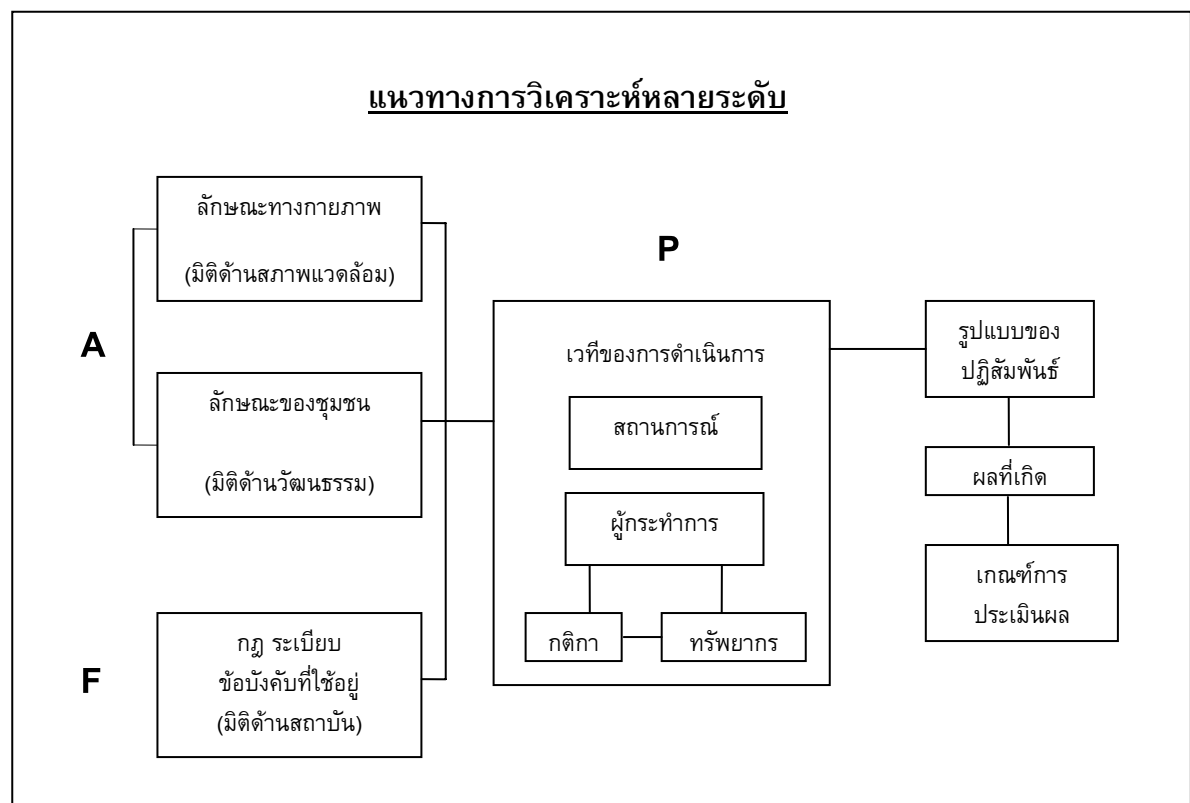
เพราะหากการบริหารจัดการยังคงมีโครงสร้างที่ภารกิจที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในสายโซ่แห่งมูลค่า ไม่อยู่ในกลุ่มเดียวกันแล้ว ก็ยากที่จะใช้ทรัพยากรเพื่อการเพิ่มมูลค่าได้

การเชื่อมโยงพื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วมกับยุทธศาสตร์โดยอาศัยการจัดการแบบ เครือข่าย เป็นกรอบบังคับให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องมีความชัดเจนต่อพื้นที่ ภารกิจและการมีส่วนร่วม เสียก่อน เพราะความคิดและความหมายเดิมของทั้งสามเรื่องนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป

พื้นที่ไม่ได้หมายถึงเขตการปกครองแต่เพียงด้านเดียว หากหมายถึงกลุ่มคนในพื้นที่ที่ สัมพันธ์กัน ลักษณะพิเศษทางธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม อีกด้วย

ภารกิจก็เช่นกัน มีภารกิจทั้งที่รัฐเคยทำมาแต่ควรลด ละ เลิก ทำให้ภาคเอกชน ภาค ประชาชน ทำแทน ภารกิจที่ควรจัดให้มารวมกันเป็นกลุ่มภารกิจแทนที่จะกระจายกันทำอย่าง ซ้ำซ้อน (เช่น การจัดการน้ำ เป็นต้น)

สำหรับการมีส่วนร่วมนั้น ก็จะต้องมีความชัดเจนว่าประเด็นทางนโยบายแบบใดควรจะ เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้-เสียมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนใด



ดังนั้น กล่าวได้ว่า ระบบการจัดการลุ่มน้ำใหม่ (ระบบการจัดการแบบเครือข่าย) เป็นระบบที่เสริมกรอบ AFP ที่ได้เริ่มมาแล้วตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในเรื่องพื้นที่นั้น ก็ได้มีการนำระบบ GIS มาใช้วิเคราะห์พื้นที่มากขึ้น จะเห็นได้ว่าตามกรอบ AFP ได้มีเครื่องมือช่วย ดังนี้

มิติ	เครื่องมือ
A (Area)	การวิเคราะห์พื้นที่ด้วย GIS
F (Function)	การวิเคราะห์ภารกิจภาค รัฐและการจัดกลุ่มภารกิจ (cluster)
P (Participation)	การวิเคราะห์เครือข่าย (network analysis)

ปัจจุบันรัฐบาลเน้นหนักไปในด้านการวางแผนทางและมาตรการสำหรับมิติ A และ F ทั้งนี้โดยมุ่งเน้นการบริหารแบบบูรณาการ ปัญหาที่ควรพิจารณา ก็คือ คำว่า “บูรณาการ” (integration) นั้น มีหลายแง่มุม มุมหนึ่งก็คือการผนวกรวมเข้าด้วยกัน อีกมุมหนึ่งคือการผนวกรวมนั้นเป็นการเชื่อมต่อซึ่งกันและกัน (connectivity) ข้อเสนอที่มอง “บูรณาการ” ในแง่มุมของการเชื่อมต่อซึ่งกันและกันเพื่อสร้างพลังร่วมระหว่างภาครัฐ-ภาคเอกชน-ภาคประชาชน ในการสร้างมูลค่าและคุณค่าเพิ่มสำหรับทุกๆ ส่วนอย่างไม่มีส่วนใดได้หมด-เสียหมด

หากให้ความหมาย “บูรณาการ” ในแง่มุมนี้ ซึ่งสอดคล้องกับภาวะของโลก (ทวิภาวะของมูลค่า/คุณค่า) การบริหารหรือการจัดการแบบบูรณาการ ก็จะต้องหมายถึงการจัดการที่เน้นความเป็นเครือข่าย ซึ่งจะช่วยให้มิติการมีส่วนร่วม (P) มีความชัดเจนอยู่ในสมการการพัฒนาตามลุ่มน้ำมากขึ้น นักการเมือง ข้าราชการ และประชาชนจะต้องเรียนรู้ร่วมกันโดยอาศัยประสบการณ์ร่วมที่มีอยู่จริง สังคมไทยมีความจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ร่วมกัน โดยมีกิจกรรมร่วมที่มีการตั้งเป้าที่ชัดเจน มีข้อมูล ข่าวสาร ความเห็น ความรู้ที่แลกเปลี่ยนกันได้ สหการ คือ collective action เท่านั้น ที่จะช่วยให้เกิดความรู้จริง เพราะมีการปฏิบัติร่วมกันเป็นฐานการเรียนรู้ ปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีอยู่ในสังคมไทยจึงจะมีกระบวนการแสวงหาหนทางและวิธีการแก้ไขที่เป็นคุณแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และดำเนินไปโดยสันติวิธี

สหการ คือ ลักษณะการเคลื่อนไหวของเครือข่ายเป็นกระบวนการที่คนมาทำการตัดสินใจร่วมกันในการบรรลุเป้าหมายหนึ่งๆ หรือหลายอย่าง และในกระบวนการนี้ ต่างยอมสละเอกเทศและอิสระในการกระทำโดยลำพัง เพื่อจะช่วยให้เกิดการตัดสินใจร่วมกันนั้นบรรลุผล สหการสาธารณะมีทั้งด้านที่เป็นคุณและเป็นโทษต่อสาธารณประโยชน์ เราจะมีกรวัดและประเมินผลดี-ผลเสียของสหการสาธารณะแต่ละเรื่องได้อย่างไร (เช่น การเคลื่อนไหวต่อต้านทอก๊าซไทย-มาเลเซีย) เราจะมีวิธีการอย่างไรจึงจะทำให้เกิดการร่วมมือร่วมใจกันแทนที่จะขัดแย้งไม่ร่วมมือกัน พิจารณาในแง่นี้ผู้วิจัยจึงเสนอว่าสังคมไทยต้องการการเพิ่มทั้งขีดความสามารถในการแข่งขันและขีดความสามารถในการร่วมมือร่วมใจพร้อมๆ กันไป แต่จะต้องอาศัยกลไกและกระบวนการแบบใหม่ที่พร้อมจะพิจารณาประเด็นว่าใครได้-ใครเสียก่อนจะตัดสินใจใช้อำนาจรัฐ

การบริหารแบบบูรณาการจึงเป็นการจัดการแบบเครือข่าย ส่วนการบริหารงานประจำวันบางเรื่องสามารถทำในระบบการบริหารแบบปกติได้

หากเรามองว่า การบริหารแบบบูรณาการเป็นการจัดการแบบเครือข่าย เราก็ต้องเข้าใจว่าเครือข่าย (network) นี้ มีทั้งเครือข่ายภายในตัวระบบราชการเอง กับเครือข่ายนอกระบบราชการ ตัวแบบที่น่าเสนอจึงเป็นตัวแบบที่เป็นมหภาค-จุลภาค คือ พิจารณาทั้งเครือข่ายภายในและเครือข่ายภายนอกนอกระบบราชการ

ปัญหาหลักของระบบราชการไทย ก็คือ การขาดหรือมีการเชื่อมโยงกับเครือข่ายภายนอกนอกระบบราชการน้อยมาก เมื่อมีแรงกดดันจากภายนอก ระบบราชการนิยมเลือกใช้แนวทางปรับเปลี่ยนแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental) พยายามรักษาสภาพเดิม (status quo) แก้ปัญหาโครงสร้างด้วยการตั้งคณะกรรมการ โต้ตอบกับพลังที่เกิดขึ้นใหม่ (พลังจากภาคเอกชนและภาคประชาชน) ด้วยแนวทางผนวกรวม (cooptation และ consolidation) มากกว่าแนวทางมีส่วนร่วมแบบเสมอภาค จึงมีปัญหาคือความขัดแย้งและความรุนแรงเกิดขึ้นเป็นระยะๆ

สภาวะสังคมโลก-สังคมไทย นับวันแรงกดดันเพื่อมีส่วนร่วมจะมากขึ้นเป็นลำดับ หากสังคมไทยต้องการเป็นสังคมการเรียนรู้ ผู้ใช้อำนาจรัฐก็ต้องตระหนักว่าแหล่งที่มาของอำนาจนั้น มาจากสังคมโลกและสังคมนอกรัฐราชการมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา แต่เรายังขาดการเชื่อมต่อกับพลังที่เกิดขึ้นใหม่นี้ ทั้งๆ ที่มีประสบการณ์มากมายที่แสดงให้เห็นว่าการมี connectivity

แบบการจัดการเครือข่ายจะสามารถลดความขัดแย้งได้ดีกว่าการจัดการแบบสั่งการหรือแบบ
ผนวกรวม

กลยุทธ์ในการแปรรูปศาสตร์ชาติด้วยการสร้างผู้นำใหม่เพื่อให้การบริหารแบบบูรณาการ
เป็นโครงสร้างใหม่ มีคนใหม่ ๆ อยู่ในโครงสร้างจึงเป็นเรื่องเร่งด่วน โครงสร้างใหม่ตามผู้นำใหม่นี้ จึง
ไม่ได้เรียกว่า “โครงสร้าง” (structure) หากเรียกว่า “โครงข่าย” (Net) ที่มีเครือข่าย (networks)
ภายใน หรือระบบราชการที่เคยสร้างเครือข่ายที่เน้นหนักเป็นความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการ
ด้วยกันเองก็จะต้องมีการทบทวนว่าในสภาพสังคม-เศรษฐกิจปัจจุบันจะต้องมีการจัดกลุ่มภารกิจ
อย่างไร กลุ่มภารกิจนั้น จึงจะทำงานแบบเครือข่ายกับเครือข่ายภายนอกระบบราชการได้

3. กระบวนการทำงานแบบเครือข่ายในแผนงานงบประมาณปัจจุบัน

จุดที่ควรจริเริ่มทดลองกระบวนการทำงานแบบเครือข่าย คือ “แผนงานงบประมาณใน
เชิงบูรณาการ” ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

รัฐบาลปัจจุบันนำแผนงานงบประมาณในเชิงบูรณาการมาใช้โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2
ประการ คือ

1. เพื่อจัดงบประมาณให้สอดคล้องกับจุดเน้นของนโยบายรัฐบาล
2. เพื่อปรับปรุงระบบการพัฒนาและบริหารจัดการงบประมาณให้หน่วยงานทำงาน
โดยใช้ภารกิจเป็นตัวนำ ให้ทำงานร่วมกันในลักษณะประสาน เชื่อมโยงและหนุน
เสริมกันแบบเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจของหน่วยงานที่มีเป้าหมาย
วัตถุประสงค์เดียวกัน เป็นความพยายามที่จะสร้างความเชื่อมโยง ลดความ
ซ้ำซ้อน และมีการจัดความรับผิดชอบประสานงานและขับเคลื่อนงานต่าง ๆ
อย่างชัดเจน

แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการมีสาระสำคัญดังนี้

1. เป็นภารกิจที่มีหน่วยงานร่วมดำเนินการหลายหน่วยงาน ภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์เดียวกัน
2. เป็นภารกิจที่มีความสำคัญระดับสูง เช่น เป็นนโยบายเร่งด่วนหรือนโยบายสำคัญของรัฐบาล นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ และเป็นยุทธศาสตร์การจัดการงบประมาณ
3. การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ มีการกำหนดหน่วยงานหลัก หน่วยงานสนับสนุน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณจำแนกตามหน่วยงาน

แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการเป็นตัวอย่างการใช้วิธีการงบประมาณในการผสมผสานงานของหน่วยงานต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม ให้หน่วยงานต่างๆ ทำงานที่มีเป้าหมายวัตถุประสงค์เดียวกันร่วมกัน โดยมีการกำกับและสั่งการโดยรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ และมีการกำหนดหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพของแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการแต่ละแผน

ปีงบประมาณ 2547 เป็นปีแรกที่มีการนำรูปแบบการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการมาใช้ควบคู่กับการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยมีแผนงานงบประมาณในเชิงบูรณาการรวมทั้งสิ้น 26 แผน วงเงิน 260,989.928 ล้านบาท รองนายกรัฐมนตรีแต่ละคน (รวม 7 คน) ได้รับมอบหมายได้กำกับดูแลแผนงบประมาณคนละ 3-6 แผนงาน

ตัวอย่างแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ

แผนงบประมาณ	งบประมาณ (ล้านบาท)
แผนงบประมาณการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน	6,011.601
แผนงบประมาณการส่งเสริมการท่องเที่ยว	7,739.748
แผนงบประมาณหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	1,500.000
แผนงบประมาณการแก้ไขปัญหาความยากจน	17,780.274
แผนงบประมาณการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด	4,586.263
แผนงบประมาณการประกันสุขภาพถ้วนหน้า	77,277.596

ในแต่ละแผนงานจะกำหนด

- วิสัยทัศน์
- เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (เช่น รายได้จากการท่องเที่ยวไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 (ไทย) และร้อยละ 8 (ต่างชาติ))
- แนวทางการดำเนินงาน (เช่น การสนับสนุนความเป็นเลิศของสินค้าและบริการ การสร้างรายได้และวางรากฐานสู่เป้าหมายมหานครท่องเที่ยวแห่งเอเชีย) ทั้งนี้ แต่ละแผนงานอาจมีหลายแนวทางการดำเนินงาน
- หน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งแต่ละแนวทางการดำเนินงานอาจมีหน่วยงาน รับผิดชอบระดับกรมหลายหน่วยงาน แต่แผนงานจะมีหน่วยงานเจ้าภาพเพียง หน่วยงานเดียว

แผนงานในเชิงบูรณาการเหล่านี้อาจแบ่งได้เป็น

แผนงานที่ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก เช่น

- แผนงบประมาณการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันที่มีสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเจ้าภาพ มี หน่วยงานสนับสนุน 14 กระทรวง 38 หน่วยงาน
- แผนงบประมาณการแก้ไขปัญหาความยากจน มีกรมการพัฒนาชุมชนเป็น เจ้าภาพ มีหน่วยงานสนับสนุน 8 กระทรวง 25 หน่วยงาน
- แผนงบประมาณการวิจัยของประเทศ มีสำนักงานคณะกรรมการวิจัย แห่งชาติเป็นเจ้าภาพ มีหน่วยงานสนับสนุน 15 กระทรวง 1 ทบวง ส่วน ราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และรัฐวิสาหกิจ 80 หน่วยงาน
- แผนงบประมาณการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีสำนักงานพัฒนาระบบ ราชการเป็นเจ้าภาพ มีหน่วยงานสนับสนุน 14 กระทรวง 30 หน่วยงาน
- แผนงบประมาณการพัฒนาระบบฐานข้อมูล มีสำนักงานปลัดกระทรวง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นเจ้าภาพ มีหน่วยงานสนับสนุน 12 กระทรวง 31 หน่วยงาน

แผนงานที่ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับกลาง เช่น

- แผนงบประมาณการส่งเสริมการท่องเที่ยว มีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นเจ้าภาพ มีหน่วยงานสนับสนุน 7 กระทรวง 15 หน่วยงาน
- แผนงบประมาณการป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคเอดส์ มีกรมควบคุมโรคเป็นเจ้าภาพ มีหน่วยงานสนับสนุน 6 กระทรวง 20 หน่วยงาน
- แผนงบประมาณการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นเจ้าภาพ มีหน่วยงานสนับสนุน 4 กระทรวง 17 หน่วยงาน
- แผนงบประมาณการปฏิรูปการศึกษา มีกระทรวงศึกษาธิการเป็นเจ้าภาพ มีหน่วยงานสนับสนุน 4 กระทรวง 11 หน่วยงาน

แผนงานที่ไม่ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มากนัก เช่น

- แผนงบประมาณการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพ และมีหน่วยงานสนับสนุน 2 กระทรวง 3 หน่วยงาน
- แผนงบประมาณการพัฒนาเมืองชายแดนที่มีศักยภาพพิเศษทางเศรษฐกิจ มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเจ้าภาพ มีหน่วยงานสนับสนุน 2 กระทรวง 3 หน่วยงาน
- แผนงบประมาณเพื่อการพัฒนาการกีฬา มีกีฬาแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ มีหน่วยงานสนับสนุน 2 กระทรวง 4 หน่วยงาน
- แผนงบประมาณบูรณาการและปฏิรูประบบการทะเบียนแห่งชาติ มีกรมการปกครองเป็นเจ้าภาพ และมีหน่วยงานสนับสนุนเพียง 1 กระทรวง 1 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

