



การบริหารยุทธศาสตร์จังหวัดแนวใหม่*

(New Provincial Strategic Management System)

ศ. ดร.ชาติชาย ฌ เชียงใหม่**

ความนำ

การวางและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดไปสู่การปฏิบัติต้องการระบบการจัดการงานภาครัฐรูปแบบหนึ่ง (Public Management System) ที่ต้องออกแบบกำหนดให้มีลักษณะเฉพาะตัวเหมาะสมกับแต่ละกาลและเทศะ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่ดีในการดำเนินจัดการภารกิจในลักษณะที่เป็นวาระ (Agenda-Based) หรือประเด็นนโยบาย (Issue-Based) ในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่และสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นเรื่องและหรือปัญหาที่ยาก ซับซ้อน มีโครงสร้างความสัมพันธ์ของปัจจัยสาเหตุในหลายระดับ มอง

* เรียบเรียงจากคำบรรยายพิเศษที่วิทยาลัยมหาไถไทย อ.บางละมุง จ.ชลบุรี แก่ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร นปส. รุ่นที่ 48 เมื่อวันที่ 2 มิ.ย. 2549

** ศาสตราจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

และเข้าใจได้ในหลายมิติมุมมอง และมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หลากหลายทั้งที่อยู่ในและนอกเขตพื้นที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัด

การจัดการยุทธศาสตร์จังหวัดต่างจากระบบการจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานองค์กรเชิงเดี่ยวตามที่ใช้กันทั่วไป การจัดการยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นระบบจัดการที่ใช้ในการจัดความสัมพันธ์ของพลังและผลประโยชน์ทางสังคม เศรษฐกิจการเมือง เป็นการจัดการที่มีมิติของพื้นที่ (Area) ของการจัดการทั้งที่เป็นพื้นที่ทางชีววิทยา กายภาพ และสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและเทคโนโลยี และเป็นพื้นที่ทางนิเวศน์ของการจัดการ (Management Ecology) ครอบคลุมหน่วยงาน องค์กรและกลุ่มคนทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาสังคมทั้งในและต่างประเทศ เป็นระบบการจัดการที่ต้องการความคิด จุดมุ่งหมายร่วมของคนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นพลังขับเคลื่อนทั้งความคิดและการกระทำอย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ เพื่อเป็นคานงัดเอาชนะอุปสรรคข้อจำกัด

การจัดการยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นระบบการจัดการ ที่ต้องมีการจัดความสัมพันธ์ของบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน องค์กรภาคส่วนต่างๆอย่างเหมาะสมตามความสามารถและ ศักยภาพในลักษณะของความร่วมมือแบบต่างๆ หรืออีกนัยหนึ่ง



เป็นระบบการจัดการเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม (Network Management) ของกลุ่มคนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้บรรลุผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมาย เป็นระบบการจัดการที่มีระบบคุณค่า ค่านิยมของการจัดการที่ทำหน้าที่หลอมรวมและกำกับโลกทัศน์ วิธีคิดและวิธีปฏิบัติและพฤติกรรมของผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานและผู้รับประโยชน์

การบริหารยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดรวมทั้งยุทธศาสตร์ชาติให้ได้ผลดีต้องมีความเข้าใจในสองระดับ ทั้งระดับเทคนิควิธีการหรือเครื่องมือ (Management Tools) และระดับของสังคมวิทยาและเศรษฐศาสตร์การเมืองการปกครอง การบริหารของรัฐไทยที่ปัจจุบันมีลักษณะเป็นรัฐยุทธศาสตร์ (Strategic State) และระบบการบริหารจัดการยุทธศาสตร์การพัฒนาของภาครัฐคงจะพัฒนาการไปได้ช้า หากไม่มีการปรับบทบาท ทำที่ ตำแหน่งแห่งที่ของการทำหน้าที่ของรัฐ และการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในกิจการบ้านเมืองระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้สอดคล้องหนุนต่อการเป็นรัฐยุทธศาสตร์ของไทย การจัดการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดในขณะนี้ที่ยังมีสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เนื่องมาจากสาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือ การที่รัฐไทยยังแสดงบทบาทของการเป็นรัฐเดี่ยวที่ทำให้ความสำคัญแก่การทำงานตามโครงสร้างความสัมพันธ์ของ



อำนาจหน้าที่ในแนวดิ่งมากกว่าแนวนอน และแสดงออกเน้นย้ำถึงสาระและความเหนือกว่าของความเป็นรัฐชาติ (Westphalia Nation State) ที่ถือว่าดินแดนและการเป็นชาติเดียวกันของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆที่อาศัยอยู่ในรัฐ มากกว่าให้ความสำคัญในบทบาทรัฐที่เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารให้มากขึ้นแก่ภาคประชาสังคม กลุ่มคนที่หลากหลายทางชาติพันธุ์ และวัฒนธรรมในพื้นที่ระดับต่างๆโดยเฉพาะระดับท้องถิ่น

