

ทุนฝีมือ สำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network)

มุมมองมุมคิด 12

ทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง
(Talent Network)

สำนักงาน ก.พ.

มุมมองมุกคิด 12

ทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network)

พิมพ์ครั้งที่ 1 กรกฎาคม 2562

จำนวนพิมพ์ 300 เล่ม

เจ้าของ สำนักงาน ก.พ.

ผู้ผลิตและจัดพิมพ์ สำนักงาน ก.พ.
47/111 ถนนติวานนท์
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0 2547 1000 โทรสาร 0 2547 1736

คำนำ

หนังสือ “มุมมอง มุมคิด 12 ทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network)” เป็นการรวบรวมบทความของกลุ่มผู้รับทุนฝึกอบรม สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษที่ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าทีมงานหรือได้รับมอบหมายให้เป็นผู้สอนงานข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง กลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญที่สำเร็จหลักสูตรการฝึกอบรมโครงการพัฒนาผู้นำคนรุ่นใหม่ในราชการไทย (New Wave Leaders) และกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการหรือชำนาญการที่เข้าร่วมโครงการระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (HiPPS) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งผู้รับทุนแบ่งเป็น 2 กลุ่ม โดยกลุ่มหนึ่งเข้ารับการฝึกอบรม ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น และอีกกลุ่มหนึ่งเข้ารับการฝึกอบรม ณ Potsdam Center for Policy and Management (PCPM) ณ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยการเขียนบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ ข้อคิด ข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการเข้าฝึกอบรม

สำนักงาน ก.พ. หวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือ “มุมมอง มุมคิด 12 ทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network)” จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่าน และสามารถนำข้อคิดที่ผู้รับทุนถ่ายทอดมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป

สำนักงาน ก.พ.

สารบัญ

บทความ	หน้า
สังคมสูงอายุ : ประสบการณ์จากญี่ปุ่นสู่รุ่นน้องไทย จิราพร ชิดดี	1
นโยบายภาษีกับการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ ชวิกา โชติวิทย์ธานินทร์	10
การเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการเกษตร ฐะปะนีย์ เครื่องประดิษฐ์	18
แนวคิดจากญี่ปุ่นสู่การพัฒนาภาวะผู้นำและการสร้างสรรค์นวัตกรรม ณัฐกานต์ วงศ์ผั่น	26
การพัฒนาองค์กรด้วย Job Rotation ทวิทรัพย์ ศรีขวัญ	35
เรียนรู้จาก “ถิ่นกำเนิดของดวงอาทิตย์” ธนศักดิ์ เลิศพิชิตกุล	42
แนวทางการลดภาระทางการคลังจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ มนทิรา มหินชัย	51
“เปิดมุมมองระบบราชการไทยผ่านหน้าต่าง Society 5.0” มนพะงา เล็กขาว	64
เจาะทั้ง Disruptive Technology และ Aging Society ระบบราชการไทยจะไปทางไหนดี? รวิเกียรติ์ พุฒินกร	71
ภาวะผู้นำในระดับหัวหน้างานของกรมควบคุมมลพิษ วานิช สาวาโย	80

ความแข็งแกร่งจากภายใน สร้างได้ด้วยพัฒนาคน (Strength from Within : All Human Resource Development) วิภาวี วรรณพงษ์	92
บทเรียนจากญี่ปุ่นและแนวทางการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย อนุชา ศรีเรืองล้ำ	105
แนวคิดเพื่อจัดตั้งหน่วยงานต้นแบบสำหรับรัฐบาลดิจิทัล อรปรียา จิงพานิษฐ์	114
สังคมสูงวัยกับแรงงานภาคการเกษตรไทย อัญชลี นวลศรี	122
การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม อุมา ศรีสุข	129

สารบัญ (ต่อ)

บทความ	หน้า
“ประชารัฐ” การพัฒนาการอาชีวศึกษาเพื่อสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย ณัฐนรีย์ สี่หะวงษ์	136
ถอดบทเรียนจากเยอรมนีสู่ประเทศไทย เทพรัตน์ วงศ์เจริญวงกิจ	148
การส่งเสริมปัจจัยที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศ ปฐวิภาณ ชัยลังกา	156
การเจรจาไกล่เกลี่ย เครื่องมือสู่ความสมานฉันท์ พรมงคล ชิดชอบ	164
หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) กับการตรวจสอบการบริหาร จัดการภาครัฐกรณีศึกษาของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พอฤดี คลังกรณ์	175
แนวคิดในการพัฒนาเมืองภายหลังการรวมประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ภาณุวัฒน์ โทณุล	184
การศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี : พลัฏเปลี่ยนแปลงประเทศไทยในเวที การแข่งขันเศรษฐกิจโลก ภูริวรราช คำอ้ายกาวิิน	193
การเปลี่ยนแปลงองค์กร กับดักเดิม และมุมมองใหม่ มาติกา เต็มผาดิ	206
การพัฒนาภาวะผู้นำเพื่อการเปลี่ยนแปลงในบริบทงานวัฒนธรรม รัชฎา สุขชา	216

Delivering Justice	225
สินีนาฏ มะปรางทอง	
การรักษาคณไวในองค์กร	233
สุจิตรา นาทอง	
ภาวะผู้นำและการปรับตัวเพื่อรับความเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัล	243
สุปราณี สถิตชัยเจริญ	
ภาวะผู้นำ และการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน เพื่อนำไปสู่การเป็น องค์กรที่เป็นเลิศ	256
อรนุช วรรณภิญโญ	
การเปลี่ยนแปลงเพื่อเสริมความเข้มแข็งขององค์กร	263
ภญ.ดร. อรรรัตน์ หวังประดิษฐ์	
การส่งเสริมการนำตนเองบนหลักธรรมาภิบาลแก่บุคลากร เพื่อบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงและสนับสนุนการดำเนินงาน ของสำนักงาน กปร.	271
อักษราภักดิ์ ลำเภาแก้ว	

สังคมสูงอายุ : ประสบการณ์จากญี่ปุ่นสู่รุ่นน้องไทย

จิราพร ชีตติ

ทันตแพทย์ชำนาญการพิเศษ

กรมอนามัย

จากการที่ข้าพเจ้าได้รับทุนรัฐบาลไปฝึกอบรมในต่างประเทศ (ทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง Talent Network) ประจำปี 2561 ฝึกอบรมในหลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐ และภาวะความเป็นผู้นำ ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 20 พฤษภาคม – 2 มิถุนายน 2561 ในการเข้าร่วมฝึกอบรม ข้าพเจ้าได้รับความรู้จากอาจารย์และผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองของประเทศญี่ปุ่น ประวัติความสัมพันธ์ระหว่างไทยและญี่ปุ่นที่มีมาอย่างยาวนาน ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเกษตร ระบบการเงินการคลัง ระบบการศึกษา การพัฒนาสังคมและการพัฒนา Artificial Intelligence Research และการศึกษาดูงานที่กระทรวงพาณิชย์ (Ministry of International Trade and Industry) กระทรวงสิ่งแวดล้อม และรัฐสภา (The National Diet) ทักษะศึกษาที่จังหวัดโตเกียว และนารา เพื่อเรียนรู้ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ความท้าทายของประเทศญี่ปุ่นที่เป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super-aged society) ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น ประเทศญี่ปุ่นมีแผนในการรับมือกับปัญหาและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ภายใต้ระบบการจัดเก็บ

ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ และสามารถนำข้อมูลมาใช้ในการวางแผน และ ออกแบบนโยบายในการแก้ไขปัญหาทั้งระบบ

สถานการณ์โครงสร้างประชากรประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาอัตราการเจริญพันธุ์ต่ำมาตั้งแต่ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยในปัจจุบันมีอัตราการเจริญพันธุ์อยู่ที่ต่ำกว่า 1.5 ข้อมูลอัตราการเจริญพันธุ์รวม (Total Fertility Rate : TFR) อยู่ที่ 1.46 ในปี 2015 ผู้หญิง 1 คนจะให้กำเนิดบุตรโดยเฉลี่ย 1.46 คน ซึ่งในอดีตเคยมี อัตราการเจริญพันธุ์รวมสูงถึง 4.32 ในยุค baby boom (1947 - 1949) จากการที่อัตราการเจริญพันธุ์ลดต่ำลง และคนมีอายุยืนยาวขึ้น มีผลต่อ โครงสร้างอายุประชากรของประเทศ คือจะมีผู้สูงอายุในสัดส่วนที่มากขึ้น อายุคาดเฉลี่ยของผู้ชายในปี 2015 อยู่ที่ 80.79 ปี และผู้หญิงอยู่ที่ 87.05 ปี และขณะนี้ประเทศญี่ปุ่นอยู่ในสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super - aged society) มีร้อยละผู้สูงอายุที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากร ทั้งประเทศ (ข้อมูลจากการบรรยายของ Prof. Tachi ONO)

ผลกระทบจากสังคมผู้สูงอายุ

จากโครงสร้างประชากรที่มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุมากขึ้น สัดส่วนประชากรในวัยทำงานและวัยเด็กลดลง เนื่องจากอัตราการเจริญพันธุ์และ อัตราการเกิดลดลงอย่างต่อเนื่อง ร้อยละประชากรในภาวะพึ่งพิงมีมากขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของ ประเทศญี่ปุ่น เกิดปัญหาเช่น การขาดแคลนแรงงาน ปัญหาผลิตภาพ ที่ลดต่ำลง (low productivity) รัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการและ การรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้น ด้านภาคการเกษตรมีแรงงานเกษตรน้อยลง

โดยอายุเฉลี่ยของเกษตรกรชาวญี่ปุ่นอยู่ที่ประมาณ 65 ปี รัฐบาลพยายาม ออกนโยบายมาแก้ไขปัญหาคอขวดในทุกๆ ระบบ เช่น การมีนโยบายส่งเสริมให้สตรีมีบทบาทในการทำงานมากขึ้น นโยบายการส่งเสริมให้คนวัยหนุ่มสาว แต่งงานและมีลูก การพัฒนาภาคการเกษตรให้มีผลผลิตมากขึ้นโดยใช้เทคโนโลยี Artificial Intelligence (AI) เข้ามาช่วย การปรับระบบสวัสดิการสังคม เป็นต้น แต่ขณะเดียวกันคนวัยหนุ่มสาวก็ประสบกับปัญหาค่าแรงที่ค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ คนหนุ่มสาวเลือกแต่งงานช้า และไม่อยากมีลูก ทำให้แนวโน้มผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

นโยบายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายและแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล นายกรัฐมนตรี ชินโซ อาเบะ ภายใต้การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Dynamic engagement of all citizens) ในการเพิ่มผลิตภาพ ส่งเสริมการเกิด (a desired birthrate of .8) และการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งภายใต้นโยบายและการวางแผน มีการเชื่อมโยง และวิเคราะห์ทั้งระบบของปัญหา โดยมีการใช้ข้อมูลสถานการณ์ปัญหา และต้นตอของปัญหามาวางแผนนโยบายทำให้มีแผนที่ครอบคลุม และมีแนวทางวิธีการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน รัฐบาลภายใต้การนำของ นายกรัฐมนตรี ชินโซ อาเบะ มีการพยายามแก้ไขปัญหโดยกำหนดนโยบายในทุกกระทรวงภายใต้เป้าหมายร่วมกันในการแก้ไขปัญหา และสร้างสังคม 5.0 (Super-smart society) โดยการใช้ Big data ในการรวบรวม ข้อมูลจากทุกระบบและพัฒนาระบบการวิเคราะห์และใช้ประโยชน์

จากข้อมูลโดย AI ในการพัฒนาความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชากรในทุกช่วงวัย

นโยบายด้านเศรษฐกิจ

รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ชินโซะ อาเบะ มีนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจที่เรียกว่า Abenomics ซึ่งประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ คือ 1) Bold monetary easing policy 2) Flexible fiscal policy และ 3) A growth strategy เพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อและกระตุ้นค่าเงินเยน ส่งเสริมการลงทุนในภาคเอกชน และมีนโยบายกระตุ้นการเพิ่มผลิตภาพ โดยมีการดำเนินนโยบายใน 3 ด้านคือ 1) Bringing innovation 2) Intangible assets investment 3) Smooth launch and closing of business และมีการส่งเสริมแรงงานโดยสนับสนุนให้ทำงานประจำเพิ่มขึ้น (regular worker) เพราะแนวโน้มคนรุ่นใหม่จะไม่ทำงานประจำ การส่งเสริมให้ผู้หญิงมีบทบาทในการทำงานมากขึ้น และให้โอกาสผู้สูงอายุวัยเกษียณในการทำงานต่อไปเพื่อให้ผู้สูงอายุได้ใช้ศักยภาพและมีรายได้ที่เหมาะสม

นโยบายด้านการเกษตร

จากปัญหาหลายด้านในภาคการเกษตร ผลผลิตด้านการเกษตรตกต่ำ ปัญหาการลดลงของ GDP แรงงานด้านการเกษตร และที่ดินในการทำเกษตร แรงงานภาคการเกษตรมีอายุเฉลี่ยมากขึ้น และแนวโน้มการบริโภคอาหารสำเร็จรูปที่เพิ่มขึ้น งบประมาณภาคการเกษตรลดลง นโยบายและแผนด้านการเกษตรในประเทศญี่ปุ่นทำภายใต้กฎหมาย the Basic Law : Basic Plan for Food, Agriculture and Rural Areas โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายในการส่งเสริมการเกษตรทั้งระบบ

โดยมีการดำเนินการในกิจกรรมสำคัญ 4 กิจกรรม คือ 1) พัฒนางานวิจัย (Agricultural research, education and extension) 2) พัฒนาการใช้ที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุด (Land tenure and adjustment) 3) การช่วยเหลือเกษตรกรด้านราคา (Price stabilization) และ 4) การเข้าถึงแหล่งทุนและการรวมตัวของเกษตรกร (Farm credit and agricultural cooperatives) ในการพัฒนาระบบการเกษตรในประเทศ

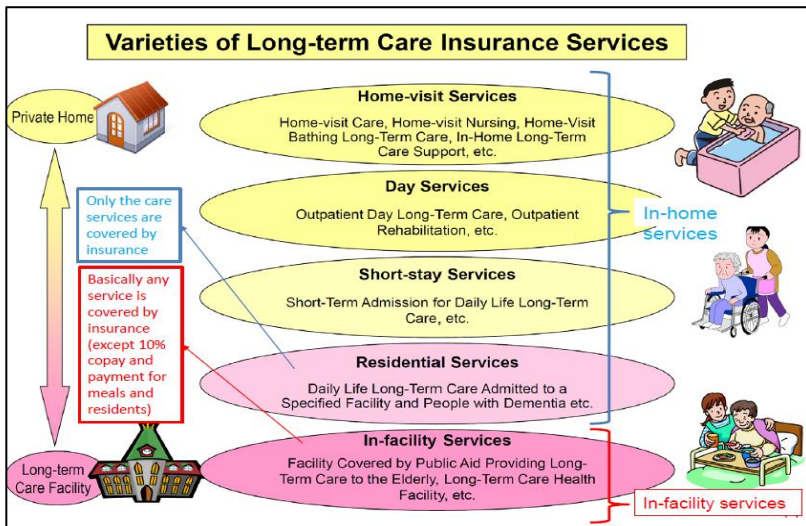
นโยบายด้านการพัฒนาเทคโนโลยี

จากการลดลงของผลิตภาพ (Low productivity) เนื่องจากมีจำนวนประชากรวัยแรงงานที่ลดลงทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิดในการเพิ่มผลิตภาพโดยการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย มีการจัดตั้งหน่วยงานในการวิจัยและพัฒนา Artificial Intelligence Research Centre (AIRC) ในการนำเทคโนโลยีมาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งญี่ปุ่นมีการทดลองใช้เทคโนโลยี Artificial Intelligence (AI) ในด้านต่าง ๆ เช่น การขนส่งสาธารณะ ด้านการเกษตร และการแพทย์ เป็นต้น ในด้านการขนส่งสาธารณะได้มีการทดลองระบบ Automated Driving Systems (ADS) ในระบบขนส่งมวลชนทั่วประเทศเพื่อทดลองความเป็นไปได้ของระบบในการนำเทคโนโลยีขนส่งมวลชนไร้คนขับมาใช้ในระบบขนส่งมวลชนทั่วประเทศ

การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม

ประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีภาระทางด้านเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น รัฐต้องมีภาระค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคม ค่ารักษาพยาบาล และการจ่ายบำนาญให้กับผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น แต่รัฐบาล

ญี่ปุ่นมีระบบสวัสดิการสังคมในการช่วยให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีคือ Public Pension, Health Care และ Long – term Care Insurance โดยอยู่บนพื้นฐานของการเข้าถึงการรักษาของทุกคน (guaranteeing universal coverage) โดยผู้สูงอายุทุกคนจะมี public health insurance แตกต่างกันตาม social insurance scheme และสามารถเข้ารับบริการที่สถานบริการไหนก็ได้ (Free Access) และมีอัตราค่าบริการที่เข้าถึงได้ มีการอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพื่อให้ทุก scheme เข้าถึงการรักษาขั้นพื้นฐานได้อย่างเท่าเทียมกัน ในด้าน Long - term Care Insurance service ภายใต้ Japanese Long - term Care Insurance Law จะครอบคลุม Home - visit Services, Day services, short-stay services, residential services and facility services โดยมีการดูแลทั้งที่บ้านหรือบ้านพักคนชราครอบคลุมการช่วยเหลือการใช้ชีวิตประจำวัน เช่น การอาบน้ำ การทานอาหาร การพาไปเดินเล่น การดูแลในผู้สูงอายุที่ต้องการบริการด้านการแพทย์ และการดูแลสุขภาพเฉพาะด้าน เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดของบริการขึ้นอยู่กับสิทธิประกันสังคมของแต่ละคน รายละเอียดดังรูปที่ 1



รูปที่ 1 Long-term Care Insurance Services (Cr. Prof. Tachi ONO)

นอกจากนั้นประเทศญี่ปุ่นยังมีการส่งเสริมให้เกิด “Integrated Community – based Care” โดยมีการทำงานครอบคลุมใน 5 ด้าน คือ 1) สร้างความเข้มแข็งและความร่วมมือระหว่างชุมชนกับสถานบริการ 2) เพิ่มศักยภาพ long - term care services 3) เพิ่มศักยภาพการให้บริการ ส่งเสริมป้องกัน 4) มีระบบ life support services เช่น จัดระบบผู้ดูแลให้กับ ผู้สูงอายุ การดูแลเรื่องอาหาร การซื้อของที่จำเป็น เป็นต้น 5) ส่งเสริมความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุ เช่น การดูแลบ้าน และการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ (Housing and life style)

จากประสบการณ์ที่ได้รับฟังจากการฝึกอบรมในครั้งนี้ก็นำเนื้อหา มาประยุกต์ใช้ในส่วนราชการที่สังกัดและข้อเสนอแนะในการพัฒนาดังนี้

ข้อเสนอเชิงนโยบายหรือการดำเนินการต่อกรมอนามัย/กระทรวง สาธารณสุข

สังคมไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ และประสบปัญหาเดียวกันกับประเทศญี่ปุ่น คือ มีแนวโน้มอัตราการเจริญพันธุ์และอัตราการเกิดลดลงอย่างต่อเนื่อง ประชากรมีอายุที่ยืนยาวขึ้น อัตราการตายของประชากรลดลง จากการคาดการณ์ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged society) โดยมีร้อยละประชากรที่อายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่า 20% ในปี 2568 ดังนั้นการมีนโยบายและแผนการดำเนินนโยบายที่ชัดเจนจึงมีความสำคัญ เพื่อรับมือกับปัญหาและแก้ไขปัญหที่กำลังจะเกิดขึ้น ปัญหาที่ญี่ปุ่นกำลังประสบอยู่สามารถเป็นตัวอย่างในการวางแผนในการรับมือกับปัญหา ในการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมสุขภาวะสำหรับประชาชนทุกกลุ่มวัยในอนาคต

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ประเมินเรื่องโครงสร้างประชากร หาสาเหตุของภาวะเจริญพันธุ์รวมที่ลดลง อัตราการเกิดที่ลดลงและจำนวนประชากรที่ลดลง เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนนโยบายร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมการเพิ่มจำนวนประชากรที่มีคุณภาพ พัฒนานโยบายในการเพิ่มศักยภาพในการสร้างครอบครัวของคนรุ่นใหม่ เช่น การพัฒนาทักษะแรงงาน การพัฒนาการเข้าถึงที่อยู่อาศัย การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตร การให้สิทธิทั้งพ่อและแม่ในการลางานเพื่อเลี้ยงดูบุตรแรกคลอดในระยะเวลาที่เหมาะสม การส่งเสริมการเข้าถึงสถานบริการรับเลี้ยงเด็กปฐมวัยในที่ทำงาน

และการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมให้เอื้อต่อการมีสุขภาวะที่ดีของคนทุกกลุ่มวัย
เป็นต้น

2. เตรียมระบบ community - based care และกลไกในการสนับสนุน
เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

3. ประสานการทำงานกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบาย
และวางแผนการรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากผลกระทบของสังคม
ผู้สูงอายุทั้งระบบ



นโยบายภาษีกับการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ

ชวิกา โชติวิทย์ธานินทร์

กรมสรรพากร

หลายประเทศทั่วโลกกำลังประสบกับปัญหาการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและการแพทย์ ผู้สูงอายุจึงมีอายุยืนยาวมากขึ้น และมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อเทียบกับอัตราการเกิดของประชากรที่ต่ำ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีสัดส่วนผู้สูงอายุมากที่สุดในโลก และเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสูงสุด จากสถิติพบว่า ประเทศญี่ปุ่นใน ทุก ๆ 31 วินาทีจะมีเด็กเกิดใหม่จำนวน 1 คน ในขณะที่ ทุกๆ 24 วินาทีจะมีคนเสียชีวิต 1 คน ทำให้โครงสร้างประชากรของประเทศญี่ปุ่นมีอัตราการตายมากกว่าประชากรเกิดใหม่ อายุคาดเฉลี่ย (Life expectancy) ของผู้ชายอยู่ที่ 80.79 ปี และผู้หญิง 87.05 ปี ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับปัญหาเชิงโครงสร้างทางสังคมและตลาดแรงงานในประเทศ ทำให้ประชากรวัยแรงงานขาดแคลน โดยเฉพาะผู้หญิง ซึ่งมักลาออกจากงานหลังการมีบุตร และไม่สามารถกลับเข้ามาในตลาดแรงงานได้

รัฐบาลญี่ปุ่นจึงมีการวางแผนและดำเนินนโยบายหลายด้าน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้น การเตรียมความพร้อมและการวางแผนเพื่อรับมือกับสังคมผู้สูงอายุจึงเป็นประเด็นที่ท้าทายและมีความสำคัญอย่างยิ่ง หากภาครัฐขาดการวางแผนนโยบายที่ดีแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ตามมา เช่น ภาวะอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำ

หรือชะงัก การขาดแคลนวัยแรงงาน ภาระทางด้านงบประมาณ การดูแลผู้สูงอายุ การออมเงินหลังเกษียณ ภาวะหนี้ในเรือน เป็นต้น

ความหมายของ “การก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ”

องค์การสหประชาชาติ (United Nations:UN) ได้ให้นิยาม ผู้สูงอายุ (Older person) หมายถึงประชากรทั้งเพศชายและหญิงที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป และคำว่า “การก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ” (Aging - Society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปีมากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งประเทศ และหากประเทศใดมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปีมากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นเข้าสู่ “สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์” (Aged-Society) และเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ (Super-aged Society) เมื่อมีสัดส่วนประชากรอายุเกิน 65 ปีมากกว่า ร้อยละ 20

สิ่งที่ประเทศญี่ปุ่นกำลังประสบกับปัญหาสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ และคาดว่าจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ในปี 2565 เมื่อประเทศมีผู้สูงอายุจำนวนมาก ประเทศญี่ปุ่นเกิดภาวะการขาดแคลนแรงงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของทางเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบต่อการค้า การลงทุน การบริโภคลดลง อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำกว่าที่ธนาคารกลางกำหนด ประชากรจำนวนออมเงินและไม่นำเงินออกมาใช้ ขณะเดียวกันอัตราการพึ่งพิงของวัยแรงงานต่อผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น เกิดภาวะแก่วัยแรงงาน และงบประมาณด้านสุขภาพเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งถือเป็นปัญหาทางการคลังของประเทศญี่ปุ่นที่ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก

ในปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในสภาวะ “การก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ” จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ปี 2560 ที่ผ่านมา ประเทศไทย มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 67.6 ล้านคน เป็นชาย 33 ล้านคน หญิง 34.6 ล้านคน และมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปจำนวน 11.3 ล้านคน หรือ 16.7% ของจำนวนประชากรทั้งหมด วัยทำงานอายุ 15 - 59 ปี จำนวน 44.60 ล้านคน วัยเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี จำนวน 11.60 ล้านคน และคาดการณ์ว่าประเทศไทย จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี 2564 หรือมีประชากรอายุเกิน 60 ปี ขึ้นไป เป็นสัดส่วน 20% และในปี 2574 ประเทศไทยจะมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปสูงถึง 28%

นโยบายภาษีกับสังคมผู้สูงอายุในญี่ปุ่น

ภาษีถือเป็นเครื่องมือทางการคลังในการบริหารรายได้ของรัฐ เพื่อนำมาพัฒนาประเทศ และยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริม แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้ง ประเด็นสังคมผู้สูงอายุ

ที่ผ่านมา รัฐบาลญี่ปุ่นก็มีความพยายามในการเพิ่มรายได้จากการเก็บภาษี ผ่านการขึ้นภาษีบริโภคโดยเฉพาะอาหาร เริ่มต้นเดือน เมษายน ปี 2017 และในเดือนตุลาคม ปี 2562 รัฐบาลญี่ปุ่นเตรียมขึ้นภาษีการบริโภค เป็น 10% จาก 8% แม้ว่าจะเคยขึ้นภาษีการบริโภคจาก 5% เป็น 8% มาแล้วในปี 2557 เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะด้านการรักษาพยาบาลและดูแลผู้สูงอายุ นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังมีความพยายามในการเพิ่มอัตราในแต่ละประเภทภาษี เพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐ เช่น ภาษียาสูบ ภาษีท่องเที่ยว เป็นต้น รัฐบาลได้ดำเนินการนโยบายภาษีด้านการส่งเสริมการเกิดใหม่ของ

ประชากรและสังคมผู้สูงอายุ เช่น ค่าลดหย่อนการมีบุตร การจ้างงานผู้สูงอายุ เป็นต้น

นโยบายภาษีกับสังคมผู้สูงอายุในไทย

กรมสรรพากรมีการออกนโยบายภาษีหลายมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมผู้สูงอายุ สนับสนุนอัตราการเกิดของประชากรใหม่ สร้างประชากรวัยแรงงานในอนาคต และการออมเพื่อการเกษียณอายุ ซึ่งเป็นปัญหาหลักอย่างหนึ่งของคนไทย เนื่องจากประเทศไทยยังคงมีสัดส่วนการออมเงินเพื่อใช้จ่ายหลังเกษียณในระดับต่ำ รายละเอียดของมาตรการภาษีมี ดังนี้

1. มาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุ

ตามพระราชบัญญัติฉบับที่ 639 พ.ศ. 2560 กำหนดให้ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นจำนวนร้อยละ 100 สำหรับรายจ่ายที่จ่ายเป็นเงินเดือนและค่าจ้าง กรณีการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีค่าจ้างไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท ซึ่งนายจ้างสามารถจ้างงานได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนลูกจ้างในสถานประกอบการ มาตรการดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีการจ้างงานผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น และมีรายได้เพื่อดูแลตนเองหลังเกษียณ นอกจากนี้ยังเป็นการบรรเทาภาระภาษีของบริษัทฯ

2. การปรับปรุงรายการหักลดหย่อนสำหรับบุตร

กรมสรรพากรได้ปรับปรุงค่าลดหย่อนสำหรับบุตรชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรมของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบุตรชอบด้วยกฎหมายของ

สามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ คนละ 30,000 บาท โดยไม่จำกัดจำนวนบุตร ซึ่งจากเดิมหักค่าลดหย่อนได้เพียง 15,000 บาท

3. มาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการมีบุตร

สืบเนื่องจากการปรับปรุงค่าลดหย่อนการมีบุตร ในปี 2561 กรมสรรพากรได้ออกนโยบายภาษีเพื่อกำหนดให้ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยให้หักเป็นค่าลดหย่อนเพิ่มขึ้นอีกจำนวน 30,000 บาท รวมเป็น 60,000 บาท สำหรับบุตรคนที่ 2 เป็นต้นไป ที่เกิดตั้งแต่ปี 2561 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรให้เหมาะสมกับสถานะค่าครองชีพที่สูงขึ้นในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้มีเงินได้สามารถหักลดหย่อน สำหรับรายจ่ายเป็นค่าฝากครรภ์และคลอดบุตรได้ตามจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 60,000 บาทต่อปี สำหรับการจ่ายตั้งแต่ 1 มกราคม 2561 เป็นต้นไป

4. การยกเว้นภาษีสำหรับผู้มีอายุ 65 ปีขึ้นไป

สำหรับผู้มีเงินได้มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป และเป็นผู้ที่อยู่ในประเทศไทยให้ยกเว้นเงินได้พึงประเมิน แต่ไม่เกิน 190,000 บาท ซึ่งเป็นการบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้สูงอายุ

5. มาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการออม

กองทุนการออมแห่งชาติ

กำหนดให้สมาชิก กอช. สามารถหักลดหย่อนเงินสะสมที่จ่ายเข้า กอช. ในการคำนวณเงินได้สุทธิเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่เมื่อรวมที่จ่ายเข้ากองทุนอื่นๆ และเบี้ยประกันชีวิตแบบบำนาญแล้ว ต้องไม่เกิน 500,000 บาท และยกเว้นเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับเงินหรือผลประโยชน์ใด ๆ

ที่ได้รับจาก กอช. ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีการออมเงินเพิ่มมากขึ้น

การให้สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF)

กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพเป็นกองทุนรวมประเภทที่ส่งเสริมให้เกิดการออมเงินระยะยาวไว้สำหรับใช้จ่ายยามเกษียณอายุ ผู้ลงทุนซึ่งสามารถนำเงินลงทุนมาหักเป็นค่าลดหย่อนได้ตามจริงแต่ไม่เกิน 150,000 บาท หรือ 15% ของเงินได้ที่ต้องเสียภาษี โดยมีเงื่อนไขว่า ต้องซื้อติดต่อกันทุกปี นอกจากนั้นยังต้องถือไว้เกินกว่า 5 ปี และมีอายุเกิน 55 ปี ถึงจะสามารถขายได้

การให้สิทธิประโยชน์สำหรับเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

เงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สามารถใช้เป็นค่าลดหย่อนได้ ตามที่จ่ายจริง แต่ต้องไม่เกิน 15% ของค่าจ้าง และไม่เกิน 500,000 บาท สำหรับคนที่จ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

การให้สิทธิประโยชน์สำหรับเงินสะสมเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญราชการ

เงินสะสมเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ใช้เป็นค่าลดหย่อนได้ ตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 500,000 บาท สำหรับคนที่จ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ข้อเสนอ

แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะมีมาตรการภาษีเพื่อรองรับการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุที่หลากหลาย อีกทั้งยังส่งเสริมการเกิดใหม่ของประชากร เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กรมสรรพากรอาจพิจารณาข้อเสนอ ดังต่อไปนี้

1. มาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมธุรกิจสำหรับผู้สูงอายุ โดยกำหนดให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนสามารถหักค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการได้
2. เท่า เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจและสนับสนุนธุรกิจที่สามารถรองรับสังคมผู้สูงอายุ และเพิ่มการบริโภคในอนาคตของคนกลุ่มนี้ เช่น ผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกิจบ้านพักสำหรับคนสูงอายุ วัสดุก่อสร้าง - อุปกรณ์สำหรับผู้สูงอายุ สินค้าเวชภัณฑ์ และการดูแลสุขภาพบางประเภท การท่องเที่ยวในผู้สูงอายุ เป็นต้น

2. การหักลดหย่อนสำหรับค่ารักษาพยาบาลในผู้สูงอายุ เนื่องจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ถือเป็นสัดส่วนหลักของรายจ่ายในผู้สูงอายุ ซึ่งอาจดำเนินการเป็นแนวทางเดียวกับการหักค่าลดหย่อนการมีบุตร การหักค่าลดหย่อน เป็นแบบเหมา

3. การทบทวนการปรับปรุงการยกเว้นเงินได้ของผู้สูงอายุ จำนวน 190,000 บาท เนื่องจากปัจจุบันผู้สูงอายุมีค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น และเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 หรือประมาณ 12 ปี จึงอาจมีการปรับเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน

นอกจากนี้ รัฐบาลต้องมีการวางแผนการจัดเก็บภาษีให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ควบคู่กับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี

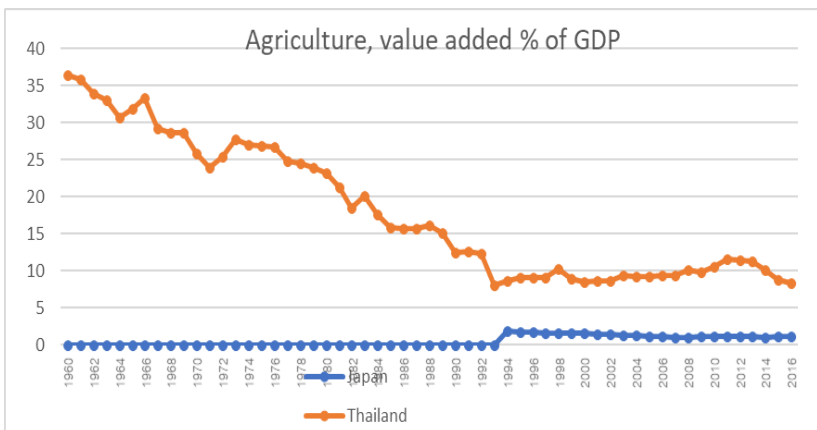
เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น แต่อย่างไรก็ดี มาตรการภาษีเป็นเพียงหนึ่งในเครื่องมือเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวสำหรับผู้สูงอายุเท่านั้น การดำเนินนโยบายของรัฐด้านอื่น ๆ เช่น สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ สาธารณสุข การพัฒนาตลาดแรงงาน การประกันสังคม การสนับสนุนการออมเงินหลังเกษียณ การขยายอายุเวลาเกษียณ เป็นต้น ซึ่งมีความสำคัญและควรดำเนินการควบคู่ไปกับนโยบายทางด้านภาษี

การเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการเกษตร

ฐะปะนีย์ เครือ่งประดิษฐ์
สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า
กระทรวงพาณิชย์

ภาคเกษตรกรรมยังเป็นภาคการผลิตที่สำคัญของประเทศไทย ถึงแม้ว่าจะมีส่วนต่อ GDP ลดลง แต่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ยังคงสร้างรายได้จากภาคเกษตรกรรม ดังนั้น การได้เรียนรู้นโยบายด้านการเกษตรของประเทศญี่ปุ่นจึงมีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งที่จะนำมา ปรับใช้ให้เหมาะสมกับสังคมไทย

จากตัวเลขดัชนี Agricultural, value added % of GDP จาก ธนาคารโลก (The World Bank)



ญี่ปุ่นมีตัวเลข value added ของสินค้าเกษตรต่อ GDP เพียงประมาณ 1% ในขณะที่ไทย เคยมีมากถึง 36% แต่ลดลงอย่างต่อเนื่อง จนเหลือประมาณ 8% ในปี 2016 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของโลกอยู่ที่ประมาณ 4.6% แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาคเกษตรต่อเศรษฐกิจไทยที่หากเปรียบเทียบกับญี่ปุ่นและโลกแล้ว ไทยยังมีสัดส่วนมากกว่ามาก

อย่างไรก็ดี ญี่ปุ่นมีแนวคิดในการกำหนดนโยบายด้านการเกษตรที่น่าสนใจ โดยมองภาคเกษตรกรรมว่าเป็น sector หนึ่งของเศรษฐกิจระดับชาติ ดังนั้น การสร้างและพัฒนาพื้นฐานมีความจำเป็นเช่นเดียวกับภาคอุตสาหกรรม แต่ภาคเกษตรมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่าง มีส่วนร่วมกับเรื่องความมีประสิทธิภาพ ความเท่าเทียม ความปลอดภัย และความมั่นคง รวมทั้ง มีกระบวนการเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าได้หลากหลาย ทั้งนี้ ประสิทธิภาพของญี่ปุ่นที่โดดเด่น ประกอบไปด้วย

การศึกษาและงานวิจัยด้านภาคการเกษตร

เทคโนโลยีส่งผลให้ปริมาณผลผลิต และผลผลิตต่อพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ การรับข้อมูลและความรู้ใหม่ๆ จากประเทศตะวันตกนั้น ญี่ปุ่นต้องนำมาปรับให้เข้ากับรูปแบบการเกษตรของตนเองด้วย เพราะการศึกษาวิจัยกับการนำไปใช้จริง ต้องมีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยการศึกษาวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาสินค้าต้องตอบสนองการพัฒนาในระดับประเทศ ในขณะที่สถานีวิจัยระดับท้องถิ่น มุ่งเน้นการนำไปใช้ในการผลิตจริงให้สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การครอบครองและปรับตัวของที่ดิน

ในช่วงแรกของการพัฒนาประเทศญี่ปุ่น เงินกองทุนส่วนใหญ่มาจากภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะภาษีที่ดิน หลังจากนั้น ผู้เช่าที่ดินเริ่มต่อรองให้ลดราคาค่าเช่า จนมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โครงสร้างการครอบครองที่ดินเปลี่ยนไปอย่างมากในระยะเวลาอันสั้น จากปี 1945 อัตราการเป็นเจ้าของที่ดินต่อผู้เช่า เท่ากับ 54:46 ในปี 1950 ปรับมาเป็น 90:10 ซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของการผลิตอาหาร เกิดความมั่นคงในด้านสังคมและการเมืองในท้องถิ่น และรักษาโครงสร้างการทำเกษตรกรรมขนาดย่อยไว้

ความมั่นคงด้านราคา

มาตรการด้านการรักษาความมั่นคงด้านราคาสินค้าเกษตรเกิดขึ้นในช่วงที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดมาก ส่งผลให้ราคาตกต่ำ โดยเริ่มแรกจากสินค้าข้าว ที่เน้นให้มีการค้าผ่านสหกรณ์ในท้องถิ่น เพื่อให้ได้ราคาที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกร

เครดิตของฟาร์มและสหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตรของญี่ปุ่น เริ่มมีมาตั้งแต่ปี 1900 มีอำนาจหน้าที่ในการให้เครดิตทำการตลาด และซื้อผลผลิตจากเกษตรกร ซึ่งต่างจากสหกรณ์ในยุโรปและสหรัฐอเมริกา จากนั้นในปี 1947 ได้มีการปฏิรูปสหกรณ์ใหม่ มีภารกิจหลากหลายมากขึ้น ทั้งนี้ การที่สหกรณ์เกิดขึ้นจากภาครัฐ ทำให้เป็นหน่วยงานที่ใช้สำหรับการเผยแพร่และนำนโยบายของภาครัฐไปปฏิบัติได้จริงในพื้นที่

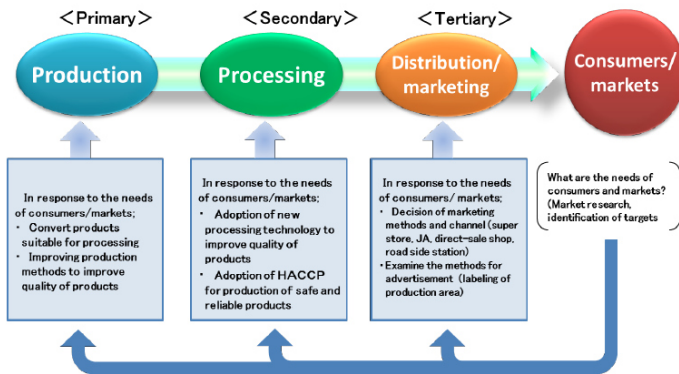
นโยบายของนายกรัฐมนตรีอาเบะในเรื่องเกษตรกรรมในปัจจุบัน เป็นการเน้นการสร้างระบบความเชื่อมโยงระหว่างภาคเกษตร ป่าไม้ การประมง และชุมชนในท้องถิ่น เน้นการวางนโยบายแบบ top - down policy การสนับสนุนให้ใช้ผลผลิตทางการเกษตรในอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง และใช้ result - oriented approach ในการวางแผนการพัฒนา ทั้งนี้ ต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายด้านอุตสาหกรรมที่สนับสนุนภาคการเกษตรสู่การพัฒนาอุตสาหกรรม กับนโยบายด้านท้องถิ่นที่สนับสนุนความสวยงามและความแข็งแรงของพื้นที่ท้องถิ่น

โดยนโยบายด้านอุตสาหกรรมจะต้องเป็นการเพิ่มขึ้นของ Productivity ซึ่งต้องอาศัยการเพิ่มขึ้นของการเพิ่มมูลค่า (value added) และประสิทธิภาพ (efficiency)

$$\text{Productivity} = \frac{\text{Output} = \text{Value to consumers}}{\text{Input} = \text{Cost to producers}}$$

การเพิ่มมูลค่าของสินค้า ต้องเริ่มตั้งแต่กระบวนการผลิต การแปรรูป การกระจายสินค้า การตลาด และเรียนรู้ความต้องการของผู้บริโภค เพื่อสนับสนุนให้มีการส่งออกมากขึ้น โดยญี่ปุ่นมีเป้าหมายจะมีการส่งออกสินค้าในภาคเกษตรกรรม ประมาณหนึ่งล้านล้านเยนในปี 2019 ผ่านกลยุทธ์ ผลักดันการส่งออกและการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน มีการจัดตั้ง JFOODO (The Japan Food Product Overseas Promotion Center) ทั่วโลกเพื่อโปรโมทแบรนด์ “Made in Japan” สำหรับสินค้าที่ได้มาตรฐาน มีการจัดทรัพย์สินทางปัญญา เช่น สินค้า GI (geographical indication) เป็นต้น

* Primary (production) x Secondary (processing) x Tertiary (sale) =
AFFriinnovation or 6th industrialization



สำหรับด้านการสร้างประสิทธิภาพนั้น ได้มีการสร้างธนาคารรวมฟาร์ม (Farmland consolidation banks) มีการสนับสนุนการทำเกษตรแบบชาญฉลาด หรือ Smart Agriculture ด้วยการผลิตแบบแปลงใหญ่ ใช้เทคโนโลยีเพิ่มความแม่นยำในกระบวนการผลิต ใช้ระบบอัตโนมัติในงานที่ยากลำบากและอันตราย รวมทั้ง การใช้ระบบ IT ในการผลิตเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้บริโภค รวมทั้ง ยังมีการเพิ่มประสิทธิภาพด้วยการปฏิรูปสหกรณ์การเกษตร เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรมากขึ้น ช่วยในการลดค่าใช้จ่ายต้นทุน เช่น การขนส่ง การกระจายสินค้า เป็นต้น

ในการเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร สิ่งจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องดำเนินการ คือการพัฒนาสภาพแวดล้อมที่จะเปิดโอกาสให้เกษตรกรทำการค้าแบบเสรี แก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกษตรกรไม่สามารถทำเองได้อาทิ

- ลดค่าใช้จ่ายต้นทุน
- ปรับโครงสร้างการกระจายสินค้าและแปรรูป
- พัฒนาแผนอัตรากำลังคน
- พัฒนากลยุทธ์ระบบการส่งออก
- บังคับประเทศต้นทางของส่วนผสมของสินค้าอาหารต่าง ๆ
- แนะนำระบบการประกันรายได้
- ปรับปรุงระบบการพัฒนาที่ดิน เป็นต้น

การปรับใช้ให้เกิดการพัฒนาการเกษตรของไทย

จากการเรียนรู้แนวทางการพัฒนาภาคการเกษตรของญี่ปุ่น สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้หลากหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากพิจารณาว่าไทยยังมีสัดส่วนประชากรในภาคเกษตรอยู่มากกว่าประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น หลักการหลักสำคัญ ๆ ใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลไทยควรให้ความสำคัญเพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาภาคการเกษตรของไทย สามารถแบ่งเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

การสนับสนุนการวิจัยพัฒนาการเกษตรในภาพรวม และในระดับท้องถิ่น

การสนับสนุนด้านงานวิจัยและพัฒนาด้านการเกษตร จำเป็นต้องแบ่งเป็นสองระดับ คือ ในระดับประเทศหรือภาพรวม เป็นการมุ่งเน้นที่จะหาวิธีที่จะพัฒนากระบวนการผลิต แปรรูป และส่งขายสำหรับสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถนำไปใช้ต่อยอดได้ในภาพรวมของประเทศ ส่วนการวิจัยพัฒนาในระดับท้องถิ่น เป็นการใช้ความแตกต่างหลากหลายของแต่ละพื้นที่เข้ามาเป็นปัจจัยหลักในการ

ปรับแต่งงานวิจัยแต่ละงาน ให้สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่ ภูมิอากาศ สภาพดิน ฯลฯ พร้อมนำไปเผยแพร่ให้เกษตรกรสามารถนำไปใช้ประโยชน์ ได้จริง

การสร้างความมั่นคงด้านราคาสินค้าเกษตรผ่านปัจจัยด้านต่าง ๆ

การทำให้ราคาสินค้าเกษตรมีความมั่นคงนั้น ต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ มากมาย และหลายปัจจัยภายนอก เป็นปัจจัยที่อาจไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ราคาสินค้าของโลก ระดับราคาน้ำมัน อัตราแลกเปลี่ยน นโยบายของประเทศคู่ค้า เป็นต้น ดังนั้น การมีกระบวนการดูแลระดับราคา ภายในประเทศให้ได้นั้น จะสามารถช่วยเกษตรกรและผู้ประกอบการ ได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งการจะทำได้ ภาครัฐจะต้องรู้ห่วงโซ่การผลิตและการค้า ในทุกขั้นตอน เช่น ปัญหาต้นทุนการผลิตสูงมาจากปัจจัยใด ภาครัฐจะสามารถเข้าไปช่วยได้หรือไม่ การสนับสนุนสหกรณ์การเกษตร ภาครัฐควรจะช่วยในเรื่องใดบ้าง เช่น การเป็นจุดรวบรวมผลผลิต รักษามาตรฐาน คุณภาพสินค้า กระจายสินค้า ให้สินค้าแก่เกษตรกร รวมทั้ง ให้ความรู้ ด้านการตลาด เป็นต้น หากสหกรณ์สามารถมีส่วนช่วยเกษตรกร ในด้านต่าง ๆ เหล่านี้ เกษตรกรก็อาจสามารถขายสินค้าได้ในระดับราคา ที่เหมาะสม ไม่ต่ำและสูงเกินไปในแต่ละช่วงเวลา อันจะสร้างความมั่นคง ด้านราคาได้มากขึ้น นอกจากนี้ การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้า ก็จะสามารถทำให้เกษตรกรสามารถกระจายความเสี่ยงของการค้าขาย เฉพาะสินค้าโภคภัณฑ์ได้ ไม่ต้องยึดติดกับฤดูกาล หรือความจำเป็นที่ จะต้องขายทันทีเมื่อเก็บเกี่ยว เป็นต้น แต่ทั้งนี้ ภาครัฐก็ต้องมีหน่วยงาน ด้านการเงินที่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรให้มีความสามารถในการกู้ยืมเงิน

เพื่อนำไปใช้พัฒนากระบวนการผลิตและแปรรูปได้ในระยะแรก หรือมีมาตรการในการสนับสนุนสินค้าที่แปรรูปจากสินค้าโภคภัณฑ์ การหาตลาดภายในประเทศ และต่างประเทศ เพื่อเพิ่มโอกาสช่องทางการค้าขายให้แก่เกษตรกรและผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง รวมทั้งการสนับสนุนภาคการเกษตรเข้ากับเอกลักษณ์ในท้องถิ่น เพื่อสร้างจุดขายให้กับสินค้าและสร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กันด้วย

การใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในกระบวนการผลิต

ต้องยอมรับว่าในปัจจุบัน การผลิตในสัดส่วนขนาดเล็ก ไม่สามารถสู้กับการผลิตในแปลงใหญ่ หรือการเกษตรกรในพื้นที่ขนาดใหญ่ได้ด้วยปัจจัยด้านต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำเครื่องจักรที่ใช้เทคโนโลยีอันทันสมัยมาใช้ทดแทนแรงงานมนุษย์ ซึ่งสามารถทำงานได้มากในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้น ในอนาคต เกษตรกรไทยอาจจำเป็นต้องมีการรวมตัวกันมากขึ้น จะอยู่ในรูปของชุมชนท้องถิ่น กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรก็ตาม เพื่อแลกเปลี่ยนและใช้อุปกรณ์การผลิตการแปรรูปร่วมกัน เช่น อุปกรณ์เพาะหวานเมล็ดพืช อุปกรณ์ใส่ปุ๋ย อุปกรณ์เก็บเกี่ยว และโรงจัดเก็บผลผลิตที่สามารถควบคุมคุณภาพได้ และสามารถขายผลผลิตได้ในช่วงเวลาที่ระดับราคาสูงขึ้น แทนที่จะต้องขายในช่วงเวลาที่ผลผลิตออกสู่ตลาดจำนวนมาก ส่งผลให้ราคาตกต่ำ นอกจากนี้เทคโนโลยีนวัตกรรมสมัยใหม่ยังสามารถทำให้การทำการเกษตรแม่นยำ และลดความเสียหายได้มากขึ้น อันจะเป็นการลดต้นทุน และทำให้เกษตรกรสามารถคำนวณปริมาณผลผลิตที่จะได้ในแต่ละรอบการผลิตได้ชัดเจน สามารถวางแผนการจัดเก็บและการค้าขายได้ดียิ่งขึ้น

แนวคิดจากญี่ปุ่นสู่การพัฒนาภาวะผู้นำ และการสร้างสรรค์นวัตกรรม

ณัฐกานต์ วงศ์ผืน

นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการพิเศษ

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เมื่อผู้เขียนได้มีโอกาสร่วมฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐ และภาวะความเป็นผู้นำ (Public management and leadership training program (PMLTP) for Thai high – potential officials) ด้วยทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) จัดโดย สำนักงาน ก.พ. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 ระหว่างวันที่ 21 พฤษภาคม – 1 มิถุนายน 2561 ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น องค์ประกอบหลักสูตรการอบรม มีทั้งการบรรยายในห้องโดยวิทยากรที่เคยดำรงตำแหน่งราชการระดับสูงของประเทศญี่ปุ่น มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญอย่างสูงในแต่ละด้านการเข้าเยี่ยมเยือนและพบปะเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในโตเกียว (Ministry of Economy, Trade and Industry, Ministry of Environment และ House of Representatives, National Diet) และ การศึกษาดูงานที่นารา และเกียวโต (Nara Prefectural Office, Kyoto Prefectural office และ Kyoto City municipal office)

ตลอดระยะเวลา 2 สัปดาห์ผู้เขียนได้มีโอกาสซักถาม อภิปราย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับวิทยากร เจ้าหน้าที่ของ GRIPS ตลอดจนผู้เข้าร่วมรับการอบรมท่านอื่น ๆ ทั้งในด้านเศรษฐศาสตร์ เทคโนโลยี การศึกษา และ สิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นยังได้เข้าใจถึงวัฒนธรรม พื้นฐาน ความคิด และวิถีการใช้ชีวิตของชาวญี่ปุ่นผ่านการเยี่ยมชมสถานที่ต่าง ๆ กับเพื่อน ๆ ผู้เข้าร่วมรับการอบรม ในเวลาว่าง กล่าวโดยสรุปดังนี้

ภาวะผู้นำ (Leadership)

ผู้เขียนประทับใจการ workshop ร่วมกับข้าราชการญี่ปุ่น, นักธุรกิจ, และนักศึกษาบัณฑิตวิทยาลัยของ GRIPS ในหัวข้อ Leader and Leadership โดยเฉพาะในความแตกต่างของการเป็นนักจัดการกับการเป็นผู้นำ (managers and leaders) ที่ต้องพัฒนาทักษะการสื่อสารกับเพื่อนร่วมงาน ทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แลกเปลี่ยนกลยุทธ์ที่ผู้นำที่ตนนำมาใช้เพื่อให้งาน ลุล่วงตามเป้าหมายและเวลาที่กำหนด ข้อจำกัดที่พบในกลุ่มของผู้เขียนนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการร่วมงานกับผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีอาวุโสกว่า การต้องปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมขององค์กร ผู้เขียนประทับใจวิธีการของข้าราชการ เมืองโยโกฮามาท่านหนึ่งที่ใช้วิธีการรับฟังอย่างจริงจังทำให้การทำงาน ร่วมกับดีขึ้น ผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัวอีกท่านหนึ่งใช้วิธีการอดทนและ ขยันสร้างโอกาสทำให้ธุรกิจดีขึ้น ทำให้ผู้เขียนเกิดแรงบันดาลใจอย่างมาก ภายหลังเมื่อมีโอกาสรับฟังการบรรยายเพิ่มเติมในห้องเรียน และได้ แลกเปลี่ยนระหว่างกลุ่มเพื่อน ๆ ที่ร่วมเข้ารับการอบรม ในหัวข้อ Thinking of Leadership ทำให้ได้ทราบว่าคนรุ่นผู้เขียนเป็นส่วนสำคัญ ในการเชื่อมต่อระหว่างรุ่นเก่ากับรุ่นใหม่ ซึ่งมีแนวทางและความคิดแตกต่างกัน

การสื่อสาร และสร้างความเข้าใจระหว่างผู้ร่วมงานทุกระดับ ทำให้เพื่อน ๆ หลายท่านมีลักษณะของคนเก็บตัว (Introvert) แต่เนื่องจากภาระรับผิดชอบที่สูงขึ้นทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงเป็นคนเปิดเผยมากขึ้น

ในหัวข้อการเรียนรู้เรื่อง Leadership for the 21st Century and Trust in the Government และ Organization Behavior แสดงให้เห็นลักษณะของผู้นำหลากหลายรูปแบบ แต่คำจำกัดความก็แตกต่างกันไปในหลาย ๆ ประเทศหลาย ๆ ระดับองค์กร และหลาย ๆ สถานการณ์ ดังนั้นผู้นำจึงเหมาะสมหรือดีแตกต่างกันไปในแต่ละที่แต่ละแห่ง แต่โดยรวมแล้วภาวะผู้นำเป็นกระบวนการที่คนผู้หนึ่งสามารถจูงใจผู้อื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกันได้ ผู้เขียนประทับใจรูปแบบการเป็นผู้นำแบบ Phronetic leadership (Wise leader) นำเสนอโดย Prof. Ikujiro Nonaka ในการเป็น sustainable innovative leadership ผู้นำรูปแบบนี้อยู่บนพื้นฐาน

- ความสามารถในการตัดสินใจในทางที่ดี
- ความสามารถในการรับรู้ความเป็นจริง ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง อยู่เสมอ มีวิสัยทัศน์เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสม
- ความสามารถในการสร้าง “ba” (มาจากคำญี่ปุ่นที่หมายถึง “บรรยากาศ”) เช่น วัฒนธรรมการสร้างสรรค์หลังเลิกงานของชาวญี่ปุ่น พุดคุยกันในบรรยากาศที่ผ่อนคลาย ทำให้ได้รู้จักบุคลิกหรือตัวตนของแต่ละคน มากขึ้น จึงสามารถมอบหมายงานที่เหมาะสมได้มากขึ้น
- ความสามารถในการเล่าเรื่อง การอธิบายอย่างชัดเจน และเชื่อมโยง เรื่องราวต่าง ๆ

- ความสามารถในการชักนำผู้คนให้ร่วมกันทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด การรวมองค์ความรู้จากทุกคนและสังเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมให้บรรลุเป้าหมาย
- การสนับสนุนและเปลี่ยนสัญชาตญาณของบุคคลให้เป็นความคิดสร้างสรรค์ใหม่

วินัยและจิตสำนึกของคนญี่ปุ่น

การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การได้รับประสบการณ์จากผู้คน และสถานที่จริง ตลอดจนการสังเกตวิถีชีวิตของคนญี่ปุ่น เป็นสิ่งสำคัญที่ผู้เขียน และเพื่อน ๆ ผู้เข้าร่วมการอบรมได้รับตลอดระยะเวลา 2 สัปดาห์ ในช่วงอาหารกลางวันครั้งหนึ่ง พวกเราได้รับเกียรติจาก ดร.ทง พิตยะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นอาจารย์พิเศษที่ GRIPS มาร่วมรับประทานอาหารในห้องบรรยาย ซึ่งท่านได้แนะนำให้สังเกต วิถีแบบญี่ปุ่น ความอดทน เป็นระเบียบวินัย และการให้เกียรติต่อผู้อื่นเสมอ เป็นวัฒนธรรมที่เป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ผู้เขียนได้พบเห็น รถราที่ชะลอให้ผู้คนเดินผ่านโดยไม่มีการบีบแตรไล่ หรือการโค้งคำนับ ซึ่งกันและกันของบุคคลทุกระดับชั้น สิ่งเหล่านี้ลดความกระหืดกระหันทง และสร้างบรรยากาศของการอยู่ร่วมกันโดยสันติ

ความเป็นมิตรและการคำนึงถึงผู้อื่น เป็นลักษณะที่พบได้ทั่วไป ทั้งจากนิสัยการเข้าคิว การใช้รถใช้ถนน ไปจนถึงการออกแบบผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่มักแสดงถึงความสร้างสรรค์ที่คำนึงถึงผู้ใช้งานเป็นหลัก ในการบรรยายหัวข้อ Government, Politics and Public Administration of Japan โดย Prof. Masahiro Horie กล่าวถึงนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นสมัยต่าง ๆ และสิ่งหนึ่ง

ที่ผู้เขียนได้ประทับใจ คือ เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในตัวบุคคล แม้ว่าจะมีตำแหน่งสูงเพียงใด ก็จะต้องคำนึงถึงเป้าหมายของส่วนรวม และการพัฒนาชาติเป็นสำคัญ

นอกจากนั้นในการบรรยายทุกหัวข้อ องค์ประกอบสำคัญที่ผู้เขียนมักพบว่าเป็นส่วนสำคัญในทุกด้านคือการศึกษาวิจัยและพัฒนา (R&D) อย่างสม่ำเสมอ ทำให้เกิดการพัฒนาตนเองและองค์กร คนญี่ปุ่นจึงมีลักษณะของความชาตินิยม ให้ความสำคัญกับแนวคิดหรือเทคโนโลยีที่พัฒนาในชาติก่อน เป็นการสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งจากภายในจนกระทั่งสามารถนำความเชี่ยวชาญออกไปสู่ประเทศอื่น ๆ ได้ การคำนึงถึงส่วนรวม ความมีระเบียบวินัย และการวิจัยและพัฒนานั้นเอง ที่เป็นแหล่งพลังงานสำคัญในการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ ทำให้ญี่ปุ่นผ่านพ้นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และช่วง ค.ศ.1986 - 1990 มาได้

สังคมญี่ปุ่น 5.0 และจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม

สังคมญี่ปุ่น 5.0 หรือ Society 5.0 หรือ “Super smart society” การตระหนักรู้ถึงปัญหาด้านต่าง ๆ และการแก้ไขปัญหาอย่าง “ชาญฉลาด” แบบ smart society โดยอาศัยทรัพยากรและศักยภาพเดิมของประเทศ อาศัยการผนวกโลกไซเบอร์ (cyber space) กับโลกทางกายภาพ (physical space) เข้าด้วยกันโดยมีเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นพื้นฐาน โดยการเก็บข้อมูลของโลกความเป็นจริงผ่านระบบเซ็นเซอร์ที่กระจายอยู่ในอุปกรณ์ต่าง ๆ ส่งข้อมูลกลับไปในรูปแบบ Big data พร้อมมี AI (Artificial intelligence) และหุ่นยนต์ เป็นปัจจัยในตัวเร่งกระบวนการด้วย

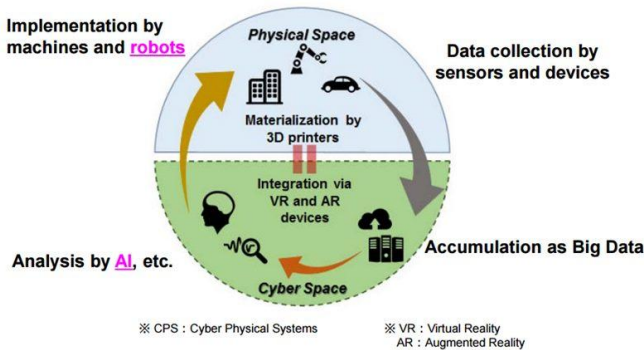
ส่วนเป้าหมายในการปฏิรูปของพวกเขาก็มีอยู่ 3 ด้านหลัก คือ

1. การปฏิรูปคน ด้วยการเพิ่มโอกาสและศักยภาพของคน ซึ่งมีการเข้าถึงคนแก่และผู้หญิง โดยตั้งเป้าว่าทุกคนจะต้องมีชีวิตที่มั่นคงปลอดภัย สามารถใช้ชีวิตได้ตามปรารถนา

2. การปฏิรูปผู้ประกอบการ ด้วยการพัฒนาผลิตภาพผ่านการปฏิรูปโครงสร้างธุรกิจและเปลี่ยนสู่ระบบดิจิทัล พร้อมส่งเสริมนวัตกรรมและโลกาภิวัตน์

3. แก้ปัญหาทางสังคม ที่ถูกเน้นก็มีเรื่องของประชากรที่กำลังลดลง และเข้าสู่วัยชราเป็นจำนวนมาก รวมทั้งปัญหากฎหมายชาติ ซึ่งพวกเขาเชื่อว่าการขยายธุรกิจใหม่ๆ ไปต่างแดนจะมีส่วนแก้ปัญหาได้ในระดับโลกด้วย

สังคม 5.0 นี้เป็นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาทางสังคม เหมือนอย่างการที่ประเทศญี่ปุ่นกำลังเจอปัญหาประชากรลดลง และกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุ ก็เลยต้องหันมาส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้หญิง และผู้สูงอายุในกิจกรรมต่างๆ มากขึ้น เป็นต้น



รูป 1 สังคมญี่ปุ่น 5.0 (แหล่งที่มา <https://brandinside.asia/thailand-4-japan-5>)

นอกจากนั้น เนื่องจากผู้เขียนมีพื้นฐานการทำงานในด้านสิ่งแวดล้อม จึงมักจะสังเกตและเรียนรู้การจัดการสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น ในการบรรยายที่ Ministry of Environment และการเข้าเยี่ยม Kyoto Prefectural office และ Kyoto City municipal office ทำให้ได้เรียนรู้และแลกเปลี่ยน ประสบการณ์กับเจ้าหน้าที่ญี่ปุ่นด้านการจัดการมลพิษทางอากาศ ประเทศ ญี่ปุ่นซึ่งเคยประสบปัญหาอากาศเสีย มีมลพิษปกคลุมในอากาศเมื่อเริ่ม พัฒนาอุตสาหกรรม ได้บังคับใช้กฎหมายการปล่อยก๊าซและฝุ่นละออง ขนาดเล็ก และการสร้างระบบการเฝ้าระวังคุณภาพอากาศด้วยเทคโนโลยี ที่ทันสมัย (และที่สำคัญคือการพัฒนาเทคโนโลยีของตนเอง) ปัจจุบัน ประเทศญี่ปุ่นจึงมีอากาศสะอาด ในวันที่สภาพอากาศดีก็จะสามารถ มองเห็นยอดภูเขาฟูจิได้จากกรุงโตเกียว และยังได้สังเกตเห็นจิตสำนึก การจัดการขยะ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบต่อส่วนรวมของคนญี่ปุ่น ที่จะนำ ขยะกลับไปจัดการเองเสมอ การคัดแยกขยะ รวมถึงการรับผิดชอบต่อบริเวณ ที่อยู่อาศัย แม้จะมีบางส่วนที่นักท่องเที่ยวทิ้งขยะไว้ตามข้างถนน คนญี่ปุ่น มักจะช่วยกันจัดการให้มีการกำจัดที่ถูกต้องต่อไป คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านการจัดการอากาศ น้ำ และขยะ เป็นส่วนประกอบสำคัญในการพัฒนา คุณภาพชีวิต และการดำเนินการตามเป้าหมาย Sustainable Development Goals (SDGs) และเป็นส่วนหนึ่งเพื่อก้าวสู่เป้าหมายสังคมญี่ปุ่น 5.0

ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลง

1. การสร้างภาวะผู้นำ ไม่จำเป็นต้องสร้างฮีโร่ เพราะไม่มีใครมีความสามารถครบทุกด้าน ควรพัฒนาการทำงานเป็นทีม ผสมผสานจุดเด่น จุดด้อยของสมาชิกเพื่อให้เป้าหมายของงานบรรลุด้วยดี ระบบการทำงาน

ของไทยในปัจจุบันยังมีการยึดความอาวุโสจนทำให้ไม่เกิดการพัฒนาขององค์กรและประเทศชาติ ผู้เขียนเห็นว่าวัฒนธรรมที่ดีของคนญี่ปุ่น คือ ความอ่อนน้อมและความมีวินัย จะช่วยลดจุดอ่อนข้างต้น หากคนทุกระดับชั้นมีความอ่อนน้อม ผู้ใหญ่ให้ความเคารพต่อผู้น้อย เช่นเดียวกับการที่ผู้น้อยมีวินัย จะสร้างบรรยากาศที่ดี เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดระหว่างผู้มีประสบการณ์มากกับผู้มีแนวคิดใหม่ ๆ ไม่ติดกรอบของระบบเดิม จึงจะชักนำเกิดการทำงานร่วมกัน เกิดความคิดสร้างสรรค์ ผสมผสานการรวมองค์ความรู้จากทุกคนและสังเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมให้บรรลุเป้าหมายอย่างยั่งยืน

2. ประเทศจำเป็นต้องมีเทคโนโลยีที่มาจากการสร้างสรรค์ พัฒนา และประยุกต์ใช้ด้วยตนเอง จึงจะสามารถมีโครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืน เช่น การขนส่งระบบราง การแปรรูปเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์เกษตร ดังนั้น การสร้างสังคมการเรียนรู้ที่ทันสมัย สนับสนุนให้เกิดการสร้างสรรค์นวัตกรรมในประเทศ ทำได้โดยการผนวกเอาเทคโนโลยี เช่น IoT (Internet of Thing) หรือ Cryptocurrency ไว้ในหลักสูตรการเรียนตั้งแต่ระดับเริ่มต้น ผสมผสานกับการจัดกิจกรรมเสริมสร้างการคิดอย่างสร้างสรรค์ มีกระบวนการวิจัยและพัฒนาในหลักสูตร จะทำให้ประเทศมีความพร้อมและสามารถพัฒนาองค์ความรู้ของเราเอง หรือประยุกต์ต่อยอดเทคโนโลยีเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศ แม้จะยังไปไม่ถึง สังคม 5.0 เหมือนประเทศญี่ปุ่น แต่สามารถเป็นไปตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลในปัจจุบัน คือ การสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อนำไปสู่ “ประเทศไทย 4.0” สร้างสรรค์เทคโนโลยี

ที่สามารถเอื้อประโยชน์ให้ประเทศหลุดพ้น “กับดักรายได้ปานกลาง” ได้จริง

เอกสารอ้างอิง

1. Masahiro Horie. (2018). *Leadership for the 21st Century and Trust in the Government*. เอกสารประกอบการฝึกอบรม หลักสูตร Public management and leadership training program for Thai high-potential officials. GRIPS, โตเกียว