แผนงานที่ยังมิได้ระบุหน่วยงานสนับสนุน เช่น

- แผนงบประมาณหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ มีสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นเจ้าภาพ

การกำหนดแผนงาน แนวทางการดำเนินงาน หน่วยงานเจ้าภาพ และหน่วยงาน สนับสนุน นับเป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญของการทำงานแบบเครือข่าย เรียกได้ว่าการกำหนด การกิจ (F) และบทบาทการมีส่วนร่วม (P) ไปแล้ว และในบางแผนงาน เช่น แผนงบประมาณ การพัฒนาเมืองชายแดนที่มีศักยภาพพิเศษทางเศรษฐกิจ แผนงบประมาณเพื่อการพัฒนา สนามบินสุวรรณภูมิ แผนงบประมาณเพื่อพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ก็มีการกำหนดพื้นที่ ดำเนินการ (A) ด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ดีการกำหนดดังกล่าว ยังเป็นเพียงขั้นต้นแรกๆ ของกระบวนการจัดทำแผน เท่านั้น และในการกำหนดภารกิจก็ยังจำกัดอยู่เฉพาะในหน่วยงานภาครัฐ ยังไม่รวมถึงหน่วยงาน และองค์กรต่างๆ ในภาคเอกชนและภาคประชาชน ก่อนจะแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติหน่วยงาน เจ้าภาพควรจะใช้การวิเคราะห์เครือข่ายมาช่วยในการระบุเครือข่ายนโยบายที่เกี่ยวข้อง ภาธิการ ทำงานทั้งในและนอกภาครัฐเพิ่มเติม และในการดำเนินการดังกล่าวก็จะช่วยทบทวนด้วยว่าแนว ทางการดำเนินงานและภารกิจที่กำหนดไว้เหมาะสม หรือควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม อย่างไร พื้นที่ใดควรเป็นจุดเน้นในการดำเนินการ และถ้าพบว่ายังไม่มีเครือข่ายนโยบายที่ เกี่ยวข้อง หน่วยงานเจ้าของก็ต้องคิดว่าควรจะพัฒนาเครือข่ายนโยบายเพื่อหนุนเสริมการดำเนิน งานดังกล่าวอย่างไร

หนึ่ง ในการบริหารแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการจะต้องมีจุดประสานงานและขับเคลื่อนการปฏิบัติงานหลายระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนงานที่อาศัยการประสานงานระหว่าง หน่วยงานต่างๆ เป็นจำนวนมาก และเป็นแผนงานที่จะมีการดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ อย่าง กว้างขวาง

ตัวอย่างเช่น แผนงบประมาณการแก้ไขปัญหาความยากจน (ดูภาพประกอบ) ซึ่งจำเป็น ต้องสร้างความเชื่อมโยงระหว่างโครงการของหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการภายใต้แนวทาง เดียวกัน และความเชื่อมโยงระหว่างการทำงานภายใต้แนวทางต่างๆ (ใช้ F เป็นฐาน) การ ดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ภายใต้แนวทางต่างๆ ในพื้นที่เดียวกัน (ใช้ A เป็นฐาน)

การดำเนินงานของแผนงานที่ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ สูง ยิ่ง ต้องอาศัยเครือข่ายนโยบายเป็นเส้นทางและสายใยในการเชื่อมโยงเพิ่มเติมจากการขับเคลื่อน และประสานงานภายในระบบราชการปกติโดยหน่วยงานเจ้าภาพ อาทิเช่น แผนงานการแก้ไข ปัญหาความยากจน

แผนงานบางประเภทไม่ต้องการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐในระดับกลาง แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนและประชาชนสูง เช่น การป้องกันแก้ไขปัญหา ยาเสพติด ก็ต้องอาศัยกระบวนการทำงานแบบเครือข่ายด้วยเช่นกัน

แผนงบประมาณการแก้ไขปัญหาความยากจน
งบประมาณ ปี 2547 จำนวน 17,780,275 ล้านบาท

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

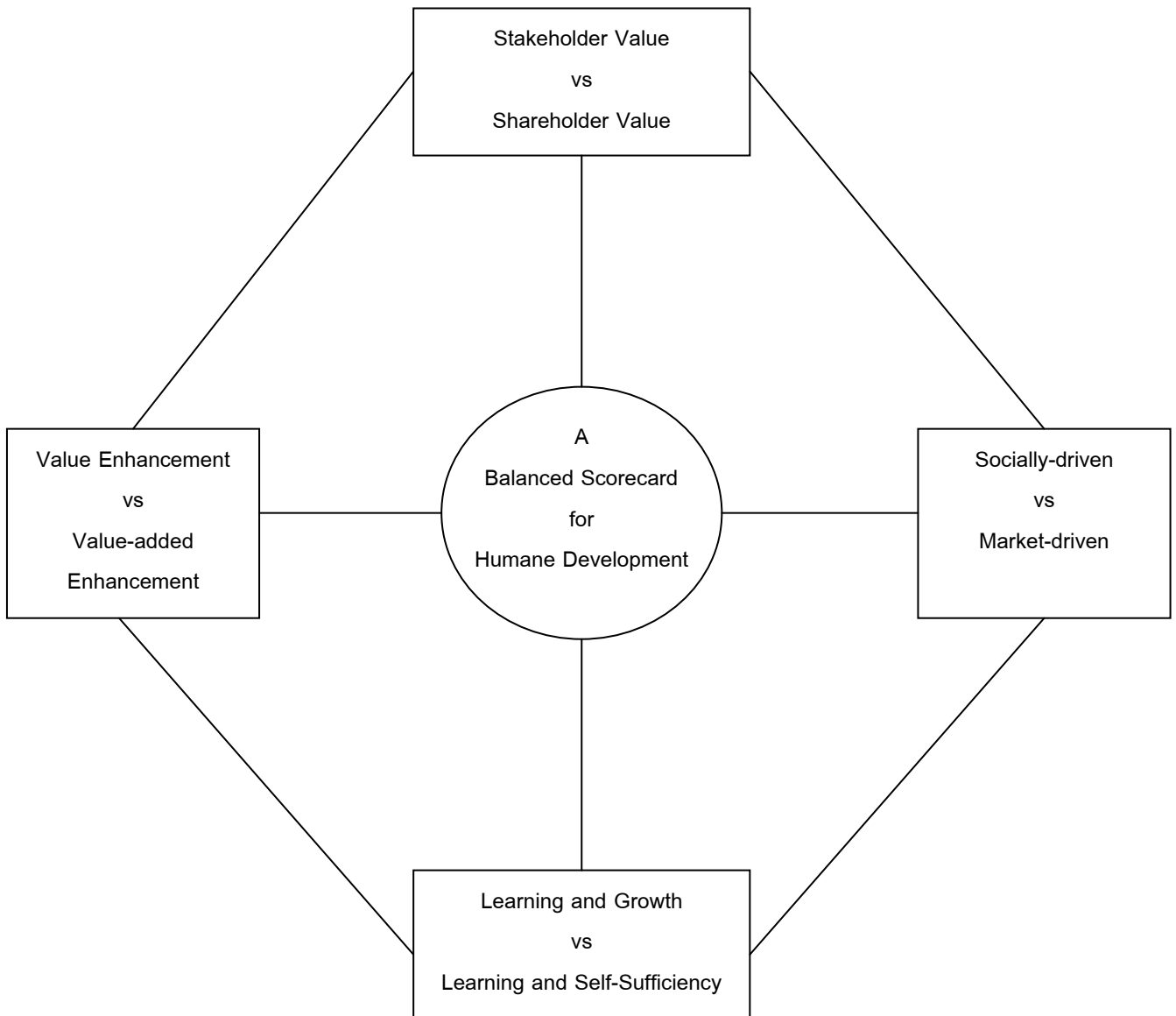
4. การใช้แนวคิด Balanced Scorecard ในการกำกับให้ระบบราชการ ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์

เมื่อมีความชัดเจนทางยุทธศาสตร์แล้ว หน่วยงานราชการสามารถใช้ Balanced Scorecard กำกับให้ระบบราชการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ BSC มีหลักการดังนี้

- (1) ระดมพลังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยผ่านภาวะผู้นำระดับสูงสุด
- (2) แปรเปลี่ยนยุทธศาสตร์ให้เป็นแผนปฏิบัติการโดยคำนึงถึงมิติด้านการเงิน มิติ ด้านลูกค้า มิติด้านกระบวนการจัดการภายในองค์กร มิติด้านการเรียนรู้และการเติบโต
- (3) การทำให้ส่วนต่างๆ ขององค์กรมีความสอดคล้องประสานกับยุทธศาสตร์
- (4) ทำให้ยุทธศาสตร์มีความสำคัญต่อการทำงานประจำวันของทุกๆ คนในองค์กร (ด้วยการใช้การสื่อสารและการศึกษาสร้างความสำนึก การทำให้เป้าหมายส่วนบุคคลของคนในองค์กรสอดคล้องกับเป้าหมายทางยุทธศาสตร์และเชื่อมโยงระบบค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์กับ Scorecard)

หากเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของเราเป็นยุทธศาสตร์ของชาติซึ่งต่างกับการจัดการธุรกิจของบริษัทแล้ว เราก็ต้องปรับเปลี่ยน BSC ให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ที่มีความหลากหลายและมีการแสวงหามูลค่าทางธุรกิจและคุณค่าทางสังคม วัฒนธรรม จิตวิญญาณ พร้อมๆ กันไปตั้งที่ผู้ศึกษาวิจัยได้ปรับ BSC ให้เป็น Balanced Scorecard for Humane Development ดังภาพต่อไปนี้

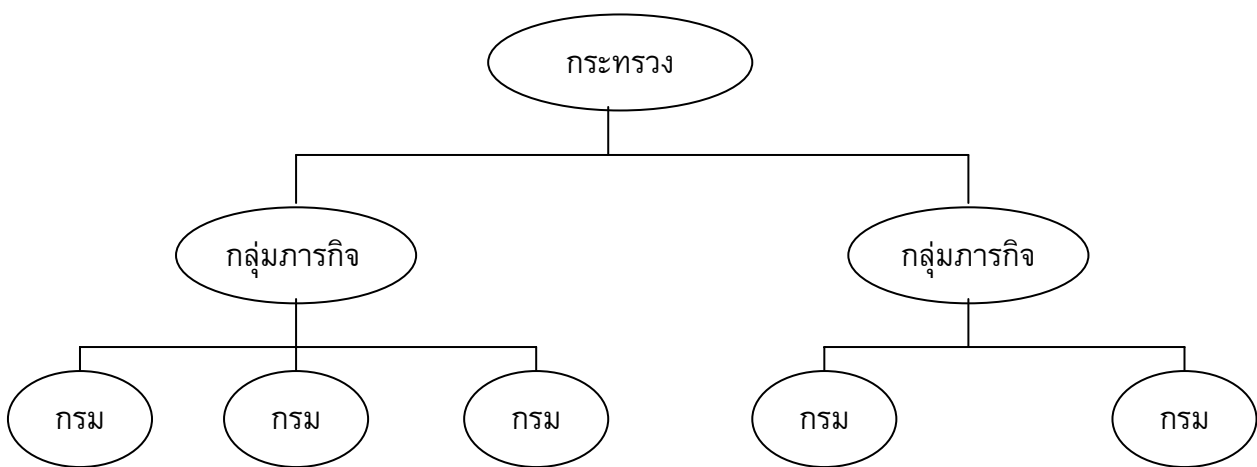
A Balanced Scorecard for Humane Development



หมายเหตุ : แผนภาพนี้ใช้ภาษาอังกฤษ เพื่อประโยชน์ในการเทียบเคียงคำหลัก

5. การจัดกลุ่มภารกิจราชการส่วนกลาง*

กลุ่มภารกิจ (cluster) หมายถึง กลุ่มงาน หรือกลุ่มของหน่วยงานที่มีภารกิจที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกัน โดยแต่ละกระทรวงอาจจัดกลุ่มภารกิจภายใต้สังกัดของกระทรวงได้หลากหลาย หรือหลายกลุ่มภารกิจขึ้นกับความจำเป็นของลักษณะงาน จำนวนของกลุ่มภารกิจขึ้นกับเนื้อหาที่เป็นภารกิจเฉพาะของกระทรวงนั้นๆ การจัดกลุ่มภารกิจทำโดยประกาศเป็นกฎกระทรวง



หลักการจัดตั้งกลุ่มภารกิจที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการวางไว้ ได้แก่

1. รวมภารกิจที่สัมพันธ์กันหรือใกล้เคียงกันไว้ด้วยกัน เพื่อการประสานงานและใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ
2. แยกภารกิจด้านปฏิบัติการออกจากด้านนโยบายยุทธศาสตร์และการบริหารทั่วไป ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงจะรับผิดชอบกลุ่มภารกิจด้านอำนวยการ
3. จัดให้กระทรวงมีการกำหนดและบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกัน
4. กำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละกลุ่มภารกิจเพื่อการปฏิบัติราชการตามนโยบายที่ชัดเจน

* จากเอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงและอธิบดี เรื่อง การบริหารกลุ่มภารกิจ สำนักงาน ก.พ.ร .18 ก.พ .2546

ปัจจุบันมีกระทรวงที่มีการจัดกลุ่มภารกิจมี 11 กระทรวง ได้แก่

1. กระทรวงการคลัง (จำนวนกรม 7)
2. กระทรวงการต่างประเทศ (จำนวนกรม 1)
3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (จำนวนกรม 10)
4. กระทรวงคมนาคม (จำนวนกรม 5)
5. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (จำนวนกรม 7)
6. กระทรวงพาณิชย์ (จำนวนกรม 7)
7. กระทรวงมหาดไทย (จำนวนกรม 6)
8. กระทรวงยุติธรรม (จำนวนกรม 6)
9. กระทรวงแรงงาน (จำนวนกรม 4)
10. กระทรวงสาธารณสุข (จำนวนกรม 8)
11. กระทรวงอุตสาหกรรม (จำนวนกรม 5)

กระทรวงที่ไม่มีการจัดกลุ่มภารกิจมี 9 กระทรวง ได้แก่

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
3. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
4. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ
5. กระทรวงพลังงาน
6. กระทรวงวัฒนธรรม
7. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
8. กระทรวงศึกษาธิการ

สำหรับกระทรวงกลาโหมนั้น มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารโดยเฉพาะ

การจัดกลุ่มภารกิจ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 มีพื้นฐานอยู่ที่การจัดโครงสร้างย่อย (กรม) ภายในกระทรวง กรมภายในกระทรวงที่มีอยู่หลังการปฏิรูประบบราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ประกอบด้วย

1. กรมภายในกระทรวงที่สังกัดกระทรวงเดิม
2. กรมภายในกระทรวงที่มีการย้ายไปสังกัดกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่
3. กรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นภารกิจเดิมที่มีอยู่ในกระทรวงแต่ได้รับการยกระดับขึ้นเป็นกรม
4. กรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่

ในการทบทวนการจัดโครงสร้างระบบราชการ มีข้อควรพิจารณาดังนี้

1. การทบทวนลักษณะของกลุ่มภารกิจ โดยกำหนดแนวทางการจัดลักษณะกลุ่มภารกิจตามตัวแบบพื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม (AFP) ว่ามีลักษณะภารกิจที่ใช้การบริหารการพัฒนาแบบปกติ หรือควรใช้การจัดการแบบเครือข่าย
2. หากมีการจัดลักษณะกลุ่มภารกิจตามตัวแบบ AFP โดยอาศัยการจัดการแบบเครือข่ายแล้ว กรมต่างๆ ในกระทรวงใดบ้างที่จะต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย และจะทำภารกิจนั้นในพื้นที่ใดกับกลุ่มเป้าหมายใด จะให้มีการมีส่วนร่วมจากองค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรเอกชน และองค์กรประชาชนอย่างไร
3. กรมและกระทรวงใดบ้างที่ควรมีการจัดรูปแบบการจัดการแบบใหม่
4. การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวควรเริ่มพร้อมกันทันทีหรือจะจัดให้มีการนำร่องการจัดการแบบใหม่ และจะนำร่องในกลุ่มภารกิจใด

ในปัจจุบันการจัดโครงสร้างระบบราชการไทยยังคงมีความล้าสมัย โดยเฉพาะในกลุ่มกระทรวงฝ่ายสังคมที่เกี่ยวกับการพัฒนาคน ทั้งนี้เนื่องจากการจัดโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการยังมีลักษณะเป็นแห่งที่ขาดความเชื่อมโยงทางขวางระหว่างกลุ่มภารกิจที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน ถ้าเปรียบเทียบกับการจัดกลุ่มภารกิจของกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงพาณิชย์กับการจัดโครงสร้างภายในกระทรวงศึกษาธิการแล้ว จะพบว่า การจัดกลุ่มภารกิจของกระทรวงเหล่านั้นมีความชัดเจนมากกว่า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะลักษณะของภารกิจในกระทรวงที่เป็นสาขาการผลิตบริการด้านอื่นๆ สามารถแบ่งกลุ่มได้ชัดเจน แต่สาขาการศึกษาที่มีลักษณะที่กว้างขวาง

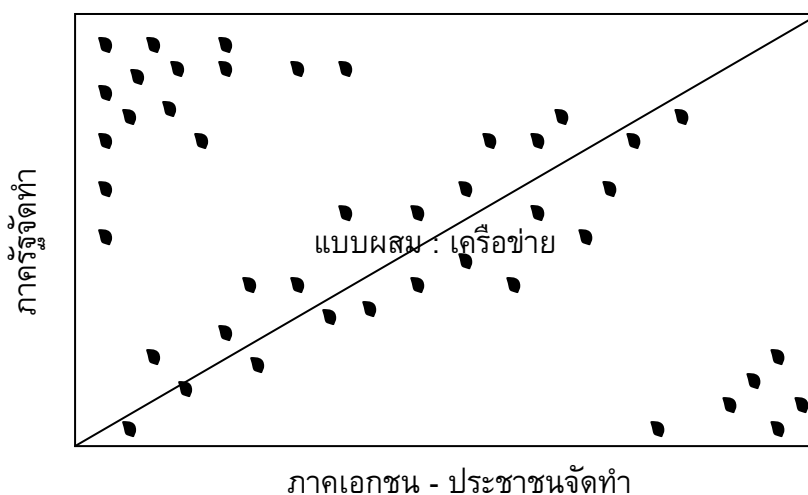
โดยมีผลลัพธ์ระยะยาว ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองมากเป็นพิเศษ

สังคมยุคใหม่มีความซับซ้อนมากเป็นพิเศษ การจัดการทางสังคมต้องการความเชื่อมโยงร้อยเรียงกัน ที่สำคัญก็คือ การจัดการทางสังคมมิใช่ภารกิจของภาครัฐเท่านั้น จะต้องอาศัยพลังขับเคลื่อนจากทุกๆ ส่วนของสังคมด้วย บทบาทของภาครัฐและกลไกของรัฐจึงต้องเป็นบทบาทของผู้ประสานพลังมากกว่าผู้ดำเนินการเชิงเดี่ยว บทบาทที่จำต้องอาศัยการดำเนินงานแบบเครือข่าย