ดังนั้น การทำความเข้าใจในความจำเป็นที่ต้องแสดงบทบาทของการเป็นรัฐยุทธศาสตร์ และการร่วมกันริเริ่มดำเนินการกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมให้ขยายกว้างขึ้นเรื่อยๆ และการสรรสร้างปรัชญาการปกครองการบริหารแบบยุทธศาสตร์ (Strategic Governance Philosophy) เพื่อแสวงหาแนวทางในการทำให้รัฐไทยและคนไทยมีความเป็นรัฐยุทธศาสตร์มากขึ้น เป็นรัฐที่มีพลัง ความสามารถในการจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นรัฐยุทธศาสตร์ที่มีพลังเป็นเงื่อนไขทางโครงสร้างที่จำเป็นแก่การบริหารยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่ได้ผลตามความมุ่งหวัง

บทความนี้ใช้ข้อมูลเชิงสังเคราะห์ที่ได้จากผลการศึกษาเบื้องต้นของโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาตัวแบบระบบการบริหารเครือข่ายความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแบบองค์รวม



โครงการวิจัยบูรณาการที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ดำเนินการโดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ร่วมกับมหาวิทยาลัยนเรศวรและสถาบันนโยบายศึกษาราชการส่วนภูมิภาค ผนวกกับการทำความเข้าใจถึงแนวโน้มความเป็นไปของสภาพแวดล้อมที่จะเปลี่ยนไปภายในอนาคตทั้งในระดับประเทศและสากล

รัฐไทยกับสิ่งท้าทายใหม่

โดยภาพรวมแล้ว โลกในปัจจุบันและอนาคตยังอยู่ในภาวะของความเสี่ยง (Risk Society) อันเป็นผลมาจากกระบวนการสร้างความทันสมัย (Modernization) ในระดับโลกที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องหลายทศวรรษ (Beck, 1992) ทำให้เกิดกระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และการเมือง แนวคิดการมองอนาคตแนวเสรีนิยม (Liberalism) แบบเดิมที่เคยเชื่อว่าในอนาคตจะเกิดความร่วมมือกันมากขึ้นระหว่างกลุ่มประชาคมองค์การระหว่างประเทศถูกทำลายลงด้วยเหตุการณ์สงครามรูกรานอิรักและแทนที่ด้วยแนวคิดสำนักอำนาจประโยชน์นิยม (Realism/Neo-realism) ที่มองความสัมพันธ์ของโลกในอนาคตว่าเป็นโลกของผลประโยชน์ความเห็นแก่ตัวและความขัดแย้งระหว่างรัฐหรือความขัดแย้งระหว่าง



อารยธรรมเป็นหลัก ดังที่ฮันทิงตันได้เสนอภาพของการแบ่งอารยธรรมในโลกเป็นกลุ่มๆ ที่มีแนวโน้มขัดแย้ง และการสร้างพันธมิตรกันในรูปแบบต่างๆ อย่างไม่รู้จบตาม อุดมการณ์แบบเสรีนิยม/ชุมชนนิยมก็ยังคงดำรงอยู่ในสังคมโลก และพยายามเรียกร้องให้โลกเห็นประโยชน์ในการร่วมมือพึ่งพาอาศัยกันเพื่อประโยชน์สุขของทุกฝ่าย ด้วยเหตุนี้ โลกในอนาคตจึงยังคงเป็นโลกที่ความตึงเครียดขัดแย้งและความร่วมมือยังคงดำรงอยู่ร่วมกันต่อไป ถึงแม้รัฐต่างๆ จะมีการแตกกระจายตัวออกไป มีเอกลักษณ์และอัตลักษณ์ของตัวเองที่หลากหลาย อิทธิพลการครองความเป็นเจ้าเหนือกว่าของรัฐตะวันตกเสื่อมคลายลง ก่อเกิดแนวโน้มความตึงเครียดขัดแย้งของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่รัฐต่างๆ ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาการรวมกลุ่มและสร้างพันธมิตรกับกลุ่มประเทศเพื่อความอยู่รอดร่วมกัน การจับกลุ่มจับขั้วทั้งแบบทวีภาคีและพหุภาคีจึงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง มีแนวโน้มจะเกิดการเรียกร้องให้มีการสร้างกฎกติการะหว่างประเทศขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศแบบใหม่ที่เรียกว่า ระเบียบโลกใหม่ในโลกที่ไร้ระเบียบ (The New World Order within the New World Disorder)