2. Masahiro Horie. (2018). *Government, Politics and Public Administration of Japan*. เอกสารประกอบการฝึกอบรม หลักสูตร Public management and leadership training program for Thai high-potential officials. GRIPS, โตเกียว

3. The MATTER. (2017). *BRIEF: สังคมญี่ปุ่น 5.0 คืออะไร* แผนพัฒนาประเทศไทยมุ่งไปสู่อนาคต. จาก <https://www.facebook.com/thematterco/posts/1860032360878824>:0 สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2561

การพัฒนาองค์กรด้วย Job Rotation

ทวิทรัพย์ ศรีขวัญ

นักวิชาการสถิติชำนาญการพิเศษ

สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ผู้เขียนและเพื่อน ๆ 15 ชีวิต เป็นข้าราชการที่มาจากต่างหน่วยงาน และมีโอกาสได้มาพบกัน เนื่องจากได้รับคัดเลือกจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ให้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตร Public Management & Leadership Training Program for High Potential Officials for the Thai Civil Service (PMLTP 2018) ที่ The National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 20 พฤษภาคม ถึงวันที่ 2 มิถุนายน 2561 เป็นเวลา 14 วัน ซึ่งผู้เขียนต้องขอขอบคุณผู้บริหารของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และผู้บังคับบัญชา ที่เห็นความสำคัญของหลักสูตรนี้ และให้โอกาสผู้เขียนเข้ารับการอบรม และที่สำคัญผู้เขียนขอบคุณตัวเองที่ยังไม่หมดไฟในการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพตนเอง ทำให้ได้รับประสบการณ์ที่แปลกใหม่เพิ่มขึ้น

เรียนรู้ประเทศญี่ปุ่น... ผ่านมุมมองของผู้บรรยาย

จากการอบรมสองอาทิตย์ ทำให้ผู้เขียนได้เรียนรู้สภาพแวดล้อมของ ญี่ปุ่นเพิ่มขึ้น ซึ่งสามารถบอกได้ว่าครอบคลุมเกือบทุกมิติ โดย GRIPS ได้เชิญศาสตราจารย์ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารแต่ละสาขามาให้ความรู้ผู้เข้าอบรม 15 ด้าน ได้แก่ การบริหารจัดการภาครัฐ นโยบายวิทยาศาสตร์

เทคโนโลยีและนวัตกรรม การเมือง นโยบายเศรษฐกิจการเงิน กระบวนการนโยบายสาธารณะ นโยบายอุตสาหกรรม การกระจายอำนาจ การปกครอง ระบบขนส่งในเมือง ความสัมพันธ์ของประเทศไทยและญี่ปุ่น นโยบายประกันสังคม ระบบการศึกษา ภาวะผู้นำในศตวรรษที่ 21 หลักธรรมาภิบาล นโยบายการเกษตร และปัญหาประดิษฐ์กับผลกระทบทางสังคม (เป็นการเรียนที่จำกัดเวลาและมากด้วยวิชา จนผู้เขียนยอมรับว่าไม่สามารถย่อยความรู้ได้ทัน นอกจากฟังและพยายามเข้าใจแนวคิดในภาพกว้างของผู้บรรยายที่ถ่ายทอด ซึ่งผู้เขียนรู้สึกชอบเพราะได้ความรู้ใหม่ ๆ หลายเรื่องและเห็นว่าทำทนายดี) อีกทั้ง GRIPS ได้พาเข้าชม Ministry of Economy Trade and Industry, Ministry of the Environment และรัฐสภา พร้อมรับฟังการบรรยายจากเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ได้มีโอกาสศึกษาดูงาน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่เมือง Nara และ Kyoto ซึ่งผู้บริหารเมือง Nara มีเป้าหมายจะพัฒนาเมืองให้เป็นศูนย์กลาง MICE (Meetings, Incentive Travel, Conventions, and Exhibitions) ของโลก ส่วนผู้บริหารเมือง Kyoto มีเป้าหมายจะพัฒนาให้ Kyoto เป็นเมืองท่องเที่ยวอันดับหนึ่งของโลก (Kyoto เป็นเมืองแห่งศิลปและวัฒนธรรม และเคยได้รับรางวัลเมืองน่าท่องเที่ยวอันดับหนึ่งของโลก จากนิตยสารการท่องเที่ยวของอเมริกา)

นอกจากการบรรยายแล้ว มีกิจกรรมการแลกเปลี่ยนแนวคิด และประสบการณ์ Leadership Workshop กลุ่มละประมาณ 10 คน ประกอบด้วย ข้าราชการของญี่ปุ่น ผู้นำรุ่นใหม่ของภาคเอกชน และนักศึกษาจาก GRIPS ที่เป็นข้าราชการจากประเทศต่าง ๆ และได้รับ

ทุนการศึกษาต่อที่ญี่ปุ่น ซึ่งจากกิจกรรมนี้ ผู้เขียนรู้สึกดีใจเป็นอย่างมาก เพราะหัวข้อเรื่องตรงกับใจผู้เขียนที่ต้องการจะเห็นองค์กรมีนโยบาย การพัฒนาบุคลากรแบบนี้ ใน Workshop มีการแนะนำตัว เล่าประวัติ การทำงาน แลกเปลี่ยนกันเรื่องการพัฒนาบุคลากรในองค์กร ทำให้ได้รับ ทราบว่าข้าราชการและพนักงานบริษัทเอกชนของญี่ปุ่น ถ้าต้องการเติบโต ในตำแหน่งที่สูงขึ้น เป็นผู้บริหาร และก้าวหน้าในอาชีพแล้ว จะต้องมีการเรียนงานเพื่อเรียนรู้งานด้านต่าง ๆ ในองค์กรให้มากที่สุด เป็นการพัฒนาศักยภาพ ความรู้ และประสบการณ์ เตรียมพร้อมสู่การเป็นผู้นำในอนาคต สำหรับบริษัทเอกชน ระบบเรียนงานทำให้พนักงานได้เรียนรู้งานและ ประสบการณ์ที่แตกต่างและหลากหลาย และทำงานที่บริษัทเดิมได้นาน โดยไม่คิดเปลี่ยนงาน ซึ่งถ้าใครไม่เรียนงานแล้ว ก็แทบจะหมดโอกาส ความก้าวหน้าเลยทีเดียว สำหรับวัฒนธรรมการทำงานนั้น คนญี่ปุ่นเป็นคนที่ทำงานจริงจัง และยึดถือระบบอาวุโสมาก รักษาระเบียบวินัย และตรงต่อเวลา เป็นคุณลักษณะพื้นฐานที่เด่นชัดของคนญี่ปุ่น อีกทั้งการดื่มสังสรรค์หลังเลิกงานเป็นค่านิยมที่มีมานาน การปฏิเสธหัวหน้างานไม่ไปสังสรรค์ด้วย อาจจะส่งผลเสียต่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงานเลยทีเดียว

ช่วงสุดท้ายของการอบรม ผู้เข้าอบรมทุกคนต้องเขียนบทความและ นำเสนอบุคคลต้นแบบ แนวคิดในการพัฒนาตนเอง สำหรับผู้เขียนมีผู้นำที่เป็นบุคคลต้นแบบในชีวิต คือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 และมหาตมะคานธี ซึ่งเป็นผู้นำในการปลดปล่อยประเทศอินเดียให้เป็นอิสรภาพจากประเทศอังกฤษ และผู้เขียนได้เสนอแนวคิดที่ว่า พื้นฐานอย่างแรกของผู้หน้าที่ดี คือ ความซื่อสัตย์ (Honesty) ซึ่ง Professor Masahiro Horie

ได้ฝากข้อคิดแก่ผู้เขียนว่า ความซื่อสัตย์เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของการเป็นผู้นำ แต่เป็นสิ่งที่คนให้ความสำคัญเป็นอันดับสุดท้าย เนื่องจากความซื่อสัตย์เป็นคุณลักษณะภายในของคน เป็นสิ่งที่เห็นได้ยาก ดังนั้นองค์กรจึงมักเลือกผู้นำจากคนเก่ง จะทำอย่างไรให้ทุกคนเห็นความซื่อสัตย์ได้ภายในตัวคน

การนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการฝึกอบรมมาประยุกต์ใช้ในส่วนราชการ

ผู้เขียนได้เลื่อนตำแหน่งจากนักวิชาการระดับชำนาญการ เป็นระดับชำนาญการพิเศษ จึงมีบทบาทอย่างหนึ่งเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ คือ เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้กำหนดแผนงานกับผู้ปฏิบัติตามแผนงาน หรือเป็นคนกลางระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานนั้นเอง ผู้เขียนจึงเห็นว่าข้าราชการหรือพนักงานราชการทุกระดับ จำเป็นต้องเรียนรู้ มีทักษะและสมรรถนะที่สำคัญในระดับตำแหน่งของตนเอง ซึ่งจากความรู้และประสบการณ์ที่ได้จากการฝึกอบรม Public Management & Leadership Training Program ผู้เขียนจะนำมาประยุกต์ใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนี้

1. สร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นทีม เพราะผู้เขียนมีความเชื่อว่าการทำงานเป็นทีมมีพลังกว่าการทำงานคนเดียว อีกทั้งการช่วยกันทำงานเป็นทีมจะสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน ทำให้ทำงานอย่างเข้มแข็ง และเกิดความภูมิใจร่วมกันเมื่อทำงานได้สำเร็จ

2. สร้างแรงจูงใจในการทำงาน เช่น ให้คำชมเชยหรือให้รางวัลเมื่อปฏิบัติงานได้สำเร็จ เมื่อเกิดข้อผิดพลาดจะต้องร่วมกันแก้ไข ไม่กล่าวโทษกัน และให้กำลังใจในการปฏิบัติงาน

3. สร้างการสื่อสารอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ให้เกิดบรรยากาศเป็นกันเอง ทำงานอย่างมีความสุข มีการพูดคุยปรึกษางานกัน สร้างความคุ้นเคย และความไว้วางใจ

4. สนับสนุนและให้โอกาสสำหรับเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถพิเศษ ผลักดันให้ทุกคนมีการพัฒนาตนเอง มีความคิดสร้างสรรค์ในงาน

5. มีความยุติธรรมและคุณธรรม ให้โอกาสและแบ่งปันทรัพยากร แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเสมอภาค เหมาะสมกับบทบาทและหน้าที่ ปราศจากความลำเอียง ทั้งในการตัดสิน ลงโทษ หรือให้รางวัล

ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง

ผู้เขียนเห็นว่าองค์กรจะเจริญก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็วก็ต่อเมื่อบุคลากรได้รับการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาบุคลากรให้เห็นผลทันทีทันใด เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก ดังนั้นจะต้องมีการวางแผนพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และเป็นรูปธรรม มีการติดตามความก้าวหน้า และเน้นเป้าหมายเชิงคุณภาพ โดยระยะแรกควรเริ่มจาก

1. กำหนดนโยบายและจัดทำแผนการบริหารศักยภาพและพัฒนาบุคลากรให้เป็นรูปธรรม มีแผนการดำเนินงานระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวที่ชัดเจน ซึ่งแผนงานควรเริ่มตั้งแต่การคัดเลือกข้าราชการหรือพนักงานราชการเข้ามาทำงานที่มีความเหมาะสมกับวิสัยทัศน์และภารกิจ องค์กรพัฒนา ปรับปรุง ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จนกระทั่งเกษียณอายุราชการ

2. กำหนดนโยบายการเวียนงานเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตการทำงาน อาจจะทุก 5 ปี หรือตามความเหมาะสม ทั้งนี้การเวียนงานจะต้องมีวัตถุประสงค์และเส้นทางการเติบโตในสายงานอย่างชัดเจน

สำหรับการเวียนงานภายในองค์กรนั้น อาจจะได้ยากเนื่องจาก เป็นการเปลี่ยนแปลงความคิด ความรู้สึกของคน ซึ่งโดยพื้นฐานของมนุษย์ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงแล้วจะคิดว่าเป็นการลงโทษไม่ใช้การพัฒนา จึงเกิดความกลัว ดังนั้นอาจต้องหาจุดที่เหมาะสมหรือจุดร่วมซึ่งกันและกัน ค่อย ๆ สร้างบรรยากาศให้เกิดความรับรู้ และทัศนคติที่ดี อาจเริ่มจากการเวียนงานภายในกลุ่ม ต่อมาเป็นการเวียนงานภายในศูนย์/กอง และ สุดท้ายเวียนงานภายในองค์กร ซึ่งการเวียนงานจะเกิดผลดีต่อเจ้าหน้าที่ และองค์กร ดังนี้

- มีการสร้างความสัมพันธ์และเครือข่ายกับเพื่อนร่วมงาน เมื่อมีการเวียนงาน ผู้เวียนงานจะต้องสร้างความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานกลุ่มใหม่ ดังนั้นจึงเกิดเครือข่ายเพิ่มขึ้น รู้จักกันในวงกว้างขึ้น
- เป็นการสร้างโอกาสให้เจ้าหน้าที่ได้เรียนรู้งานด้านอื่น ๆ ขององค์กร จากการฝึกปฏิบัติจริง ทำให้สามารถปฏิบัติงานของตนเองได้อย่างเชื่อมโยง เกิดการบูรณาการงานกัน
- มีการพัฒนาตนเอง เนื่องจากเป็นการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่มีการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ เมื่อสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนไป จะทำให้รู้จักปรับตัวและสร้างความยืดหยุ่นในการทำงาน
- องค์กรมีความก้าวหน้า เพราะเจ้าหน้าที่มีทักษะและความรู้ เชิงกว้าง มีความรอบรู้ สามารถทำงานในด้านต่าง ๆ ได้ เข้าใจถึงข้อจำกัด

ในงาน รับฟังความคิดเห็นของเพื่อนร่วมงาน ทำให้ลดความขัดแย้ง
ในการทำงานร่วมกัน

เรียนรู้จาก “ถิ่นกำเนิดของดวงอาทิตย์”

ธนศักดิ์ เลิศพิชิตกุล

เภสัชกรชำนาญการ

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

ข้าพเจ้าและเพื่อนข้าราชการจากหลาย ๆ หน่วยงาน ได้มีโอกาสรับทุนหลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐ และภาวะความเป็นผู้นำประจำปี 2561 จากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยข้าพเจ้าได้รับเลือกไปฝึกอบรม ณ ประเทศญี่ปุ่น ในช่วงวันที่ 21 พฤษภาคม ถึงวันที่ 2 มิถุนายน 2561 กับเพื่อนข้าราชการต่างหน่วยงานทั้งที่อยู่ในกระทรวงฯ เดียวกันและต่างกระทรวงฯ ณ National Graduate Institute of Policy Studies (GRIPS) ซึ่งนอกจากการอบรมและเรียนรู้จาก GRIPS ข้าพเจ้ายังได้มีโอกาสลงพื้นที่เพื่อเรียนรู้ ศึกษาดูงานในหน่วยงาน และสถานที่ราชการสำคัญต่างๆ ที่เมืองโตเกียว เมืองนารา และเมืองเกียวโต ผลของการไปอบรมในครั้งนี้ข้าพเจ้าได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้ บทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบของเพื่อนข้าราชการแต่ละท่านที่เข้าร่วมโครงการ รวมถึงการได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องของนโยบายและการบริหารจัดการของประเทศญี่ปุ่น โดยได้มีโอกาสเรียนรู้ถึงนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานร่วมกับผู้บริหารและข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานต่าง ๆ อาทิเช่น Mr. Hiroshi Murai รองผู้ว่าราชการของนารา และ Mr. Satoshi Uedo รองนายกเทศมนตรีของเกียวโต ข้าพเจ้าเห็นว่าการได้รับโอกาส

เรียนรู้ในครั้งนี้ เป็นการเปิดโลกทัศน์ให้แก่ผู้เข้าร่วมการอบรมทุกท่านให้กว้างขึ้นเพื่อที่จะนำเอาความรู้ที่ได้มาปรับใช้ในการทำงานและพัฒนางาน

หัวข้อที่ข้าพเจ้าได้มีโอกาสเรียนรู้การอบรมมีความหลากหลายและแตกต่างกัน ซึ่งครอบคลุมการบริหารจัดการภาครัฐในแต่ละด้านเกือบทุกกระทรวงของประเทศญี่ปุ่น เช่น นโยบายด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม นโยบายด้านเศรษฐกิจและการคลัง นโยบายด้านอุตสาหกรรม นโยบายด้านอุตสาหกรรมสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม นโยบายเรื่องเมืองและการคมนาคม นโยบายด้านความปลอดภัยทางสังคม เรื่อง การลดลงของการเกิดและผู้สูงอายุ รวมไปถึงกระบวนการเลือกตั้ง โครงสร้างการบริหารทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และภาวะความเป็นผู้นำ

ภาวะผู้นำ

หัวข้อนี้ข้าพเจ้าและผู้เข้าร่วมการอบรมได้รับการถ่ายทอดความรู้ มุมมองและแนวคิดจาก Professor Masahiro HORIE รองประธานสถาบัน (GRIPS) ซึ่งในอดีตท่านเคยดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานราชการของญี่ปุ่น ไม่ว่าจะเป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร

การอบรมและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่องของภาวะผู้นำ ทำให้ข้าพเจ้ามีความเข้าใจในเรื่องภาวะผู้นำ รูปแบบและความเหมาะสมของภาวะผู้นำในแต่ละแบบ ซึ่งมีความเหมาะสมในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น

Bureaucratic Leadership ผู้นำรูปแบบนี้จะเน้นเรื่องของกฎข้อบังคับ รวมไปถึงแนวปฏิบัติ ดังนั้นจึงเหมาะกับงานที่อันตรายหรืออาจจะเกิดอันตรายรุนแรงได้หากไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ รวมไปถึงการทำงานต่าง ๆ ที่มีลักษณะการทำงานที่ไม่ได้มีความเปลี่ยนแปลงแต่ไม่เหมาะสมกับงานที่ต้องอาศัยความยืดหยุ่นและความคิดสร้างสรรค์

Transformational Leadership ผู้นำรูปแบบนี้จะเน้นเรื่องความเปลี่ยนแปลง การสร้างวิสัยทัศน์ เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในองค์กร ดังนั้นจึงเหมาะกับงานที่ต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์ เน้นการทำงานเป็นทีม และการมีส่วนร่วม แต่ภาวะผู้นำรูปแบบนี้จะก่อให้เกิดทั้งผลบวกและผลลบ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงบางอย่างอาจจะเกิดการต่อต้านได้

Phronetic Leadership (Wise Leader) ผู้นำรูปแบบนี้จะมี khả năngที่หลากหลายได้แก่ การตัดสินใจได้ถูกต้อง การประเมินความเป็นจริง การสร้างโอกาสและรู้ว่าควรทำอะไร อย่างไร เวลาใด การสร้างมโนทัศน์ และสื่อสารได้ชัดเจน การสร้างและกระตุ้นให้เกิดการดำเนินการ ตลอดจนการสอนงานและสร้างคน

นอกเหนือจากรูปแบบของภาวะผู้นำข้างต้น คุณลักษณะของผู้นำก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ผู้นำควรจะเรียนรู้เพื่อให้มีคุณสมบัติของการเป็นผู้นำที่ดี ซึ่งภายหลังจากที่อบรมและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ข้าพเจ้าคิดว่าผู้นำควรมีคุณลักษณะดังนี้

1. มีทักษะในการประเมินสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและเตรียมความพร้อมรองรับ

2. มีความไว้วางใจเพื่อนร่วมงานหรือสมาชิกในทีม
3. มีศิลปะในการสร้างจูงใจในการทำงานรวมถึงการใช้คนให้ถูกกับงาน
4. มีความเชื่อมั่นในตนเองและพร้อมรับฟังความเห็นของผู้อื่น
5. มีทักษะในการปรับตัวและยืดหยุ่นตามสถานการณ์ และพร้อมที่จะนำและช่วยให้ผู้อื่นปรับตัว
6. มีความเข้าใจธรรมชาติของงานและรู้ถึงแนวการจัดการหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

นโยบายด้านการจัดการด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม

นโยบายของประเทศไทยในเรื่องของการจัดการด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม มีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาสังคมไปสู่ยุค 5.0 เพื่อให้สอดคล้องไปกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนตามเป้าหมายการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals – SDGs) อันประกอบด้วยเป้าประสงค์ทั้งหมด 17 เป้าประสงค์ โดยประเทศไทยก็ได้มีการนำเอาเป้าประสงค์ดังกล่าวมาใช้ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติที่จะมุ่งให้ประเทศไทยเป็นสังคม 4.0 ทั้งนี้สังคมยุค 5.0 ไม่ได้เพียงแค่มุ่งเน้นแต่สร้างเทคโนโลยีการผลิตใหม่ ๆ เช่น IoT, Robot, AI, Big Data, 3D Printing หากแต่ยังมุ่งเน้นการนำเทคโนโลยีนั้น ๆ มาช่วยในการแก้ไขปัญหาของสังคม เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากแผ่นดินไหว การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาสังคมผู้สูงอายุ เป็นต้น

รัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี Shinzo Abe มีนโยบาย

3. เสาหลักในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ได้แก่ การผ่อนคลายทางการเงิน

Diagram illustrating the hierarchy of needs for a business, structured as a pyramid with four levels:

- Top Level (Yellow):** นโยบาย (Policy)
- Second Level (White):** กระทรวงที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Related Ministries and Local Government Organizations)
- Third Level (Blue):** หน่วยงานปฏิบัติ องค์กรวิชาชีพ ภาคอุตสาหกรรม ห้องสมุด (Implementing Agencies, Professional Organizations, Industry Sector, Libraries)
- Bottom Level (White):** นักวิทยาศาสตร์, วิศวกร, ผู้จัดการ, ฯลฯ (Scientists, Engineers, Managers, etc.)

Supporting factors and related concepts are shown around the pyramid:

- Left Side (Red boxes with upward arrows):**
 - การศึกษาระดับต้น (Basic Education)
 - การดำเนินการที่เป็นรูปธรรม (Concrete Implementation)
 - แรงจูงใจ (Motivation)
- Right Side (Green boxes):**
 - ความคิดและแรงบันดาลใจ (Thought and Inspiration)
 - ภาคการศึกษา (Education Sector)

[Budget by Ministry]

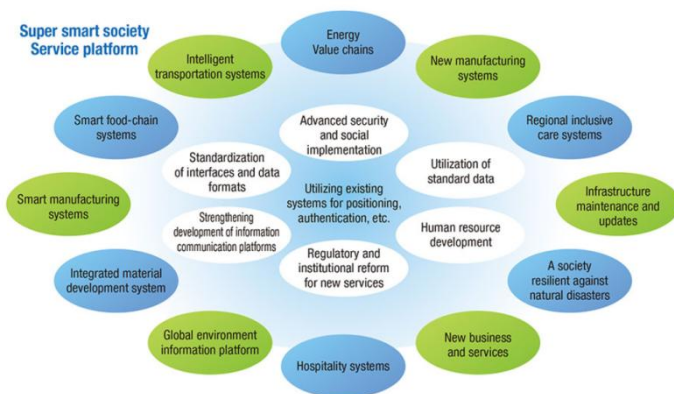
Ministry	Percentage
MEXT	67.8%
Other Ministries	32.2%

[Budget by Recipient]

Recipient Category	Amount (Billion yen)	Percentage
Operational subsidies	1,091.8	34.8%
Internal subsidies	1,277.9	34.4%
Facility maintenance	952.2	28.8%
Independent administrative institutions	1,027.1	31.6%

46

รัฐบาลญี่ปุ่นมีเป้าหมายว่า สังคมในยุค 5.0 ประชาชนต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยประชาชนทุกคนจะได้รับผลิตภัณฑ์และเข้าถึงบริการที่จำเป็น มีคุณภาพสูง และเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในสังคม (รูปที่ 3)



รูปที่ 3

นโยบายด้านประชากร

ปัจจุบันสังคมของประเทศญี่ปุ่นเป็นสังคมที่ประชากรร้อยละ 30% เป็นผู้ที่มียู่มากกว่า 65 ปีหรือเรียกว่า “สังคมผู้สูงอายุ” โดยพบว่า จำนวนของประชากรเกิดใหม่มีจำนวนน้อยกว่าจำนวนประชากรที่เสียชีวิต ซึ่งจากข้อมูลในปี 2010 พบว่า อัตราการเกิดโดยเฉลี่ยคือ 1 คนในทุก ๆ 31 วินาที แต่อัตราการตายโดยเฉลี่ยคือ 1 คนในทุก ๆ 24 วินาที ดังนั้น เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ รัฐบาลญี่ปุ่น มีการดำเนินการใน 2 ด้านคือ การเพิ่มสถานที่ให้ผู้สูงอายุและการเพิ่มโอกาสในการทำงานให้ผู้สูงอายุ โดยเตรียมดำเนินการใน 3 เรื่องได้แก่ การเพิ่มการจ้างงานผู้สูงอายุในชุมชน การเพิ่มแก้ไขข้อกฎหมายให้เกษียณเมื่ออายุ 65 และการสนับสนุนให้มี

การรับผู้เกษียณอายุกลับเข้าทำงาน ซึ่งยังไม่รวมถึงประชากรชายและหญิง
กว่า 22% และ 12% ตามลำดับที่ยังไม่แต่งงาน และนอกจากนี้ประเทศ
ญี่ปุ่นก็ยังประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในช่วงวัยทำงาน โดยเฉพาะ
ปัญหาที่ผู้หญิงลาออกจากงานมากกว่าผู้ชาย ซึ่งจากการสำรวจพบว่า
กว่า 60% ของผู้หญิงแต่งงานมีบุตรแล้ว เหตุผลหลักของลาออกจากงาน
เพื่อเลี้ยงดูบุตร

ในการแก้ไขปัญหาข้างต้นเช่นปัญหาการลาออกจากงานเพื่อไปเลี้ยง
ดูบุตร รัฐบาลญี่ปุ่นได้แก้ปัญหาโดยจัดตั้งศูนย์ดูแลเด็กให้เพียงพอต่อความ
ต้องการโดยจากข้อมูลพบว่าประเทศญี่ปุ่นยังขาดศูนย์ดูแลเด็กและศูนย์
ดูแลเด็กหลังเลิกเรียน จำนวนกว่า 23,000 คน และ 16,000 คน ตามลำดับ
โดยรัฐบาลฯ จะเพิ่มศูนย์สำหรับดูแลเด็กทั้ง 2 กลุ่ม ให้เพียงพอต่อการรองรับ
เด็กจำนวนกว่า 320,000 คน ซึ่งเป็นการรองรับผู้หญิงในวัยทำงานที่มีบุตร
กว่า 80% ซึ่งจะเริ่มตั้งแต่ปี 2018 และจะสิ้นสุดในปี 2022 สำหรับ
การแก้ไขปัญหาสังคมผู้สูงอายุ รัฐบาลฯ เตรียมเพิ่มสถานที่ทำงานให้กับ
ผู้สูงอายุและการเพิ่มโอกาสในการทำงานให้ผู้สูงอายุโดย เพิ่มอัตราการทำงาน
ผู้สูงอายุในชุมชน การเพิ่มแก้ไขข้อกฎหมายให้เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 65 ปี
และการให้การสนับสนุนการรับผู้เกษียณอายุกลับเข้าทำงาน

ข้อเสนอในการเปลี่ยนแปลง

การที่ประเทศไทยจะขับเคลื่อนได้ตามยุทธศาสตร์ของประเทศและ
ก้าวไปสู่สังคมยุค 4.0 นั้นข้าพเจ้าเห็นว่าหน่วยงานราชการและหน่วยงาน
เอกชนควรมีการเปลี่ยนแปลงดังนี้

1. มีการส่งเสริมให้ภาครัฐและภาคเอกชนทำการวิจัยและพัฒนา นวัตกรรม เพื่อเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในเวทีโลก ซึ่งจะช่วยลดภาระในการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ และช่วยให้สร้างรายได้ส่งออกสินค้าไปขายในต่างประเทศ โดยผลักดันให้นโยบายเรื่องของเทคโนโลยีและนวัตกรรมมีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

2. การเร่งดำเนินการนำเข้าข้อมูลต่างๆ ให้อยู่ในรูปแบบของข้อมูลดิจิทัล เพื่อให้มีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว

3. การสร้างความร่วมมือของภาครัฐและภาคเอกชนในลักษณะ PPP (Public Private Partnership) โดยอาจจะจัดให้มีองค์กรกลางเข้ามาช่วยประสานงานและพัฒนาให้เกิดการทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

4. การสร้างและพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานรัฐบาล เพื่อให้มีศักยภาพและมีความพร้อมในการทำงาน ผ่านประสบการณ์ทำงานจริง โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้เกิดการหมุนเวียนงาน (Job rotation) เพื่อคนในองค์กรได้เรียนรู้จากงานงานใหม่ ๆ อันจะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา ศักยภาพของตนเอง เรียนรู้การแก้ไขปัญหาในการทำงาน ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้

สุดท้ายนี้ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณสำนักงาน กพ. และ GRIPS ที่ได้ร่วมกันจัดทำโครงการฝึกอบรมนี้ เป็นระยะเวลากว่า 10 ปี เพื่อพัฒนาข้าราชการไทยให้ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่องของนโยบาย แนวคิด

และแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศญี่ปุ่น โดยภายหลังจากเข้าร่วมโครงการอบรมนี้ข้าพเจ้ามีความมั่นใจว่า ผู้เข้าร่วมการอบรมทุกท่านสามารถนำเอาแนวคิด แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐ รวมไปถึงแนวโน้มการเปลี่ยนของโลกและประเทศไทยไปใช้ในการวางแผนและเตรียมความพร้อม ของหน่วยงานภาครัฐที่ตนเองเกี่ยวข้อง เพื่อให้ประเทศไทยสามารถก้าวเดินต่อไปอย่างมั่นคง และยั่งยืนทั้งในเวทีระดับภูมิภาค และเวทีระดับโลก

แนวทางการลดภาระทางการคลังจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

มนทิรา มหินชัย

เศรษฐกรชำนาญการ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ด้วยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจโลกที่ผันผวนและการแข่งขันด้านการค้าการลงทุนระหว่างประเทศที่รุนแรงมากขึ้น ทำให้ประเทศไทยเผชิญกับความท้าทายและการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรายได้ของภาครัฐมีจำกัด ส่งผลให้รัฐบาลมีภาระการคลังที่เพิ่มสูงขึ้นจากการดำเนินนโยบายการคลังและกึ่งการคลังเพื่อผลักดันโครงการประชารัฐเพื่อสังคม รองรับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ทางสังคม เช่น เงินบำเหน็จบำนาญ สิทธิรักษาพยาบาล สวัสดิการอื่น ๆ เป็นต้น รวมถึงต่อสู้กับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและเพื่อลงทุนในโครงการต่าง ๆ การบริหารจัดการหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพและการรักษารอบวินัยและความยั่งยืนทางการคลัง จึงถือเป็นความท้าทายยิ่งของรัฐบาล

สถานการณ์สังคมผู้สูงอายุในประเทศไทยปัจจุบัน

จากการที่ผู้เขียนได้เข้ารับการฝึกอบรมและศึกษาดูงานภายใต้ทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ในหลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐและภาวะความเป็นผู้นำ หรือ Public Administration and Leadership Training Program for High Potential Officials for the Thai Civil Service (PMLTP) ซึ่งจัดโดย

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม - 1 มิถุนายน 2561 ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) เมืองโตเกียว พบว่า ประเทศญี่ปุ่นได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด (Super - Age Society หรือ Hyper - Aged Society) ตั้งแต่ปี 2553 โดยมีประชากรที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป สูงถึงร้อยละ 30 ในขณะที่ประชากรวัยทำงาน (อายุระหว่าง 15 - 64 ปี) มีจำนวนลดลงเรื่อยๆ¹ ประกอบกับประชากรวัยหนุ่มสาวส่วนใหญ่มักจะย้ายถิ่นฐานไปยังเมืองใหญ่ เช่น โตเกียว โอซาก้า เป็นต้น และจากค่านิยม รูปแบบการใช้ชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้คนรุ่นใหม่ไม่นิยมมีบุตร ส่งผลให้อัตราการเกิดต่ำ ในปี 2557 อัตราเจริญพันธุ์รวม (Total Fertility Rates)² ในประเทศญี่ปุ่น คือ 1.44 คน ซึ่งต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วอื่น ๆ เช่น อังกฤษ สวีเดน ฝรั่งเศส เยอรมนี เป็นต้น จากการประมาณการพบว่า ในปี 2583 ประชากรญี่ปุ่น จะมีจำนวนลดลงถึง 20 ล้านคน รวมทั้งเมืองและหมู่บ้านขนาดเล็กกว่าร้อยละ 52 อาจมีประชากรลดลงอย่างมากจนอาจเสี่ยงต่อการกลายเป็นเมืองร้าง

โครงสร้างประชากรในสังคมผู้สูงอายุนอกจากจะส่งผลให้เศรษฐกิจชะลอตัวเนื่องจากการลดลงของแรงงานและผลิตภาพแล้ว อัตราส่วนพึ่งพิงวัยชรา (Old - Age Dependency Ratio)³ ที่เพิ่มสูงขึ้นยังส่งผลต่อระบบ

¹ Kyoto City Municipal Office (2018). Regional Revitalization - Correction of Tokyo Centralization. [เอกสารประกอบการฝึกอบรม PMLTP 2018].

² อัตราเจริญพันธุ์รวม (Total Fertility Rates) หมายถึง จำนวนบุตรโดยเฉลี่ยตลอดวัยเจริญพันธุ์ของสตรี

³ อัตราส่วนพึ่งพิงวัยชรา (Old-Age Dependency Ratio) หมายถึง จำนวนผู้สูงอายุ ต่อจำนวนประชากรที่อยู่ในวัยทำงาน 100 คน

ประกันสังคมของญี่ปุ่นที่มีการกำหนดมาตรการในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโตสูง และประเทศญี่ปุ่นยังไม่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยใช้ระบบแบบได้มาจ่ายไป หรือระบบที่ไม่มีการกันเงินสำรอง (Pay – As – You – Go หรือ Unfunded Scheme) ซึ่งนิยมใช้ทั่วไปในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น กลุ่มประเทศ OECD สหรัฐอเมริกา อิตาลี เยอรมัน เป็นต้น มีลักษณะเป็นการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนจากเงินสมทบของแต่ละปี โดยไม่จำเป็นต้องสะสมเงินสำรอง ดังนั้น จึงอาจพิจารณาได้ว่าระบบดังกล่าวเป็นสัญญาระหว่างประชากรในช่วงอายุต่างกัน (Intergeneration Contract) โดยนายจ้างหรือรัฐจะนำเงินรายได้ที่เก็บจากประชากรวัยทำงานในแต่ละปีมาจ่ายผลประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ที่เกษียณในปีนั้นๆ เมื่อประชากรวัยเกษียณมีจำนวนเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าประชากรวัยทำงาน และชาวญี่ปุ่นมีอัตราการออมลดต่ำลงเรื่อย ๆ ระบบประกันสังคมดังกล่าวจึงอาจไม่ยั่งยืน ปัจจุบันสัดส่วนผู้รับผลประโยชน์ต่อผู้ส่งเงินประกันสังคมในประเทศญี่ปุ่นลดลงอย่างมาก⁴ จาก 1 ต่อ 9.1 (ในปี 2508) เป็น 1 ต่อ 2.2 (ในปี 2557) และมีประมาณการว่าสัดส่วนดังกล่าวจะลดลงเหลือ 1 ต่อ 1.3 ในปี 2593⁵

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องมีนโยบายในการแก้ปัญหา รายจ่ายประกันสังคมที่เพิ่มสูงขึ้นดังกล่าว โดยการพิจารณาลดสิทธิประโยชน์ของประชากรวัยเกษียณตามความจำเป็น พัฒนาระบบประกัน

⁴ สัดส่วนผู้รับผลประโยชน์ต่อผู้ส่งเงินประกันสังคม หมายถึง จำนวนสมาชิกที่มีอายุ ตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป ต่อจำนวนสมาชิกที่มีอายุระหว่าง 20 - 64 ปี

⁵ Professor Hiroko Ota (2018). Japanese Economy and Economic & Fiscal Policies. National Graduate Institute for Policy Studies.

[เอกสารประกอบการฝึกอบรม PMLTP 2018].

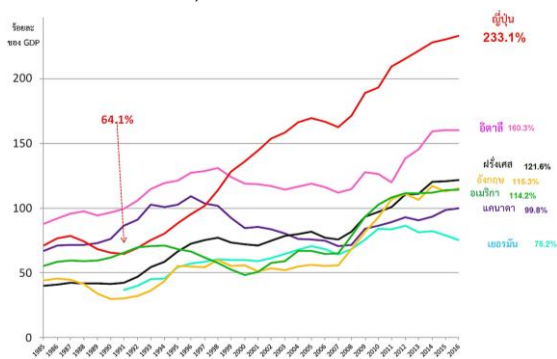
การดูแลระยะยาว เน้นให้ผู้ประกันตนสูงอายุพึ่งพาตนเองมากขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านการรักษาพยาบาล ส่งเสริมให้ภาคเอกชนขยายเวลาการเกษียณอายุเป็น 65 ปี จ้างงานผู้สูงอายุอีกครั้งหลังเกษียณ รวมถึงเพิ่มความยืดหยุ่นของระบบการจ้างงานและการเลื่อนตำแหน่ง เพื่อเพิ่มจำนวนแรงงานในตลาด โดยปรับสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงานของพนักงาน พยายามลดชั่วโมงการทำงาน เพื่อให้พนักงานชายมีเวลาดูแลครอบครัวมากยิ่งขึ้น และสร้างแรงจูงใจให้พนักงานหญิงที่ลาออกจากงานเพื่อเลี้ยงดูบุตรกลับเข้าทำงานเพิ่มมากขึ้น

ผลกระทบด้านการคลังจากสังคมผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น

จากการที่รัฐบาลญี่ปุ่นมีภาระค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ การรักษาพยาบาล และสิทธิประโยชน์ทางสังคมอื่น ๆ คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 1 ใน 3 ของงบประมาณรายจ่าย⁶ ในขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลไม่สอดคล้องกับความต้องการการใช้จ่าย รัฐบาลญี่ปุ่นจึงพึ่งพาการออกพันธบัตรรัฐบาลเพื่อกู้เงินชดเชยการขาดดุลงบประมาณ โดยในปี 2559 (ค.ศ. 2016) ญี่ปุ่นมีหนี้สาธารณะสูงถึงร้อยละ 233.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ซึ่งเป็นระดับที่สูงกว่าประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ ก่อนข้างมาก (รายละเอียดปรากฏตามภาพที่ 1) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังกล่าวไม่ก่อให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เนื่องจากรัฐบาล

⁶ ผู้จัดการออนไลน์. (2 พฤศจิกายน 2560). สังคมคนชราทำอ่วม กระทรวงการคลัง ญี่ปุ่นเตรียมหันบประมาณสังคม. สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2561, จาก <http://www.news1live.com/detail.aspx?NewsID=9600000109534>.

สามารถระดมทุนผ่านการออกพันธบัตรรัฐบาลได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำมาก⁷ และผู้ถือครองพันธบัตรรัฐบาลกว่าร้อยละ 90 เป็นผู้ถือในประเทศ โดยกว่าร้อยละ 30 ของพันธบัตรรัฐบาลถือครองโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ญี่ปุ่นจึงมีความเสี่ยงในระดับต่ำจากการเทขายพันธบัตรที่จะทำให้ดอกเบี้ยปรับตัวขึ้น นอกจากนั้น ประเทศญี่ปุ่นยังมีเงินทุนสำรองระหว่างประเทศในระดับสูง และภาระภาษีต่อรายได้ประชาชาติ (Tax Burden to National Income) ยังถือว่าอยู่ในระดับต่ำ คือ ร้อยละ 24 ทำให้รัฐบาลยังมีช่องว่างในการปรับขึ้นภาษีได้อีก (Ota, 2018)



ภาพที่ 1 แสดงระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ในประเทศต่าง ๆ ในช่วงปี ค.ศ. 1985 – 2016

ที่มา : Professor Hiroko Ota (2018). Japanese Economy and Economic & Fiscal Policies. National Graduate Institute for Policy Studies.

[เอกสารประกอบการฝึกอบรม PMLTP 2018].

⁷ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาอัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลญี่ปุ่นรุ่นอายุ 10 ปี อยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 1 ต่อปี (สืบค้นเมื่อ

26 มิถุนายน 2561, จาก <https://tradingeconomics.com/japan/government-bond-yield>).

แม้ว่าภาระหนี้สาธารณะของประเทศญี่ปุ่นจะอยู่ในระดับที่ยังบริหารจัดการได้ แต่รัฐบาลยังคงมีแผนเพิ่มศักยภาพทางการคลังหรือใช้มาตรการรัดเข็มขัดทางการคลัง (Fiscal Consolidation)⁸ โดยมีแผนปรับขึ้นภาษีการบริโภค (Consumption Tax) จากร้อยละ 8 เป็นร้อยละ 10 ในวันที่ 1 ตุลาคม 2562 ตั้งเป้าหมายงบประมาณเกินดุลแบบไม่รวมภาระดอกเบี้ย (Primary Balance Surplus) ในปี 2568 (Ota, 2018) แก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในญี่ปุ่นโดยการผลักดันการออกวีซ่าทำงานแก่แรงงานต่างชาติที่ไม่ชำนาญงาน (Non - Professional Migrant Worker) ในภาคการก่อสร้าง การเกษตร การพยาบาล โรงแรม และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จำนวน 500,000 คน ภายในปี 2568⁹ รวมถึงสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเน้นการกระจายความเจริญไปยังเมืองขนาดกลาง นอกจากนั้น ในปี 2559 รัฐบาลยังได้ย้ายหน่วยงานราชการ คือ กระทรวงวัฒนธรรม จากเมืองโตเกียวไปยังเมืองเกียวโต (เมืองหลวงเก่าของประเทศญี่ปุ่น ที่มีความสำคัญด้านประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม ตั้งอยู่ห่างจากเมือง

⁸ มาตรการรัดเข็มขัดทางการคลังของรัฐบาลญี่ปุ่นฉบับล่าสุดประกาศใช้เมื่อเดือน มิถุนายน 2561

⁹ Cory Baird. (15 มิถุนายน 2561). Tokyo Pushes Surplus Goal Forward to 2025 Fiscal Year in Latest Economic Policy Outline. The Japan Times. สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2561, จาก <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/06/15/business/tokyo-pushes-surplus-goal-forward-2025-fiscal-year-latest-economic-policy-outline/#.WzHltzlzbcS>.

โตเกียวประมาณ 500 กิโลเมตร) เพื่อลดการกระจุกตัวของประชากรในเมืองใหญ่ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลญี่ปุ่นอาจต้องดำเนินการลดรายจ่ายภาครัฐด้านสวัสดิการโดยการปฏิรูประบบประกันสังคมหรือลดสิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาลอย่างค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นกลุ่มสำคัญของผู้ที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในประเทศญี่ปุ่น

สถานการณ์และแนวคิดเกี่ยวกับการลดภาระทางการคลังจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย

จากความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากตัวอย่างการดำเนินการเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรเร่งสร้างความร่วมมือกันในทุกภาคส่วนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสำคัญด้านโครงสร้างประชากรดังกล่าว ทั้งนี้ มีการศึกษาวิจัยพบว่า ในปี 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) โดยจะมีประชากรที่มีอายุเกิน 60 ปี จำนวน 14 ล้านคน หรือร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด¹⁰ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องสนับสนุนงบประมาณและเตรียมมาตรการต่างๆ เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ จำนวน 3.26 แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12 ของงบประมาณรายจ่าย หรือร้อยละ 2 ของ GDP เพื่อเป็นเงินเบี้ยยังชีพ

¹⁰ รัชณี มุขแจ้ง. (2561, มกราคม - เมษายน). บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review) ถอดบทเรียนจ้างงานและบริหารทรัพยากรมนุษย์ของญี่ปุ่น ยุคสูงวัยระดับสุดยอด Lessons from Japanese Employment and Human Resource Management in the Super-Aged Era. วารสารบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์และการสื่อสาร, 13(1), หน้า 185 - 187.

ผู้สูงอายุ เงินบำนาญบำนาญข้าราชการ และเงินสมทบกองทุนการออมเพื่อการเกษียณต่าง ๆ ได้แก่ กองทุนบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และกองทุนการออมแห่งชาติ¹¹ ซึ่งภาระรายจ่ายดังกล่าวรวมถึงรายจ่ายเพื่อการจัดสวัสดิการด้านสาธารณสุข มีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต

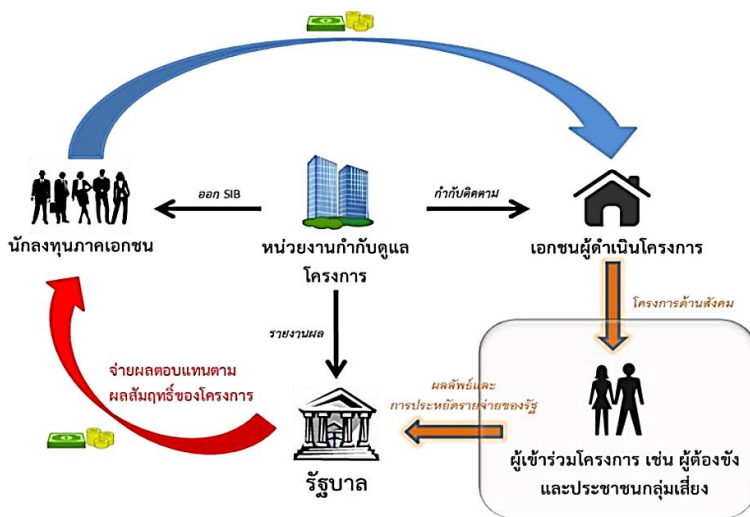
ตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2562 - 2564) และกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2561 มีประมาณการว่า รัฐบาลจะขาดดุลการคลังในช่วงเวลาดังกล่าวโดยเฉลี่ย 469,000 ล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 2.58 ของ GDP โดยรัฐบาลมีประมาณการภาระค้ำจ่ายผลประโยชน์ทางสังคมให้แก่ผู้ประกันตนของกองทุนประกันสังคมจำนวน 60,000 ล้านบาท (คำนวณ ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2560) ซึ่งเป็นภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาลในอนาคต ในประเภทภาระการคลังต้องงบประมาณอย่างแนนอนแบบโดยนัย (Implicit Direct Liabilities to the Budget)¹² เช่นเดียวกับรายจ่ายด้านเงินบำนาญและสวัสดิการให้แก่ข้าราชการ

¹¹ สมชัย สัจจพงษ์. (19 มิถุนายน 2560). ปฏิรูประบบสวัสดิการ สู่รากฐานสังคมผู้สูงอายุ. สืบค้นเมื่อ 28 มิถุนายน 2561, จาก <http://www.forbesthailand.com/commentaries-detail.php?did=1737>.

¹² ภาระการคลังต้องประมาณอย่างแนนอนแบบโดยนัย หมายถึง ภาระที่รัฐบาลจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้ด้วยงบประมาณแผ่นดินอย่างแนนอนเมื่อถึงกำหนดชำระ แม้ว่าจะไม่กำหนดเป็นกฎหมายหรือลงนามในสัญญาหรือข้อตกลง แต่ถูกคาดหวังจากสาธารณชนให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบตามหลักจริยธรรม คุณธรรม และแรงกดดันทางการเมือง

ดังนั้น เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านการคลังให้กับรัฐบาลในการรับมือกับรายจ่ายด้านสวัสดิการจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ กระทรวงการคลังโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) จึงได้รับมอบหมายให้ศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการระดมทุนเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินโครงการประชารัฐเพื่อสังคม โดยลดภาระด้านงบประมาณ ภาระทางการคลังและรักษาระดับหนี้สาธารณะผ่านการออกพันธบัตรเพื่อสังคม (Social Impact Bond หรือ Social Investment Bond: SIB) ที่มีการดำเนินการเป็นผลสำเร็จแล้วกว่า 60 โครงการใน 15 ประเทศ เช่น ญี่ปุ่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย เป็นต้น โดย SIB มีรูปแบบการดำเนินการโดยรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ เช่น องค์การมหาชน มหาวิทยาลัย ในกำกับดูแลของรัฐ กองทุนที่เป็นนิติบุคคลต่าง ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจในการกู้เงินจะระดมทุนจากนักลงทุนภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปผ่านการออกพันธบัตร เพื่อนำไปใช้ดำเนินโครงการทางสังคมต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันแบ่งออกเป็น 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน (Workforce Development) ด้านที่อยู่อาศัยและแหล่งพักพิง (Housing/Homelessness) ด้านสวัสดิการของเด็กและครอบครัว (Child and Family Welfare) ด้านการลดปัญหาการก่ออาชญากรรม (Criminal Justice) ด้านสาธารณสุข (Health) ด้านการศึกษาและพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน (Education and Early Years) และด้านคุณภาพชีวิตของผู้ที่มีปัญหาซับซ้อน (Adults with Complex Needs) ทั้งนี้ ภาครัฐจะชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยให้กับนักลงทุนหากโครงการมีผลสัมฤทธิ์ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่า SIB เป็นเครื่องมือในการระดมทุนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result

– Based Financing) ที่สามารถช่วยลดความเสี่ยงและประหยัดรายจ่ายให้แก่ภาครัฐได้ (รายละเอียดปรากฏตามภาพที่ 2)



ภาพที่ 2 แสดงรูปแบบการระดมทุนผ่านการออกพันธบัตรเพื่อสังคมจากกรณีศึกษาในต่างประเทศ

ที่มา : รายงานผลการศึกษา เรื่อง Social Impact Bond โดย สำนักพัฒนาตลาดตราสารหนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง (กุมภาพันธ์ 2560)

ทั้งนี้ สำหรับตัวอย่างการดำเนินโครงการดูแลผู้สูงอายุในต่างประเทศ โดยการออก SIB นั้น ในปี 2558 เทศบาลมณฑลวอร์เชสเตอร์เชียร์ (Worcestershire Country Council) ในประเทศอังกฤษ ได้ร่วมกับกลุ่มผู้ให้บริการด้านสุขภาพระดับปฐมภูมิ (Clinical Commissioning Groups : CCGs) ในท้องถิ่น ภายใต้ระบบบริการสาธารณสุขแห่งชาติ (National Health Service : NHS)

และองค์กรการกุศลในการระดมทุนผ่านการออก SIB วงเงิน 0.85 ล้านปอนด์ (ประมาณ 37 ล้านบาท)¹³ เพื่อดำเนินโครงการแก้ปัญหาภาวะซึมเศร้าและ วาเหวในกลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นภาวะที่อาจนำไปสู่สภาวะโดดเดี่ยวเชิงสังคม ภาวะสมองเสื่อม และเพิ่มความเสี่ยงต่อการเป็นโรคหลอดเลือดสมองและโรคหัวใจ โดยโครงการดังกล่าวจะส่งเสริมให้กลุ่มผู้สูงอายุเป้าหมายประมาณ 3,000 คน เข้าร่วมกิจกรรมในชุมชน เช่น การออกกำลังกาย การทำสวน การร้องเพลง เป็นต้น ซึ่งนักลงทุนจะได้รับผลตอบแทนสูงสุดร้อยละ 12 หากผู้สูงอายุ ที่เข้าร่วมโครงการมีระดับความว้าเหวลดลง¹⁴

จากผลการศึกษา เรื่อง Social Impact Bond ของ สบม. ข้างต้น พบว่า การระดมทุนเพื่อดำเนินโครงการด้านสังคมผ่านการออก SIB ในต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยงานภาครัฐที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น โครงการมักจำกัดกลุ่มเป้าหมายและมีวงเงินไม่สูงมาก โดยจะระดมทุนจากนักลงทุน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ที่ตระหนักและต้องการสนับสนุนการแก้ปัญหา สังคมในสภาพภูมิประเทศและลักษณะทางสังคมวิทยาที่แตกต่างกันออกไป ให้สัมฤทธิ์ผล ดังนั้น ในการดำเนินโครงการด้านสังคมเพื่อรองรับค่าใช้จ่าย ภาครัฐสำหรับสวัสดิการสังคมและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย

¹³ Social Finance. (ไม่ปรากฏวันเผยแพร่). Impact Bond Global Database.

สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2561, จาก

https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/?project_id=52.

¹⁴ ระดับความว้าเหวของผู้สูงอายุ (ก่อนและหลังเข้าร่วมโครงการ) วัดจากการทำ แบบทดสอบตามเกณฑ์วัดความว้าเหวแห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียลอสมแอนเจลิส (University of California, Los Angeles: UCLA) หรือ UCLA Loneliness Scale

ด้วยการออกพันธบัตรเพื่อสังคม แต่ขณะเดียวกันก็คำนึงถึงการลดภาระทางการคลังและการรักษาระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง รัฐบาลควรพิจารณาปัจจัยที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินโครงการต้องมีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของภาคเอกชน ประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากเป็นเงื่อนไขในการชำระคืนเงินต้นและผลตอบแทนให้แก่นักลงทุน ซึ่งอาจมีความเสี่ยงสูง ดังนั้น ก่อนการออกและเสนอขาย SIB หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการจึงจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลตลาดทุนไทย เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

2) โครงการด้านสังคมที่มีการระดมทุนด้วยการออก SIB และประสบความสำเร็จในต่างประเทศส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็ก มีรูปแบบที่เฉพาะเจาะจงแตกต่างกันไปตามสภาพสังคมในแต่ละพื้นที่ รวมถึงมีรูปแบบและวัตถุประสงค์ในการระดมทุนและการจ่ายผลตอบแทนต่างจากพันธบัตรโดยทั่วไป ดังนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลโครงการ จึงควรมีอำนาจการบริหารจัดการที่คล่องตัวกว่ารัฐบาลและมีความเข้าใจสภาพปัญหาทางสังคมในท้องถิ่นอย่างลึกซึ้ง เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน มหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนิติบุคคล เฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicles : SPV) ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เพื่อให้โครงการสัมฤทธิ์ผลและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม

3) เนื่องจากการชำระคืนเงินต้นและจ่ายผลตอบแทนของโครงการ SIB มีความไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับผลลัพธ์โครงการ ดังนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลโครงการจึงต้องพิจารณาแหล่งเงินและบริหารจัดการสภาพคล่องให้เหมาะสม รวมถึงต้องพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

4) นอกจากการระดมทุนเพื่อดำเนินโครงการด้านสังคมผ่านการออก SIB แล้ว รัฐบาลควรเร่งผลักดันการดำเนินการด้านอื่นๆ เพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยไม่เป็นภาระงบประมาณจนเกินไป โดยการส่งเสริมให้ประชาชนโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบมีความรู้และตระหนักถึงความสำคัญของการออมเงินเพื่อใช้ในยามชราภาพที่เหมาะสมและยั่งยืน และสามารถเข้าถึงช่องทางการออมได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ใช้มาตรการทางภาษีที่จูงใจให้ประชาชนออมเงินดังกล่าว ลดหย่อนภาษีสำหรับค่าเบี้ยประกันชีวิตและประกันชีวิตแบบบำนาญ รวมถึงให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่สถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ

“เปิดมุมมองระบบราชการไทยผ่านหน้าต่าง Society 5.0”

มนพวงา เล็กขาว

นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการ

สำนักงาน ก.พ.ร.

ตลอดระยะเวลากว่า 2 สัปดาห์ที่ข้าพเจ้าได้เรียนรู้และเปิดประสบการณ์อีกหน้าต่างด้วยโอกาสที่ได้รับจากสำนักงาน ก.พ. ด้วยทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง “Talent Network 2018 : Public Management and Leadership Training Program” ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น ทำให้เกิดแรงบันดาลใจในการเขียนบทความนี้ขึ้น เพื่อชวนให้ผู้อ่านได้คิดทบทวนถึงทิศทางในก้าวต่อไปของระบบราชการไทย

เมื่อมองไปรอบตัวในโลกทุกวันนี้ ทุกประเทศต่างมีนโยบายในการขับเคลื่อนประเทศที่แตกต่างกัน อาทิ สิงคโปร์มีนโยบาย Smart Nation Platform เอสโตเนียมีนโยบาย e - Estonia เยอรมนีมีนโยบาย Industry 4.0 ในขณะที่รัฐบาลไทยก็กำลังเดินหน้าและขับเคลื่อนนโยบาย Thailand 4.0 โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ ทำให้เกิดการแข่งขันทางเทคโนโลยีในวงกว้างขึ้น เกิดการพัฒนาสิ่งประดิษฐ์ล้ำสมัยจนเกิดผลในเชิงพาณิชย์ รวมถึงเกิดการสร้างสรรค์คุณค่าของสินค้าและบริการให้ตอบโจทย์ในการแก้ไขปัญหาการดำเนินชีวิตประจำวันของผู้บริโภค

ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นกลับมองเห็นว่าเป้าหมายที่แท้จริงของการพัฒนาไม่ใช่แค่การขับเคลื่อนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเท่านั้น แต่ต้องควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาสังคมที่มีความท้าทายมากขึ้นทุกวัน ทั้งปัญหาสังคมผู้สูงอายุที่มีประชากรสูงอายุมากขึ้นในขณะที่อัตราการเกิดลดลง ปัญหาภัยธรรมชาติแผ่นดินไหวและสึนามิและปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและแหล่งพลังงาน ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึงเกิดการขับเคลื่อนนโยบาย “Society 5.0” ตั้งแต่ประมาณปลายปี 2559 โดยใช้เทคโนโลยี 4.0 เพื่อสร้างสังคม 5.0 โดยสังคม 5.0 จะเป็นยุคของ Super Smart Society ที่โลกแห่งความเป็นจริงและโลกเสมือนจะถูกหลอมรวมเข้าด้วยกัน คนเราจะอยู่ท่ามกลางการผสมผสานของโลก 2 มิติ และแน่นอนว่าโลกเสมือน ทั้ง IoT, Robot, AI, Big Data, 3D Printing และ VR (Virtual reality) จะมีบทบาทในชีวิตของคนเรามากขึ้น เช่น เซอร์ชนิตต่าง ๆ จะอยู่แวดล้อมเรา ข้อมูลจากเซ็นเซอร์ที่วัดค่าต่าง ๆ ในโลกแห่งความเป็นจริงจะถูกวิเคราะห์ด้วยเทคโนโลยีขั้นสูง เพื่อส่งการตอบสนองกลับมายังโลกแห่งความเป็นจริงผ่านอุปกรณ์ต่าง ๆ

สังคม 5.0 ผู้คนจะต้องมีชีวิตที่มั่นคงปลอดภัย สะดวกสบาย มีสุขภาพดี และมีวิธีการดำเนินชีวิตได้อย่างเหมาะสมตามความต้องการของตน ซึ่งประกอบด้วย การทำงาน การพักผ่อน การบริโภค การศึกษา การเดินทาง และการดูแลสุขภาพ ทั้งนี้ รัฐและเอกชนต้องร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ โดยภาคเอกชนจะปรับเปลี่ยนผลิตภาพด้วยการใช้ดิจิทัลและต้องปฏิรูปรูปแบบในการทำธุรกิจ ระบบเศรษฐกิจและ

สังคมใหม่จะอยู่บนพื้นฐานของการสร้างนวัตกรรม ญี่ปุ่นจะขยายธุรกิจใหม่ ๆ ออกไปยังต่างประเทศ และจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาในระดับโลก ญี่ปุ่นต้องใช้ความได้เปรียบของโลกกายภาพที่มีอยู่ในการสร้างความสามารถในการแข่งขันภายใต้ระบบที่ประกอบด้วยโลกทั้งสองมิติ เพื่อผลิตทั้ง Hardware และ Software สร้างนวัตกรรมแบบค่อยเป็นค่อยไป และนวัตกรรมแบบพลิกโฉม รวมถึงสร้างนวัตกรรมบนฐานเทคโนโลยี และนวัตกรรมที่ตอบสนองประเด็นทางสังคม ทั้งนี้การสร้างเศรษฐกิจ และสังคมใหม่ให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกผัน ก็จำเป็นต้องทำลาย กำแพง 5 ชั้น ได้แก่ (1) กำแพงระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน (2) กำแพงของระบบกฎหมาย (3) กำแพงด้านเทคโนโลยี (4) กำแพงด้านทรัพยากรมนุษย์ (5) กำแพงด้านการยอมรับของสังคม

การพัฒนาด้วยการสร้างนวัตกรรมแบบเปิด ผ่านความร่วมมือระหว่างบริษัทต่าง ๆ ทั้งภายใน ประเทศและต่างประเทศ เพื่อร่วมกันสร้างความแข็งแกร่งของพื้นที่ที่ไม่ต้องแข่งขัน โดยเป็นการสร้าง ใช้ และรับประโยชน์ร่วมกัน ความร่วมมือระหว่างอุตสาหกรรม ภาคการศึกษา และภาครัฐซึ่งมีอยู่แต่เดิมจะได้รับการยกระดับขึ้นไปอีก ผ่านการมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน อาทิ การเห็นภาพของสังคมในอนาคต เป็นภาพเดียวกัน ซึ่งในภาพดังกล่าวจะมีประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องให้ความสนใจ จะมีการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเติบโตของผู้ประกอบการ ขนาดกลางและขนาดเล็ก ตลอดจนบริษัทเกิดใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเพิ่มผลิตภาพให้แก่เศรษฐกิจในภาพรวม รวมทั้งต้องมียุทธศาสตร์ ในการสร้างมาตรฐานและสร้างกำลังคนควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรม

ทั้งนี้ผู้ประกอบการควรเข้าไปมีส่วนร่วมกับสถาบันการศึกษาในการสร้างคนให้ตรงกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม จะมีการปฏิรูปการบริหารจัดการภายในสถานประกอบการ เพื่อให้เกิดสิ่งแวดลอมใหม่ที่เอื้อต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพและความคิดสร้างสรรค์ของพนักงาน ทั้งนี้ความสามารถที่หลากหลายของพนักงานจะเป็นจุดแข็งของสถานประกอบการที่ควรได้รับการส่งเสริม ในอนาคตจะมีงานแบบใหม่เกิดขึ้น ในขณะที่งานแบบเก่าบางประเภทจะหายไป จึงควรมีการเตรียมตัวสำหรับการเคลื่อนย้ายงานที่จะมีมากขึ้น รูปแบบการทำงานที่หลากหลายขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

เมื่อเราเปิดหน้าต่างมองเห็นสังคม 5.0 ของญี่ปุ่น ที่มุ่งเน้นการสร้างศักยภาพของคนในสังคม โดยมองว่ามีความท้าทายที่สังคมญี่ปุ่นต้องเผชิญอยู่ข้างหน้า การเตรียมความพร้อมของปัจเจกบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา สถาบันวิจัยอย่างเป็นระบบ จะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความยืดหยุ่น และมีทางเลือกในการใช้ชีวิตแน่นอนว่าบริบทของแต่ละประเทศย่อมไม่เหมือนกัน แต่เราสามารถนำบทเรียนที่เกิดขึ้นมาประยุกต์ใช้ได้ เราจึงต้องหันกลับมามองในบริบทของประเทศไทยที่กำลังก้าวสู่การเป็นประเทศไทย 4.0 ที่เน้นการสร้างและยกระดับผลิตภาพเพิ่มเติมปัญญา เทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ เพื่อไปสู่ Value Creation ทำให้คนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง โดยต้องทำให้ความมั่งคั่งที่เพิ่มขึ้น เกิดการกระจายตัว และการพัฒนาที่เป็นมิตร

กับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เพื่อตอบโจทย์การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี เป็นทิศทางนำสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของการวางรากฐานประเทศให้สามารถเดินหน้าได้อย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ดี ก็นับเป็นโจทย์ที่ท้าทายกับระบบราชการไทยอยู่ไม่น้อย เพราะด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลที่กำลังเปลี่ยนโลกในเวลานี้ ทำให้หน่วยงาน องค์กรทั้งภาคเอกชน ภาคราชการต้องเร่งปรับตัว ระบบราชการไทยจึงจำเป็นต้องพัฒนาเพื่อยกระดับวิธีคิด วิธีการทำงานเพื่อก้าวสู่การเป็นระบบราชการ 4.0 ด้วยการจัดระบบระเบียบการให้บริการประชาชนให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยปรับเปลี่ยนและปฏิรูปการทำงานให้สอดคล้องกับนโยบายของประเทศ

สำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเรื่องการพัฒนา ระบบราชการ ได้พัฒนากรอบแนวคิด รูปแบบวิธีการทำงาน และพัฒนาเครื่องมือทางการบริหารรองรับการดำเนินการของหน่วยงานราชการ อันเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่จะนำพาประเทศไทยสู่ระบบราชการ 4.0 อาทิ การจัดทำคู่มือประเมินสถานะของหน่วยงานรัฐ ในการเป็นระบบราชการ 4.0 เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ 4.0 การเชิญชวนส่วนราชการประเมินสถานะหน่วยงานเพื่อการปรับปรุง องค์กรอย่างเป็นระบบ และส่งเสริมให้ส่วนราชการและบุคลากร มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกรอบแนวคิด รูปแบบวิธีการทำงาน ลักษณะสำคัญของระบบราชการ 4.0 ให้สามารถนำเทคนิคต่าง ๆ ไปใช้ในการปรับปรุงองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ สนองนโยบายรัฐบาลอย่างเป็นรูปธรรม ระบบราชการ 4.0 ต้องยึดหลักธรรมาภิบาล

เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เพื่อรองรับต่อยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ระบบราชการต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานใหม่ เพื่อพลิกโฉมให้สามารถเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจและเป็นที่พึ่งของประชาชน ได้อย่างแท้จริง ต้องเปิดกว้างและเชื่อมโยงกัน ต้องยึดประชาชนเป็น ศูนย์กลาง ต้องมีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย โดยมีปัจจัยความสำเร็จ 3 ประการ คือ สานพลังทุกส่วน สร้างนวัตกรรม และปรับเข้าสู่ความเป็นดิจิทัล

ในอนาคตระบบราชการ 4.0 จะปรับเปลี่ยนโดยเน้นการเป็น People - centric Innovation มากขึ้น มีการประยุกต์ใช้แนวคิดรูปแบบใหม่ ในการทำงาน อาทิ Public entrepreneurship คือ การเป็นผู้ประกอบการ ภาครัฐ อันประกอบด้วย นวัตกรรม ที่ต้องแสวงหาแนวทางใหม่ ๆ ที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เชื่อมประสานภาครัฐและเอกชนเพื่อสร้างสรรค์ สิ่งที่มีคุณค่าใหม่เพื่อสร้างสรรค์สังคม และนักสร้างการเปลี่ยนแปลง ที่ต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมขับเคลื่อน การเปลี่ยนแปลงเพื่อ แก้ไขปัญหาและพัฒนาเชิงสังคม บริหารจัดการให้เกิดขึ้นจริงได้ ผู้ประกอบการภาครัฐต้องมีแรงจูงใจที่จะมุ่งผลสัมฤทธิ์และมีอำนาจ มุ่งทำงานที่ก่อให้เกิดความริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ ๆ ยังความเป็น ภาครัฐโดยเน้นบริการประชาชน ไม่มุ่งหวังผลกำไร มุ่งสร้างสรรค์ การสร้างคุณค่าให้กับประชาชน โดยรู้จักใช้โอกาสและทรัพยากร จากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และเรียนรู้ที่จะใช้พลัง จากภายนอกมาขับเคลื่อนเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร ปรับเปลี่ยนระบบ การทำงานสู่การเป็น Agile Public Sector ที่ต้องปรับตัวอย่างรวดเร็ว

ในทุกมิติ ทั้งด้านยุทธศาสตร์ โครงสร้าง กระบวนการ เทคโนโลยี และ คน ใช้ระบบการบริหารจัดการภายในองค์กรแบบ Holacracy ที่มีโครงสร้างการบังคับบัญชาซับซ้อนน้อยลง เน้นเรื่องบทบาทของคนในองค์กร เพื่อให้สามารถตอบสนองกับความเปลี่ยนแปลงอันรวดเร็วในโลกเทคโนโลยี นอกจากการปรับเปลี่ยนที่ระบบดังกล่าวแล้ว ยังควรต้องเตรียมความพร้อมบุคลากรในภาครัฐให้พร้อมสู่ยุค 4.0 ด้วย โดยต้องสามารถเป็นผู้นำและเชี่ยวชาญด้านดิจิทัลในทุก ๆ ด้าน สามารถพลิกโฉม (Disrupt) ตัวเอง มีความคิดสร้างสรรค์เพื่อสร้างนวัตกรรม สร้างสนับสนุนให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่ราบรื่น สามารถเชื่อมประสานกับภาคที่เกี่ยวข้อง มีธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้ พร้อมรับผิดชอบ

เอกสารอ้างอิง

Holacracy: Total Football for Business? สืบค้นจาก

<https://thaipublica.org> Society 5.0 กับอนาคตของชาวญี่ปุ่น

สืบค้นจาก <https://www.tpa.or.th>

ภาพอนาคตของ “สังคมที่อยู่อาศัยยุค 5.0” ญี่ปุ่นนำร่องประเทศแรก

สืบค้นจาก <https://www.ddproperty.com>

ระบบราชการ 4.0 สืบค้นจาก <https://www.opdc.go.th>

วารสาร HR Society Magazine ฉบับเดือนสิงหาคม 2559

เจอทั้ง Disruptive Technology และ Aging Society ระบบราชการไทยจะไปทางไหนดี?