อย่างไรก็ดี การจัดโครงสร้างของกระทรวงฝ่ายสังคมยังมีลักษณะเป็นแท่งและมีความเชื่อมโยงระหว่างภารกิจน้อย การจะปรับเปลี่ยนอย่างกะทันหันทำได้ยากเพราะลำพังการปรับโครงสร้างและการมอบอำนาจโดยเปลี่ยนกฎระเบียบเพียงอย่างเดียวไม่พอ จะต้องเปลี่ยนความคิด วิธีการทำงาน และพฤติกรรมการทำงานด้วย โดยเฉพาะความคิดเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ในการให้บริการทางสังคม

ในการพิจารณาบทบาทของการจัดโครงสร้างระบบราชการ ลักษณะของกลุ่มภารกิจ อาจแบ่งได้เป็น

1. ลักษณะของกลุ่มภารกิจที่องค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรเอกชน และองค์กรประชาชน จัดทำได้โดยลำพัง
2. ลักษณะของกลุ่มภารกิจที่ภาครัฐต้องจัดทำเป็นหลัก
3. ลักษณะของกลุ่มภารกิจที่ต้องอาศัยระบบการจัดการแบบเครือข่าย



การบริหารแบบบูรณาการ จะต้องคำนึงถึงการจัดการงาน 3 ลักษณะนี้อย่างมีสัดส่วน สอดคล้องกับพื้นที่และการมีส่วนร่วม

การจัดและบริหารกลุ่มภารกิจจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบการจัดการตามตัวแบบ AFP เท่านั้น (คือเป็น F) ส่วน A และ P นั้น ต้องนำมาประกอบการพิจารณาเสมอ

ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการอย่างเป็นองค์รวม จึงต้องการคำนึงถึงลักษณะทั้ง 3 ด้าน ของการจัดการ (AFP) และจะต้องเชื่อมโยง F กับ A และ P เสมอ

เมื่อนำตัวแบบ AFP กับตัวแบบการจัดการเครือข่ายมาประกอบกันแล้ว ก็จะช่วยให้ สามารถทำการวางผัง (mapping) ลักษณะของภารกิจ 3 ลักษณะได้ง่ายขึ้น โดยผังนี้ย่อมแสดงให้เห็นบทบาทและภารกิจของโครงสร้างทุกระดับ ตั้งแต่ส่วนกลางถึงส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

อาณาบริเวณของ AFP ที่ภาครัฐมีบทบาทนำเป็นหลักในการจัดการก็จะมีชัดเจน และจะสามารถระบุอาณาบริเวณที่ต้องอาศัยการจัดการแบบผสมผสานเป็นเครือข่ายได้

5.1 การจัดองค์กรที่เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ปัจจุบัน ภาครัฐมีการจัดหน่วยงานในหลายรูปแบบด้วยกัน คือ

- ส่วนราชการ ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
- หน่วยงานของรัฐอื่นๆ ซึ่งได้แก่ องค์การมหาชน ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542
- รัฐวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ
- หน่วยงานลักษณะอื่นๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติ จัดตั้งกองทุน

เท่าที่ผ่านมา เมื่อภาครัฐเห็นว่าต้องมีหน่วยงานให้บริการด้านสังคมหรือเศรษฐกิจซึ่งส่วน ราชการที่ติดอยู่กับกฎ ระเบียบต่างๆ ไม่สามารถตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง เช่น

การเอื้ออำนวยให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ภาครัฐจะจัดตั้งหน่วยงานที่ต่างไปจากส่วนราชการ อีกนัยหนึ่ง คือ หน่วยงานในลักษณะที่ต่างออกไปจากส่วนราชการจะเกิดขึ้นตามความต้องการของภาครัฐในช่วงเวลาหนึ่งๆ ซึ่งเป็นผลให้มีหน่วยงานหลากหลายรูปแบบและมาตรฐาน โดยแต่ละหน่วยต่างมีระบบการบริหารเฉพาะตัวตามที่กฎหมายระเบียบ หรือมติให้มีการจัดตั้งกำหนดไว้

ความหลากหลายด้านรูปแบบและมาตรฐานของหน่วยงานลักษณะพิเศษดังกล่าว ได้ทำให้เกิดปัญหาของการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และการเปรียบเทียบประสิทธิภาพ จึงมีการเสนอให้ภาครัฐกำหนดรูปแบบหน่วยงานที่สามารถตอบสนองความคล่องตัวแต่สามารถควบคุมได้อย่างเป็นระบบในลักษณะของ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ”

เกณฑ์การตัดสินใจที่จะปรับเปลี่ยนภารกิจหรือส่วนงานให้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นมีองค์ประกอบ คือ

- มีลักษณะหรือธรรมชาติการดำเนินงานเป็นเรื่องของการให้บริการ
- สามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจนภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดขึ้น
- มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและสร้างการรับผิดชอบต่อหน่วยงานแม่ต้นสังกัดได้
- สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม
- มีขนาดที่เหมาะสมเพียงพอต่อการแยกส่วนออกมาจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด
- ไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

การจัดโครงสร้างหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้เป็นไปตามความจำเป็นที่จะต้องออกแบบโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการเพื่อดำเนินการให้สามารถตอบสนองแนวคิดของแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – 2550) และเจตนารมณ์และเงื่อนไขตามมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ทั้งนี้การจัดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้มุ่งเน้นภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุน (non-core functions) ซึ่งยังไม่ควรหรือไม่มีเหตุผลสนับสนุนที่จะยุบเลิกให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน จึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบการจัดการตามตัวแบบ AFP เท่านั้น (คือเป็น F) การเชื่อมโยง F กับ A และ P ยังไม่ปรากฏ

ในขณะนี้ แม้จะมีการตั้งองค์กรใหม่เกิดขึ้นก็เป็นอีกองค์กรจากหน่วยงานราชการเดิม แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่ามืองค์กรบางประเภทที่ควรทำงานแบบลูที่ 2 คือ การจัดการการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวม

แต่กระนั้นในแง่โครงสร้างแล้วเป็นไปได้ที่จะทบทวนการจัดโครงสร้างใหม่ด้วยการยุบรวม ตัวอย่างเช่น เมื่อรู้ว่ากรมใดในกระทรวงมหาดไทย เช่น กรมพัฒนาชุมชน ควรไปรวมในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่ก็เป็นการยากที่จะย้ายและยากที่จะยุบรวม ดังนั้นสิ่งที่จะเกิดขึ้น คือ ในระบบราชการโดยรวมก็จะเกิดหน่วยต่างๆ ขึ้นมากมายตามที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่าการปฏิรูประบบราชการได้ก่อให้เกิดหน่วยงานเพิ่มขึ้น ขนาดของระบบราชการขยายใหญ่ขึ้น

เท่าที่ผ่านมา การประสานงานระหว่างโครงสร้างย่อย (หน่วยงานต่างกระทรวง) ของระบบราชการที่เรียกว่าการประสานแผนงาน แผนเงิน และแผนคนนั้น มักกระทำโดยการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการมากกว่าการยุบรวมหน่วยงานหรือการโอนย้ายสังกัดหน่วยงาน ดังนั้นปัญหาหลักของระบบราชการไทยที่จะพิจารณาในการทบทวนโครงสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงภาคสังคม ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะหาตัวแบบที่จะนำมาใช้ได้ในการที่จะทำให้ระบบราชการไปสู่เป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติขับเคลื่อนไปได้ภายใต้สภาวะการณ์ที่ไม่อาจมีการยุบรวม หรือโอนย้ายสังกัดหน่วยงานได้อย่างเบ็ดเสร็จ ตัวแบบดังกล่าวนี้จะต้องเป็นตัวแทนสำหรับทั้งลูที่ 1 และลูที่ 2 ซึ่งจะเป็นวิธีให้หน่วยงานต่างๆ สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกัน

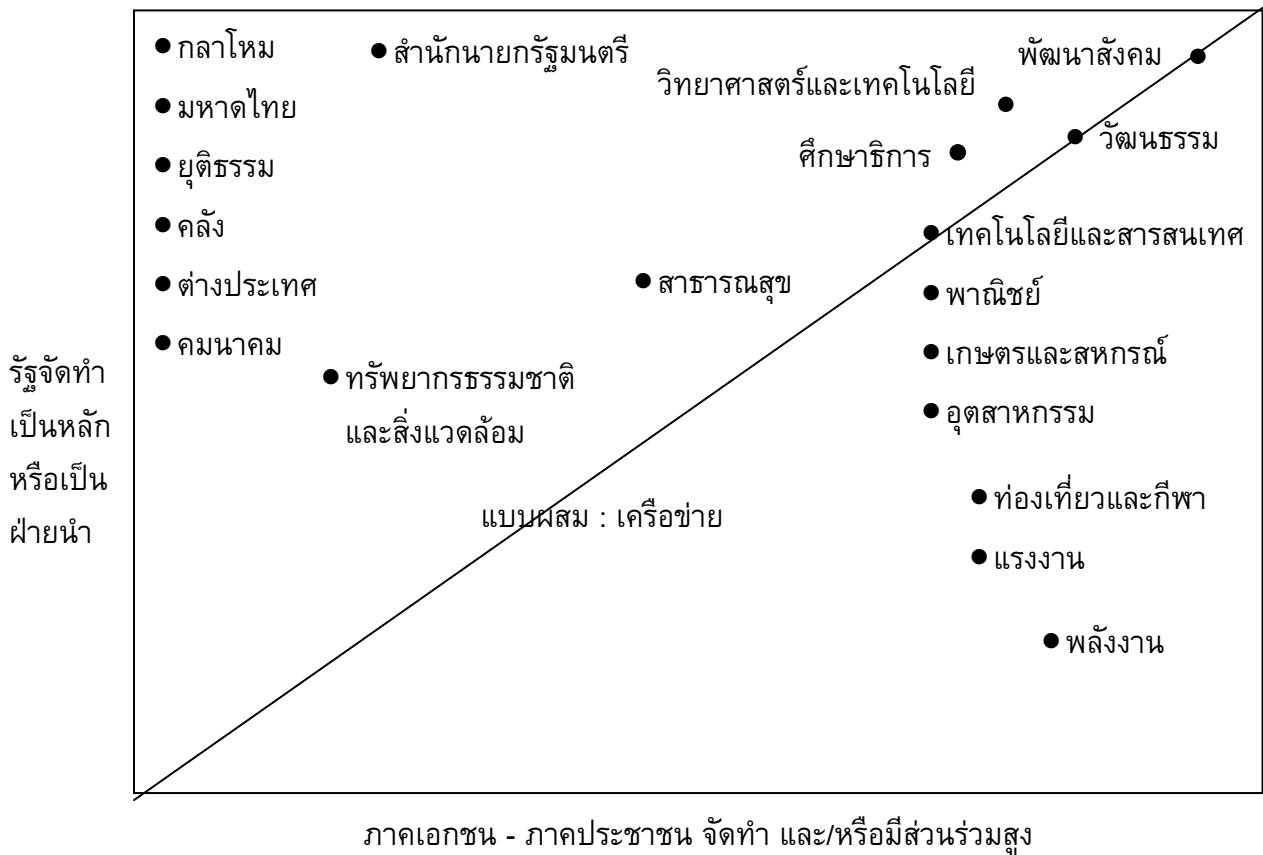
5.2 การจัดการแบบเครือข่ายของกระทรวงฝ่ายสังคม

ปัจจุบันคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมีการแบ่งกลุ่มกระทรวงออกเป็นกลุ่มกระทรวงฝ่ายเศรษฐกิจกับกลุ่มกระทรวงฝ่ายสังคม

กลุ่มกระทรวงฝ่ายเศรษฐกิจ	กลุ่มกระทรวงฝ่ายสังคม
<ol style="list-style-type: none"> 1. กระทรวงการคลัง 2. กระทรวงการต่างประเทศ 3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 4. กระทรวงคมนาคม 5. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6. กระทรวงพาณิชย์ 7. กระทรวงอุตสาหกรรม 8. กระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศ 9. กระทรวงพลังงาน 10. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 	<ol style="list-style-type: none"> 1. สำนักนายกรัฐมนตรี 2. กระทรวงกลาโหม 3. กระทรวงมหาดไทย 4. กระทรวงยุติธรรม 5. กระทรวงสาธารณสุข 6. กระทรวงศึกษาธิการ 7. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา 8. กระทรวงวัฒนธรรม 9. กระทรวงแรงงาน 10. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

หากจะแบ่งกลุ่มกระทรวงตามลักษณะภารกิจที่พิจารณาทั้ง 3 มิติ คือ ภาครัฐจัดทำเป็นหลัก ภาคเอกชน-ประชาชน สามารถจัดทำได้เอง และทั้งภาครัฐ-ภาคเอกชน-ภาคประชาชน จัดทำแบบเป็นเครือข่ายแล้ว ก็จะได้เพียงภาพรวมที่จะต้องดูรายละเอียดลึกลงไปด้วย

ในชั้นนี้อาจระบุกลุ่มกระทรวงลงในผังความคิดได้ ดังนี้



ตามผังข้างต้น จะเห็นการเกาะกลุ่มกันของกระทรวงทั้ง 20 กระทรวง ว่ามีกลุ่มกระทรวงที่ต้องอาศัยรัฐเป็นฝ่ายจัดทำบริการเป็นหลักอยู่จำนวนหนึ่ง แต่มีกลุ่มกระทรวงที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนหลายกระทรวงและมีกระทรวงที่ต้องอาศัยระบบการจัดการแบบเครือข่ายอีกกลุ่มหนึ่ง

กลุ่มกระทรวงตามผังนี้ มีการเกาะเกี่ยวกัน ทั้งที่เป็นกระทรวงฝ่ายเศรษฐกิจและฝ่ายสังคมไม่แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ดังนั้น แม้ว่าจะมีการแบ่งกระทรวงออกเป็นสองฝ่าย แต่ในทางการจัดการแล้วจะต้องหาจุดและอาณาบริเวณเชื่อมโยงระหว่างกระทรวงให้ได้

หากใช้ผังนี้ตรวจสอบการจัดกลุ่มภารกิจภายในกระทรวง จะเห็นได้ว่ามีภารกิจบางภารกิจที่ยังอยู่คนละกระทรวง เช่น ภารกิจของกรมพัฒนาชุมชน กับภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น

5.3 การจัดกลุ่มภารกิจภาครัฐโดยเชื่อมโยงภารกิจกับเครือข่ายนโยบาย

การจัดกลุ่มภารกิจภาครัฐไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่ราชการส่วนกลาง หากยังต้องเกี่ยวข้องกับราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ในปัจจุบันภารกิจที่ภาครัฐจัดทำให้บริการมีมิติทั้งด้านสาขา (sector) และระดับ (ส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น) “ส่วนกลาง” ในบริบทของกระแสโลกาภิวัตน์ไม่ได้จำกัดเฉพาะงานระดับชาติที่เกี่ยวกับภูมิภาคและท้องถิ่นเท่านั้น หากยังเกี่ยวกับระดับนานาชาติ และระดับภูมิภาคเหนือชาติอีกด้วย (ดังเช่น อาณาบริเวณ 6 เหลี่ยมเศรษฐกิจ ความร่วมมือพหุภาคี ทวิภาคี ไตรภาคี อื่นๆ)

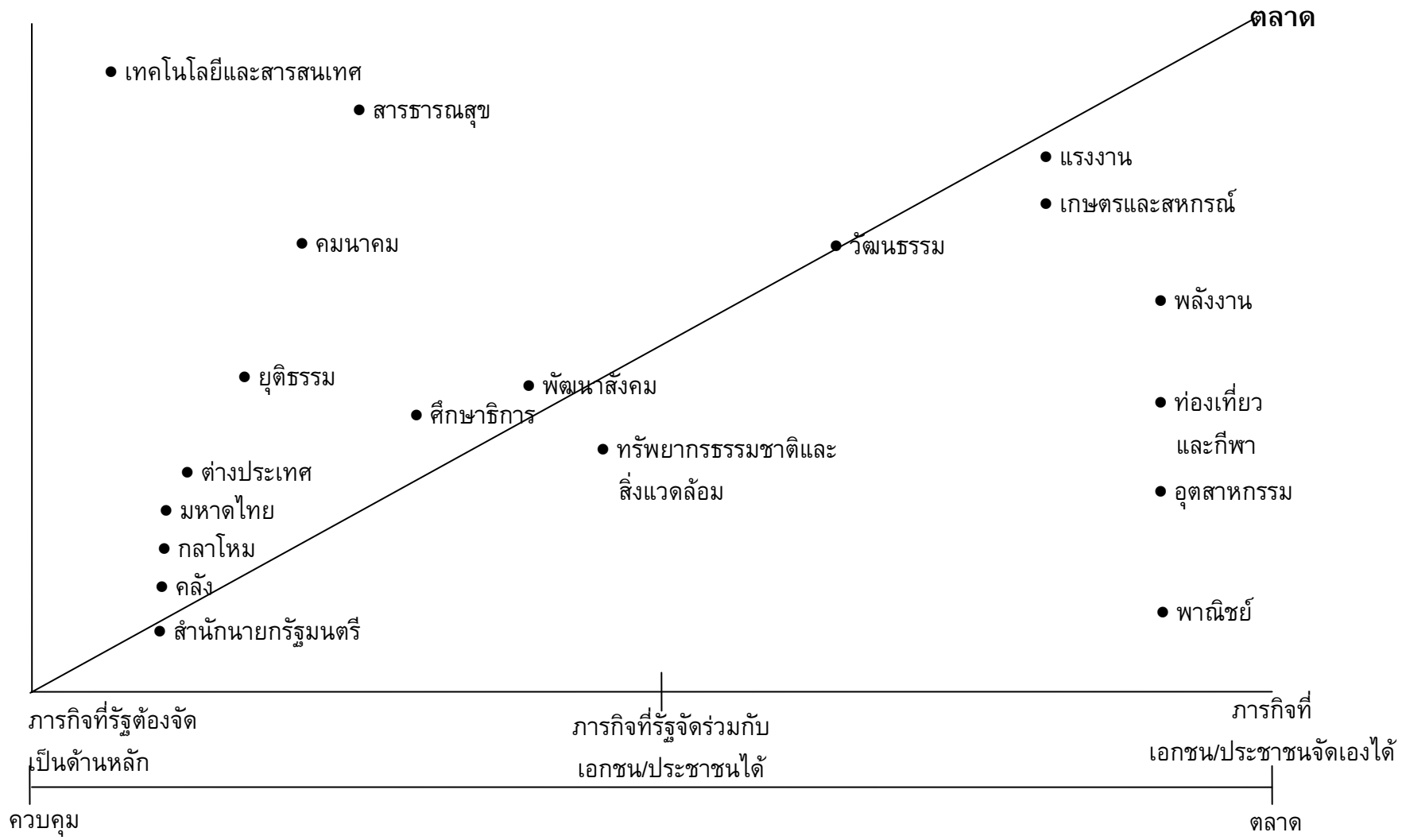
ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำผังความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจภาครัฐกับเครือข่ายนโยบาย ในกรณีนี้ภารกิจภาครัฐหมายถึงการที่รัฐดำเนินการให้บริการสาธารณะ (public goods and services) แต่มีบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำหลายเรื่องที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นบริการที่รัฐเท่านั้นที่จะจัดทำได้ เอกชนและ/หรือประชาชนก็สามารถจัดทำได้ โดยรัฐมีบทบาทเป็นผู้กำหนดกติกาหรือทำหน้าที่ส่งเสริม ในแง่นี้จึงควรพิจารณาว่าตำแหน่งแห่งที่และบทบาทของภาครัฐว่าภารกิจใดมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่รัฐต้องจัดทำหรือใช้ทรัพยากรส่วนใหญ่จัดทำ ภารกิจใดสามารถทำร่วมกับเอกชนและ/หรือประชาชนได้ ภารกิจใดสามารถปล่อยให้เอกชนและ/หรือประชาชนทำเองได้