ในส่วนของประเทศไทย มีแนวโน้มที่จะเป็นสังคมที่มีความเสี่ยง (ดูธีรยุทธ 2546) เนื่องจากยังอยู่ในภาวะเปราะบางต่อภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจ โรคระบาด สภาพแวดล้อมภัยสงคราม ฯลฯ ความหลากหลายของตัวแสดงในเวทีระดับโลกที่มีได้จำกัดอยู่เฉพาะรัฐบาลของแต่ละประเทศ แต่ยังรวมถึงตัวแสดงที่มีใช้รัฐ (Non-state Actors) เช่น บริษัทเอกชนข้ามชาติ องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร (NGOs) รวมทั้ง ความรวดเร็วในการเชื่อมโยงของโลกข้อมูลข่าวสาร ความรุนแรงในการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้บีบบังคับให้รัฐไทยจะต้องปรับบทบาทและยกระดับความสามารถในการบริหารจัดการ เพื่อใช้ศักยภาพและทรัพยากรที่มีอยู่ให้ตอบสนองรองรับต่อกระแสโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

ขณะเดียวกัน รัฐไทยยังมีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้ง ความเรียกร้องต้องการและความคาดหวังของคนกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลายภายในสังคม ดังที่ชัยอนันต์ (2546) ได้วิเคราะห์ว่าสังคมไทยที่มีชั้นของฐานทางสังคม 4 ฐานซ้อนทับกันอยู่พร้อมกันในสังคมไทย อันได้แก่ สังคมการแข่งขัน เพื่อค้ำกำไร สังคมฐานานุภาพ สังคมของความพอเพียง สังคมของความด้อยโอกาส ซึ่งในแต่ละฐานทางสังคมเหล่านี้ต่างก็มี

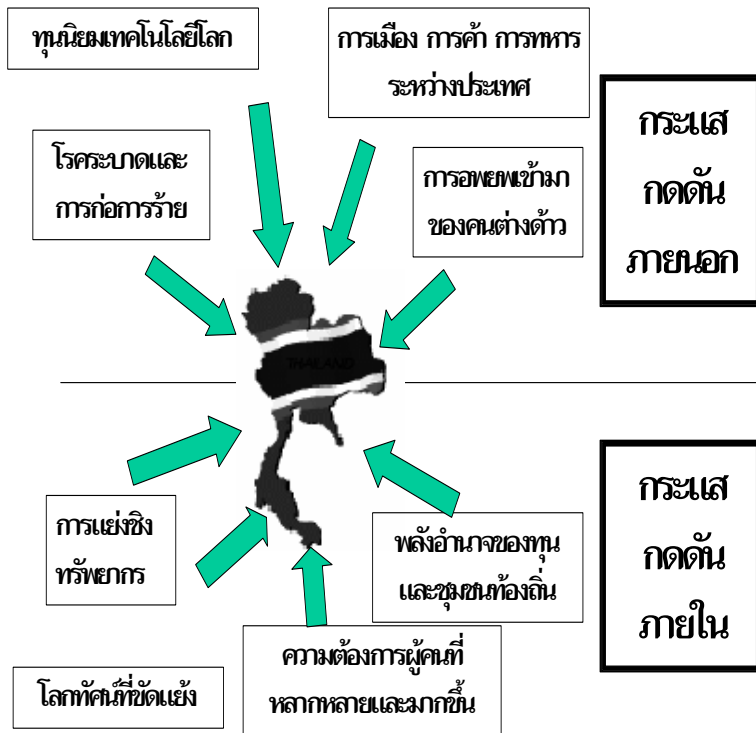


รูปแบบการผลิต ความสัมพันธ์ทางอำนาจ และวิถีการใช้ชีวิตของผู้คนในแต่ละฐานดำรงอยู่อย่างแตกต่างหลากหลายและทับซ้อนปนเปกันไปในหลายกรณี ในขณะที่เดียวกัน สังคมไทยก็ได้วิวัฒนาการมาถึงจุดที่มีการวางกฎกติกาพื้นฐานที่เปิดโอกาสและรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานให้คนไทยทุกหมู่เหล่ามีสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองอย่างเปิดกว้างและยังสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดูแลรับผิดชอบบริหารจัดการกิจการภายในท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้น การออกแบบยุทธศาสตร์ชาติภายใต้บริบทของการมีสังคมหลายฐาน แต่มีระบอบการเมืองที่เปิดกว้างแบบประชาธิปไตยเสรีนิยม จะต้องนำเอาปัจจัยความต้องการและความคาดหวังของทั้งปัจเจกบุคคลกลุ่มต่างๆ และประโยชน์ร่วมของปัจเจกบุคคลและกลุ่มหลากหลายมาพิจารณา โดยมีให้เกิดสภาพของการที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้หมดหรือเสียหายหมด