รวีเกียรติ์ พุฒินกร
นักวิชาการขนส่งชำนาญการ
กรมการขนส่งทางบก

ในช่วงปี พ.ศ. 2559 - 2561 ได้ก่อเกิดเทคโนโลยีใหม่ ๆ ขึ้นมามากมาย ที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของประชาชน รูปแบบการดำเนินธุรกิจ และกระทบต่อหน่วยงานราชการที่ต้องคอยกำกับดูแลด้วยกฎระเบียบที่ปรับตัวไม่ทันบริบทสังคมที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งเทคโนโลยีเหล่านี้ถูกนิยามด้วยคำศัพท์ใหม่ว่า Disruptive Technology ที่แปลว่าเทคโนโลยีที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง (Disrupt) ต่อผลิตภัณฑ์และธุรกิจแบบเดิม ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วจนบางคนนิยาม Disruptive Technology ว่าเป็นเทคโนโลยีที่เปลี่ยนโลก ตัวอย่างเช่น

การก่อกำเนิดขึ้นของ Ride Sharing Application อย่าง UBER และ GRAB ทำให้เกิดคำถามในประเด็นความเหลื่อมล้ำระหว่าง การให้บริการขนส่งสาธารณะที่ถูกใจประชาชนทั้งราคาและคุณภาพแต่ขัดกับหลักของความปลอดภัยบนท้องถนนของภาครัฐ ซึ่งราคาการขนส่งที่ถูกและดีที่ประชาชนพอใจนั้นแลกมาด้วยการลดต้นทุนด้านความปลอดภัย ดังนี้

- การไม่นำรถที่ใช้รับส่งผู้โดยสารมาขึ้นทะเบียนรถยนต์สาธารณะกับภาครัฐ
- การไม่ต้องซื้อประกันภัยให้คุ้มครองผู้โดยสารสาธารณะ
- การที่ไม่ต้องขึ้นทะเบียนผู้ขับรถเป็นผู้ขับขีรถยนต์สาธารณะ (ทำให้ละเว้นขั้นตอนการตรวจประวัติอาชญากรรม)

- การที่ไม่ต้องนำรถเข้ามาตรวจสอบสภาพปีละสองครั้งซึ่งเป็นหลักการที่ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อความปลอดภัยของผู้โดยสาร

ซึ่งการเกิดขึ้นมาของธุรกิจที่ถูกใจผู้ใช้บริการเหล่านี้เป็นประเด็นที่ภาครัฐและผู้ประกอบการธุรกิจขนส่งและผู้พัฒนาเทคโนโลยีทั้งสามฝ่ายต้องเข้ามาปรับความเข้าใจและพัฒนากิจการดำเนินธุรกิจที่สมดุลทั้งความพอใจของประชาชน ความปลอดภัยบนท้องถนน และหลักธรรมาภิบาลของภาครัฐ อันจะนำไปสู่การปรับแก้ไขกฎระเบียบและแนวปฏิบัติของภาครัฐในการควบคุมกำกับดูแลระบบขนส่งทางถนนต่อไป

- การตื่นตัวของ ธุรกิจ E - commerce ที่เปลี่ยนรูปแบบการจับจ่ายใช้สอยของผู้บริโภคและทำให้การขนส่งพัสดุขนาดเล็ก เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจมากขึ้น

- การพัฒนาอย่างรวดเร็วของ FinTech (Financial Technology) ที่หมายถึงเทคโนโลยีเข้ามาทำให้การบริการที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการลงทุนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะนำไปไปสู่สังคมไร้เงินสด (Cashless Society) จะเห็นได้ว่าการเกิดขึ้นมาของ Disruptive Technology เป็นโจทย์ที่ท้าทายของภาครัฐที่จะต้องปรับตัวให้ยืดหยุ่นและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่รวดเร็ว อีกทั้งภาครัฐต้องเตรียม

ความพร้อมที่จะพัฒนาองค์กรและปรับวิสัยทัศน์ในการควบคุมกำกับดูแลให้ทันต่อบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจาก Disruptive Technology แล้วการก้าวไปสู่ Aging Society (สังคมผู้สูงอายุ) นั้นเป็นสถานการณ์ที่หลายประเทศทั่วโลกต้องเผชิญ ซึ่งสังคมผู้สูงอายุนั้นจะต้องอาศัยการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่ฉีกกฎจากการแก้ปัญหาแบบเดิม ๆ ด้วยปัจจัยที่อัตราเกิดของประชากรน้อยลง เทคโนโลยีทางการแพทย์ที่พัฒนาขึ้นทำให้คนอายุยืนขึ้น จะช่วยผลักดันจำนวนผู้สูงอายุในสังคมจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ มากกว่าวัยทำงาน ซึ่งพยากรณ์ข้อมูลเชิงสถิติขององค์กรสหประชาชาติคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. 2050 จำนวนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนสองเท่าตัวของปัจจุบันคิดเป็นจำนวน 2,000 พันล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 21 ของประชากรโลก ในส่วนของประเทศไทยนั้นทางมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย คาดการณ์ว่าประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 2021 และจะเป็นสังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอดในปี ค.ศ. 2035 ด้วยแนวโน้มโครงสร้างของประชากรในสังคมที่เปลี่ยนไป นโยบายต่าง ๆ เกี่ยวกับภาครัฐที่เกี่ยวข้องเนื่องกับสวัสดิการของผู้สูงอายุต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและเศรษฐกิจที่จะเปลี่ยนไป โดยเฉพาะตลาดแรงงานไทยที่จะต้องเร่งเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) อย่างรวดเร็วเพื่อรับมือกับการขาดแคลนแรงงานในอนาคต นอกจากนี้ Aging Society ยังจะส่งผลกระทบต่อโอกาสและรูปแบบการดำเนินธุรกิจเปลี่ยนไปซึ่งภาครัฐกิจและภาครัฐต้องเริ่มปรับตัวเพื่อรับมือกับสภาพสังคมรูปแบบใหม่เช่น การขยายอายุเกษียณ การพัฒนาศักยภาพและทักษะการทำงานของผู้สูงอายุ การพัฒนาเทคโนโลยีที่เอื้ออำนวยให้

ผู้สูงอายุทำงานได้มีประสิทธิภาพและผลดีภาพ การปรับปรุงแบบการทำงาน ให้ยืดหยุ่นทำงานจากที่ใดก็ได้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางคมนาคมขนส่งให้เหมาะกับผูสูงอายุ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าทั้ง Disruptive Technology และ Aging Society จะเป็นสองปัจจัยสำคัญที่บุคลากรภาครัฐจะละเลยไม่ได้อีกต่อไปและยังเป็นสองปัจจัยสำคัญ ที่จะส่งผลกระทบยิ่งใหญ่ต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมในอนาคต หากภาครัฐและภาคเอกชนไม่สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ได้ จะเป็นการยากที่จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรูปแบบการทำงานขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชนในอนาคตจะต้องเปลี่ยนแปลงให้มียืดหยุ่นขึ้น และต้องปรับทัศนคติพร้อมทั้งมุมมอง ต่อบทบาทและหน้าที่ในสังคมที่เปลี่ยนไป พร้อมรับมือกับความเปลี่ยนแปลง ตลอดเวลา ประเทศญี่ปุ่นนับว่าเป็นประเทศที่เผชิญปัญหา Aging Society ก่อนประเทศไทย ซึ่งการที่ทางผู้เขียนบทความได้รับโอกาสจากสำนักงาน ก.พ. มาศึกษา หลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐและภาวะความเป็นผู้นำ (Public Management and Leadership Training Program for Promising Thai Government Officials : PMLTP) ณ National Graduate Institute for Policy Studies ประเทศญี่ปุ่น ด้วยทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) ทำให้ได้เรียนรู้แนวคิดและประสบการณ์การรับมือปัญหานี้ ในมุมมองของผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายสาธารณะของญี่ปุ่นนั้นมี 2 แนวคิดหลัก ที่ภาครัฐควรตระหนักเพื่อเป็นเครื่องมือในการรับมือกับปัญหานี้ได้แก่

Agile Organization ซึ่งหมายถึงองค์กรที่มีความยืดหยุ่นและพร้อมปรับตัวให้ทันความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

ที่อาจเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการจะทำให้องค์กรเป็น Agile organization ได้นั้น ต้องมีการลดความซ้ำซ้อนของกระบวนการและมีการเพิ่มอำนาจในการดำเนินการของพนักงานให้เพิ่มขึ้น โครงสร้างขององค์กรจะปรับจาก สิ่งงานเป็นลำดับชั้น จากผู้บริหารระดับสูง (Top Down Hierarchy) ที่ผ่านการอนุมัติงานตามลำดับ ขั้นตอนและรายละเอียดการปฏิบัติงานในการทำงานมาก ซึ่งเป็นการทำงานที่ไม่ก่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ สู่การทำงานที่เน้นการทำงานเป็นทีมที่แต่ละทีมมีเป้าหมายและความรับผิดชอบของทีมชัดเจน ให้อิสระและความยืดหยุ่นของพนักงานในการทำงานสูงขึ้น ประกอบกับเน้นรูปแบบโครงสร้างองค์กรให้เกิดการทำงานที่ประสานงานระหว่างทีมที่มีประสิทธิภาพ ให้พนักงานเน้นการปฏิบัติงานมากกว่าการรายงานผลการปฏิบัติงาน โดยให้พนักงานมีอำนาจตัดสินใจเพิ่มขึ้น ส่วนผู้บริหารจะปรับบทบาทตัวเองเป็นผู้ให้แนวทาง (Guidelines) และสนับสนุนการตัดสินใจของพนักงาน (Support) และเป็นผู้สร้างบรรยากาศในการทำงาน ซึ่งปัจจัยที่จะทำให้เปลี่ยนองค์กรสู่รูปแบบ Agile Organization คือ การปรับวัฒนธรรมองค์กร การปรับทัศนคติของผู้บริหารและบุคลากรในองค์กร การวางแนวทางในการพัฒนาบุคลากรให้เหมาะสมกับทิศทางขององค์กร และการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการทำงาน ประสานงาน และติดตามข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ

Sustainable Development Goals (SDGs) หรือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นเป้าหมายที่เผยแพร่โดยองค์กรสหประชาชาติซึ่งทางประชาคมโลกตกลงร่วมกันที่จะใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานด้านการพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่สอดคล้องกันและมุ่งเน้นสู่การพัฒนาประชาคมโลกให้เป็นไปอย่างยั่งยืน เป้าหมายทั้ง 17 ข้อตามแผนภาพดังต่อไปนี้



ทิศทางการพัฒนานโยบายของประเทศญี่ปุ่นภายใต้กรอบของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นผ่านการผลักดันของคณะรัฐมนตรี การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาด้านนโยบาย SDGs และ คณะทำงาน SDGs พร้อมทั้งจัดตั้ง SDGs Promotion Headquarter (สำนักงานส่งเสริมนโยบายเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน) เป็นสำนักงานที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ทั้งการประสานและส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยเน้นนโยบายการพัฒนาขั้นพื้นฐาน 3 ด้านดังนี้

1. ส่งเสริม นโยบาย Society 5.0 ซึ่งออกแบบมาเพื่อรองรับการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน ซึ่งจะเริ่มจากการปรับทัศนคติและแนวคิดของภาคธุรกิจใหม่ ให้ทันต่อ Disruptive Technology และ Aging Society โดยร่วมมือกับสมาคมนักธุรกิจญี่ปุ่น ส่งเสริมแผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ ให้สอดคล้องกับ SDGs นอกจากนี้ยังจะวางแผนที่จะใช้เทคโนโลยี Big Data และ IoT (Internet of Things) ในการขับเคลื่อนเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ของประเทศ

2. ผลักดันให้องค์กรส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นตระหนักถึงความสำคัญในการขับเคลื่อนตาม SDGs โดยเน้นการทำความเข้าใจกับบริบทขององค์กรส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นที่ต่างกันและทางรัฐบาลกลางจะทำหน้าที่ช่วยสนับสนุนในการวางแผนโครงสร้างองค์กรท้องถิ่นต้นแบบสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน

3. ผลักดันบทบาทของคนรุ่นใหม่และสตรี โดยส่งเสริมการศึกษาหลักสูตรผู้นำยุคใหม่ให้แก่เยาวชน ผลักดันให้สังคมปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานที่ให้ความสำคัญของต่อบทบาทหน้าความรับผิดชอบของคนรุ่นใหม่และสตรีมากขึ้น ส่งเสริมการร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาสิทธิความเท่าเทียมทางเพศ การศึกษา และระบบสาธารณสุข

จากกรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่นพบว่าทางรัฐบาลญี่ปุ่นมองเห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเนื่องจาก Disruptive Technology และ Aging Society ซึ่งมีการเตรียมพร้อมทั้งด้านการวางแผนนโยบายจากผู้บริหารระดับสูงของประเทศและวางแผนปฏิรูปสังคม การศึกษา และการคลัง ไปพร้อม ๆ กันกับการมีเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ชัดเจน ในส่วนของประเทศไทยนั้น ตัวผู้เขียนบทความมองว่า การจะเริ่มต้นรับมือกับปัญหาเหล่านี้ ควรจะเริ่มจากการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในภาครัฐด้วยหลักสูตรที่เหมาะสม โดยต้องพัฒนาทั้งผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง ระดับต้นและผู้ปฏิบัติงานไปพร้อม ๆ กันให้รับรู้ถึงประเด็นทั้ง Disruptive Technology, Aging Society, Agile Organization และ Sustainable Development Goals และวางแผนการพัฒนาปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานของภาครัฐ ให้มีการเปิดรับความคิดสร้างสรรค์มากขึ้น มีการระดมสมองร่วมกันข้ามหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญหาดัง ๆ ประสานงานเป็นทีม และช่วยกันพัฒนารูปแบบการทำงานที่ลดกระบวนการงานมากขึ้น

ซึ่งในปัจจุบันนี้ตัวผู้เขียนเองมองว่าผู้บริหารระดับหัวหน้างาน/กลุ่ม/ส่วนจะเป็นกลุ่มกำลังคนสำคัญที่ต้องเร่งพัฒนาศักยภาพให้เปิดรับกับการทำงานแบบ Agile Organization เพราะเป็นคนกลางที่เชื่อมการปฏิบัติตามนโยบายจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง

นอกจากนี้ทางผู้เขียนบทความยังมองว่าการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการวางระบบนวัตกรรมเพื่อลดการใช้แรงงานมนุษย์และลดความซ้ำซ้อนของกระบวนการโดยประยุกต์ใช้ ข้อมูล Big Data และ IoT (Internet of Things) ควบคู่กับระบบปัญญาประดิษฐ์ในการวิเคราะห์ข้อมูลจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ของภาครัฐเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะรับมือกับปัญหา Aging Society ในอนาคต สิ่งที่ต้องคัดกรองระดับกรมต้องทำคือการวางแผนการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้ามาช่วยพัฒนาทดแทนการทำงานที่ซ้ำซ้อนของมนุษย์และผลักดันให้บุคลากรไปเน้นงานการทำงานที่อาศัยการใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการแก้ปัญหา แน่นอนว่าความท้าทายนี้เป็นงานหนักของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องระดมสมองช่วยกันกำหนดทิศทางองค์กร และหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ในกรมให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หากทว่าบุคลากรในภาครัฐยังนิ่งนอนใจและไม่ยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลงมันอาจจะส่งผลกระทบไปถึงระบบราชการที่ล้มเหลวในการควบคุม กำกับดูแล ในอนาคตได้ และยิ่งไปกว่านั้นตัวภาคราชการไทยต้องหาหนทางที่จะพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพของภาคธุรกิจให้ทันการเปลี่ยนแปลงของโลกควบคู่กันไปด้วย

“หนทางข้างหน้าอาจจะเป็นหนทางที่ทำนาย แต่หากภาครัฐยังสามารถรักษา
กำลังคนคุณภาพไว้ในระบบ และผลักดันให้กำลังคนคุณภาพผลักดันให้เกิด
การเปลี่ยนแปลงขึ้นในหน่วยงาน และมีระบบพี่เลี้ยงที่แนะนำแนวทาง
ให้กำลังคนคุณภาพเหล่านั้นสร้างการเปลี่ยนแปลงได้ ระบบราชการไทย
ก็จะก้าวไกล ไม่แพ้ประเทศที่พัฒนาแล้ว โลกต่อไปจะเป็นโลกของคนรุ่นใหม่
ผู้ใหญ่ต้องรู้จักที่จะ Empower the next generation”

ภาวะผู้นำในระดับหัวหน้างานของกรมควบคุมมลพิษ

วานิช สาวาโย

กรมควบคุมมลพิษ

ปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันกำลังทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของโลกตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี ส่งผลให้ปัญหามลพิษในหลาย ๆ ด้าน จำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน อาทิ ขยะมูลฝอย มลภาวะทางน้ำ มลภาวะทางอากาศ ซึ่งการป้องกันและแก้ไขปัญหาพิษจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการดำเนินงานแบบบูรณาการเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น การบริหารจัดการภายในองค์กร ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง พัฒนารูปแบบการดำเนินงานให้ทันต่อสถานการณ์ของยุคปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะองค์กรภาครัฐต้องมีการพัฒนาบุคลากร และปรับปรุงการบริหารจัดการ และกระบวนการทำงานภายในหน่วยงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อประเทศชาติมากที่สุด

จากการเข้ารับการฝึกอบรมของผู้เขียนในหลักสูตร “การบริหารจัดการภาครัฐ และภาวะความเป็นผู้นำ” ภายใต้ทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) ประจำปี 2561 ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น โดยมีกรอบหลักสูตรประกอบด้วย การบริหารจัดการภาครัฐ การพัฒนาภาวะผู้นำ และหลักธรรมาภิบาล

ทำให้ผู้เขียนได้รับความรู้ ความเข้าใจ จากการฝึกอบรม ในรูปแบบ การรับฟังการบรรยาย การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างนักวิชาการ คณาจารย์ และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และประสบการณ์การศึกษาดูงานของ หน่วยงานต่างๆ ในประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วย เนื้อหาสาระในเรื่องภาวะ ความเป็นผู้นำ ธรรมาภิบาล การบริหารจัดการ การเปลี่ยนแปลง การสื่อสาร ทีมงาน รวมทั้งนโยบายและการบริหารจัดการภาครัฐของ ประเทศญี่ปุ่น ทั้งในประเด็นด้านเศรษฐกิจ การคลัง การเมือง การปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การสาธารณสุข การคมนาคม การเกษตร กรรม การศึกษา อุตุสัทธรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ในส่วนของการศึกษาดูงานได้มีโอกาสเดินทางไปจังหวัดเกียวโต (Kyoto Prefecture) และจังหวัดนารา (Nara Prefecture) เพื่อเข้าเยี่ยมชมและ รับฟังการบรรยาย และแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นในการบริหารจัดการจังหวัด และเมืองในระดับท้องถิ่นในด้านต่างๆ ทั้งเรื่อง วัฒนธรรม การท่องเที่ยว ชุมชน เศรษฐกิจ การสุขภาพ สิ่งแวดล้อม การคมนาคม การเมือง การปกครอง ซึ่งผู้เขียนได้นำความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ การดูงานที่ได้รับจากการฝึกอบรมดังกล่าว มาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิด ประโยชน์ในการบริหารจัดการภายในองค์กร โดยการพัฒนาภาวะผู้นำ สำหรับหัวหน้างานของกรมควบคุมมลพิษ โดยพิจารณาจากข้อมูลเกี่ยวกับ องค์กรและบทบาทของหัวหน้างาน โดยนำคุณลักษณะของภาวะผู้นำที่ดีมา ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาภาวะผู้นำสำหรับหัวหน้างานของกรมควบคุม มลพิษเพื่อให้เกิดการพัฒนาบุคลากร และปรับปรุงการบริหารจัดการ และ กระบวนการทำงานภายในหน่วยงาน เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจ และ

นโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนและสังคมต่อไป

ข้อมูลเกี่ยวกับองค์กร

กรมควบคุมมลพิษ เป็นหน่วยงานระดับกรมสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านวิชาการ มีบทบาทและภารกิจหลักตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีภารกิจหลักในการกำหนดนโยบาย วางแผน และผลักดันยุทธศาสตร์การจัดการมลพิษของประเทศไปสู่การปฏิบัติ พัฒนามาตรฐาน มาตรการ และเกณฑ์ปฏิบัติ ในการควบคุมมลพิษที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และพัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีการควบคุมมลพิษ รวมทั้งประสานความร่วมมือ และดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งกำกับ ดูแล ให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐาน มาตรการควบคุมมลพิษ และรายงานผลต่อสาธารณะ ทั้งนี้ กรมควบคุมมลพิษ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ
- 2) เสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- 3) จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรการในการควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ
- 4) ติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ

5) พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการที่เหมาะสมสำหรับระบบต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการกากของเสีย สารอันตราย คุณภาพน้ำ อากาศ ระดับเสียง และความสั่นสะเทือน

6) ประสานงานและดำเนินการเพื่อฟื้นฟูหรือระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษในพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนมลพิษ และประเมินความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

7) ให้ความช่วยเหลือและคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการจัดการมลพิษ

8) ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศในการจัดการมลพิษ

9) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ด้านมลพิษ

10) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ด้านการควบคุมมลพิษและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมควบคุมมลพิษ เป็นหน่วยงานหลักในการควบคุม ป้องกัน ลดและแก้ไขปัญหามลพิษเพื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีของประเทศ จึงมีนโยบายและทิศทางการบริหารงานขององค์กร ดังต่อไปนี้

1) ป้องกัน ควบคุม มลพิษจากการปฏิบัติงาน เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2) ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนด ด้านสิ่งแวดล้อม

- 3) ส่งเสริมสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมกับการทำงาน
- 4) เป็นผู้นำในการใช้สินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- 5) ปรับปรุงและพัฒนาการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ
- 6) ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม

โครงสร้างกรมควบคุมมลพิษ กรมควบคุมมลพิษ ประกอบด้วย สำนัก กอง ฝ่าย ดังนี้ (1) สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย (2) สำนักจัดการคุณภาพน้ำ (3) สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง (4) สำนักงานเลขานุการกรม (5) กองแผนงานและประเมินผล (6) กองนิติการ (7) ฝ่ายตรวจและบังคับการ (8) ฝ่ายคุณภาพสิ่งแวดล้อมและห้องปฏิบัติการ (9) กลุ่มงานตรวจสอบภายใน (10) กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และ (11) ศูนย์ประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

บทบาทของหัวหน้างาน

บทบาทและภารกิจของกรมควบคุมมลพิษตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านการควบคุมมลพิษโดยเฉพาะ เอื้อประโยชน์ สนับสนุนและผลักดันการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม และอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีความหมายใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น บุคลากรในระดับหัวหน้างานของกรมควบคุมมลพิษ จึงถือว่าเป็นกลุ่มเป้าหมาย

สำคัญขององค์กรในฐานะเป็นผู้เชื่อมกลางระหว่างผู้บริหารระดับสูงและผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งกลุ่มบุคลากรที่เป็นหัวหน้างานถือว่าเป็นผู้บริหารระดับกลางที่กำลังจะก้าวขึ้นเป็นผู้บริหารระดับสูงต่อไปในอนาคตจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาภาวะผู้นำ สมรรถนะในการบริหารงาน บริหารบุคคล ทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อให้สามารถดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาหลัพิษของประเทศได้อย่างเหมาะสมและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ โดยทั่วไปหัวหน้างานในองค์กรภาครัฐจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญ ดังนี้

1) เป็นผู้เชื่อมกลางระหว่างผู้บริหารระดับสูงและผู้ปฏิบัติงาน โดยการนำนโยบายจากผู้บริหารระดับสูงแปลงไปสู่การปฏิบัติงานด้วยการสื่อสารและถ่ายทอดเป้าหมายขององค์กรไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและชัดเจน เนื่องจากงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหลัพิษในปัจจุบันเป็นงานที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน จำเป็นต้องใช้กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาใช้ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที

2) เป็นผู้สร้างทีมงาน สร้างความร่วมมือในการทำงาน เพื่อให้กระบวนการทำงานภายในหน่วยงานสามารถขับเคลื่อนภารกิจและนโยบายขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนและสังคม และสามารถก้าวเดินไปในทิศทางเดียวกันและร่วมเป็นทีมเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) เป็นผู้สร้างแรงจูงใจและการใกล้ชิดในการปฏิบัติงาน ทั้งในระดับบนและระดับล่าง โดยต้องใช้ทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล มีความสามารถในการเมืองการปกครอง ตลอดจนต้องมีพันธมิตร

ในการทำงาน สามารถบูรณาการความหลากหลายของงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

4) เป็นผู้เสริมสร้างศักยภาพของผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานทั้งในรูปแบบการให้คำชี้แนะ คำแนะนำ การเป็นที่ปรึกษา การเป็นเพื่อนช่วยคิดเพื่อพัฒนาความสามารถของทีมงานได้เรียนรู้ตระหนักในตัวเองและเปลี่ยนแปลง และลงมือทำด้วยความคิด ความถนัดความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชาเอง

ผู้นำและภาวะผู้นำ

ผู้เขียนสามารถสรุปลักษณะภาวะผู้นำจากความรู้ที่ได้รับจากการบรรยาย Leadership for the 21st Century ของ Prof. Masahiro Horie, GRIPS ได้ดังนี้

1. Bureaucratic Leadership เป็นลักษณะของภาวะผู้นำที่ผู้นำทำงานตามกฎ ระเบียบ แบบแผน หรือ วัฏปฏิบัติที่เป็นธรรมเนียมขององค์กรอย่างเข้มงวด ภาวะผู้นำลักษณะนี้จะเหมาะสมกับงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย เช่น งานที่เกี่ยวข้องกับเครื่องมือ วัตถุอันตราย ความเสี่ยงสูง หรือกับเงินจำนวนมาก ภาวะผู้นำแบบนี้มีประโยชน์ในการควบคุมลูกจ้างที่ทำงานประจำ แต่จะมีผลน้อยกับทีม หรือองค์กรที่ต้องการความยืดหยุ่น การสร้างแรงจูงใจ และการสร้างนวัตกรรมใหม่

2. Transformational Leadership เป็นลักษณะของภาวะผู้นำที่ผู้นำมีลักษณะนำการเปลี่ยนแปลง (transform) มีความชัดเจนทางด้านอารมณ์และพฤติกรรม ภาวะผู้นำลักษณะนี้เป็นผู้นำที่มีความสามารถด้านการสื่อสารดี เข้าใจผู้อื่น มีความน่าเชื่อถือ และมีความเป็นตัว

ของตัวเองสูง จึงเป็นผู้นำที่มีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน โดยสามารถที่จะโน้มน้าวให้เกิดการเปลี่ยนสภาพหรือเปลี่ยนแปลงความพยายามของผู้ร่วมงานให้สูงขึ้นกว่าความพยายามที่คาดหวัง

3. Charismatic Leadership เป็นลักษณะของภาวะผู้นำที่ผู้นำมีลักษณะคล้ายกันกับ Transformational Leadership ภาวะผู้นำทั้งสองลักษณะสามารถสร้างแรงบันดาลใจให้แก่สมาชิกในทีมได้ ข้อต่างอยู่ตรงที่เจตนา (intent) Transformational Leadership มีความตั้งใจในอันที่จะเปลี่ยนแปลง (transform) ทีมและองค์กร ในขณะที่ Charismatic Leadership จะมุ่งเน้นที่ตัวผู้นำเองในการที่จะประพฤติตัวเป็นแบบอย่างหรือเป็นโมเดลสำหรับผู้ตาม ผู้นำไม่ได้ต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงสิ่งใด แต่โดยบุคลิกภาพหรือลักษณะเฉพาะของตนจะเป็นที่ยกย่อง เคารพนับถือ ศรัทธา ไว้วางใจ และทำให้ผู้ตามเกิดความภาคภูมิใจเมื่อร่วมงานกัน

4. Servant Leadership เป็นลักษณะของภาวะผู้นำที่ผู้นำมีลักษณะให้สนับสนุน พัฒนา ตอบสนอง บริการ หรือช่วยเหลือผู้อื่น โดยการปฏิบัติเช่นนั้นเป็นความต้องการภายในโดยพื้นฐานของตัวผู้นำเอง ซึ่งอาจเป็นมาอยู่แต่เดิม และเมื่อก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำแล้วยังคงมีความต้องการที่จะรับใช้หรือตอบสนองต่อบุคคลอื่นในองค์กรอยู่เช่นเดิม และมักปฏิบัติเช่นเดิมอยู่ บางครั้งก็ส่งผลให้สมาชิกกลุ่มหรือทีมมิได้ตระหนักรับรู้ว่าผู้นั้นเป็นผู้นำ มุมมองของภาวะผู้นำลักษณะนี้ คือ แนวคิดที่ว่าผู้นำที่ดีคือ ผู้ซึ่งมีจิตใจรับใช้ให้บริการผู้อื่น ผู้นำที่มีภาวะผู้นำแบบนี้มักเป็นคนซื่อตรง จิตใจกว้างขวาง มีอุดมคติ มองโลกเชิงบวก จึงสามารถโน้มนำด้านคุณธรรมของสมาชิกในทีมได้ดี

5. Transactional Leadership เป็นลักษณะของภาวะผู้นำที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ของการแลกเปลี่ยน โดยสมาชิกในกลุ่มหรือทีมยอมเชื่อฟังผู้นำ เพราะผู้นำให้การยอมรับงานของตน ภาวะผู้นำลักษณะนี้จึงเกี่ยวข้องกับการให้ผลประโยชน์ ค่าตอบแทน การให้รางวัลผู้ปฏิบัติงาน โดยผู้นำใช้กระบวนการแลกเปลี่ยนดังกล่าวเป็นเครื่องมือเสริมแรงตามสถานการณ์ เพื่อจูงใจผู้ตามให้ปฏิบัติงานให้ได้ตามระดับที่คาดหวังไว้ และจะลงโทษสมาชิกในกลุ่มหรือทีมเมื่องานไม่เป็นไปตามมาตรฐาน

สำหรับคุณสมบัติของผู้นำ ผู้เขียนได้สรุปคุณสมบัติ สมรรถนะของผู้นำ จากการประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างนักวิชาการ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และเอกชนญี่ปุ่น (Leadership Workshop with Japanese Government Officials, Business Executives and GRIPS students) ดังนี้

1. ผู้นำในการเปลี่ยนแปลง : ผู้นำต้องยอมรับในการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป มีความใฝ่รู้ เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีความคิดสร้างสรรค์ และสร้างนวัตกรรมใหม่

2. ผู้นำในการนำคน : ผู้นำต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการ ความขัดแย้ง การตระหนักรับรู้เรื่องวัฒนธรรมภายในองค์กร มีความซื่อตรงและความซื่อสัตย์ ตลอดจนมีทักษะในการสร้างทีม (Team building)

3. ผู้นำในการผลักดันให้บรรลุเป้าหมาย : ผู้นำต้องมีความรับผิดชอบ มีความมุ่งมั่นในการให้บริการ มีความเด็ดขาด กล้าตัดสินใจ

มีความสามารถในการเป็นนักบริหารและนักแก้ปัญหา รวมทั้งมีความ
น่าเชื่อถือ

4. ผู้นำในความเฉียบแหลมในการทำงาน (Business Acumen) : ผู้นำ
ต้องมีความสามารถในการบริหารการเงิน การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และ
การบริหารเทคโนโลยี

5. ผู้นำในการสร้างความร่วมมือและการสื่อสาร (Building
Coalitions and Communication) : ผู้นำต้องมีความสามารถในการ
สร้างแรงจูงใจและการไกล่เกลี่ย ต้องมีทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
มีความสามารถในการสื่อสาร ตลอดจนต้องมีพันธมิตรในการทำงาน

**ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาภาวะผู้นำสำหรับหัวหน้างานใน
การบริหารงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ**

ผู้เขียนได้ประยุกต์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการฝึกอบรม
มาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาภาวะผู้นำระดับหัวหน้างานเพื่อใช้เป็นแนว
ปฏิบัติในบริหารจัดการงานภายในองค์กร โดยเล็งเห็นความสำคัญ
เรื่อง การสร้างความร่วมมือและการสื่อสาร (Building Coalitions and
Communication) เป็นประเด็นสำคัญที่จะส่งเสริมการทำงานของกรม
ควบคุมมลพิษ โดยมีการทำงานเป็นทีมเพื่อผลักดันภารกิจให้สำเร็จและ
บรรลุเป้าหมายขององค์กร แต่การสร้างและพัฒนาทีมงานเป็นเรื่องที่ต้อง
ใช้เวลาในการดำเนินงานค่อยเป็นค่อยไป ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะแนว
ทางการพัฒนาภาวะผู้นำสำหรับหัวหน้างานในการบริหารงาน
ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยหัวหน้างานต้องมีการสร้าง
ทีมงาน ดังนี้

1) การสร้างความไว้วางใจในทีม (Trust in Team) ของสำนัก/กอง/ฝ่าย ควรมีความสอดคล้องกับองค์กรซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมลพิษของประเทศ

2) หัวหน้างานควรให้ความสำคัญและสร้างสมดุลระหว่างทีมงานที่ตั้งขึ้นเฉพาะกิจตามโครงการเร่งด่วน และทีมงานตามระบบงานปกติ เพื่อมิให้การทำงานทั้งสองด้านกระทบซึ่งกันและกัน

3) หัวหน้างานควรให้ความสำคัญกับการสื่อสารภายในองค์กรทุกระดับ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันในเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ภายใต้การบังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแล

4) หัวหน้างานควรนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในการดำเนินการกับทุกภาคส่วนอย่างจริงจังและสื่อสารทำความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติงานแบบสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

5) หัวหน้างานควรให้ความสนใจในสภาพแวดล้อมการทำงาน ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงไปของวัฒนธรรมองค์กรมากขึ้น เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้เสียตั้งแต่ต้น ก่อนปัญหาจะลุกลามจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กร

6) หัวหน้างานควรพิจารณาใช้เครื่องมือในการบริหารจัดการองค์กร และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ภายในองค์กรให้เต็มประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์อย่างสูงสุดโดยเฉพาะในเรื่องของการสร้างความไว้วางใจในทีม

ผู้เขียนเห็นว่า สิ่งสำคัญที่สุดในการทำงานใด ๆ ในทุก ๆ ด้าน
ของทุกหน่วยงานทุกองค์กรจะประสบผลสำเร็จได้ นอกจากผู้บริหาร
องค์กร/หัวหน้างานจะต้องเป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำที่ดีแล้วจำเป็นต้องมี
ทีมงานที่ดีด้วยเพื่อส่งเสริมการทำงานให้มีประสิทธิภาพ เกิดผล
เป็นรูปธรรมโดยเร็ว

ความแข็งแกร่งจากภายใน สร้างได้ด้วยพัฒนาคน
(Strength from Within : All Human Resource Development)

วิภาวี วรรณพงษ์

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

การเข้าร่วมอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐและภาวะความเป็นผู้นำ ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น ผู้เขียนได้เรียนรู้ที่มา พัฒนาการ แนวความคิดและนโยบายของการบริหารจัดการภาครัฐญี่ปุ่น จากหลากหลายหน่วยงาน ทั้งในส่วนกลาง (กระทรวง หน่วยงาน) และส่วนภูมิภาค (จังหวัด เมือง/เทศบาล) ตลอดจนกรณีศึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของหน่วยงานเหล่านั้นที่ต้องผ่านปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ และพัฒนาการจนประสบความสำเร็จในหลาย ๆ เรื่อง แนวคิดหลายประการที่อยู่ภายใต้นโยบายการบริหารภาครัฐของญี่ปุ่นที่ประสบความสำเร็จนั้น ได้แสดงจุดแข็งของญี่ปุ่นในเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำเร็จของการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่น ที่ประเทศญี่ปุ่นได้ชื่อว่าเป็นหนึ่งในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจไปยังส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จในการบริหารภาครัฐดังกล่าวเกิดจากระบบ โครงสร้าง หรือปัจจัยอื่นใด เป็นสิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่ง

เอกลักษณ์ของระบบบริหารราชการของญี่ปุ่น

โดยทั่วไป ระบบการบริหารราชการของญี่ปุ่น ไม่แตกต่างจากประเทศอื่นในแง่ของการมีกฎหมายและระเบียบบริหารราชการมากำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ การบริหารงาน ที่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศ อาทิ การแบ่งส่วนราชการ โครงสร้างองค์กร ระบบการคัดสรร การเลื่อนขั้น ระบบสวัสดิการ ซึ่งเป็นไปตามระเบียบข้อกฎหมายของการบริหารภาครัฐของประเทศ แต่ความแตกต่างที่การบริหารจัดการภาครัฐญี่ปุ่นมี เรียกได้ว่าเป็นเอกลักษณ์และมีความโดดเด่นในด้านการบริหารภาครัฐของญี่ปุ่น คือ เรื่องวัฒนธรรม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับคนในทุกหน่วยของสังคม จนกลายเป็นแบบฉบับระบบการบริหารงานแบบญี่ปุ่นที่เน้นการพัฒนาคน และความร่วมมือร่วมใจอย่างสูงของคนทุกระดับในหน่วยงาน องค์กร ชุมชน และสังคม และถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการภาครัฐ

วัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของชุมชน : หัวใจหลักของการพัฒนา

วัฒนธรรมเป็นเรื่องของคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นในองค์กรหรือในหน่วยย่อยของสังคมใดสังคมหนึ่ง ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศญี่ปุ่นจากกรณีศึกษา รวมถึงแนวคิดและนโยบายของภาครัฐญี่ปุ่นมีตัวแปรหลักที่เกี่ยวข้องคือ การได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชน โดยเข้าร่วมในกิจกรรมการพัฒนาของชุมชน ตามนโยบายภาครัฐ และคนในชุมชนร่วมกันคิดเพื่อพัฒนาชุมชนตนเอง ตามความต้องการของคนในชุมชน

ต้นแบบการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนญี่ปุ่น คือแนวทางการพัฒนาเมืองเกียวโต โดยมีปัจจัยพื้นฐานการบริหารภาครัฐในส่วนภูมิภาคแบบกระจายอำนาจ ที่เอื้ออำนวยต่อการคิดริเริ่มและวางแผนนโยบายพัฒนาท้องถิ่น กล่าวคือ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและอิสระในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ ซึ่งแตกต่างจากหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย อาทิ สมาคมเทศบาลเมืองของญี่ปุ่น สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองได้อย่างอิสระ โดยมีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมพื้นที่อย่างเคร่งครัด

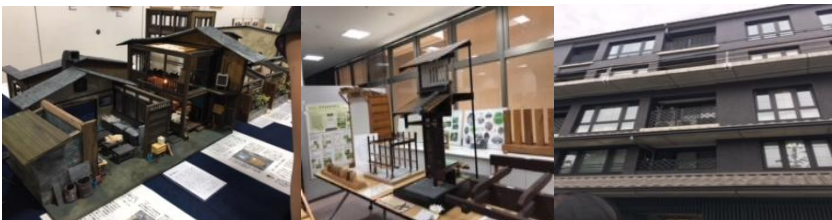
ประเด็นสำคัญไม่ได้อยู่ที่แนวนโยบายของภาครัฐอย่างเดียว แต่ภายใต้แผนการพัฒนาเมืองเกียวโต คือการคิดร่วมกันของคนในชุมชน กล่าวคือ คนในชุมชนตระหนักรู้ถึงมรดกตกทอดทางศิลปะ สถานที่สำคัญ สิ่งปลูกสร้างทางประวัติศาสตร์ ที่มีอยู่ของเมือง อาทิ วัด ศาลเจ้า อาคาร สิ่งปลูกแบบสถาปัตยกรรมท้องถิ่น และเห็นความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับในการอนุรักษ์สิ่งเหล่านั้นไว้ จึงก่อให้เกิดความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมกิจกรรม และทำให้การขับเคลื่อนนโยบายด้านการท่องเที่ยวของเมืองเกียวโตประสบผลสำเร็จ สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่สร้างรายได้เข้าสู่เมืองมากขึ้น และมีความต่อเนื่องจนทุกวันนี้

ความสำเร็จเชิงประจักษ์

ศูนย์ความร่วมมือของชุมชนเมืองเกียวโต (Kyoto Community Collaboration Center) เป็นหนึ่งในผลผลิตที่เป็นรูปธรรมในรูปแบบขององค์กรอย่างเป็นทางการ มีที่ตั้ง มีการบริหารจัดการ มีเงินทุนสนับสนุน โดยทำหน้าที่เหมือนตัวกลางการเข้ามามีส่วนร่วมของคนในชุมชนในการ

พัฒนาเมืองเกียวโต เป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ข้อมูลข่าวสาร กิจกรรม เครือข่าย เพื่อให้คนในชุมชนเข้ามาพบปะ แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิด สร้างสรรค์โครงการ และเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของคนในชุมชน ทำหน้าที่เชื่อมโยง ประสานคนในชุมชน ภาคธุรกิจเอกชน และภาครัฐ ในท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการทำงานร่วมกันของคนในชุมชน

ตัวอย่างหนึ่งของความสำเร็จที่เกิดจากความร่วมมือของคนในชุมชน คือ การอนุรักษ์และพัฒนาอาคารที่พักอาศัยและย่านการค้าของเมืองเกียวโต คือการอนุรักษ์อาคารลักษณะคล้ายการอนุรักษ์แบบบ้านทรงไทยโบราณ ของไทย โดยของญี่ปุ่นเป็นอาคารเรือนแถวที่ เรียกว่า “มะจิยะ” (Machiya) โดยคนในพื้นที่ตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ศิลปะ สถาปัตยกรรมญี่ปุ่นแบบท้องถิ่น เนื่องจากพื้นที่แห่งนี้เป็นสถานที่ที่แต่เดิม เป็นเมืองเก่าแก่ คนในชุมชนตระหนักถึงมรดกทางศิลปวัฒนธรรมของสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้น จึงเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์สิ่งปลูกสร้างคือ บ้านที่พักอาศัยให้มีรูปแบบสถาปัตยกรรมญี่ปุ่นแบบท้องถิ่น ประกอบกับ นโยบายของภาครัฐ ตั้งแต่ปี 1972 ที่มีกฎหมายกำหนดขอบเขตของการอนุรักษ์พื้นที่เขตเมืองเกียวโต คือ กำหนดเขตภูมิทัศน์ที่สวยงาม และ กำหนดเขตอนุรักษ์พิเศษทางประวัติศาสตร์ และต่อมาในปี 1975 ได้มีการแก้ไขกฎหมายอนุรักษ์ทรัพย์สินทางวัฒนธรรม โดยเพิ่มเติมพื้นที่อนุรักษ์ขึ้นใหม่ใช้ชื่อว่า “ย่านอนุรักษ์อาคารดั้งเดิม”



นอกเหนือจากการได้เห็นศิลปะท้องถิ่นของญี่ปุ่นที่อนุรักษ์ไว้ผ่านการสื่อสารออกมาทางอาคารบ้านเรือนของชุมชนที่อนุรักษ์ไว้ด้วยหลังคาเรือนไม้แบบท้องถิ่น ผสมกลมกลืนกับการเป็นที่ยู่ออาศัยและเป็นการทำการค้าขายได้อย่างลงตัวในปัจจุบันแล้ว สิ่งที่น่าสนใจมากกว่านั้น คือ แนวคิดการบริหารจัดการของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำกิจกรรมอนุรักษ์ที่พิทักษ์ และอาคารร้านค้า ให้ประสบความสำเร็จโดยได้รับความร่วมมือของคนในชุมชน ทำอย่างไรประชาชนจึงร่วมมือและเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเช่นนี้ จากข้อมูลที่ได้รับฟังการบรรยาย ณ ศูนย์ความร่วมมือของชุมชนเกียวโต สามารถสรุปเป็นแนวความคิดหลักได้ ดังนี้

1. ความไว้วางใจชุมชนจะพัฒนาได้ด้วยการให้ความเชื่อมั่นไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยที่ประชาชนแต่ละคนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมได้ด้วยเชื่อมั่น ไว้วางใจ

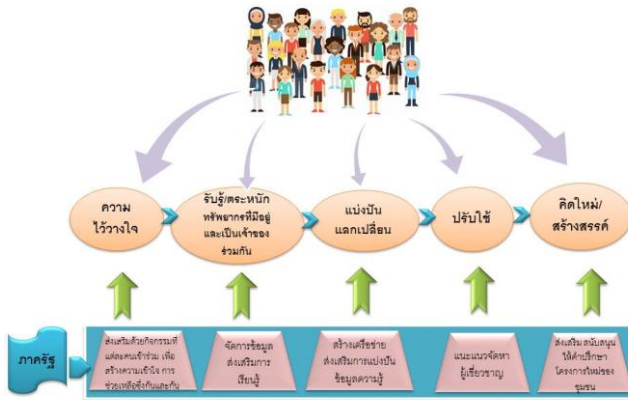
2. การตระหนักรู้ถึง ทรัพย์สิน (Assets) ทรัพยากร (Resources) รวมถึง ประวัติศาสตร์ ภูมิปัญญาท้องถิ่น อุตสาหกรรม ฯลฯ ซึ่งทุกคนเป็นเจ้าของ ที่ต้องแบ่งปันและใช้ร่วมกัน

3. การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ แบ่งปัน ข้อมูล ข่าวสาร การค้าขายกับโลกภายนอก (นอกชุมชนตนเอง)

4. การนำความรู้ที่ได้จากการแลกเปลี่ยน แบ่งปัน ประสบการณ์ มาปรับใช้กับพื้นที่หรือชุมชนตนเอง

5. การคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ มีเอกลักษณ์เหมาะกับชุมชน นำไปสู่การสร้างอัตลักษณ์ของชุมชนได้

ในที่นี้ ผู้เขียนขอสรุปกระบวนการของแนวคิดเป็นแผนภาพ พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางที่ภาครัฐสามารถเข้ามามีบทบาทในการกระตุ้น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ดังนี้



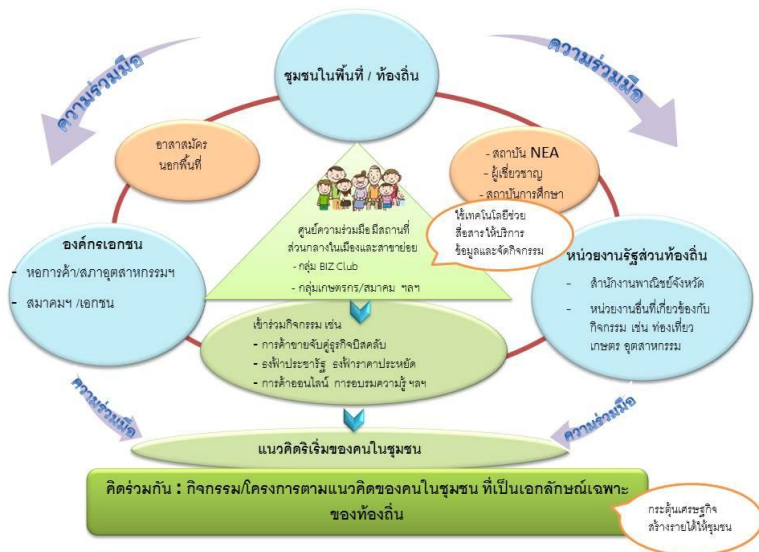
จากแผนภาพ กระบวนการและขั้นตอนการเข้ามามีส่วนร่วมของคนในชุมชนนั้น เริ่มต้นด้วยการสร้างความไว้วางใจโดยการส่งเสริมกิจกรรมการพัฒนาของชุมชน ที่ประชาชนแต่ละคนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเหล่านั้น จากนั้นต้องมีการตระหนักรู้ถึงทรัพยากรที่มีอยู่ของท้องถิ่น (ศิลปะ วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ อุตสาหกรรม ทรัพยากรมนุษย์ ฯลฯ) และการแบ่งปันการใช้ทรัพยากรร่วมกันก็จะเพิ่มความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และนำไปสู่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรท้องถิ่น อาทิ ข้อมูล ความรู้ ความคิด สินค้า ฯลฯ กับภายนอกชุมชนตนเอง ขั้นตอนถัดมาจะเป็นการเลือกสิ่งที่ได้จากการแลกเปลี่ยนมาปรับใช้เพื่อ

การลงทุนใหม่ตามความเหมาะสม โดยมีผู้เชี่ยวชาญให้คำแนะนำ และนำไปสู่การคิดริเริ่มพัฒนาสิ่งใหม่ของตนเอง

ในกรณีของประเทศไทย ซึ่งยังไม่มีศูนย์ความร่วมมือของชุมชนที่เป็นของเอกชน ดังนั้น ภาครัฐจึงควรมีบทบาทหลักในการกระตุ้นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงตอนสุดท้าย กล่าวคือการเริ่มต้นด้วยนโยบายและแผนงานกิจกรรมของภาครัฐในการพัฒนาชุมชน ที่เน้นเป้าหมายให้ประชาชนแต่ละคนเข้าร่วมกิจกรรมอย่างแท้จริง เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชุมชนจากการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยกันเหล่านั้น จากนั้นจะต้องบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร ให้ประชาชนเข้าถึง รับรู้ เพื่อให้คนในชุมชนได้รับทราบข้อมูลและตระหนักถึงทรัพยากรใดบ้างที่มีอยู่ในชุมชนและเป็นเจ้าของร่วมกัน และขั้นตอนต่อมาคือการสร้างเครือข่ายให้แก่ชุมชน เพื่อการติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูล การค้า ฯลฯ และจัดหาผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้คำปรึกษา จนกระทั่งชุมชนได้ร่วมกันคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ที่จะเป็นประโยชน์กับชุมชนตนเอง

แบบจำลองแนวคิด “การสร้างศูนย์การเรียนรู้และกิจกรรมพัฒนาการพาณิชย์ในส่วนภูมิภาค”

ด้วยแนวคิดและกระบวนการสร้างความร่วมมือของคนในชุมชนที่ได้เรียนรู้จากศูนย์ความร่วมมือฯ ดังกล่าว ผู้เขียนขอนำเสนอแนวทางการปรับใช้แนวคิดดังกล่าวมาเป็นแบบจำลอง สำหรับแผนงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก (พัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนและภูมิภาค) ของกระทรวงพาณิชย์ โดยเน้นการกระตุ้นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ดังนี้



แนวคิด/ข้อเสนอ : ศูนย์ความร่วมมือของชุมชน ในระยะแรกเริ่ม อาจจัดตั้งด้วยเงินบริจาคของคนในท้องถิ่น ภาคเอกชน และเงินสนับสนุนจากภาครัฐ จากนั้น ศูนย์แห่งนี้จะมีรายได้ของตนเองจากการสมัครสมาชิก โดยมีค่าธรรมเนียมรายปี การบริจาคโดยผ่านกิจกรรมของสมาชิกเอง หรือจากผู้ผลิตผู้ประกอบการ เป็นต้น โดยสมาชิกจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อาทิ การเข้าร่วมกิจกรรมการค้าการตลาด (การซื้อขายออนไลน์ การจัดกิจกรรมออกร้าน การส่งเสริมการขาย การจับคู่ธุรกิจ ฯลฯ) การเข้ารับการอบรมต่าง ๆ โดยสำนักงานพาณิชย์จังหวัด เป็นหน่วยส่งเสริมสนับสนุนการจัดกิจกรรม สร้างเครือข่าย การให้ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ ฯลฯ

สมาชิกแรกเริ่มของศูนย์ฯ นี้ สามารถเริ่มจากเครือข่ายที่มีอยู่แล้วคือ กลุ่ม BIZ Club ซึ่งมีสมาชิกอยู่ในทุกจังหวัด โดยศูนย์แห่งนี้จะเป็นสถานที่

ในการพบปะแลกเปลี่ยนข้อมูล และร่วมมือกันในการค้าและการตลาด โดยมีสถานที่ตั้งของศูนย์เป็นหลักแหล่งอยู่ในเมือง และมีสาขาย่อยในแหล่งที่สะดวกสำหรับการพบปะกันของแต่ละชุมชน

จากนั้นจึงเข้าสู่กระบวนการการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน โดยหน่วยงานส่วนกลางของกระทรวงพาณิชย์ รับข้อมูลที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดส่งมา เพื่อเสนอโครงการหรือกิจกรรมที่กำหนดเป้าหมายให้ประชาชนแต่ละคนเข้าร่วมกิจกรรมเหล่านั้น โดยกิจกรรมที่เสนอควรเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรืออาจปรับโครงการหรือกิจกรรมให้สอดคล้องกับความต้องการของคนในพื้นที่

กระทรวงพาณิชย์ (ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) จะดำเนินการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร ให้ประชาชนเข้าถึง รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรที่มีอยู่ของชุมชนให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง เพื่อช่วยให้ชุมชนได้รับทราบข้อมูลและตระหนักรู้ถึงทรัพยากรใดบ้างที่มีอยู่ในชุมชนและเป็นเจ้าของร่วมกัน โดยขั้นตอนต่อมาคือการสร้างเครือข่ายให้แก่ชุมชน เพื่อการติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูล การค้า ฯลฯ และจัดหาผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้คำปรึกษา จนกระทั่งชุมชนได้ร่วมกันคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่จะเป็นประโยชน์กับชุมชนตนเอง ซึ่งขั้นตอนนี้จะต้องมีการทำงานร่วมกันกับองค์กร สถาบัน บุคลากร ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการ/กิจกรรมนั้น

เครื่องมือและกลไกสำคัญที่จะใช้ในกระบวนการต่าง ๆ ตั้งแต่การจัดกิจกรรม การบริหารจัดการข้อมูลการสื่อสาร รวมถึงการสร้างเครือข่าย คือ การนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ ในการให้บริการ การเข้าถึงข้อมูล ความรู้

และการอบรมทั้งออนไลน์ และออฟไลน์ สถาบัน NEA จะเป็นกลไกสำคัญ ที่ช่วยจัดกิจกรรมการฝึกอบรม เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของคนในท้องถิ่น ได้โดยตรง

การพัฒนาการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ต้องพัฒนาทั้งผู้ให้บริการ และผู้รับบริการ

หัวใจของการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ คือ การพัฒนาคน เพื่อสร้างความเข้มแข็งจากภายใน ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐ ที่ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเป็นผู้ให้บริการ จำเป็นจะต้องได้รับการพัฒนาควบคู่ไปด้วย จึงจะทำให้เกิดการสร้างความเข้มแข็งจากภายในที่สมบูรณ์

ข้อเสนอการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ในการพัฒนาผู้ให้บริการ (บุคลากร) ของกระทรวงพาณิชย์ มีดังนี้

ระยะสั้นและต่อเนื่อง

1. การอบรมข้าราชการอย่างต่อเนื่อง โดยให้ความรู้ด้านนโยบาย และแนวปฏิบัติงาน ทั้งความรู้ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานและความรู้ เฉพาะด้าน ทั้งนี้ การจัดอบรม ควรทำซ้ำและต่อเนื่อง เนื่องจากบางครั้ง บุคลากรอาจไม่สามารถเข้าร่วมการฝึกอบรมในบางช่วงเวลาได้ เนื่องจากติดภารกิจ ดังนั้น จึงต้องเปิดโอกาสให้มีการจัดอบรมสม่ำเสมอ โดยผู้ที่ยัง ไม่ได้อบรมในครั้งนั้น เลือกเข้าอบรมครั้งต่อไปได้ ทั้งนี้ การจัดอบรมซ้ำ หัวข้อที่สำคัญ มีความจำเป็นต้องมีให้ทั่วถึงทั้งคนเก่าคนใหม่

2. การนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาบุคลากร การให้มี ช่องทาง ถามตอบ เช่นเดียวกับที่ประชาชนมาขอใช้บริการ รวมถึง

การอบรมผ่านสื่อออนไลน์ เพื่อให้บุคลากรมีช่องทางในการหาความรู้เพื่อ
การปฏิบัติงาน และเพื่อการพัฒนาตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วน
ภูมิภาค จะสามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีมาช่วยการจัดการข้อมูล
การเข้าถึงข้อมูลของบุคลากรที่สะดวกรวดเร็ว มีช่องทางถามตอบสำหรับ
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน สำหรับข้อมูลพื้นฐาน และมีช่องทางถามตอบ
สำหรับคำถามในเชิงลึกหรือทางเทคนิคมากขึ้น โดยใช้เทคโนโลยีเป็น
เครื่องมือในการพัฒนาบุคลากร นอกจากนี้ อาจต้องมีช่องทางและบุคลากร
ของหน่วยงานแต่ละกรม อาจตั้งเป็นหน่วยงานหรือศูนย์แลกเปลี่ยนเรียนรู้
ของกระทรวงฯ ที่พร้อมจะให้ข้อมูลให้กับผู้ปฏิบัติงาน เมื่อต้องการ
คำปรึกษา หรือข้อมูลอื่นใดในการปฏิบัติงาน และจัดระบบถามตอบ
โดยตรงที่สะดวก ซึ่งข้อมูลพื้นฐานสำหรับคำถามซ้ำเดิม จะเป็นประโยชน์
ต่อผู้ใช้บริการที่เป็นบุคลากรที่เข้ามารับหน้าที่ใหม่อีกด้วย

ระยะกลางและระยะยาว

3. การหมุนเวียนโยกย้ายของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
ควรมีข้อกำหนด ให้ข้าราชการแรกเข้าที่ทำงานในระดับปฏิบัติการ หากรับ
ราชการไประยะหนึ่งแล้วจนถึงระดับชำนาญการ ก่อนที่จะได้รับการเลื่อนขั้น
ในระดับชำนาญการพิเศษ จะต้องมีการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค
อย่างน้อย 2 ปี เช่นเดียวกันข้าราชการส่วนภูมิภาค เมื่อแรกเข้าทำงาน
ในส่วนภูมิภาคในระดับปฏิบัติการ หากรับราชการไประยะหนึ่งแล้ว จนถึง
ระดับชำนาญการก่อนที่จะได้รับการเลื่อนขั้นในระดับชำนาญการพิเศษ
จะต้องโยกย้ายเข้ามาเรียนรู้งานในส่วนกลางด้วย อย่างน้อย 2 ปี เช่นกัน

เหตุผลของข้อเสนอการปรับเปลี่ยนหมุนเวียน ที่เป็นภาคบังคับเฉพาะส่วนดังกล่าว ก็เพื่อลดปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจการปฏิบัติงานของบุคลากรที่อยู่ส่วนกลาง ไม่รู้และเข้าใจงานในส่วนภูมิภาค การไม่เข้าใจปัญหา การไม่ทราบถึงภาคปฏิบัติในพื้นที่จริง จะทำให้การคิดริเริ่มโครงการไม่เห็นภาพชัดเจนว่าโครงการในลักษณะใดที่ตอบโจทย์การกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ขณะที่บุคลากรที่ทำงานในส่วนภูมิภาคก็ไม่รู้งานนโยบายที่มาจากส่วนกลางที่ลึกซึ้งเพียงพอในการนำไปสู่การปฏิบัติได้ เนื่องจากบางครั้งเป็นการทำงานในระดับพื้นที่ภายใต้ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะมีทั้งงานในพื้นที่ของจังหวัดและงานจากหน่วยงานของกระทรวงในส่วนกลาง ดังนั้น เพื่อลดช่องว่างของอุปสรรคในเรื่องดังกล่าวการข้อกำหนดให้ข้าราชการมีประสบการณ์ทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคจะช่วยลดปัญหานี้ได้มาก

บทสรุป

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการทำงานร่วมกัน การกระตุ้นให้คนมีจิตอาสา อยากจะร่วมมือร่วมใจทำเพื่อชุมชนตนเองหรือองค์กรหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ที่ถ่ายทอดจากบุคคลมาสู่องค์กร เป็นวัฒนธรรมองค์กรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐ การสร้างและพัฒนาให้เกิดวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน เริ่มต้นจากกระบวนการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ด้วยกิจกรรมที่ทุกคนได้ทำร่วมกัน การเห็นความสำคัญและประโยชน์ในการทำกิจกรรมร่วมกัน ประกอบกับความรู้ ข้อมูลที่ได้รับอย่างทั่วถึง จะนำไปสู่การคิด แลกเปลี่ยน

แบ่งปัน และพัฒนาไปสู่การคิดริเริ่มใหม่ของชุมชนที่สร้างสรรค์ เพื่อประโยชน์ของคนในชุมชน

สำหรับภาครัฐที่ทำหน้าที่ผู้สนับสนุน แนะนำ และส่งเสริมในแต่ละ ขั้นตอนของกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ควรจะต้องมุ่งเน้นพัฒนา ศักยภาพของบุคลากรเช่นเดียวกัน เพื่อทำหน้าที่ Facilitator ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อบุคลากรทุกภาคส่วนได้รับการพัฒนาแล้ว โอกาส ของการพัฒนาประเทศให้มีความแข็งแกร่งจากภายในจะเกิดขึ้นได้ในที่สุด

บทเรียนจากญี่ปุ่นและแนวทางการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

อนุชา ศรีเรืองล้ำ

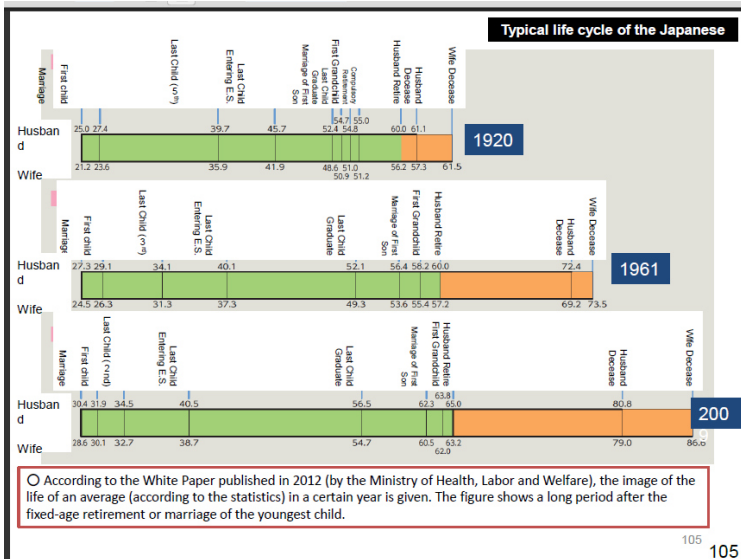
นักอุดมศึกษานิเทศศาสตร์

กรมอุดมศึกษา

ประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยมีหลายสิ่งหลายอย่างที่แตกต่างกัน และมีหลายสิ่งหลายอย่างที่มีความคล้ายกัน การนำประสบการณ์และความรู้จากประเทศญี่ปุ่นมาใช้กับประเทศไทยนั้น จึงต้องนำมาเลือกสรรในส่วนที่คล้าย และนำมาประยุกต์ปรับใช้ในส่วนที่แตกต่างเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยด้วย การฝึกอบรมการบริหารจัดการภาครัฐ และภาวะความเป็นผู้นำ ที่ทางสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จัดขึ้นครั้งนั้น ได้จัดขึ้นที่สถาบัน National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 21 พฤษภาคม – มิถุนายน 2561 โดยในหลักสูตรจะประกอบไปด้วยการเรียนรู้ภาคบรรยาย การศึกษาดูงานนอกสถานที่และการทำ workshop เกี่ยวกับเรื่องภาวะความเป็นผู้นำ โดยเนื้อหาการเรียนจะเป็นการปูพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองของประเทศญี่ปุ่นก่อน เพื่อนำไปสู่การศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนนโยบายทางด้านต่าง ๆ ของประเทศญี่ปุ่น ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการศึกษา ด้านการคมนาคม ด้านพาณิชย์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และอื่น ๆ โดยการวางแผนนโยบายของญี่ปุ่นนั้น ในปัจจุบันมีปัจจัยหลักอย่างหนึ่ง

ที่รัฐบาลญี่ปุ่นต้องคำนึงถึงเป็นลำดับต้น ๆ คือการเข้าสู่ Aging society ของประเทศญี่ปุ่น โดยในการอบรมครั้งนี้ผู้บรรยายทุกท่านได้ให้คำแนะนำไว้ว่าปัจจุบันสังคมญี่ปุ่นนั้นได้กลายเป็นสังคมแบบ Aged Society ไปแล้ว ส่วนประเทศไทยยังอยู่ในช่วงกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ หรือ Aging Society อยู่ ดังนั้นบทเรียนหลาย ๆ อย่าง การวางนโยบาย และการวางแผนรับมือสภาพสังคมผู้สูงอายุนี้ จึงเป็นสิ่งที่ประเทศไทยสามารถเรียนรู้จากบทเรียนที่ญี่ปุ่นประสบมาก่อนหน้าเรา และนำมาปรับใช้กับบริบทของสังคมไทยได้ สิ่งหนึ่งที่เห็นชัดเจนจากการอบรมในครั้งนี้ คือลักษณะของการมองปัญหาแบบญี่ปุ่น โดยจากการสังเกตพบว่าญี่ปุ่นจะมีการจัดการกับปัญหาด้วยการมองปัญหาแบบ Evidence Based คือมองปัญหาให้เข้าใจจากข้อมูลทั้งหมดที่มีอยู่ โดยจากข้อมูลที่มีอยู่นั้น จะมีการนำข้อมูลมาเรียบเรียงเชิงสถิติ และจัดการนำเสนอในรูปแบบของตาราง กราฟเส้น กราฟแท่ง และอื่นๆในรูปแบบที่มองเห็นได้ง่ายและจัดหมวดหมู่ไว้เป็นอย่างดี ยกตัวอย่างเช่น การนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับวิถีชีวิตที่เปลี่ยนไปของชาวญี่ปุ่นที่ได้นำเสนอโดยกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและประกันสังคมของญี่ปุ่น โดยจากกราฟเพียงรูปเดียวสามารถบอกได้ว่าวิถีชีวิตของชาวญี่ปุ่นในปี 1920 1961 และปี 2009 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้างจากอดีตถึงปัจจุบัน ช่วงอายุเท่าไรที่ชายหญิงจะแต่งงานกัน ช่วงอายุเท่าไรที่จะมีบุตรคนแรก ช่วงอายุเท่าไรที่จะมีบุตรคนสุดท้าย ช่วงอายุเท่าไรที่บุตรคนแรกจะสำเร็จการศึกษา ช่วงอายุเท่าไรที่จะมีหลานคนแรก ช่วงอายุเท่าไรที่จะเกษียณจากการทำงาน และช่วงอายุเท่าไรที่จะเสียชีวิต (ซึ่งแสดงให้เห็นว่าโดยเฉลี่ยแล้วฝ่ายหญิงจะมีอายุยืนกว่าฝ่ายชาย)