เหตุที่ต้องทบทวนภารกิจภาครัฐก็เพราะวิวัฒนาการของประเทศไทยมีลักษณะที่รัฐเป็นฝ่ายริเริ่มและจัดบริการให้สังคมมากมาย โดยขยายงานในรอบของการพัฒนาไปมาก เมื่อสภาพสังคม-เศรษฐกิจเปลี่ยนไป ภาคเอกชนเติบโตขึ้น ภาคประชาชนและชุมชนเข้มแข็งและต้องการมีส่วนร่วมมากขึ้น การปรับเปลี่ยนปฏิรูประบบราชการก็ต้องคำนึงถึงการทบทวนบทบาทของภาครัฐเป็นลำดับแรก

สำหรับมิติของเครือข่ายนโยบายนั้น ในที่นี้ย่อมหมายถึงเครือข่ายนโยบายทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในงานนี้เราได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าเครือข่ายนโยบายหลายเครือข่ายมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับโครงข่าย 5 โครงข่าย ดังนั้นการเคลื่อนไหวของเครือข่ายและชุมชนทางนโยบายจึงมีจังหวะ สีสันแตกต่างกันไป มีทรัพยากรมีความแข็งแกร่งต่างกัน แต่เวทีของการตกลงต่อรองประนีประนอม ขัดแย้งกันอยู่ในลักษณะที่ไขว่คว้าคาบเกี่ยวกับทั้งสาขาการผลิต-การบริการของภาครัฐ-พื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย

การทำผังความสัมพันธ์นี้จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดโครงสร้างราชการทุกระดับต่อไป จะไม่ได้มีเฉพาะมิติของกรมเท่านั้น แต่ความหมายของเครือข่ายย่อมบ่งบอกถึงความสัมพันธ์แบบ ไชว์ขวางพาดผ่านกรม ผ่านจังหวัด พื้นที่ย่อยและกลุ่มเป้าหมายอยู่แล้ว

ภาพข้างล่างแสดงผังความสัมพันธ์ดังกล่าว



ปัญหาหลักของระบบราชการไทย ก็คือ การใช้แนวทางการจัดโครงสร้างราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ที่เน้นกรมเป็นตัวตั้ง จึงเกิดปัญหาของการซ้ำซ้อนระหว่างตัวตน คือมีกรมหลายกรมให้บริการประชาชนกลุ่มเดียวกันในบริการที่คล้ายกัน ดังนั้นในการทบทวนโครงสร้างกระทรวงใหม่ จึงจะต้องตัดสินใจให้แน่ชัดไปว่าจะปรับเปลี่ยนเพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพื่อใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้อย่างไร ซึ่งมีการเลือก 2 ทาง คือ

1. ย้ายหน่วยงานที่ทำงานในพื้นที่ที่มีภารกิจและต้องทำงานเป็นเครือข่ายเข้ามาอยู่ในกระทรวงเดียวกัน
2. คงหน่วยงานไว้ในกระทรวงเดิมแต่ใช้วิธีประสานงานระหว่างกรมและ/หรือกระทรวงแทน

กระทรวงที่ควรเป็นเป้าหมายสำหรับการทบทวนการจัดโครงสร้าง ได้แก่

1. กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
2. กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวัฒนธรรม และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
3. กระทรวงยุติธรรมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การทบทวนการจัดโครงสร้างของกระทรวงฝ่ายสังคมนี้ จะดำเนินการโดยการประชุมเชิงปฏิบัติการโดยอาศัยตัวแบบ AFP ประกอบกับตัวแบบการจัดการแบบเครือข่าย

5.4 การเชื่อมโยงวาระแห่งชาติกับการจัดกลุ่มงานภายในกระทรวงและ การจัดกลุ่มจังหวัด

ถ้าสังคมโลกและสังคมไทยมีทวีลักษณะที่ซ้อนกันอยู่ และถ้าสังคมไทยมีลักษณะเป็นสังคมฐานชนชั้นซ้อนกันอยู่เช่นกัน การจัดกลุ่มกระทรวงกับการจัดกลุ่มจังหวัดและชุมชนจะเชื่อมโยงกันอย่างไร คน + โครงสร้าง จึงจะสัมพันธ์ซึ่งกันและกันได้โดยไม่ก่อให้เกิดการทอนพลัง แต่เป็นการร่วมพลัง เสริมพลังกันเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทั้งสามด้าน

รัฐบาลปัจจุบันได้นำการจัดการแบบกำหนดวาระแห่งชาติมาใช้ขับเคลื่อนทั้งกระดาน กระบวนการได้มาซึ่งวาระแห่งชาตินี้ สิ้นสุดตรงที่พรรคไทยรักไทยสรุปผลจากการลงพื้นที่สำรวจความต้องการของประชาชน หรือยังคงเลื่อนไหล ปรับเปลี่ยนได้ คำถามหลักข้างต้นนี้เป็นโจทย์ใหญ่

6. ตัวแบบการจัดกลุ่มภารกิจหน่วยงานในกระทรวงภาคสังคม

ตัวแบบการจัดการกลุ่มภารกิจหน่วยงานในกระทรวงภาคสังคมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชน และ/หรือ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทั้ง 2 ด้าน คือ ด้านการเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชน และด้านเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

ตัวแบบนี้จัดเป็นตัวแบบแม่บทสำหรับใช้ในการจัดกลุ่มภารกิจหน่วยงานในกระทรวงภาคสังคมเสียใหม่ตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการต้องทำการทบทวนก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2547 ในการดำเนินการขั้นต่อไป หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องอาศัยตัวแบบนี้เป็นกรอบในการพิจารณาร่วมกับคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ฝ่ายสังคม)

ปัญหาของระบบราชการไทยไม่ได้อยู่ที่การขาดนโยบายและแผน หากอยู่ที่การบูรณาการเชื่อมโยงแผนกับการปฏิบัติตามแผน ดังที่เรียกกันว่า “กระบวนการแปลงแผน”

เมื่อรัฐบาลปรับเปลี่ยนลีลาการบริหารจัดการประเทศไปเน้นยุทธศาสตร์ วาระแห่งชาติ การจัดการแบบเอกชน การมีแผนกลยุทธ์ การปรับระบบงบประมาณ มี Key Performance Indicators เป็นหลักในการประเมินผลงาน มีผู้ว่าราชการจังหวัด CEO เอกอัครราชทูต CEO มีการจัดกลุ่มภารกิจในกระทรวง (cluster) มีการจัดกลุ่มจังหวัด หน่วยงานในระบบราชการ ตลอดจนรัฐวิสาหกิจก็สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องใหม่ๆ เหล่านี้ได้ในรูปแบบของการจัดทำเอกสาร เปลี่ยนรูปแบบ หรือ แบบแผน (format) ของการบริหารจัดการเสียใหม่

รายงานฉบับนี้ได้ทำการระบุประเด็นหลักของการจัดการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวมว่า โลกปัจจุบันขับเคลื่อนอย่างมีพลวัต (dynamic) ด้วยบรรดาเครือข่ายของรัฐที่จะต้องช่วยทำให้ รัฐ-ภาคเอกชน-ภาคประชาชน ร่วมมือเพื่อการแข่งขัน การร่วมมือเพื่อการแข่งขันกระทำได้ในรูปของการจัดการวิธีการจัดการที่ใช้กันอยู่ก็คือการจัดให้หน่วยงาน-องค์กรที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับกิจกรรมกลุ่มหนึ่งมาทำงานร่วมกัน การจัดกลุ่มภารกิจ (cluster) จึงเป็นไปเพื่อการร่วมมือที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

การร่วมมือเพื่อการแข่งขันจัดเป็นนวัตกรรมทางการจัดการ (management innovation) และเหมาะที่จะนำมาใช้กับการแก้ปัญหาของระบบราชการไทย ซึ่งมีปัญหาเรื้อรังของการรักษาอาณาเขตของหน่วยงานสูง ขาดการประสานยุทธศาสตร์ ขาดการประสานแผนทั้งทางการเงิน การงานและการบุคคล การเน้นการร่วมมือเป็นการลดต้นทุนและช่วยลดเวลาที่ใช้ในการติดต่อกับระบบราชการไทยจะมีการนำวิธีการจัดการที่ดีและเหมาะสม (best practices) มาใช้ก็จะต้องผลักดันให้เกิดโอกาสที่หน่วยราชการที่ทำภารกิจเพื่อเป้าหมายเดียวกันมีการร่วมมือกัน องค์ประกอบของการร่วมมือกัน ได้แก่ ความจำเป็นที่จะต้อง

- ร่วมกันสร้างมูลค่า และ/หรือคุณค่า
- จัดการความเสี่ยงร่วมกัน
- แบ่งปันผลตอบแทนกัน

โดยสรุปแล้ว การมีเพียงยุทธศาสตร์หรือแผนกลยุทธ์นั้นไม่พอเพียงในการปรับเปลี่ยนให้ระบบราชการเป็นเครื่องมือในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เราจำเป็นต้องมีตัวแบบการจัดกลุ่มภารกิจกระทรวงภาคสังคมเพื่อก่อให้เกิดการร่วมมือเพื่อการแข่งขันด้วย ในขณะที่บริษัทและบริษัทนิยมแสวงหาหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ (strategic partners) ระบบราชการกลับเต็มไปด้วยหน่วยงานที่ต่อสู้เพื่อรักษาอาณาจักรของตนไว้ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับการยุบรวมหน่วยงาน การร่วมมือในฐานะที่เป็นเครื่องมือนวัตกรรมเชิงยุทธศาสตร์จึงเป็นยุทธศาสตร์การปฏิบัติ (implementing strategy)

การเสนอตัวแบบการจัดกลุ่มภารกิจกระทรวงภาคสังคมด้วยการร่วมมือเพื่อการแข่งขันนี้มีพื้นฐานอยู่บนความเชื่อ 3 ประการ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของความจำเป็นที่หน่วยงานราชการจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติและความเชื่อเสียก่อน

1. ความพยายามในการควบคุมความรู้และความคิดเห็นของคนในสังคม ไม่ว่าจะโดยผู้นำหรือหน่วยงานราชการ เป็นสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นผู้นำและหน่วยงานของรัฐจึงควรสนับสนุน ปรับตัวและส่งเสริมสังคมความรู้ และจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือเพื่อจะแข่งขันให้ได้
2. ความสัมพันธ์ ความภักดี ความไวเนื้อเชื่อใจที่เป็นรากฐานของทุนทางสังคม เป็นความสัมพันธ์ทางขวางหรือแนวราบที่มีความซับซ้อนหลากหลายรูปแบบ
3. การรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง การจัดการการเปลี่ยนแปลงจะกระทำได้ดีก็ต่อเมื่อบุคลากรในระบบราชการและคนในสังคมแบ่งปันความรู้กัน ความรู้ที่มีการร่วมมือ

กันจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเรามีความเข้าใจการทำงานแบบเครือข่ายตลอดจนผู้คน
กลุ่มคนที่ทำงานอยู่ในเครือข่ายต่างๆ ดังนั้นการระบุ การสนับสนุน และการวัด
การประเมินเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ และการเชื่อมโยงร่วมมือกัน
อย่างไม่เป็นทางการจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น

ตัวแบบนี้ประกอบด้วยมิติ 2 มิติ คือ มิติพลวัต (dynamism) กับมิติบูรณาการ
(integration) ประกอบกันขึ้นเป็น 2 แกน

มิติพลวัต หมายถึง การวัดระยะเวลาที่การร่วมมือกันจะคงอยู่ยาวนานมากน้อย
เพียงใด ในโลกปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลง มีนวัตกรรม ความสามารถที่จะสร้างความสัมพันธ์
ที่มีการร่วมมือกันอย่างต่อเนื่องต่อเหตุการณ์จัดว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง มิติพลวัตนี้ด้านหนึ่งเป็น
ความคงที่มีเสถียรภาพสูง ไม่ต้องมีการปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์มากนัก (stable) ส่วนอีก
ด้านหนึ่งมีพลวัตสูง คือมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสูง

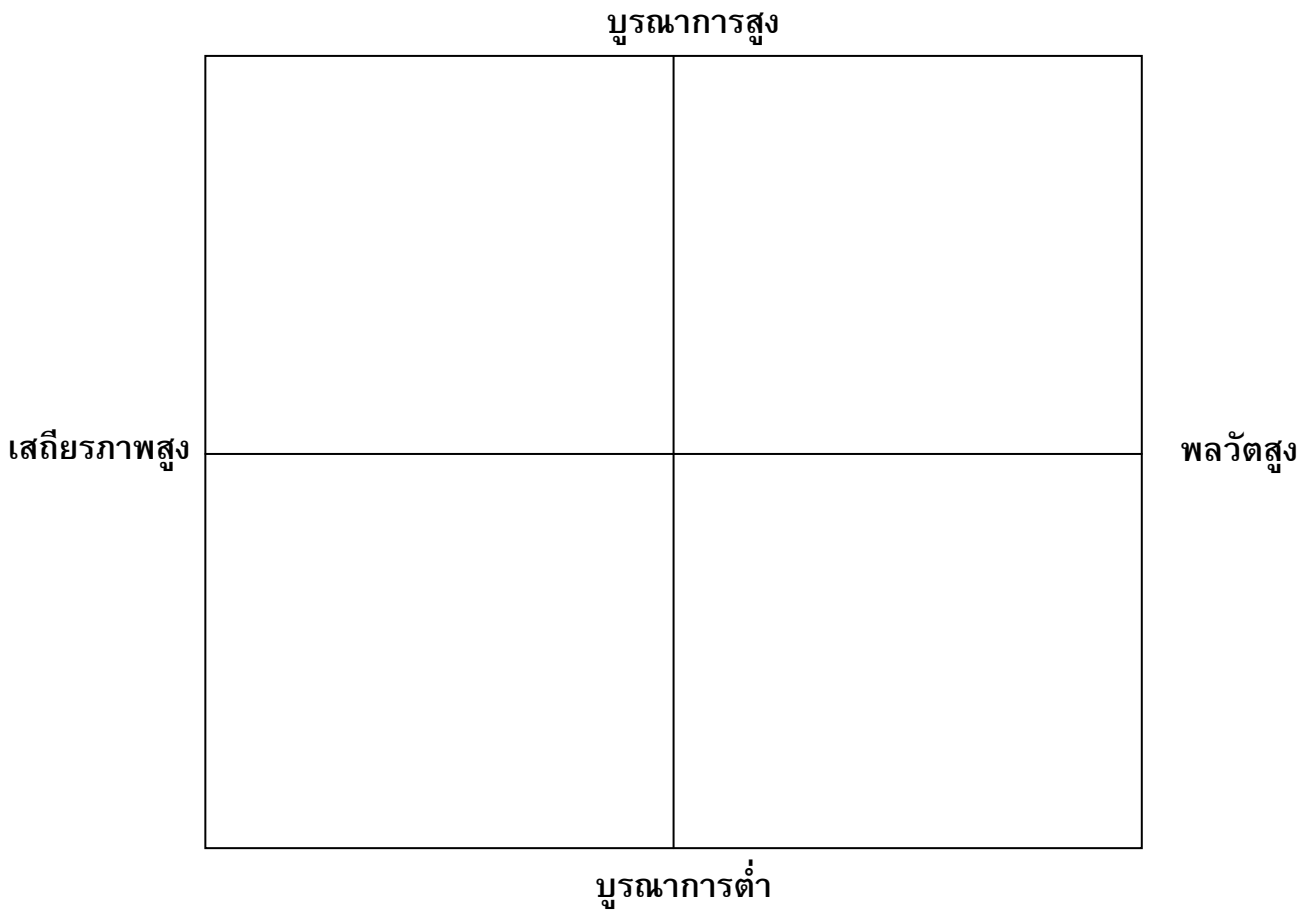
มิติบูรณาการ หมายถึง การวัดความมากน้อยที่ผู้มีส่วนร่วมในความพยายามที่จะร่วมมือ
กันจัดระดมสรรพกำลังที่มีอยู่ เช่น ความสามารถหลัก (core competencies) ที่สั่งสมมานานและ
มูลค่าหรือคุณค่าที่มีอยู่หรือที่สร้างขึ้นเข้ามาร่วมกันให้เป็นปึกแผ่น หากเป็นการจัดการทางธุรกิจ
และเศรษฐกิจก็หมายถึงการผนึกรวมสินค้าหรือบริการ (product or service) ลูกค้า (customers)
ขนาดของกิจการ (scale) และการวางตำแหน่งแห่งที่ (positioning) หากเป็นการจัดการทาง
สังคมก็หมายถึงการผนึกรวมบริการ (service) กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ซึ่ง
ประกอบด้วยกลุ่มที่ก่อตัวเป็นเครือข่าย (network) และชุมชนนโยบาย (policy community) ทุน
ทางสังคมหรือทุนทางวัฒนธรรมที่สั่งสมมานาน (social or cultural capital) ขนาดของเครือข่าย
(scale of network) และตำแหน่งแห่งที่ ซึ่งทางสังคมหมายถึงความเป็นชุมชนสายหรือเป็นศูนย์กลางรวม
(Hub) หรือความเป็นส่วนหนึ่งที่เชื่อมโยงกับส่วนอื่นๆ (node)

พื้นที่แห่งการร่วมมือ (The Collaborative Landscape) การร่วมมือมีรูปแบบและการ
ทำงานที่ต่างกัน แต่มีลักษณะร่วม 2 มิติดังกล่าวมาแล้ว มิติ 2 มิตินี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์
ทางการร่วมมือหลากหลายภายใต้ขอบเขต (grids) ของพื้นที่แห่งการร่วมมือ (Collaborative
Landscape)

หลากหลายรูปแบบของการร่วมมือ

1. การยุบรวมกัน (merger)
2. การร่วมกิจการ (joint venture)
3. การเป็นหุ้นส่วนกัน (partnership)
4. การร่วมมือโดยไม่รวมกัน (cooperation)
5. การเป็นศูนย์กลางด้านข้อมูลข่าวสาร (clearing house)
6. การรวมกลุ่มเพื่อการเฉพาะ (consortium)
7. การร่วมเป็นเครือข่าย (network)
8. การร่วมเฉพาะด้านที่เป็นการทำธุรกิจ (business aggregator)
9. การเป็นศูนย์กลางที่เชื่อมประสาน (hub)
10. การแลกเปลี่ยน (exchange)
11. คู่ค้าคู่แข่ง (cooptition)
12. การดำเนินการตามกลไกตลาด (marketplace)
13. การร่วมกันแบบ วปอ. (การรวมตัวของเพื่อนร่วมรุ่น โดยมีการเกื้อกูลกันเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างผู้มีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ)

ภาพที่ 1 แสดงพื้นที่แห่งความร่วมมือ



คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ฝ่ายสังคม) สามารถใช้ภาพข้างต้นจัดกลุ่มภารกิจของกระทรวงภาคสังคมได้ว่า กลุ่มภารกิจของกระทรวงภาคสังคมกลุ่มใดมีลักษณะอย่างไรเป็นด้านหลัก แล้วจึงพิจารณารายละเอียดต่อไป