ดังนั้น รัฐไทยในขณะนี้จึงกำลังเผชิญและต้องตอบสนองรองรับกับสิ่งท้าทายที่เป็นแรงกดดันต่างๆ ที่มาจากภายนอกและกระแสการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ (ดูภาพที่ 1)



ภาพที่ 1
พลังกดดันและผลักดันไทย



รัฐยุทธศาสตร์

กระแสแรงกดดันทั้งจากภายนอกและภายในดังกล่าวข้างต้นทำให้รัฐไทยต้องเผชิญกับแรงกดดันที่สร้างความตึงเครียด (Tension) ต่อบทบาทของรัฐอย่างมากอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน รัฐไทยภายใต้แรงกดดันใหม่จากภายนอกและภายในนี้จึงเรียกได้ว่าเป็นรัฐไทยสมัยใหม่ กล่าวคือ เป็นรัฐที่จะต้องแสดงบทบาทสำคัญสองด้านที่ดูเหมือนขัดแย้งกันในตัวเอง (Contradiction) ในเวลาเดียวกัน ได้แก่

1) ต้องแสดงบทบาทรวมศูนย์การบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ โดยการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอก (External Adaptation) ทั้งในเชิงเปิดรับ ผ่อนปรน หรือ ปิดกั้น ผลักไส เพื่อตอบสนองรองรับต่อกระแสแรงกดดันจากภายนอก (External Threats) อย่างเหมาะสม

2) ในขณะเดียวกัน ก็ต้องแสดงบทบาทด้านการบูรณาการภายในประเทศ (Internal Integration) โดยการพยายามระดมพลังและผนึกกำลังของคนชั้น กลุ่มต่างๆ ที่หลากหลายให้ดำรงอยู่ร่วมกันได้ แล้วกระจายบทบาทอำนาจหน้าที่ไปให้ท้องถิ่นตามพื้นที่ต่างๆ เพื่อที่จะสามารถตอบสนองรองรับต่อกระแสความเรียกร้องต้องการภายในประเทศ (Internal Demands) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แทนที่รัฐจะเป็นผู้ลงมือกระทำเสียเอง



คล้ายกับที่ ชัยอนันต์ (2546ก) เรียกสังคมไทยปัจจุบันว่าเป็น "สังคมหลังยุครัฐธรรมนูญ" (Post-constitutional) อันเป็น "สังคมแห่งการสานฝัน" ที่รัฐบาลต้องอาศัยยุทธศาสตร์พันธมิตรระหว่างกระแสหลัก 2 กระแสคือ กระแสที่มาจากโลกธุรกิจ โลกของการแข่งขันเพื่อค้ากำไร กับกระแสโลกของสังคมที่มีความหลากหลาย โลกของการร่วมมือร่วมใจกันเพื่อความอยู่รอดเพื่อความพอเพียง

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความซับซ้อนหลากหลายของปัญหาจากแหล่งต่างๆที่รัฐต้องเผชิญหน้าและจัดการ รัฐไทยต้องปรับตัวไปเป็นรัฐไทยสมัยใหม่ที่มีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

1) รัฐไทยจะไม่มีลักษณะที่เป็นแบบ "รัฐชาติ" ตามความหมายแบบเดิมที่ยึดถือเรื่องของดินแดน (Territory) และการมีเชื้อชาติเดียวกันเป็นปัจจัยสำคัญสูงสุดอีกต่อไป แต่จะกลายเป็น "รัฐเชิงยุทธศาสตร์" (Strategic State) กล่าวคือเป็น "ประชาชาติรัฐ" เป็นรัฐที่จะต้องมีความสัมพันธ์ในการวางแผนนโยบายเชิงยุทธศาสตร์และดำเนินการตามพันธะสัญญาที่วางไว้กับประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่ดำรงอยู่อย่างหลากหลายในสังคมไทย เช่น กลุ่มธุรกิจเอกชน กลุ่มธุรกิจข้ามชาติ ภาคประชาสังคม เป็นต้น และกับประเทศอื่นที่มีพันธะสัญญาทวิภาคีต่อกันและกับ



กลุ่มประเทศที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มเศรษฐกิจในอนุภาคและภูมิภาคต่างๆของโลก เช่น เอเปค และกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป รวมทั้งกับองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทดูแลสันติภาพ การพัฒนาเศรษฐกิจสังคม สิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมของโลก

2) ขณะเดียวกัน รัฐก็จะต้องปรับบทบาทใหม่จากเดิมที่เคยรับบทเป็นตัวแสดงนำที่รับผิดชอบหน้าที่ภารกิจทุกประเภท เปลี่ยนไปเป็นรัฐที่เลือกทำเองในบางเรื่องที่เป็นและให้ความสำคัญแก่การทำหน้าที่ภารกิจด้านการพัฒนาในเชิงกลยุทธ์มากขึ้นโดย

3) รัฐจะต้องใช้แนวทางการบริหารจัดการการเมืองการปกครองในรูปแบบของการกระจายมอบหมายให้ภาคส่วนต่างๆที่ไม่ใช่รัฐเป็นผู้ปฏิบัติ รัฐเป็นฝ่ายกำหนดยุทธศาสตร์แนวทางนโยบาย สนับสนุนส่งเสริม ร่วมมือและกำกับดูแลความรับผิดชอบ (Distributed Governance) นั่นคือการกระจายและแบ่งปันความรับผิดชอบ (Sharing Responsibility) และความชอบธรรมในการบริหารจัดการและการดำเนินการกิจต่างๆไปยังภาคส่วนต่างๆในสังคม

4) การดำเนินงานและโครงการส่วนใหญ่ในอนาคต รัฐจะไม่ทำเอง แต่รัฐจะเป็นผู้วางเงื่อนไขแล้วทำสัญญาข้อตกลงผลงานมอบอำนาจให้หน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปทำ



5) คำถามเกี่ยวกับความชอบธรรมของรัฐและรัฐบาลในอนาคต จะไม่จำกัดอยู่แค่เรื่องของการมียุทธศาสตร์ที่ดี และประสิทธิภาพการประสานแผนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ แต่จะอยู่ที่เรื่องของความเป็นประชาธิปไตยด้วย กล่าวคือ ประชาชนจะเรียกร้องต้องการจากรัฐและรัฐบาลทั้งความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเวลาเดียวกัน

บทบาทรัฐยุทธศาสตร์และการบริหารงานภาครัฐ

การจะแสดงบทบาทรัฐสมัยใหม่ได้ดี รัฐไทยต้องดำเนินการจัดระบบรัฐและการบริหารงานภาครัฐอย่างน้อยในประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

- 1) จัดกลุ่มหน้าที่ของรัฐเสียใหม่ตามหลักความจำเป็นพื้นฐานของรัฐและหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำหน้าที่ของรัฐ
- 2) จัดความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหมาะสมระหว่างรัฐกับประชาชน
- 3) จัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องถิ่น
- 4) การบริหารงานภาครัฐให้มีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล



1. การจัดกลุ่มหน้าที่พื้นฐานของรัฐให้กระชับเหมาะสมตามหลักความจำเป็นพื้นฐานของความเป็นรัฐ และหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำหน้าที่ของรัฐ จากหลักการทั้งสองนี้ หน้าที่พื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ มาตรา 71-89 ควรแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) หน้าที่พื้นฐานของรัฐที่รัฐต้องดำเนินการเอง หรือเป็นตัวแสดงเอง ได้แก่

- (1) การพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์
- (2) การพิทักษ์เอกราชและความมั่นคงของรัฐและประชาชน
- (3) การอุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนา
- (4) การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ
- (5) การดูแลคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและผดุงความยุติธรรม
- (6) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของรัฐ
- (7) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น



2) หน้าที่พื้นฐานด้านการพัฒนาที่รัฐควรดำเนินการเชิงกลยุทธ์เพื่อเพิ่มควมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐโดยการมอบหมายให้ภาคส่วนต่างๆที่ไม่ใช่รัฐเป็นผู้ปฏิบัติ รัฐเป็นฝ่ายกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางนโยบาย สนับสนุน ส่งเสริม ร่วมมือและกำกับดูแล ได้แก่

- (1) การพัฒนาการเมืองและการจัดการบริหารบ้านเมืองที่ดี
- (2) การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (3) การจัดการศึกษาอบรม
- (4) การคุ้มครอง พัฒนา และสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีชีวิตที่ไม่พอเพียง รวมทั้งแรงงาน
- (5) การส่งเสริมสาธารณสุข
- (6) การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม การจัดระบบการถือครองที่ดินอย่างเหมาะสม และการส่งเสริมสหกรณ์
- (7) การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่มีการแข่งขันที่เป็นธรรม

2. การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน



จากการที่รัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นรัฐสมัยใหม่ที่ต้องธำรงไว้ซึ่งการทำหน้าที่พื้นฐานของความเป็นรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและการส่งเสริมการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนทั้งในทางการเมืองและในทางการบริหารให้เหมาะสม