และอื่น ๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ถูกนำมาแสดงออกในรูปแบบที่สามารถเข้าใจได้ง่าย เปรียบเทียบได้ง่าย มองเห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงได้ชัดเจน ทั้งอายุที่ยืนยาวขึ้นของประชากร และการแต่งงานที่ช้าลง การมีบุตรที่ช้าลง และการเกษียณอายุที่อายุเฉลี่ยมากขึ้น ทั้งหมดรวมอยู่ในแผนภาพนี้



จากการนำเสนอข้อมูลที่มีประสิทธิภาพแบบนี้เอง ที่นักศึกษาและนำมาปรับใช้กับองค์กรของรัฐ เพราะจะทำให้การมองเห็นภาพรวมของปัญหาชัดเจนขึ้น และง่ายต่อการนำข้อมูลไปใช้ประกอบการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ในขณะที่เราต้องเตรียมรับมือกับปัญหาสังคมผู้สูงอายุนั้น ในอีกมุมหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ เช่นด้าน AI หรือ Artificial Intelligence นั้น กำลังก้าวเข้ามามีบทบาทอย่างมากในปัจจุบัน โดยในด้านหนึ่งเทคโนโลยีเหล่านี้จะช่วยให้ชีวิตของเราสะดวกขึ้น

นอกจากนี้ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเทคโนโลยีทางด้าน IoT - Internet of Things การจัดการข้อมูลแบบ Big data การทำธุรกรรมด้วย Fin Tech การพัฒนาทางด้าน Robotics การติดต่อสื่อสารเชื่อมโยงกันทั่วโลกในลักษณะของ Globalization หรือเทคโนโลยีการแพทย์แบบเฉพาะเจาะจงแบบ Precision Medicine สิ่งเหล่านี้กำลังเข้ามาเปลี่ยนชีวิต โลกและสังคมที่เราอาศัยอยู่ที่เราต้องศึกษา เรียนรู้ และปรับตัวให้ทันกับเทคโนโลยีเหล่านี้ ยกตัวอย่างเช่น ในภาคการเกษตรที่ทางญี่ปุ่นและประเทศไทยประสบปัญหาาร่วมกันคือเกษตรกรมีอายุมากโดยเกษตรกรญี่ปุ่นมีอายุเฉลี่ยอยู่ที่ 66.3 ปี ในปี 2015 ซึ่งเป็นอายุเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นมาเรื่อย ๆ จาก 63.2 ปีในปี 2005 และ 65.8 ปีในปี 2010 ส่วนเกษตรกรไทยนั้นมีอายุมากกว่า 60 ปีอยู่ถึง 32% และมีอายุเฉลี่ยโดยรวมอยู่ที่ 55 ปี ทั้งที่ประเทศไทยเป็นประเทศหลักที่ส่งออกสินค้าทางการเกษตรประเทศหนึ่งของโลก อันเนื่องมาจากประชากรในวัยหนุ่มสาวมีสัดส่วนที่ลดลงและส่วนใหญ่เลือกที่จะทำงานในเมืองใหญ่มากกว่าจะทำงานภาคเกษตรกรรม อายุเฉลี่ยของเกษตรกรจึงมากขึ้นทุก ๆ ปี ในประเทศญี่ปุ่นนั้น เนื่องจากแรงงานภาคเกษตรที่มีแนวโน้มลดลงและมีอายุมากขึ้นดังที่กล่าวมาแล้ว นวัตกรรมต่างๆจึงถูกนำมาใช้ เครื่องทุ่นแรงทางการเกษตรสมัยใหม่ถูกนำมาใช้เพื่อลดแรงงานคนและช่วยทำงานที่เสี่ยงอันตรายแทนมนุษย์ เครื่องทุ่นแรงแบบแขนกลถูกพัฒนาให้ช่วยให้เกษตรกรสามารถยกของได้หนักขึ้นโดยแขนกลช่วยผ่อนแรงของกล้ามเนื้อ และป้องกันการบาดเจ็บ การวิเคราะห์ข้อมูลสภาพอากาศ ความชื้น ปริมาณน้ำ แสงแดด ถูกนำมาใช้ในภาคการเกษตรเพื่อให้ได้ผลผลิตออกมามากที่สุดเมื่อเทียบกับจำนวนเกษตรกร รวมทั้งการกระจายสินค้าไปสู่

ผู้บริโภคร่วมข้อมูลต่าง ๆ ผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศหรือ IT เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการบริโภคด้วย สิ่งทั้งหลายเหล่านี้ถูกนำมาใช้เพื่อทดแทนจำนวนเกษตรกรที่ลดลงและมีอายุมากขึ้น และนวัตกรรมเหล่านี้เราจะพบว่ามีหลายสิ่งที่ยังคงกรออย่างกลมอุตุนิยมหาวิทยาลัยอาจจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นอย่างสูง

นอกจากภาคเกษตรกรรมแล้ว นวัตกรรมยังสามารถช่วยทดแทนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมได้ด้วย แต่สิ่งที่จะส่งผลกระทบตามมาได้แก่การแย่งงานของจักรกล โดยเครื่องจักรอัตโนมัติและ AI เหล่านี้จะสามารถเข้ามาทดแทนแรงงานคนในงานหลายประเภท และส่งผลให้แรงงานส่วนหนึ่งต้องกลายเป็นผู้ว่างงานอย่างช่วยไม่ได้ การปรับตัวด้านแรงงานมนุษย์ที่ต้องรับมือกับการเปลี่ยนแปลงนี้ต้องถูกตระหนักมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบไปถึงทางด้านนโยบายการศึกษาที่ต้องสร้างแรงงานที่สามารถทำงานในส่วนที่ไม่อาจทดแทนได้ด้วย AI

การเอาบทเรียนจากที่หนึ่งมาปรับใช้กับอีกที่หนึ่งนั้น ตัวอย่างหนึ่งที่เห็นได้ชัดคือระบบรถขนส่งมวลชน ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระบบขนส่งมวลชนที่ดี และมีการส่งเสริมประสบการณ์ที่ยาวนานทางด้านนี้ ตั้งแต่การบุกเบิกทำรถไฟหัวกระสุน Shinkansen ในปี 1964 ซึ่งถือได้ว่าเป็นหนึ่งในระบบขนส่งมวลชนที่มีความปลอดภัยสูงมาก และนอกจากนี้ยังมีระบบรถไฟใต้ดินที่ซับซ้อนแต่มีประสิทธิภาพอย่างมากด้วย โดยโมเดลระบบขนส่งมวลชนของญี่ปุ่นนั้น ไม่ได้มีเพียงแค่การเดินทางเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการวางแผนนโยบายทางธุรกิจ เพื่อเพิ่มความคุ้มทุน ในการขยายระบบขนส่งมวลชน ไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ ในบางพื้นที่ที่ดูเหมือน

จะไม่มี ความคุ้มค่า ในการขยายระบบขนส่งมวลชนเลย เพราะมีประชากรเบาบาง ไม่มีแหล่งชุมชนหรือสถานที่สำคัญอยู่ในบริเวณนั้น แต่ทางญี่ปุ่นใช้ข้อมูลที่ว่าเมื่อระบบขนส่งมวลชนไปถึงพื้นที่บริเวณใดก็ตาม แนวโน้มราคาที่ดินจะเพิ่มสูงขึ้นตามการคมนาคมที่สะดวกขึ้น ผู้คนจะย้ายถิ่นฐานไปอยู่บริเวณที่มีขนส่งมวลชนสะดวกสบายมากขึ้น จำนวนผู้โดยสารจึงค่อย ๆ เพิ่มขึ้นตามระยะเวลา ความเจริญในด้านต่าง ๆ ก็จะขยายไปสู่บริเวณนั้นมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลต่อความคุ้มค่าในระยะยาว นอกจากนี้รายได้อีกอย่างหนึ่งของระบบขนส่งมวลชนญี่ปุ่นก็คือ ตามสถานีต่างๆที่เป็นจุดจอดของรถไฟฟ้ามหานครที่จะนำมาทำธุรกิจต่าง ๆ ได้ เช่นศูนย์การค้าเล็ก ๆ ในแต่ละพื้นที่ และระบบขนส่งมวลชนของญี่ปุ่นได้กำไรจากตรงนี้สูงถึงราว ๆ ร้อยละ 30 ของรายได้ทั้งหมด ทำให้การขยายความเจริญ การพัฒนาเมืองและที่ดิน และความคุ้มค่าทางธุรกิจ สามารถไปด้วยกันได้เป็นอย่างดี ซึ่งบทเรียนเหล่านี้ หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยก็ได้นำต้นแบบจากประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้กับประเทศตัวเองเช่นกัน

บทเรียนจากญี่ปุ่นเหล่านี้ ทำให้มองเห็นได้ว่าหน่วยงานราชการของไทย เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา ต้องการการปรับปรุงเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่กำลังเข้ามาถึงอย่างรวดเร็ว โดยสิ่งหนึ่งซึ่งน่าจะเป็นต่อการเปลี่ยนแปลงนี้คือการพัฒนาบุคลากรที่มีความเป็นผู้นำในลักษณะของ Transformation Leadership ขึ้นในองค์กร โดยผู้นำลักษณะนี้จะเป็นผู้ที่วิสัยทัศน์มีมุมมองที่กว้างและไกล โดยมุมมองที่กว้าง หมายถึงว่าสามารถวิเคราะห์ปัญหาได้ วิเคราะห์ข้อมูลได้ มองเห็นภาพรวมของสิ่งต่าง ๆ ได้ดี มุมมองที่ไกลหมายถึง สามารถที่จะมองเห็นการเปลี่ยนแปลง

ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ผ่านแนวโน้มของปัจจุบัน การเตรียมตัวรับมือกับอนาคตที่จะมาถึง การเตรียมตัวรับมือเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เช่นเมื่อสังคมผู้สูงอายุมาถึง หรือเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาถึง จะส่งผลกระทบใดบ้างต่อหน่วยงานราชการในส่วนของตน จะส่งผลกระทบใดบ้างต่อกำลังคน และจะส่งผลกระทบใดบ้างต่อบริการของกรมอุตุนิยมวิทยาที่จะต้องเปลี่ยนไปเพื่อตอบสนองสัดส่วนช่วงอายุของประชากรที่เปลี่ยนแปลง และเทคโนโลยีใดที่สามารถนำมาปรับใช้อย่างเหมาะสมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของงานได้ รวมทั้งสามารถกระตุ้นบุคลากรในองค์กรให้เชื่อมั่นและมีแรงบันดาลใจที่จะทำตามแผนงานเพื่อการเตรียมพร้อมต่ออนาคตนั้นได้ โดยผู้นำในลักษณะที่ว่่านี้ สามารถอยู่ในระดับชั้นการบริหารใด ๆ ก็ได้ในองค์กร และจากข้อมูลทีวีเคาระห์ได้นั้น วิสัยทัศน์ที่กว้างจะทำให้เรามองเห็นได้ชัดขึ้นถึงอุปสรรคและโอกาส อย่างเช่นระบบขนส่งมวลชนของญี่ปุ่น ที่อาจจะดูไม่คุ้มทุนในระยะแรกสำหรับบางพื้นที่แต่เมื่อระบบรถไฟฟ้าเข้าไปถึง แต่จะเป็นความคุ้มทุนในระยะยาว เป็นการพัฒนาที่มากกว่าการคิดถึงความคุ้มทุนในระยะสั้นเพียงอย่างเดียว ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้จะตกกับประเทศชาติถ้าหากหน่วยงานราชการพัฒนางานโดยมีมุมมองถึงเป้าหมายในระยะยาวแบบนี้ โดยสิ่งที่ยากคือการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวนั้นต้องการความอดทนในการส่งผล และบางครั้งอาจไม่ส่งผลสำเร็จในขณะที่ผู้ริเริ่มโครงการนั้นดำรงอยู่ในตำแหน่ง และอาจไม่ได้รับเครดิตจากผลงานที่ออกมา แต่ทำเพราะเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำเพื่อประโยชน์โดยรวมขององค์กรและประเทศชาติ

การมาถึงของ AI IoT และนวัตกรรมต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบใดบ้าง ต่อการทำงานของกรมอุตุนิยมวิทยาเป็นสิ่งที่ต้องการการวิเคราะห์อย่างจริงจัง งานหลายสิ่งที่เรากำลังมุ่งหน้าไปสู่อาจจะกลายเป็นสิ่งล้าหลังเมื่อเทคโนโลยีเหล่านี้มาถึง ในขณะที่งานอีกหลายสิ่ง อย่างเช่นการเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆในรูปแบบดิจิทัล อาจจะกลายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญกว่าที่เคยเป็น สำหรับการมาถึงของ Big Data และยุคแห่งการวิเคราะห์ข้อมูล รวมถึงการพัฒนาการเรียนรู้ของคอมพิวเตอร์แบบ Artificial Neural Network (ANN) นั้น มีแนวโน้มที่จะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง ในด้านอุตุนิยมวิทยาในอนาคต การเตรียมพร้อมข้อมูล สำหรับระบบนี้ การเตรียมกำลังคน สำหรับการจัดการข้อมูลเหล่านี้ เป็นสิ่งอยากเสนอให้พิจารณาในอนาคตระบบตรวจอากาศอัตโนมัติอาจเข้ามาแทนที่งานบางส่วนของผู้หน้าที่ตรวจอากาศมากขึ้น ซึ่งระบบเหล่านี้มีข้อดีคือสามารถให้ข้อมูลการตรวจวัดที่มีความถี่มากกว่าทั้งในด้านระยะเวลาและระยะทาง ลดการตรากตรำของผู้หน้าที่ และสามารถให้ผลการตรวจที่มากขึ้นในจำนวนคนทำงานที่เท่าเดิมหรือน้อยลง แต่อาจส่งผลกระทบต่อบทบาทของผู้หน้าที่ตรวจอากาศที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนในบางส่วนเช่นกัน ดังนั้น การเตรียมพร้อมเจ้าหน้าที่รุ่นใหม่และรุ่นเดิมด้วยการเตรียมความรู้ความสามารถด้านใหม่ๆ และการเตรียมภาระงานใหม่ ๆ ที่ท้าทายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนี้ เป็นสิ่งจำเป็นซึ่งควรวางแผนรองรับไว้ในอนาคต

การพัฒนาคุณภาพบุคลากรเพื่อเตรียมรับมือกับอนาคตที่จะมาถึง เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมากเช่นกัน อยากให้มีการส่งคนไปศึกษาหาความรู้

ใหม่ ๆ การส่งคนไปอบรมการเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆและวิธีคิดใหม่ ๆ ที่ต่างจากเดิมเพื่อนำมาพัฒนาต่อยอดจากความรู้เดิมที่เรามีอยู่ รวมทั้งหาทางใช้เทคโนโลยีมาปรับเปลี่ยนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรให้มากขึ้น การมาถึงของคอมพิวเตอร์ความเร็วสูงที่มีการพัฒนาไปเรื่อย ๆ นั้นอาจทำให้ผลจากแบบจำลองอากาศความละเอียดสูงกลายเป็นสิ่งซึ่งสามารถดาวน์โหลดได้จากต่างประเทศก็จริง แต่ข้อมูลซึ่งจะนำเข้าไปในแบบจำลองอากาศที่ได้จากผลตรวจวัดโดยตรงในพื้นที่นั้น คือสิ่งที่จำเป็นและเป็นที่ต้องการอย่างยิ่ง ยิ่งข้อมูลมีคุณภาพ ถูกต้อง มีความละเอียดทั้งทางด้านเวลาและพื้นที่สูง ยิ่งเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นที่ต้องการทางหน่วยงานจึงควรที่จะให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากรที่มีความชำนาญเกี่ยวกับการจัดการข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างถูกต้องและเป็นระบบ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการเตรียมพร้อมไปกับเทคโนโลยีที่กำลังจะมาถึงต่อไป

แนวคิดเพื่อจัดตั้งหน่วยงานต้นแบบสำหรับรัฐบาลดิจิทัล

อรปริยา จิงพาณิชย์

ผู้อำนวยการส่วนบริหารข้อมูลสารสนเทศ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

รัฐบาลไทยให้ความสำคัญและผลักดันการพัฒนาสู่การเป็น “รัฐบาลดิจิทัล” โดยรัฐบาลได้ประกาศนโยบายดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (Digital Economy) เมื่อเดือนกันยายน 2557 มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นให้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นตัวผลักดันการสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2559 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2559 - 2561) เพื่อใช้เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนด้วยการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานของรัฐและบุคลากรภาครัฐจะต้องตระหนักและวางแผนเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

การอบรมในหลักสูตร Public Management and Leadership Training Program (PMLTP) ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ได้มีการบรรยาย และแลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับนโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการขับเคลื่อนงานของภาครัฐ ซึ่งมีรูปแบบที่น่าสนใจที่จะนำมาปรับใช้กับข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงของผู้เขียน ดังต่อไปนี้

นโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และโครงสร้าง การขับเคลื่อนนโยบาย

รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีชินโสะ อาเบะ มีนโยบายเร่งด่วนหลายด้านเพื่อพัฒนาประเทศ หนึ่งในนโยบายที่น่าสนใจคือเรื่องการให้ความสำคัญกับนวัตกรรม โดยได้กำหนดว่า “Innovation and Deregulations are the main engines for revitalizing Japan’s economy” โดยได้มีการแต่งตั้ง สภาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ นวัตกรรม หรือ **Council for Science, Technology and Innovation (CSTI)** ซึ่งมีรัฐมนตรี (Ministry of State for Science and Technology Policy) เป็นประธาน และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และ สภาดังกล่าว ประกอบด้วย 1) รัฐมนตรีจากกระทรวงต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงการศึกษาด้านวัฒนธรรมและกีฬา กระทรวงพาณิชย์และพลังงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคมขนส่ง กระทรวงกลาโหม 2) มหาวิทยาลัย และ 3) หน่วยงานด้านวิจัยและหน่วยงานที่มีเงินทุนด้านการวิจัย

CSTI มีรูปแบบที่น่าสนใจคือเป็นการบูรณาการความร่วมมือระหว่างผู้กำหนดนโยบาย (Policy maker) กับผู้ปฏิบัติ (Implementing Organizations) ซึ่งในด้านของการวิจัย ผู้ปฏิบัติคือ มหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ตลอดจน นักวิทยาศาสตร์และวิศวกร ซึ่งทั้งสองส่วนจะทำงานร่วมกันในลักษณะ การกำหนดนโยบายจากหลักฐานหรือผลการศึกษา (Evidence Based Policy Making) ซึ่งเป็นการทำงานในลักษณะ Top - Down คือการเอา เป้าประสงค์ทางรัฐศาสตร์ (Political Will)

ความต้องการของสังคม (Social Demands) มาใช้ควบคู่กับการเสนอ
นโยบายแบบ Bottom Up จากผลการศึกษวิจัย หรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์
ของกลุ่มผู้ปฏิบัติ

แผนปฏิบัติการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของรัฐบาลญี่ปุ่น
เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1996 โดยแต่ละแผนมีกำหนดระยะเวลา 5 ปี และมีการ
จัดทำอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันเป็นฉบับที่ 5 ปี ค.ศ. 2016-2020 ซึ่งเน้น
เรื่องการกำหนดนโยบายนวัตกรรมที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย
ในสังคม และการเตรียมการเพื่อรองรับภาวะสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่าง
รวดเร็วโดยกำหนดนโยบาย **Society 5.0** ซึ่งมุ่งเน้นการเชื่อมโยงการประยุกต์
ใช้เทคโนโลยีในบริบทที่เป็นรูปธรรม เพื่อสร้าง Super Smart Society
และการผลักดันนวัตกรรมที่พัฒนาจากข้อมูล (Data Driven Innovation)

การปรับตัวและการขับเคลื่อนนโยบายที่สอดคล้องกับสถานการณ์

ภารกิจสำคัญของประเทศญี่ปุ่นในขณะนี้คือการเตรียมการรองรับ
การแข่งขันกีฬาโอลิมปิก ซึ่งประเทศญี่ปุ่นจะเป็นเจ้าภาพ หรือ Tokyo
2020 ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญกับการลงทุนในด้านต่าง ๆ และ
การปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อประเทศญี่ปุ่นได้ประโยชน์สูงสุดทั้งด้าน
เศรษฐกิจและสังคมจากการจัดงาน Tokyo 2020

รูปแบบที่น่าสนใจของการบริหารจัดการของรัฐบาลญี่ปุ่น คือการตั้ง
รัฐมนตรีที่กำกับดูแลการจัด Tokyo 2020 หรือ Minister 2020 Tokyo
Olympic Games ซึ่งเป็นตำแหน่งชั่วคราวและรับผิดชอบการขับเคลื่อน
การดำเนินงานสำหรับ Tokyo 2020 นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการแต่งตั้ง
รัฐมนตรีชั่วคราวในลักษณะนี้เพื่อบริหารจัดการเกี่ยวกับผลกระทบที่ได้รับ

จากแผ่นดินไหวหรือภัยพิบัติร้ายแรงอื่น ๆ คือ Minister for the Reconstruction Agency ซึ่งเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับภารกิจและสถานการณ์ที่ต้องมีการตัดสินใจที่รวดเร็วและมีการบูรณาการของหลายหน่วยงาน สะท้อนให้เห็นการนำแนวคิดแบบการบริหารจัดการโครงการของเอกชนมาใช้กับภารกิจของภาครัฐ

ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลง

จากตัวอย่างของการกำหนดนโยบายและรูปแบบการบริหารจัดการในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศญี่ปุ่น สามารถนำมาปรับใช้ในบริบทของประเทศไทยที่กำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาสู่รัฐบาลดิจิทัล โดยรัฐบาลอยู่ระหว่างจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญในมาตรา 6 กำหนดให้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการเป็นรัฐบาลดิจิทัล ให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการอย่างน้อยในเรื่องดังต่อไปนี้

- จัดทำและปรับปรุงกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชนตามภารกิจให้สอดคล้องกับวิธีการทางดิจิทัลและรองรับการบริหารงานภาครัฐตามมาตรฐานและแนวทางเชื่อมต่อตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยต้องคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นสำคัญ
- จัดทำข้อมูลในรูปแบบดิจิทัลที่รองรับการแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐอื่น รวมถึงจัดให้มีระบบเอกสารที่ทำในรูปแบบข้อมูลดิจิทัลและปรับปรุงข้อมูลให้มีความถูกต้องและทันสมัยอยู่เสมอ

- จัดให้มีระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล รวมถึงระบบความมั่นคงปลอดภัยให้เข้าสู่เทคโนโลยีใหม่ตามที่คณะกรรมการกำหนด
 - จัดให้มีช่องทางการรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบริการดิจิทัลจากประชาชน รวมทั้งนำรายงานทางสถิติที่แสดงประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงาน มาพัฒนาปรับปรุงกระบวนการทำงานและการให้บริการดิจิทัลของหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ
 - ให้มีการทบทวนและประเมินแผนการดำเนินงาน นโยบาย และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับรัฐบาลดิจิทัลของหน่วยงานปีละหนึ่งครั้งเป็นอย่างน้อย และในบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้แล้วเสร็จภายในห้าปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับจึงสำคัญอย่างยิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะต้องตระหนักและวางแผนที่รองรับการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลอย่างสมบูรณ์
- สำหรับ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจสำคัญในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะของประเทศ และมีบริบทและองค์ประกอบที่เหมาะสมที่เป็นจุดแข็งและโอกาสที่จะเป็นหน่วยงานต้นแบบที่จะปฏิรูปหน่วยงานไปสู่การเป็นหน่วยงานดิจิทัลอย่างสมบูรณ์ ดังนี้

1. เป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรประมาณ 200 คน อายุเฉลี่ยของบุคลากรประมาณ 37 ปี จึงเป็นองค์กรที่มีพลวัติและเหมาะสมจะเป็นหน่วยงานต้นแบบที่จะปรับเปลี่ยนการดำเนินภารกิจเป็นรูปแบบดิจิทัลอย่างสมบูรณ์

2. หน่วยงานมีความท้าทายจากบริบททั้งภายในและภายนอก กล่าวคือ มีการปรับปรุงและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเพิ่มเติมทั้งในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่หน่วยงานจะมีภารกิจเพิ่มเติมจากการบริหารหนี้สาธารณะ กล่าวคือ จะต้องกำกับดูแลหนี้ภาครัฐซึ่งรวมถึงหนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับติดตามความเสี่ยงทางการคลัง ที่เกิดขึ้นจากการระดมทุนในรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งจะมีผลกระทบกับกลยุทธ์การบริหารจัดการหนี้สาธารณะของประเทศ ซึ่งการเพิ่มเติมนำหน้าที่ดังกล่าวทำให้ลักษณะงานของหน่วยงานเปลี่ยนไปจากการเป็นหน่วยงานในศูนย์กลางเป็นหน่วยงานที่ต้องมีการปฏิบัติการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประมาณ 7,000 หน่วยงานทั่วประเทศ การพัฒนาทั้งด้านบุคลากรและการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานจึงมีความคุ้มค่าและทำให้การดำเนินการกิจของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

3. ภารกิจหลักของหน่วยงานในลักษณะ Debt Office เป็นการระดมทุนให้รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ จึงมีลักษณะงานที่เหมาะสมแก่การปรับเปลี่ยนเป็นรูปแบบดิจิทัลโดยนำเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาและใช้งานโดยเอกชนแล้ว เช่น Blockchain Smart contract และ Big Data เป็นต้น มาใช้ได้ ได้แก่ การจัดการการกู้เงินในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการทำสัญญากู้เงิน ตัวเงินค้ำประกันบัตรรูปแบบต่าง ๆ รวมไปถึงการทำสัญญาให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ การจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (Credit Scoring) และการจดทะเบียนที่ปรึกษาไทย ซึ่งการพัฒนาภารกิจของ สบย. ไปในรูปแบบ

ดิจิทัล จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยไม่ต้องเพิ่ม อัตรากำลังบุคลากร และทำให้กระบวนการทำธุรกรรมมีความโปร่งใส ลดการผิดพลาดจากการทำงานของมนุษย์ (Human Error) ซึ่งการทำ ธุรกรรมหลักๆ ของหน่วยงานทั้งการกู้เงิน การปรับโครงสร้างหนี้ และการ ชำระหนี้มีความเชื่อมโยงสำคัญกับอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ การกำหนดเป้าหมายที่ท้าทายให้ สบн. ปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน ดิจิทัลได้ทั้งหมด จะทำให้ สบн. เป็นต้นแบบของ Digital Debt office อย่างไรก็ตาม มีความท้าทายและข้อจำกัดในการดำเนินการ ได้แก่ การแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมทางการเงิน การพัฒนา ทักษะและความคิด (Mindset) ของบุคลากรให้พร้อมรับกับการปรับเปลี่ยน กระบวนการทำงาน และการลงทุนในระบบงานและเทคโนโลยีที่จำเป็น อย่างคุ้มค่า สำหรับ ข้อเสนอเพื่อให้ สบн. เป็นหน่วยงานต้นแบบสำหรับ รัฐบาลดิจิทัล มีดังนี้

1. สบн. กำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายให้ “สำนักงานบริหารหนี้ สาธารณะเป็นหน่วยงานที่มีการทำงานแบบดิจิทัลอย่างสมบูรณ์ภายในปี 2565”

2. กำหนดแผนการดำเนินการดังนี้

ปีงบประมาณ 2562 : จัดทำข้อเสนอแผนปฏิบัติการปี 2563-2565 เพื่อการปรับเปลี่ยนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นสำนักงาน บริหารหนี้สาธารณะดิจิทัลโดยสมบูรณ์ โดยเป็นการศึกษาและจัดทำ ร่วมกันระหว่าง สบн. และหน่วยงานที่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้าน เทคโนโลยี อาทิ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.)

หรือ ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) และมหาวิทยาลัยหรือสถานศึกษาที่มีบุคลากรผู้มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีทางการเงิน อาทิ Blockchain และ Big DATA เพื่อให้การจัดทำข้อเสนอและการกำหนดนโยบายมีความชัดเจนและนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งรูปแบบความร่วมมือในรูปแบบนี้คล้ายคลึงกับรูปแบบของ CSTI ของญี่ปุ่นที่กล่าวข้างต้น ทั้งนี้ข้อเสนอดังกล่าวจะต้องกำหนดวิธีการดำเนินการและทรัพยากรที่ต้องใช้ (งบประมาณและบุคลากร) อย่างชัดเจน และมีการศึกษาและประเมินความคุ้มค่าและประโยชน์จากการเปลี่ยนสู่การเป็นหน่วยงานดิจิทัลด้วย

ปีงบประมาณ 2563-2565 : ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการปรับเปลี่ยนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะดิจิทัลโดยสมบูรณ์ โดยกำหนดผู้รับผิดชอบในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในลักษณะการบริหารจัดการโครงการ (Project management) กล่าวคือผู้รับผิดชอบสามารถกำหนดแนวนโยบายที่บุคลากร สบง. จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงาน การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการเสนอปรับเปลี่ยนกฎหมายต่าง ๆ ให้รองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

สังคมสูงวัยกับแรงงานภาคการเกษตรไทย

อัญชลี นวลศรี

นักวิชาการตรวจสอบบัญชีชำนาญการ

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

บทความนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้เขียนได้รับทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) จากสำนักงาน ก.พ. เพื่อเดินทางไปฝึกอบรมหลักสูตร Public Management and Leadership Training Program for High Potential Officials for the Thai Civil Service ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 21 พฤษภาคม – 1 มิถุนายน 2561 พร้อมเพื่อนข้าราชการจากหลากหลายหน่วยงาน รวม 15 คน ซึ่งตลอดระยะเวลาการฝึกอบรมนี้ ผู้เขียนได้เก็บเกี่ยวความรู้เนื้อหาสาระที่ได้รับจากการฟังบรรยายในห้องเรียนรวม 15 หัวข้อวิชา การศึกษาดูงานในหน่วยงานราชการและภาคเอกชน รวมถึงการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้เข้ารับการฝึกอบรมรุ่นเดียวกันและเจ้าหน้าที่จากภาครัฐและภาคเอกชนของญี่ปุ่น ซึ่งระหว่างการฝึกอบรมผู้เขียนได้รับความรู้ ประสบการณ์ที่แตกต่างและหลากหลาย ล้วนแต่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาตนเองและองค์กรได้ทั้งสิ้นขึ้นอยู่กับการนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ของแต่ละบุคคล

“สังคมสูงวัยกับแรงงานภาคการเกษตรไทย” ก็เป็นอีกมุมมองและแนวคิดที่ผู้เขียนได้เรียนรู้มาจากการแก้ไขสถานการณ์สังคมสูงวัยของ

ประเทศญี่ปุ่นที่เข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ก่อนประเทศไทยและประเทศอื่นในภูมิภาค แต่รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการวางระบบสวัสดิการและระบบบำนาญรองรับไว้เป็นอย่างดี ประกอบกับประชาชนชาวญี่ปุ่นมีอัตราการออมและการลงทุนเพื่ออนาคตสูงกว่าประเทศอื่น ๆ ดังนั้น การสูงวัยของญี่ปุ่นจึงเป็นการสูงวัยด้วยการมีหลักประกันทางสังคมและรายได้รองรับอย่างมั่นคง สำหรับประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุ (Aged Society) มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 กล่าวคือ 1 ใน 10 ของประชากรไทยเป็นประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และคาดว่าประเทศไทยจะเป็นสังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ (Complete Aged Society) ในปี พ.ศ. 2564 และเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super Aged Society) ภายในปี พ.ศ.2578 โดยประมาณการว่า จะมีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ซึ่งถือเป็นสถานการณ์ที่ใกล้ตัว เข้ามาทุกขณะ นอกจากนี้ ธนาคารโลก (World Bank) ได้เสนอรายงานในปี พ.ศ.2558 และได้วิเคราะห์ไว้ว่า สถานการณ์สังคมสูงวัยของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ธนาคารโลกจับตามองเป็นพิเศษ เนื่องจากไทยมีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุประกอบกับเป็นประเทศที่มีการออมในรูปแบบต่าง ๆ ยังต่ำอยู่มากและเนื่องจากสังคมที่มีผู้สูงอายุเป็นจำนวนมากส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพราะมีกำลังแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญลดลง คนวัยทำงานต้องแบกรับภาระการเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น และในระยะยาวสังคมผู้สูงอายุจะมีภาวะการออมและการลงทุนลดลงเนื่องจากผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้จะต้องใช้จ่ายจากเงินออมซึ่งอาจไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ ดังนั้น ในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลไทยจึงได้ดำเนินมาตรการ

เพื่อรองรับสถานการณ์ผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด เช่น ด้านหลักประกันรายได้ ด้านที่อยู่อาศัย ด้านสุขภาพ ด้านการประกอบอาชีพ

ดัชนีการสูงอายุ (อัตราส่วนของผู้สูงอายุ : เด็ก)

ในปี 2537
22.6 : 100
(ประมาณ 1 : 5)



ในปี 2557
82.6 : 100
(ประมาณ 4 : 5)



ปี 2573*
166 : 100
(ประมาณ 8 : 5)



*การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2553-2583

Copyright © SCG Building Materials 2016

ภาพ : อัตราส่วนของผู้สูงอายุต่อเด็กในประเทศไทย มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ขอขอบคุณแหล่งที่มาอ้างอิง:<http://service.nso.go.th> และ <http://fopdev.or.th/>

อัตราส่วนเกือหนุน (อัตราส่วนของคนวัยทำงาน : ผู้สูงอายุ)

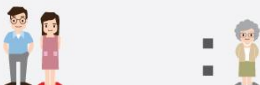
ในปี 2537
9.3 : 1
(ประมาณ 9 : 1)



ในปี 2557
4.5 : 1
(ประมาณ 4 : 1)



ในปี 2573*
2.4 : 1
(ประมาณ 2 : 1)



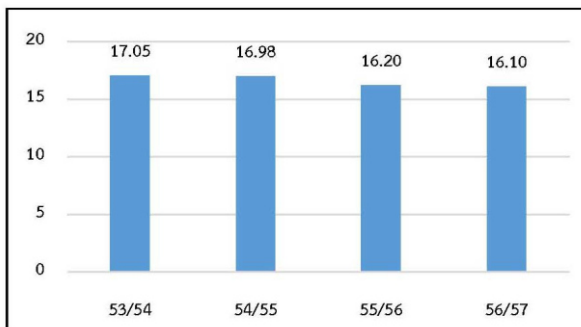
*การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2553-2583

Copyright © SCG Building Materials 2016

ภาพ : อัตราส่วนของคนวัยทำงานต่อผู้สูงอายุในประเทศไทย แสดงให้เห็นถึงศักยภาพที่คนในวัยทำงานจะสามารถดูแลเกื้อหนุนผู้สูงอายุ 1 คน ซึ่งพบว่ามีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง

ขอขอบคุณแหล่งที่มาอ้างอิง:<http://service.nso.go.th> และ <http://fopdev.or.th/>

ส่วนด้านแรงงานภาคการเกษตรซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการผลิตทางการเกษตร โดยในปีเพาะปลูก 56/57 ประเทศไทยมีประชากรแรงงานภาคการเกษตรที่มีอายุระหว่าง 15 - 64 ปี จำนวน 16.10 ล้านคน และจากสถิติพบว่าประชากรแรงงานภาคการเกษตรมีแนวโน้มลดลง (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557 ก, น.4) โดยสัดส่วนประชากรในภาคการเกษตรมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 57.71 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 เป็นร้อยละ 36.30 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557, น.12 - 2) เนื่องจากแรงงานภาคการเกษตรมีการเคลื่อนย้ายสู่ภาคอุตสาหกรรม และแรงงานภาคการเกษตรที่มีอยู่ในปัจจุบันเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้น (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557ข, น.124) รวมถึงการขาดสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2554, น.7) มีรายได้ไม่แน่นอน เป็นงานหนัก และลำบาก ทำให้คนรุ่นใหม่ ขาดแรงจูงใจในการเข้าสู่ภาคการเกษตร ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานภาคการเกษตรเกิดขึ้น (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2556, น.86)



ภาพ : ประชากรแรงงานภาคการเกษตรอายุ 15 - 64 ปี (ล้านคน) ระหว่าง พ.ศ.
53/54 - 56/57 (ปีเพาะปลูก)

ขอขอบคุณแหล่งที่มาอ้างอิง: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557ก

จากข้อมูลสถานการณ์สังคมสูงวัยและแนวโน้มแรงงานภาคการเกษตรของไทยข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การเข้าสู่สังคมสูงวัยของไทยอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพแรงงาน อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพด้านการคลังของภาครัฐและที่สำคัญความมั่นคงทางอาหารของไทยในอนาคต เนื่องจากการเริ่มเข้าสู่ความเป็นสังคมผู้สูงวัยของไทย ทำให้เป็นที่คาดการณ์ว่าโครงสร้างประชากรในภาคเกษตรกรรมที่สำคัญความมั่นคงในการผลิตอาหารของประเทศไทยในระยะกลางและระยะยาวมีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าประชากรในภาคเกษตรกรรมมีความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจในระดับที่ต่ำกว่าประชากรนอกภาคเกษตรกรรม ทั้งนี้เพราะการศึกษาและทักษะ

ความสามารถของเกษตรกรในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและเทคนิคที่ทันสมัยในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตยังอยู่ในระดับต่ำ

ซึ่งประเทศญี่ปุ่นเองก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกันนี้ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาจึงได้มีการพัฒนาและนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในภาคการเกษตรและแรงงานผู้สูงอายุ รวมถึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงาน Artificial Intelligence Research Center ขึ้นเมื่อ 3 ปีก่อน เพื่อทำการวิจัยพัฒนาด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม AI มาใช้ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งวิทยาการในหลักสูตรได้นำตัวอย่าง AI ในภาคการเกษตรมาเป็นตัวอย่างในห้องเรียน ดังภาพข้างล่างนี้

Efficiency: Promoting Smart Agriculture

1. Ultra-labor saving and large scale production
2. Precision farming
3. Reduction of hard and dangerous work (automation)
4. Universalization of agriculture
5. Consumers' confidence through IT



ภาพ : การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาช่วยในภาคการเกษตรและแรงงานผู้สูงอายุ
ของประเทศญี่ปุ่น

ขอขอบคุณแหล่งที่มาอ้างอิง: 2018PMLTP Lecture Material of Mr. Kabuta Fumihiko

ข้อเสนอแนะการเปลี่ยนแปลง

สำหรับประเทศไทยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเตรียมรับมือกับปัญหาดังกล่าวโดยการเตรียมความพร้อมสำหรับแรงงานสูงวัยในภาคการเกษตรของไทยอย่างเป็นระบบ โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกและส่งเสริมความมั่นคงทางอาหารของประเทศ ผ่านการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเมล็ดพันธุ์พืชและเทคโนโลยีการเกษตร ซึ่งเป็นแนวทางที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ความสำคัญและดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน โดยประการสำคัญ คือ การมุ่งเน้นส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถนำวิทยาการและเทคโนโลยีมาประยุกต์เพื่อปรับปรุงและพัฒนาเทคนิคการเพาะปลูกใหม่ ๆ การจูงใจให้คนรุ่นใหม่หันมาให้ความสำคัญกับภาคการเกษตรเนื่องจากคนกลุ่มนี้มีทักษะความสามารถในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและเทคนิคที่ทันสมัยเพื่อนำมาเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้ดี รวมถึงการส่งเสริมการออมเงินเพื่อเพียงพอต่อการดำรงชีพในอนาคต

การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ และภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม

อุมา ศรีสุข

นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการพิเศษ
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ท่ามกลางสถานการณ์โลกที่มีความเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทุกองค์กรต้องเรียนรู้ในการปรับตัวอย่างเท่าทัน หน่วยงานภาครัฐก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากเมื่อหน่วยงานภาครัฐมีนโยบายหรือดำเนินการในเรื่องใด ๆ แล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะในวงกว้าง แนวทางในการบริหารจัดการขององค์กรภาครัฐจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาในทุกมิติให้เหมาะสมกับสถานการณ์และบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐ เพื่อให้องค์กรมีความแข็งแกร่ง สามารถขับเคลื่อนภารกิจของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดทั้งการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ ประเด็นยุทธศาสตร์ การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน เป็นประเด็นที่ได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556 - พ.ศ.2561) ที่สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ มีเป้าหมายคือ เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการทบทวนบทบาทและภารกิจของตน ให้มี

ความเหมาะสม โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่นร่วมทั้ง การสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น

การเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ มีได้ในหลายระดับตั้งแต่ระดับที่ประชาชนมีบทบาทจำกัดแค่เป็นผู้ให้ความคิดเห็นต่อการกำหนดนโยบายหรือจัดทำโครงการของหน่วยงานภาครัฐ มาจนถึงการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงนวัตกรรมของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้ การให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาร่วมกับภาครัฐนั้น มีได้หลายรูปแบบ เช่น รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการให้บริการสาธารณะประเภท โครงสร้างพื้นฐานที่เรียกว่า Public – Private Partnership (PPP) ที่ภาคเอกชนเป็นตัวหลักในการเป็นภาคีหุ้นส่วน เพื่อแก้ไขปัญหาจากการที่ภาครัฐขาดแคลนงบประมาณ องค์ความรู้ หรือเทคโนโลยีในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ ฉะนั้น PPP จึงมุ่งหวังด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการนั้น ๆ สำหรับในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เครื่องมือบริหารจัดการเป็นหนึ่งในประเด็นหลักที่ได้กำหนดไว้ในประเด็นปฏิรูประบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการปฏิรูปเครื่องมือบริหารจัดการที่มีอยู่เดิม และการนำเครื่องมือบริหารจัดการใหม่มาใช้ ซึ่งสร้างนวัตกรรมของการทำงานร่วมแบบ Public Private People Partnership (PPPP)

หรือที่เรียกกันว่า กลไกประชารัฐ ก็เป็นเครื่องมือบริหารจัดการใหม่ที่จะนำมาใช้ ด้วยความมุ่งหวังจะให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือของภาครัฐ เอกชนและประชาชนในแก้ไขปัญหาและพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

กรณีศึกษา : ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมของประเทศไทย

จากการฝึกอบรมและศึกษาดูงานนั้น พบว่าในการบริหารจัดการที่เป็นความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ นั้น มีกรณีที่เป็นบทเรียนการดำเนินการในรูปแบบกล่าวที่น่าสนใจและจะขอกล่าวถึงในที่นี้ได้แก่

Kyo Terrace ของ Kyoto Prefecture

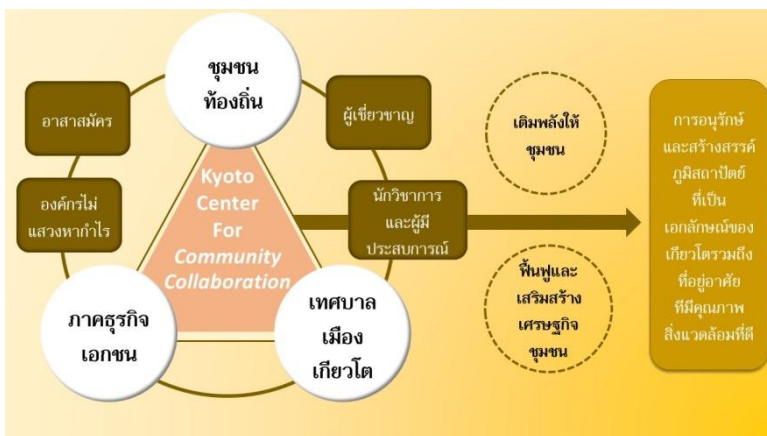
ในการดำเนินการตามแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของจังหวัดเกียวโต (Kyoto Prefecture) ได้มีมาตรการส่งเสริมให้มีพื้นที่สีเขียวบนตึกหรืออาคารต่างๆ จังหวัดเกียวโตจึงได้ทำโครงการตึกหลังคาเขียว (Kyo Terrace) โดยจัดทำพื้นที่สีเขียวบนหลังคาตึกของศาลากลางจังหวัดเกียวโต ซึ่งทำให้อุณหภูมิของพื้นผิวลดลง 2-3 องศาในช่วงฤดูร้อน และรักษาความร้อนไว้ได้ 1 - 2 องศาในช่วงฤดูหนาว เป็นการประหยัดพลังงาน ลดการปลดปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ และเป็นการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในเมืองไปด้วย แต่วัตถุประสงค์ของการทำพื้นที่สีเขียวบนตึกศาลากลางจังหวัดไม่ใช่แค่เรื่องการรักษาสภาพแวดล้อมของตึก แต่เป็นการดำเนินการที่เปิดโอกาสให้กลุ่มอาสาสมัคร “Kyoto Green Group”

เข้ามาร่วมดำเนินการบำรุงรักษาสวน จัดหาพันธุ์พืชพันธุ์ไม้มาปลูกในสวน เก็บเกี่ยวผลผลิตที่ได้ รวมถึงการจัดกิจกรรมต่างๆในพื้นที่สวน ถึงแม้ว่าจะเป็นพื้นที่ไม่กว้างใหญ่นัก แต่สามารถเป็นพื้นที่สำหรับการเรียนรู้การทำพื้นที่สีเขียวบนหลังคาตึก รวมทั้งการให้เด็ก ๆ ที่เป็นลูกหลานของบุคลากรในหน่วยงานจังหวัดและนักเรียนอนุบาลในพื้นที่ใกล้เคียงได้เข้ามาเรียนรู้ด้วย ซึ่งเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมและความรู้สึกเป็นเจ้าของที่จะต้องร่วมกันดูแลสถานที่ราชการ เป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนที่อยู่โดยรอบ และเป็นหน่วยบริการความรู้ที่ประชาชนรวมถึงเยาวชนในพื้นที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย

Kyoto Center for Community Collaboration

ศูนย์เกียวโตเพื่อการประสานความร่วมมือของชุมชน หรือ Kyoto Center for Community Collaboration เป็นสถาบันที่ก่อตั้งโดยเทศบาลเมืองเกียวโต มีบทบาทในการเป็นสื่อกลางในการส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างประชาชน ภาคธุรกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลเมืองเกียวโต) แนวทางหลัก 2 ประการของศูนย์ฯ คือ การส่งเสริมความร่วมมือและพัฒนากิจกรรมร่วมกันของชุมชน และการสร้างความสมดุลในสัมพันธภาพระหว่างกลุ่มนักพัฒนาที่ดินและชุมชนท้องถิ่น โดยการดำเนินการเกิดจากความร่วมมือของหลายภาคส่วน รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม และอาสาสมัคร ซึ่งเป็นการพัฒนาท้องถิ่นโดยการสร้างการเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือ (Partnership) ในขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ภารกิจของศูนย์ฯ ได้แก่ การสร้างจิตสำนึกและการให้บริการข้อมูล การให้คำปรึกษา เป็นพื้นที่

สำหรับการเรียนรู้ด้วยตนเองและการฝึกอบรม การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การวิจัยและพัฒนา การสนับสนุนกิจกรรมที่หลากหลาย รวมทั้งการจัดให้มี สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สำหรับประชาชนที่จะเข้ามาใช้บริการ ในศูนย์ฯ โดยมีเป้าหมาย คือ การอนุรักษ์และสร้างสรรค์ภูมิสถาปัตยกรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของเกียวโต ซึ่งบ้านที่ต้องการอนุรักษ์ คือบ้านไม้แบบดั้งเดิม ที่เรียกว่า Kyo - machiya รวมถึงการพัฒนาบ้านเรือนที่อยู่อาศัยให้มี คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี



จะเห็นได้ว่า ศูนย์เกียวโตเพื่อการประสานความร่วมมือของชุมชน ใช้กลไกการขับเคลื่อนงานในรูปแบบ Public Private People Partnership เป็นความร่วมมือของ ทั้งส่วนราชการ ภาคธุรกิจเอกชน และประชาชน และยังมีภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมเข้ามาร่วมดำเนินการอีกด้วย สำหรับ งบประมาณที่ใช้ในการทำกิจกรรม หรือโครงการต่าง ๆ นั้น นอกจาก งบประมาณที่มาจากเทศบาลเมืองเกียวโตแล้ว ยังเป็นงบประมาณจากการ ระดมทุนโดยการรับบริจาคเข้ากองทุน (Machiya Machizukuri Fund)

โดยตรงของประชาชน หรือภาคธุรกิจเอกชน หรืออีกช่องทางหนึ่งที่น่าสนใจมาก คือ การระดมทุนโดยความร่วมมือของธุรกิจห้างร้านและประชาชนทั่วไป โดยเมื่อซื้อผลิตภัณฑ์ หรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรใด ๆ ที่เข้าร่วมกับโปรแกรมการระดมทุนนี้ เช่น กล้วย ของที่ระลึก การซื้อเครื่องดื่มผ่านตู้ขายเครื่องดื่มแบบอัตโนมัติของบางบริษัท เป็นต้น เงินส่วนหนึ่งจะเข้าไปสมทบในกองทุน Machiya Machizukuri Fund หรือการบริจาค โดยการเข้าร่วมกับกิจกรรม(Event)ของหน่วยงานหรือองค์กรที่เข้าร่วมการระดมทุนนี้

จากทั้ง 2 กรณีศึกษาของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมของประเทศญี่ปุ่น เป็นกรณี que แสดงให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนต่างในสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในระดับการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน แต่ทั้ง 2 กรณีก็เป็นการสร้างนวัตกรรมในรูปแบบของการบริหารจัดการที่มาจากฐานคิดของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นการดำเนินการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

ในการบริหารราชการของหน่วยงานภาครัฐนั้น หากเราเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมประชาชนจะมีความเชื่อมั่น และไว้วางใจ ซึ่งจะทำให้เกิดการสร้างสรรค์นวัตกรรมต่าง ๆ ในการดำเนินการกิจต่าง ๆ ให้ประสบความสำเร็จได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในรูปแบบของหุ้นส่วนความร่วมมือ (Partnership) ซึ่งจะเป็นก้าวสำคัญอีกก้าวหนึ่งในการพัฒนาการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนรวมถึงภาคประชาสังคม จะทำให้ภาคส่วนเหล่านั้น

มีศักยภาพในการเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม และเป็นส่วนสำคัญในกลไก
ที่จะทำให้การขับเคลื่อนทำงานร่วมแบบ Public Private People Partnership
หรือกลไกประชารัฐ เกิดผลที่เป็นรูปธรรมในการพัฒนาประเทศในทุกด้าน
และมีความต่อเนื่องมากขึ้น

“ประชารัฐ” การพัฒนาการอาชีวศึกษาเพื่อสนับสนุนนโยบาย เศรษฐกิจ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย

ณัฐนรีย์ สีหะวงษ์

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย โดยในปี 2556 - 2557 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยต่ำที่สุดในภูมิภาคอาเซียน มูลค่าการส่งออกที่ขยายตัวลดลงจากร้อยละ 14 ต่อปี ในช่วงปี 2541 - 2550 เหลือเพียงร้อยละ 5 ต่อปีในช่วงปี 2551 - 2557¹ ส่งผลให้รัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องหามาตรการในการส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการสำหรับข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรมในเรื่อง “10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย : กลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต” เพื่อเป็นมาตรการระยะยาวที่จะกำหนดทิศทาง “การปรับโครงสร้างด้านการผลิต ทั้งเกษตร - อุตสาหกรรม - บริการ” ของประเทศให้มีประสิทธิภาพ มีความสามารถในการแข่งขัน มีการสร้างงานคุณภาพ และมีการสนับสนุนเศรษฐกิจภูมิภาคอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และยั่งยืน โดย 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายประกอบด้วย 1) อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ (Next - generation Automotive) 2) อุตสาหกรรม

อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (Smart Electronics) 3) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว
กลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Affluent, Medical and
Wellness Tourism) 4) การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ (Agriculture
and Biotechnology) 5) อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหาร (Food for the
Future) 6) อุตสาหกรรมหุ่นยนต์ (Robotics) 7) อุตสาหกรรมการบิน
และโลจิสติกส์ (Aviation and Logistics) 8) อุตสาหกรรมเชื้อเพลิง
ชีวภาพและเคมีชีวภาพ (Biofuels and Biochemicals) 9) อุตสาหกรรม
ดิจิทัล (Digital) 10) อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร (Medical Hub)¹
ซึ่งอุตสาหกรรมข้างต้นล้วนจำเป็นต้องใช้แรงงานที่มีทักษะขั้นสูงเพื่อเป็น
กลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ๆ ดังนั้น เพื่อให้การ
ดำเนินนโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จ รัฐบาลจำเป็นต้องบูรณาการ
ความร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาบุคลากรที่มีความสามารถและ
ศักยภาพสอดคล้องกับความต้องการของภาคเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ
ของประเทศ และสามารถแข่งขันในเวทีโลกได้

ในหลักสูตร Leadership and Change ที่ข้าพเจ้าได้รับทุน
ฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) ณ สหพันธ์สาธารณรัฐ
เยอรมนี ในช่วงวันที่ 10 – 22 มิถุนายน 2561 หนึ่งในหัวข้อที่ได้ศึกษาคือ
การจัดระบบการศึกษาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และได้ร่วมทัศนศึกษา
ที่กระทรวงการศึกษาและวิจัย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal
Ministry of Education and Research) ซึ่งมีการหยิบยกประเด็นความร่วมมือ
ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาแรงงานของประเทศให้สอดคล้อง
กับความต้องการของภาคเอกชน ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่าบทเรียนดังกล่าว

สามารถนำมาประยุกต์ต่อยอดพัฒนานโยบายด้านการศึกษาของไทย โดยเฉพาะด้านการอาชีวศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

การอาชีวศึกษาแบบคู่ขนานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เยอรมนีหนึ่งในประเทศที่มีชื่อเสียงด้านระบบการอาชีวศึกษาที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งในโลก ชาวเยอรมันส่วนใหญ่เห็นว่าระบบอาชีวศึกษาเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการผลักดันเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 เยอรมนีเป็นหนึ่งในประเทศที่พ่ายแพ้สงคราม ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ อสังหาริมทรัพย์ถูกทำลายเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรม ทรัพยากรด้านต่าง ๆ ของเยอรมนีถูกจำกัด ทำให้รัฐบาลเยอรมนีต้องเร่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเป็นกลไกหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาแรงงานให้มีทักษะขั้นสูงเพื่อยกระดับเศรษฐกิจของประเทศ ปัจจุบันการอาชีวศึกษาของเยอรมนีได้รับการยอมรับในระดับประเทศและระดับนานาชาติ โดยนาง Anja Karliczek รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาและวิจัย เยอรมนี เป็นหนึ่งในบุคคลสำคัญที่เคยเข้ารับการศึกษาระบบการอาชีวศึกษาแบบคู่ขนาน

เยอรมนีให้ความสำคัญกับการอาชีวศึกษามาอย่างยาวนาน โดยในปี พ.ศ. 2481 ได้บัญญัติกฎหมายฉบับแรกเรื่อง ระบบการฝึกงานด้านอาชีวศึกษา โดยกำหนดให้การศึกษาด้านอาชีวะต้องมีการฝึกงาน กฎหมายนี้ทำให้การศึกษาแบบคู่ขนาน (Dual System) เป็นภาคบังคับในระบบการศึกษาแบบอาชีวศึกษา และในปี พ.ศ. 2512 เยอรมนีได้บัญญัติกฎหมาย

การฝึกงานด้านอาชีวะ (Vocational Training Act of 1969) กำหนดให้นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและประสงค์จะศึกษาต่อในระดับอาชีวศึกษา จำเป็นต้องเข้าสู่ระบบนักเรียนฝึกงานในหลักสูตรวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลกำหนดขึ้นทั้งหมด 480 หลักสูตร

ระบบการอาชีวศึกษาแบบคู่ขนานคือหลักสูตรเน้นการเรียนรู้จากการลงมือทำ โดยนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจะเลือกสมัครเข้าเรียนวิชาชีพที่ตนเองสนใจ โดยทำสัญญากับบริษัทเอกชนตำแหน่งช่างฝึกหัด (apprentice) ซึ่งเมื่อบริษัทตรวจสอบคุณสมบัติของนักเรียน และรับเป็นช่างฝึกหัดแล้ว บริษัทจะติดต่อกับสถาบันการอาชีวศึกษาที่อยู่ในเขตใกล้เคียงเพื่อส่งช่างฝึกหัดไปเรียนทฤษฎีตามช่วงเวลาที่เหมาะสม โดยช่วงเวลาการเรียนทฤษฎีของช่างฝึกหัดอาจแบ่งเป็นการเรียนแบบ Part - time teaching และแบบ Block time teaching โดยการเรียนรู้แบบ Part - time teaching ในระหว่างภาคการศึกษาช่างฝึกหัดจะต้องเข้ารับการศึกษากับทฤษฎีต่าง ๆ ที่โรงเรียน 1 - 2 วันต่อสัปดาห์ และเข้าทำงานที่บริษัท 3 - 4 วันต่อสัปดาห์ และการเรียนแบบ Block time teaching ช่างฝึกหัดจะเข้ารับการศึกษากับทฤษฎีต่าง ๆ ในโรงเรียนเป็นระยะเวลาหลายสัปดาห์ ภายหลังเสร็จสิ้นการเรียนภาคทฤษฎีแล้ว ช่างฝึกหัดจะต้องไปปฏิบัติงานในบริษัทคู่สัญญาต่อเนื่องหลายสัปดาห์

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีหน่วยงานรับผิดชอบด้านการช่างฝึกหัดหลายระดับ ตั้งแต่ระดับสหพันธ์ ซึ่งมีกระทรวงแรงงาน (The Federal Labour Office) มีหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการอาชีวศึกษาระดับชาติ อาทิ มาตรฐานของหลักสูตรการอาชีวศึกษาระดับประเทศ

ระดับรัฐมีคณะกรรมการระดับรัฐ(The State Committees on Vocation Training) มีหน้าที่หลักในการประสานงานกับหน่วยงานปฏิบัติต่าง ๆ ในรัฐ และอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชนที่เข้าร่วมในระบบ การอาชีวศึกษาแบบคู่ขนาน และสภาหอการค้าและอุตสาหกรรมเยอรมนี (Association of German Chambers of Industry and Commerce: DIHK) เป็นตัวแทนของภาคเอกชน มีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ ควบคุมดูแลระบบช่างฝึกหัด รวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการและ ดำเนินการในการทดสอบช่างฝึกหัด ทั้งการทดสอบในระหว่างหลักสูตร และการทดสอบเมื่อสิ้นสุดหลักสูตร เพื่อรับประกาศนียบัตรรับรองคุณภาพ ของช่างฝึกหัด นอกจากนี้ DIHK ยังมีหน้าที่จัดการศึกษาต่อและฝึกอาชีพ เพื่อยกระดับ (Vocational Further Training) ที่เรียกว่า Berufliche Fortbildung เพื่อให้ช่างฝึกหัดสามารถพัฒนาและยกระดับตนเองขึ้นไป เป็นช่างระดับสูงต่อไป และการฝึกสำหรับผู้ที่ต้องการปรับเปลี่ยนอาชีพ (Vocational retraining) ที่เรียกว่า Berufliche Umschulung อีกด้วย

การอาชีวศึกษาแบบคู่ขนานของเยอรมนีมีกลไกสำคัญคือ ความร่วมมือที่ใกล้ชิดระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ภาครัฐกำหนด นโยบายในภาพรวมและสนับสนุนงบประมาณผ่านโรงเรียน ในขณะที่ ภาคเอกชน เป็นองค์กรหลักในการเสนอหลักสูตร การลงทะเบียน การ จัดสอบ และการรับรองคุณวุฒิ ซึ่งทุกฝ่ายจะได้รับประโยชน์ร่วมจากการ ดำเนินนโยบายการอาชีวศึกษา โดยรัฐบาลจะสามารถลดค่าใช้จ่าย ในการสนับสนุนการศึกษาระดับอาชีวะลงได้ เนื่องจากภาคเอกชนมีส่วน ร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน และจะสามารถเพิ่มการจ้างงานของ

ประชาชนในประเทศ เนื่องจากนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาจากระบบ อาชีวศึกษาแบบคู่ขนานจะมีทักษะสูงตรงตามความต้องการของภาคธุรกิจ โดยนักเรียนที่สำเร็จจากหลักสูตรจะมีทักษะที่พร้อมและสามารถ เริ่มปฏิบัติงานได้ทันที ระหว่างการศึกษาในหลักสูตรอาชีวะแบบคู่ขนาน นักเรียนจะได้เรียนรู้ในสาขาวิชาที่ตนเองมีความสนใจ และยังได้รับ เงินเดือนระหว่างการเรียน ภายหลังการสำเร็จการศึกษา ร้อยละ 80 ของ นักเรียนที่เข้าศึกษาในหลักสูตรการอาชีวศึกษาแบบคู่ขนาน จะได้รับการ จ้างงานทันที หากแม้ว่าไม่ได้รับการจ้างงานต่อจากบริษัทคู่สัญญา นักเรียน จะยังคงสามารถสมัครงานกับบริษัทอื่น ๆ ได้ทันที เพราะระบบ การอาชีวศึกษาคู่ขนานเป็นระบบที่ได้รับมาตรฐานระดับประเทศ นอกจากนี้ บริษัทที่เข้าร่วมในระบบการอาชีวศึกษาแบบคู่ขนานจะได้รับ ประโยชน์จากการลดค่าใช้จ่ายด้านการพัฒนาทักษะแรงงาน ได้บุคลากร ที่มีทักษะสูง ตรงกับความต้องการของบริษัท และสามารถเริ่มปฏิบัติงาน ทันทีที่สำเร็จหลักสูตร ด้วยประโยชน์เหล่านี้จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถ ในการแข่งขันของบริษัท

สถานการณ์ตลาดแรงงานของไทยในปัจจุบัน

ในปัจจุบันประเทศไทยต้องการแรงงานฝีมือระดับอาชีวศึกษา จำนวนมาก โดยต้องการบุคลากรที่สำเร็จการศึกษาสายอาชีวศึกษาร้อยละ 50 ระดับมัธยมศึกษา ร้อยละ 40 และระดับปริญญาตรีร้อยละ 10 แต่จากสถิติของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2552 - 2554 พบว่า มีนักเรียนที่สำเร็จ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 เพียงร้อยละ 30 ที่เลือกเรียนต่อสาย

อาชีวศึกษา และในอนาคตจำนวนนักเรียนที่จะเลือกเรียนสายอาชีวศึกษา มีแนวโน้มว่าจะลดลง¹ ขณะเดียวกันข้อมูลจากกองวิจัยตลาดแรงงาน กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ระบุว่า อุตสาหกรรมไทยต้องการ แรงงานสายช่างปีละ 1.8 แสนคน แต่มีผู้เรียนสายนี้ต่ำกว่าตลาดแรงงาน ซึ่งพบว่ามีผู้เรียนสายนี้เพียงร้อยละ 40 จากจำนวนแรงงานที่ต้องการ ในตลาดเท่านั้น ส่วนผู้เรียนจบปริญญาตรี ส่วนใหญ่เลือกเรียนด้าน สังคมศาสตร์ จำนวนนักเรียนที่เลือกเรียนด้านวิศวกรรมศาสตร์และ วิทยาศาสตร์มีค่อนข้างน้อย จึงทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในด้าน วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี และอีกปัญหาหนึ่งที่ ประเทศไทยกำลังประสบอยู่คือ ความไม่สอดคล้องกันของคุณสมบัติของ แรงงานกับความต้องการของสถานประกอบการ กล่าวคือ จำนวนแรงงาน ระดับอาชีวศึกษาและมัธยมศึกษาตอนปลายของไทยมีแนวโน้มลดลง ทั้ง ๆ ที่เป็นกลุ่มที่ตลาดแรงงานต้องการมากที่สุด สิ่งนี้เป็นผลมาจากค่านิยม ในการเรียนสายสามัญมากกว่าสายอาชีพ ความต้องการค่าจ้าง ที่สูงขึ้น (ค่าจ้างแรงงานของผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีสูงกว่า ค่าจ้างแรงงานของผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษา) และนโยบาย การส่งเสริมการศึกษาที่เปิดโอกาสทางการศึกษาให้กับแรงงานมากขึ้น นอกจากนี้ ยังพบว่า ผู้ที่สำเร็จการศึกษาในสายอาชีวะและสายสามัญ โดยเฉพาะในสาขาวิชาที่เป็นที่ต้องการของผู้ประกอบการ เช่น ด้านช่าง อุตสาหกรรม และด้านวิทยาศาสตร์ ยังมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับ ความต้องการของตลาดแรงงาน¹

นอกจากนี้ จากการสำรวจความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ พ.ศ. 2556 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า สถานประกอบการขาดแคลนแรงงานถึงร้อยละ 59.4 ของจำนวนแรงงานที่ต้องการทั้งหมด โดยแรงงานที่ขาดแคลน 3 ลำดับแรก ได้แก่ ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องโดยใช้ฝีมือในธุรกิจต่าง ๆ ผู้ควบคุมเครื่องจักร ปฏิบัติงานในโรงงานและผู้ปฏิบัติงานด้านประกอบเครื่องจักร และพนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า/พนักงานขาย ซึ่งเป็นแรงงานที่ต้องได้รับการฝึกฝนก่อนปฏิบัติจริง การขาดแคลนแรงงานทั้งที่มีคนว่างงานจำนวนมากในประเทศ แสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันของการผลิตแรงงานกับความต้องการของตลาดแรงงาน (Job mismatch)¹

การพัฒนาการอาชีวศึกษาของไทยเพื่อสอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ปัญหาด้านกำลังคนอาชีวศึกษาโดยรวมของประเทศ ทำให้ทราบถึงสภาพปัจจุบันและแนวโน้มความต้องการกำลังคนอาชีวศึกษาที่เพิ่มขึ้นเพื่อรองรับกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันและอนาคต อีกทั้งระบบเศรษฐกิจใหม่เป็นเศรษฐกิจฐานความรู้ ซึ่งส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมต้องการใช้แรงงานที่มีความรู้และทักษะสูงขึ้น ในการผลิตสินค้าและบริการให้มีคุณภาพมากขึ้น ดังนั้น การเตรียมความพร้อมของแรงงานในการพัฒนาทักษะฝีมือเพื่อรองรับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะการเตรียมคนให้มีความรู้ด้านวิชาการและทักษะวิชาชีพอย่างเพียงพอ เหมาะสม มีคุณภาพเป็นไปตามความต้องการของตลาดแรงงานทั้งในปัจจุบัน และอนาคต

เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น ข้าพเจ้าเห็นว่า ภาครัฐ ภาคการศึกษา และภาคเอกชน ควรมีส่วนในการดำเนินการเพื่อพัฒนาระบบการอาชีวศึกษาของไทย ดังนี้

ภาครัฐและภาคการศึกษา

- รัฐบาลต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาการอาชีวศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยควรพัฒนาหลักสูตรการอาชีวศึกษาให้มีการเชื่อมโยงกับอาชีพในตลาดแรงงาน ส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการหลักสูตรการศึกษาระหว่างภาคการศึกษากับภาคอุตสาหกรรม รวมถึงการพัฒนาบุคลากรผู้สอนในสถาบันอาชีวศึกษาให้มีปริมาณที่เพียงพอ และมีทักษะสูงเพื่อเพิ่มกำลังการผลิตกำลังคนด้านอาชีวะ
- รัฐบาลจำเป็นต้องร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรมเพื่อรับข้อมูลความต้องการกำลังคนของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งจะนำไปสู่ทิศทางการผลิตและพัฒนาากำลังคนอาชีวศึกษา
- รัฐบาลจำเป็นต้องบูรณาการกับภาคเอกชนเพื่อปรับปรุงกระบวนการมาตรฐานการรับรองคุณวุฒิของนักเรียนอาชีวศึกษาที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน
- รัฐบาลควรพัฒนาระบบการจ้างงานและการกำหนดเงินเดือนค่าตอบแทนของผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาให้ทัดเทียมกับผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีเพื่อจูงใจให้นักเรียนเลือกเข้าเรียนในหลักสูตรอาชีวศึกษา โดยอาจพิจารณาดำเนินการในรูปแบบประชารัฐ

โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในกำหนดนโยบายด้านการอาชีวศึกษาเนื่องจากภาคเอกชนเป็นหนึ่งในผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- รัฐบาลจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนในการสนับสนุนให้มีการฝึกอบรมแก่นักศึกษาอาชีวศึกษา โดยอาจพิจารณาการลดหย่อนภาษีให้แก่บริษัทเอกชนที่สมัครใจเข้าร่วมโครงการพัฒนาการอาชีวศึกษา

- รัฐบาล โดยกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการศึกษานี้จำเป็นต้องพัฒนาหลักสูตรการศึกษารวมถึงทักษะของบุคลากรผู้สอนในสถาบันอาชีวศึกษาให้ทันสมัยและสอดคล้องกับความต้องการของตลาด

- รัฐบาลอาจพิจารณาจัดให้มีศูนย์การเรียนรู้ พัฒนาเพื่อสนับสนุนการวิจัยและนวัตกรรมเกี่ยวกับระบบอาชีวศึกษา รวมทั้งจัดสรรทุนการศึกษาเพื่อการศึกษาต่อและการฝึกอบรมให้แก่บุคลากรผู้สอนในสถาบันอาชีวศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการสอน

ภาคเอกชน

ภาคเอกชนควรร่วมมือกับภาครัฐในการพัฒนาบุคลากรด้านอาชีวศึกษาโดยอาจสนับสนุนให้มีการนำผู้เชี่ยวชาญในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ เข้าสู่ระบบการอาชีวศึกษา โดยสนับสนุนให้มีโอกาสให้ความรู้ และฝึกฝนนักศึกษาและบุคลากรผู้สอนในสถาบันอาชีวศึกษา บูรณาการร่วมมือกับภาครัฐเพื่อสนับสนุนการพัฒนาหลักสูตรให้มีความเหมาะสม พัฒนาระบบค่าตอบแทนเพื่อสร้างแรงจูงใจ สนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาและฝึกอบรมตลอดชีวิตแก่แรงงาน

จากการดำเนินการดังกล่าว อาจเป็นแนวทางในการผลิตและพัฒนา กำลังคนอาชีวศึกษาให้ตรงกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรมได้ ซึ่งปัจจัยสำคัญ คือ การได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากภาครัฐบาลในการกำหนดนโยบาย รวมถึงต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในทุกภาคส่วน ตลอดจนการกำหนดมาตรการ กฎหมาย ให้เอื้อและจูงใจ ภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและฝึกอบรม ซึ่งจะนำไปสู่การผลิตและพัฒนา กำลังคนอาชีวศึกษาให้ตรงกับความต้องการของ ตลาดแรงงานทั้งระดับประเทศและภูมิภาคต่อไป

จากกรณีศึกษาการอาชีวศึกษาแบบคู่ขนานของสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนีจะเห็นว่ากลไกสำคัญที่ส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ ภาคเอกชนประสบความสำเร็จได้ส่วนหนึ่งมาจากมาจากริบททาง ประวัติศาสตร์ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อทรัพยากรมนุษย์เป็นเพียง ทรัพยากรเดียวที่จะสามารถนำมาพัฒนาเพื่อเป็นกำลังหลักในการพัฒนา ประเทศ และส่วนหนึ่งมาจากความร่วมมือแบบสมัครใจของบริษัทเอกชน ดังนั้น หากรัฐบาลไทยจะนำบทเรียนดังกล่าวมาประยุกต์ต่อยอดในการ พัฒนาระบบการอาชีวศึกษาของไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องคำนึงถึงบริบท ทางประวัติศาสตร์ของสังคมไทย และให้ความสำคัญกับการบูรณาการ ความร่วมมือระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ระบบการอาชีวศึกษาเป็น หนึ่งในกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยโดยไม่ทิ้งใครไว้เบื้องหลัง

บรรณานุกรม

คณิศ แสงสุพรรณ. (2559). 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย : กลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคตประธานคณะทำงานส่งเสริมการลงทุนเอกชน เข้าถึงได้จาก:<https://thaipublica.org/2015/11/kanis-boi/>

พุทธ ธรรมสุณา. *ผลิตและพัฒนากำลังคนอาชีวศึกษาอย่างไรให้ตรงกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม*

ในวารสารวิชาการครุศาสตร์อุตสาหกรรม พระจอมเกล้าพระนครเหนือ.