ความร่วมมือเพื่อการแข่งขันจึงเป็นทั้งวิธีการและกระบวนการจัดการที่เป็นเงื่อนไขหลักของการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ หากไม่แล้วยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์ก็จะมีผลทางการปฏิบัติ เหมือนกับการที่มีนโยบายและแผนแต่ขาดการปฏิบัติตามแผนที่ส่งผลให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมาย

คณะผู้วิจัยจึงเสนอ ตัวแบบการจัดกลุ่มภารกิจกระทรวงภาคสังคมโดยอาศัยการร่วมมือ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ทั้งนี้โดยคำนึงว่าการบริหารจัดการประเทศนั้น มิใช่การจัดการทางธุรกิจและเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว หากเป็นการจัดการทางสังคมอีกด้วย การบริหารจัดการประเทศที่มีคุณภาพและเป็นองค์รวมนี้อยู่ภายใต้บริบทของสากลโลก ดังนั้น การเสนอตัวแบบการร่วมมือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยทั้งสองดังกล่าวนี้ด้วย

ตัวแบบการจัดกลุ่มภารกิจกระทรวงภาคสังคมโดยอาศัยการร่วมมือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันนี้เป็น “ตัวแบบแม่บท” ที่สามารถนำไปใช้ได้กับการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมซึ่งมีบางส่วนที่สามารถแยกแยะออกจากกันได้ แต่มีหลายส่วนที่เกี่ยวข้องกัน ไม่สามารถแยกออกจากกันได้

ภาพที่ 2 แสดงอาณาบริเวณของพื้นที่แห่งการร่วมมือ

บูรณาการสูง

	<p>คำมั่นสัญญา</p>	<p>ร่วมหัวจมท้าย</p>	
<p>เสถียรภาพสูง</p>	<p>สังสรรค์สโมสร</p>	<p>เจ้าะแจ๊ะ</p>	<p>พลวัตสูง</p>

บูรณาการต่ำ

อาณาบริเวณ (zone) 4 ประเภทนี้ แต่ละประเภทเป็นการร่วมมือตามมิติสัมพันธ์ 2 มิติ ในระบบราชการมีหน่วยงานส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในภูมิภาค (จังหวัดและเขต) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากมาย ทุกหน่วยต่างมีวิสัยทัศน์ มียุทธศาสตร์ แผนกลยุทธ์ ภารกิจ เป้าหมาย การร่วมมือกันจะเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ ภารกิจ เป้าหมาย ทรัพยากรของส่วนต่าง ๆ ตามความมากน้อยของลักษณะความสัมพันธ์ 4 แบบ คือ

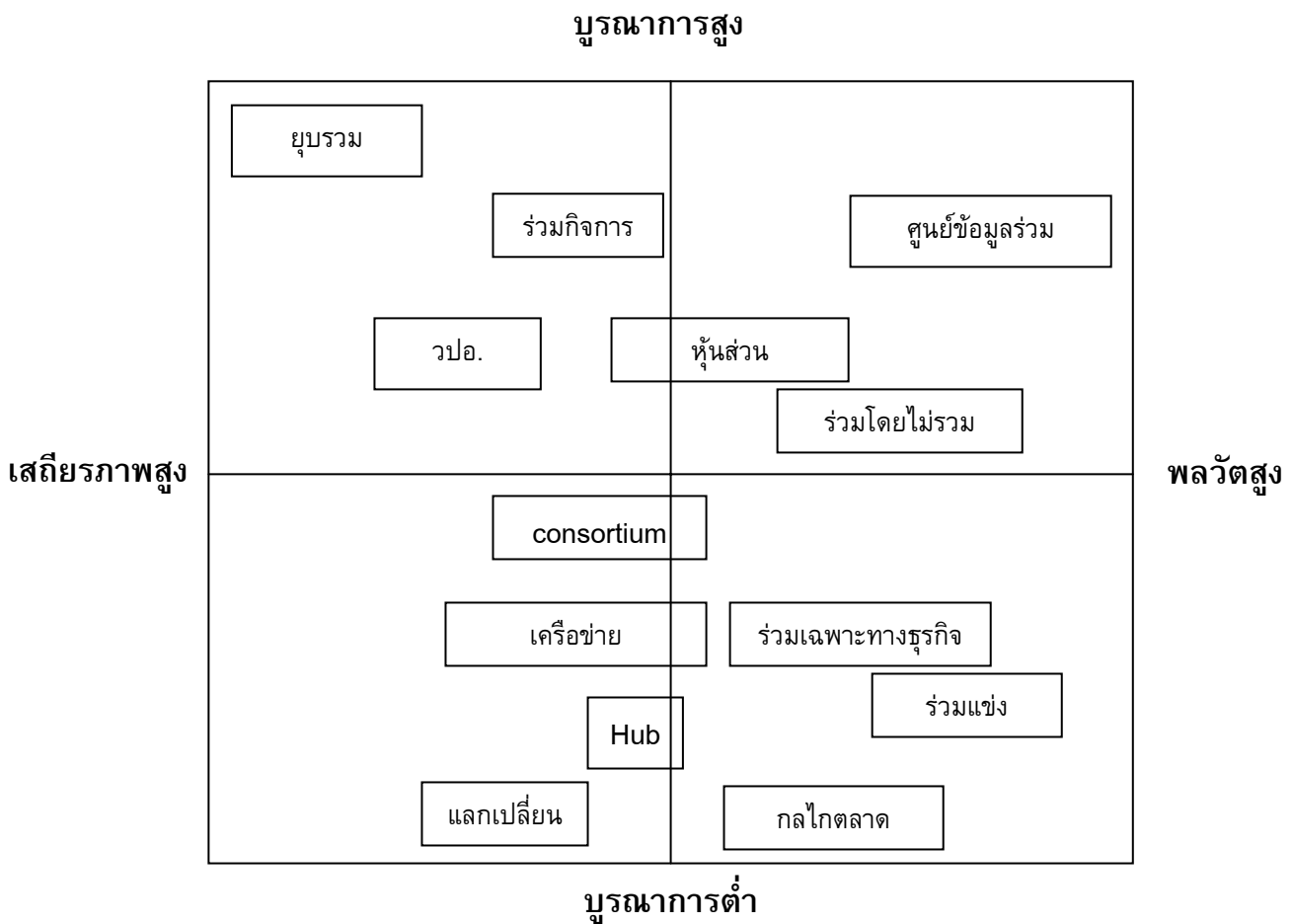
1. แบบค้ำยันสัญญา หรือพันธสัญญาในสภาพการณ์ที่หน่วยงานสองหน่วยขึ้นไป มีข้อตกลงร่วมกัน เห็นพ้องต้องกันในระยะยาว (เสถียรภาพสูง) แต่การบูรณาการเชื่อมโยงมีน้อย คือไม่มีเงื่อนไขบังคับให้ต้องทำงานร่วมกันมากนัก เพียงแต่มีการประสานงานกันในรูปคณะกรรมการหรือการติดต่อกันอย่างสม่ำเสมอ กรณีนี้พันธสัญญาจึงมีลักษณะเป็นพันธมิตร (alliance) ธรรมดาๆ ไม่มีอะไรเป็นพิเศษ
2. แบบสังสรรค์สโมสร ในสภาพการณ์ที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันในระยะยาว ผู้มีส่วนร่วมจึงเปรียบเสมือนสมาชิกสโมสรที่มาพบปะสังสรรค์กัน ไม่ต้องผูกพันกันแน่นแฟ้นมากนัก ความจำเป็นในการเชื่อมโยงบูรณาการมีต่ำ
3. แบบเจ้าแจะ ในสภาพการณ์นี้ผู้ที่มีสัมพันธ์กันไม่จำเป็นต้องเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกันมากนัก และลักษณะของความสัมพันธ์ก็พลิกผันเปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลา (พลวัตสูง)
4. แบบร่วมหัวจมท้าย ความสัมพันธ์มีความมั่นคงร่วมกันในระยะยาวภายใต้สภาพการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงสูง กรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้เข้าร่วมจะต้องสร้างมูลค่าหรือคุณค่าเพิ่มด้วยการร่วมมือกัน แต่ละฝ่ายสามารถระบุมูลค่าหรือคุณค่าเชิงปริมาณที่นำมาสู่การร่วมมือกันได้ ทุกฝ่ายต่างช่วยกันควบคุมความเสี่ยง และเมื่อทำงานได้ผลก็แบ่งผลงานกัน หากเป็นการร่วมมือทางธุรกิจก็ร่วมกันแบ่งผลกำไร เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงการร่วมมือหลายรูปแบบแล้ว การจะปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการจึงควรอาศัยการจัดความร่วมมือให้สอดคล้องกับกลุ่มภารกิจหรือกลุ่มจังหวัดว่าจะใช้รูปแบบใด ปัจจุบันการแก้ปัญหาระบบราชการมักทำโดยการจัดตั้งองค์กรแบบใหม่ขึ้นมาเพื่อหลีกเลี่ยงการยุบเลิก ยุบรวมหน่วยงาน ดังนั้นจึงเกิดองค์การมหาชนและองค์การประสิทธิภาพขึ้น

ตัวแบบที่คณะผู้วิจัยแนะนำ คือ การพิจารณาการร่วมมือหลากหลายรูปแบบ หากหน่วยงานใดยังไม่พร้อมที่จะร่วมมือแบบร่วมหัวจมท้ายด้วยกันก็สามารถเรียนรู้จากการร่วมมือรูปแบบอื่นๆ ไปได้

ตัวแบบนี้มีประโยชน์ในแง่ที่เป็นตัวแบบมหภาคที่นำไปใช้ในแง่จุลภาคเพื่อทบทวนโครงสร้างส่วนราชการได้ เพราะบนพื้นที่แห่งการร่วมมือ (Collaborative Landscape) ซึ่งเป็นภาพใหญ่ (เหมือนป่า) เราสามารถวางรูปแบบ 13 รูปแบบของการร่วมมือเพื่อแข่งขันได้ โดยหน่วยงานของกระทรวงภาคสังคมและจังหวัดสามารถตรวจสอบความเหมาะสมที่จะเชื่อมความสัมพันธ์กันได้ การตรวจสอบเป็นการตรวจสอบว่าใน 2 มิตินี้หน่วยงานกลุ่มหนึ่งหรือจังหวัดกลุ่มหนึ่งอยู่ ณ จุดใด แล้วจึงวางเป้าหมายร่วมกันต่อไป

ภาพที่ 3 แสดงตำแหน่งแห่งที่ของการร่วมมือ 13 รูปแบบ



ประสบการณ์ของการปฏิรูประบบราชการมีการยุบรวมน้อยมาก ในกรณีที่มีก็จะเกิดปัญหาตามมามากมาย เช่น การตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยนำกรมป่าไม้ออกจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปรวมไว้ การตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แล้วจะนำกรมพัฒนาชุมชนจากกระทรวงมหาดไทยไปรวม การตั้งกระทรวงวัฒนธรรมโดยนำครุศิลปากรไปรวม เป็นต้น ดังนั้นภาพข้างบนนี้จึงให้ทางเลือกของการร่วมมือหลายรูปแบบว่า หน่วยราชการหรือจังหวัดกลุ่มหนึ่งอาจเลือกรูปแบบที่พร้อมแล้วได้ มีข้อสังเกตว่า การปรับโครงสร้างส่วนราชการมักจะเน้นหนัก 2 ทาง คือ ตั้งหน่วยงานใหม่แยกออกจากหน่วยงานเดิม หรือยุบรวมหน่วยงานเข้าไปไว้ในหน่วยเดียวกัน โดยยังไม่มีรูปแบบการร่วมมือกัน นอกเสียจากการตั้งคณะกรรมการขึ้นมามากมายหลายร้อยชุดในการดำเนินการสร้างการร่วมมือเพื่อการแข่งขัน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจึงควรพิจารณาถึงรูปแบบความร่วมมือหลายๆ แบบ โดยมีเครื่องมือในการตรวจสอบความพร้อมของหน่วยราชการและจังหวัดที่จะสร้างความร่วมมือเพื่อแข่งขัน เพราะการจัดกลุ่มภารกิจและการจัดกลุ่มจังหวัดยังไม่พอเพียงที่จะเป็นหลักประกันได้ว่าจะมีการฉีกประสานกันขับเคลื่อนงานที่ทำร่วมกันไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะผู้วิจัยขอเสนอเครื่องมือในการวัดความพร้อมของหน่วยงานในกระทรวงภาคสังคมที่จะร่วมมือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันหรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการ ดังนี้

สเกลวัดความพร้อม 0 – 5

- | | | |
|---|---|--|
| 0 | = | ยังไม่ได้พิจารณาถึงประเด็นการร่วมมือ |
| 1 | = | พิจารณาแล้ว และได้มีการดำเนินการมอบหมายให้ไปพัฒนาเตรียมแผนการร่วมมือ |
| 2 | = | มีแผนแล้ว แต่ยังไม่มีการปฏิบัติเลย |
| 3 | = | มีแผนและกำลังมีการปฏิบัติ มีความก้าวหน้าแล้ว |
| 4 | = | มีการดำเนินการอย่างจริงจัง |
| 5 | = | เสร็จสิ้นงานแล้ว และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ทุกประการ |

ปัจจัย 4 กลุ่ม 12 หัวข้อ ที่ใช้วัดความพร้อมในการร่วมมือ

1. บุคลากรในหน่วยงาน

ทักษะ / ประสบการณ์ พร้อมหรือไม่ ขนาดไหน
บทบาทที่คาดหวังของหน่วยงาน ชัดเจนหรือไม่
การป้อนเพาะความรู้ใหม่ที่จำเป็น

2. ภาวะผู้นำ

พันธสัญญา

การกำหนดกลยุทธ์และฐานะของหน่วยงาน
การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย และมูลค่า / คุณค่าของบริการ

3. กระบวนการ

การจัดการ

การจัดการความเสี่ยง

การเชื่อมโยงการปฏิบัติการ

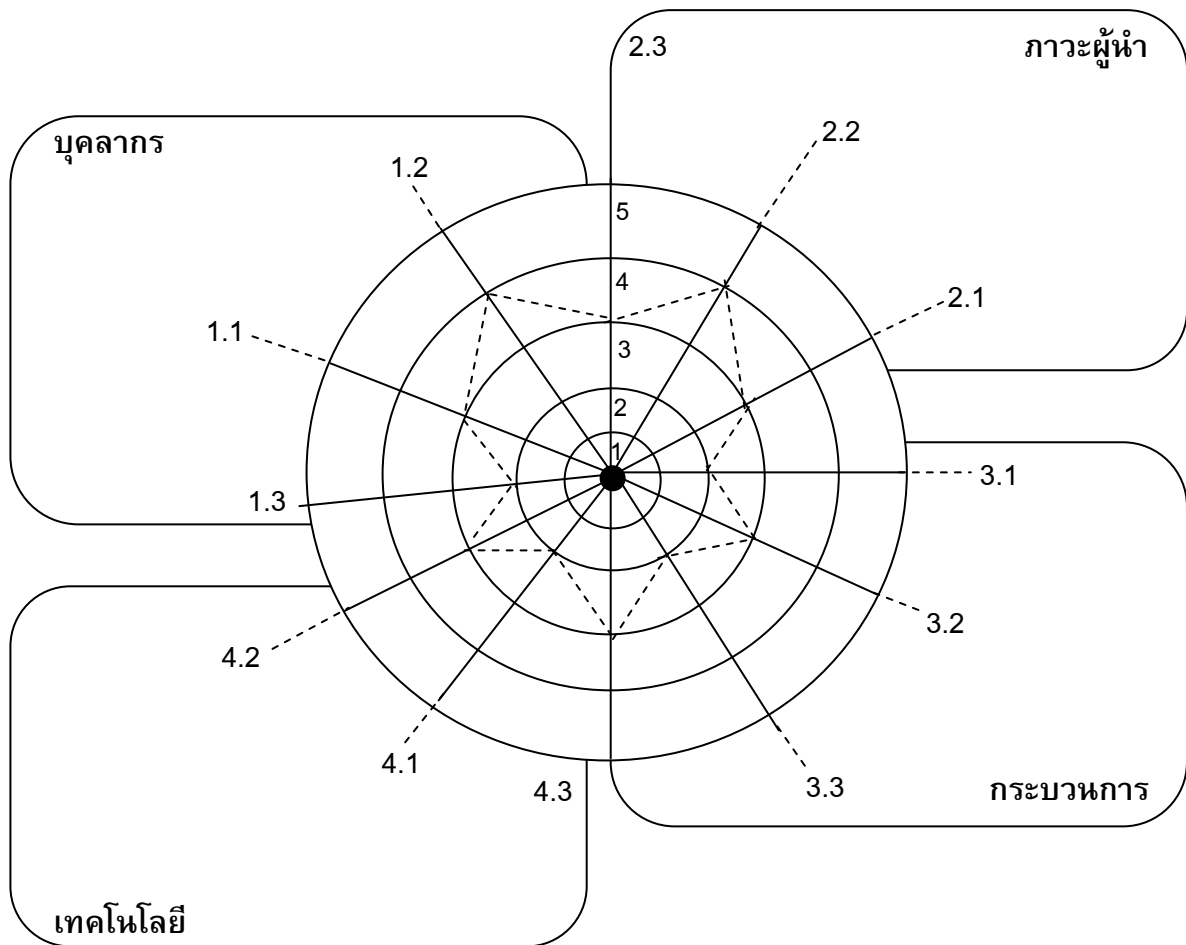
4. เทคโนโลยี

การวางโครงสร้างทางเทคโนโลยีที่ใช้ร่วมกัน

การประสานงานทางเทคนิค

บริการที่มีให้กับการร่วมมือ

ภาพที่ 4 การประเมินความพร้อมที่จะร่วมมือ



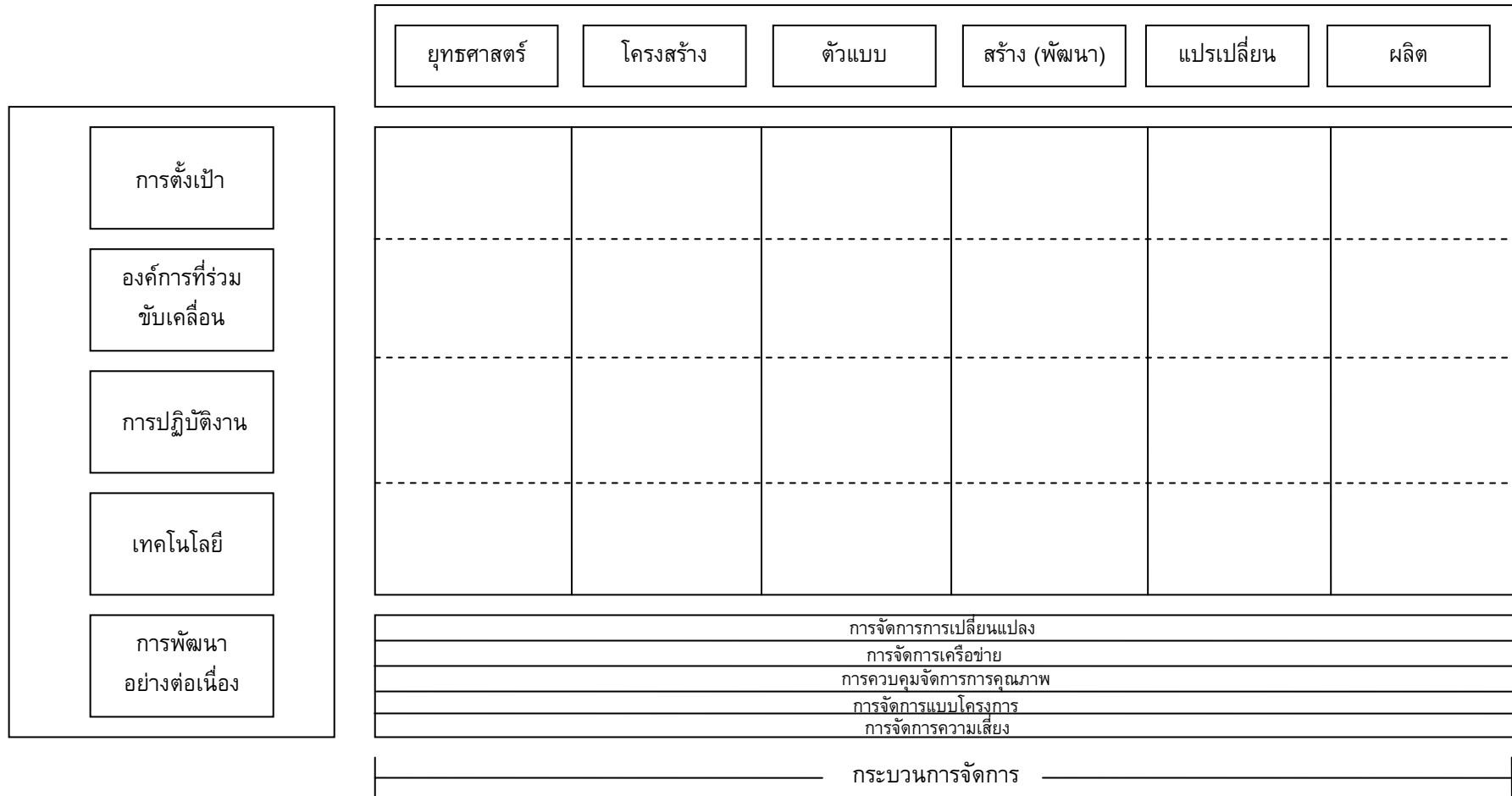
บริเวณที่เป็นเส้นประแสดงถึงผลรวมของความพร้อม 4 ด้าน 12 หัวข้อเรื่อง ในการพิจารณาปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็กลุ่มภารกิจด้านสังคมของหน่วยงานใดๆ ก็ตามควรใช้ตัวแบบและวิธีการประเมินความพร้อมตามสเกล 0-5 ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและเจ้าหน้าที่สามารถติดตามผลได้