ในความสัมพันธ์ทางการเมือง รัฐต้องตั้งอยู่บนหลักการความเป็นประชาธิปไตยที่เคารพในสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ รัฐต้องรักษาระยะห่างที่มีต่อประชาชนในเรื่องต่างๆอย่างเหมาะสมโดยยึดหลักรัฐที่ดีคือรัฐที่เข้ายุ่งเกี่ยวข้องกับชีวิตของประชาชนน้อยที่สุด โดยการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้นและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความสามารถมากขึ้นเรื่อยๆในการดูแลจัดการปัญหาพื้นฐานและพัฒนาการดำรงชีวิตที่มีลักษณะเฉพาะของผู้คนในท้องถิ่นได้ดี ขณะเดียวกัน รัฐควรเปิดพื้นที่ เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดในการกำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ภาค จังหวัด และพื้นที่ท้องถิ่น ตลอดจนตรวจสอบดูแลการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านสถาบัน กลไกการเมืองในระดับต่างๆ



นอกจากนี้ ในสถานการณ์ปัจจุบันที่มีความเสี่ยงในเรื่องความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศและการละเมิดหรือคุกคามอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม รัฐต้องสร้างความสมดุลระหว่างการชำระไว้และบริหารอำนาจอธิปไตยของรัฐเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐในขณะที่ต้องดูแลคุ้มครองปกป้องสิทธิมนุษยชนของปัจเจกและกลุ่มคนโดยเฉพาะคนชายขอบ คนด้อยสิทธิและโอกาสไม่ให้ถูกละเมิดโดยเฉพาะจากการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐเสียเอง

3. ความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องถิ่น

รัฐควรจัดความสัมพันธ์ของอำนาจทางการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน แต่สนับสนุนเชื่อมโยงเกื้อกูลกัน กล่าวคือ

ราชการบริหารส่วนกลางทำหน้าที่ในเชิงกลยุทธ์มากขึ้น เป็นหน่วยกำหนดยุทธศาสตร์ พัฒนานโยบาย ชี้นำเป้าหมายการพัฒนา และสนับสนุนความรู้วิทยาการใหม่ และกำกับดูแลตรวจวัดสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนกลาง



เป็นหน่วยกำหนดนโยบายไม่ใช่หน่วยปฏิบัติ เป็นหน่วยที่ทำหน้าที่ริเริ่มวางแผนกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในกลุ่มภารกิจด้านต่างๆ โดยมีการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนมอบอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติ ทรัพยากรและความสามารถจากราชการส่วนกลางให้ราชการส่วนภูมิภาคและหรือกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณี ความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ตามพันธะสัญญามอบหมายว่าจ้างปฏิบัติงาน (Performance Agreement) ในแผนงานโครงการที่คู่สัญญามีพันธะความรับผิดชอบต่อกันในการปฏิบัติงานและส่งมอบผลงานที่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรปรับบทบาททำหน้าที่เป็น

1) หน่วยงานที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ นโยบายชาติกับความคิดความต้องการของท้องถิ่น และเป็นสื่อกลางที่มีประสิทธิภาพในการสื่อสาร สร้างความเข้าใจและความร่วมมือ สนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างราชการส่วนกลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น



2) หน่วยงานให้คำปรึกษาชี้แนะ สนับสนุนให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค และกำกับดูแลการทำงานของหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นตัวแทนของหน่วยราชการส่วนกลางในการทำและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามพันธะสัญญามอบหมายว่าจ้างปฏิบัติงานต่างๆที่หน่วยปกครองท้องถิ่นได้ทำกับราชการส่วนกลาง และ

3) ปฏิบัติภารกิจที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีความสามารถทำได้หรือทำได้ไม่ดีพอตามพันธะสัญญาที่มีต่อราชการส่วนกลาง

หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยรับผิดชอบปฏิบัติกิจกรรมบริการประชาชนที่เป็นเรื่องใกล้ตัวที่ผู้คนในท้องถิ่นรู้ปัญหาความต้องการดีกว่าและมีความสามารถแก้ปัญหาและทำการพัฒนาได้ดีกว่าราชการส่วนภูมิภาค กิจกรรมสาธารณะที่หน่วยปกครองท้องถิ่นปฏิบัติมีทั้งที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ให้บริการคนทั้งจังหวัดในลักษณะบริการมหภาคเช่น ทางหลวงท้องถิ่น และกิจกรรมสาธารณะให้บริการประชาชนในแต่ละพื้นที่ท้องถิ่นหรือบริการจุลภาค

ดังนั้น ประเทศไทยในอนาคตจึงเป็นรัฐที่มีแนวโน้มรวมศูนย์การกำหนดยุทธศาสตร์และบริหารนโยบายโดยบูรณาการในแนวตั้งกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์จังหวัด