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2554, หน้า 96 – 104.

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ข้อเสนอ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย : กลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต

(NEW Engine of Growth) เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2561 เข้าถึงได้จาก:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99316813

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและกำลังคนอาชีวศึกษา.สถิติจำนวนนักเรียน นักศึกษาอาชีวศึกษา ปีการศึกษา 2557 (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.m-society.go.th>. (วันที่ค้นข้อมูล 20 กรกฎาคม 2561).

ถอดบทเรียนจากเยอรมนีสู่ประเทศไทย

เทพรัตน์ วงศ์เจริญวนกิจ
นักวิชาการแรงงานชำนาญการ
สำนักงานประกันสังคม

ประเทศเยอรมนี หรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศในทวีปยุโรป มีพื้นที่ประมาณ 357,000 ตารางกิโลเมตรหรือคิดเป็นประมาณ 2 ใน 3 ของขนาดพื้นที่ประเทศไทย มีประชากรราว 82 ล้านคน ซึ่งถือเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในทวีปยุโรป โดยประกอบด้วยคนเชื้อชาติเยอรมันกว่า 90% นอกนั้นส่วนใหญ่จะเป็นคนเชื้อชาติอื่น ๆ ในทวีปยุโรป ได้แก่ ชาวอิตาลี โปแลนด์ รัสเซีย และตุรกี จึงถือเป็นประเทศที่ค่อนข้างมีความมีเอกรูป (Uniform) ทางด้านชาติพันธุ์ ในด้านเศรษฐกิจ เยอรมนีมีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) คิดเป็นประมาณ 3.65 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2017 ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดในยุโรปและเป็นอันดับสี่ของโลก รองจากประเทศสหรัฐอเมริกา จีน และญี่ปุ่น

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงในปี 1945 เยอรมนีในฐานะประเทศผู้แพ้สงครามต้องเผชิญกับความยากจนและยังต้องเผชิญกับปัญหาการเมืองและความมั่นคง โดยประเทศถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ เขตตะวันตก ซึ่งถูกควบคุมโดย 3 ประเทศมหาอำนาจได้แก่ ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา และเขตตะวันออก ซึ่งถูกควบคุมโดยสหภาพโซเวียต ต้องมีการฟื้นฟูและปฏิรูปประเทศในหลาย ๆ ด้าน

แต่ภายในระยะเวลาเพียงไม่กี่ทศวรรษ เยอรมนีตะวันตกที่ใช้การปกครอง
ในระบบสาธารณรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ และใช้ระบบเศรษฐกิจการตลาด
เพื่อสังคม (Social Market Economy) ก็สามารถพัฒนาประเทศกลับมา
ให้เป็นประเทศมหาอำนาจของโลกได้อีกครั้ง จนกระทั่งมีการรวมประเทศ
เยอรมนีเข้าด้วยกันอีกครั้งในปี 1990 บทความนี้จะนำเสนอบทเรียน
ที่ผู้เขียนได้รับการจากเข้าร่วมอบรมในโครงการ Talent Network 2018
ของสำนักงาน ก.พ. ที่จัดขึ้น ณ Potsdam University ประเทศเยอรมนี
ระหว่างวันที่ 11 - 22 มิถุนายน 2018 (พ.ศ. 2561) โดยจะขอสรุปหมวดหมู่
การเรียนรู้บทเรียนของประเทศเยอรมนีที่ได้รับ ออกเป็น 2 หัวข้อหลัก ๆ
ได้แก่ เรื่อง**ธรรมาภิบาล (Governance)** และเรื่อง**การเปลี่ยนแปลง**
(Change) โดยจะขอกล่าวไปที่ละหัวข้อ พร้อมทั้งสอดแทรกข้อเสนอที่
ผู้เขียนมองว่าสามารถนำมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทย โดยเฉพาะ
ในแง่มุมมองของราชการไทยได้ ดังนี้

ธรรมาภิบาล (Governance)

ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 เยอรมนีมีระบบการปกครอง
แบบ Dictatorship ซึ่งมีผู้นำประเทศคือ Adolf Hitler ที่รัฐบาลมอบอำนาจ
ให้เป็น “ฟือเรอร์ (Führer)” หรือผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ซึ่งหากมองในมุมมอง
ของควมมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ถือเป็นรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ
สูงมาก เพราะสามารถขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม
หากมองในมุมมองของธรรมาภิบาลด้วยแล้ว จะพบว่าเป็นรัฐที่ขาดธรรมาภิบาล
อย่างมาก โดยรัฐบาล โดยการนำของ Hitler เห็นชอบการ Holocaust ซึ่งทำให้มี
ผู้คนชาวยิวถูกฆ่าตายไปถึง 6 ล้านคน หรือคิดเป็นถึง 2 ใน 3 ของชาวยิวทั้งหมด

ที่อาศัยอยู่ในยุโรปก่อนเกิด Holocaust นี่จึงเป็นบทเรียนครั้งใหญ่ของมนุษยชาติว่าเหตุใดธรรมาภิบาล หรือกระบวนการในการปกครองที่นั่นจึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง

ดังนั้น ตั้งแต่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงและโดยเฉพาะในยุคนี 2000 เป็นต้นมา คำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือ Governance เป็นคำที่ถูกกล่าวถึงเป็นอย่างมาก แต่ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลนี้ เป็นสิ่งที่คนทั่วไปรวมถึงตัวผู้เขียนเอง รู้สึกว่าเป็นคำที่จับต้องได้ยาก แม้ว่าอาจจะเคยอ่านหรือพบเจอมาแล้วหลายครั้งก็ตามก็ยังให้ความหมายหรือคำจำกัดความได้ไม่ชัดเจนนัก ดังนั้นหลังจากที่ทราบถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลกันแล้ว เราจะมาทำความรู้จักกับคำนี้กันให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น ว่าคำนี้มีความหมายและขอบเขตอย่างไรบ้าง

คำว่าธรรมาภิบาล อาจเกิดมาจากคำถามหลักที่ว่า รัฐบาลหรือภาครัฐเพียงลำพังยังสามารถที่จะปกครองบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ จากสถานการณ์โลกที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และจำนวนผู้เล่น (Actors/Players) ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนนำมาสู่แนวคิด From Government To Governance หรือ “จากรัฐบาล สู่ธรรมาภิบาล” โดยเปลี่ยนกระบวนการความคิดจากที่มองรัฐบาลเป็นผู้เล่นหลักที่มีความสามารถในการปกครองประเทศโดยกำหนดนโยบายแบบรวมศูนย์จากส่วนกลาง (Top - Down) มาเป็นกระบวนการปกครองโดยอาศัยเครือข่ายที่ผู้เล่นทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ดังนั้นจึงสามารถให้คำนิยามได้ว่าธรรมาภิบาล คือ กระบวนการ (Process) ในการปกครองที่ทำให้ผู้เล่นทุกฝ่ายมีส่วนร่วม โดยผู้เล่นประกอบไปด้วย 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ ภาครัฐ

ภาคเอกชน และภาคประชาชน ทั้งนี้ รูปแบบของกระบวนการธรรมาภิบาลนั้นมี 3 รูปแบบ ได้แก่ การปกครองโดยภาครัฐ, การปกครองที่ภาครัฐมีส่วน และการปกครองที่ภาครัฐไม่มีส่วน (Governance by/with/without Government) อย่างที่เราทราบกันดีว่าในการจะแก้ปัญหาที่สำคัญและความซับซ้อนนั้น คงไม่มีผู้เล่นใดที่สามารถทำได้ด้วยตัวเองเท่านั้น ดังนั้นกระบวนการธรรมาภิบาลนั้นจึงเกี่ยวข้องกับการกระตุ้นให้ผู้เล่นอื่น ๆ นอกจากภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศด้วย รวมไปถึงธรรมาภิบาลในการปกครองระดับอื่น ๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นระดับที่เล็กกว่าประเทศ เช่น ท้องถิ่น ภูมิภาค หรือระดับที่ใหญ่กว่าประเทศ เช่น อาเซียน ทวีปเอเชีย หรือระดับโลก เป็นต้น

ข้อเสนอและการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย: เมื่อเราทราบว่าภาครัฐเป็นเพียงผู้เล่นหนึ่งในเรื่องธรรมาภิบาลนี้ ดังนั้นการจะพัฒนาธรรมาภิบาลให้ดีขึ้น นอกจากจะต้องมีการปฏิรูปภาครัฐแล้ว การทำให้ภาคส่วนอื่น ๆ แข็งแกร่งขึ้นและเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการธรรมาภิบาลทั้ง 3 รูปแบบมากขึ้น ก็จะช่วยพัฒนาธรรมาภิบาลของประเทศได้อีกทางหนึ่ง โดยผู้เล่นที่กล่าวถึงนี้หมายถึงทั้งองค์กรภาคเอกชน องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร สมาคมความร่วมมือและมูลนิธิต่าง ๆ รวมไปถึงประชาชนทุกคนในประเทศ ซึ่งผู้เขียนเชื่อเป็นอย่างยิ่งว่าปัจจัยพื้นฐานที่จะก่อให้เกิดธรรมาภิบาลที่ดีได้นั้น จะต้องมาจากประชาชนที่มีข้อมูลที่ดีพอ (well - informed citizens) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประเทศมี 2 ปัจจัยหลักได้แก่ การศึกษา (Education) และการสื่อสาร (Communications) ที่เข้มแข็งที่ต้องเร่งพัฒนาต่อไป

การเปลี่ยนแปลง (Change)

ในการจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กร จะต้องพิจารณาให้ครอบคลุม 4 ปัจจัย ได้แก่ โครงสร้าง (Structure) คน (People) เทคโนโลยี (Technology) และกิจกรรมองค์กร (Organizational Activities & Tasks) โดยต้องการทั้ง 4 ปัจจัยเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้นจริง และในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง จะต้องอาศัยแรงผลักดันเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Motivation to Change) 3 ด้าน อันประกอบด้วย ความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลง (Need to Change) ซึ่งหมายถึงความเข้าใจของคนในองค์กรว่าเหตุใดจึงจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง ความสมัครใจที่จะเปลี่ยนแปลง (Willingness to Change) และความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลง (Ability to Change) โดยเราก็คือต้องการแรงผลักดันทั้ง 3 ด้านเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการในองค์กร ซึ่งหากขาดด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านไป ก็จะทำให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้สำเร็จ เช่น หากเรามีเพียงความจำเป็น/ความเข้าใจที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง แต่ขาดความสมัครใจและความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลง ก็จะทำให้เกิดปัญหาความไม่แน่ใจที่จะต้องปฏิรูป (Reform Reluctance) หรือหากเรามีทั้งความจำเป็นและความสมัครใจที่จะเปลี่ยนแปลง แต่ขาดความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลง ก็จะทำให้เกิดปัญหาขาดความสามารถในการเปลี่ยนแปลง (Capacity Deficits) เป็นต้น

การผลักดันและการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือแบบดั้งเดิม (Classic Approach) และแบบสมัยใหม่ (Modern Approach) โดยในแบบดั้งเดิมนั้น จะเริ่มจากการระบุ

โจทย์การเปลี่ยนแปลงที่ต้องการ (Demands/Requirements) จากนั้นจึงนำมากำหนดว่าต้องใช้เวลาและทรัพยากรเท่าใดเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งบ่อยครั้งจะต้องใช้เวลาและอาศัยทรัพยากรจำนวนมากจนทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นช้าหรือไม่เกิดขึ้นตามแผนที่วางไว้ ในขณะที่แบบสมัยใหม่ จะเริ่มจากการระบุนกรอบเวลาและทรัพยากรที่องค์กรมี จากนั้นจึงนำมากำหนดโจทย์ความต้องการในการเปลี่ยนแปลงขององค์กรที่เป็นไปได้มากที่สุด โดยอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนแผนการบริหารการเปลี่ยนแปลงระหว่างทางเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การเปลี่ยนแปลงที่วางไว้ได้

ข้อเสนอและการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย : กรณีศึกษาในการแยกหน่วยงานด้านการลงทุนของสำนักงานประกันสังคมออกเป็นหน่วยงานอิสระ (SSO Investment Unit Spin - off) ปัจจุบันภารกิจด้านการบริหารกองทุนประกันสังคม ซึ่งมีขนาดประมาณ 1.8 ล้านล้านบาทในปัจจุบันและถือเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ดำเนินการโดยกองบริหารการลงทุน สำนักงานประกันสังคม ในการนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์เพื่อให้เกิดดอกผลจากการลงทุน สามารถนำเงินมาจ่ายสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ประกันตนได้ และเสริมสร้างเสถียรภาพกองทุนประกันสังคมให้ยั่งยืน โดยลักษณะงานที่ดำเนินการมีความใกล้เคียงกับธุรกิจบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนและบริษัทประกัน ซึ่งหากพิจารณาจากแนวคิดเรื่องแรงผลักดันเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง 3 ด้าน ผู้เขียนมองว่าในด้านความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลง (Need to Change) นั้นมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยเรื่องโครงสร้าง ซึ่งกฎระเบียบของทาง

ราชการอาจไม่คล่องตัวเพียงพอที่จะรองรับเรื่องการลงทุนที่ต้องมีการปรับตัวอย่างรวดเร็วตามการขึ้นลงของตลาด รวมทั้งเรื่องลงทุนเป็นเรื่องเฉพาะทาง จึงต้องการคณะกรรมการหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในด้านนี้ หรือปัจจัยเรื่องคน ซึ่งต้องดึงดูดคนทำงานที่มีความรู้และประสบการณ์เฉพาะด้าน ซึ่งในธุรกิจด้านการจัดการกองทุนในภาคเอกชน มีค่าตอบแทนที่สูงกว่าระเบียบที่ราชการกำหนดได้เป็นอย่างมาก จึงอาจเป็นปัญหาในการดึงดูดและรักษาคนที่จะเข้ามาทำงานในด้านนี้ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแรงผลักดันใน**ด้านความสมัครใจที่จะเปลี่ยนแปลง (Willingness to Change)** และ**ด้านความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลง (Ability to Change)** ผู้เขียนมองว่าอาจจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติม พร้อมทั้งพิจารณาจากกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จของต่างประเทศในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกัน รวมทั้งอาจต้องมีการจ้างที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อวางระบบการแยกหน่วยงานด้านการลงทุน เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีผู้เล่นหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงต้องมีการวางความสนใจของทุกฝ่ายให้ตรงกัน (Alignment of Interests) โดยแผนบริหารการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ควรจะต้องมีการระบุกรอบเวลาและทรัพยากรที่มีอย่างชัดเจน เพื่อนำไปกำหนดการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้อย่างเป็นรูปธรรมและเป็นไปได้มากที่สุดต่อไป

หากกล่าวโดยสรุป การเดินทางไปเข้าร่วมอบรมในโครงการ Talent Network 2018 ของสำนักงาน ก.พ. ที่จัดขึ้น ณ ประเทศเยอรมนีในครั้งนี้ ทำให้ผู้เขียนได้รับบทเรียนที่น่าสนใจมากมาย ซึ่งนอกจากเรื่องธรรมาภิบาลและการเปลี่ยนแปลงแล้ว ยังมีบทเรียนเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์และ

สามารถนำปรับใช้ในงานราชการได้จริง เช่น เรื่องภาวะผู้นำและการบริหารทรัพยากรบุคคล หรือเรื่องเทคนิคในการเจรจาตกลง เป็นต้น ดังนั้นบทความนี้จึงไม่ใช่ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงฉบับสมบูรณ์ หากแต่เป็นเพียงสิ่งที่ผู้เขียนหวังว่าจะเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงที่มีคุณค่าต่อประเทศชาติต่อไป ดังคำกล่าวที่ว่า “ทุกการเดินทางอันยิ่งใหญ่ เริ่มจากเพียงก้าวแรกเสมอ”

การส่งเสริมปัจจัยที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาประเทศ

ปฎิภาณ ชัยลังกา

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

กรมการพัฒนาชุมชน

การพัฒนาประเทศ เป็นภารกิจที่ภาครัฐของทุกประเทศให้ความสำคัญ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ส่งผลโดยตรงกับกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายในประเทศในทุกระดับตั้งแต่ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน สมดุลและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนความมั่นคงของประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปการพัฒนาประเทศจะประกอบไปด้วยการพัฒนาด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และการพัฒนาด้านสังคม ซึ่งแต่ละประเทศก็อาจจะมีรายละเอียด หรือเงื่อนไขที่แตกต่างกันไปตามบริบทของประเทศนั้น ๆ โดยมีการวัดระดับการพัฒนาโดยใช้เกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ที่เป็นที่ยอมรับมาเป็นตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนา เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product : GNP) และ ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index : HDI) เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยเองก็มีความมุ่งมั่นที่จะบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดระดับการพัฒนาเหล่านี้มาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในทุกยุคสมัย ตลอดจนเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือ

แผนพัฒนาในทุกระดับ จะต้องมีการเกณฑ์มาตรฐานเหล่านี้กำหนดเป็น เป้าหมายหรือตัวชี้วัดระดับความสำเร็จในการดำเนินงานรวมอยู่ด้วยทั้งสิ้น

เมื่อระหว่างวันที่ 11 – 22 มิถุนายน 2561 ผู้เขียนได้รับโอกาสให้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตร Leadership and Change ณ Potsdam Center for Policy and Management มหาวิทยาลัยพอตสมัม รัฐบรันเดินบวร์ค สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งระยะเวลาสั้นกว่าวันที่อยู่ที่ประเทศเยอรมนี อาจไม่ได้ยาวนานพอที่จะทำความเข้าใจประเทศนี้ได้อย่างลึกซึ้ง แต่ก็เพียงพอที่จะเรียนรู้และสรุปบทเรียนเกี่ยวกับปัจจัยที่โดดเด่นในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในประเทศมหาอำนาจของโลก อันจะมีประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบและนำมาปรับใช้ในการพัฒนาประเทศไทยตามความเหมาะสมทางบริบทที่แตกต่างกัน

ประเทศเยอรมนี หรือชื่ออย่างเป็นทางการ คือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany) เป็นหนึ่งในสมาชิกผู้ก่อตั้งสหภาพยุโรป ประกอบด้วย 16 รัฐ มีประชากรประมาณ 82 ล้านคน มากที่สุดในสหภาพยุโรป มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ที่ใหญ่เป็นอันดับ 4 ของโลก และมีดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index: HDI) อยู่ในระดับสูงมาก ถือเป็นประเทศที่มีอิทธิพลสูงมากในสหภาพยุโรปและในระดับโลก แต่สิ่งที่ผู้เขียนสนใจไม่ใช่ความยิ่งใหญ่ของประเทศเยอรมนีในปัจจุบัน แต่เป็นความสำเร็จในการก้าวผ่านช่วงเวลาที่ยากลำบากในอดีตมาได้เป็นอย่างดี น่าชื่นชม กล่าวคือ ประเทศเยอรมนีมีประวัติศาสตร์ที่เคยรับมือกับความ

ขัดแย้งในระดับต่าง ๆ ตลอดจนเผชิญวิกฤติการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะการตกเป็นประเทศที่แพ้สงครามในสงครามโลกทั้งสองครั้ง จนกระทั่งการถูกแบ่งแยกประเทศเป็นเยอรมนีตะวันออกและเยอรมนีตะวันตก แต่ท้ายที่สุดประเทศเยอรมนีก็ยังรักษาความเป็นชาติและผ่านพ้นช่วงเวลาดังกล่าวมาได้จนสามารถยืนหยัดและก้าวขึ้นจนกลายเป็นประเทศมหาอำนาจอย่างทุกวันนี้

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศมาตลอด โดยทั้งภาครัฐและทุกรัฐบาลล้วนแต่มีเป้าหมายและภารกิจในการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น และโดยมากเมื่อมีการศึกษาหรือให้ข้อเสนอเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการยกระดับในการพัฒนาประเทศ ปัจจัยเรื่องคน ก็มักจะถูกหยิบยกมาเป็นปัจจัยที่สำคัญอันดับแรก โดยเฉพาะด้านความรู้ที่ต้องได้รับการพัฒนาโดยมุ่งเน้นไปที่การปฏิรูประบบการศึกษาซึ่งดำเนินการกันมาอย่างจริงจังและต่อเนื่องตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา และในด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่ต้องได้รับการส่งเสริม ประเทศไทยมุ่งเน้นไปที่การให้ภาครัฐสนับสนุนและจัดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ในรูปแบบที่เหมาะสม อาทิ การจัดให้มีการเลือกตั้ง การให้มีเวทีประชาคมรับฟังความคิดเห็น ประชาพิจารณ์ในกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ ซึ่งในทัศนะของผู้เขียนรูปแบบเหล่านี้ก็ถือว่าเหมาะสมในระดับหนึ่ง เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ภาครัฐยังคงต้องคาดหวังให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้และแสวงหาโอกาสในการมีส่วนร่วมด้วยตนเอง แต่การที่สร้างความยั่งยืนในการมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศของประชาชนนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องสร้างสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมปัจจัยที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ควบคู่กันไปด้วย โดยจากการศึกษาปัจจัยที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศเยอรมนี ผู้เขียนได้จำแนกปัจจัยที่โดดเด่นออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย ปัจจัยระดับบุคคล ปัจจัยระดับสังคม และปัจจัยทางวัฒนธรรม

ปัจจัยระดับบุคคล

รายได้และมาตรฐานคุณภาพชีวิต เป็นปัจจัยสำคัญลำดับต้น ๆ ในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศ เนื่องจาก จากแนวคิดที่ว่าความตระหนักในผลประโยชน์ส่วนรวม ต้องเริ่มต้นจากความเพียงพอของผลประโยชน์ในระดับส่วนตัว ประเทศเยอรมนีเชื่อมั่นว่า ค่าแรงและสวัสดิการที่ดีจะลดการพึ่งพาภาครัฐของประชาชนลงได้ โดยประเทศเยอรมนีจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีค่าแรงขั้นต่ำสูงที่สุดในโลก อยู่ที่ชั่วโมงละ 8.50 ยูโร หรือประมาณ 380 บาท รวมถึงมีการจัดระบบสวัสดิการของรัฐดีมาก ซึ่งหลักการจัดสวัสดิการของประเทศเยอรมนี คือเป็นสวัสดิการสำหรับประชาชนทุกคน ดังปรากฏให้เห็นชัดเจนจากระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบขนส่งมวลชนคุณภาพสูงที่ประชาชนทุกคนทุกสาขาอาชีพสามารถใช้ได้อย่างสะดวกสบายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตปกติ ไม่ใช่เป็นระบบสวัสดิการคุณภาพปานกลางเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคมใช้งานเท่านั้น

การศึกษา มีส่วนสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศ ไม่เฉพาะเพียงแค่การสร้างความรู้ให้กับประชาชนเท่านั้น แต่ยังเป็นการวางรากฐานการประกอบอาชีพที่หลากหลาย เพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย โดยเยอรมนี

เป็นประเทศที่สนับสนุนให้คนในประเทศได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง โดยรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนด้านค่าเล่าเรียนทั้งในระดับโรงเรียนจนถึงมหาวิทยาลัย และเนื่องจากประเทศเยอรมนีเป็นประเทศที่มีความโดดเด่นในด้านอุตสาหกรรม สังคมโดยรวมจึงให้ความสำคัญกับทักษะและความสามารถมากกว่าระดับวุฒิการศึกษา การจัดระบบการศึกษาจึงเน้นไปที่การสนับสนุนให้ผู้เรียนสามารถประกอบอาชีพได้ในอนาคต ส่งผลให้การศึกษาสายอาชีพเป็นที่นิยมและมีความโดดเด่นมากกว่าสายวิชาการจากการสนับสนุนด้านการศึกษาดังกล่าวทำให้ผู้เรียนมีทางเลือกที่หลากหลายมีโอกาสเรียนตามความชอบและศักยภาพของตนเองส่งผลให้ผู้เรียนมีผลการเรียนที่ดีไม่ว่าจะเรียนที่ไหน ซึ่งช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างวุฒิการศึกษาและสถาบันการศึกษา ทำให้เกิดความรู้สึกเสมอภาคขึ้นกับคนในทุกสาขาอาชีพในสังคม ซึ่งเป็นรากฐานให้กับความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม

ปัจจัยระดับสังคม

ความเท่าเทียม เป็นอีกปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากประชาชนมีความเชื่อมั่นว่าตนเองจะสามารถมีส่วนร่วมกับกิจกรรมของรัฐได้ในระดับเดียวกันกับคนอื่น ๆ ในสังคม ชาวเยอรมันให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิและความเสมอภาคในระดับที่สูงมาก ซึ่งภาครัฐมีส่วนอย่างมากในการสนับสนุนให้เกิดความเท่าเทียมดังกล่าว โดยเฉพาะความเท่าเทียมในการบังคับใช้กฎหมาย การจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานและสวัสดิการที่ดีสำหรับประชาชนทุกคน โดยใช้ระบบจัดเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำ

การกระจายอำนาจการตัดสินใจ เนื่องจากประเทศเยอรมนี มีการปกครองโดยแบ่งเป็นรัฐบาลกลางและรัฐบาลระดับมลรัฐที่เป็นอิสระจากกันอย่างชัดเจน ซึ่งรัฐบาลระดับมลรัฐมีสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยซึ่งมีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นรวมถึงการเป็นผู้บัญชาโดยตรงของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภายในพื้นที่นั้นๆ ดังนั้นประชาชนจึงมีความใกล้ชิดกับภาครัฐ มีโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยภาครัฐได้โดยง่าย ส่งผลให้ประชาชนมีความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ

ปัจจัยทางวัฒนธรรม

จิตสำนึกในความเป็นหนึ่งเดียวกัน ชาวเยอรมันเป็นผู้ที่มีความภาคภูมิใจในประเทศของตนและมีความตระหนักในความเป็นหนึ่งเดียวกันของคนในชาติสูงมาก เนื่องจากประเทศเยอรมนีผ่านพ้นความขัดแย้งและวิกฤติการณ์ต่าง ๆ มากมาย ส่งผลให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันของคนในชาติทั้งในด้านการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพ ความเท่าเทียม รวมไปถึงการยอมเสียสละผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อรักษาความเป็นชาติ โดยภายหลังการรวมเยอรมนีตะวันออกและเยอรมนีตะวันตกเข้าด้วยกัน ประเทศเยอรมนีมีการจัดเก็บภาษีรวมชาติ (Solidarity Tax) เพื่อพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งปลูกสร้าง สาธารณูปโภคต่างๆ ให้มีความเท่าเทียมและอยู่ในมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ซึ่งบทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมจิตสำนึกในความเป็นหนึ่งเดียวกันจึงมิใช่เพียงแค่การให้ความรู้หรือเชิญชวนให้ประชาชนมีความเป็นหนึ่งเดียวกันเท่านั้น แต่รวมถึงการให้

ความสำคัญกับสภาพสังคม ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ รวมถึงพัฒนา
คุณภาพชีวิตของประชาชนให้เกิดความเท่าเทียมกันในทุกพื้นที่

ความเป็นมืออาชีพ ประเทศเยอรมนีเป็นประเทศที่มีความ
ภาคภูมิใจในวิชาชีพของตนเองสูงมากดังจะเห็นได้จากความสำเร็จในด้าน
อุตสาหกรรม งานฝีมือ สถาปัตยกรรมต่างๆ รวมไปถึงการมีบุคคลสำคัญ
นักวิชาการ หรือนักวิทยาศาสตร์ในระดับโลกที่เป็นชาวเยอรมันเป็นจำนวน
มาก ส่งผลให้ชาวเยอรมันมีทัศนคติที่ดีและให้เกียรติกับผู้ปฏิบัติงานในทุก
สาขาอาชีพ ประกอบกับค่าแรงขั้นต่ำที่อยู่ในระดับที่สูง ผู้ปฏิบัติงานจึงมี
ความภาคภูมิใจและมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เต็มความสามารถ เกิดความ
เสมอภาคทั้งในด้านสถานะทางสังคมและรายได้ของแต่ละอาชีพ ซึ่งความ
หลากหลายของผู้เชี่ยวชาญแต่ละอาชีพนี้ ทำให้การมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการพัฒนาประเทศสามารถทำได้หลากหลายรูปแบบและ
มีประสิทธิภาพสูง

**วัฒนธรรมการทำงานที่เน้นความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงาน
กับชีวิตส่วนตัว** ชาวเยอรมันแยกแยะชีวิตส่วนตัวออกจากชีวิตการทำงาน
อย่างสิ้นเชิง โดยมองว่าการทำงานจนไม่มีเวลาให้กับชีวิตส่วนตัวคือ
การทำงานที่ไร้ประสิทธิภาพ ส่งผลให้เยอรมนีถูกจัดให้เป็นประเทศที่มี
ชั่วโมงการทำงานน้อยที่สุดในโลก คือประมาณ 25.6 ชั่วโมงต่อสัปดาห์
ซึ่งการที่มีเวลาการทำงานในแต่ละวันน้อยทำให้ทุกภาคส่วนต้องให้
ความสำคัญกับการทำงานแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ เน้นการพัฒนากระบวนการ
ทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยผลจากวัฒนธรรมการทำงานดังกล่าว
ทำให้ประชาชนได้ใช้เวลาอยู่กับชีวิตส่วนตัวหรืออยู่กับครอบครัวมากขึ้น

รวมไปถึงการเพิ่มโอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ
กิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นในชุมชน

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศ
ที่ยั่งยืน นอกเหนือจากการความตระหนักรู้และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้า
มามีส่วนร่วมด้วยตนเองแล้ว บทบาทของภาครัฐยังต้องมุ่งเน้นไปที่
การสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและส่งเสริมปัจจัยที่สนับสนุนให้
ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมควบคู่กันไปด้วย และเพื่อให้เกิดการ
เปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน จำเป็นต้องดำเนินการส่งเสริม
ปัจจัยที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ให้ครอบคลุมในทุกระดับไปพร้อมกัน
ทั้งนี้ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนต้องระลึกอยู่เสมอว่า การพัฒนา
ประเทศไม่ได้มีเป้าหมายเพียงเพื่อการบรรลุตัวชี้วัดตามเกณฑ์
มาตรฐานสากลต่าง ๆ เท่านั้น แต่เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิต
ความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ขจัด
ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคม และสร้างความเจริญเติบโตทาง
ด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างสมดุล

การเจรจาไกล่เกลี่ย เครื่องมือสู่ความสมานฉันท์

พรมงคล ชิดชอบ

กรมชลประทาน

กรมชลประทาน เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีพันธกิจ คือ

1. พัฒนาแหล่งน้ำ และเพิ่มพื้นที่ชลประทาน ตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เกิดความสมดุล
2. การบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการให้เพียงพอ ทัวถึง และเป็นธรรม
3. ดำเนินการป้องกัน และบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำตามภารกิจอย่างเหมาะสม
4. เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาแหล่งน้ำ และการบริหารจัดการน้ำ

ซึ่งจากพันธกิจดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาแหล่งน้ำ การบริหารจัดการน้ำ หรือการป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำ สิ่งที่มีเกิดขึ้นเสมอ ๆ ในการปฏิบัติตามพันธกิจ และไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ก็คือ “ความขัดแย้ง” ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชน ประชาชนที่ได้รับประโยชน์กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ หรือระหว่างรัฐกับหน่วยงานของรัฐด้วยกัน เพราะในการดำเนินการโครงการใด ๆ ก็ตามจะมีทั้งผู้ที่มีส่วนได้และผู้ที่มีส่วนเสีย เกิดขึ้นในคราวเดียวกัน ดังนั้นกรมชลประทาน

จึงมีอีกพันธกิจหนึ่งที่สำคัญ คือการนำกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาใช้ในทุก ๆ ขั้นตอนการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มวางโครงการสำรวจ ออกแบบ ก่อสร้าง จนถึงขั้นตอนการบริหารจัดการน้ำ แต่ความขัดแย้งก็ยังคงปรากฏอยู่ถึงแม้ในบางครั้งจะไม่ปรากฏออกมาให้เห็นเด่นชัดจากผู้ได้รับผลกระทบ อาจเนื่องมาจากภาวะจำยอมในสังคมจากคำที่ว่า “ต้องเสียสละเพื่อส่วนรวม” หรือจะด้วยเหตุผลอื่นใดก็ตาม ซึ่งจะรอเวลาหรือโอกาสที่พร้อมจะระเบิดออกมา ถ้ามีแกนนำหรือโอกาสที่เหมาะสม และเมื่อมีการสะสมมากขึ้นก็จะกลายเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ดีระหว่างภาครัฐกับประชาชน ประชาชนกับประชาชน หรือหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ความขัดแย้งก็อาจจะขยายตัวกลายเป็นความรุนแรง นำมาซึ่งความสูญเสียทั้งทางร่างกาย การสูญเสียชีวิต และบาดแผลทางจิตใจ และมีโอกาสยกระดับจนนำไปสู่การแตกร้างของสังคมในวงกว้างได้ โดยเฉพาะในปัจจุบันที่โซเชียลมีเดียเข้ามามีบทบาทในสังคมอย่างมาก เช่น กรณีปัญหาของการจัดการน้ำจืดน้ำเค็ม โดยการใช้ประตูกันน้ำจืด - น้ำเค็มมาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา แล้วจะเป็นอย่างไรถ้าการใช้เครื่องมือนี้ที่คิดว่าดีที่สุดแล้ว แต่ไม่มีระบบการจัดการที่ดี จนทำให้คนฝั่งน้ำจืด - น้ำเค็มที่ทำนาข้าวกับนาเกลือมาห้าพันกันเองเพื่อมิให้อีกฝ่ายเปิดประตูกันน้ำไปกระทบกับฝั่งตน หรือการเปิดปิดประตูระบายน้ำเพื่อระบายน้ำจากพื้นที่ของราษฎรที่อยู่นอกคันกันน้ำ ให้เข้ามาในพื้นที่ภายในคันกันน้ำ เพื่อลดความเดือดร้อนของพื้นที่นอกคัน ในเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี 2554 และจะเป็นอย่างไรหากมีการนำเหตุการณ์เหล่านี้ไปเผยแพร่ขยายผลในโลก

โซเซียลมีเดีย โดยยังไม่มีข้อมูลติดตามเหตุและผล ก็จะมีความเห็นที่แตกต่างกันหลายด้านจนขยายไปสู่ความขัดแย้งในวงกว้างอย่างรวดเร็ว เป็นต้น

สืบเนื่องจากการที่ผู้เขียนได้รับโอกาสในการรับทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) หลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐและภาวะความเป็นผู้นำ ณ Potsdam Center for Policy and Management (PCPM) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ระหว่างวันที่ 11 - 22 มิ.ย. 2561 ซึ่งในการฝึกอบรมดังกล่าวตามหลักสูตรมีหัวข้อวิชาหนึ่งเรื่อง An Introduction to Negotiation Management ซึ่งผู้เขียนคิดว่าสามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการความขัดแย้ง เพื่อนำไปสู่ความสมานฉันท์ โดยจะขอสรุปหลักการเบื้องต้นของการเจรจาไกล่เกลี่ยที่สำคัญที่ได้รับจากการฝึกอบรม และที่ผู้เขียนค้นคว้าเพิ่มเติม ดังนี้

การเจรจาไกล่เกลี่ย (Negotiation) เป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีความสำคัญในการจัดการกับความขัดแย้ง และความรุนแรงที่เกิดขึ้นด้วยกระบวนการพูดคุยกันอย่างเป็นระบบมีขั้นตอน มีศิลปะในการพูดคุยกันภายใต้บรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้เกิดมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ให้คนที่ขัดแย้งกันสามารถมาเผชิญหน้ากันได้เมื่อถึงจุดหรือสถานการณ์ที่เหมาะสม และ**เป็นการพูดคุยที่เป็นการไกล่เกลี่ย ไม่เกลี้ยกล่อม ตะล่อม ช่มชู้และบังคับ** แต่เป็นกระบวนการของความสมัครใจ และเกิดการยอมรับจากคู่กรณี เป็นการพูดคุยที่บรรลุเป้าหมายทั้ง 3 มุมที่ควรจะเป็น กล่าวคือ บรรลุเป้าหมาย (เนื้อหา) ที่ชัดเจนร่วมกัน มีกระบวนการที่ยอมรับร่วมกัน และเกิด**สัมพันธภาพ**ต่อกันอย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง สัมพันธภาพเปรียบได้กับก้าวที่ช่วยเชื่อมเป้าหมายและวิธีการไว้ด้วยกัน อันจะส่งผลให้การจัดการความขัดแย้ง

เป็นไปได้อย่างลุล่วง สิ่งที่สำคัญคือ การยอมรับร่วมกันคงไม่ใช่เพียงการทำให้มันหักข้อตกลงให้เสร็จสิ้นหรือเสร็จ ๆ ไปเท่านั้น เพราะข้อตกลงนั้นมีได้เป็นการแก้ไขปัญหา หากเป็นเพียง “แช่เย็น” ความขัดแย้งไว้ชั่วคราวเพื่อให้เกิดโอกาสในการเจรจาหาทางแก้ไขปัญห่อื่น ๆ ต่อไป” นอกจากนั้น ผู้บรรยาย (Prof. Uta Herbst, University of Potsdam) ยังได้ให้ข้อมูลว่า ผู้บริหารระดับสูงจำเป็นต้องใช้ทักษะด้านนี้ถึงร้อยละ 90 ของสัดส่วนงานทั้งหมด และการเจรจาไกล่เกลี่ยที่ดีขึ้นเพียงร้อยละ 1 สร้างประโยชน์ให้องค์กรได้เพิ่มมากขึ้นถึงร้อยละ 10 - 20

หลักการเจรจาไกล่เกลี่ย โรเจอร์ ฟิชเชอร์ และวิลเลียม ยูรีได้อธิบายหลักสำคัญไว้ยู่สี่ข้อ คือ **หนึ่งให้แยกคนออกจากปัญหา** หมายความว่า ให้ใช้ความนุ่มนวลในการสื่อสารกับคน แต่ให้อาจริงเอาจังในประเด็นของปัญหา (Soft on Human and Hard on Problem) ไม่ไปชี้หน้าด่ากันหรือไปกล่าวหาใคร ถ้าต้องการพิสูจน์ถูกผิดคงต้องไปที่ศาล แต่เวทีการเจรจาจะเป็นเวทีของการมาหาทางออกร่วมกัน **หลักข้อที่สอง คือ ให้พิจารณาหาจุดสนใจหรือ คือความต้องการ ความคาดหวัง ความจำเป็น ที่อยู่เบื้องหลังจุดยืน** ดังนั้นความเข้าใจของผู้ไกล่เกลี่ยที่จะต้องรู้จักคือ นิยามของคำว่าจุดยืน (Position) และจุดสนใจ (Interest) ความเข้าใจในคำสองคำนี้มีความสำคัญมากในการแก้ปัญหาด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยยึดจุดสนใจไม่ใช่จุดยืน **หลักข้อที่สามคือ สร้างทางเลือกหลาย ๆ ทางเพื่อพิจารณาผลประโยชน์หรือจุดสนใจร่วม หรือ คือทางออกที่มองความต้องการของทั้งสองฝ่ายหรือหลาย ๆ ฝ่าย ที่ไม่ใช่การเอาแพ้เอาชนะกันด้วยจุดยืน** **หลักข้อที่สี่ คือ การยืนยันที่จะใช้หลักเกณฑ์ หรือ**

กติกาก้าวได้ชัดเจน ที่จะหาทางออกได้อย่างยุติธรรม ส่วนตัวกติกาที่จะนำมาใช้ระหว่างการเจรจาเป็นสิ่งจำเป็น เพราะจะทำให้การเจรจาดำเนินการไปอย่างราบรื่น ประกอบด้วย

1. การสื่อสารอย่างสมานฉันท์ ใช้การสื่อสารแบบสานเสวนา (dialogue) ไม่ใช้การโต้เถียง (debate) หรือการโต้เถียง ไม่ชี้หน้าด่ากัน
2. มองอดีตเป็นบทเรียน และมองอนาคตเพื่อหาทางออก
3. ฟังกันอย่างตั้งใจ
4. เห็นต่างไม่ต้องเป็นศัตรู
5. การตัดสินใจพยายามใช้ฉันทามติ ไม่ใช้การลงมติแบบยกมือโหวต

หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญที่จะนำไปสู่ทางออกของการเจรจาได้สำเร็จ ความสำเร็จของการเจรจาไกลเกลี่ยนั้น อาจไม่จำเป็นต้องประสบความสำเร็จในการหาข้อยุติเป็นทางออกที่เห็นพ้องต้องกันทั้งหมดที่เรียกว่าเป็นเอกฉันท์ (Unanimous) แต่ทางออกของการตัดสินใจที่เกิดจากการเจรจาอาจจะเป็นเสียงส่วนใหญ่ที่เรียกว่า ฉันทามติ (Consensus) คือเป็นมติหรือข้อตกลงที่มีความพึงพอใจร่วมกัน หรือแม้แต่มีความเห็นร่วมกัน (Common Ground) ก็ถือว่าประสบความสำเร็จแล้วในระดับหนึ่ง ถ้าเป็นความพึงพอใจที่คู่กรณีเห็นพ้องต้องกัน

การเจรจาโดยยึดจุดสนใจ การเจรจาโดยยึดจุดสนใจเป็นสิ่งที่ผู้เจรจาจะต้องทำความเข้าใจ มาทำความเข้าใจกับคำว่า จุดยืนและจุดสนใจ

จุดยืน คือ สิ่งที่คุณเจรจาเห็นว่าเป็นทางออกที่เหมาะสม หรือเป็นสิ่งที่คู่เจรจากำลังนั้นแสดงออกให้ผู้อื่นได้เห็น เช่น การไปฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย

การต่อต้านเชื่อน แต่**จุดสนใจ**ที่ทำให้คู่เจรจาไปอยู่ ณ จุดยืน นั่นคือ **ความจำเป็น ความหวัง ความหวังกังวลที่อยู่เบื้องหลังจุดยืน**ที่ทำให้เขาต้องไปสู่จุดยืนนั้น ๆ เช่น ไม่ได้รับความเป็นธรรม ได้รับผลกระทบจากโครงการ เป็นต้น ตัวอย่างของจุดยืนในการไปทำการทูรด์ตัวเองให้สังคมได้เห็นนั้น เกิดจากการที่ไม่พอใจการให้การดูแลหรือการไม่รับผิดชอบของบริษัท ขายรถต่อลูกค้า จุดสนใจคือต้องการให้ผู้จำหน่ายรถให้ความสนใจรับผิดชอบต่อสินค้าที่ขายออกไป การเจรจากันนั้น คนกลางก็ต้องมีทักษะ ในการตั้งคำถามเพื่อจะชักถามให้ได้ถึงจุดสนใจที่อยู่เบื้องหลังจุดยืน

กรณีตัวอย่างที่ใช้ในการฝึกอบรมกันมาก คือ เรื่องที่เด็กนักเรียนสองคนเข้าไปในห้องสมุด คนหนึ่งต้องการความสงบและกำลังทำงานกลัวกระต่ายป्लीว จึงปิดหน้าต่าง แต่เด็กอีกคนเพิ่งเข้ามา เห็นว่าในห้องสมุดอากาศร้อน ก็เดินไปเปิดหน้าต่างจนกระต่ายของเด็กคนที่อยู่ก่อนป्लीวกระจัดกระจาย เด็กคนแรกก็ลุกไปปิดหน้าต่างอีก เกิดการโต้เถียงเรื่องการเปิดและปิดหน้าต่าง ซึ่งก็คือจุดยืนของแต่ละฝ่าย หากเถียงกันไปมาว่าเปิด ว่าปิด ก็คงไม่มีทางหาทางออกได้ คงจะยิ่งขึ้นเสียงและอาจเลยไปสู่ความรุนแรง ใช้กำลังกันได้ คนกลางจึงต้องใช้การตั้งคำถามให้ได้ว่าจุดสนใจ ที่อยู่เบื้องหลังจุดยืนที่ปิดหน้าต่างคืออะไร ก็จะได้คำตอบที่เป็นจุดสนใจของเด็กคนนั้นว่า กลัวกระต่ายป्लीว และถามเด็กอีกคนที่ม่จุดยืนว่าเปิดหน้าต่างนั้น ทำไมจึงต้องการเปิดหน้าต่างหรือถามถึงจุดสนใจของเขาก็จะได้คำตอบคือต้องการอากาศบริสุทธิ์และเพราะร้อน ซึ่งคือจุดสนใจของเขา เมื่อรู้จุดสนใจของทั้งสองแล้ว ผู้ไกล่เกลี่ยก็อาจจะถามเด็กทั้งคู่ให้ช่วยกันหาทางออกเองว่าเขทั้งสองจะได้อย่างไรได้โดยที่ผู้ใหญ่

อาจจะไม่ต้องชี้แนะ หรือกรณีตัวอย่างที่เด็กสองคนแย่งส้มที่มีอยู่ 1 ลูกกัน จุดยืนก็คือต้องการส้มลูกนั้นเป็นของตนเอง แต่หลังจากการสอบถามความต้องการของเด็กทั้งสอง คนหนึ่งต้องการเปลือกส้ม อีกคนหนึ่งต้องการเนื้อส้ม ซึ่งก็คือจุดสนใจ ก็จะเห็นได้ความขัดแย้งนี้สามารถแก้ไขได้ทันทีซึ่งเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย และความสัมพันธ์ของเด็กทั้งสองคนก็ยังคงอยู่ แต่ถ้าหากตัดสินโดยไม่หาจุดสนใจ เช่น เราเป็นพี่ต้องให้น้องคนนี้หยิบได้ก่อนให้เขาไป หรือการจับฉลาก ถึงแม้ว่าความขัดแย้งจะสิ้นสุดลงในเวลานั้น แต่ความสัมพันธ์ของเด็กทั้งสองก็จะเริ่มมีปัญหาต่อไปในอนาคต เช่น ทำไมพี่ต้องเสียสละ เป็นต้น

ตารางแสดงความแตกต่างระหว่างการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยยึดจุดสนใจ และการเจรจาโดยจุดยืนที่อาจจะมองเห็นชัดเจนได้จากตารางต่อไปนี้

การเจรจาโดยยึดจุดยืน	การเจรจาโดยจุดสนใจหรือผลประโยชน์
- ให้ได้ส่วนแบ่งที่มากที่สุดเท่าที่จะทำได้จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด	- ได้รับความพึงพอใจอย่างมากจากทุกฝ่าย
- เป็นผลลัพธ์แบบแพ้ – ชนะ	- พยายามที่จะทำให้บรรลุต่อความต้องการของทุกฝ่าย
- เกิดความสัมพันธ์แบบเป็นปฏิปักษ์	- ช่วยให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
- จุดสนใจหรือผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายถูกมองว่าเป็นความขัดแย้งต่ออีกฝ่ายหนึ่ง	- มองหาจุดสนใจที่ร่วมกัน หรือเห็นประโยชน์ร่วมกัน

- พยายามเปิดเผยความลับของฝ่ายตรงข้ามให้มากที่สุดในขณะที่เดียวกันก็พยายามที่จะปกปิดของเราและทำให้ฝ่ายตรงข้ามเข้าใจผิด	- แบ่งปันข้อมูลและช่วยกันสร้างทางเลือกเพื่อให้ผลประโยชน์ด้วยกันทุกฝ่าย
- ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะเริ่มต้นที่การตั้งความต้องการไว้สูง และเปลี่ยนจุดยืนอย่างลั้งเล	- มุ่งที่จุดสนใจหรือประโยชน์ร่วมไม่ใช่จุดยืน
- ใช้การคุกคาม ถกเถียงในการให้ได้ผลลัพธ์ที่ดี	- ใช้เหตุผล และประสพการณ์ในการจัดการกับปัญหา

การนำเข้าสู่โต๊ะเจรจา การนำคู่เจรจามาสู่โต๊ะเจรจาเป็นความยุ่งยากพอสมควรที่ต้องใช้ความสามารถไม่ยิ่งหย่อนกว่าการทำหน้าที่เจรจาไกล่เกลี่ย เพราะคู่เจรจาบางท่านอาจจะไม่เข้าใจหลักการเจรจาไกล่เกลี่ยที่มุ่งหาทางออกร่วมกัน แต่มักจะเข้าใจผิดไปว่าเป็นการเจรจาท่อรองหรือการเกลี้ยกล่อม ซึ่งไม่ใช่ทั้งสองอย่าง การนำคู่ขัดแย้งมาสู่โต๊ะเจรจา จึงต้องอธิบายถึงความดีกว่าของการเจรจาไกล่เกลี่ย โดยใช้หลักการที่โรเจอร์ ฟิชเชอร์และวิลเลียม ยูริ ใช้คือ ให้ถามคู่กรณีว่า ถ้าไม่มาเจรจาไกล่เกลี่ยกันในโต๊ะเจรจาจะไปทำอะไรได้ที่คิดว่าดีกว่าหรือดีที่สุด คู่กรณีอาจจะบอกว่า ฉันจะไปฟ้องศาล ถ้าเราเป็นคนกลางผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยก็ต้องเตือนแต่อย่าชู้ว่า การที่คุณจะไปฟ้องร้องกันนั้นคิดว่าดีจริงหรือ ทั้งเสียเงิน เสียเวลา และไม่แน่ว่าแพ้หรือชนะนั่นคือการใช้เครื่องมือที่ทั้งฟิชเชอร์และยูริ ใช้คำว่า BATNA (Best Alternative To a Negotiate Agreement) ดังนั้นในการเจรจาผู้เจรจาต้องสืบหา BATNA ของคู่ขัดแย้ง

และพยายามให้คู่ขัดแย้งพิจารณา BATNA ของตน อย่างมองเพียงผลประโยชน์ระยะสั้น ให้มองผลประโยชน์ระยะยาวหรือผลต่อเนื่องด้วย

การเจรจาไกล่เกลี่ย เครื่องมือสู่ความสมานฉันท์ ดังที่ทราบกันว่า ความขัดแย้งเกิดขึ้นจากเป้าหมายที่ไปกันไม่ได้ แต่เป้าหมายที่ขัดกัน ยังไม่ใช่ปัญหา **ปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อคู่ขัดแย้งพยายามมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่าย** อันจะทำให้ข้อตกลงในการร่วมมือกันถูกขัดขวาง หรืออาจจะนำไปสู่ความรุนแรงได้ ความขัดแย้งขยายตัวจนกระทั่งนำไปสู่หนึ่งในสามผลลัพธ์นี้เกิดขึ้น คือ ชัยชนะของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือความเจ็บปวดเกิดขึ้นจนทำให้คู่ขัดแย้งพิจารณาหาทางลดความขัดแย้งและเกิดสภาพที่ไม่สามารถเอาชนะกันได้คงที่การเจรจาสามารถใช้ในการ **ป้องกัน** ความขัดแย้งขยายตัวไปสู่ความรุนแรงหรือการเจรจาถูกใช้ในการจัดการความขัดแย้ง เป็นการ **ลดความรุนแรง** ลงมาหรือเป็นวิธีในการแก้ไขเป้าหมายที่ขัดกันไม่ได้ หรือปรับเปลี่ยนความขัดแย้งไปสู่ **ความสัมพันธ์แบบร่วมมือ** การเจรจายังเป็นประโยชน์เมื่อต้องการควบคุมผลลัพธ์ได้เอง ไม่ต้องไปพึ่งการลงคะแนนเสียง หรือการตัดสินจากศาล (Zartman, 2009) การเจรจากันระหว่างคู่กรณีนี้ ผู้ที่ตัดสินใจดีหรือหาข้อตกลงก็คือ คู่กรณีเอง คู่กรณีเป็นผู้ชี้ขาดที่จะหาจุดที่ลงตัวร่วมกันด้วยตนเองดีกว่าที่จะต้องไปให้คนอื่น เช่น ผู้พิพากษา หรืออนุญาโตตุลาการ ชี้ขาด ดังนั้นการยุติเรื่องด้วยตนเองก็จะนำไปสู่ความพึงพอใจร่วมกัน การใช้การเจรจาดีกว่าหลีกเลี่ยงปัญหาหรือใช้การบังคับ (Wilmot. 2007) จะเห็นว่าการเจรจาอยู่ตรงกลางระหว่างการไม่ทำอะไรด้วยการหลีกเลี่ยงหรือหลีกเลี่ยงปัญหากับการบังคับด้วยอำนาจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตน

ซึ่งการเจรจานั้นเกิดผลดีที่คู่กรณีได้มาพูดมาคุยกันดีกว่าการหลีกเลี่ยงปัญหา ซึ่งทำให้ปัญหาที่แท้จริงไม่ได้รับการแก้ไข ความพึงพอใจก็ไม่เกิดขึ้น เหมือนชุกปัญหายู่ได้พรม เมื่อเปิดพรมขึ้นมาก็เจอปัญหาหรือเศษขยะอยู่ดี หรือแม้แต่การบังคับก็อาจทำให้ได้รับชัยชนะด้วย พลังอำนาจที่เหนือกว่า แต่สร้างความขุ่นเคือง เกิดความสัมพันธ์ที่ร้าวฉาน ไม่สามารถคบหากันได้ อย่างสนิทใจ และคนที่ได้รับชัยชนะด้วยการบังคับก็ต้องคอยหวาดระแวงว่าจะถูกใช้กำลังบังคับเอาคืนบ้าง ดังนั้นในการดำเนินการโครงการนโยบายสาธารณะของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีผู้ได้รับผลกระทบ ถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราจะเลิกใช้คำว่า “ผู้เสียสละ” ถึงเวลาแล้วหรือยังที่ผู้รับผลประโยชน์จากโครงการต้องเข้ามามีส่วนในการหาทางออกร่วมกันให้กับผู้ได้รับผลกระทบ ถ้าทางเลือกนั้นเหมาะสมที่สุด ไม่ใช่ปล่อยเป็นหน้าที่ของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว ถึงเวลาหรือยังที่จะไม่มีผู้แพ้ ผู้ชนะ ให้มีแต่คำว่า ชนะ - ชนะ ถ้าถึงเวลาแล้วผู้เขียนคิดว่า “การเจรจาไกล่เกลี่ย” แบบร่วมมือ (Integrative Negotiation) ไม่ใช่การเจรจาแบบต่อรอง (Competitive Negotiation) จะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีประสิทธิภาพที่จะช่วยให้เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม เหมือนที่ศาลยุติธรรมมีระบบผู้ประนอม เพื่อลดคดีที่จะขึ้นศาล (มีผู้แพ้ ผู้ชนะ) และฟื้นฟูความสัมพันธ์ของคู่ขัดแย้ง โรงพยาบาลมีหน่วยงานไกล่เกลี่ย เพื่อลดการฟ้องร้อง เยียวยาคนไข้ และฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างแพทย์กับคนไข้ เป็นต้น **กรมชลประทานจะต้องผันตัวเองออกจากการเป็นคู่ขัดแย้ง มาเป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ยภายใต้หลักวิชาการให้กับผู้ร้องขอโครงการที่ได้รับประโยชน์ กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ เพื่อหาทางออกร่วมกัน** เพราะจุดสนใจของกรมชลประทาน คือการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำ

อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อบรรเทาภัยจากน้ำให้กับประชาชน ไม่ใช่การสร้างเขื่อน
เขื่อนเป็นเพียงทางเลือกหนึ่งเท่านั้น

สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาที่ให้โอกาสผู้เขียนได้สมัคร
รับทุน ขอบพระคุณสำนักงานก.พ. ที่รังสรรค์หลักสูตรดี ๆ และให้โอกาส
ผู้เขียนได้เข้าร่วมฝึกอบรม ขอบคุณ PCPM ผู้จัดหลักสูตร และขอบคุณน้อง ๆ
ผู้เข้าร่วมอบรมกับผู้เขียนทุกท่าน ที่ทำให้ช่วงเวลา 2 สัปดาห์เป็นช่วงเวลา
แห่งมิตรภาพ และท้ายสุดขออวยพรให้ผู้ที่ได้มีโอกาสอ่านบทความนี้
“ขอพลังจงสถิตแก่ท่าน” (May The Force be with You)

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

กับการตรวจสอบการบริหารจัดการภาครัฐ

กรณีศึกษาของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

พอลดี คลังกรณ

นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ข้าพเจ้าได้รับทุนรัฐบาลไปฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network)) เพื่อฝึกอบรมหลักสูตร Leadership and Change ณ Potsdam Center for Policy and Management (PCPM) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ระหว่างวันที่ 11 - 22 มิถุนายน 2561 ทำให้ข้าพเจ้าได้มีโอกาสเพิ่มพูนความรู้ ประสบการณ์ เปิดมุมมองและโลกทัศน์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของข้าพเจ้าต่อไปในอนาคต

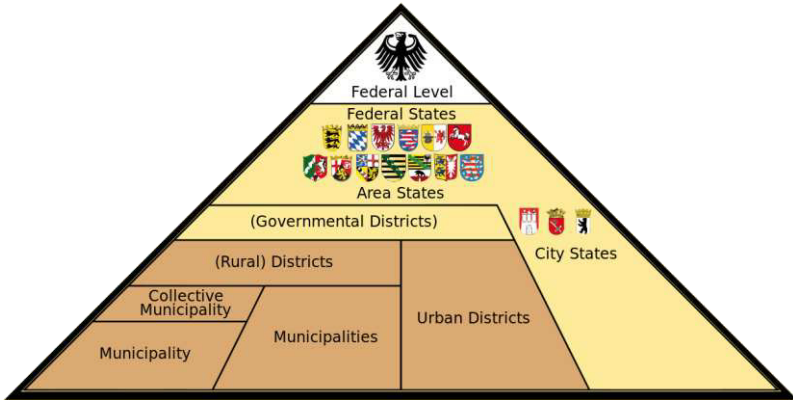
หลักสูตร Leadership and Change ที่ข้าพเจ้าได้เข้ารับการฝึกอบรมนั้น ข้าพเจ้าได้มีโอกาสเรียนรู้ทั้งระบบการเมืองการปกครอง การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารจัดการภาครัฐ การบริหารการเปลี่ยนแปลง และภาวะผู้นำ นอกจากนี้ ยังได้มีโอกาสเดินทางไปศึกษาดูงานหน่วยงานภาครัฐของเยอรมนี ได้แก่ กระทรวงศึกษาและวิจัยแห่งสหพันธรัฐ (Federal Ministry of Education and Research) กระทรวงการคลังแห่งรัฐบาลบรันเดินบวร์ค (Ministry of Finance, State of Brandenburg)

และสภาผู้แทนรัฐเยอรมนี (Bundesrat) เนื้อหาวิชาต่าง ๆ รวมทั้งสถานที่ศึกษาดูงานที่ได้ไปเยี่ยมชม ล้วนให้ความรู้ ประสบการณ์ และเปิดโลกทัศน์มุมมองใหม่ ๆ ให้แก่ข้าพเจ้าเป็นอย่างมากโดยสรุปได้ดังนี้

ภาพรวมของการเมืองการปกครอง

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบด้วยการรวมตัวของรัฐทั้งหมด 16 รัฐ (Bundesland) ปกครองในรูปแบบสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและรัฐสวัสดิการ เยอรมนีเป็นหนึ่งในสมาชิกผู้ก่อตั้งสหภาพยุโรปและยังก่อตั้งสหภาพการเงินกับสมาชิกในสหภาพยุโรปอีก 17 ประเทศ โดยใช้ชื่อว่ายูโรโซน นอกจากนี้ ยังเป็นสมาชิกของกลุ่ม UNO, OECD, NATO, G7 และ G20 และถือเป็นประเทศที่มีอิทธิพลต่อประเทศอื่น ๆ ในยุโรป และมีความสามารถที่จะแข่งขันในระดับโลกได้

อำนาจนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา ประกอบไปด้วย สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และสภาผู้แทนรัฐ (Bundesrat) เป็นสภาตัวแทนจาก 16 รัฐของสหพันธ์ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (Chancellor) เป็นตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลและเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารการปกครอง ส่วนการบริหารงานภาครัฐสามารถแบ่งออกเป็นรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นอิสระแก่กัน โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก



โครงสร้างของระบอบสหพันธรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ที่มาของการกระจายอำนาจ (Decentralization)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กองกำลังสัมพันธมิตรและผู้นำเยอรมนีเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องไม่ให้เยอรมนีเกิดการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ แบบเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในสมัยของนาซี เมื่อมีการตั้งสหพันธรัฐเยอรมนีขึ้นในวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 หลักพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของเยอรมนียุคใหม่ คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ไปอยู่ที่ระดับรัฐและส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มากขึ้น โดยรัฐธรรมนูญเยอรมนีกำหนดให้แต่ละรัฐ (Bundesland) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมภายใต้บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันของแต่ละรัฐ

แนวคิดการบริการเชิงกลยุทธ์ส่วนท้องถิ่น (Standortpolitik) จึงเป็นลักษณะพื้นฐานของเศรษฐกิจเยอรมันตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เปรียบเสมือนเป็นเสาหลักที่พนักกำลังระหว่างภาครัฐ

กับภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการกับเศรษฐกิจตลาดแบบเยอรมนี ที่เรียกกันว่า เศรษฐกิจตลาดเชิงสังคม (Social market economy) ที่มี ทั้งเสรี ภาพในทางเลือก การริเริ่มของเอกชน และความรับผิดชอบทาง สังคม แต่จะกลไกรัฐจะเข้ามาแทรกแซงเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม รักษาความสมดุลระหว่างการเติบโตของเศรษฐกิจ การจ้างงาน สวัสดิการ สังคม และการบริการสาธารณะ รัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ จะต้องกำหนดกล ยุทธ์ที่ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของท้องถิ่นตนเอง โดยที่ กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจผูกขาดแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการวางกลยุทธ์ทาง เศรษฐกิจ แต่ภาคเอกชนและสหภาพแรงงานจะเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เพื่อให้เกิดฉันทา นุมัติในการกำหนดเป้าหมายและการดำเนินงานของแผน กลยุทธ์ส่วนท้องถิ่น

การตรวจสอบการบริหารจัดการภาครัฐ

จากการจัดอันดับในระดับนานาชาติที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานของภาครัฐ ข้าพเจ้าพบว่าประเทศเยอรมนีถูกจัดอยู่ใน อันดับต้น ๆ ของโลก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการทำงานของภาครัฐเยอรมนี มีประสิทธิภาพในระดับสูง ทั้ง ๆ ที่เยอรมนีไม่มีระบบการติดตามและ ประเมินผลประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐที่ชัดเจนมากนัก เป็นที่น่าสนใจว่าทำไมหน่วยงานภาครัฐของเยอรมนีกลับสามารถ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่คอย กำกับติดตามและประเมินผลประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐ

ตารางเปรียบเทียบดัชนีต่าง ๆ ในระดับนานาชาติ ของประเทศเยอรมนี
และประเทศไทย

ดัชนี (Index)	อันดับ เยอรมนี	อันดับ ไทย
Gross Domestic Product (GDP) 2017	4	25
Ease of Doing Business 2018	20	26
Human Development Index (HDI) 2015	4	87
Corruption Perceptions Index (CPI) 2016	10	101

เยอรมนีก็มีการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้วัดผลการปฏิบัติงานของ
ภาครัฐเช่นกัน แต่จะมีตัวชี้วัดเฉพาะในเรื่องที่สำคัญและสามารถวัดในเชิง
สถิติได้จริง และวัตถุประสงค์หลักของตัวชี้วัดก็เพื่อเป็นแนวทาง
ในการปฏิบัติงานของภาครัฐ โดยไม่มีรางวัลตอบแทนหรือบทลงโทษกรณี
หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถบรรลุตามตัวชี้วัดที่กำหนดได้ แต่จะนำผล
การประเมินตามตัวชี้วัดมาทบทวนเพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุที่ทำให้ไม่บรรลุ
ตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อที่จะได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาปรับปรุง
การปฏิบัติงานภาครัฐให้ดีขึ้นต่อไปในอนาคต

นอกจากนี้ ประชญาและหลักการพื้นฐานสำคัญของระบบการเมือง
เยอรมันคือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในสังคม (Solidarity)
การกระจายอำนาจและบทบาทหน้าที่ระหว่างหน่วยงานรัฐ (ส่วนกลาง ภูมิภาค)

และเอกชน (Subsidiarity) เป็นพื้นฐานการพัฒนากองกร์ทางสังคมจากล่างขึ้นบน กระจายอำนาจในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้กับหน่วยงานท้องถิ่นหรือภาคเอกชนในการดำเนินการ อีกทั้งยังมีองค์กรร่วม (Corporatist organization) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนทั้งจากตัวแทนวิชาชีพและตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง รัฐบาลสหพันธรัฐ รัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน หน่วยงาน NGOs และภาคประชาชน ตัวแทนเหล่านี้จึงมีการคานอำนาจและการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทำให้ระบบโปร่งใสขึ้น เป็นระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) รัฐบาลในแต่ละระดับจึงจำเป็นต้องบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพเพราะถูกจับตามองและถูกตรวจสอบจากองค์กรอื่นๆ หากรัฐบาลบริหารงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพก็จะเกิดการเปรียบเทียบกับมลรัฐอื่น ๆ หรือถูกกดดันจากองค์กรอื่น ๆ ส่งผลต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้งหรือได้รับการคัดเลือกในคราวต่อไป

ในส่วนประเด็นของการออกกฎหมาย ก่อนที่รัฐบาลแต่ละระดับจะออกกฎหมายหรือนโยบายอะไรนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบจากหน่วยงานและผู้แทนหลาย ๆ ฝ่ายจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลสหพันธรัฐจะต้องมีวัตถุประสงค์/เป้าหมายของการออกกฎหมายหรือนโยบายที่ชัดเจนว่าต้องการจะทำอะไร เพื่อวัตถุประสงค์อะไรเหมาะสมหรือไม่ มีกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องหรือต้องแก้ไขบ้าง มีผลกระทบอะไรที่ต้องคำนึงถึงบ้าง ต้องใช้งบประมาณเท่าไรทำให้กฎหมายหรือนโยบายที่ออกไปแล้วมีประสิทธิภาพ ปฏิบัติได้จริง ประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง และเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ

ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ดังนั้น โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดหรือปัญหาจากการดำเนินการตามกฎหมายหรือนโยบายนั้น ๆ จึงมีน้อยลง เจ้าหน้าที่รัฐไม่เกิดการงานซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น

แนวคิดเพิ่มเติมที่ได้จากห้องเรียน

นอกจากข้อคิดเห็นเรื่องการตรวจสอบการบริหารจัดการภาครัฐตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ข้าพเจ้ายังมีแนวคิดและมุมมองอื่นเล็ก ๆ น้อย ๆ เพิ่มเติมที่ได้จากการอบรมตลอดระยะเวลา 2 สัปดาห์ในเยอรมนี ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นประเด็นที่น่าสนใจและน่าเรียนรู้เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทย สรุปได้ดังนี้

หลักสูตรที่ข้าพเจ้าเข้ารับการอบรมมีวัตถุประสงค์ของการเรียน คือ การที่ผู้เรียนได้ฟังการบรรยายแล้วสามารถคิดวิเคราะห์ต่อยอดจากสิ่งที่ได้เรียนมา มากกว่าการให้ผู้เรียนท่องจำหรือนำเสนองานหน้าชั้นเรียนตามทฤษฎีที่อาจารย์สอน อาจารย์จะบรรยายโดยไม่เน้นทฤษฎี เปิดโอกาสและกระตุ้นให้ผู้เรียนซักถามหรือแสดงความคิดเห็น และเน้นให้ผู้เรียนจับกลุ่มร่วมกันอภิปราย เสนอความคิดเห็น และระดมสมอง เป็นการฝึกให้ผู้เรียนรู้จักคิดต่อยอดจากสิ่งที่ได้เรียน แשרประสบการณ์ และทำงานร่วมกันเป็นทีม โดยไม่นำสิ่งที่แต่ละกลุ่มนำเสนอมาเปรียบเทียบหรือแข่งขันกัน ทำให้เกิดบรรยากาศที่น่าเรียนรู้ ผู้เรียนรู้สึกสนุกกับการเรียนรู้ รู้สึกว่าไม่ถูกปิดกั้นทางความคิด เกิดการกระตุ้นให้ผู้เรียนอยากมีส่วนร่วมในชั้นเรียน แลกเปลี่ยนความรู้กับอาจารย์ผู้สอน กล้าคิดและนำเสนอความคิดเห็น

จากวิธีการเรียนการสอนในการอบรมข้างต้น ทำให้ข้าพเจ้าสนใจศึกษาค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับการเรียนการสอนในเยอรมนี ซึ่งพบว่าระบบการศึกษาในเยอรมนีไม่เน้นการสอบวัดผล แต่เน้นกระบวนการในการเรียนการสอนที่กระตุ้นให้ผู้เรียนคิดวิเคราะห์เชิงสร้างสรรค์มากกว่าการท่องจำสิ่งที่อาจารย์สอน โดยเฉพาะการศึกษาในระดับประถม โรงเรียนจะไม่เน้นการสอบวัดผลหรือแข่งขันกันเลย แต่ให้ความสำคัญระดับสูงต่อความสามารถด้านการสร้างจินตนาการของสมองเด็ก รัฐธรรมนูญเยอรมนีระบุอย่างชัดเจนว่า ห้ามพัฒนาสติปัญญาของเด็กปฐมวัยที่ยังโตไม่พอ กระทรวงศึกษาธิการจึงมีคำสั่งห้ามโรงเรียนประถมไม่ให้เปิดสอนวิชาที่มุ่งเพิ่มทักษะใด ๆ ทั้งสิ้นนอกเหนือชั่วโมงเรียนธรรมดา เพราะต้องการให้เด็กสนุกสนานและมีอิสระเสรีในวัยเด็ก เพื่อให้เด็กมีมันสมองแห่งการรังสรรค์ประดิษฐ์ในอนาคต ซึ่งวิธีการฝึกกระบวนการคิดของเด็กปฐมวัยนี้ส่งผลให้เยอรมนีผลิตนักคิด นักวิทยาศาสตร์คุณภาพดีมากมาย ประเทศเยอรมนีจึงเป็นต้นแบบของประเทศที่สามารถคิดค้นนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มากมาย โดยที่คนเยอรมนีไม่ต้องถูกเร่งรัดเรียนวิชาการตั้งแต่วัยยังเป็นเด็กเล็กเลย ข้าพเจ้าจึงเห็นว่าระบบการศึกษาของเยอรมนีน่าสนใจยิ่งในการนำมาปรับใช้กับระบบการศึกษาของไทย เพื่อพัฒนาคนไทยให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก

บทสรุปส่งท้าย การที่ข้าพเจ้าได้ไปฝึกอบรมในหลักสูตรนี้ ทำให้ข้าพเจ้าได้เรียนรู้การบริหารงานภาครัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งถือเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นต้นแบบของโลกในการบริหารงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ แต่สิ่งที่เราต้องคำนึงถึง คือ “ไม่มีการบริหารงานรูปแบบ

ใดที่เหมาะสมกับทุกประเทศ” ดังนั้น เราต้องเรียนรู้รูปแบบการบริหารงาน
ของประเทศอื่นเพื่อเป็นตัวอย่าง และนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย
ภายใต้บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ ประวัติศาสตร์ สังคม สิ่งแวดล้อม
และวัฒนธรรมของประเทศไทยในแต่ละพื้นที่ที่สำคัญ

แนวคิดในการพัฒนาเมืองภายหลังการรวม ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ภาณุวัฒน์ โทบุบล
สถาปนิกชำนาญการพิเศษ
กรมโยธาธิการและผังเมือง

การรวมประเทศของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเมื่อปี ค.ศ. 1990 จากการแบ่งแยกเป็น 2 ประเทศที่มีระบอบการปกครอง และระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน (Germany Democratic Republic, เยอรมันตะวันออก) ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Federal Republic of Germany, เยอรมันตะวันตก) เป็นไปตามข้อบังคับของรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz) ตามมาตรา 23 นับเป็นการสิ้นสุดการแบ่งแยกประเทศกันมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 เบอร์ลินเองซึ่งถูกแบ่งแยกออกเป็น 4 ส่วน โดย 3 ส่วนถูกปกครองโดยสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และฝรั่งเศส อีก 1 ส่วนปกครองโดยประเทศสหภาพโซเวียต (ในขณะนั้น) ได้กลับมาเป็นเมืองหลวงของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอีกครั้งหนึ่ง

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้เป็นประเทศเดียวที่ถูกแยกออกด้วยสงครามและความแตกต่างทางวิชาการเมืองจากผลพวงของสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศเกาหลีและประเทศเวียดนามต่างก็ได้ถูกแยกออกจากกัน

ด้วยแนวความคิดทางการเมืองการปกครองที่ที่ถูกแบ่งออกเป็นสองฝ่าย และด้วยการสนับสนุนจากต่างประเทศตามแนวความคิดแบบทุนนิยม (Capitalism) และสังคมนิยม (Socialism) ภายหลังจากความพ่ายแพ้ของเยอรมนีและจักรวรรดิญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งสองประเทศได้รับผลกระทบจากการรับเอาแนวคิดทางการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันมาใช้ในประเทศจนเกิดการแบ่งขั้วจนถึงขั้นเกิดการแยกตัวเป็น 2 ประเทศ ในสงครามเกาหลี (ค.ศ. 1950 - 1953) และสงครามเวียดนาม (ค.ศ. 1955 - 1975) ตามลำดับ ซึ่งล้วนก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจและผู้คนล้มตายนามาย สิ่งหนึ่งซึ่งเป็นที่น่ายอกย่องมากก็คือ การแยกเยอรมันเป็น 2 ประเทศ ไม่ส่งผลให้เกิดสงครามอีก นอกจากนี้เยอรมนียังเป็นประเทศเดียวในโลกที่มีการจัดการเพื่อให้เกิดการรวมตัวอย่างสันติหรือที่เรียกว่าการปฏิวัติอย่างสันติ (Peaceful Revolution) ในขณะที่ประเทศเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ ต้องมีการสูญเสียชีวิตทั้งพลเรือนและทหารมากมายจึงรวมเป็นประเทศเดียวได้ภายหลังสิ้นสุดสงครามเวียดนาม ในปี ค.ศ. 1975 ขณะที่เกาหลีเหนือ และเกาหลีใต้ก็ได้รับความสูญเสียมากมายเช่นกัน อีกทั้งยังคงแบ่งแยกกันเป็น 2 ประเทศ และยังอยู่ในภาวะของการเผชิญหน้ากับความตึงเครียดทางการเมือง ทางทหาร และความแตกต่างทางเศรษฐกิจต่อไป

แนวทางในการพัฒนาช่วงหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึง ค.ศ. 1989

ภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามโลก ครั้งที่ 2 การสูญเสียชีวิตของพลเมือง การถูกทำลายของอาคารบ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง และ

โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับเมือง ทั้งสองประเทศจึงต้องมีการบูรณะประเทศครั้งใหญ่ แต่เนื่องจากต้องใช้เงินจำนวนมาก อีกทั้งยังต้องจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามแก่ฝ่ายสัมพันธมิตร จึงต้องใช้เวลานานนับสิบปีในการบูรณะฟื้นฟูประเทศ การแบ่งแยกทางการเมืองและการแยกทางกายภาพของเมืองมานานกว่า 40 ปี เห็นได้ชัดว่าฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตกของประเทศ รวมทั้งของเมืองเบอร์ลินเอง มีการพัฒนารูปแบบของเมืองที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ทั้งสองฝั่งต่างก็ถูกกำกับโดยสองความต่างทางการเมือง ซึ่งต่างก็มีแนวคิดในการพัฒนาเมืองเป็นของตนเอง เหล่านี้ยังคงปรากฏเหลือเป็นหลักฐานอยู่จนทุกวันนี้

เบอร์ลินตะวันออกและเมืองใหญ่อื่น ๆ ในเยอรมันตะวันออก เช่น โลปซิก เดรสเดน แม็กเดอบวร์ก รอสตอก พอตสดัมส์ ฯลฯ ถูกพัฒนาโครงสร้างของเมืองให้เป็นเมืองแบบมีศูนย์กลางเดียวที่มีความหนาแน่นไม่มากนัก และมีการผสมผสานการทำงานในใจกลางเมืองรวมกับการอยู่อาศัยและการใช้สอยอื่น ๆ เนื่องด้วยระบอบการเมืองการปกครองเป็นแบบสังคมนิยม การพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้านถูกกำหนดและวางแผนจากรัฐบาลพรรคสังคมนิยมเอกภาพแห่งเยอรมนีซึ่งเป็นพรรคเดียวในการปกครองประเทศและได้รับการสนับสนุนจากสหภาพโซเวียต การวางผังเมืองและการควบคุมการอาคารทั้งหมดจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางและตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางประจำรัฐ (ส่วนภูมิภาค) การบูรณะและฟื้นฟูเมืองจะเลือกทำเฉพาะเมืองที่มีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ทางทหาร และทางเศรษฐกิจก่อน หลังจากนั้นจึงดำเนินการในส่วนของเมืองที่มีความสำคัญรองลงมา

ในขณะที่เบอร์ลินตะวันตกและเมืองใหญ่อื่น ๆ ในเยอรมันตะวันตก ซึ่งถูกวารากฐานให้เป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ โดยยังคงรักษารากเหง้าเดิมของ Länder หรือความเป็นรัฐแบบเดิมเอาไว้ เมืองใหญ่ต่าง ๆ เช่น แฟรงเฟิร์ต มิวนิค เบรเมน โคโลญ ฯลฯ จะถูกพัฒนา เป็นศูนย์กลางแบบหลายศูนย์กลางที่ล้อมรอบด้วยธรรมชาติ มีการผสมผสาน ประโยชน์ใช้สอยที่หลากหลายภายในเมือง การวางผังเมืองและการควบคุม อาคารจึงเป็นการใช้รากฐานเดิมในระบอบการเมืองของเยอรมนี ซึ่งมีรูปแบบเฉพาะ มีการวางแผนจากทั้งส่วนกลาง Länder และเทศบาล ท้องถิ่น ทั้ง 3 ส่วนไปด้วยกัน มีการอาศัยหลักการให้ความเห็นร่วมกัน ซึ่งเป็นหลักการในลัทธิชาตินิยมเยอรมันมาตั้งแต่ยุคจักรวรรดิเยอรมัน (Deutsches Reich) ช่วงปี ค.ศ.1871 - 1945 ซึ่งช่วยให้การบริหารจัดการ ด้านการพัฒนาเมืองมีความเป็นไปได้ ถึงแม้จะมีความซับซ้อนอยู่มากก็ตาม

จากการที่ทั้งสองระบอบการเมืองมีการจัดสรรงบประมาณให้กับ การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมืองและอาคารภายหลังสงครามที่แตกต่างกัน แล้วแต่ภาคการเมืองทั้งสองฝั่งจะเห็นความสำคัญในด้านใดมากกว่ากันแต่ เนื่องจากความเป็นประเทศทุนนิยมของเยอรมันตะวันตก เงินทุนเพื่อ การฟื้นฟูบูรณะสภาพแวดล้อมเมืองและอาคารจึงหลั่งไหลมาจากทั่วโลก จากฝ่ายประเทศทุนนิยมเสรีทั้งในการบูรณะเบอร์ลินตะวันตกและเมือง อื่นๆ อีกทั้งจากการเติบโตอย่างมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจของเยอรมัน ตะวันตกด้วย การบูรณะและฟื้นฟูจึงมีความรวดเร็วกว่าเยอรมันตะวันออก อย่างมากมาย อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาแห่งการรวมประเทศเกือบ 30 ปี ที่ผ่านมายังคงมีหลายพื้นที่ในเบอร์ลินตะวันออก และหลายเมืองใน

เยอรมันตะวันออก ซึ่งก่อนหน้านี้ถูกทำลายจากสงครามโลกครั้งที่สอง ยังคงไม่ได้รับการฟื้นฟูบูรณะตามที่ควรจะเป็น แม้แต่โครงสร้างพื้นฐาน เช่น รางรถไฟ มีการประมาณกันว่าหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในเบอร์ลิน ตะวันออก รางรถไฟถูกถอดออกประมาณครึ่งหนึ่งทั้งเมือง หรือถนนและท่อระบายน้ำหลายแห่งที่ไม่ได้รับการบูรณะและใช้ประโยชน์ จำเป็นต้องใช้เงินมหาศาลในการซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ หรือสถาปัตยกรรมอีกหลายแห่งที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่นแต่ไม่ได้มีความสำคัญในระดับประเทศหรือระดับแคว้นที่ยังไม่ได้รับการฟื้นฟูหรืออนุรักษ์ก็ยังมีอีกมาก

แนวคิดในการพัฒนาเมืองภายหลังการรวมเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (ค.ศ. 1990 – ปัจจุบัน)

หลังจากการพังทลายลงของกำแพงเบอร์ลิน ในวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 การรวมตัวของทั้งสองประเทศเริ่มเกิดขึ้น ก่อนที่เยอรมันตะวันออกจะไม่มีต่อไปในอีก 1 ปีถัดมา การรวมกันอีกครั้งภายหลังจาก 40 ปี ล้วนเต็มไปด้วยความท้าทายด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมของเมือง ภายใต้บริบทของการวางผังเมืองและการพัฒนาเมือง นอกเหนือไปจากความความมั่งคั่งของประเทศที่อยู่ในระดับที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนแล้ว การพัฒนาเมืองทั้งสองฝั่งมีการฟื้นฟู ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และบูรณะอย่างมาก โดยอาศัยแรงผลักดันทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่ผลจากสงครามโดยเฉพาะบริเวณที่กำแพงพาดผ่านใจกลางเบอร์ลิน ยังคงเป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไขอยู่จนถึงปัจจุบัน

แม้ประเทศเยอรมนีจะปกครองในระบบสหพันธรัฐประกอบด้วย 16 รัฐ ประกอบด้วย Area State หรือ Länder โดย เบอร์ลิน เบรเมน และฮัมบูร์ก คือ City State หรือ Stadtstaaten แต่การวางผังเมืองจะเป็นหน้าที่โดยตรงของเทศบาลเมืองแต่ละแห่งในแต่ละรัฐ โดยการวางผังเมืองและอาคารในเยอรมนีมีการกำหนดไว้ในกฎหมายแม่ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารแห่งสหพันธรัฐ (Baugesetzbuch) และพระราชบัญญัติผังเมืองแห่งสหพันธรัฐ (Raumordnungsgesetz) ออกโดยรัฐบาลแห่งสหพันธ์ โดยที่รัฐบาล Länder และเทศบาลเมืองต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตาม โครงสร้างทั้งระดับสามระดับในการบริหารงานพัฒนาเมืองของสหพันธรัฐมีอิทธิพลอย่างมากในการวางผังเชิงพื้นที่และการก่อสร้างในประเทศเยอรมนี ผู้ปฏิบัติงานทั้งสามระดับยังสามารถออกกฎหมายลูกเพื่อบังคับใช้ในแนวทางที่แตกต่างกันแต่ไปพร้อม ๆ กัน นอกจากนี้การวางแผนในทั้งสามระดับจะมีการประสานความร่วมมือ มีการให้ข้อคิดเห็น ผลสะท้อนต่าง ๆ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ

กระทรวงคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ของรัฐบาลกลาง มีหน้าที่รับผิดชอบในระดับรัฐบาลกลางจะทำหน้าที่วางแผนเชิงพื้นที่ โดยการกำหนดนโยบายโครงสร้างระดับภูมิภาคและระดับชาติ เพื่อสร้างกฎเกณฑ์สำคัญในการวางแผนภาคและการลงทุนภาครัฐ นอกจากนี้ยังมีการให้แนวทางในการสร้างแบบจำลองที่ครอบคลุมแผนระดับล่างและแผนในทุกภาคส่วน เป้าหมายหลักก็คือการบังคับใช้แผนภาคและเมืองเพื่อให้เกิดสภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกันทั่วทั้งประเทศ ในส่วนของรัฐบาลของ Länder ก็มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการวางผังเชิงพัฒนาพื้นที่ใน

ประเทศเยอรมนี เนื่องจากยังมีพระราชบัญญัติการวางผังเชิงพื้นที่แห่งสหพันธ์ (Bundesplanungsgesetz) ซึ่งออกโดยรัฐบาลกลางเช่นกัน ที่บังคับให้ Länder ต้องเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อชี้แนะแนวทางในการพัฒนาของรัฐทั้งหมดโดยต้องสอดคล้องกับภาพรวมของการวางผังในระดับชาติ และต้องสอดคล้องกับการวางผังเมืองของเทศบาลท้องถิ่นด้วย ประเทศเยอรมนีจึงมีลักษณะพิเศษที่ใช้ทั้งระบบการวางแผนแบบบนลงล่าง หรือล่างขึ้นบน (รัฐบาลในระดับท้องถิ่นของเยอรมนีมีความเข้มแข็งมาก) เป็นสิ่งสำคัญที่จะประสานจุดมุ่งหมายของการวางแผนเชิงพื้นที่ของ Länder กับเป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นการวางแผนในระดับภูมิภาคจึงขึ้นอยู่กับระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น ความท้าทายก็คือความมุ่งหวังที่จะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่และในหลาย ๆ ด้านตามที่ Länder ต้องการไปพร้อม ๆ กับความต้องการของท้องถิ่น

นอกจากนี้การวางผังในระดับภูมิภาคที่มีการประนีประนอมกันระหว่างการวางผังเชิงพื้นที่ของรัฐและการวางผังการใช้ที่ดินในเขตเมืองของเทศบาลท้องถิ่น ก็ต้องสอดคล้องกับการวางผังเชิงพื้นที่ของรัฐบาลกลางและของรัฐด้วยเสมอ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการรับประกันว่าแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าหมายของการวางผังเชิงพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารแห่งสหพันธ์และทำให้เกิดการประสานความร่วมมือในระดับต่าง ๆ ในการวางแผน (หลักการให้ความเห็นร่วมกัน) ทำให้แน่ใจได้ว่าการวางผังเชิงพื้นที่ของรัฐบาลกลางและของรัฐไม่ได้เป็นส่วนหลักในการพัฒนาของท้องถิ่น

บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า ลัทธิชาตินิยมเยอรมัน เป็นแนวคิดที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเมืองในช่วงหลังจากการรวมประเทศอีกครั้งหนึ่ง (3 ตุลาคม ค.ศ. 1990) จากหลักสำคัญที่ใช้ปฏิบัติเสมอมาในการเจรจาระหว่างรัฐที่พูดภาษาเยอรมันด้วยกัน ก็คือ หลักการในการเห็นพ้องร่วมกัน (Consensus Decision Making หรือ Konsens Entscheidungsfindung) ซึ่งแตกต่างจากระบบประชาธิปไตยโดยทั่วไป ที่ใช้ระบบเสียงข้างมาก (Majority Decision) ที่ใช้กันอยู่ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโดยทั่วไป หลักการนี้มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน ไม่เพียงตั้งแต่ยุคจักรวรรดิเยอรมัน (Deutsches Reich) ในช่วงปี ค.ศ. 1871 - 1945 เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการรวมเป็นราชอาณาจักรปรัสเซีย หรือราชอาณาจักรเยอรมันสมัยที่เป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ (ค.ศ. 800 - 1806) ด้วยระบบแนวคิดแบบนี้ปรากฏอยู่ในการปกครองทุกระดับของประเทศเยอรมันในทุกภาคส่วนของการคิด การบริหารงาน การจัดการกับความขัดแย้งในทุกเรื่องทั้งในแง่การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการจัดการสภาพแวดล้อมเมือง ด้วยหลักการนี้ ทำให้การผังเมือง การพัฒนาเมือง และการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้านสามารถเป็นไปได้ แม้จะมีอุปสรรคและมีความซับซ้อนอยู่มากก็ตาม

บรรณานุกรม

Behrend, L. (2017), Urban and Land Use Planning in Finland and Germany : Cases Helsinki and Hamburg. City of Helsinki : Helsinki.

Kuhlmann, S. (2014), *"The Performance of Local Government in East Germany Evaluating Legal and Institutional Transfer: The Example of Local Building Authorities"* in Introduction to Comparative Public Administration : Administrative Systems and Reforms in Europe. Edward Elgar Publishing : Cheltenham.

Mullin, J. R. (1982), "Ideology, Planning Theory and the German City in The Inter-War Years" in Town Planning Review, V53, No2 . University of Massachusettes : Amherst.

Schmidt, S. et al. (2007), *The Planning process in the US and Germany: A Comparative Analysis*. Cornell University : Ithaca.

การศึกษาวិทยาศาสตร์และเทคโนโลยี :
พลังเปลี่ยนแปลงประเทศไทยในเวทีการแข่งขันเศรษฐกิจโลก

ภูริวรรษ คำอ้ายกาวิณ
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

มุมคิดสะกิดใจ

สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน ถึงแม้จะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงกับสถานการณ์โลกและยังเป็นกลไกขับเคลื่อนความมั่งคั่งของประเทศมาโดยตลอด นับตั้งแต่การขับเคลื่อนประเทศด้วยเกษตรกรรมและต่อมาเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมจนถึงปัจจุบันนี้ แต่ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาการติดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) มาอย่างยาวนาน เมื่อมองย้อนกลับไปในช่วงที่ประเทศไทยกำลังพัฒนาเมื่อ 20 กว่าปีที่แล้วนั้น ประเทศไทยเคยประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ จนเกือบสามารถประกาศตัวเองว่า จะเติบโตเป็นเสือตัวที่ 5 ของอาเซียน นั้นเป็นการใช้ข้อได้เปรียบจากการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานราคาถูกของประเทศไทย และเป็นช่วงที่ประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั้งจากญี่ปุ่น เกาหลี อเมริกา เยอรมนีและยุโรปอื่น ๆ ย้ายฐานการผลิตเข้ามาลงทุนผลิตสินค้าในประเทศไทยจนทำให้คนไทยมีรายได้ที่น่าพอใจ แต่ในปัจจุบันตลาดการค้าโลกมีรูปแบบการแข่งขันที่แตกต่างและซับซ้อนมากขึ้น ทำให้การผลิตในรูปแบบเดิม ๆ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทั้งค่าแรงที่สูงขึ้น

ค่านิยมการทำงานของคนในประเทศไทย กฎหมาย ระเบียบและข้อตกลงต่าง ๆ กลายเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศไทยและยังส่งผลให้บริษัทอุตสาหกรรมหลายแห่งเริ่มทยอยเตรียมย้ายฐานการผลิตจากประเทศไทยกลับไปยังประเทศของตนเองหรือย้ายไปประเทศอื่น ๆ เช่น เวียดนาม ลาว กัมพูชา มากขึ้น อันเนื่องมาจากปัญหาค่าแรงและต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นในประเทศไทย และรวมไปถึงความเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมต่าง ๆ ที่ทันสมัยมากขึ้น ทำให้สามารถพัฒนาและสร้างหุ่นยนต์มาทำงานแทนคนได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในระบบอุตสาหกรรมการผลิต จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยแรงงานต้นทุนสูงในการผลิตสินค้า ดังจะเห็นได้จากข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ที่นำเสนอข่าวการย้ายฐานการผลิตสินค้ากลับประเทศเดิม เช่น บริษัทคาสิโอและบริษัทอื่น ๆ ของประเทศญี่ปุ่น เริ่มทยอยย้ายฐานการผลิตกลับประเทศญี่ปุ่นและใช้หุ่นยนต์ทำงานแทนคนเพื่อเป็นการลดต้นทุนการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ความวุ่นวายกับปัญหาด้านความไม่เสถียรภาพทางการเมืองและกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศไทยก็ยังคงเป็นปัญหาอีกอันหนึ่งที่เป็นปัจจัยหลักในการย้ายฐานการผลิตสินค้าออกจากประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ส่วนปัจจัยด้านกำลังคนของประเทศไทยนั้น ปัจจุบันประเทศไทยยังขาดแคลนแรงงานฝีมือดีจำนวนมาก และในภาคอุตสาหกรรมการผลิตต่าง ๆ มีการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมาก ถึงแม้ประเทศไทยจะมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (The Thai Board of Investment : BOI) มาเกือบ 60 ปี และมีนโยบายการส่งเสริมการลงทุนทั้งในรูปแบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่ผู้ลงทุนมากมาย โดยหวังว่าจะให้เกิด

การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากบริษัทกลุ่มทุนต่าง ๆ ให้กับคนไทย แต่ไม่มีกระบวนการรองรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้ตกอยู่ในประเทศไทย ไม่มียุทธศาสตร์การใช้ศักยภาพกำลังคนของมหาวิทยาลัยไทยในการดูดซับเทคโนโลยีไว้ ดังนั้น เมื่อใดที่ค่าแรงงานในประเทศอื่นต่ำกว่าประเทศไทย อุตสาหกรรมก็ย้ายไปผลิตในประเทศนั้น ความคาดหวังที่จะให้เทคโนโลยีเหล่านั้นตกอยู่ในประเทศอย่างยั่งยืนจึงไม่เกิดขึ้น อีกทั้งกำลังคนด้านการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมของประเทศไทยซึ่งส่วนใหญ่จะต้องเป็นวิศวกรที่เน้นการปฏิบัติ (Practical Engineering) ที่มีประสบการณ์ในการทำงานวิจัยและพัฒนานวัตกรรมร่วมกับภาคอุตสาหกรรม ในปัจจุบันประเทศไทยมีบุคลากรเหล่านี้จำนวนน้อยมาก ถึงแม้ประเทศไทยจะมีบริษัทอุตสาหกรรมที่เข้ามาตั้งฐานการผลิตในประเทศจำนวนมาก แต่วิศวกรด้านนี้ส่วนใหญ่มาจากบริษัทแม่เอง ในส่วนวิศวกรของไทยยังคงปฏิบัติหน้าที่เพียงควบคุม บำรุง รักษาระบบการผลิตในภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น และมีจำนวนน้อยมากที่จะมีโอกาสและประสบการณ์ในการวิจัยพัฒนาวัตกรรมจนสามารถผลิตเป็นสินค้าส่งออกสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ จึงทำให้ประเทศต่าง ๆ ที่มีฐานการผลิตในประเทศเริ่มมีความกังวลในการพัฒนาต่อยอดอุตสาหกรรมของตนเองในประเทศไทยในระยะยาวต่อไป จึงส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของไทยแบบเดิมที่เน้นการผลิตแบบใช้กำลังคนทั่วไปไม่สามารถเพิ่ม GDP ของประเทศได้อย่างแน่นอน ดังนั้นจึงต้องพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อสร้างนวัตกรรมอย่างเร่งด่วนควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย

จุดประกายความฝัน

หากประเทศไทยจะพัฒนาอุตสาหกรรม เศรษฐกิจและรายได้ของประเทศเพื่อให้มี GDP ที่สูงขึ้น มีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมแบบเดิม ๆ ที่เน้นระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาอุตสาหกรรมการผลิต มาเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์เชิงปัญญาที่เน้นการวิจัย ผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่เป็นนวัตกรรมและเทคโนโลยีทางปัญญาเพื่อจำหน่ายมากขึ้น แนวทางนี้มีแนวโน้มเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมประเภทนี้มีโอกาสที่จะเจริญเติบโตอย่างมากในปัจจุบันและอนาคต แต่ในปัจจุบันสิ่งเหล่านี้ยังเป็นเพียงแนวคิด นโยบาย ยังไม่นำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกันทุกภาคส่วนทั้งภาคส่วนการศึกษา วิจัยและเอกชน ทำให้สภาพการขาดกำลังคนด้านนี้เป็นมาอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาขององค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (JICA)¹ ที่ได้รายงานแนวโน้มเรื่องการย้ายฐานการผลิตสินค้าและพัฒนาโรงงานอุตสาหกรรมประเทศไทยเป็นศูนย์การวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ (Research Center) ในโรงงานเพื่อพัฒนานวัตกรรมและวิจัยสินค้าที่เหมาะสมกับตลาดภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และภูมิภาคอื่นๆ ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและความนิยมสินค้าใกล้เคียงกัน แต่ปัญหาสำคัญคือบุคลากรด้านวิศวกรรมที่จะปฏิบัติงานวิจัยและพัฒนาในหน่วยวิจัยของประเทศไทยยังมีจำนวนและคุณภาพที่ไม่เพียงพอต่อความ

¹

The Kingdom of Thailand Final Report Data Collection Survey on the Needs for Industrial Human Resource Development in Thailand, JICA, January 2018.

ต้องการของภาคอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในประเทศไทย อีกทั้งในรายงานดังกล่าวยังให้ข้อมูลว่าค่าตอบแทนของบุคลากรสายวิศวกรรมทั่วไปของประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเช่น เวียดนาม มาเลเซีย และอินโดนีเซีย พบว่าค่าตอบแทนวิศวกรของประเทศไทยสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านเกือบ 2 เท่าตัว ดังนั้นจากสถานการณ์ดังกล่าว ประเทศไทยกำลังเผชิญทั้งสภาพเศรษฐกิจและแนวโน้มอุตสาหกรรมที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปเน้นอุตสาหกรรมสร้างสรรค์และพัฒนาผลิตภัณฑ์เชิงนวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อสร้างมูลค่าการส่งออกให้มากขึ้น แต่ยังขาดวิศวกรที่มีความเชี่ยวชาญการวิจัยพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีที่สามารถผลิตเป็นสินค้าส่งออกได้ อยู่เป็นจำนวนมาก ด้วยประเด็นดังกล่าวประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนากำลังคนด้านนี้ให้มีจำนวนและคุณภาพที่เพียงพอในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม (Innovation Drive Economy) ซึ่งเป็นกลไกการขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม ปัญญา เทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ เพื่อปรับเปลี่ยนให้ไทยสามารถยกระดับจากประเทศที่มีรายได้ปานกลาง กลายเป็นประเทศรายได้สูง (High Income Country) การพัฒนาประเทศไทยในระดับมหภาคจึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐและเอกชน และสถาบันการศึกษาตลอดศูนย์วิจัยต่าง ๆ เพื่อเร่งให้เกิดกระบวนการพัฒนาด้านนวัตกรรมและการกระจายความมั่นคง ซึ่งเริ่มจากการพัฒนาองค์ความรู้วิทยาศาสตร์ (Pure Science) การสร้างเทคโนโลยีและนวัตกรรม (Technology & Innovation) การพัฒนาการผลิต (Engineering) และการพัฒนาเชิงพาณิชย์ (Commerce) โดยเฉพาะระยะการพัฒนางานองค์ความรู้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนา

ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งเป็นระยะแรกเริ่ม เพื่อสร้างรากฐานสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมต่อไปนั้น สิ่งสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้ คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development : HRD) ซึ่งเป็นทรัพยากรหลักสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศ ซึ่งจะต้องพัฒนาคนให้มีทักษะ ความรู้ ความสามารถในการเรียนรู้ คิดวิเคราะห์ ตลอดจนการคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ กล่าวคือ ภาครัฐกิจ ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวหลักในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรม การวิจัยร่วมเพื่อการลงทุนร่วม การพัฒนาบุคลากรและผู้เชี่ยวชาญในภาคอุตสาหกรรม รวมถึงสร้างการรวมกลุ่มเครือข่าย การค้า การผลิต และนวัตกรรม ถัดมาคือภาคการศึกษาและภาคการวิจัยซึ่งจะเป็นส่วนช่วยในการให้ความรู้ การพัฒนาทักษะของผู้ประกอบการ ดุดค้นองค์ความรู้ การถ่ายทอดเทคโนโลยีและนวัตกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนการคิดค้นสนับสนุนงานวิจัยเพื่อนำไปต่อยอดเชิงพาณิชย์ให้ภาคอุตสาหกรรมไทยเป็นเครื่องยนต์ขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้มั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน ตามวิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรม 4.0 ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ที่มุ่งสู่อุตสาหกรรมที่ขับเคลื่อนด้วยปัญญาและเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก โดยตั้งเป้าหมายการพัฒนาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจะเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่ส่งผลให้ประเทศไทยสามารถขยับสู่การเป็นประเทศรายได้สูงภายในปี 2579 ตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศจุดแรกจะต้องเริ่มต้นมาจากภาค

การศึกษาที่จะเน้นและส่งเสริมการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
ที่ส่งผลต่อภาคอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง

เมื่อสะท้อนบทเรียนที่ได้จากการเรียนรู้ด้านการจัดการศึกษาและ
การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศเยอรมนี ซึ่งผู้เขียนได้มี
โอกาสเข้าไปร่วมเรียนรู้ในช่วงระหว่างการอบรมทุน Talent Network
2018 พบว่า ประเทศเยอรมนีมีการพัฒนาการศึกษาวิทยาศาสตร์และ
เทคโนโลยีที่เน้นการวิจัยพัฒนาและเชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรมและ
พาณิชย์ให้กับคนในชาติอย่างเป็นระบบตั้งแต่หน่วยงานระดับนโยบาย เช่น
กระทรวงศึกษาธิการและการวิจัยของประเทศเยอรมนี เป็นต้น จะเห็นได้
ว่าแม้แต่ชื่อหน่วยงานหลักทางการศึกษาของประเทศเยอรมนี ยังฉายภาพ
ชัดเจนของการจัดการศึกษาที่เน้นคุณภาพควบคู่ไปกับการวิจัย นั่นคือการ
จัดการศึกษาที่ดีจะต้องให้การศึกษาอย่างเป็นระบบ สอนให้ผู้เรียนได้
เรียนรู้และศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบ รู้จักการศึกษาปัญหา ตั้งสมมติฐาน
ค้นหาคำตอบและสรุปองค์ความรู้ ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นกระบวนการหนึ่งของ
การจัดการศึกษาเชิงวิจัย ซึ่งเป็นแกนหลักในการสร้างบุคลิกลักษณะคน
ของในชาติ เมื่อนำมารวมกับนโยบายที่ส่งเสริมการศึกษาวิทยาศาสตร์และ
เทคโนโลยีอย่างจริงจังของประเทศเยอรมนี นับตั้งแต่การกำหนดนโยบาย
หรือ Theme ในการพัฒนาการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
ในภาพรวมของประเทศ ซึ่งแต่ละปีจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม
เช่น การวิทยาศาสตร์เพื่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในด้านการจัดการเรียน
การสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อสร้างพื้นฐานกำลังคนในประเทศ
เยอรมนีให้มีประสบการณ์ความพร้อมและบุคลิกลักษณะทางวิทยาศาสตร์นั้น

เริ่มตั้งแต่ระดับอนุบาลหรือปฐมวัยด้วยโครงการบ้านนักวิทยาศาสตร์น้อย หรือ Little Scientist House ที่เน้นการฝึกกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ภายใต้การเรียนรู้ผ่านบริบทสภาพแวดล้อมใกล้ตัวของผู้เรียน ฝึกให้ผู้เรียนรู้จักการสังเกต การตั้งคำถามและการศึกษาหาความรู้เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจทางวิทยาศาสตร์และปรากฏการณ์ที่พบเห็นในชีวิตประจำวัน นับว่าเป็นการปลูกฝังค่านิยมการคิดและการเรียนรู้วิทยาศาสตร์ที่ดีเยี่ยมตั้งแต่เยาว์วัย เมื่อเติบโตขึ้นและเข้าสู่ระดับการศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษาก็มีการส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ภายใต้กรอบแนวคิดที่กระทรวงศึกษาธิการและการวิจัยของประเทศเยอรมนีได้ประกาศใช้ในแต่ละปี โรงเรียนและครูผู้สอนมีหน้าที่ในการนำมาออกแบบการจัดการเรียนการสอนที่วิทยาศาสตร์ที่เน้นการปฏิบัติที่สร้างสรรค์ (Practical Science) และเน้นการเรียนการสอนที่ใช้ปัญหาเป็นฐาน (Problem – based Learning) และความเข้าใจในธรรมชาติของวิทยาศาสตร์ (Nature of Science) อย่างชัดเจน เมื่อเข้าสู่ระดับอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยก็จะมีส่งเสริมการเรียนรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการวิจัยอย่างเข้มข้น มีการเชื่อมโยงปัญหาการวิจัยเพื่อพัฒนาสิ่งต่าง ๆ ร่วมกับภาคอุตสาหกรรมและเน้นการการผลิตนวัตกรรมใหม่ที่สามารถผลิตเป็นสินค้าเชิงพาณิชย์แล้วนำเข้าสู่ตลาดเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้จากผลการจัดการศึกษาและจุดเน้นด้านการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศเยอรมนี สะท้อนให้เห็นว่าประเทศเยอรมนีประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์มาโดยตลอด ทำให้ประเทศเยอรมนีเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจ นวัตกรรมและเทคโนโลยีแนวหน้าของโลก

ประเทศหนึ่ง นอกจากนี้ผลิตภัณฑ์และสินค้าทั้งในส่วนของยานยนต์ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ที่ผลิตภายใต้บริษัทการค้าของประเทศเยอรมนีล้วนได้รับการยอมรับในเรื่องคุณภาพและเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากทั่วโลก และสามารถสร้างมูลค่ามหาศาลของเศรษฐกิจของประเทศเยอรมนี จึงเป็นโอกาสอันดีที่จะได้นำแนวทางการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีผ่านการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศเยอรมนี มาเป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพกำลังคนของประเทศไทยให้มีความพร้อมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมแนวใหม่ ที่เน้นการสร้างสรรค์เชิงปัญญาและพัฒนานวัตกรรมสู่ตลาดการค้าเชิงพาณิชย์มากขึ้น

สร้างพลังสู่การเปลี่ยนแปลง

ด้วยเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของประเทศไทยที่มุ่งหวังให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในอีก 20 ปีข้างหน้า นั่นคือประเทศไทยจะต้องพัฒนาให้สามารถมี GDP สูงขึ้นกว่าปัจจุบันอย่างน้อย 3 – 4 เท่าตัว แต่ก็ไม่ใช่เรื่องที่จะเป็นไปได้ หากประเทศไทยจะต้องเร่งปรับเปลี่ยนทิศทางและรูปแบบการจัดการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจากปัจจุบันนี้ไปจนถึงอีก 20 ปีข้างหน้า รูปแบบการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทยจะต้องเป็นไปเพื่อเตรียมความพร้อมด้านกำลังคนอย่างชัดเจน ดังนั้นภาคการศึกษา ภาคการวิจัย และภาคอุตสาหกรรมจะต้องทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ต้องนำระบบการบริหารความเสี่ยง (Change Management) มาใช้อย่างเป็นระบบและส่งเสริมให้บุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาคือวิจัยเป็น

ผู้นำในการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ทั้งวิธีคิดและรูปแบบการทำงาน ให้เกิดประสิทธิภาพและสร้างประสิทธิผลที่คุ้มค่าและตรงกับเป้าหมาย อย่างแท้จริงในระบบการศึกษาทุกระดับ

การศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องมุ่งพัฒนาเตรียมความพร้อมกำลังคน ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างรอบด้านเพื่อหล่อหลอมและสร้าง บุคลิกลักษณะคนไทยให้สามารถมีความรู้พื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่แน่น สามารถตัดสินใจและใช้ชีวิตบนพื้นฐานวิทยาศาสตร์ ดังนั้น การจัดการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องเน้นให้ผู้เรียนมีทักษะการสังเกต การสืบค้น ข้อมูลอย่างเป็นระบบ สามารถวิเคราะห์ปัญหา ตัดสินใจและสรุปความรู้ได้ อย่างมีเหตุผล กระบวนการจัดการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์จึงต้องเน้น การปฏิบัติที่สร้างสรรค์ (Practical Science) และเน้นการเรียนการสอนที่ใช้ปัญหาเป็นฐาน (Problem - based Learning) และมีความเข้าใจในธรรมชาติของวิทยาศาสตร์ (Nature of Science) อย่างชัดเจน ริเริ่มให้ผู้เรียนเรียนรู้วิทยาศาสตร์ด้วยปัญหาตามบริบทของแต่ละท้องถิ่น เพื่อสร้างความคุ้นเคยและไม่เพิ่มช่องว่างของการสอนวิทยาศาสตร์ที่มักถูกมองว่าเป็นเรื่องไกลตัว นอกจากนี้ยังจะต้องนำปัญหาตามบริบทมาช่วยกันคิด แก้ไขเพื่อพัฒนาเป็นนวัตกรรมที่สามารถสร้างเป็นผลิตภัณฑ์เชิงพาณิชย์ และสร้างมูลค่าทางการตลาดได้ นอกจากนี้การจัดการศึกษาอาชีวศึกษาก็จะต้องเน้นการฝึกทักษะกับภาคเอกชน หน่วยงานหรือบริษัทอย่างแท้จริง เพื่อเป็นการฝึกทักษะการทำงานในโลกความเป็นจริงให้เกิดทักษะรอบด้าน

ระดับมหาวิทยาลัยหรืออุดมศึกษาจะต้องมีการปรับรูปแบบและวิธีการเรียนการสอนในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมถึงวิศวกรรมศาสตร์แบบใหม่ โดยจะต้องไม่เน้นการผลิตบุคลากรเพื่อไปเป็นลูกจ้างหรือพนักงานตามหน่วยงาน องค์กรหรือบริษัทอุตสาหกรรมต่าง ๆ ดังนั้นมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาจะต้องปรับรูปแบบการเรียนการสอนเพื่อผลิตคนในสายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีซึ่งรวมถึงวิศวกรรมศาสตร์ให้สามารถพัฒนานวัตกรรมในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมได้ จากปัญหาในปัจจุบันที่พบว่านักศึกษาส่วนใหญ่ไม่นิยมเลือกเรียนวิทยาศาสตร์เพราะจบการศึกษาไปแล้วไม่มีงานทำและค่าตอบแทนที่ดีในด้านวิทยาศาสตร์ นอกจากจบแล้วจะไปเป็นครูสอนวิทยาศาสตร์ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือมหาวิทยาลัย แต่เนื่องด้วยในปัจจุบันคณะครุศาสตร์และคณะศึกษาศาสตร์ก็ได้เปิดสอนหลักสูตรครุวิทยาศาสตร์ด้าน Science Education สำหรับมาผลิตบุคลากรมาเป็นครูวิทยาศาสตร์เองโดยตรงมากขึ้น จึงทำให้นักศึกษาของเมืองไทยยังไม่นิยมเรียนในคณะวิทยาศาสตร์ ทั้ง ๆ ที่คณะวิทยาศาสตร์เป็นวิชาหลักที่สำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาศาสตร์ต่าง ๆ ทุกด้านของประเทศ โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีและอุตสาหกรรม ดังนั้น การจัดการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยในด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและวิศวกรรมศาสตร์ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการเรียนการสอนจากเดิมที่เน้นใบปริญญา มาเป็นการเรียนการสอนที่เน้นการทำงานวิจัยร่วมกับภาคอุตสาหกรรม โดยการสร้างความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรมเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนีที่ทำงานร่วมกันกับภาคอุตสาหกรรมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาผลิตภัณฑ์

เพื่อส่งขายทั่วโลกสร้างมูลค่ามหาศาลทางเศรษฐกิจ นั่นคือการพัฒนา
กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทยต้องให้
ความสำคัญกับความร่วมมือกับอุตสาหกรรม เพื่อให้เกิดการทำงานบูรณา
การระหว่าง อุตสาหกรรม – การศึกษา – การวิจัย ที่มีความชัดเจน และยังเป็น
เป็นช่องทางที่มหาวิทยาลัยจะสามารถระดมทุนการวิจัยเพื่อพัฒนา (R&D)
จากภาคอุตสาหกรรมได้มากยิ่งขึ้น แทนที่จะรองบประมาณสนับสนุนจาก
รัฐบาลเพียงอย่างเดียว เมื่อมหาวิทยาลัยมีความร่วมมือกับอุตสาหกรรมก็
จะเป็นฐานของการค้นคว้าหรือรับโจทย์การวิจัยจากอุตสาหกรรมมาวิจัย
ต่อยอดเทคโนโลยีสำหรับสร้างผลิตภัณฑ์รุ่นใหม่ เพื่อส่งเสริมการพัฒนา
อุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน และไม่เป็นการวิจัยแล้วเก็บไว้บนหิ้งอีกต่อไป
บุคลากรที่สำเร็จการศึกษาด้วยการเรียนการสอนที่เน้นการวิจัยต่อยอด
พัฒนาร่วมกับอุตสาหกรรมก็จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาและ
ขับเคลื่อนเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศต่อไป

การสร้างพลังในการขับเคลื่อนกำลังคนรุ่นใหม่ไปสู่การเปลี่ยนแปลง
ของประเทศด้วยการศึกษาวិทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงมีความสำคัญและ
จำเป็นอย่างเร่งด่วนเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันเศรษฐกิจ
ของประเทศไทยในเวทีโลก ปัจจุบันรัฐบาลมีการส่งเสริมและสร้างโอกาสใน
หลายด้านทั้งกฎหมาย ระเบียบ พื้นที่และโอกาสทางอุตสาหกรรม
โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ต่าง ๆ อาทิ โครงการพัฒนาระเบียง
เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ EEC (Eastern Economic Corridor)
ที่จะสร้างโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วยภาคอุตสาหกรรม
อย่างยั่งยืนเป็นต้น นั่นคือ กระบวนการศึกษาธิการและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจนถึงระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและผลิตบุคคลากรที่มีคุณภาพในการวิจัยพัฒนาและสามารถเชื่อมต่อกับภาคอุตสาหกรรมได้อย่างยั่งยืน หากประเทศไทยสามารถปรับระบบและกลไกต่าง ๆ ให้สามารถขับเคลื่อนตามแนวทางนี้ได้ เชื่อมั่นได้ว่าประเทศไทยจะก้าวข้ามกับดักประเทศผู้มีรายได้ปานกลางและเข้าร่วมสู่เวทีการแข่งขันทางเศรษฐกิจในเวทีโลกได้อย่างสง่างามในอนาคตอันใกล้

การเปลี่ยนแปลงองค์กร กับดักเดิม และมุมมองใหม่

มาติกา เต็มผาติ

นักพัฒนาสังคมปฏิบัติการ

กองการต่างประเทศ สป.พม.

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงคือข้อเท็จจริงอันเป็นสากล และสัจธรรมทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นกับทุกสรรพสิ่งอยู่ตลอดเวลา ดังจะเห็นได้จากชอกมูมของอาคารและถนนหนทางในกรุงเบอร์ลิน เมืองหลวงแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่มีเบื้องหลังทางประวัติศาสตร์แทรกตัวอยู่ทั่วไป สะท้อนให้เห็นถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับประเทศมหาอำนาจนี้ในยุคสมัยต่าง ๆ และเป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นถึงช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านทางความเชื่อ การปกครอง ผู้คน และสังคมรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งการเปลี่ยนแปลงที่ประสบความสำเร็จและที่ล้มเหลว ไปจนถึงการเปลี่ยนแปลงที่ผิดพลาดซึ่งชักนำมนุษยชาติไปสู่หน้าประวัติศาสตร์แห่งสงครามอันเลวร้าย การเปลี่ยนแปลงจึงเป็นทั้งการปรับตัว หรือการวิวัฒนาการเพื่อให้พัฒนาก้าวหน้า และก็เป็นทั้งความเสี่ยงที่อาจนำไปสู่หายนะได้เช่นกัน ดังนั้นคำถามสำคัญที่สังคมพยายามค้นหาคำตอบตลอดมา คือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงไปสู่จุดหมายที่ต้องการได้

สำหรับปัจเจกบุคคล ตัวอย่างของความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงที่เข้าใจได้ง่ายที่สุดคงจะเป็น “การตั้งปณิธานปีใหม่” หรือการตั้งเป้าหมาย

ให้กับตัวเองว่าจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรเมื่อเริ่มเข้าสู่ปีใหม่ เช่น จะลดน้ำหนัก จะเลิกบุหรี่ จะเลิกกินเหล้า ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ความเป็นจริงที่มักเกิดขึ้น คือ เราเขียนปณิธานปีใหม่เดิม ๆ ให้ตัวเองซ้ำ ๆ ทุกปี เพราะถึงแม้จะตั้งใจมุ่งมั่นมากแค่ไหนในคืนวันปีใหม่ แต่เมื่อเริ่มลงมือทำ การปรับเปลี่ยนตัวเองแม้เป็นเรื่องเล็กน้อย ก็ยากเหลือเกินที่จะสำเร็จ สำหรับองค์กรภาครัฐ ก็เช่นกัน กระแสการสร้างเปลี่ยนแปลง หรือการบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลง เกิดขึ้นและมีมานานแล้ว ในแวดวงการบริหารจัดการองค์กรทั้งภาคเอกชน และภาคราชการทั่วโลก แต่นโยบายสร้างความเปลี่ยนแปลงจำนวนมาก ท้ายที่สุดแล้วมีจำนวนน้อยที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กรได้อย่างแท้จริง นั่นก็เพราะการเปลี่ยนแปลงมีกับดักสำคัญแฝงอยู่หลายประการ ซึ่งองค์กรควรตระหนักถึง และรู้เท่าทัน

จากการที่ผู้เขียนได้ไปศึกษาอบรมกับสถาบัน Potsdam Centrum für Politik und Management (PCPM) ณ ประเทศเยอรมนี เป็นเวลา 2 สัปดาห์ ทำให้ได้ปรับเปลี่ยนมุมมองความคิดที่มีต่อการบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลง รายงานฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งปันข้อสังเกต น่าสนใจที่ได้รับจากการไปศึกษาอบรม และข้อเสนอแนะพอสังเขป สำหรับแนวทางสร้างการเปลี่ยนแปลงในองค์กรให้เกิดขึ้นได้สำเร็จอย่างยั่งยืน

กัปดักของความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลง

จากการที่ผู้เขียนได้ร่วมอภิปรายแลกเปลี่ยนมุมมองกับวิทยากร ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านที่สถาบัน PCPM จึงค้นพบข้อสังเกตที่น่าสนใจอย่างมาก คือ นโยบายที่มุ่งสร้างการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลทั่วโลก ไม่เว้นแม้แต่ในประเทศเยอรมนีเอง ก็มีปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้นโยบายเหล่านั้นล้มเหลวอยู่เสมอ ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงเป็นตัวอย่างในที่นี้ 4 ประเด็น กล่าวคือ

1. ความคาดหวังที่จะเห็นผลลัพธ์โดยเร็ว

หากจะพูดในเชิงจิตวิทยา ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และเห็นได้ชัดเจนว่าเกิดความแตกต่างจากสิ่งเดิม คือลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่เราคาดหวังให้เกิดขึ้นมากที่สุด สาเหตุเป็นเพราะ “แรงจูงใจ” ของคนเกิดขึ้นเพราะความต้องการที่จะเห็นผลลัพธ์ ตัวอย่างเช่น การโฆษณาวิีลดน้ำหนักที่โชว์ภาพรูปร่างก่อน-หลัง เพื่อดึงดูดคนให้สนใจ และต้องการเห็นผลลัพธ์ที่จะเกิดกับตนเองได้แบบในภาพ

สำหรับองค์กรภาครัฐก็ไม่ต่างกัน กล่าวคือ หน่วยงานต่าง ๆ ในระบบราชการทางหนึ่งจะถูกกดดันจากประชาชนในสังคมซึ่งเป็นผู้เสียภาษีและเป็นผู้รับบริการ ให้ต้องมีการบริการที่ดีขึ้น สะดวกขึ้น รวดเร็วขึ้น มีความคุ้มค่าเงินภาษี โปร่งใสตรวจสอบได้ ฯลฯ ในขณะเดียวกัน ก็มีแรงกดดันจากรัฐบาลผู้เข้ามาบริหารประเทศที่ผลักดันให้ข้าราชการทุกระดับ และหน่วยงานภาครัฐต้องเปลี่ยนแปลงการทำงานเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ หรือนโยบายใหม่ ๆ ได้อย่างฉับไว เกิดผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม

นโยบายการเปลี่ยนแปลงภาครัฐ จึงมักเป็นนโยบายระยะสั้น เห็นผลทันที และมีการเปลี่ยนแปลงทางวัตถุรูปลักษณะที่จับต้องได้ ตัวอย่างเช่น นโยบายนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่มาใช้เป็นเครื่องมือ โครงการก่อสร้างอาคาร ตัดถนน ตั้งศูนย์บางอย่างขึ้นมา ฯลฯ และเมื่อได้มีพิธีเปิดตัวอาคารใหม่ เปิดตัวเว็บไซต์ หรือแอปพลิเคชันใหม่ๆ มีพิธีมอบคอมพิวเตอร์มอบแท็บเล็ตต่าง ๆ แล้วเข้าใจผิดว่า นี่คือการเปลี่ยนแปลงที่ได้ดำเนินการสำเร็จเสร็จสิ้นแล้ว โดยอาจไม่ได้ให้ความสำคัญกับการต่อยอดทางคุณค่า หรือ Utility ที่จะเกิดขึ้นได้จากนโยบาย/โครงการนั้น ๆ เพื่อชักนำองค์กรสู่การเปลี่ยนแปลงต่อไปได้อย่างไร

2. ความเข้าใจผิดระหว่างผลลัพธ์ (Outcome) กับผลผลิต (Output)

อีกหนึ่งรูปแบบของกับดักความคาดหวังที่จะเห็นผลลัพธ์ คือ การสร้างตัวชี้วัด ที่แสดงให้เห็นว่ากิจกรรม/โครงการที่ได้ลงทุนไปนั้น “เกิดผล” เพราะผู้นำองค์กรย่อมต้องการคำตอบที่แสดงให้เห็นว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรบางอย่าง ค่าตัวชี้วัดจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือพิสูจน์ความสำเร็จในการทำงานของข้าราชการผู้ปฏิบัติ และการบริหารงานของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้เอง “การเปลี่ยนแปลง” ที่องค์กรวัดผลนั้น จึงมักจะไม่ใช่ “ผลลัพธ์” (Outcome) ของการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง แต่เป็น “ผลผลิต” (Output) จากกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการไปโดยคาดหวังว่าจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กร ตัวอย่างเช่น เป้าหมายคือต้องการเปลี่ยนแปลงสู่องค์กร Paperless โดยมีวิธีการ ได้แก่ (1) แจกแท็บเล็ตให้

บุคลากร โดยมีตัวชี้วัด คือจำนวนเครื่องที่แจกออกไป (2) นำระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ โดยมีตัวชี้วัด คือ จำนวนหน่วยงานที่มีการติดตั้งระบบลงโปรแกรมได้สำเร็จ (3) อบรมทักษะคอมพิวเตอร์ โดยมีตัวชี้วัด คือ จำนวนผู้เข้าร่วมอบรม และคะแนนความเข้าใจก่อน - หลังอบรม ฯลฯ สิ่งเหล่านี้คือ “ผลผลิต” ที่วัดค่าได้ทันทีจากกิจกรรมที่ทำ แต่สุดท้ายแล้ว การติดตามประเมินผลเพื่อชี้วัด “ผลลัพธ์” ในระยะกลาง และระยะยาว ว่าแทบเล็ตที่ถูกแจกไปได้เกิดการใช้งานจริงระหว่างบุคลากรหรือไม่ ระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ถูกใช้อย่างเป็นประจําสม่ำเสมอและแทนที่ระบบกระดาษได้สมบูรณ์หรือไม่ ทักษะคอมพิวเตอร์ที่อบรมไปแล้ว ในการทำงานจริงมีโอกาสดูได้ใช้งานหรือไม่ คำถามที่ตามมาเหล่านี้ต่างหากคือ ผลลัพธ์ของนโยบายสร้างการเปลี่ยนแปลงที่องค์กรควรจะทำให้ความสนใจ เพราะสุดท้ายแล้วการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ไม่สามารถบอกได้จากผลผลิต ณ วันสิ้นสุดกิจกรรม แต่เป็นระดับของการเข้าใจและยอมรับ และการนำไปยึดถือปฏิบัติของคนในองค์กร

3. การจัดการกับ แรงต้านภายในองค์กร

การเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่ในองค์กรภาครัฐมักเกิดขึ้นจากนโยบายจากบนลงล่าง เป็นเรื่องปกติเมื่อมีการประกาศนโยบายใหม่ ๆ ตามวิสัยทัศน์หรือข้อสั่งการของผู้บริหารระดับสูง ที่ความคิดเห็นของคนในองค์กรจะแบ่งออกเป็นหลายแบบ จะมีบุคลากรบางกลุ่มบางพวกเห็นด้วยพร้อมเดินตาม ในขณะที่บางกลุ่มบางพวกไม่เห็นด้วยหรือมองแนวคิดใหม่นี้ด้วยอคติ เพียงแต่ไม่ได้แสดงออกมาเท่านั้น แรงต้านภายในองค์กรเหล่านี้คือสิ่งที่ผู้นำองค์กรมักจะละเลยไปเมื่อต้องการสร้างความเปลี่ยนแปลง

จะเห็นได้ว่าความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงของผู้นำองค์กรส่วนมากมักเป็นไปในแนวทางที่สนับสนุน/ส่งเสริม (Empower) ให้กับฝ่ายที่พร้อมจะเปลี่ยน ด้วยการมอบทรัพยากรต่างๆ ไปให้กลุ่มนี้ แต่ไม่ค่อยมีมาตรการหรือ วิธีการใด ในการจัดการกับกลุ่มที่สร้างแรงต่อต้าน ด้วยเหตุนี้เอง แม้ว่าฝ่ายที่พร้อมจะเปลี่ยนจะมีใจ มีไฟ มีความพยายามมากแค่ไหน ก็จะถูกบั่นทอนไปเรื่อย ๆ ด้วยกลุ่มแรงต่อต้านภายในที่มีมายาวนาน และมักจะมีเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ขององค์กร แล้วในท้ายที่สุดความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงนี้ก็จะค่อย ๆ สลายแรงไป เพราะสู้ต้นทุนทางเวลา บุคลากร และทรัพยากรไม่ไหว

4. ประสิทธิภาพของการทำงานภารกิจประจำจะลดลงในช่วงการเปลี่ยนผ่าน

ในองค์กรภาครัฐส่วนใหญ่ที่กลไกทุกระดับมีภารกิจงานประจำทำอยู่สม่ำเสมอ เสมือนฟันเฟืองหนึ่งในเครื่องจักรชิ้นใหญ่ ความล่าช้าในส่วนใดส่วนหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเนื่องไปในวงกว้าง ประสิทธิภาพและความรวดเร็วของการทำงานจึงเป็นเรื่องที่ต้องรักษามาตรฐานเอาไว้ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม เมื่อริเริ่มสร้างการเปลี่ยนแปลงในองค์กรแล้วไม่ว่าด้วยวิธีการใด การปรับ การเพิ่มหรือลด บางสิ่งบางอย่างย่อมต้องมีต้นทุนที่ต้องเสียไป ไม่ว่าจะเป็นเวลาของบุคลากรที่ต้องแบ่งจากการทำภารกิจปกติมาใช้ไปเพื่อรับรู้/เรียนรู้/ปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ยังมีทรัพยากรงบประมาณ สถานที่ พาหนะต่าง ๆ ที่ต้องแบ่งไปใช้กับบทบาท/นโยบายใหม่ ดังนั้น ย่อมเป็นเป็นไปไม่ได้ ที่ประสิทธิภาพการทำงานตามภารกิจประจำ จะยังคงอยู่ในระดับเดิม โดยเฉพาะในช่วง

ระยะเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ด้วยเหตุผลนี้เอง นโยบายสู่การเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่จึงมักตามมาด้วยประสิทธิภาพการทำงานประจำในองค์กรที่ลดลง เปรียบได้กับฟันเฟืองของสายพานเดิมที่หมุนช้าลง เพราะต้องแบ่งส่วนไปขับเคลื่อนสายพานใหม่ ผนวกกับความฝืดหรือแรงต้านจากฟันเฟืองเดิมบางส่วนที่ไม่เข้าใจ/ทำไม่ได้/ปฏิเสธ/ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง ผลสุดท้าย ช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านจึงกลายเป็นช่วงที่งานประจำถดถอย งานใหม่ไม่คืบหน้า เสียทรัพยากรมากขึ้น และบางกรณีคำตำหนิตะเยียนจากผู้ให้บริการ ทั้งหมดนี้จึงกลายเป็นแรงกดดันต่อผู้นำและกลุ่มผู้ที่ต้องการสร้างการเปลี่ยนแปลง จนในที่สุดก็อาจจะต้องล้มเลิกความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงไปเอง

ข้อเสนอมุมมอง : การเปลี่ยนแปลงคือการไล่ตามเป้าหมายที่เคลื่อนที่

เมื่อเรามองเห็น และเข้าใจในเบื้องต้นถึงกับดักรูปแบบต่าง ๆ ของการเปลี่ยนแปลงองค์กรภาครัฐแล้ว ก็จะสามารถจะหลบเลี่ยงหรือรับมือปัญหาเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม Dr.Bernd - Friedrich Voigt ผู้มาเป็นวิทยากรในหัวข้อ Leadership & Change กับการอบรมครั้งนี้ ได้แนะนำผู้เขียนให้รู้จักแนวคิดใหม่ ๆ อันน่าสนใจอย่างยิ่ง และกับถูกหยิบยกมาใช้อยู่บ่อยครั้งในแวดวงวิชาการของการบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลง โดยมุมมองที่ว่านี่เนื้อหา ดังนี้

“ไม่มีใครสามารถก้าวลงไปสัมผัสสายน้ำเดียวกัน 2 ครั้งในแม่น้ำเดียวกันนั้นได้” *You cannot step twice into the same river. –* เฮราคลิตุส (504-501B.C.)