ในการดำเนินการสร้างการร่วมมือเพื่อการแข่งขันควรมีกรอบการทำงานดังนี้

ภาพที่ 5

กรอบการสร้างการร่วมมือเพื่อการแข่งขัน

ขั้นตอนการดำเนินการ



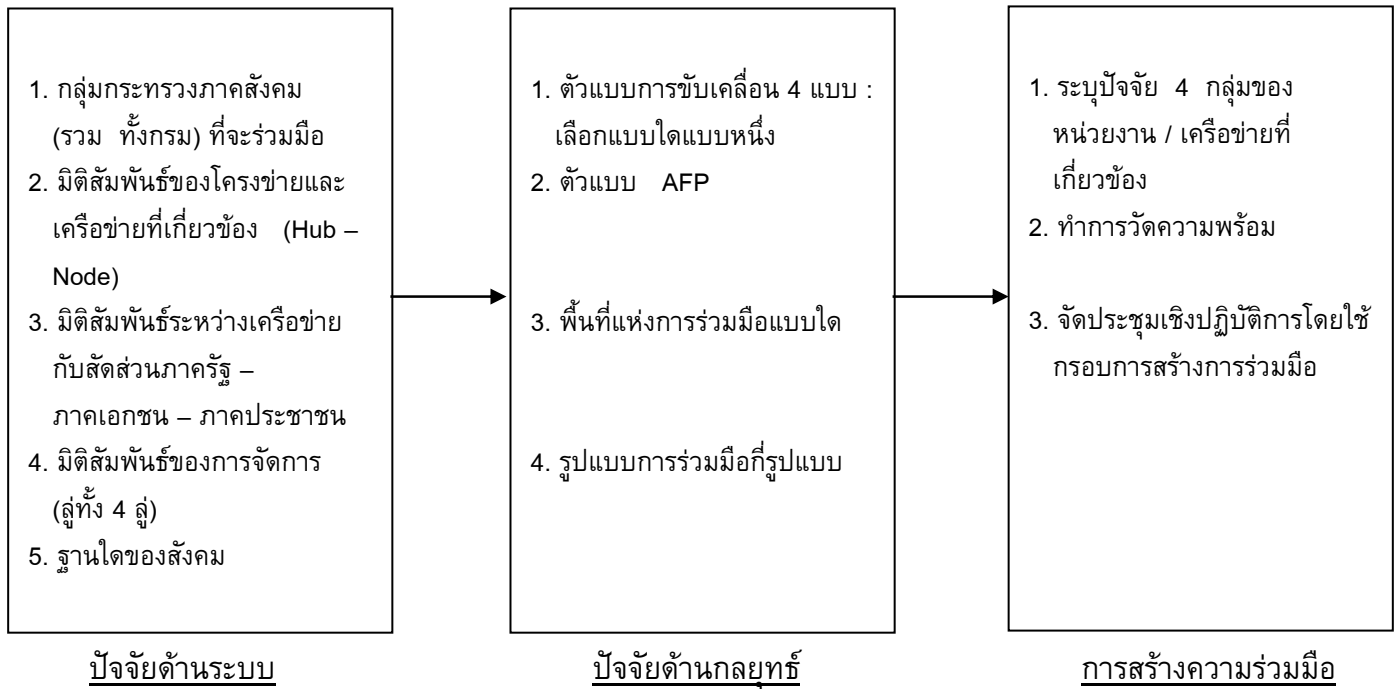
การใช้ตัวแบบ

ในการใช้ตัวแบบการจัดกลุ่มภารกิจหน่วยงานในกระทรวงภาคสังคมจะต้องมีการดำเนินการโดยกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมผ่านกระบวนการประชุมเชิงปฏิบัติการ 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนการร่วมจัดทำภาพรวม (Landscape) ของกลุ่มภารกิจ ทั้งนี้ด้วยการร่วมกันทำผัง (mapping) สำรวจปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 3 กรอบย่อย คือ กรอบปัจจัยด้านระบบซึ่งเป็นปัจจัยแวดล้อมกรอบปัจจัยด้านกลยุทธ์ และกรอบการสร้างความร่วมมือ
2. ขั้นตอนการใช้กรอบการสร้างความร่วมมือจัดทำแผนปฏิบัติการ โดยอาศัยการตั้งเป้าร่วมกัน
3. ขั้นตอนการกำกับดูแลประเมินผลการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

สำหรับงานวิจัยนี้ ได้กำหนดตัวแบบเพื่อการดำเนินการตาม 3 ขั้นตอนต่อไป ซึ่งสามารถทำได้ระหว่างเดือนมกราคม - กันยายน 2547 นี้

ขั้นตอนที่ 1 : การทำผัง (mapping) สํารวจปัจจัยที่เกี่ยวข้อง



ขั้นตอนที่ 2 : ใช้กรอบการสร้างความร่วมมือในการจัดทำแผนปฏิบัติการโดยอาศัยการตั้งเป้าร่วมกัน

ขั้นตอนที่ 3 : กำกับดูแลประเมินผลการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยมีกระบวนการจัดการที่ประกอบด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลง การจัดการเครือข่าย การควบคุมคุณภาพ การจัดการความเสี่ยง ทั้งนี้โดยอาศัยการจัดการแบบโครงการเป็นหลัก

ภาคผนวก

คณะที่ปรึกษา

1. ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
2. นางปาริชาติ ศิวะรักษ์
3. ดร.แก้วคำ ไกรสรพงษ์
4. นางยศวดี บุญเกียรติ

ที่ปรึกษาหลัก
ที่ปรึกษา
ที่ปรึกษา
ผู้ประสานงานโครงการ

ภาคผนวก 1

คำชี้แจงเกี่ยวกับตัวแบบ

จากสภาพความเป็นจริงของระบบราชการไทยที่มีลักษณะไร้ระเบียบ (chaotic) การที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพโดยเน้นผลงานของระบบราชการจึงต้องอาศัยแนวทางของทฤษฎีแห่งความซับซ้อน (Complexity Theory) ผสมผสานกับการคิดจากประสบการณ์ของคณะผู้วิจัย ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงจัดทำตัวแบบที่มีความซับซ้อนขึ้น โดยแบ่งเป็นตัวแบบ 3 ประเภท หรือ 3 ลักษณะ คือ

1. **ตัวแบบบริบท** เป็นตัวแบบที่แสดงบริบทใหญ่สุด และจากสมมติฐานว่าบริบทคือจุดเน้นที่สำคัญ บริบทมีอิทธิพลต่อจุดย่อยสูง การเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อการจัดการเปลี่ยนแปลงสามารถใช้บริบทให้เป็นเครื่องมือของการเปลี่ยนแปลงให้ได้ ตัวแบบบริบทจึงเกี่ยวข้องกับตัวแบบอีก 2 ประเภทอย่างแยกกันไม่ออก และในการจัดการขับเคลื่อนเพื่อการเปลี่ยนแปลงนั้น บริบทเป็นตัวแปรตาม (dependent variable) ไม่ใช่ตัวแปรอิสระ (independent variable)
2. **ตัวแบบระบบแบบเครือข่าย** เป็นตัวแบบระบบที่มีลักษณะพิเศษ ต่างจากระบบปกติ เครือข่ายในที่นี้มีทั้งมิติที่เป็นทางการ (formal) และไม่เป็นทางการ (informal) โดยตัวแบบนี้ยอมรับความไม่เป็นทางการของความสัมพันธ์ทางสังคมด้วย
3. **ตัวแบบเพื่อการขับเคลื่อนกลยุทธ์** เป็นตัวแบบที่ใช้ในการขับเคลื่อนกลยุทธ์ โดยเน้นหนักไปที่การเปลี่ยนแปลงแผนเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายตามแผนกับการปฏิบัติ

ผังแสดงการใช้ตัวแบบ

ประเภทของตัวแบบ	ชื่อตัวแบบ	รายงาน
ตัวแบบบริบท (Contextual Model)	1. มณฑลแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน	33
	• แผนภาพสังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพ	36
	• แผนภาพการลงทุนทางปัญญาของสังคม	39
	• แผนภาพสังคมสู่ฐาน	40
	• แผนภาพการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์กับสังคมสู่ฐาน	45
	• แผนภาพประเด็นทางยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม	46
ตัวแบบระบบ แบบเครือข่าย (Network Model)	1. ตัวแบบสันนิบาตของโครงข่ายทั้ง 5 กับลู่อู 4 ลู่อู	52
	• ผังมิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคมในการพัฒนาทุนทางสังคม	56
	2. ตัวแบบ AFP (แนวทางการวิเคราะห์หลายระดับ)	76
	3. ตัวแบบประเภทเครือข่ายนโยบาย	ภาคผนวก 2
4. ตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ 5 ด้านกับโครงข่ายและเครือข่าย	ภาคผนวก 2	
ตัวแบบเพื่อการขับเคลื่อนกลยุทธ์ (Strategic-Driver Model)	1. ตัวแบบการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ (ผังมิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคม)	57
	2. ตัวแบบการร่วมมือ	
	• พื้นที่แห่งความร่วมมือ	105
	• อาณาบริเวณของการร่วมมือ	106
	• ตำแหน่งแห่งที่ของการร่วมมือ 13 รูปแบบ	108
	• สเกลวัดความพร้อม	109
	• ปัจจัย 4 กลุ่ม	110
	• การประเมินความพร้อมที่จะร่วมมือ	111
	• กรอบการสร้างการร่วมมือ	112
	• การทำผังสำรวจปัจจัยที่เกี่ยวข้อง	114

สรุปย่อการใช้ตัวแบบ

I) ตัวแบบบริบท (Contextual Model)

มณฑลแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน (หน้า 33)

ตัวแบบนี้ชี้ให้เห็นความสำคัญและมิติของการสร้างสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการร่วมมือ-ร่วมใจ ซึ่งเป็นจุดแข็งและมูลค่าเพิ่มที่ชุมชนท้องถิ่นสะสมมานาน เป็นทุนทางสังคมที่สำคัญ การใช้ตัวแบบมณฑลแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืนจะทำให้ทุนทางสังคมมีความหมายมากขึ้นจากการที่ความร่วมมือ (cooperativeness) มีความสำคัญทัดเทียมกันกับความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมจึงต้องมุ่งส่งเสริมความสามารถทั้งสองด้านควบคู่กันไป โดยอาณาบริเวณที่ความสามารถสองด้านคาบเกี่ยวกันนั้น คือความสามารถในการร่วมมือเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน เป็นพลังที่เกิดจากการทำงานเป็นทีมหรือการที่คนร่วมกันทำสิ่งใหม่ๆ ด้วยกัน (นวัตกรรม) การพัฒนาทุนทางสังคมจึงต้องมีเป้าหมายในการเพิ่มความสามารถใน 1) การพึ่งพาตนเอง 2) การร่วมมือร่วมใจกับผู้อื่น และ 3) การแข่งขันกับผู้อื่นเมื่อมีความพร้อม

- แผนภาพการสร้างชุมชนที่เข้มแข็งและมีคุณภาพ (หน้า 36)

เพื่อที่การพัฒนาทุนทางสังคมจะบรรลุเป้าหมายในการเพิ่มความสามารถทั้งสาม (การพึ่งพาตนเอง การร่วมมือร่วมใจกับผู้อื่น และการแข่งขันกับผู้อื่นเมื่อมีความพร้อม) ดังกล่าวข้างต้น การพัฒนาทุนทางสังคมจะต้องมีมาตรการตามหลักการการเพิ่มพลังประชาสังคม เพื่อสร้างความเข้มแข็ง คุณภาพแก่สังคม โดยอาศัยกรอบสมรรถนะหลัก (core competencies) ของการพัฒนาทุนทางสังคม 3 ด้าน คือ 1) กรอบของการพึ่งพิงอิงกัน (interdependence) แทนการพึ่งพากัน (dependence) 2) กรอบของการอยู่ร่วมกัน และการร่วมมือกัน (coexistence และ cooperation) แม้จะมีความแตกต่างหลากหลายทางความคิด ความเชื่อ ผลประโยชน์ และ 3) กรอบของการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (fair competition) และการมีความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness)

กรอบและกติกาของสมรรถนะทั้งสามจะต้องมีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย คุณภาพในสังคมจึงจะเกิดขึ้นได้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาทุนทางสังคมจึงถือว่า การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาทุนทางสังคม แต่เป็นส่วนขับเคลื่อนให้ส่วนของสังคมที่มีความเข้มแข็ง มีความพอเพียง มีความพร้อม สามารถยกระดับขึ้น

สู่การแข่งขันกับผู้อื่นได้ ทั้งนี้เป้าหมายและยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาทุนทางสังคมนี้จะต้องปรับจากการแยกส่วนแบบเดิมไปสู่การเชื่อมโยงส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างทุนทางสังคม

- **แผนภาพการสร้างทุนทางปัญญาของสังคม (หน้า 39)**

ในการดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาทุนทางสังคมดังกล่าวข้างต้นจะต้องอาศัย

- 1) ยุทธศาสตร์การเรียนรู้
- 2) ยุทธศาสตร์การลงทุนที่ยกระดับคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์
- 3) ยุทธศาสตร์การจัดการการเปลี่ยนแปลง

โดยส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างทุนทางสังคมจะต้องระลึกว่าทุนทางสังคมที่สำคัญที่สุดและเป็นทุนทางสังคมที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ คือ ทุนทางปัญญา และจะต้องเป็นปัญญาของสังคม (collective wisdom) สังคมจึงจะมีการพัฒนาที่ยั่งยืน ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ในการพัฒนาทุนทางสังคม ความเชื่อถือ ความไว้วางใจเชื่อใจกัน (trust) เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของความสำเร็จ ทั้งนี้การมี trust ขึ้นอยู่กับการมีประสบการณ์ร่วม (collective experience) ของคนและกลุ่มคนหลายกลุ่ม

การพัฒนาทุนทางสังคมจะต้องมีมาตรการในการจัดให้กลุ่มผู้มีส่วนได้-เสีย ได้มีประสบการณ์ร่วมใหม่ ที่จะค่อยๆ สะสมเรียกความเชื่อถือ เชื่อมมั่น ไว้วางใจกลับคืนมา ให้เครือข่ายต่างๆ มีประสบการณ์ร่วม (creative collective experiences) เชิงสร้างสรรค์ได้ และเครือข่ายที่มีความแตกต่างหลากหลายมีการเรียนรู้ร่วมกัน พร้อมๆ ไปด้วยไปกับการรู้จักไว้วางใจเชื่อใจกัน เพื่อให้ประสบการณ์ร่วมนี้ช่วยสร้างนวัตกรรมทางสังคม พัฒนาและเพิ่มพูนสมรรถนะหลักทั้ง 3 ด้าน (1.การพึ่งพิงอิงกัน 2.การอยู่ร่วมกันและการร่วมมือกัน 3.การแข่งขันอย่างเป็นธรรมและมีความสามารถในการแข่งขัน) ดังกล่าวข้างต้นได้ โดยประสบการณ์ร่วมนี้จะต้องมีลักษณะเป็นการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติจริง (Action Learning) มีการจัดการแบบองค์รวมที่เน้นความสัมพันธ์ทางขวาง

● แผนภาพสังคมสี่ฐาน (หน้า 40)

การพัฒนาทุนทางสังคมจำเป็นต้องอยู่บนความเข้าใจว่าสังคมไทยเป็นสังคมสี่ฐานซึ่งได้แก่

1. สังคมการแข่งขันเพื่อค้ากำไร
2. สังคมฐานานุกรม
3. สังคมของความพอเพียง
4. สังคมของความด้อยโอกาส

แต่ละฐาน แต่ละส่วนของสังคมต่างมีความคาดหวังต่อบทบาทของรัฐ

สังคมการแข่งขันเพื่อการค้ากำไร เป็นสังคมที่เผชิญหน้าโดยตรงกับการรุกของกระแสการเปิดเสรี ซึ่งนำโดยประเทศมหาอำนาจ แต่ลอยตัวอยู่เหนือสังคมไทยฐานอื่นๆ เนื่องจากสังคมฐานนี้เชื่อมโยงกับส่วนของสังคมโลกที่มีการค้า การแข่งขันเพื่อเก็งกำไร การปรับตัวของสังคมโดยรวมที่สังคมนี้ต้องการ คือ การปรับตัวเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน

สังคมฐานานุกรม เป็นสังคมที่ก่อรูปมาจากการอาศัยโอกาสและช่องทางของการได้รับการศึกษาของคนส่วนหนึ่งเพื่อยกสถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยมีปริญญาบัตรเป็นสินค้าเชิงสถานภาพ (positional goods) สังคมฐานนี้เป็นสังคมที่รับใช้ตนเองมากกว่าที่จะรับใช้สังคมฐานอื่นๆ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่สังคมฐานนี้ได้รับการเรียกร้องจากสังคมการแข่งขันเพื่อค้ากำไร และสังคมฐานล่างอีกสองฐานให้ตอบสนองต่อความคาดหวังและความต้องการของผู้คนในสังคมฐานต่างๆ นั้น ให้มากกว่าที่เป็นอยู่