ในขณะที่ กระจายถ่ายโอนอำนาจการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นทำได้ดีกว่าให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีราชการส่วนภูมิภาคทำบทบาทหน้าที่ทั้งที่เป็นข้อต่อเชื่อมโยงผนึกกำลังขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัดของจังหวัดและขององค์กรปกครองท้องถิ่นและเป็นตัวแทนของส่วนกลางทำการกำกับดูแลให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบตามพันธะสัญญามอบหมายว่าจ้างการปฏิบัติภารกิจ

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะที่เป็นพันธะสัญญา (Contractual Relationship) มากกว่าที่จะเป็นในเชิงอำนาจอุปถัมภ์ดังเช่นที่เป็นมาในอดีต

4. การบริหารงานภาครัฐให้มีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การเป็นรัฐยุทธศาสตร์โดยจัดความสัมพันธ์ทางการเมืองและการบริหารภายในประเทศเสียใหม่ดังกล่าวมาข้างต้นต้องการระบบการบริหารงานภาครัฐที่สามารถรองรับการพัฒนาประเทศแบบรางคู่ (Dual Track) ได้ในเวลาเดียวกัน กล่าวคือสามารถรองรับสนับสนุนการกำหนดและบริหารยุทธศาสตร์ชาติอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเร่งปรับตัวให้เท่าทันกับโลกาภิวัตน์ ในขณะที่เดียวกันก็สนับสนุนเอื้ออำนวยให้มีการกระจายอำนาจให้



ท้องถิ่นมีความสามารถจัดการดูแลตนเองได้ดีตามแนวทางชุมชนก้าวหน้า โดยเป็นระบบการบริหารงานภาครัฐที่สามารถรับรองเอกลักษณ์ความเป็นตัวตนและการดำรงอยู่ร่วมกันได้ (Co-existence) ของความคิดและวิถีชีวิตตามแนวโลกาภิวัตน์กับแนวชุมชนก้าวหน้า เป็นระบบการบริหารงานภาครัฐที่เชื่อมประสาน (Co-ordination) ความคิดและการกระทำของสถาบันองค์กรในภาคส่วนต่างๆ ทั้งในระดับเดียวกันและต่างระดับกัน เป็นระบบการบริหารงานที่ส่งเสริมให้เกิดการปรับตัวเรียนรู้ร่วมกันและพัฒนาการไปพร้อมกัน (Co-evolution) ระหว่างสถาบันการเมือง หน่วยบริหารราชการ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชน และ ประชาสังคม

แม้ว่าภาคส่วนเหล่านี้จะมีการดำรงอยู่ มีพัฒนาการ และมีพลวัตการขับเคลื่อนแตกต่างกันออกไป แต่ตามกฎธรรมชาติแล้ว ภาคส่วนต่างๆ เหล่านี้ ต่างปรับตัวที่จะดำรงอยู่ และมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและมีกับภาครัฐอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ระบบการบริหารงานภาครัฐที่เหมาะสมที่สามารถทำหน้าที่เปิดโอกาสช่องทางและสนับสนุนให้หน่วยงานและกลุ่มคนในภาคส่วนต่างๆ ทั้งในระดับและต่างระดับได้สื่อสาร เชื่อมโยงแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสร้างความรู้ร่วมกัน ในการพัฒนาความเข้มแข็งของคนไทย และของประเทศไทยจึงเป็นระบบการบริหารงานภาครัฐที่ต้องการ



ความหมาย (Meaning) รูปแบบ (Form) สาร (Content) และกระบวนการ (Process) ของรัฐไทยสมัยใหม่ที่เหมาะสมที่เป็นธรรมชาติที่มีพลังมีความสามารถปรับตัวได้ดี ต่อเนื่องเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ (Co-evolution) ส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับ การออกแบบกำหนดระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ก่อให้เกิดทั้ง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลซึ่งก่อผลรวมสร้างความพึงพอใจ ของประชาชนผู้รับบริการ ในที่นี้ ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการจัดการปัญหาและทำการพัฒนารวมทั้ง ปฏิบัติภารกิจต่างๆ ของรัฐได้สัมฤทธิ์ผลอย่างมีคุณภาพ คุ่มค่า คุ่มทุน ส่วนประสิทธิผล ในที่นี้ หมายถึง ความสามารถในการสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของกลุ่มคน ชุมชน และพื้นที่ต่างๆ และการมีความรับผิดชอบต่อผลงานและผลกระทบ จากการกระทำโดยมีกลไก ช่องทางที่สาธารณชนสามารถร่วม คิด ร่วมทำและร่วมตรวจสอบได้ หากพิจารณาประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการบริหารงานภาครัฐจากเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้ว การบริหารงานรัฐไทยสมัยใหม่ ต้องการทั้งความสามารถ (Capabilities) ของหน่วยงานทั้งใน และนอกภาครัฐและการเสริมพลัง (Empowerment) ของการมีส่วนร่วมคิดร่วมทำของหน่วยงานองค์กรนอกภาครัฐ