ปรัชญาเมธีชาวกรีกผู้นี้มีความเชื่อว่า จักรวาลมีสถานะเป็นกระแสของความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องไม่ขาดสาย (a constant state of flux or change) โดยอธิบายเปรียบเทียบว่า แม่น้ำย่อมเปลี่ยนไป เพราะกระแสน้ำมีการไหลอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา

หากมองการเปลี่ยนแปลงเป็นเช่นเดียวกับสายน้ำ มองว่าธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลง ไม่ใช่การก้าวกระโดดจากจุดหนึ่งไปถึงอีกจุดหนึ่ง ไม่ใช่การปักธงไว้แล้วบอกว่าจะพาตัวเองไปให้ถึง แต่เป็นการไล่ตามเป้าหมายที่เคลื่อนที่อยู่ตลอดเวลา เป็นการเคลื่อนที่/เคลื่อนไหว/ขยับตัวไปทีละขั้น แล้วค่อย ๆ สังเกตตัวเองไปเรื่อย ๆ ว่าทิศทางที่เคลื่อนไปนั้น ดีหรือไม่ ใช่หรือไม่ สอดคล้องกับทิศทางที่คาดหวังหรือไม่ โดยไม่มีเป้าหมายตายตัวแน่นอน

ถ้าเรายอมรับมุมมองของการเปลี่ยนแปลงด้วยแนวคิด หรือมุมมองนี้อาจจะช่วยให้สามารถหลีกเลี่ยงกับดักที่กล่าวถึงข้างต้นได้ กล่าวคือ เมื่อไม่มีนโยบายเปลี่ยนแปลงที่ตั้งเป้าหมายชัดเจนตายตัว ก็ไม่มีความคาดหวังว่าจะต้องเห็นการเปลี่ยนแปลงแบบพลิกจากหน้ามือเป็นหลังมือ ไม่มีแรงกดดันว่าต้องเร่งดำเนินการในระยะเวลาอันจำกัด ไม่มีความจำเป็นต้องสร้างตัวชีวิตขึ้นมาเพื่อพิสูจน์ความสำเร็จ

ในขณะเดียวกัน ความเข้มข้นของแรงต่อต้านหรือแรงเสียดทานจากคนในองค์กรที่อาจจะไม่เห็นด้วยก็จะเบาบางลง เพราะการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไป และไม่มีเป้าหมายการต่อต้านที่ชัดเจน

ลองกลับมามองตัวอย่างของการตั้งปณิธานปีใหม่ว่าจะลดความอ้วน วิธีการเปลี่ยนแปลงตัวเองทางตามแนวคิดมุมมองแบบสายน้ำนี้

หมายความว่า เราไม่จำเป็นต้องตั้งเป้าหมายว่าจะลดน้ำหนักให้ได้เท่าไร หรือคาดหวังว่าจะผอมลงแค่ไหน แต่ให้ลงมือเปลี่ยนพฤติกรรมตัวเองไปทีละน้อย เช่น เลือกทานอาหารที่มีประโยชน์มากขึ้นในบางมื้อ ทานขนมให้น้อยลง ออกกำลังกายเบา ๆ สม่ำเสมอ ฯลฯ ทำในสิ่งที่คิดว่าดี แล้วเมื่อทำไปจนกลายเป็นกิจวัตรประจำวันแล้ว ก็ารู้สึกดีกับร่างกายตัวเอง โดยไม่ต้องให้ตัวเลขในตาชั่งมาเป็นเงื่อนไข และเกิดการเปลี่ยนแปลงสู่เป้าหมายคือการลดความอ้วนได้ในระดับหนึ่ง เป็นต้น

สำหรับการเปลี่ยนแปลงองค์กรภาครัฐ มุมมองของแนวคิดนี้เสนอว่า ไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนเชิงนโยบาย หรือริเริ่มดำเนินการใด ๆ ที่สร้างผลกระทบในวงกว้าง การจะเปลี่ยนแปลงองค์กรให้ไปถึงวิสัยทัศน์ที่คาดหวัง อาจจะเริ่มได้ด้วยการปรับเปลี่ยนเล็กน้อย โดยมีหัวใจหลักคือตัวบุคลากรในองค์กรเอง นั่นคือ ปลุกฝังคุณสมบัติของการเปลี่ยนแปลงลงไปในตัวบุคลากร และคอยดูว่าองค์กรจะขยับไปในลักษณะใด สอดคล้องกับวิสัยทัศน์หรือไม่ โดยมีตัวอย่างแนวทางพอสังเขป ดังนี้

- เริ่มจากการสื่อสารออกไปให้มาก ในหลายๆ โอกาส อย่างเป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการ ให้บุคลากรในองค์กรได้เข้าใจก่อนว่า “ทำไมถึงต้องเปลี่ยน” (Need to change) เมื่อเข้าใจแล้วบุคลากรส่วนหนึ่งจึงจะเกิด “ความต้องการที่จะเปลี่ยน” (Will to change) แต่ในองค์กรหนึ่ง ๆ จะมีบุคลากรแค่ส่วนน้อยที่มี “ศักยภาพที่จะเปลี่ยน” (Ability to change) ผู้นำที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงจึงต้องตระหนักถึงคุณลักษณะสามด้านนี้ในองค์กร การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นได้ยากหากคุณลักษณะทั้ง 2 ด้านนี้ ไม่อยู่ในระดับที่เหมาะสมสร้างวัฒนธรรม

องค์กรที่สนับสนุนการทำงานแบบประยุกต์ (the culture to allow people to improvise) โดยลดระดับการทำงานแบบเข้มงวด (Rigid) และเพิ่มความยืดหยุ่น (Agile) ในขั้นตอนกระบวนการของการปฏิบัติงานแต่ละระดับ เปิดกว้างให้มีการประยุกต์และสร้างสรรค์ หากสามารถกลายเป็นวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรได้ ก็จะมีส่วนช่วยให้องค์กรนี้มีความไวต่อการเปลี่ยนแปลงสูงยิ่งขึ้น และยังช่วยลดทอนกลุ่มที่แรงต้านสูงแล้ว

- โดยสรุปแล้ว แนวคิดการเปลี่ยนแปลงแบบที่กล่าวถึงนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นแนวทางการดำเนินการแบบ สร้างทางขึ้นมาใหม่ “Path Creation” ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวคิดแบบเดิมที่เน้น ดำเนินการไปตามแนวทางที่วางเอาไว้ “Path Dependency” ซึ่งผู้เขียนหยิบยกมาถ่ายทอด เพราะเห็นว่าเป็นมุมมองที่สามารถช่วยหลีกเลี่ยงกับดัก และปัญหาภาครัฐ ได้อย่างน่าสนใจ อีกทั้งสามารถเริ่มปฏิบัติได้จริงโดยไม่ต้องอาศัยงบประมาณ เพียงแค่ปรับวิธีการดำเนินงาน และสร้างการรับรู้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม แนวทางแบบนี้ก็เป็นมุมมองหนึ่งที่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย จำเป็นต้องมีการศึกษาโดยละเอียดก่อนทดลองนำไปใช้ และมีความเหมาะสมที่จะนำไปใช้ดำเนินการจริงในองค์กรบางประเภท ด้วยแนวทางที่มีรูปแบบแตกต่างกันไปตามบริบทเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการ คือ เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กรได้สำเร็จอย่างยั่งยืน

การพัฒนาภาวะผู้นำเพื่อการเปลี่ยนแปลง ในบริบทงานวัฒนธรรม

รัชฎา สุขชา

นักวิชาการวัฒนธรรมชำนาญการ

กรมส่งเสริมวัฒนธรรม

สภาพปัจจุบันกรมส่งเสริมวัฒนธรรม

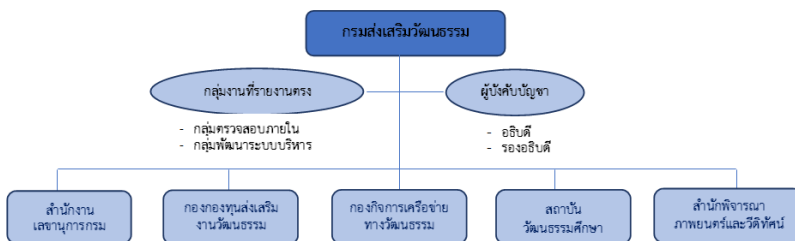
กรมส่งเสริมวัฒนธรรม เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวัฒนธรรม แห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ศึกษา วิจัย และเผยแพร่องค์ความรู้ทางวัฒนธรรม ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาศักยภาพ การดำเนินงานของสภาวัฒนธรรม เครือข่ายวัฒนธรรม และแหล่งเรียนรู้ ทางวัฒนธรรม รวมทั้งเป็นศูนย์กลางในการศึกษา รวบรวม เผยแพร่ และ ให้บริการสารสนเทศและกิจกรรมทางวัฒนธรรม ส่งเสริมกระบวนการ ถ่ายทอดและเรียนรู้คุณค่าทางวัฒนธรรม ส่งเสริมและดำเนินการปกป้อง ค้ำครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ ตลอดจนส่งเสริม ดำเนินการยกย่องเชิดชูเกียรติ และ สนับสนุนการดำเนินงานของศิลปินแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางวัฒนธรรม และบุคคลที่มีผลงานดีเด่นทางวัฒนธรรม

ค่านิยม

D = Dedicate	=	การอุทิศตน
C = Cooperation	=	การทำงานร่วมกัน
P = Professional	=	การเป็นมืออาชีพ

โครงสร้างองค์กร

โครงสร้างกรมส่งเสริมวัฒนธรรม (ตามกฎหมายกระทรวง พ.ศ. 2557)



ความท้าทายด้านบุคลากร

จากประสบการณ์การทำงานในองค์กร สามารถวิเคราะห์ความท้าทายด้านบุคลากรขององค์กรได้ ดังนี้

- การเสริมสร้างทักษะการสื่อสารกับชุมชน สาธารณชน
- การพัฒนาให้บุคลากรมีทักษะในการทำงานแทนกันได้
- การพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษ
- การพัฒนาทักษะการคิด วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน และการทำงานแบบ proactive มากกว่าการตั้งรับ
- การสร้างความแม่นยำ เชื่อวชาญในกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- การสร้างบุคลากรขึ้นมาทดแทนผู้เกษียณอายุราชการ

แนวทางการพัฒนาภาวะผู้นำเพื่อการเปลี่ยนแปลงในบริบททางวัฒนธรรม

ความเป็นผู้นำ

ความหมาย

ภาวะผู้นำ มีความหมายในหลายลักษณะด้วยกัน ได้แก่ การทำให้ผู้อื่นทำตามด้วยความเต็มใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมายถึงการใช้อำนาจในการตัดสินใจ การใช้ความสามารถส่วนบุคคลในการมีอิทธิพล จูงใจ หรือทำให้บุคคลมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดความสำเร็จขององค์กร ทั้งนี้ ความเป็นผู้นำจะเกิดขึ้นในกลุ่มคนหรือบริบททางสังคมที่ซึ่งปัจเจกบุคคลมีการขับเคลื่อนเพื่อเป้าหมายร่วมกัน หรือเป็นกระบวนการที่ช่วยประสานให้ปัจเจกบุคคลและกลุ่มคนบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้ ความเป็นผู้นำอาจจะเป็นบุคลิกภาพ หรือพฤติกรรมที่แสดงออกให้เห็นโดยบทบาทของหัวหน้างานหรือความสามารถในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพจากบุคคลอื่นก็ได้ (Mullin (2006 : 304), Linehan and Mullins (2005:642), Yukl (2002:7)

อย่างไรก็ตาม “ผู้นำ” และ “ภาวะผู้นำ” นั้นมีความแตกต่างกัน “ผู้นำ” คือ ตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ในการนำทางบุคคลอื่น ในขณะที่ “ภาวะผู้นำ” จะมุ่งเน้นในวิธีการ หรือพฤติกรรมของผู้นำในการใช้อำนาจที่ปรับเปลี่ยนตามปัจเจกบุคคลหรือสถานการณ์ที่พบเจอหรือในอีกแง่หนึ่งคือ “ภาวะผู้นำ” จะเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจของผู้นำนั่นเอง

ประเภทและคุณลักษณะของภาวะผู้นำ

ประเภทของภาวะผู้นำนั้น มีด้วยกันหลายรูปแบบ ดังนี้

1. ผู้นำแบบชี้นำหรือให้แนวทาง (Directive Leadership) ผู้นำลักษณะนี้จะเกิดขึ้น เมื่อต้องให้คำแนะนำอย่างเฉพาะเจาะจงแก่บุคลากร หรือมีการวางกฎ ระเบียบ โครงสร้าง หลักการพื้นฐานต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้อธิบาย ชี้แจงความต้องการ ความคาดหวังเพื่อให้บุคลากรปฏิบัติตาม

2. ผู้นำแบบให้การสนับสนุน (Supportive leadership) ผู้นำลักษณะนี้จะเกิดขึ้นเมื่อต้องการให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีระหว่างผู้นำและบุคลากรและเพื่อต้องการให้บุคลากรเปิดเผยความต้องการที่แท้จริง

3. ผู้นำแบบให้มีส่วนร่วม (Participative leadership) ผู้นำลักษณะนี้จะเกิดขึ้นเมื่อต้องการให้การตัดสินใจต่าง ๆ เกิดจากการเห็นพ้องต้องกันและมีการให้ข้อมูลระหว่างสมาชิกภายในทีม

4. ผู้นำแบบมุ่งเน้นความสำเร็จของงาน (Achievement-oriented leadership) ผู้นำลักษณะนี้จะเกิดขึ้นเมื่อมีการตั้งเป้าหมายที่ท้าทายให้กับบุคลากร และมีการมองหาข้อปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรภายในทีม

คุณลักษณะที่สำคัญของภาวะผู้นำเพื่อการเปลี่ยนแปลงในบริบทงานวัฒนธรรม มีหลายประการ ได้แก่

1. ควรมีการกำหนดทิศทางและสื่อสารเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจน

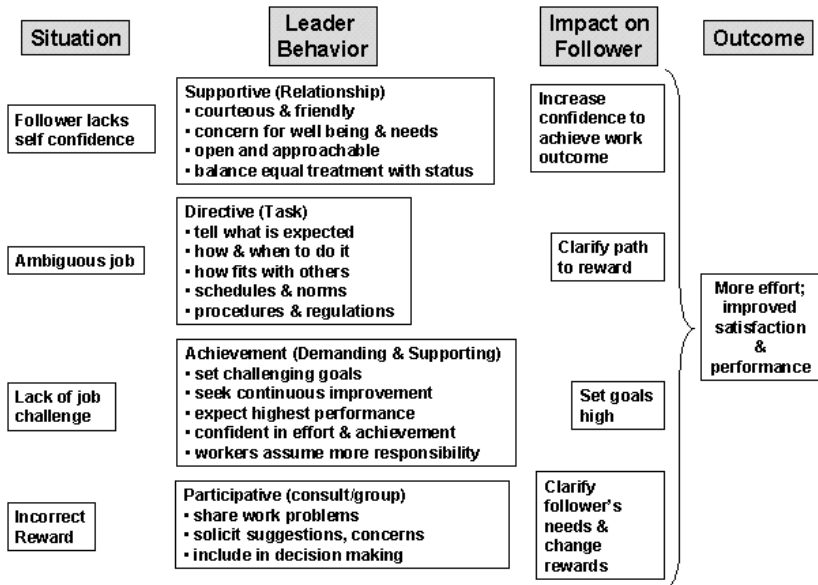
2. ควรมีการมอบหมาย กระจายอำนาจการตัดสินใจในการทำงานอย่างเหมาะสม และมีการเปิดโอกาส กระตุ้น โน้มน้าว สนับสนุนให้บุคลากรแสดงความคิดเห็น และปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย

3. ควรมีความใส่ใจในบุคลากรในทีม องค์กร และสามารถเข้าถึงได้

4. ควรมีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ ในงานที่รับผิดชอบ และมีความมั่นใจในตัวเอง และแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที

5. ควรมีความยุติธรรมในการประเมินผล ให้รางวัลและการลงโทษ การแสดงออกถึงภาวะผู้นำในบริบทต่าง ๆ

ในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ผู้นำที่ดีจะแสดงออกซึ่งความเป็นผู้นำ ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือหลายลักษณะร่วมกันได้ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ ตามเป้าหมาย ดังแสดงในแผนผัง ดังนี้



ที่มา : www.drwoolard.com/miscellaneous/path_goal_theory.htm.

ทั้งนี้ การแสดงภาวะผู้นำในแต่ละสถานการณ์ อาจพิจารณาจากประเด็นคำถามต่าง ๆ ได้แก่

1. มีความจำเป็นอะไรหรือไม่ที่จะต้องใช้แบบใดโดยเฉพาะ
2. มีข้อมูลเพียงพอในการตัดสินใจหรือไม่
3. ความเป็นไปได้ในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้มากน้อยแค่ไหน
4. หากตัดสินใจโดยตัวผู้นำเอง บุคลากรในทีมจะยอมรับในการตัดสินใจนั้นหรือไม่
5. บุคลากรมีความมุ่งหมายร่วมกันในเป้าหมายของทีม องค์กร หรือในการแก้ปัญหาหรือไม่
6. การตัดสินใจนั้น จะทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างบุคลากรหรือไม่

แนวทางการพัฒนาภาวะผู้นำของบุคลากรเพื่อการเปลี่ยนแปลงในบริบทงานวัฒนธรรม

การสรรหาบุคลากร (Recruitment)

เนื่องจากปัจจุบันอัตราการโอบอ้อมในกรมส่งเสริมวัฒนธรรมมีค่อนข้างสูง การสรรหาบุคลากรจึงเน้นการรับโอน มากกว่าการสอบคัดเลือก ซึ่งบางครั้งอาจยังไม่ตรงกับความต้องการของตำแหน่ง และมีความหลากหลายค่อนข้างสูง ทั้งนี้ มองว่าการสร้างวัฒนธรรมองค์กร โดยการเริ่มปลูกฝังองค์ความรู้ให้กับบุคลากรตั้งแต่แรกเริ่มบรรจุ

การสร้างประสบการณ์ ภาวะผู้นำจากสถานการณ์จริง เป็นปัจจัยสำคัญในการเข้าใจบริบทงานวัฒนธรรม และเป็นการสร้างภาวะความเป็นผู้นำที่แท้จริงตามบริบทงาน

การหมุนเวียนงาน (Job rotation)

เนื่องจากงานวัฒนธรรมในแต่ละสำนัก/กอง จะมีความแตกต่างในแง่ของกลุ่มเป้าหมาย รายละเอียดงาน กิจกรรม ทั้งนี้ โดยทั่วไปจะเป็นการดำเนินโครงการ/กิจกรรม เป็นสำคัญ ซึ่งจะมีการ cross functional กันค่อนข้างน้อย ดังนั้น จึงเห็นว่าการจัดให้มีการเวียนงาน จะทำให้เกิดความเข้าใจในบริบทการทำงานที่หลากหลาย เข้าถึงผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเครือข่ายทางวัฒนธรรมที่หลากหลายขึ้น เช่น ศิลปินแห่งชาติ สภาวัฒนธรรม ชุมชน องค์กร เครือข่ายทางวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม การเวียนงานควรมีทั้งในระดับปฏิบัติการ (ทุก ๆ 2 ปี) ขำนาญการ (ทุก ๆ 2 ปี) ขำนาญการพิเศษ (ทุก ๆ 3 ปี) เป็นต้น

การสอนงาน (On the job training)

การสอนงานเป็นการถ่ายทอดความรู้และทักษะโดยการทำงานจริง ซึ่งจะช่วยลดปัญหาในองค์กร โดยเฉพาะการลดปัญหาช่องว่างระหว่าง การปฏิบัติงานของแต่ละส่วนงานซึ่งจะต้องส่งมอบงานต่อให้ส่วนงานถัดไป หรือช่องว่างระหว่างวัยของข้าราชการรุ่นเก่าและรุ่นใหม่ และจะทำให้เกิดการทำงานกันเป็นทีมมากขึ้นโดยเห็นว่า การให้ผู้อาวุโสกว่าในแง่ประสบการณ์การทำงาน คอยเป็นพี่เลี้ยง (Mentor) ให้ความช่วยเหลือ แนะนำ ให้คำปรึกษา ในเรื่องกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ เป็นต้น เป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ จะเป็นการสร้างความมั่นใจ ในการทำงานมากขึ้น เนื่องจากมีผู้ให้คำปรึกษาแนะนำเมื่อติดขัด หรือต้องการความช่วยเหลือ

การจัดทำแผน career path ของตำแหน่ง

เนื่องจากตำแหน่งนักวิชาการวัฒนธรรม เป็นตำแหน่งหลักของกรมส่งเสริมวัฒนธรรม ดังนั้น จึงควรจัดทำ career path การพัฒนาตำแหน่งงานว่าควรต้องมีการพัฒนาอย่างไรบ้างและจะมีเส้นทางการเติบโตอย่างไรเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาบุคลากรในองค์กร ตลอดจนควรมีการกำหนดหลักสูตรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสำหรับการพัฒนางาน เช่น การอบรมเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม การบริหารการมีส่วนร่วมของชุมชน แนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการสงวนรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเพื่อการเปลี่ยนแปลงในบริบทงานวัฒนธรรม

ควรให้มีการกำหนดภารกิจงานของแต่ละสำนัก/กอง ตลอดจน Job Description ของตำแหน่งให้ชัดเจน และดำเนินงานตามภารกิจ โดยต้องมีการส่งเสริมความเชี่ยวชาญ มีการถ่ายทอด ประสบการณ์การทำงานตามภารกิจในสายงานที่ชัดเจน

ควรมีการสร้างขวัญกำลังใจและแรงจูงใจในการทำงาน ทั้งในด้านกายภาพ เช่น ผลตอบแทนรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งอาจไม่ใช่ในรูปแบบของตัวเงินและด้านจิตใจ เพื่อสร้างวัฒนธรรมองค์กรร่วมกัน ปลุกฝังให้เกิดความรักสามัคคี รู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำงานเอื้อประโยชน์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรร่วมกัน

ควรมีการสื่อสารภายในองค์กรให้มากขึ้น โดยเป็นการสื่อสารทั้งแนวตั้ง (ผู้บริหารสู่บุคลากร) และแนวนราบ (ระหว่างบุคลากรในสำนัก/กอง) เพื่อให้เข้าใจนโยบาย เป้าหมาย แนวทางการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวาง

กฎ ระเบียบ มาตรฐานการทำงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแลกเปลี่ยนเรียนรู้
อุปสรรคการทำงานต่าง ๆ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาให้การทำงานสำเร็จ
ลุล่วงตามเป้าหมาย

Delivering Justice

สินีนาฏ มะปรางทอง

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

บทนำ

ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่เหมาะสมสำหรับการเริ่มต้นธุรกิจใหม่มากที่สุดในโลกติดต่อกัน 3 ปีซ้อน¹ แต่ในขณะเดียวกันนี้ สถานการณ์ของประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงานยุติธรรมกับไม่เป็นที่ยอมรับเท่าที่ควร โดยประเทศไทยถูกจัดอันดับให้มีความน่าเชื่อถือเป็นอันดับท้าย ๆ ของโลก อย่างต่อเนื่องยาวนาน ในฐานะบุคลากรกระทรวงยุติธรรมและประชาชนไทยคนหนึ่ง คำถามที่ว่า ***“ทำอย่างไรให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการด้านงานยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง เสมอภาค เท่าเทียม เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด และเกิดการยอมรับในกระบวนการยุติธรรมไทยในที่สุด”*** จึงกลายเป็นโจทย์ที่ดิฉันวางแผนเพื่อค้นคว้าหาคำตอบผ่านการฝึกอบรมหลักสูตร Leadership and Change ณ Potsdam Center for Policy and Management มหาวิทยาลัยพอตสดัม เมืองพอตสดัม รัฐบรันเดินบวร์ก สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในครั้งนี้

¹ อันดับประเทศที่เหมาะสมสำหรับการเริ่มต้นธุรกิจใหม่ (<https://www.usnews.com/news/best-countries/start-a-business-full-list>)

ความยุติธรรมที่ไม่ถูกเติมเต็ม

ก่อนที่จะนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ดิฉันเห็นควรอธิบายให้ทราบถึงสาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาให้เป็นที่เข้าใจเสียก่อน การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้น แท้จริงแล้วเป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนพึงมีตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในส่วนของประเทศไทยนั้น เล็งเห็นความสำคัญของสิทธิพื้นฐานนี้มาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากเนื้อความปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 68 ซึ่งกำหนดให้ภาครัฐจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร โดยควรมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากการแทรกแซง เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการอย่างเที่ยงธรรม นอกจากนี้ ภาครัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้ หรือผู้ด้อยโอกาส ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงการจัดหาทนายความให้² อย่างไรก็ตาม ปัญหาความเหลื่อมล้ำและการเข้าถึงบริการด้านงานยุติธรรมยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย โดยเกิดจาก 3 ปัจจัยหลักดังนี้³

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 68 (click.senate.go.th/wp-content/uploads/2017/06/รัฐธรรมนูญ-2560.pdf)

³ บทที่ 3 ความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิและโอกาส 3.2 สิทธิและโอกาสในการได้รับความยุติธรรม (<http://www.thai-inequality.org/pages/3-2>)

1. ฐานะ – สภาวะทางการเงิน เป็นปัจจัยอันดับแรกที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรม เนื่องจากการเข้าถึงที่ปรึกษาทางกฎหมาย การจ้างทนายความ การยื่นประกันตัว ล้วนแล้วแต่เป็นกระบวนการที่ต้องใช้ทรัพย์สิน

2. ความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิ สามารถเกิดขึ้นได้กับทุกคนชั้นทุกระดับการศึกษา คนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับเรื่องชีวิตความเป็นอยู่เป็นหลัก แต่จะวางเรื่องสิทธิและกระบวนการยุติธรรมไว้อันดับท้าย ๆ เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว ไม่มีความจำเป็นต้องรู้ เป็นต้น

3. กระบวนการยุติธรรม⁴ เป็นปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการ โดยประกอบด้วยปัญหาย่อย 4 ด้าน ได้แก่ ปริมาณคดี การแทรกแซงจากกลุ่มทุนนิยมและผู้มีอิทธิพล โครงสร้างการทำงาน และศักยภาพและการใช้ดุลพินิจของบุคลากรภาครัฐ

การพัฒนาด้วยบริบท (ทั่วถึง)

ภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศเยอรมนีมีสภาพไม่ต่างกับซากปรักหักพัง เนื่องจากเป็นพื้นที่ของสนามรบ อีกทั้งยังถูกแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายตามการปกครองของข้าอำนาจคอมมิวนิสต์และประชาธิปไตย เป็นระยะเวลากว่า 40 ปี การบูรณะและพัฒนาประเทศจึงเพิ่งเกิดขึ้น ภายหลังการรวมประเทศในปี ค.ศ. 1990 ช่วงระยะเวลาแค่เพียง 20 ปี ประเทศเยอรมนีสามารถเปลี่ยนตัวเองจากประเทศผู้แพ้สงคราม เศรษฐกิจล้มเหลว กลายมาเป็นประเทศที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

⁴ ความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรมไทย โดย ศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต คณะนิติคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (<http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/640228>)

เป็นอันดับสี่ของโลกถัดจากสหรัฐอเมริกา จีน และญี่ปุ่น แนวคิดเบื้องหลังความสำเร็จของการพัฒนานี้คืออะไร

คนเยอรมันมีหลักคิดที่โดดเด่นประการหนึ่ง คือ คนเยอรมันเชื่อว่าการแก้ไขปัญหาใด ๆ ก็ตามให้พิจารณาที่บริบทเป็นสำคัญ (Contextual Development) กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ร่ายล้อมปัญหานั้น ๆ อยู่ ซึ่งหลักคตินี้เองที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของการกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในประเทศ ยกตัวอย่างเช่น นโยบายการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และการใช้น้ำมันปิโตรเลียม (Reduction of CO₂ Emissions and Petroleum Dependence Policy) ที่ประสบความสำเร็จจนกลายเป็นโมเดลตัวอย่าง ที่ประเทศยักษ์ใหญ่อย่างสหรัฐอเมริกานำไปประยุกต์ใช้ โดยรัฐบาลเยอรมันใช้วิธีการพิจารณาที่บริบทของปัญหา อันได้แก่ คุณภาพและราคาของบริการขนส่งสาธารณะ การอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้ทางเท้าและเลนจักรยาน ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการซื้อขายรถยนต์และการสอบใบขับขี่ เป็นต้น

เมื่อนำแนวคิดนี้ลองปรับใช้กับปัญหาความเหลื่อมล้ำและการเข้าถึงบริการด้านงานยุติธรรม โดยวิเคราะห์เหตุปัจจัย 3 ประการหลักตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น พบว่า กระทรวงยุติธรรมทราบถึงสาเหตุเป็นอย่างดี และได้มีการดำเนินการพัฒนางานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการด้านงานยุติธรรมอย่างต่อเนื่อง ทว่าถึง โดยปัจจัยทางฐานะทางการเงิน กระทรวงยุติธรรมได้ขยายโอกาสให้ผู้ยากไร้ได้รับการบริการทางกฎหมายจากทนายความและเจ้าหน้าที่ภาครัฐอย่างเท่าเทียมกันจากบริการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เช่นเดียวกับปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจเรื่อง

สิทธิ ทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเร่งสร้างความรู้กฎหมาย พื้นฐานและความเข้าใจสิทธิแก่ประชาชนทุกตรอกซอกซอยผ่านทุกช่อง การสื่อสาร สำหรับปัจจัยด้านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นปัญหาทาง โครงสร้างการทำงาน ปริมาณคดี และการแทรกแซงจากกลุ่มทุนนิยมและผู้ มีอิทธิพล พบว่า ยังไม่มีแนวทางแก้ไขที่เห็นผลเป็นรูปธรรมชัดเจน ส่งผล ให้ประชาชนยังคงรู้สึกถูกเลือกปฏิบัติและไม่ได้รับความยุติธรรมอย่าง เสมอภาค เท่าเทียม

ดุลพินิจกับการเลือกปฏิบัติ (เท่าเทียม)

เมื่อพิจารณาปัญหาด้านโครงสร้างและกระบวนการทำงาน พบว่า สาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้ประชาชนยังคงรู้สึกถูกเลือกปฏิบัติและไม่ได้รับความ ยุติธรรมอย่างเสมอภาค เท่าเทียม อาจเกิดจากการมอบอำนาจแก่ เจ้าหน้าที่รัฐในการใช้ดุลพินิจในหลายกรณี ซึ่งเป็นหนึ่งปัจจัยเสี่ยงต่อ การเกิดการคอร์รัปชันและการแทรกแซงของผู้มีอิทธิพล

การบริหารงานภาครัฐของประเทศเยอรมนีแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับประเทศหรือสหพันธ์สาธารณรัฐ (Federal Authorities) ระดับรัฐ (Länder Authorities) และระดับเมือง (City Authorities) โดยการบริหารจัดการของแต่ละระดับไม่ขึ้นต่อกันและไม่ถือเป็นลำดับ บังคับบัญชา เป็นระบบการปกครองที่เป็นอิสระจากกัน แต่สิ่งที่น่าสนใจคือ ถึงแม้ว่าการบริหารจัดการในลักษณะนี้ จะเปิดกว้างให้ผู้บริหารและ เจ้าหน้าที่ดำเนินงานได้อย่างอิสระ แต่ก็มีพื้นที่ให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจ น้อยมาก เนื่องจากรัฐบาลเยอรมัน เชื่อว่าการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ ดุลพินิจ เปรียบเสมือนการเปิดโอกาสให้เกิดความเหลื่อมล้ำในประสิทธิภาพ

และมาตรฐานการดำเนินงาน อีกทั้งยังเป็นการเสี่ยงต่อการแทรกแซงของ ผู้มีอิทธิพล ผลสำเร็จของแนวคิดนี้ปรากฏเป็นรูปธรรม โดยประเทศ เยอรมนีจัดอยู่ในประเทศที่มีความโปร่งใสของการดำเนินงานภาครัฐสูงเป็น อันดับ 6 ของโลก ในขณะที่ประเทศไทย ถูกจัดประเมินให้อยู่ในอันดับที่ 71 จาก 113 ประเทศทั่วโลกในด้านเดียวกันนี้⁵ โดยสาเหตุสำคัญในการ เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ส่วนใหญ่มาจากกฎหมาย เปิดโอกาสให้สามารถใช้ดุลยพินิจที่เอื้อต่อการทุจริต และความไม่เข้มงวด ของการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบ ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงควร ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำงานให้มีพื้นที่ในการใช้ดุลยพินิจน้อยที่สุด โดยการนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

ในยุคดิจิทัลที่ความก้าวหน้าในด้านการประมวลผลข้อมูลไปถึงจุดที่ สามารถส่งผลแบบ Real time ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence หรือ AI) ถูกนำมาใช้ในการบริการภาคเอกชนอย่างแพร่หลาย ภาครัฐเองมี การใช้ข้อมูลต่างๆในรูปแบบที่หลากหลาย ปัจจุบันกระทรวงยุติธรรมกำลัง พัฒนาระบบฐานข้อมูล Big Data เพื่อใช้ในกระบวนการพัฒนาพยานิสัย ของผู้กระทำผิด ชี้ให้เห็นว่ากระทรวงยุติธรรมมีความพร้อมที่จะพัฒนางาน ให้เข้ากับบริบทความเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย และในลำดับต่อไป กระทรวงยุติธรรมควรพิจารณาประยุกต์ใช้งาน AI เพื่อตัดสินใจบางอย่าง แทนการใช้เจ้าหน้าที่ เช่น การยื่นคำขอรับความช่วยเหลือเงินค่าจ้าง หนี้ความจากกองทุนยุติธรรม โดยยื่นคำร้องผ่านระบบออนไลน์ จากนั้น

⁵ WJP Rule of Law Index 2017-18

(https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLIndex_2017-2018_Thailand_eng_0.pdf)

AI จะประมวลผลตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในระบบ และสามารถแจ้งผลการพิจารณาในทันที ซึ่งสามารถลดความล่าช้าในการดำเนินงาน ประหยัดค่าเดินทางของผู้ยื่นคำขอ และสามารถลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ อันจะนำมาซึ่งการลดปัจจัยเสี่ยงต่อการเกิดการคอร์รัปชันและการแทรกแซงของผู้มีอิทธิพลได้อีกทางหนึ่ง

เคลื่อนพลยุติธรรม

การสร้างการยอมรับในกระบวนการยุติธรรมไทย เป็นสุดยอดแห่งความท้าทาย เนื่องจากทุกคนต้องเคยสัมผัสกับระบบราชการไทยมาบ้างไม่มากก็น้อย ชื่อเสียงของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นสิ่งที่ได้รับการกล่าวถึงอยู่เนือง ๆ ในแง่ของความกระตือรือร้นในการทำงาน ความมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีจิตบริการเป็นเลิศ จนถึงขนาดมีสำนวนที่มอบให้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐโดยเฉพาะ อย่างสำนวนที่ว่า “เข้าขาม เย็นขาม” จึงไม่แปลกที่ประชาชนจะไม่มอบความไว้วางใจและไม่เชื่อมั่นศรัทธาในภาครัฐ และไม่เกิดการยอมรับในกระบวนการยุติธรรมไทย

ในกรณีของประเทศเยอรมนี ได้เป็นการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน ภาครัฐให้สะดวกแก่ประชาชนมากที่สุด โดยภาครัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานแทนประชาชนทั้งกระบวนการ โดยที่ประชาชนมีความจำเป็นต้องติดต่อหรือมีปฏิสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่น้อยที่สุด ยกตัวอย่างเช่น การยื่นคำร้องขอวีซ่า ประชาชนสามารถเดินทางมาที่หน่วยงานราชการที่ใกล้บ้านที่สุด นำพาสปอร์ตและเอกสารส่วนตัวที่เกี่ยวข้องส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ และนัดวันมารับพาสปอร์ตคืน ถือเป็นจบกระบวนการ กระบวนการอื่นนอกจากนั้น เป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในการส่งต่อ

เอกสารและข้อมูลไปยังหน่วยงานรับผิดชอบ จะเห็นได้ว่าประเทศเยอรมนีให้ความสำคัญกับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นอันดับแรก

ถึงแม้ตัวอย่างที่ยกมานั้น จะเป็นเรื่องของการยื่นคำร้องขอวีซ่า ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับงานยุติธรรม แต่รูปแบบการดำเนินงานเชิงรุกเช่นนี้ สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกระบวนการยุติธรรม เพื่อสร้างการยอมรับได้เป็นอย่างดี โดยเสนอให้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานเชิงรุก รับเรื่อง/คำร้องของประชาชนทุกเรื่องแม้ไม่ใช่อำนาจหน้าที่และดำเนินการส่งต่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแทน ติดตาม ช่วยเหลือประชาชนตั้งแต่ต้นทางจนสุดทาง วิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำซ้อนเกิดขึ้น เป็นที่พึงให้กับประชาชน และปฏิบัติกับประชาชนให้เหมือนกับญาติสนิท

Conclusion

การพัฒนางานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการด้านงานยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง เสมอภาคเท่าเทียม เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด และเกิดการยอมรับในกระบวนการยุติธรรมไทย สามารถกระทำได้โดยการวางแผนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาโดยการคำนึงถึงบริบทของปัญหาประชาชน และประเทศ การนำเอาเทคโนโลยีมาช่วยในการปฏิบัติงานเพื่อลดการใช้ดุลพินิจอันเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อการเกิดการคอร์รัปชันและการแทรกแซงของผู้มีอิทธิพล และปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานเชิงรุก ติดตาม ช่วยเหลือประชาชนตั้งแต่ต้นทางจนสุดทาง ไม่ให้เกิดช่องว่างของการสื่อสารและการช่วยเหลือ

การรักษาคนไว้ในองค์กร

สุจิตรา นาทอง

เศรษฐกรชำนาญการพิเศษ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) เป็นหน่วยงานระดับกรมสังกัดกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะของประเทศ เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับหนี้สาธารณะเป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพ และสามารถควบคุมดูแลการก่อหนี้โดยรวมเพื่อให้ภาระหนี้สาธารณะอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับฐานะการเงินการคลังของประเทศ ในช่วงแรกของการจัดตั้ง สบน. เมื่อปี 2545 สบน. เริ่มต้นด้วยการมีกรอบอัตรากำลังเพียงประมาณ 100 คน ต่อมา ณ วันที่ 18 กรกฎาคม 2561 สบน. มีบุคลากรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 236 คน ซึ่งเมื่อเทียบกับปริมาณหนี้สาธารณะที่ต้องบริหารถึง 6.50 ล้านล้านบาท เท่ากับว่าบุคลากร สบน. 1 คนจะต้องรับผิดชอบในการบริหารหนี้สาธารณะจำนวนกว่า 27,000 ล้านบาท ซึ่งปริมาณหนี้สาธารณะมีแนวโน้มจะสูงอย่างนี้ไปเรื่อยๆ ในอนาคต รวมถึงการบริหารหนี้สาธารณะยังจะมีความซับซ้อนมากขึ้นและต้องปรับตัวตามนวัตกรรมทางการเงินใหม่ ๆ อยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็น FinTech หรือ Blockchain ที่จะมียุทธศาสตร์ต่อโลกการเงินอย่างมาก เพราะฉะนั้นสิ่งที่น่าหนักใจก็คือ สบน. จะต้องเร่งสร้างคนสร้างองค์กรที่เป็นมืออาชีพเพื่อรองรับงานที่ซับซ้อนและท้าทาย อย่งไรก็ดี

ผู้เขียนเริ่มต้นทำงานที่ สบн. ในปี 2548 จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลาเกือบ 13 ปี ได้มีข้อสังเกตว่า บุคลากรของ สบн. โดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีคุณภาพและศักยภาพได้ลาออกหรือโอนย้ายไปอยู่หน่วยงานอื่นทุกปี โดยในช่วงแรกจะเป็นข้าราชการระดับปฏิบัติการที่ลาออกไปอยู่ภาคเอกชน ซึ่งมีจำนวนไม่มาก และลูกจ้างหรือพนักงานราชการที่ลาออกเพื่อไปบรรจุในหน่วยงานราชการอื่นหรือรัฐวิสาหกิจ แต่ในช่วงหลังพบว่าแม้แต่ข้าราชการในระดับชำนาญการจนถึงระดับผู้บริหารก็ยังลาออกหรือโอนย้ายไปอยู่หน่วยงานอื่นเพิ่มมากขึ้นทุกปี ซึ่งผู้เขียนมองว่าการสูญเสียบุคลากรกลุ่มดังกล่าวเป็นการสูญเสียทั้งเวลาและทรัพยากรอย่างมาก เนื่องจากการที่จะพัฒนาให้บุคลากรกลุ่มดังกล่าวมีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในงานที่จะต้องใช้เวลาและงบประมาณ รวมถึงความพยายามและความทุ่มเทที่จะฝึกฝนให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะดีกว่าหรือไม่หากเราสามารถรักษาบุคลากรคุณภาพให้อยู่กับองค์กรไปนาน ๆ แทนที่จะต้องรับสมัครและฝึกฝนพนักงานใหม่ ๆ เข้ามาทดแทนบุคลากรที่ทำงานเป็นแล้วที่ออกจากองค์กรไป

หลังจากที่ผู้เขียนได้รับทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) ที่มีกรอบหลักสูตรเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐและภาวะความเป็นผู้นำ ผู้เขียนได้เรียนรู้เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลจาก Professor Dr. Eric Kearney University of Potsdam ซึ่งได้บรรยายเกี่ยวกับสิ่งที่บุคลากรต้องการเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในงานที่ทำและทำให้บุคลากรมีความทุ่มเทในการทำงานอย่างเต็มที่ ยินดีที่จะทำงานมากกว่าที่ตนได้รับมอบหมาย และมีผลการทำงานที่ยอดเยียม รวมถึงบทบาทของผู้นำ

ในการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า น่าจะนำมาปรับใช้ กับ สบร. ในการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อรักษาบุคลากรคุณภาพให้อยู่ กับองค์กรไปนาน ๆ ได้

“คน” คือทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์กร การบริหารคน ควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายบุคคลเท่านั้นหรือ?

ทรัพยากรบุคคล คือ บุคลากรที่องค์กรจ้างไว้เพื่อดำเนินงาน ด้านต่าง ๆ โดยได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้างและสวัสดิการอื่น ๆ

การบริหารทรัพยากรบุคคล คือ การดำเนินกิจกรรมและการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพัฒนาและรักษานักงานที่มีคุณภาพหรือทรัพยากร บุคคล ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพ

องค์กรควรจะตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารทรัพยากร บุคคลเนื่องจากบุคลากรที่มีคุณภาพจะเป็นที่มาของความได้เปรียบทางการ แข่งขัน เป็นกลไกที่สามารถขับเคลื่อนให้องค์กรเติบโตและพัฒนาไปได้ตาม วิสัยทัศน์ที่ผู้นำองค์กรกำหนด โดยการบริหารทรัพยากรบุคคลมีเป้าหมาย เพื่อคัดเลือก บริหารจัดการ และจัดสรรผลตอบแทนให้แก่บุคลากรอย่าง เหมาะสมและมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบกฎหมายและงบประมาณที่มี อย่างจำกัด ทั้งนี้ การบริหารทรัพยากรบุคคลไม่ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ ของฝ่ายบุคคลเท่านั้น แต่ควรจะมีการดำเนินการในทุกฝ่ายทั่วทั้งองค์กร เนื่องจากทุกฝ่ายต่างก็มีส่วนร่วมในการคัดเลือก สอนงาน พัฒนา ให้ คำแนะนำ เป็นผู้นำ และสร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากร และมีส่วนช่วยให้ องค์กรมีคนดี คนเก่ง และรักษาคนดีคนเก่งเหล่านี้ให้ทำงานกับองค์กรได้ อย่างเต็มความสามารถ การตระหนักในคุณค่าและปฏิบัติต่อพนักงานอย่าง

เหมาะสมยังสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้อย่างมากมายและเป็นปัจจัยสำคัญในการขยายตัวขององค์กร เพราะการขยายตัวนั้นไม่มีคนก็ขยายไม่ได้

Job Satisfaction สัมพันธ์กับความผูกพันกับองค์กรและผลการปฏิบัติงานอย่างไร เหตุใดจึงควรให้สำคัญ?

Job Satisfaction หรือความพึงพอใจในงานมีผลในเชิงบวกอย่างมากกับความผูกพันกับองค์กรและผลการปฏิบัติงาน (Job Performance) โดยบุคลากรที่มีความพึงพอใจในงานสูงมีแนวโน้มที่จะมีความรู้สึผูกพันกับองค์กรสูงและจะไม่อยากเปลี่ยนงานหรือย้ายองค์กร รวมถึงจะมีผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากผลการศึกษาของ Colquitt et al. เรื่อง Organizational Behavior พบว่า ระดับความพึงพอใจในงานขึ้นอยู่กับ 1) ลักษณะงาน 2) เพื่อนร่วมงาน 3) หัวหน้างาน 4) การเลื่อนตำแหน่ง และ 5) ค่าตอบแทน โดยลักษณะงานส่งผลต่อระดับความพึงพอใจในงานมากที่สุด รองลงมาคือ หัวหน้างานและเพื่อนร่วมงาน ส่วนค่าตอบแทนมีผลต่อระดับความพึงพอใจในงานน้อยที่สุด จึงเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า ความเชื่อที่ว่า งานราชการให้เงินเดือนต่ำจึงไม่ดึงดูดคนเก่งให้มารับราชการอาจไม่เป็นความจริงทั้งหมด หากระบบราชการสามารถสร้างลักษณะงานให้มีความน่าสนใจหรือให้สิ่งตอบแทนอื่นที่บุคลากรต้องการได้ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Daniel Kahneman และ Angus Deaton ที่ระบุว่า การได้รับเงินเดือนสูงสามารถปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นได้แต่ไม่ได้ทำให้คนมีความสุขมากขึ้นเสมอไป เนื่องจากอาจเกิดความเครียดสูงจากการทำงานแลกกับเงินเดือนสูง ๆ ดังนั้น สิ่งที่หัวหน้างานทุกคนจะต้องคิดคือทำอย่างไรให้สามารถเพิ่มความพึงพอใจ

ในงานเพื่อรักษาคนเก่งไว้กับองค์กรได้ โดยความพึงพอใจในงานสามารถเพิ่มได้โดยการเพิ่มความรู้สึกบวกและลดความรู้สึกลบจากการทำงาน เช่น การเพิ่มชั่วโมงพักหรือกิจกรรมให้บุคลากรได้พบปะสังสรรค์และพูดคุยกันระหว่างวัน การกำหนดให้วันศุกร์สุดท้ายของเดือนบุคลากรสามารถเลิกงานได้เร็วขึ้นเพื่อให้บุคลากรได้อยู่กับครอบครัวหรือไปทำธุระส่วนตัว สิ่งเหล่านี้จะช่วยให้บุคลากรมีความรู้สึกบวกกับงานที่ทำอยู่ได้ เป็นต้น ทั้งนี้ Professor Kearney ได้สรุปไว้ให้เข้าใจอย่างง่ายว่า 3 สิ่งที่บุคลากรต้องการจากการทำงานเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในงานที่ทำ คือ Fun/Money/Meaning โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. Fun คือ ทำอย่างไรให้บุคลากรมีความรู้สึกสนุกกับงาน เนื่องจาก การมีความรู้สึกด้านบวกกับงานจะทำให้สามารถทำงานนั้น ๆ ออกมาได้ดี และบุคลากรจะมีแรงจูงใจในการทำงานแม้ว่างานดังกล่าวจะมีความยาก หรือต้องใช้ความพยายามในการทำมาก หากบุคลากรไม่ได้มีความรักในงานที่ทำหรือรู้สึกสนุกกับงานที่ได้รับมอบหมาย หัวหน้างานสามารถสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรได้โดยการพยายามที่จะทำความรู้จักกับบุคลากร ได้การดูแลว่า บุคลากรมีความต้องการ เป้าหมาย และความชอบในการทำงานอย่างไร รวมทั้งกำหนดเป้าหมายในการทำงานที่เรียกว่า SMART (Specific Measurable Attractive Realistic Time-bound) Goal คือ มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน วัดผลได้ น่าสนใจ สามารถทำได้จริง และมีกำหนดระยะเวลา ซึ่งการกำหนดเป้าหมายแบบ SMART Goal จะทำให้บุคลากรสามารถวางแผนได้ชัดเจนว่าต้องทำอะไร เมื่อไร เพื่ออะไร อีกทั้งยังเป็นเป้าหมายที่ไม่กดดันจนเกินไปและจะทำให้บุคลากรมั่นใจว่าการทำงาน

ของตนสอดคล้องกับทิศทางขององค์กร และบุคลากรจะมีความรู้สึกมั่นใจมากขึ้นหากเมื่อทำงานได้สำเร็จตามเป้าหมาย รวมถึงการให้รางวัลเมื่องานดังกล่าวประสบความสำเร็จ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นตัวเงินในกรณีของราชการ ซึ่งมีงบประมาณจำกัด

2. Money คือ งานที่ต้องได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมในจำนวนที่ “พอดี” ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นตัวเงินเพียงอย่างเดียว แต่บุคลากรจะประเมินจากการลงแรงและผลลัพธ์ของงานที่ทำว่าสมน้ำสมเนื้อกับค่าตอบแทนที่ได้รับหรือไม่ การลงแรงของบุคลากรนั้นรวมถึงการศึกษา ประสบการณ์ ทักษะ ความสามารถ และการเสียสละส่วนตัวที่บุคลากรต้องใช้ไปในการทำงาน ส่วนค่าตอบแทนนั้นรวมถึง ความมั่นคงในงาน เงินเดือน สวัสดิการ การได้รับการยอมรับหรือรับรู้ว่าเป็นผู้ทำงานนั้น ๆ การได้รับคำชมและคำขอบคุณ ซึ่งแม้ว่างานราชการจะได้รับเงินเดือนต่ำ แต่ราชการยังสามารถให้ผลตอบแทนในด้านอื่น ๆ ได้ ตัวอย่างเช่น การมอบรางวัลข้าราชการดีเด่นประจำเดือนที่จะรับโอกาสในการพบปะและพูดคุยกับผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงเพื่อให้เกิดการรับรู้และยอมรับในวงกว้างถึงผลงานและความสำเร็จของงานที่ทำเพื่อให้บุคลากรมีความรู้สึกภูมิใจในผลสำเร็จของงานและมีกำลังใจในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ บุคลากรยังต้องการให้องค์กรมีวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นผลงานที่มีประสิทธิภาพและมีความชัดเจนในการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงาน รวมถึงมีการปฏิบัติต่อบุคลากรที่เท่าเทียมและยุติธรรมซึ่งจะเป็นปัจจัยหนึ่งในการดึงดูดให้บุคลากรอยู่กับองค์กรต่อไป

3. Meaning คือ การทำงานที่มีความสำคัญและมีความหมาย การแสดงออกให้บุคลากรรับรู้ว่าการที่ได้รับมอบหมายมีความสำคัญ ต่อองค์กรแม้ว่าจะเป็นงานชิ้นเล็ก ๆ ที่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อคนหมู่มาก รวมถึงการแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ของงานที่ทำให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรหรือ บุคคลภายนอกอย่างไร จะทำให้บุคลากรมีความพึงพอใจในงานที่ทำมากขึ้น บ่อยครั้งที่บุคลากรอาจจะคิดน้อยเนื้อต่ำใจที่ถูกมองข้ามในความสามารถ เนื่องจากมีความเข้าใจว่าตนเองมีบทบาทความสำคัญน้อยที่สุดในองค์กร ดังนั้นหัวหน้างานควรพยายามที่จะเปลี่ยนมุมมองให้บุคลากรรู้สึกว่าการ ที่ทำมีคุณค่าต่อองค์กรแม้ว่าจะเป็นส่วนเล็ก ๆ ด้วยการให้กำลังใจและ ชื่นชมในผลงานนั้น ๆ การเห็นคุณค่าของบุคลากรและให้ความสำคัญ กับการรักษาบุคลากรให้เติบโตไปพร้อมกับองค์กรจะทำให้องค์กรได้รับ คุณภาพของงานเป็นผลลัพธ์

ข้อเสนอแนะแนวทางการรักษาคนไว้ในองค์กร

กล่าวโดยสรุปปัจจัยที่ทำให้บุคลากรมีความพึงพอใจในการทำงาน คือ การทำงานในองค์กรที่มั่นคง ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม การยอมรับจาก เพื่อนร่วมงาน การมีเพื่อนร่วมงานที่ดี การมีสวัสดิการและมีสภาพแวดล้อม ในการทำงานที่ดี การมีความก้าวหน้าในการทำงาน การมีปริมาณงานที่ เหมาะสม และการได้รับมอบหมายงานที่มีคุณค่า ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะ แนวทางการรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพไว้ในองค์กร ดังนี้

1. สร้างสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน (Work – Life Balance) การให้ทรัพยากรที่เพียงพอเพื่อช่วยให้บุคลากรบริหารการทำงานและความ รับผิดชอบส่วนตัวได้นั้นเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ซึ่งสามารถทำได้โดยการ

กำหนดเป้าหมายแบบ SMART Goal เพื่อช่วยให้บุคลากรมีความเข้าใจ ในทิศทางขององค์กรและให้ความสำคัญในงานที่มีคุณค่ามากที่สุด มีการนำ นโยบายและหลักปฏิบัติไปใช้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มั่นใจว่าปริมาณงานมี การแจกจ่ายอย่างเหมาะสมและยุติธรรม และส่งเสริมให้บุคลากรทุกระดับ มีทักษะและอำนาจการตัดสินใจที่จะทำให้งานสำเร็จลุล่วง สิ่งเหล่านี้จะ ช่วยสนับสนุนพนักงานให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพสูง ให้การยอมรับและรับรู้ในงานที่บุคลากรทำ สภาพแวดล้อมการทำงานที่ เปิดโอกาสให้บุคลากรสามารถรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมและรับผิดชอบใน เรื่องที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์กรจะทำให้บุคลากรมีความรู้สึกเป็นหนึ่ง เดียวกับองค์กร สิ่งที่ควรสร้างให้บุคลากรเข้าใจอีกอย่างก็คือ แม้ว่าจะงานที่ ได้รับมอบหมายจะเป็นเพียงงานชิ้นเล็ก ๆ แต่ก็มีความหมายต่อองค์กร จึงต้องทำด้วยคุณภาพไม่ต่างจากงานใหญ่ เป็นการสร้างความมั่นใจซึ่งจะ ช่วยพัฒนาคุณภาพของงานที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้ การให้รางวัล หรือชื่นชมในผลงานที่อาจมีความสำคัญน้อยกว่าสิ่งที่องค์กรแสดงต่อ พนักงานในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น การจำวันเกิดของบุคลากร การให้ การดอวยพร ซึ่งสิ่งเล็กน้อยเหล่านี้จะทำให้รู้สึกที่ไม่ถูกกลืน หรือ การสนับสนุนในกิจกรรมงานอดิเรกนอกเวลางาน เช่น การเล่นกีฬา เป็นต้น

2. การมีผู้นำที่ดี ผู้นำที่ดีนั้นสามารถสร้างความแตกต่างให้กับ ผลการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน การมีผู้นำที่มีความสามารถจะมีการวาง แนวทางที่ดี ผลักดันองค์กรเพื่อไปสู่ความสำเร็จ และกำหนดกลยุทธ์เพื่อให้ บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ บุคลากรมีความเชื่อว่าความมั่นคงในการทำงาน

และการพัฒนาในสายอาชีพ ขึ้นอยู่กับสถานะ ความมั่นคง และทิศทางในอนาคตขององค์กร ผู้นำเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อการสร้างแรงจูงใจและทำให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยอำนาจของการเป็นผู้นำมี 2 ประเภท ได้แก่ 1) Position Power คือ อำนาจของผู้นำที่มาจากตำแหน่ง เป็นไปตามสายงานและถูกบังคับโดยกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง หากหัวหน้างานใช้ Position Power เพียงอย่างเดียวบุคลากรอาจยอมทำตามเนื่องจากถือเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรืออาจแสดงความต่อต้านหากรู้สึกถูกบังคับ และ 2) Personal Power คือ อำนาจของผู้นำที่มาจากการได้รับการยอมรับในความเชี่ยวชาญหรือถูกอ้างอิงโดยบุคคลอื่น ซึ่งการที่หัวหน้างานมี Personal Power บุคลากรจะมีความเต็มใจและยอมรับในความสามารถของหัวหน้างาน ซึ่งผู้นำที่ดีควรมีการใช้ อำนาจทั้ง 2 ประเภทอย่างสมดุลและระมัดระวัง

3. ให้อิสระในการทำงานและสนับสนุนการทำงานเป็นทีม องค์กรที่สนับสนุนให้พนักงานนำทักษะและความสามารถออกมาใช้อย่างเต็มที่ โดยการให้อิสระทางความคิดเพื่อกระตุ้นพนักงานให้เสนอคำแนะนำ เพื่อการพัฒนาปรับปรุง หรือให้อำนาจในการตัดสินใจในระดับที่เหมาะสม จะนำไปสู่การใช้บุคลากรให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด โดยบุคลากรจะมีอิสระในการทำงานของตนอย่างเต็มที่เพื่อให้งานนั้น ๆ ประสบความสำเร็จและมีการสร้างบรรยากาศการทำงานที่สนับสนุนการวิจารณ์เชิงสร้างสรรค์ นอกจากนี้ การทำงานเป็นทีมจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดและทรัพยากรต่าง ๆ ภายในองค์กร

เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและประสานงาน
ทั้งในระหว่างบุคคลและหน่วยงาน

4. มี Career Path ที่ชัดเจน การเติบโตและการพัฒนาเป็นสิ่งสำคัญที่สุด เนื่องจากบุคลากรตระหนักดีว่าตนเองเป็นผู้รับผิดชอบต่อความก้าวหน้าในการทำงานของตน ดังนั้นปัจจัยด้านโอกาสการเติบโตและโอกาสในการพัฒนาของบุคลากรจึงมีผลสูงอย่างยิ่งต่อระดับความผูกพันของพนักงานที่มีต่อองค์กร โดยองค์กรควรทำให้บุคลากรมีความรู้สึกว่ามีโอกาสที่จะพัฒนาทักษะจากงานที่ทำและมั่นใจว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายในอาชีพการงานโดยการทำงานในองค์กรนี้ต่อไป

5. มีการสื่อสารที่โปร่งใสและชัดเจน การสื่อสารในองค์กร คือ เครื่องมือในการสร้างความเข้าใจ สร้างวัฒนธรรมองค์กร ตลอดจนสร้างความมั่นคงให้กับองค์กร การสื่อสารภายในองค์กรที่ดีจะช่วยสร้างความเข้าใจในนโยบายของผู้บริหาร และเป็นสิ่งเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรในองค์กร องค์กรที่มีการแชร์ข้อมูลให้บุคลากรรับรู้อย่างโปร่งใสโดยไม่ปิดบังจะได้รับความไว้วางใจจากบุคลากรอย่างสูงสุด นอกจากนี้การได้รับโอกาสสื่อสารให้ผู้บริหารได้รับทราบข้อมูลและปัญหาอุปสรรคในการทำงานจะช่วยลดความกดดัน และความเครียดต่าง ๆ ของบุคลากรลงได้ระดับหนึ่ง

ภาวะผู้นำและการปรับตัวเพื่อรับความเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัล

สุปราณี สติชัยเจริญ

นักสืบสวนสอบสวนชำนาญการพิเศษ

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีสารสนเทศ สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจสังคม และการเข้าสู่ความเป็นสังคมผู้สูงอายุ ส่งผลให้รูปแบบการปฏิบัติงานและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น การติดต่อสื่อสารแบบพบหน้ามีแนวโน้มน้อยลงเนื่องจากประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและบริการของภาครัฐได้ด้วยตนเองมากขึ้นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อภาครัฐในเรื่องการปรับลดจำนวนบุคลากรที่มีทักษะต่ำ แต่เพิ่มความต้องการบุคลากรที่มีทักษะสูง หรือมีการปรับรูปแบบการทำงานจากข้าราชการเป็นพนักงานของรัฐมากขึ้นเช่นเดียวกับกรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (เยอรมนี)

การพัฒนาประเทศไทยในยุคดิจิทัล หน่วยงานภาครัฐควรมีทักษะการบริหารจัดการที่ดีและการปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงอย่างเหมาะสมโดยไม่มุ่งเน้นเป้าหมายเพียงเพื่อให้บรรลุตัวชี้วัดเท่านั้น แต่สิ่งสำคัญที่สุดคือการทำให้ระบบราชการสามารถทำงานอย่างได้ผลจริงและเป็นรูปธรรม ผู้นำองค์กรของภาครัฐยุคใหม่จึงต้องมีความเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง

มีความรู้ และทักษะที่จำเป็น เพื่อพัฒนาขีดความสามารถและเพิ่มศักยภาพของบุคลากรและองค์กรในยุคดิจิทัล

บทความนี้จะนำเสนอมุมมองความคิดที่ผู้เขียนได้รับจากการอบรมหลักสูตร Leadership and Change ณ Potsdam Center for Policy and Management (PCPM) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ระหว่างวันที่ 11 – 22 มิถุนายน 2561 ภายใต้ทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) ของสำนักงาน ก.พ. โดยบทความนี้จะแบ่งการนำเสนอเป็นส่วน ส่วนแรกเป็นบทเรียนจากบริบทและโครงสร้างรัฐของเยอรมนีเพื่อให้เข้าใจถึงกรอบแนวคิดและรูปแบบการปฏิบัติที่สามารถจะนำมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทย ส่วนที่สองเป็นเรื่องภาวะผู้นำและการสร้างแรงจูงใจซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการนำองค์กรและส่งผลต่อความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในการปรับตัวเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัลได้อย่างเหมาะสม ส่วนที่สามจะกล่าวถึงการบริหารการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นทักษะที่จำเป็นสำหรับผู้นำภาครัฐและส่วนสุดท้ายเป็นข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

บทเรียนจากบริบทและโครงสร้างรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เยอรมนีมีความโดดเด่นในเชิงโครงสร้างและสถาบัน 3 เรื่อง ได้แก่

1. การปกครองแบบกระจายอำนาจ 3 ระดับ ได้แก่ การปกครองระดับสหพันธรัฐ (federal) ระดับมลรัฐ จำนวน 16 รัฐ (lander) และระดับท้องถิ่น (local government) โดยมีการกำหนดความเป็นอิสระของรัฐบาลในแต่ละระดับไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐบาลสหพันธรัฐมีบทบาทเพียงกำหนดนโยบายในภาพรวมของประเทศ เช่น

ด้านความมั่นคง และด้านการต่างประเทศ ในขณะที่รัฐบาลในแต่ละมลรัฐจะ นำนโยบายกลางดังกล่าวไปปฏิบัติอย่างเหมาะสมกับบริบทและความต้องการ ของคนในท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการ ปกครอง สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของและการทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นตน นอกจากนี้รัฐบาลระดับมลรัฐมีอิสระ มีอำนาจตัดสินใจ สามารถออก กฎหมายและกำหนดนโยบายอื่น ๆ ในการปกครองรัฐตนเองได้โดยที่รัฐบาล สหพันธรัฐไม่สามารถเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซง ซึ่งรวมถึงเรื่องของการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ ที่แต่ละรัฐสามารถกำหนดกระบวนการและ ขั้นตอนการสรรหาบุคคลากรเพื่อเข้ามาปฏิบัติงานในภาครัฐได้อย่างเป็น อิสระ อีกทั้งระบบสรรหายังเปิดกว้างให้สามารถรับบุคคลากรที่ทำงานใน ภาคเอกชนมาดำรงตำแหน่งพนักงานของรัฐในระดับสูง ทำให้สามารถ ดึงดูดบุคลากรที่มีศักยภาพและความสามารถให้เข้ามาทำงานในภาครัฐได้

2. กลไกความร่วมมือและการประสานงานระหว่างรัฐบาลในแต่ละ ระดับ ทั้งระดับสหพันธรัฐ ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น โดยผู้แทนระดับ รัฐมนตรีของแต่ละรัฐจะเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการระดับชาติในด้านต่าง ๆ เพื่อร่วมกันในการกำหนดนโยบายที่จะเสนอต่อรัฐบาลสหพันธรัฐ นอกจากนี้ ยังมีกลไกความร่วมมือที่เข้มแข็งในลักษณะการทำงานแบบ เครือข่ายระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (networking state)

3. ระบบการตรวจสอบและการถ่วงดุลการใช้อำนาจ ซึ่งสนับสนุน ให้การบริหารงานของภาครัฐมีความโปร่งใส และป้องกันการใช้อำนาจ ในทางมิชอบ

อย่างไรก็ดี ในการนำแนวคิดและรูปแบบการปกครองและการบริหารจัดการภาครัฐของเยอรมนีมาปรับใช้ต้องคำนึงถึงบริบทและประวัติศาสตร์ของเยอรมนีที่อยู่ภายใต้การปกครองโดยระบบเผด็จการและการที่ประเทศถูกแบ่งแยกออกเป็น 2 ฝ่ายเป็นระยะเวลานาน ทำให้เยอรมนีเน้นความเป็นรัฐประชาธิปไตยและการปกครองโดยหลักนิติธรรม เพื่อป้องกันการปกครองโดยเผด็จการ จากนั้นเริ่มใช้การวางแผน (planning) เข้ามาจัดการเพื่อรับมือกับปัญหาในรูปแบบต่าง ๆ ที่เพิ่มมากขึ้น และนำแนวคิดการจัดการ (management) ของภาคเอกชนเข้ามาใช้บริหารจัดการภาครัฐ โดยพยายามจำกัดบทบาทของภาครัฐให้น้อยลง ให้ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุน (ensuring state) คอยอำนวยความสะดวก ประสานงาน สนับสนุนด้านทรัพยากร และปัจจุบันได้พัฒนามาเป็นการทำงานแบบเครือข่าย (networking state) มุ่งเน้นที่หลักธรรมาภิบาล (governance) โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการ ขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎระเบียบและแนวปฏิบัติ มีการปรับกระบวนการสั่งการจากบนลงล่าง เน้นการสร้างระบบลักษณะเครือข่ายมากกว่าเน้นที่ตัวบุคคล ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเพิ่มขึ้น ซึ่งหากประเทศไทยจะนำแนวทางการทำงานแบบเครือข่ายมาปรับใช้น่าจะก่อให้เกิดผลดีต่อระบบการปกครองและการบริหารงานภาครัฐ โดยควรกำหนดกลยุทธ์เพื่อเชื่อมโยงขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ รวมทั้งปรับกระบวนการให้เหมาะสม เพิ่มช่องทางการปรึกษาหารือและการติดต่อสื่อสารระหว่างเครือข่าย สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการจัดรูปแบบและกระบวนการ

ใหม่ ๆ รวมทั้งสร้างคุณค่าและจิตสำนึกในการทำงานภาคีรัฐควบคู่กันไปด้วย

ภาวะผู้นำ

ในการขับเคลื่อนองค์กรเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลง ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ มีทัศนคติที่ดี มีความสามารถในการสร้างแรงบันดาลใจและแรงจูงใจให้แก่บุคลากรในหน่วยงาน จะเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของงานและความสามารถในการปรับตัวขององค์กรเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัลอย่างได้ผล คำว่า leader หรือผู้นำในองค์กร อาจมีได้ในหลายระดับทั้งผู้นำระดับสูงสุดและผู้นำระดับทีม ซึ่งผู้นำคือบุคคลที่สามารถนำให้ผู้อื่นเดินตามไปสู่จุดหมายหรือเป้าหมายขององค์กรได้ จากการวิจัยพบว่าผู้นำที่เป็นคนทำงานในหน่วยงานนั้นๆ มาเป็นเวลานานจะมีโอกาสประสบความสำเร็จในการนำคนในองค์กรมากกว่าผู้นำที่มาจากภายนอก เพราะมีความเข้าใจระบบงาน สภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมขององค์กร ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรไปสู่การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ ผู้นำที่ดีควรมีภาวะผู้นำ (leadership) ดังนี้

มีความเข้าใจเกี่ยวกับความพึงพอใจในการทำงานของผู้ร่วมงาน (satisfaction) เพื่อให้สามารถตอบสนองและสร้างแรงจูงใจ (motivation) ให้ปฏิบัติงานได้สำเร็จ อย่างไรก็ตาม บุคลากรจะปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นอย่างดีต้องมีทั้งความต้องการและความสามารถในการทำงานด้วย จากทฤษฎีของ Maslow สามารถจัดกลุ่มความพึงพอใจได้ 3 ประการ คือ (1) rational satisfaction เช่น ค่าตอบแทน (money) (2) emotional satisfaction เช่น ความรู้สึกสนุกกับงาน (fun) และ (3) purposed - based satisfaction