สังคมของความพอเพียง เป็นสังคมฐานที่ไม่ยึดโยงกับกระแสการพัฒนาที่ผ่านมาของประเทศซึ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เป็นกลุ่มคนที่ดำเนินชีวิตโดยสามารถสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของตนเองได้ สังคมฐานนี้เป็นส่วนใหญ่ที่สุดของประเทศที่มีวิถีชีวิตความอยู่รอดเกี่ยวเนื่องอยู่กับคุณภาพและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและผูกพันอยู่กับภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับธรรมชาติซึ่งหลงเหลืออยู่

สังคมของความด้อยโอกาส เป็นสังคมของความยากไร้ขาดแคลน ที่ผู้คนมีความสามารถน้อยในการเข้าถึงบริการของรัฐ คนบางส่วนในสังคมนี้เป็นคนที่ขาดสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง

การจัดการด้านสังคมจะต้องนำปัจจัย ความต้องการและความคาดหวังของทั้งปัจเจกบุคคลกลุ่มต่างๆ และผลประโยชน์ร่วมของปัจเจกบุคคลและกลุ่มหลากหลายมาพิจารณา โดยมีให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้หมด-เสียหมด ความชอบธรรมของระบอบการเมืองย่อมขึ้นอยู่กับการตอบสนองอย่างฉับไวต่อความต้องการและความคาดหวังของสังคมทุกฐาน มิใช่เอามาตรฐาน

และความต้องการของพลังภายนอกที่มีผลประโยชน์ร่วมกับสังคมฐานเดียว คือ สังคมของการแข่งขันเพื่อค้ำกำไรมาเป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

- **แผนภาพการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์กับสังคมฐาน (หน้า 45)**

เมื่อพิจารณาการพัฒนาทุนทางสังคมภายใต้บริบทสังคมฐานข้างต้น ยุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสมควรจะเป็นยุทธศาสตร์ที่มีดุลยภาพ ไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบ-เสียเปรียบมากขึ้น เป็นยุทธศาสตร์ที่สร้างความพอเพียงให้แก่สังคมฐานล่างสุด ปรคับประคองและสร้างภูมิคุ้มกันป้องกัน และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้แก่สังคมของความพอเพียงปรับเปลี่ยนให้สังคมฐานภาพตอบสนองความต้องการของสังคมของความพอเพียง ในขณะเดียวกันก็หาจุดแข็งในสังคมฐานภาพเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันด้วย

รัฐบาลจะต้องอาศัยการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์หลักๆ ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ คือ 1) ความมั่นคงของชาติ การต่างประเทศ และการอำนวยความสะดวกยุทธธรรม 2) การเสริมสร้างศักยภาพประเทศเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน 3) การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ 4) การพัฒนาสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต 5) การบริหารจัดการประเทศ เพื่อจัดการกับภาพซ้อนหลายภาพของสังคม-เศรษฐกิจไทยในระยะการเปลี่ยนผ่าน โดยอาศัยการส่งเสริมทั้งส่วนที่ก้าวหน้าและการยกระดับส่วนที่ล้าหลังควบคู่กันไป

- **แผนภาพประเด็นทางยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม (หน้า 45)**

นอกเหนือจากการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์หลักแล้ว ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมที่ต้องส่งเสริม ได้แก่ การมีนโยบายในการดึงดูดผู้มีความสามารถจากทั่วโลก (global talent) และเชื่อมโยงกับจุดเชื่อมต่อทางปัญญา-ความรู้ระดับสากล (global knowledge nodes) ให้ได้ สังคมไทยจะต้องมีผู้ประกอบการที่กล้าเสี่ยง สร้างนวัตกรรม และรู้จักการต่อรอง ประสานกิจการ อีกทั้งมีความเป็นไทยคู่ไปกับความเป็นสากล เนื่องจากประเทศไทยมีสังคมเปิดมาอย่างต่อเนื่องยาวนานและเปิดรับกับวัฒนธรรมหลากหลาย มีมิตรไมตรีกับชาวต่างประเทศ เป็น Cosmopolitan Society จึงเป็นสังคมที่มีเสน่ห์ดึงดูดผู้คนจากนานาชาติ และมีศักยภาพที่จะเชื่อมโยงกับสังคมอื่นๆ ได้

ประเทศไทยมีจุดแข็งทางด้านวัฒนธรรมและลักษณะนิสัยที่มีเสน่ห์ แต่จุดแข็งและลักษณะนิสัยนี้จะต้องเสริมด้วยสมรรถนะหลักด้านความเป็นผู้ประกอบการและการปรับเปลี่ยนค่านิยม ทัศนคติแบบข้าราชการ ซึ่งได้มีส่วนหล่อหลอมระบบราชการและสังคมราชการไทยมาเป็นเวลาช้านาน จนก่อให้เกิดทัศนคติ ค่านิยม พฤติกรรมการทำงานที่ไม่เอื้อประโยชน์ ไม่เป็น

รากฐานที่ดีของสังคมการเรียนรู้ เพราะสังคมราชการเป็นสังคมของอำนาจบังคับบัญชา และการมีความสัมพันธ์ทางดี เป็นสังคมของกฎระเบียบที่คนในสังคมมีแนวโน้มที่ขบขยความผิดและตำหนิสงสัยกันเอง เป็นสังคมที่มีความไวเนื้อเชื่อใจต่อกันต่ำ (Low-trust society) จึงไม่ค่อยจะมีการเรียนรู้ระหว่างกัน การคิดทางบวกเชิงสร้างสรรค์ การมีนวัตกรรมซึ่งมีองค์ประกอบหลักของสังคมความรู้ที่มีพลังจึงเกิดขึ้นได้ยาก

ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมจึงเป็นเรื่องของการนำเอาจุดแข็งข้อดีของวัฒนธรรมไทยและสภาพแวดล้อมทางกายภาพและทางจิตใจ มาเสริมสร้างสังคมความรู้ เพิ่มจำนวนและคุณภาพของผู้ประกอบการ เพิ่มการผลิตนวัตกรรม และส่งเสริมบทบาทของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในแถบเอเชียนี้ หากเราต้องการเป็น Cultural Hub หนึ่งของเอเชียที่มีความเป็นสากลอยู่ด้วย มีสมรรถนะหลักของความเป็นผู้ประกอบการที่แข็งแกร่ง เพื่อให้บริการที่เป็นเลิศ มีการเติบโตทางด้านการบริการที่อาศัยทุนทางวัฒนธรรมเป็นฐานแล้ว เราต้องปรับเปลี่ยนสังคมราชการให้ก้าวหน้าควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคมโดยรวม

II) ตัวแบบระบบแบบเครือข่าย (Network Model)

1. ตัวแบบสันนิษฐานของโครงข่ายทั้ง 5 กับ 4 ลู่ (หน้า 52)

ตัวแบบนี้ชี้ให้เห็นว่า สภาพแวดล้อมหรือบริบทของการพัฒนาเศรษฐกิจ ความรู้และเวทีระหว่างประเทศเป็นสภาพแวดล้อมของความร่วมมือ-ความขัดแย้ง ที่มีการเคลื่อนไหวของเครือข่ายย่อยๆ ของโครงข่ายใหญ่อย่างน้อย 5 โครงข่าย คือ 1) Washington Consensus 2) Post-Washington Consensus 3) Third World Nationalism 4) Global Justice และ 5) Neo-Conservative โดยที่โครงข่ายทั้ง 5 เป็นโครงข่ายระดับโลกกับโครงข่ายและเครือข่ายระดับภูมิภาคเหนือรัฐซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการเคลื่อนไหวระดับชาติ โดยเฉพาะการตรวจสอบ ทัดทาน คัดค้านโครงการของภาครัฐหรือโครงการร่วมระหว่างรัฐหรือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ในขณะเดียวกันความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นๆในสังคมมี 4 ลู่ คือ 1) state-centric, inter-government forums 2) state-civil society interactive forums aiming to enhance the effectiveness of states 3) civil society leading, less impeded by and less subordinate to states 4) civil society supporting local communities, low expectations of

states ซึ่งการวิเคราะห์โครงข่ายและเครือข่ายนี้เป็นการวิเคราะห์กรอบมิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคม (state-civil society matrix)

มิติสัมพันธ์ของการจัดการ (management matrix) จึงควรอยู่บนพื้นฐานของมิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคม และคำนึงถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้-เสียกับตรรกะของแต่ละกลุ่มด้วย ลู่วิ่ง 4 ลู่วิ่งกับโครงข่ายทั้ง 5 สัมพันธ์กัน

ทั้งนี้จะเห็นว่า การบริหารการพัฒนาซึ่งประเทศไทยได้ใช้มากกว่าครึ่งศตวรรษเป็นการจัดการสังคมในลู่เก่าที่ตั้งบนฐานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ประชาสังคมของลู่วิ่งที่ 1 (state-centric, intergovernment forum) ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ประชาสังคมของลู่วิ่งที่ 2 (state-civil society interactive forums) ลู่วิ่งที่ 3 (civil society leading) ลู่วิ่งที่ 4 (civil society supporting local communities) ต่างก็เป็นลู่วิ่งใหม่ที่ต้องอาศัยการจัดการพัฒนาแบบเครือข่ายอย่างเป็นองค์รวม

แนวคิดนี้ยอมรับการคงอยู่ของรัฐว่าเป็นส่วนสำคัญของอำนาจการปกครอง และอำนาจทางการเมือง แต่พลเมืองทวีความสำคัญมากขึ้น และอาจกล่าวได้ว่า ความเป็นพลเมืองของคนในโลกพหุภุมิตินั้นไม่ได้จำกัดอยู่กับการเป็นพลเมืองของรัฐชาติรัฐหนึ่งรัฐใดเพียงรัฐเดียว หากมีคนส่วนหนึ่งซึ่งมีความเป็นพลเมืองของโลกพหุภุมิติ คือ “พลเมืองข้ามชาติ” ทั้งในระดับบนและระดับล่าง

- **ผังมิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคมในการพัฒนาทุนทางสังคม (หน้า 56)**

ผังมิติสัมพันธ์นี้แสดงให้เห็นว่าเนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมราชการที่ความสัมพันธ์ทางดิ่งมีลักษณะเป็นพวงที่หัวจั่วหรือผู้นำคนเดียวเป็นจุดเชื่อมโยง การปรับเปลี่ยนสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ จะต้องอาศัยการจัดการแบบเครือข่ายทางขวาง และจะต้องหาแบบฉบับที่มีหลายมิติสัมพันธ์ และจะต้องมีมากกว่าแบบฉบับเดียว จึงจะขับเคลื่อนสังคมไปได้ กล่าวคือ หา Multiple Patterns ที่เป็น Matrix

รัฐมักอาศัยการเชื่อมความสัมพันธ์ด้านกิจกรรมโดยมีจุดเน้นที่สาขา (sector) การผลิตสินค้าและบริการเป็นสำคัญ แต่ภายในและระหว่างสาขาเหล่านี้มีส่วนที่เป็นทั้ง “ซุ่มสาย” และเป็นจุดเชื่อมย่อยต่างๆ ที่สำคัญก็คือ มิติสัมพันธ์ (Matrix) นี้ยังมีโครงข่ายและเครือข่ายที่มีตรรกะและกลุ่มผู้มีส่วนได้-เสียต่างกัน มีลีลาและพฤติกรรมเคลื่อนไหวที่ต่างกันไปด้วย ดังนั้นปัจจัยหลักที่มิติสัมพันธ์นี้จะต้องคำนึงถึงคือ ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (trust) และการสื่อสารกันอย่างสม่ำเสมอ (communications) โดยทำผ่านกิจกรรมการเรียนรู้ที่เป็นประสบการณ์ร่วม

จากชีวิตจริง การออกแบบ การจัดการ และการกำหนดกิจกรรมการเรียนรู้จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยหลักนี้

2. ตัวแบบ AFP (แนวทางการวิเคราะห์หลายระดับ) (หน้า 76)

ในการที่ระบบราชการไทยจะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุเป้าหมายทางยุทธศาสตร์นั้น กรอบมิติสัมพันธ์ที่ควรนำมาใช้ให้มากขึ้น ได้แก่ กรอบมิติสัมพันธ์ “พื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม” หรือ AFP (Area-Function-Participation)

ตัวแบบ AFP เป็นตัวแบบการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติกับกรอบมิติสัมพันธ์ AFP โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเชื่อมโยงโดยผ่านการแปลงยุทธศาสตร์ให้เกิดผลทางการปฏิบัติ ซึ่งได้เป็นปัญหาเรื้อรังของระบบบริหารการพัฒนาไทยมาเป็นเวลาช้านาน

การเชื่อมโยงพื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วมกับยุทธศาสตร์โดยอาศัยการจัดการแบบเครือข่าย เป็นกรอบบังคับให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องมีความชัดเจนต่อพื้นที่ ภารกิจและการมีส่วนร่วมเสียก่อน เพราะความคิดและความหมายเดิมของทั้งสามเรื่องนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป

พื้นที่มิได้หมายถึงเขตการปกครองแต่เพียงด้านเดียว หากหมายถึงกลุ่มคนในพื้นที่ที่สัมพันธ์กัน ลักษณะพิเศษทางธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม อีกด้วย

ภารกิจก็เช่นกัน มีภารกิจทั้งที่รัฐเคยทำมาแต่ควรลด ละ เลิก ทำให้ภาคเอกชน ภาคประชาชน ทำแทน ภารกิจที่ควรจัดให้มารวมกันเป็นกลุ่มภารกิจแทนที่จะกระจายกันทำอย่างซ้ำซ้อน (เช่น การจัดการน้ำ เป็นต้น)

สำหรับการมีส่วนร่วมนั้น ก็จะต้องมีความชัดเจนว่าประเด็นทางนโยบายแบบใดควรจะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้-เสียมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนใด

3. ตัวแบบประเภทเครือข่ายนโยบาย (ภาคผนวก 2)

ตัวแบบประเภทเครือข่ายนโยบายนี้สามารถใช้ในการลงมือทำแผนยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงวาระแห่งชาติกับการจัดการแบบเครือข่าย โดยใช้ระบุประเภทเครือข่ายนโยบายที่เกี่ยวข้องกับงานในกลุ่มกระทรวง ภายในกระทรวง ภายในจังหวัด ภายในพื้นที่ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลกิจการอยู่ด้วยการ

- ระดมความคิดเกี่ยวกับประเภทของเครือข่ายนโยบายว่ามีกี่ประเภท แต่ละประเภทเป็นเครือข่ายที่มีลักษณะเฉพาะอย่างไร

- แบ่งความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ-สังคม ภายในเครือข่ายแต่ละประเภท
- ระบุจำนวนและลักษณะของผู้มีส่วนร่วม (กลุ่มผู้มีส่วนได้-เสีย) ในเครือข่ายแต่ละประเภท
- เชื่อมโยงวาระแห่งชาติกับกลุ่มภารกิจและงานที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด กับประเภทของเครือข่าย ด้วยการทำ mapping เพื่อให้เห็นว่าวาระแห่งชาติกับกลุ่มภารกิจ และกลุ่มจังหวัดที่จัดไว้ นั้น สอดคล้องกับประเภทของเครือข่ายหรือไม่ อย่างไร
- ตรวจสอบแผนงาน โครงการ ของหน่วยงานว่าในด้านทรัพยากร (คน งาน เงิน) มีการซ้ำซ้อนหรือเอื้อต่อกันอย่างไร
- เชื่อมโยงวาระแห่งชาติกับแผนงาน แผนคน แผนเงิน
- สรุป การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงวาระแห่งชาติ กับ การจัดการแบบเครือข่าย

4. ตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ 5 ด้านกับโครงข่ายและเครือข่าย

(ภาคผนวก 2)

ตัวแบบนี้แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ 5 ด้านกับโครงข่ายและเครือข่าย ทั้ง 5 (Washington Consensus, Post-Washington Consensus, Third World Nationalism, Global Justice, Neo-Conservative) ซึ่งเป็นแบบฝึกหัดที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันคิด ร่วมกันทำ mapping ดูว่า มิติสัมพันธ์ของส่วนต่างๆ เป็นอย่างไร ทั้งนี้ การทำ mapping ร่วมกันจะนำไปสู่ การทบทวนการจัดโครงสร้างของระบบราชการ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีลักษณะที่มีส่วนนำที่จะสามารถจัดการแบบเครือข่ายได้

III) ตัวแบบเพื่อการขับเคลื่อนกลยุทธ์ (Strategic-Driver Model)

1. ตัวแบบการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ (ผังมิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคม)

(หน้า 57)

ตัวแบบการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะประกอบด้วยตัวแบบ 4 ประเภท คือ 1) ตัวแบบ Outside initiation 2) ตัวแบบ Inside initiation 3) ตัวแบบ Mobilization และ 4) ตัวแบบ Consolidation ทั้งหมดแสดงถึงการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะรูปแบบต่างๆ และชี้ให้เห็นว่า

การจัดกลุ่มภารกิจทั้งภายในและระหว่างกระทรวงจะไม่เกิดขึ้นภายใต้การจัดการโดยอาศัยตัวแบบที่ 2, 3, 4

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้ความชอบธรรมแก่ประชาสังคมในการเคลื่อนไหวเพื่อร่วมกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะทางด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้กระแสโลกด้านสิทธิมนุษยชนและการค้าเสรียังได้ก่อให้เกิดระบอบสากลที่มีกติกาสากล หลักการ หลักเกณฑ์มาตรฐาน และมาตรการอีกหลายชุด ดังนั้น พื้นที่ของตัวแบบที่ 1 นับวันก็ยิ่งจะมีเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

2. ตัวแบบการร่วมมือ

ตัวแบบการร่วมมือเป็นตัวแบบการจัดการกลุ่มภารกิจหน่วยงานในกระทรวงภาคสังคมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชน และ/หรือ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

ตัวแบบนี้จัดเป็นตัวแบบแม่บทสำหรับใช้ในการจัดกลุ่มภารกิจหน่วยงานในกระทรวงภาคสังคมเสียใหม่ตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการต้องทำการทบทวนก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2547 ในการดำเนินการขั้นต่อไปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องอาศัยตัวแบบนี้เป็นกรอบในการพิจารณาร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ฝ่ายสังคม)

- พื้นที่แห่งความร่วมมือ (หน้า 105)

ตัวแบบนี้ประกอบด้วยมิติ 2 มิติ คือ มิติพลวัต (dynamism) กับมิติบูรณาการ (integration) ประกอบกันขึ้นเป็น 2 แกน

มิติพลวัต หมายถึง การวัดระยะเวลาที่การร่วมมือกันจะคงอยู่ยาวนานมากน้อยเพียงใดในโลกปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลง มีนวัตกรรม ความสามารถที่จะสร้างความสัมพันธ์ที่มีการร่วมมือกันอย่างต่อเนื่องเหตุการณ์จัดว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง

มิติบูรณาการ หมายถึง การวัดความมากน้อยที่ผู้มีส่วนร่วมในความพยายามที่จะร่วมมือกันจัดระดมสรรพกำลังที่มีอยู่ เช่น ความสามารถหลัก (core competencies) ที่สั่งสมมานานและมูลค่าหรือคุณค่าที่มีอยู่หรือที่สร้างขึ้นเข้ามารวมกันให้เป็นปึกแผ่น