เช่น การเห็นว่างานที่ทำมีความหมายและความสำคัญ (meaningful) ทั้งนี้ ความพึงพอใจทั้ง 3 ประการดังกล่าวมีแรงขับเคลื่อนมาจากลักษณะงาน ความสัมพันธ์ของคนในองค์กร และสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการทำงาน ดังนั้น สำหรับภาครัฐซึ่งมีข้อจำกัดเรื่องกฎเกณฑ์และค่าตอบแทนที่ทำให้ไม่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีศักยภาพได้เท่ากับภาคเอกชน ผู้นำควรใช้การสร้างแรงจูงใจในเรื่องอื่นเข้ามาช่วยเพิ่มความพึงพอใจให้ตรงตามความประสงค์และความต้องการของบุคลากร เช่น เป็นงานที่ทำแล้วสนุก มีความสุข มีคุณค่า มีความสำคัญและมีประโยชน์ และมีการเปิดโอกาสให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมในการทำงานจะส่งผลให้การปฏิบัติสัมฤทธิ์ผล เกิดความรู้สึกรักผูกพันและลดอัตราการเปลี่ยนงานได้

สร้างแรงจูงใจและเพิ่มผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลัก SMART คือ มีการกำหนดมาตรการอย่างเฉพาะเจาะจง (specific), วัดได้ (measurable), ดึงดูดใจ (attractive), เป็นไปได้จริง (realistic) และให้ระยะเวลาที่แน่นอน (time - bound) นอกจากนี้ ธรรมชาติของมนุษย์มักจะชอบทำการเปรียบเทียบไม่ว่าจะเป็นการเปรียบเทียบการทำงานของตนกับผลลัพธ์ที่ได้รับกลับมา หรือเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของตนเองกับบุคคลอื่น ดังนั้น อีกสิ่งสำคัญที่ผู้นำควรตระหนักถึงคือ ความยุติธรรม (fairness)

เป็นแบบอย่าง (role model) และควรนำองค์กรโดยใช้อำนาจที่มาจากบุคลิกเฉพาะตัว (personal power) ซึ่งส่งผลกระทบเชิงบวกมากกว่าการใช้อำนาจจากตำแหน่ง (position power)

มีความสามารถในการสื่อสารโดยใช้หลัก SUCCESS คือ สื่อสารให้เข้าใจง่าย (simplicity), พูดสิ่งที่น่าสนใจที่เหนือความคาดหมายเพื่อให้เกิด

ความน่าสนใจ (unexpected), ชัดเจนเป็นรูปธรรมและจับต้องได้ (concreteness), น่าเชื่อถือ (credibility) และจับใจทำให้ผู้ฟังเกิดความรู้สึกร่วมคล้อยตาม (Emotional stories)

มีทักษะในการเจรจาต่อรองที่ดี เพื่อโน้มน้าวอีกฝ่าย ทั้งนี้ การเจรจาไม่ใช่การประนีประนอม (compromise) ดังนั้นในการเจรจา ต้องมีการวางแผนและเตรียมข้อมูลที่ดี พยายามเข้าใจความต้องการและ จุดยืนของอีกฝ่าย เนื่องจากแต่ละคนอาจมีความชอบและความต้องการ ที่ต่างกัน เพื่อให้สามารถเสนอสิ่งที่อีกฝ่ายพึงพอใจได้ อันจะส่งผลต่อผลการ ดำเนินงานที่ดีขึ้น

สร้างความไว้วางใจ (Trust) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการ ทำงานร่วมกันเป็นทีม ทีมงานที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (teamwork and engagement) จะสร้างแรงจูงใจเชิงบวกและได้ผลดีมากกว่าแรงจูงใจ เชิงลบที่มาจากการลงโทษ

เน้นการแก้ปัญหา มากกว่าหาตัวคนทำผิด (problem explorer) โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่องค์กรจะได้รับ แสวงหาทางเลือกหลากหลายในการ แก้ปัญหา และมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน

เน้นวัดผลสัมฤทธิ์ของงานจากผลลัพธ์ที่องค์กรบรรลุ มากกว่าการ เน้นวัดตามตัวชี้วัด (KPI) แบบกระบวนการที่ต่างคนต่างทำ เพราะหาก กระบวนการไม่สะท้อนผลลัพธ์ก็จะทำให้องค์กรไม่บรรลุเป้าหมาย และใน การวัดผลลัพธ์ควรค่อย ๆ วัดความสำเร็จทีละก้าว ไม่ใช่การวัดอย่างก้าว กระโดด

การบริหารการเปลี่ยนแปลง

จากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในยุคดิจิทัล รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของอาชญากรรมประเภทต่าง ๆ ที่ใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี องค์กรภาครัฐโดยเฉพาะหน่วยบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ควรปรับตัวให้มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น รวดเร็ว กระชับขั้นตอนการทำงาน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นแนวคิดขององค์กรที่มีความยืดหยุ่น (Agile Organization) ดังนั้น ผู้นำองค์กรจึงควรมีทักษะในการจัดการกับความเปลี่ยนแปลง (change management skills) และพร้อมที่จะคิดต่าง ทำในสิ่งใหม่ (doing different things) ไม่เพียงแต่การทำให้แตกต่างจากเดิม (do things different) แต่ควรนำนวัตกรรมเข้ามาปรับใช้ในการบริหารงานให้มากขึ้น (innovation) โดยในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงควรให้ความสำคัญกับประเด็นดังต่อไปนี้

การใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติงาน โดยควรทำการวิเคราะห์ความต้องการที่จะนำเทคโนโลยีมาใช้ เช่น เพื่อแก้ปัญหาหรืออำนวยความสะดวกในการทำงาน เพื่อลดเวลาและลดขั้นตอนการปฏิบัติที่ไม่จำเป็น สนับสนุนการสื่อสาร แลกเปลี่ยนข้อมูลที่สะดวกรวดเร็ว และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ควรปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและปรับองค์กรเพื่อรองรับการนำเทคโนโลยีมาใช้ให้เหมาะสมด้วย การที่องค์กรรัฐมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแต่ปฏิบัติทุกอย่างด้วยวิธีการเช่นเดิมหรือยังคงใช้กระดาษเป็นจำนวนมาก ย่อมไม่สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็น e - government ได้ ดังนั้นจำเป็นต้อง

ปรับเปลี่ยนขั้นตอน กระบวนการ และระบบการบริหารงานในระดับองค์กรอย่างจริงจังเพื่อนำไปสู่ความเป็นหน่วยงานในยุคดิจิทัลอย่างแท้จริง

ผู้นำที่จะขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหน่วยงาน ควรมี strong partner และทีมงาน ที่น้อยแต่่มาก (จำนวนน้อยแต่มาด้วยคุณภาพ) เพื่อช่วยสนับสนุนการทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย

พัฒนาขีดความสามารถเชิงพลวัตของผู้นำ (dynamic capability) ซึ่งหมายถึงความสามารถในการบูรณาการ สร้างและใช้ทรัพยากรที่หลากหลายจากบุคลากรและองค์กร เช่น ความสามารถในการเรียนรู้ ความสามารถด้านเทคโนโลยี งบประมาณ นวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ เพื่อให้สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสมและทันกาล โดยผู้นำควรคำนึงถึงการบูรณาการความเชื่อมโยงในระดับบุคคล ทีมงานและองค์กร เพื่อให้ทุกคนมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

มีการกำหนดยุทธศาสตร์หรือวางแผนเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลง และมีการปฏิบัติตามแผนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับองค์กรอาจเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบที่ตั้งใจเปลี่ยนและแบบไม่ตั้งใจแต่ต้องเปลี่ยนเนื่องจากสภาพแวดล้อม บังคับ อย่างไรก็ตามในกระบวนการเปลี่ยนแปลง ควรเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบและมีแผนโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ภายในหน่วยงาน (reality) มีการสื่อสารที่ดีเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรที่จะต้องรับการเปลี่ยนแปลง ใช้รูปแบบและระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสม เนื่องจากหน่วยงานรัฐโดยส่วนใหญ่มักนิยมการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการเปลี่ยนแปลงแบบกระทันหัน ซึ่งในบางครั้งกระบวนการ

เปลี่ยนแปลงที่นานไปจะทำให้รู้สึกเหนื่อยล้า ท้อแท้ และไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในท้ายที่สุด

ควรตระหนักถึงองค์ประกอบ 3 อย่าง ได้แก่ (1) ความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลง (willingness to change) (2) เข้าใจความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลง (need for change) และ (3) ความสามารถในการเปลี่ยนแปลง (ability to change) นอกจากนี้ต้องใช้เวลาเพื่อปรับเปลี่ยนอย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างยั่งยืน

การเปลี่ยนแปลงต้องทำอย่างจริงจังไม่เพียงแต่ทำเป็นพิธีกรรม โดยควรมีการปรับเปลี่ยนทั้ง 4 เรื่องไปพร้อม ๆ กัน ได้แก่ (1) ปรับโครงสร้าง เช่น กระจายอำนาจการตัดสินใจ หน้าที่ความรับผิดชอบ (2) ปรับเทคโนโลยี เช่น เครื่องมือที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน เพิ่มความเข้าใจและความรู้ด้านเทคนิคและมีเทคโนโลยีรองรับการเปลี่ยนแปลง (3) ปรับองค์กรและกระบวนการ และ (4) การให้ความสำคัญกับคน การปรับพฤติกรรม ทักษะ และเตรียมความพร้อมบุคลากรในการปรับตัว เนื่องจากคนส่วนใหญ่ต้องใช้เวลาในการปรับตัวจึงต้องมีการพัฒนาขีดความสามารถและเตรียมความพร้อมเพื่อให้ทุกคนตามทันและก้าวไปพร้อม ๆ กัน นอกจากนี้ควรให้บุคลากรได้มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงเพื่อลดแรงต้านจากการไม่ได้รับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งควรปรับวัฒนธรรมองค์กรควบคู่ไปด้วย

ผู้บริหารต้องเข้าใจเป้าหมายที่ตนต้องการเปลี่ยนแปลงและมีการสื่อสารอย่างชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้าใจจุดหมายที่จะไปร่วมกันและปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีลำดับชั้นการสั่งการมาก หากมี

การถ่ายทอดการสื่อสารและคำสั่งทางอ้อมผ่านหลายระดับชั้นอาจสื่อเป้าหมายได้ไม่ครบถ้วนว่าต้องทำด้วยเหตุใด เจ้าหน้าที่จะรู้แต่เพียงนายสั่งให้ทำ และอาจทำด้วยความไม่เข้าใจซึ่งส่งผลทางลบต่อความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงควรเป็นแบบผสมผสานแนวคิดการสั่งการจากบนลงล่างกับการระดมความคิดและผลักดันจากล่างขึ้นสู่บนให้มากขึ้น (hybrid approach) โดยมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนจากผู้บริหาร มีการสื่อสารและให้ข้อมูลว่ากำลังทำอะไร และทำไปเพื่ออะไร เพื่อให้การนำแผนการเปลี่ยนแปลงไปปฏิบัติได้ผลดียิ่งขึ้นภายใต้เวลาและทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ผู้บริหารซึ่งเห็นภาพรวมของหน่วยงานทำหน้าที่เพียงกำหนดกรอบนโยบายที่ต้องการเปลี่ยนแปลง และกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ผู้บริหารทีมหรือเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติในการดำเนินการ ให้อิสระในการทำสิ่งที่อาจแตกต่างไปจากเดิมโดยไม่ต้องรอการสั่งการหรืออนุมัติจากเบื้องบนตลอดเวลา เปรียบเสมือนให้เกิดการผลักดันการเปลี่ยนแปลงจากข้างใน ซึ่งจะทำให้ดีเพราะมีความปรารถนาที่อยากเห็นการเปลี่ยนแปลงร่วมกัน (passion)

การเปลี่ยนแปลงองค์กรและการเรียนรู้เป็นสิ่งที่ต้องทำความเข้าใจไปพร้อมกัน โดยปกติการเปลี่ยนแปลงจะแบ่งออกเป็น 3 ช่วงหลัก คือ ช่วงเริ่มแรกของการเปลี่ยนแปลงซึ่งต้องสร้างความตระหนักให้คนรู้ว่าจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง (unfreeze) ช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงเป็นการปรับพฤติกรรมแบบเก่าไปสู่แบบใหม่ (change) และช่วงหลังการเปลี่ยนแปลง ทำให้พฤติกรรมใหม่คงอยู่ (refreeze) ซึ่งตรงกับกระบวนการ

เรียนรู้ของคนที่เริ่มจากการไม่ตระหนัก เริ่มตระหนัก เข้าใจ ยอมรับ สนับสนุน และร่วมผูกพัน ในทางปฏิบัติหากกระบวนการเปลี่ยนแปลงใช้เวลานานคนจะยิ่งเกิดการต่อต้านและมีผลการปฏิบัติลดลง ในขณะเดียวกัน ก็ต้องให้ระยะเวลาที่เพียงพอให้สามารถปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงได้ เพื่อไม่ให้เกิดการลดแรงจูงใจ จึงต้องมีการวางกลยุทธ์ในการเปลี่ยนแปลง ที่เหมาะสม และต้องรู้จักทีมงานของตนเองเพื่อให้ได้คนที่เหมาะสม ถูกที่ และถูกเวลา

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างพยายามปรับให้การทำงานมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ความยืดหยุ่นในการปรับตัวจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำพาให้องค์กรภาครัฐสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัลได้อย่างเหมาะสม ในการเปลี่ยนแปลงควรมีการปรับเปลี่ยนอย่างเป็นระบบไปพร้อม ๆ กัน ทั้งการปรับโครงสร้าง มีเทคโนโลยีและระบบข้อมูลที่เหมาะสม ปรับองค์กรและกระบวนการ และการให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมและพัฒนาศักยภาพของบุคลากร และควรปรับวัฒนธรรมองค์กรควบคู่ไป นอกจากนี้ รูปแบบการทำงานควรมีการปรับจากการสั่งงานจากเบื้องบน เป็นให้กรอบแนวทางที่ชัดเจน ให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีม เน้นการประสานงานและบูรณาการการปฏิบัติงาน และสร้างการมีส่วนร่วมจากล่างขึ้นสู่บน โดยใช้เวลาในการปฏิบัติงานมากกว่าเน้นการรายงานและประชุมโดยไม่จำเป็น

การรับมือกับความเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัลจำเป็นต้องมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ มีการคิดเชิงกลยุทธ์ มีทัศนคติที่ดี มีความโปร่งใส ให้ความสำคัญ

กับบุคลากรและการทำงานเป็นทีม รู้จักเลือกใช้คนได้อย่างเหมาะสม และพร้อมคิดต่าง (think outside the box) เปลี่ยนวิธีการทำงานจากแบบเดิม กระจายอำนาจการตัดสินใจสู่ผู้ปฏิบัติเพื่อให้การทำงานคล่องตัวมากขึ้น ให้การสนับสนุนทางด้านจิตใจ (moral support) มีความยุติธรรม (fairness) เสริมสร้างการทำงานร่วมกันแบบเครือข่าย มีการสื่อสารที่ชัดเจน กระชับ และจับใจ และให้ข้อมูลที่เพียงพอแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง (information flow) เพื่อให้ทุกคนมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกันได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ผู้นำควรมีความยืดหยุ่น และพัฒนาขีดความสามารถในเชิงพลวัต (dynamic capability) เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการปรับองค์กรและกระบวนการเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง หรือเพื่อเป็นผู้นำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากกว่าเป็นฝ่ายรับการเปลี่ยนแปลง

นอกจากนี้ ในการสร้างแรงจูงใจและทำให้บุคลากรมีความพึงพอใจ ควรทำอย่างเหมาะสมและสมดุลตามแนวคิด “4 ค” ได้แก่ ความสนุก (fun) ค่าตอบแทน (money) คุณค่าของงาน (meaningful) และความสุขของคนทำงาน (happiness) ถึงแม้ว่าค่าตอบแทนจะเป็นหนึ่งในสิ่งสำคัญที่จะดึงดูดบุคลากรที่มีศักยภาพเข้ามาทำงานในภาครัฐ แต่อีกสิ่งที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันคือการทำงานแบบมีใจและความปรารถนาที่จะใช้ความรู้และความสามารถที่มีให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ดังนั้น ความสำคัญของงาน การสร้างค่านิยม จิตสำนึกและวัฒนธรรมองค์กร เป็นเรื่องที่ต้องทำควบคู่กันไป และทำให้การทำงานเกิดความสมดุลทั้งประสิทธิภาพ และ 4 ค โดยเฉพาะ ค. ความสุขของคนในองค์กร

ภาวะผู้นำ และการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน เพื่อนำไปสู่การเป็นองค์กรที่เป็นเลิศ

อรนุช วรรณภิญโญ

นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษ
สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า

สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ติดฉลากตั้งอยู่ ทำหน้าที่เป็น “คลังสมอง” (think tank) คือ เป็นแหล่งข้อมูลเชิงลึกด้านเศรษฐกิจการค้า และเป็นผู้วางนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจการค้าของประเทศ โดยบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในปัจจุบันประเทศไทยอยู่ระหว่างการดำเนินนโยบายเพื่อสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันท่ามกลางความท้าทายต่าง ๆ ในภูมิรัฐศาสตร์ เศรษฐกิจโลก รวมทั้งปัจจัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีใหม่ ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การค้า สังคม และการดำรงชีวิตของประชาชนในวงกว้าง ทำให้ข้าราชการของสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้าต้องรับภาระหนักในการเป็นผู้ศึกษาวิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ในบริบทของความเปลี่ยนแปลงที่เต็มไปด้วยความท้าทายนานับประการ

นอกจากงานด้านวิชาการแล้ว ความท้าทายของหน่วยงาน คือ การบริหารทรัพยากรบุคคลให้มีสมรรถนะสูงและอยู่กับองค์กรอย่างมี

คุณค่า ซึ่งเกี่ยวข้องกับมิติด้านภาวะผู้นำ การสร้างบรรยากาศ และแรงจูงใจในการทำงาน ซึ่งเป็นหัวข้อที่ดิฉันได้เรียนรู้จากการเข้าร่วมอบรมหลักสูตร Leadership and Change ณ Potsdam Center for Policy and Management (PCPM) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ระหว่างวันที่ 11 - 22 มิถุนายน 2561

จากประวัติศาสตร์ของประเทศเยอรมนีที่ผ่านบทเรียนของการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่าง และการรับมือกับความท้าทายต่าง ๆ เช่น การทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลาง-รัฐบาลท้องถิ่น ระหว่างเยอรมนีกับการเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรป การรวมเยอรมนีตะวันออกและตะวันตกเข้าด้วยกัน รวมทั้งการปรับตัวกับชีวิตช่วงแพ้สงครามโลกทั้ง 2 ครั้ง ได้หลอมรวมคนเยอรมนีให้เป็นผู้มีเหตุมีผล ประสานความขัดแย้ง และรับฟังความเห็นที่แตกต่าง รูปแบบการเรียนการสอนของประเทศเยอรมนีจึงเน้นการตั้งคำถาม และระดมความเห็น เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปร่วมกัน มากกว่าการเรียนการสอนแบบเลกเชอร์

ในเรื่องของภาวะผู้นำและการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน เริ่มต้นจากการระดมความเห็นในห้องเรียน โดยผู้บรรยายให้ผู้เข้าอบรมซึ่งมาจากหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบราชการไทยระบุสิ่งที่เป็นความท้าทายสำคัญของระบบราชการไทย โดยผู้เข้าอบรมเห็นว่า ความท้าทายสำคัญของระบบราชการไทย คือ ระบบอาวุโส ค่าตอบแทนน้อย ระบบบริหารที่มีพิธีรีตองมากเกินไป (bureaucracy) ภาระงานที่มากและไม่สมดุลกับจำนวนคน เส้นทางความก้าวหน้าในราชการ (career path) ที่ยังไม่ชัดเจน และระบบอุปถัมภ์ เป็นต้น

ดิฉันได้เรียนรู้ว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction) มาจาก 2 องค์ประกอบได้แก่ 1. ด้านที่เป็นไปตามเหตุผล (rational) คือ มาจากค่าตอบแทนที่ดี ความมั่นคงในงาน และการมีอำนาจตัดสินใจในระดับหนึ่ง (autonomy) และ 2. ด้านที่มาจากอารมณ์ความรู้สึก (emotional) อาจมาจาก บรรยากาศที่ดีในการทำงาน ความรู้สึกสนุกสนานในการทำงาน หรือรู้สึกว่างานนั้น ๆ น่าสนใจ หากมีความพึงพอใจในงาน จะเป็นปัจจัยนำไปสู่ผลการทำงานที่ดี ความจงรักภักดี/ความผูกพันกับองค์กร และความสุขในชีวิต ทั้งนี้ ในระบบราชการ การสร้างความพึงพอใจจากค่าตอบแทนอาจเป็นไปได้ยาก โดยที่เมื่อระดมความเห็นในห้องเรียนถึงเหตุการณ์หรือปัจจัยที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในงาน ส่วนใหญ่เห็นว่ามาจากบรรยากาศการทำงานที่สนุกสนาน เช่น การจัดกิจกรรมชั่วโมงแห่งความสุข (day of fun) ในที่ทำงาน โดยมีการทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน เล่นกันตอนเข้าก่อนเริ่มงานในแต่ละวัน การถามไถ่สารทุกข์สุกดิบของเพื่อนร่วมงาน การทำงานเป็นทีม และเอาใจใส่ซึ่งกันและกัน เป็นต้น

นอกจากนี้ จากทฤษฎีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของ Abraham Maslow ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งจิตวิทยาทางด้านมนุษยนิยม ได้พัฒนาทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของแรงจูงใจ โดยอธิบายว่า มนุษย์จะมีความต้องการอยู่ตลอดเวลาในสิ่งที่ยังไม่มี และเมื่อความต้องการได้รับการสนองแล้วจะไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจอีกต่อไป จะแสวงหาความต้องการใหม่ที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง เป็นสิ่งจูงใจที่มีผลต่อพฤติกรรม โดยความต้องการจากระดับขั้นต่ำสุดไปถึงระดับขั้นสูงสุด 5 ระดับมีดังนี้

ขั้นที่ 1 ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพื่อความอยู่รอด เช่น ความต้องการในเรื่องอาหาร น้ำ เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค การพักผ่อน ที่พักอาศัย และความต้องการทางเพศ

ขั้นที่ 2 ความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัย (Safety or Security Needs) เป็นความต้องการที่จะได้รับการคุ้มครองป้องกันภัยต่างๆ ที่จะเกิดหรืออาจเกิดแก่ชีวิต ทรัพย์สิน สิทธิ เสรีภาพ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงในหน้าที่การงาน สถานะทางสังคม

ทั้งนี้ สำหรับงานราชการ ความต้องการขั้นที่ 1 และ 2 จะได้รับการตอบสนองแล้วในระดับหนึ่งสิ่งที่ข้าราชการในระดับต้น - กลาง คาดหวังจึงน่าจะเป็นความต้องการขั้นสูงขึ้นไป คือ ขั้นที่ 3 - 4 ในขณะที่ความต้องการขั้นที่ 5 ควรจะเป็นของผู้บริหารระดับสูง

ขั้นที่ 3 ความต้องการทางด้านสังคม (Social or Security Needs) เป็นความต้องการเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันอย่างมีเพื่อน การได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่น และการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

ขั้นที่ 4 ความต้องการมีชื่อเสียง เกียรติยศ ได้รับการยกย่องทางสังคม (Esteem Needs) เป็นความต้องการเกี่ยวกับความมั่นใจในตนเองในเรื่องของความรู้ความสามารถ รวมทั้งความต้องการที่จะให้บุคคลอื่นยกย่องสรรเสริญ หรือเป็นที่ยอมรับนับถือในสังคม และความต้องการในด้านสถานภาพ

ขั้นที่ 5 ความต้องการพัฒนาตนเองให้สมบูรณ์ (Self Actualization Needs) เป็นความต้องการขั้นสูงของมนุษย์ เป็นความต้องการที่อยากจะพัฒนาตนเองให้สำเร็จได้เต็มศักยภาพสูงสุดของตน

เมื่ออธิบายเรื่องแรงจูงใจในการปฏิบัติงานจากทฤษฎีของ Maslow การสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานแก่ข้าราชการ (ระดับต้น-กลาง) จึงควรเน้นการสนองความต้องการขั้นที่ 3 – 4 คือทำให้บุคลากรรู้สึกว่าเป็นที่ยอมรับของสังคม และมีความมั่นใจในความรู้ความสามารถของตนเอง ซึ่งจะนำไปสู่ความต้องการพัฒนาตนเองในระดับที่สูงขึ้นต่อไป เมื่อมีความเชื่อมั่นว่าสิ่งที่ทำอยู่เป็นสิ่งที่มีคุณค่า และมีความหมายในชีวิต ดังนั้นในขณะที่ความท้าทายของระบบราชการไทยดูราวกับเป็นเรื่องซับซ้อนครอบคลุมหลายมิติวิธีแก้ปัญหาอาจเป็นสิ่งที่ลงทุนน้อยแต่ได้ผลมากด้วยการพัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงและเป็นองค์กรแห่งความสุข โดยให้ความสำคัญ/ยอมรับในความสามารถของบุคลากรเป็นรายบุคคล

ในส่วนของภาวะผู้นำ ในขณะที่ภาพของผู้นำมักถูกขยายความให้เกินกว่าความเป็นจริง จากการระดมความเห็นในห้องเรียน ผู้เข้าร่วมอบรมล้วนเห็นว่า ผู้นำที่ทุกคนต้องการไม่ใช่คนที่เก่งแบบยอดมนุษย์ (superman) แต่เป็นผู้ที่มีความเป็นมนุษย์สูง เข้าอกเข้าใจผู้อื่น (super human) โดยจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ อาทิ

ทำให้เกิดสภาพแวดล้อม/บรรยากาศที่ดีในการทำงาน

มีความเข้าใจจิตใจคน และสามารถทำให้เกิดความไว้วางใจ
ภายในทีมงาน

กระตุ้นให้คนอยากทำงานให้ ด้วยความเต็มใจ
สามารถจัดการให้งานสำเร็จ และคนทำงานมีความสุข
เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น แสดงความรับผิดชอบ และออกหน้ารับความผิด
แทนลูกน้อง (take all the blame)

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. ผู้นำที่ดึ้นขึ้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เช่น ในภาวะสงครามหรือการต่อสู้องค์กรต้องการผู้นำที่เข้มแข็งเด็ดขาด ในสถานการณ์ที่ซับซ้อนองค์กรต้องการผู้นำที่มีเหตุผล ส่วนผู้นำในองค์กรทางศาสนาก็เป็นอีกลักษณะหนึ่งในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อด้านการวางนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจการค้าของประเทศ ซึ่งเป็นงานที่มีความท้าทายในขณะที่ทำให้คนในองค์กรมีความสุขด้วยนั้น ผู้นำจึงควรมีลักษณะดังนี้

2. เก่งงาน คือ ใฝ่รู้ รอบรู้ รู้จริง และทำได้จริงในเรื่องที่รับผิดชอบ มีความมุ่งมั่นในการทำงานสูง

3. เก่งการบริหารคน คือ มีความยุติธรรม จริยธรรม พฤติกรรม และบุคลิกที่ดี วิเคราะห์คนและใช้คนเป็น ใช้คนได้เหมาะสมกับงาน มีการสื่อสารที่ดีและรักษาน้ำใจคนหรือรักษาความสัมพันธ์ไม่ทำให้เกิดความแตกแยก ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้คนในองค์กรรัก เกิดความเชื่อถ้อยอมรับในตัวผู้นำ และเกิดความสุขในการทำงาน

4. เก่งคิด คือ มีจินตนาการ มีการรับฟัง มีระบบการคิดวิเคราะห์ การวางแผน และการตัดสินใจที่ดี ไม่ผิดพลาด

นอกจากผู้นำองค์กร บรรยาภาศที่ดีในองค์กรเป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่ความพึงพอใจในงานที่ทำ ซึ่งเป็นสิ่งที่หน่วยงานควรส่งเสริมให้

เกิดขึ้น ทั้งในระดับผู้บริหารระดับสูงถ่ายทอดลงมาถึงหน่วยเล็กที่สุด คือ หัวหน้าฝ่ายกับทีมงานในฝ่าย ต้องสร้างบุคลากรให้เข้มแข็ง รวมพลังกันให้เป็นหนึ่งเดียวไม่แตกแยกควรมองว่าบุคลากรทุกคนมีความสามารถ สามารถพัฒนาได้ โดยสร้างจากจุดแข็งของบุคลากรแต่ละคน และร่วมกันผลักดันไปสู่การเป็นองค์กรแห่งความรัก ซึ่งหากสามารถถ่ายทอดและสื่อสารพลังบวกดังกล่าวได้จะช่วยให้บุคลากรเกิดความรักในหน่วยงาน และร่วมกันผลักดันการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ นำไปสู่การเป็นองค์กรที่เป็นเลิศ ซึ่งการสร้างบรรยากาศที่ดีในองค์กรเป็นสิ่งที่สามารถทำได้ในทุกองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า เนื่องจากเป็นองค์กรขนาดเล็ก (กรอบอัตรากำลัง : ข้าราชการและพนักงานราชการรวม 150 คน; ปฏิบัติงานจริง : รวม 96 คน)

บุคลากรทุกคนจะมีพฤติกรรมที่ดี ถ้ารู้สึกว่าเป็นที่ยอมรับในสังคมและเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ก่อนมอบหมายงานสำคัญหัวหน้างานจึงควรสังเกตและทำความใกล้ชิดกับทีมงาน เพื่อมอบหมายงานที่สอดคล้องกับความสามารถของแต่ละคน ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง (mentor) โดยสื่อสารให้ทีมงานเห็นความสำคัญของงานที่ได้รับมอบหมาย เปิดโอกาสให้บุคลากรในทุกระดับได้แสดงผลงาน และกล่าวชมเชย/แสดงความขอบคุณหลังจบงานสำคัญ

การเปลี่ยนแปลงเพื่อเสริมความเข้มแข็งขององค์กร

ภญ.ดร. อรรรัตน์ หวังประดิษฐ์
วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร
จังหวัดชลบุรี

บทนำ

ปัจจุบันสถาบันพระบรมราชชนก (สบช.) เป็นที่มีวิทยาลัยในสังกัดถึง 50 แห่ง แบ่งเป็นวิทยาลัยพยาบาล 30 แห่ง วิทยาลัยการสาธารณสุขและเทคโนโลยีทางการแพทย์ 9 แห่ง วิทยาลัยนักรับบริหารสาธารณสุข 1 แห่ง ซึ่งกระจายตัวอยู่ในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ และมีบุคลากรในสังกัดกว่า 3,000 คน แต่เนื่องจาก สบช.เป็นสถาบันที่ไม่ใช่นิติบุคคล มีการบริหารจัดการที่ใหญ่กว่ากอง แต่เล็กกว่ากรม โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ทำให้ สบช.ประสบปัญหาในการพัฒนาระบบบริหารและจัดการศึกษาเฉพาะทางที่ขาดความคล่องตัว จึงได้มีการมีความพยายามในการจัดทำพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนก (พรบ.สบช.) เพื่อกำหนดสถานภาพของ สบช.ให้เป็นสถาบันการศึกษาเฉพาะทางที่สามารถจัดการศึกษาระดับปริญญาอย่างมีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวและมีเสรีภาพทางวิชาการ โดยยังคงวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน วิจัย ฝึกอบรม และให้บริการทางวิชาการแก่สังคม โดยมุ่งเน้นการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุขตามความต้องการของกระทรวงสาธารณสุขเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจากสถาบันที่เติบโตมาจากโรงเรียนฝึกหัดบุคลากรเพื่อสนับสนุนงานด้านสาธารณสุข ระดับ Sub-professional levels เช่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข เจ้าพนักงานเภสัชกรรม ทันตภิบาล ซึ่งเป็นการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านสุขภาพตามนโยบายที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ทั้งในด้านจำนวนและคุณลักษณะที่กระทรวงฯ ต้องการ โดยได้รับงบประมาณและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่เพียงพอโดยไม่ต้องแสวงหาผลกำไร (โดยไม่เน้นการดำเนินการด้านการตลาดที่เข้มข้น เพื่อแข่งขันกับสถาบันการศึกษาใหญ่ ๆ ที่มีการผลิตนักศึกษาในหลักสูตรเดียวกัน) นอกจากนี้การทำงานของบุคลากรในระบบราชการแบบดั้งเดิมที่ยังรากลึกเป็นเวลานาน ทำให้การเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินงานของหลายวิทยาลัยเพื่อนำไปสู่การปรับสถานภาพสถานศึกษาใหม่ภายใต้ พรบ.สบช. ยังเป็นเรื่องท้าทายอย่างยิ่ง

ข้อเสนอแนะการเปลี่ยนแปลง

การพัฒนาองค์กรให้ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงตามปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายนอกองค์กร เช่น การเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย นโยบายสาธารณสุข หรือระบบสุขภาพตามพลวัตรของโลก และปัจจัยภายในองค์กร เช่น บุคลากร และทรัพยากรต่าง ๆ เป็นการเปลี่ยนแปลงเบื้องต้นที่ควรพิจารณา โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงปัจจัยภายในเพื่อการพัฒนาองค์กรให้มีความแข็งแกร่งและพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงในระดับที่สูงขึ้นอย่างมั่นคง ตัวอย่างข้อเสนอแนะในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้แก่

1. การสื่อสารภายในองค์กร

จากการศึกษาดูงาน ณ สมาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ของประเทศเยอรมนี ทำให้ทราบว่าประเทศเยอรมนีมีการสื่อสารและการจัดการที่ชัดเจนและเป็นระบบ โดยการประชุมหาข้อตกลงภายในรัฐ (Landers) ของแต่ละรัฐทั้งหมด 16 รัฐก่อนแล้วจึงให้ตัวแทนของรัฐเสนอข้อคิดเห็นผ่านสภากลาง (Federal) เพื่อหาข้อยุติที่สมดุลและสามารถใช้ได้กับทุกรัฐ โดยข้อยุตินั้นมีความยืดหยุ่นเพื่อให้แต่ละรัฐสามารถบริหารจัดการภายใต้ข้อจำกัดที่เหมาะสมกับบริบทของตนเองได้ การที่ Federal รับฟังความคิดเห็นของแต่ละรัฐและปรับกฎระเบียบเพื่อให้สอดคล้องและไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติ ช่วยให้การปฏิบัติงานมีความพร้อม สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

เช่นเดียวกับการลงความเห็นในกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผล (ทั้งแง่บวกและลบ) ต่อบุคลากรทั้งสถาบันการศึกษาโดยภาพรวม ควรมีการจัดทำในลักษณะของประชาพิจารณ์อย่างเป็นระบบ โดยการจัดทำประชาพิจารณ์หรือการลงคะแนนความคิดเห็นในแต่ละครั้งควรมีการนำเสนอข้อเท็จจริง ทั้งประโยชน์ที่จะได้รับ และผลเสียที่จะเกิดขึ้นเพื่อประกอบการตัดสินใจ ตัวอย่างเช่น การออกนอกระบบราชการ หรือการเปลี่ยนแปลงสถาบันพระบรมราชชนกให้เป็นนิติบุคคลภายใต้ พรบ.สบข. ซึ่งจากการสังเกตพบว่าบุคลากรมีความวิตกกังวลและไม่มั่นใจต่อความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากไม่ทราบข้อมูลที่แท้จริง รับฟังข้อมูลแบบปากต่อปาก จึงอาจทำให้เกิดการบิดเบือนหรือใส่ความคิดเห็นของผู้บอกเล่าเพิ่มเติมไปด้วย จึงทำให้เกิดแรงต่อต้านในกลุ่มบุคลากร ดังนั้น

จึงควรมีการจัดทำประชาพิจารณ์ในระดับวิทยาลัย โดยมีบุคลากรที่สามารถให้ข้อเท็จจริง และตอบคำถามอย่างเที่ยงตรง ไม่ทำให้เกิดความสับสน หรือการจัดทำคู่มือเพื่อเป็นข้อมูลให้บุคลากรใช้ในการตัดสินใจ และส่งผ่านการตัดสินใจไปยังผู้บริหารเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในลำดับต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการยอมรับ และมีความเข้าใจที่ตรงกัน รวมถึงข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่เป็นข้อโต้แย้งอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

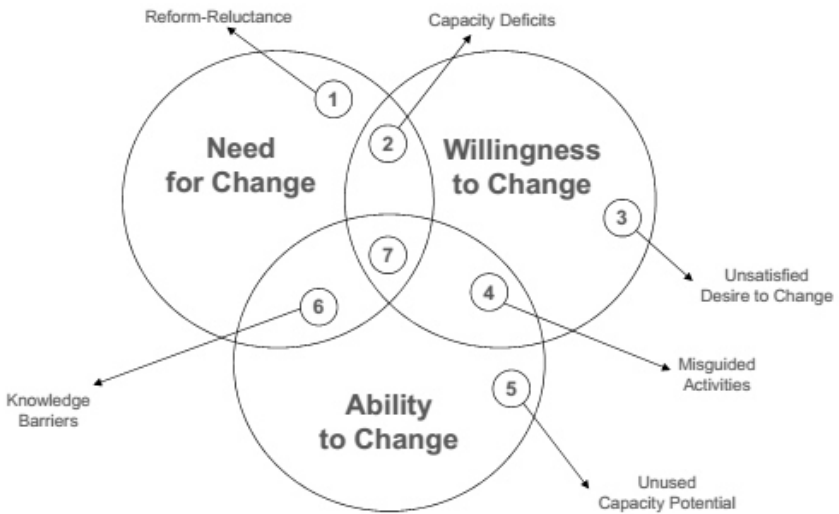
2. การพัฒนาบุคลากร

ความยากในการเปลี่ยนแปลงองค์กรส่วนใหญ่ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารคน จากการเรียนรู้เรื่อง Change management ที่ University of Potsdam ประเทศเยอรมนี ทำให้เข้าใจศักยภาพด้านต่างๆ ของคนในองค์กร ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ด้านหลัก ได้แก่ ความต้องการในการเปลี่ยนแปลง ความเต็มใจที่จะเปลี่ยนแปลง และความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลง ดังแสดงในแผนภาพที่ 1

ในการกำหนดนโยบาย หรือการเปลี่ยนระบบบริหารงานในองค์กร จำเป็นต้องพิจารณาความพร้อมของบุคลากรในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อวางแผนการพัฒนาที่สอดคล้องกับคุณสมบัติหรือศักยภาพของบุคลากรแต่ละคน และใช้ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาองค์กรได้อย่างเหมาะสม ราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น การรับสมัครอาจารย์เพื่อรับทุนฝึกอบรม/ศึกษาต่อต่างประเทศ ควรเลือกบุคลากรที่มีคุณสมบัติตามช่องหมายเลข 7 ในแผนภาพ คือ เป็นบุคคลที่มีความต้องการในการศึกษาต่อ (ในสาขาที่องค์กรได้วางแผนไว้เพื่อการพัฒนาใน

อนาคต) มีความเต็มใจที่จะศึกษาต่อ และมีศักยภาพเพียงพอในการศึกษาต่อ ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาอาจารย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมและคุ้มค่าต่อการลงทุน ในทางกลับกันหากเลือกบุคลากรในช่องที่ 2 ก็จะได้บุคลากรที่เป็น capacity deficits คือมีความต้องการและเต็มใจที่จะศึกษา แต่ขาดศักยภาพในการศึกษา ซึ่งอาจทำให้การศึกษาไม่ประสบความสำเร็จหรือเกินระยะเวลาที่กำหนด ส่งผลให้เกิดความไม่คุ้มค่าในการลงทุนขององค์กรได้ ในทางกลับกันหากเลือกบุคลากรในช่องที่ 4 จะได้บุคลากรที่มีความเต็มใจและมีศักยภาพเพียงพอต่อการพัฒนา แต่หากพัฒนาโดยปราศจากความต้องการที่แท้จริงขององค์กรก็อาจทำให้เกิดเป็น misguided activities หรือพัฒนาในทิศทางที่ไม่ถูกต้องได้ เป็นต้น

ดังนั้นการวางแผนการพัฒนาบุคลากรที่เหมาะสม โดยกำหนดทิศทางที่ชัดเจน ส่งเสริมบุคลากรที่มีความพร้อม และมีศักยภาพเพียงพอต่อการพัฒนา โดยศักยภาพที่กล่าวถึงนี้หมายถึงการนำความรู้ที่ได้รับ การพัฒนามาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรด้วย จึงจะช่วยให้การพัฒนาองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด



แผนภาพที่ 1 : Managing change (Source: Kruger 2000, p.89)

1. การส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาเฉพาะด้าน

ปัจจุบัน สถาบันพระบรมราชชนกเป็นสถาบันที่มีหน้าที่ผลิตบุคลากรในระบบสุขภาพหลากหลายวิชาชีพ ได้แก่ พยาบาล นักวิชาการสาธารณสุข เวชระเบียน นักปฏิบัติการฉุกเฉินการแพทย์ เจ้าพนักงานเภสัชกรรม ทันตสาธารณสุข และแพทย์แผนไทย ที่ล้วนแล้วแต่ต้องการการพัฒนาในรูปแบบเฉพาะที่แตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมและบริบทในการทำงาน ซึ่งในประเทศเยอรมนีมีการจัดการศึกษาตามบริบทของตนเองตามแต่ละรัฐ ภายใต้ Federal law ซึ่งทำให้การบริหารจัดการด้านการศึกษาในแต่ละรัฐเป็นไปตามความต้องการของพื้นที่ โดยอาจแบ่ง

ลักษณะการศึกษาได้เป็นสองแบบหลัก ๆ คือ แบบ University หรือ การศึกษาขั้นสูงที่เน้นเรื่องการทำวิจัยหรือนวัตกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และแบบ Applied Science ซึ่งเน้นการพัฒนาทักษะวิชาชีพ เมื่อจบไปแล้วสามารถทำงานได้ และเป็นที่ต้องการของตลาด ในส่วนของนักศึกษาที่ไม่สะดวกในการเดินทางจะมีการศึกษาแบบ E-learning รองรับในสาขาวิชาที่สามารถทำการสอนผ่าน online ได้ ดังนั้นการศึกษาในประเทศเยอรมนี จึงเป็นการศึกษาแบบ Tailor - made ที่สามารถใช้งานได้จริง

การจัดการศึกษาให้บุคลากรด้านสุขภาพของวิทยาลัยในสังกัด สบช. ที่เน้นให้เกิดการตอบสนองต่อระบบสุขภาพและชุมชน จึงควรมุ่งเน้นการฝึกทักษะของนักศึกษาในสถานที่จริง และการทำวิจัยควรเป็นลักษณะของนวัตกรรมหรือข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาที่พบในชุมชนอันอาจเกิดการทำงานหรือการฝึกปฏิบัติของนักศึกษามากกว่างานวิจัยเชิงสำรวจที่ไม่มีการเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่พบ หรือไม่ถูกนำไปใช้ประโยชน์ (หรือที่เรียกกันว่างานวิจัยชั้นหิ้ง) ทั้งนี้เพื่อสร้างจุดแข็งให้กับสถาบันการศึกษาในการแข่งขันให้เป็นที่ต้องการของตลาด (ท้องถิ่น) นอกจากนี้ ควรปรับปรุงเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินคุณภาพการศึกษาให้สอดคล้องกับลักษณะการศึกษาแต่ละหลักสูตรเพื่อให้เกิดอัตลักษณ์เฉพาะด้าน หรือมีความโดดเด่นที่แตกต่างจากสถาบันการศึกษาทั่วไปหรืออาจใช้เกณฑ์มาตรฐานการศึกษาเดิม แต่ปรับปรุงให้เกิดการสร้างสรค์นวัตกรรมเฉพาะด้านมากยิ่งขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิรูปการศึกษาแบบ Institutional and Instructional reform โดยการคงวัตถุประสงค์ดั้งเดิม

คือการผลิตบุคลากรเพื่อตอบสนองระบบสุขภาพชุมชน แต่เปลี่ยนแปลงการบริหารและดำเนินการให้มีความสอดคล้องและปรับปรุงคุณภาพให้ทันสมัย เป็นที่ต้องการและน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น ดังประโยคที่ว่า “Transformation is doing thing differently but not doing different thing” to maintain and improve their effectiveness.

ตัวอย่างข้อเสนอแนะในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งจากประสบการณ์การเรียนรู้ที่ Potsdam Center for Policy and Management (PCPM) ณ University of Potsdam ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ทำให้เกิดมุมมองและแนวคิดที่สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจนด้วยทฤษฎีด้านการบริหาร นอกจากนี้แนวคิดและหลักการต่างๆ ที่ได้จากการเรียนรู้ ทำให้สะท้อนความคิดว่าผู้นำที่ดีไม่ใช่ผู้นำที่ทำได้ทุกอย่าง แต่สามารถจูงใจ รู้จักและใช้คนเป็น สร้างเครือข่ายที่ดี ตลอดจนช่วยสนับสนุนและเสริมแรงให้ผู้ได้บังคับบัญชาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การส่งเสริมการนำตนเองบนหลักธรรมาภิบาลแก่บุคลากร
เพื่อบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงและสนับสนุนการ
ดำเนินงานของสำนักงาน กปร.

อักษรศักดิ์ สำเภาแก้ว
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
สำนักงาน กปร.

ความสำเร็จขององค์กรในการบริหารงานท่ามกลางสภาวะการณ์
ที่เปลี่ยนแปลงและท้าทายอยู่ตลอดเวลา นั้น ต้องอาศัยปัจจัยแห่ง
ความสำเร็จหลายประการ สิ่งสำคัญที่สุดนอกจากผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ มีภาวะ
ความเป็นผู้นำสูง มีหลักธรรมาภิบาลที่ดีแล้ว ยังต้องอาศัยการกระตุ้นให้ผู้
ตามมีภาวะการเป็นผู้นำด้วย เพื่อร่วมรับมือกับความท้าทาย
ในขณะเดียวกันก็ร่วมกันขับเคลื่อนองค์กรให้ก้าวไปข้างหน้า และบรรลุ
เป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพได้

สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการ
อันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.) ในฐานะหน่วยงานหลักใน
การประสาน สนับสนุน ดำเนินงาน และติดตามประเมินผลโครงการอัน
เนื่องมาจากพระราชดำริ เพื่อให้องค์กรภาครัฐและภาคเอกชน สามารถ
สนองพระราชดำริได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงและสัมฤทธิ์ผลเพื่อประโยชน์
สุขของประชาชน บุคลากรสำนักงานจึงเป็นหนึ่งในปัจจัยร่วมขับเคลื่อน
การดำเนินงานที่สำคัญ ซึ่งหน้าที่หลักประการหนึ่งของบุคลากรสำนักงาน

กปร. คือ เป็นผู้ประสานการดำเนินงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่มีอยู่มากกว่า 4,000 โครงการร่วมกับหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งภายในและภายนอกสำนักงาน ทั้งนี้ คุณสมบัติหลักของผู้ประสานการดำเนินงานที่ดี คือ มีความรู้วิชาการที่ตรงกับสายงาน มีวุฒิภาวะทางอารมณ์ และที่สำคัญคือทักษะการจัดการงานและรับมือกับความเปลี่ยนแปลงได้เป็นอย่างดี ซึ่งการจะบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงได้ดีนั้น จำเป็นต้องมีภาวะผู้นำหรือเริ่มจากการนำตนเองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีหลักธรรมาภิบาลที่ดีเป็นหลักในการดำเนินงานและนำตนเอง (OECD, 2001 : 12) เมื่อสามารถจัดการตนเองในสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและไม่แน่นอนได้ในระดับบุคคลได้ ก็จะมีแนวโน้มที่จะสามารถดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรในสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ต่อไปได้ในอนาคต ซึ่งสำนักงานกปร. ได้ให้ความสำคัญกับหลักการดำเนินงานบนหลักธรรมาภิบาลเป็นอย่างมากมาโดยตลอด โดยได้บรรจุหลักธรรมาภิบาลเป็นพื้นฐานในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ระยะ 4 ปี ของสำนักงาน และมีการสอดแทรกการทำงานที่ใช้หลักธรรมาภิบาลในแต่ละกลยุทธ์อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังได้จัดฝึกอบรมด้านต่าง ๆ มาโดยตลอด เพื่อพัฒนาคุณลักษณะเฉพาะด้านต่าง ๆ ของบุคลากร ซึ่งสำนักงาน กปร. อาจพิจารณาเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรของสำนักงานเพิ่มเติม คือ การส่งเสริมการนำตนเองของบุคลากรบนหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดสำคัญที่ได้รับจากการฝึกอบรมเพื่อนำมาส่งเสริมการนำตนเองบนหลักธรรมาภิบาลแก่บุคลากรเพื่อบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงและสนับสนุนการดำเนินงานสำนักงาน กปร.

1. **ภาวะผู้นำ (Leadership)** คือ กระบวนการใช้ความสามารถ เช่น ความรู้ อำนาจ อิทธิพลทางสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในการโน้มน้าวคนอื่นให้คิดหรือทำตามเพื่อบรรลุเป้าหมายของกลุ่มหรือองค์กร (Robbins & Coulter, 2008 : 229) ทั้งนี้ ภาวะความเป็นผู้นำนั้นไม่ได้เป็นคุณสมบัติที่พึงมีในตัวผู้นำเท่านั้น แต่รวมถึงผู้ตามด้วย เนื่องจากภาวะผู้นำเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม คนจะตามก็ต่อเมื่อมีความเชื่อมั่นในตัวผู้นำ (Leader) และแกนนำ (Agent) เช่นในยุครบราณ ความเชื่อมั่นจะมีให้กับผู้นำในประเด็นเรื่องชาติพันธุ์ ระดับชั้นทางสังคม ขนาดของร่างกาย ศาสนา แต่ในปัจจุบันลักษณะที่พบได้ในผู้นำคือความฉลาด รอบรู้ มั่นใจในตนเอง มีความรู้เกี่ยวกับงานที่ทำเป็นอย่างดี มีความซื่อสัตย์ สุจริต มุ่งมั่นสู่การนำทีมไปสู่เป้าหมาย มุ่งสร้างความสัมพันธ์อันดีในการทำงาน และสามารถนำคนอื่นในแต่ละสถานการณ์ได้

2. **การนำตนเอง (Leading Self)** คือ กระบวนการวางแผนชีวิตตนเอง ประเมินและกำหนดเป้าหมาย กลยุทธ์ในการบรรลุเป้าหมาย โดยต้องหาแรงจูงใจ สมรรถนะ ความสอดคล้องกับองค์กร หากบุคลากรขาดการนำตนเองจะส่งผลเสียอย่างน้อย 2 ระดับ คือ ระดับปัจเจกบุคคล และระดับองค์กร กล่าวคือทำให้บุคลากรขาดความสามารถในการจัดการตนเอง ขาดความชัดเจนในค่านิยมและเป้าหมายส่วนตัว การพัฒนาตนเองล่าช้า ขาดทักษะในการแก้ปัญหาที่ดี ความคิดสร้างสรรค์น้อย มีความสามารถ

ในการจูงใจและโน้มน้าวผู้อื่นต่ำ เหล่านี้จะส่งผลเสียต่อการปฏิบัติงาน ในฐานะฟันเฟืองขององค์กรอย่างแน่นอน โดยบุคลากรจะมองว่าองค์กรต้องอึดชูตนไปตลอด (จตุพร, 2557 : 42-43) และไม่มีพลังผลักดันหรือเปลี่ยนแปลงให้องค์กรก้าวเดินไปข้างหน้า โดยเฉพาะในสภาวะการณ์ที่องค์กรจำเป็นต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลง

3. การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) คือ การจัดการกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในระยะสั้นและยาว ทั้งที่คาดการณ์ได้และไม่ได้ ซึ่งกระบวนการเปลี่ยนแปลงประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน คือ ระยะก่อนเปลี่ยนแปลง (Unfreeze) คือการละลายพฤติกรรม การสร้างความตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลง ระยะเปลี่ยนแปลง (Change) คือการกำหนดเป้าหมายและแนวทางในการเปลี่ยนแปลง และสร้างความสอดคล้องในการเปลี่ยนไปสู่พฤติกรรมใหม่ และระยะหลังเปลี่ยนแปลง (Refreeze) คือการปรับเปลี่ยนองค์กรให้เหมาะกับบริบทใหม่ทั้งในระยะสั้นและยาว และสร้างนวัตกรรมใหม่ จำเป็นต้องให้พฤติกรรมที่เปลี่ยนมาสามารถคงอยู่ได้และไม่กลับไปเป็นเหมือนแต่ก่อน ทั้งนี้ เครื่องมือของการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดคือ **แกนนำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent)** คือ การที่บุคลากรมีภาวะผู้นำในตัวเอง บุคคลที่มีศักยภาพที่จะนำรูปแบบหนึ่ง โดยมีปฏิสัมพันธ์ของบุคคล 3 ด้าน คือ อำนาจ แรงจูงใจ และทักษะในการนำความเปลี่ยนแปลงเพื่อไปสู่เป้าหมายร่วมกันได้ หากในองค์กรมีแกนนำการเปลี่ยนแปลงที่มีความพร้อมรับสิ่งใหม่ทั้งเรื่องงานและเรื่องส่วนตัว จะสามารถปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ปฏิสัมพันธ์นี้จะมี

3 รูปแบบ ได้แก่ ผู้นำการแลกเปลี่ยน ผู้นำการเปลี่ยนแปลง และผู้นำจริยธรรม (Bernd, 2018 : 14 - 16) การบริหารการเปลี่ยนแปลงนั้น อาจเกิดการต่อต้านจากความคลุมเครือ ความไม่แน่นอน การเสียประโยชน์ส่วนตัว ความรู้สึกไม่ไว้วางใจว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร (Haltz, 2004 : 166) ดังนั้น วิธีการลดแรงต่อต้าน คือ การสร้างการรับรู้แก่บุคลากร การสร้างการมีส่วนร่วม การดึงผู้ต่อต้านให้มาสนับสนุนโดยอาศัยภาวะผู้นำของบุคลากรหรือแกนนำการเปลี่ยนแปลงในองค์กร (Bernd, 2018 : 12, 18 - 20) การเจรจาต่อรอง การประกันความสูญเสีย การเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่จำเป็น และการสร้างความเชื่อถือโดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว (วันชัย มีชาติ, 2556 : 318 - 321)

จะเห็นได้ว่า ผู้นำขององค์กรนั้น จำเป็นต้องใช้แกนนำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) มาสร้างความสัมพันธ์ในการบริหารการเปลี่ยนแปลง ทั้งยังช่วยลดการต่อต้านในองค์กรด้วย ทั้งนี้ การบริหารการเปลี่ยนแปลงจะประสบความสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น หากตัวผู้นำและแกนนำความเปลี่ยนแปลงได้รับการยอมรับจากบุคลากรในองค์กร ทั้งในเรื่องความรู้ความสามารถและจริยธรรมที่ดี

4. Governance และ Good Governance : สิ่งที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องมี รวมทั้งผู้ตามที่เป็นบุคลากรในองค์กรด้วย Governance คือ การบริหารกิจการหรือกำกับดูแลองค์กรแนวใหม่ที่ทำให้ความสนใจกับการบริหารกิจการที่ดี มุ่งให้ความสนใจกับคนเป็นศูนย์กลาง และให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนมากขึ้น เพื่อจัดข้อขัดแย้งและปัญหาต่าง ๆ ผ่านกลไกการประสานความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ โดยมีลักษณะเฉพาะ

ของการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) คือ การมีความสอดคล้องกันของการบริหาร การเมือง สังคม การประสานการดำเนินงาน (co-ordination) ความร่วมมือดำเนินงาน (co-operation) และการมีส่วนร่วม (participation) ผ่านการบริหารในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ 1) โครงสร้างแบบจัดลำดับชั้น (Hierarchy) ซึ่งเรียกว่าการบริหารแบบ รัฐโดยการบังคับใช้กฎหมาย 2) การแข่งขัน (Competition) เรียกว่าการบริหารแบบการตลาด และ 3) แบบการเจรจา (Negotiation) เรียกว่าการบริหารแบบเครือข่าย (Werner, 2018:2, 6)

ทั้งนี้ การดำเนินงานหรือบริหารงานโดยใช้หลัก Governance นั้น เน้นตัวละครที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน หลายระดับ และหลากหลายมิติ และหนึ่งในตัวละครสำคัญ คือ ปัจเจบุคคล ที่ควรมีคุณลักษณะของ Good Governance ซึ่งแปลเป็นไทยว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักนิติธรรม ได้แก่ ความรู้ การตรวจสอบได้ มีการกระจายอำนาจ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม เป็นต้น (OECD, 2001 : 12) จะนำมาสู่การบริหารรัฐและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการลดการบริหารแบบ state hierarchy และเพิ่มการมีส่วนร่วมภาคสังคมมากขึ้น (Harald, 2018 : 7 - 14)

**บทสรุปที่ได้จากการฝึกอบรม : ข้อเสนอแนะในภาพรวม
ต่อสำนักงาน กปร.**

จากแนวคิดที่ได้รับจากการฝึกอบรมข้างต้น จะเห็นได้ว่า ภายใต้สภาวะการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงทุกเวลา และทวีความรุนแรงมากขึ้น ทุกองค์กรรวมทั้งสำนักงาน กปร. จำเป็นต้องปรับตัวตามไปด้วย และ

สำนักงาน จะสามารถปฏิบัติพันธกิจให้บรรลุตามเป้าหมายได้ ก็ด้วยผู้นำที่ดีเป็นปัจจัยสำคัญที่จะบริหารองค์กร และจัดการปัญหาต่าง ๆ ผ่านกลไกการประสานความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ ในลักษณะการสร้างเครือข่ายภาคีที่ดีบนหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งจำเป็นต้องใช้คนเป็นเครื่องมือสำคัญ

ด้วยเหตุนี้ สำนักงาน กปร. จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีภาวะผู้นำด้วยการส่งเสริมการนำตนเองของบุคลากรบนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงาน กปร. จะช่วยส่งเสริมให้สามารถบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงรวมทั้งอุปสรรค ความท้าทายต่าง ๆ ในการประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินบนหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) อาจเอื้อให้เกิดระบบพรรคพวกทำให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างคนกลุ่มเดิม ๆ โดยตัดคนกลุ่มอื่นออกจากระบบไป (Harald, 2018: 18) ดังนั้น การแก้ปัญหาข้อจำกัดดังกล่าว สามารถทำได้ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพคุณลักษณะที่ดีของบุคลากรให้มีหลักธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) ซึ่งมีคุณลักษณะสำคัญประการหนึ่ง คือ ภาวะการณำตนเองที่ดี

ดังนั้น ภาวะการเป็นผู้นำหรือการนำตนเองนี้จึงควรได้รับการส่งเสริมแก่บุคลากรสำนักงาน กปร. ทุกคน โดยไม่เพียงแต่จะสามารถนำตนเองได้แต่ต้องสามารถสร้างความเข้าใจหรือนำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจบทบาทและหน้าที่ของสำนักงาน กปร. หรือการดำเนินงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินได้ โดยมีภาพลักษณ์ที่ดี ทำงานตามภารกิจที่

ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพภายในเงื่อนไขและระยะเวลาจำกัด และมีหลักธรรมาภิบาลที่ดีเป็นหลักในการดำเนินงาน

เครื่องมือในการส่งเสริมการนำตนเองของบุคลากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงาน กปร.

เครื่องมืออย่างง่ายประการหนึ่ง คือ 1) การจัดการฝึกอบรมและ 2) การสอนงาน (Coaching) เกี่ยวกับภาวะผู้นำ การจัดการความเปลี่ยนแปลง และอีกเครื่องมือหนึ่ง คือ 3) การส่งเสริมการปฏิบัติหลักธรรมาภิบาลให้เป็นค่านิยมขององค์กร โดยสร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงและความท้าทาย และส่งเสริมให้บุคลากรสำนักงาน มีความคุ้นชินกับการทดลองจัดการกับการเปลี่ยนแปลงในระดับปัจเจกบุคคล และกลุ่มเพื่อนหรือกลุ่มเพื่อนร่วมงาน อันจะนำไปสู่การมีประสบการณ์จัดการและรับมือกับความท้าทายระดับใหญ่ขึ้นในอนาคต เปิดโอกาสให้บุคลากรทุกระดับแสดงและฝึกภาวะผู้นำในงานประจำและงานที่ได้รับมอบหมายพิเศษ โดยอาจจะเริ่มจากกิจกรรมเล็ก ๆ และไม่เป็นทางการ เช่น การจัดกิจกรรมอาสาสมัครรับบริจาคสิ่งของเพื่อมอบให้ผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ กิจกรรมสันทนาการของสายงาน ซึ่งในกิจกรรมเล็ก ๆ ที่ไม่เป็นทางการนี้ บุคลากรจะมีโอกาสได้ประสบการณ์การทำงานร่วมกับคนอื่นที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน แต่ต้องร่วมกันทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยใช้วิธีที่ประนีประนอม มีการเจรจาต่อรอง เพื่อเป็นการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีของเพื่อนร่วมงาน ได้มีโอกาสประสานงานซึ่งเป็นหนึ่งในหน้าที่หลักของบุคลากรสำนักงาน กปร. ให้มีประสิทธิภาพภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่จำกัด การฝึกฝนเหล่านี้

จะเป็นประโยชน์ในอนาคต ซึ่งสามารถพัฒนาให้ร่วมเป็นทีมงานในการดำเนินงานสำคัญ ๆ เช่น จัดสัมมนาวิชาการระดับหน่วยงาน ระหว่างหน่วยงานที่สำนักงาน กปร. ต้องเข้าไปมีบทบาท หรือสัมมนาวิชาการนานาชาติของสำนักงาน กปร. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประโยชน์ของการส่งเสริมการนำตนเองบนหลักธรรมาภิบาลแก่บุคลากร

1. บุคลากรมีภาวะการนำตนเองบนพื้นฐานหลักธรรมาภิบาล :
การที่บุคลากรของสำนักงาน กปร. ได้รับการสนับสนุนให้มีภาวะการนำตนเอง บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล จะช่วยเสริมสร้างความมั่นใจในตนเองของบุคลากร ซึ่งจะส่งเสริมต่อไปให้เกิดการสร้างคุณค่าร่วมกัน (Organizational Values) ที่ดีขององค์กร อันจะส่งผลต่อไปให้เกิดศักยภาพการบริหารจัดการที่ดีขึ้น รวมไปถึงผลการปฏิบัติงานขององค์กรที่ดีขึ้นด้วย

2. ลดความขัดแย้งการประสานงานภายในและระหว่างองค์กร :
การได้ฝึกฝนหรือได้รับการส่งเสริมให้มีภาวะการนำตนเองจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการประสานงานได้ เนื่องจากจะมีความเข้าใจและปรับตัวกับความแตกต่างและความเปลี่ยนแปลงได้

3. เป้าหมายระหว่างปัจเจกบุคคลและองค์กรสอดคล้องกัน:
บุคลากรได้รับการส่งเสริมคุณลักษณะส่วนตัวที่ดีซึ่งเป็นคุณลักษณะเดียวกับที่สำนักงาน กปร. ต้องการทำให้เป้าหมายระหว่างบุคคลกับองค์กรสอดคล้องกัน กลายเป็นค่านิยมร่วมขององค์กรที่จะได้รับการสืบสานต่อโดยปราศจากการต่อต้าน บุคลากรจะฝึกฝนให้เกิดการนำตนเอง เห็น

คุณค่าของตนเอง รู้สึกว่าตนเองเป็นตัวขับเคลื่อนของกลุ่มเล็ก ๆ ก่อน
อันจะส่งผลไปสู่การนำกระบวนการที่ใหญ่ขึ้นและทางการมากขึ้น เช่น
การดำเนินงานที่ตนได้รับมอบหมายให้เสร็จสิ้นอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะ
นำไปสู่การมีศักยภาพในการพัฒนาและนำองค์กรได้

4. การมีภาวะการนำตนเอง (Leading Self) ของบุคลากรทุก
คนจะช่วยส่งเสริมให้บุคลากรเป็นแกนนำที่จะเรียนรู้และปรับตัวกับการ
เปลี่ยนแปลง (Change Agent) ในอนาคตในระดับต่าง ๆ ได้ ทั้งระดับ
บุคคล กลุ่มเพื่อนเล็ก ๆ กลุ่มเพื่อนร่วมงาน และระดับองค์กร สามารถ
ทำงานที่ได้รับมอบหมายทั้งทางการหรือไม่ทางการที่ได้รับมอบหมาย
ในขนาดที่ใหญ่ขึ้นในสภาวะการณ์ที่จำเป็นได้เบื้องต้น

5. ผู้บริหารสำนักงาน กปร. จะสามารถบริหารการเปลี่ยนแปลง
ได้มีประสิทธิภาพขึ้นหากบุคลากรมีความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง และ
ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี โดยผู้บริหารสามารถใช้ความ
ยืดหยุ่น การมีส่วนร่วมและสนับสนุนจากบุคลากรที่มีความพร้อม รับการ
เปลี่ยนแปลง รวมทั้งจะเอื้อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ จากการยอมรับและ
ปรับเปลี่ยนกับความเปลี่ยนแปลงด้วย จะช่วยให้การตอบสนองต่อการ
เปลี่ยนแปลงขององค์กรดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

6. หลักธรรมาภิบาลเป็นวัฒนธรรมของสำนักงาน กปร.:
โดยได้รับการฝึกฝนให้มีภาวะผู้นำบนหลักธรรมาภิบาล ที่ได้รับการยึดถือ
ปฏิบัติอย่างเด่นชัด และเป็นอัตลักษณ์ เป็นการปลูกฝังค่านิยมในตัว
บุคลากรตั้งแต่ระดับปฏิบัติงานจนถึงระดับผู้บริหาร ในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

จตุพร สังขวรรณ (2557). ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ (Strategic Leadership).

กรุงเทพ: ซีเอ็ดยูเคชั่น.

วันชัย มีชาติ (2556). พฤติกรรมการบริหารองค์การสาธารณะ.

พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพ: โรงพิมพ์แห่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Bernd, F. V. (2018). “Workshop on Change Management – Leading Change,” Potsdam Center

for Policy and Management, University of Potsdam.

Burnes, B. (1979). Managing Change: A Strategic Approach to Organizational Dynamics.

3rd Ed. New York: Prentice Hall.

Haltz, S. (2004). Corporate Conversations: A Guide to Crafting Effective and Appropriate

Internal Communication. New York: AMACOM.

Harald, F. (2018). “Governance in a Global Perspective,” Potsdam Center for Policy and

Management, University of Potsdam.

OECD. (2001). Public Sector Leadership for the 21st Century – Governance. France: OECD

Publications.

Robbins, S. P. and Coulter, M. (2008). การจัดการและพฤติกรรม
องค์การ. แปลจากเรื่อง

Management โดย วิรัช สงวนวงศ์วาน. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ:
เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น อินโดไชน่า.

Schermerhorn, J., R. (2005). Management. 8th Ed. New York:
John Willey & Sons.

Werner, J. (2018). “From Government to Governance –
Perspective of Public Sector

Modernization,” Potsdam Center for Policy and
Management, University of

Potsdam.



www.ocsc.go.th



ผู้ผลิตและจัดพิมพ์ สำนักงาน ก.พ.

47/11 ถนนติวานนท์

อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 0 2547 1000 โทรสาร 0 2547 1736