ลักษณะร่วม 2 มิตินี้ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางการร่วมมือหลากหลายภายใต้ขอบเขต (grids) ของพื้นที่แห่งการร่วมมือ (Collaborative Landscape)

รูปแบบของการร่วมมืออาจจัดเป็น 13 รูปแบบ คือ 1) merger 2) joint venture 3) partnership 4) cooperation 5) clearing house 6) consortium 7) network 8) business aggregator 9) hub 10) exchange 11) cooptition 12) marketplace 13) การร่วมกันแบบ วปอ.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ฝ่ายสังคม) สามารถใช้ตัวแบบนี้จัดกลุ่มภารกิจของกระทรวงภาคสังคมได้ว่า กลุ่มภารกิจของกระทรวงภาคสังคมกลุ่มใดมีลักษณะอย่างไรเป็นด้านหลัก แล้วจึงพิจารณารายละเอียดต่อไป

● อาณาบริเวณของการร่วมมือ (หน้า 106)

อาณาบริเวณ (zone) ของความร่วมมือประกอบด้วย 4 ประเภท อาณาบริเวณแต่ละประเภทเป็นการร่วมมือตามมิติสัมพันธ์ 2 มิติ (มิติพลวัตและมิติบูรณาการ) ในระบบราชการมีหน่วยงานส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในภูมิภาค (จังหวัดและเขต) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากมาย ทุกหน่วยต่างมีวิสัยทัศน์ มียุทธศาสตร์ แผนกลยุทธ์ ภารกิจ เป้าหมาย การร่วมมือกันจะเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ ภารกิจ เป้าหมาย ทรัพยากรของส่วนต่างๆ ตามความมากน้อยของลักษณะความสัมพันธ์ 4 แบบ คือ

1. แบบค้ำยันสัญญา หรือพันธสัญญาในสภาพการณ์ที่หน่วยงานสองหน่วยขึ้นไปมีข้อตกลงร่วมกัน เห็นพ้องต้องกันในระยะยาว (เสถียรภาพสูง) แต่การบูรณาการเชื่อมโยงมีน้อย คือไม่มีเงื่อนไขบังคับให้ต้องทำงานร่วมกันมากนัก เพียงแต่มีการประสานงานกันในรูปแบบคณะกรรมการหรือการติดต่อกันอย่างสม่ำเสมอ กรณีนี้พันธสัญญาจึงมีลักษณะเป็นพันธมิตร (alliance) ธรรมดาๆ ไม่มีอะไรเป็นพิเศษ

2. แบบสังสรรค์สโมสร ในสภาพการณ์ที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันในระยะยาว ผู้มีส่วนร่วมจึงเปรียบเสมือนสมาชิกสโมสรที่มาพบปะสังสรรค์กัน ไม่ต้องผูกพันกันแน่นแฟ้นมากนัก ความจำเป็นในการเชื่อมโยงบูรณาการมีต่ำ

3. แบบเจ้าะแจ๊ะ ในสภาพการณ์นี้ผู้ที่มาสัมพันธ์กันไม่จำเป็นต้องเชื่อมโยงเกี่ยวข้งกันมากนัก และลักษณะของความสัมพันธ์พลิกผันเปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลา (พลวัตสูง)

4. แบบร่วมหัวจมท้าย ความสัมพันธ์มีความมั่นคงร่วมกันในระยะยาวภายใต้สภาวะการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงสูง กรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้เข้าร่วมจะต้องสร้างมูลค่าหรือคุณค่าเพิ่มด้วยการร่วมมือกัน แต่ละฝ่ายสามารถระบุมูลค่าหรือคุณค่าเชิงปริมาณที่นำมาสู่การร่วมมือกันได้ ทุกฝ่ายต่างช่วยกันควบคุมความเสี่ยง และเมื่อทำงานได้ผลก็แบ่งผลงาน

เมื่อพิจารณาถึงการร่วมมือหลายรูปแบบแล้ว การจะปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการจึงควรอาศัยการจัดความร่วมมือให้สอดคล้องกับกลุ่มภารกิจหรือกลุ่มจังหวัดว่าจะใช้รูปแบบใด

- **ตำแหน่งแห่งที่ของการร่วมมือ 13 รูปแบบ** (หน้า 108)

ตัวแบบนี้เป็นตัวแบบมหภาคที่นำไปใช้ในระดับจุลภาคเพื่อทบทวนโครงสร้างส่วนราชการได้ เพราะบนพื้นที่แห่งการร่วมมือ (Collaborative Landscape) ซึ่งเป็นภาพใหญ่ (เหมือนป่า) เราสามารถวางรูปแบบ 13 รูปแบบของการร่วมมือเพื่อแข่งขันได้ โดยหน่วยงานของกระทรวงภาคสังคมและจังหวัดสามารถตรวจสอบความเหมาะสมที่จะเชื่อมความสัมพันธ์กันได้ การตรวจสอบเป็นการตรวจสอบว่าใน 2 มิติ (มิติพลวัตรและมิติบูรณาการ) นี้หน่วยงานกลุ่มหนึ่งหรือจังหวัดกลุ่มหนึ่งอยู่ ณ จุดใด แล้วจึงวางเป้าหมายร่วมกันต่อไป

- **สเกลวัดความพร้อม** (หน้า 109)

คณะผู้วิจัยได้เสนอเครื่องมือในการวัดความพร้อมของหน่วยงานในกระทรวงภาคสังคมที่จะร่วมมือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันหรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการเป็นสเกล 0-5 คือ

0	=	ยังไม่ได้พิจารณาถึงประเด็นการร่วมมือ
1	=	พิจารณาแล้ว และได้มีการดำเนินการมอบหมายให้ไปพัฒนาเตรียมแผนการร่วมมือ
2	=	มีแผนแล้ว แต่ยังไม่มีการปฏิบัติเลย
3	=	มีแผนและกำลังมีการปฏิบัติ มีความก้าวหน้าแล้ว
4	=	มีการดำเนินการอย่างจริงจัง
5	=	เสร็จสิ้นงานแล้ว และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ทุกประการ

- **ปัจจัย 4 กลุ่ม** (หน้า 110)

คณะผู้วิจัยได้เสนอปัจจัย 4 กลุ่ม 12 หัวข้อที่ใช้วัดความพร้อมในการร่วมมือ คือ

1. บุคลากรในหน่วยงาน (1.1 ทักษะ / ประสบการณ์ พร้อมหรือไม่ ขนาดไหน
1.2 บทบาทที่คาดหวังของหน่วยงาน ชัดเจนหรือไม่ 1.3 การบ่มเพาะความรู้ใหม่ที่จำเป็น)
2. ภาวะผู้นำ (2.1 พันธสัญญา 2.2 การกำหนดกลยุทธ์และฐานะของหน่วยงาน
2.3 การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย และมูลค่า / คุณค่าของบริการ)

3. กระบวนการ (3.1 การจัดการ 3.2 การจัดการความเสี่ยง 3.3 การเชื่อมโยงการปฏิบัติกร)

4. เทคโนโลยี (4.1 การวางโครงสร้างทางเทคโนโลยีที่ใช้ร่วมกัน 4.2 การประสานงานทางเทคนิค 4.3 บริการที่มีให้กับการร่วมมือ)

- การประเมินความพร้อมที่จะร่วมมือ (หน้า 111)

แผนภาพนี้เป็นแผนภาพตัวแบบที่แสดงถึงผลรวมของความพร้อม 4 ด้าน 12 หัวข้อเรื่องดังกล่าวข้างต้น ในการพิจารณาปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการ ทั้งนี้กลุ่มภารกิจด้านสังคมของหน่วยงานใดๆ ก็ตาม จะสามารถใช้ตัวแบบและวิธีการประเมินความพร้อมตามสเกล 0-5 เพื่อให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและเจ้าหน้าที่ที่สามารถติดตามผลได้

- กรอบการสร้างการร่วมมือ (หน้า 112)

คณะผู้วิจัยได้เสนอให้การดำเนินการสร้างการร่วมมือมีกรอบการทำงานที่พิจารณา

- การตั้งเป้า
- องค์กรที่ร่วมขับเคลื่อน
- การปฏิบัติงาน
- เทคโนโลยี
- การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

และอีกด้านหนึ่งพิจารณา

- ยุทธศาสตร์
- โครงสร้าง
- ตัวแบบ
- การพัฒนา
- การแปรเปลี่ยน
- การผลิต

- การทำผังสำรวจปัจจัยที่เกี่ยวข้อง (หน้า 114)

คณะผู้วิจัยได้เสนอวิธีการทำผัง (mapping) สำรวจปัจจัยที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณา 1) ปัจจัยด้านระบบ 2) ปัจจัยด้านกลยุทธ์ และ 3) การสร้างความร่วมมือ

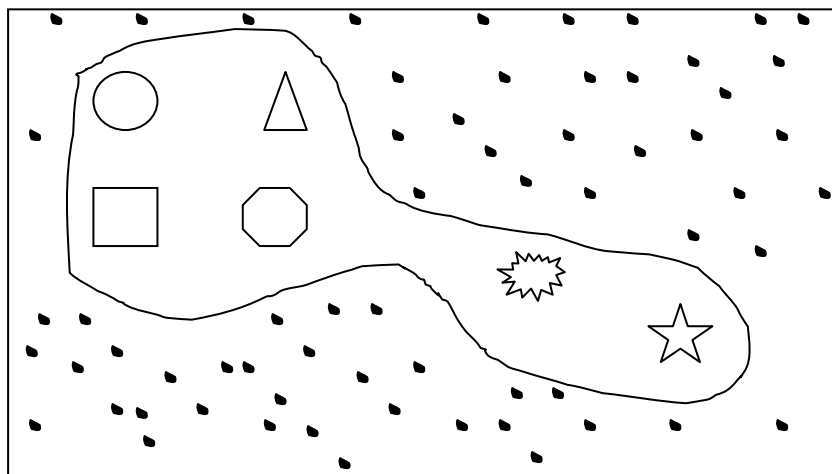
ภาคผนวก 2

ข้อเสนอแนะในการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงวาระแห่งชาติ กับการจัดการแบบเครือข่าย

ในการลงมือทำแผนยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงวาระแห่งชาติกับการจัดการแบบเครือข่าย ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรระดมความคิดและลงมือทำ ดังนี้

1. ระดมความคิดและแยกแยะประเด็นปัญหาที่มีการเสนอแนะขึ้นมาภายในสังคม โดยการรวบรวมบัญชีเรื่องระดับโลก ระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค ชาติ ชุมชน ท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่มากมาย และต้องการให้รัฐบาลสนใจหยิบยกขึ้นเป็นวาระแห่งชาติ หรือให้ผู้มีอำนาจระบุไว้ในนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาจังหวัด ด้านต่างๆ
2. พิจารณาประเด็นทางนโยบายที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ หรือริเริ่มขึ้นใหม่และรับเป็นเจ้าของว่ามีอะไรบ้างที่เป็นวาระแห่งชาติ และมีความเป็นสถาบัน มีงบประมาณสนับสนุน

ภาพข้างล่างแสดงความแตกต่างระหว่างประเด็นทางนโยบาย 2 แบบ



3. เมื่อได้ประเด็นทางนโยบายที่รัฐบาลเป็นเจ้าภาพแล้ว วิเคราะห์ว่าประเด็นทางนโยบายใดใช้ตัวแบบใด หรือมีการผสมผสานกันเป็นแนวทางการดำเนินการ โดยอาศัยมิติสัมพันธ์และตัวแบบการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเป็นกรอบการพิจารณา ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงสภาพและสถานการณ์จริง
4. ใช้ตัวแบบประเภทเครือข่ายนโยบาย ระบุประเภทเครือข่ายนโยบายที่เกี่ยวข้องกับงานในกลุ่มกระทรวง ภายในกระทรวง ภายในจังหวัด ภายในพื้นที่ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลกิจการอยู่

ตัวแบบ ประเภทเครือข่ายนโยบาย					
จำนวนและลักษณะของผู้มีส่วนร่วมในเครือข่าย					
		ไม่มีกลุ่มจาก ประชาสังคม ที่สำคัญ	มีกลุ่มจาก ประชาสังคม ที่สำคัญเพียง กลุ่มเดียว	มีสองกลุ่ม	มีสามกลุ่ม หรือมากกว่า นั้น
ความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลกับสังคม ภายในเครือข่าย	รัฐบาล	เครือข่าย ราชการ	เครือข่าย ผู้รับบริการ	เครือข่าย สามเส้า	เครือข่าย พหุ
	ครอบงำ				
	สังคม	เครือข่ายการ มีส่วนร่วมที่ รัฐจัดขึ้น	เครือข่าย ที่คุมได้	เครือข่าย ผนวกรวม	เครือข่าย ตามประเด็น

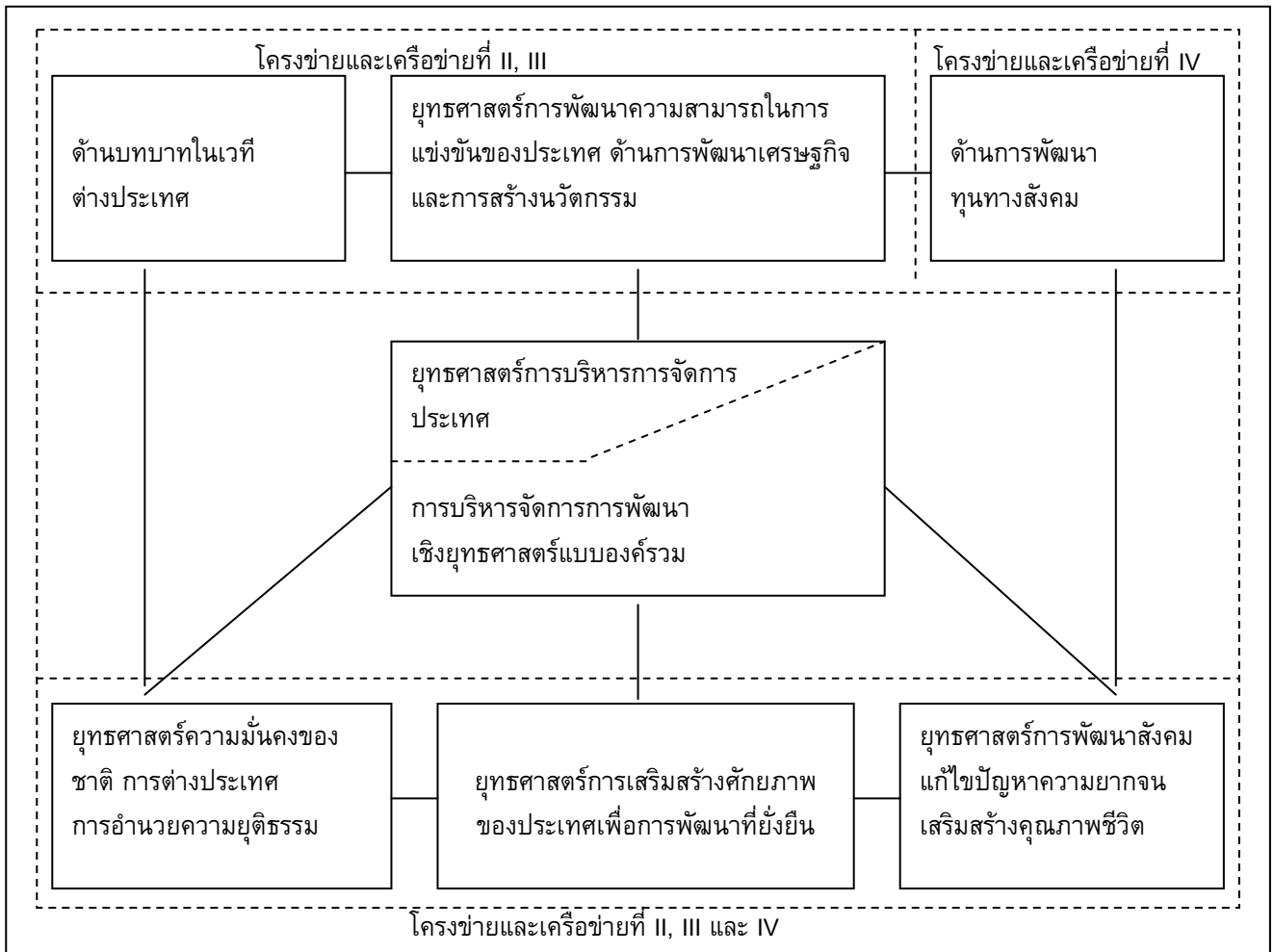
5. ระดมความคิดเกี่ยวกับประเภทของเครือข่ายนโยบายว่ามีกี่ประเภท แต่ละประเภทเป็นเครือข่ายที่มีลักษณะเฉพาะอย่างไร (ดูเรื่อง เครือข่ายในโครงข่าย (networks in The NET หน้า 12)
6. แบ่งความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ-สังคม ภายในเครือข่ายแต่ละประเภท
7. ระบุจำนวนและลักษณะของผู้มีส่วนร่วม (กลุ่มผู้มีส่วนได้-เสีย) ในเครือข่ายแต่ละประเภท

8. เชื่อมโยงวาระแห่งชาติกับกลุ่มภารกิจและงานที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด กับประเภทของเครือข่าย ด้วยการทำ mapping เพื่อให้เห็นว่าวาระแห่งชาติกับกลุ่มภารกิจ และกลุ่มจังหวัดที่จัดไว้ นั้น สอดคล้องกับประเภทของเครือข่ายหรือไม่ อย่างไร
9. ตรวจสอบแผนงาน โครงการ ของหน่วยงานว่าในด้านทรัพยากร (คน งาน เงิน) มีการซ้ำซ้อนหรือเอื้อต่อกันอย่างไร
10. เชื่อมโยงวาระแห่งชาติกับแผนงาน แผนคน แผนเงิน
11. สรุป การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงวาระแห่งชาติ กับ การจัดการแบบเครือข่าย

อนึ่ง รัฐบาลปัจจุบันได้กำหนดวาระแห่งชาติและยุทธศาสตร์ชาติขึ้น ภายใต้บริบทของโลกที่มีทวีภาวะเชิงซ้อน และมีระบบราชการที่เต็มไปด้วยปัญหาในการปรับเปลี่ยนเข้าสู่การจัดการแบบเครือข่าย ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยเฉพาะข้าราชการจึงควรปรับทัศนคติและวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับการจัดการบริหารประเทศโดยมีวาระแห่งชาติเป็นตัวตั้ง และมียุทธศาสตร์เป็นจุดเน้น เพื่อความชัดเจนในการร่วมกันขับเคลื่อน

บทฝึกหัดที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ก็คือ ลองทำ mapping ดูว่า มิติสัมพันธ์ของส่วนต่างๆ เป็นอย่างไร ทั้งนี้ การทำ mapping ร่วมกันจะนำไปสู่การทบทวนการจัดโครงสร้างของระบบราชการ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีลักษณะที่มีส่วนนำที่จะสามารถจัดการแบบเครือข่ายได้

เมื่อทำ mapping ยุทธศาสตร์ชาติ 5 ด้านกับโครงข่ายและเครือข่ายทั้ง 5 แล้ว จะพบว่ามี ความสัมพันธ์กันดังนี้



โครงการและเครือข่าย I	Washington Consensus
โครงการและเครือข่าย II	Post-Washington Consensus
โครงการและเครือข่าย III	Third World Nationalism
โครงการและเครือข่าย IV	Global Justice
โครงการและเครือข่าย V	Neo-conservatives