โดยทั่วไป หน่วยงานองค์กรที่เน้นประสิทธิภาพการทำงานมักให้ความสำคัญแก่การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ให้แบ่งแยกหน้าที่ตามความชำนาญเฉพาะด้าน และการสั่งการ การควบคุมในแนวดิ่ง ขณะที่องค์กรที่เน้นประสิทธิผลของการทำงานมักให้ความสำคัญแก่โครงสร้างความสัมพันธ์ของหน้าที่ความรับผิดชอบในแนวราบ เป็นความสัมพันธ์ที่เปิดพื้นที่และโอกาสให้มากที่สุดแก่การเชื่อมโยง ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ ความสามารถ การสร้างวิสัยทัศน์ จุดมุ่งหมายร่วมกัน การร่วมมือร่วมใจกันระหว่างหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันในเรื่องต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ภาพลักษณ์ที่พึงประสงค์ขององค์กร หน่วยงานของภาครัฐในอนาคตที่มีผลงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล น่าจะอยู่ในรูปของเครือข่ายที่จัดการงานได้ด้วยตนเอง (Self-managed Network) เป็นภาพของการมีกระทรวง กรม หน่วยงานระดับจังหวัดและอำเภอที่ต่างมีแรงจูงใจสูง กระตือรือร้นในการทำงานบริการประชาชน แต่ละกระทรวง กรม มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การติดต่อสื่อสารและปฏิสัมพันธ์กันระหว่างกระทรวงและกรม และระหว่างจังหวัด อำเภอกับกระทรวง กรมเป็นการทำงานร่วมกันผนึกกำลังอย่างใกล้ชิดและสร้างสรรค์ ไม่ชักช้า ไม่ยึดถือสายการบังคับบัญชา



หรือการสั่งการการรายงานในแนวดิ่งเป็นหลัก และการเมืองภายในและระหว่างกระทรวงหรือหน่วยงานระดับจังหวัด อำเภอ เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญต่อขวัญ กำลังใจและพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการ หน่วยงานระดับต่างๆทำหน้าที่ภารกิจของตนได้ดีและเร็วขึ้นเพราะมีความชัดเจนในเป้าประสงค์ของนโยบายและความต้องการของผู้รับบริการ ข้าราชการที่เก่งและขยันสามารถริเริ่มงานและบริการใหม่ได้เองโดยไม่ต้องหมุดกำลังใจในการทำงานเพราะต้องรอการอนุมัติหรือการชี้แนะ กำหนดจากส่วนกลางแต่ฝ่ายเดียวดังเช่นที่เป็นอยู่

การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Network Management) จึงเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่ต้อนรับการบริหารภารกิจของรัฐสมัยใหม่ซึ่งเป็นรัฐยุทธศาสตร์เป็นรัฐที่ต้องเลือกวางตำแหน่งและปรับตัวอย่างรวดเร็วเพื่ออยู่ได้อย่างพอเพียงและสมดุลภายใต้โอกาส แรงกดดันภัยคุกคามที่มาจากทั้งจากภายนอกและภายในประเทศ การจัดการแบบเครือข่ายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีในการจัดการปัญหาการพัฒนาในระดับและขนาดต่างๆ การเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การลดความยากจน การป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด การจัดการศึกษาที่ดีแก่เด็กและเยาวชน และการฟื้นคืนชีวิตให้แก่แม่น้ำที่เหือดแห้ง เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่ยาก ที่มี



ความสลับซับซ้อน (Complexity) และความไม่แน่นอนสูง (Uncertainty) เป็นเรื่องหรือสถานการณ์ที่ไม่มีฝ่ายใด หน่วยงานใดมีข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ ทักษะดีพอที่จะจัดการปัญหาหรือภารกิจหนึ่งได้เพียงลำพัง และหรือค่าใช้จ่ายในการแสวงหาข้อมูลข่าวสาร การสร้างความรู้ที่สูงมากเกินความสามารถของแต่ละหน่วยงาน จึงมีความจำเป็นที่หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่ใกล้กับปัญหา ภูมิปัญญาดีจะร่วมกันทำความเข้าใจปัญหาและกำหนดทางเลือกใหม่ในการทำงานหรือร่วมกันผลักดันการเปลี่ยนแปลงพัฒนาใหม่ๆ

การจัดการแบบเครือข่ายเป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ของหน่วยงานโดยถือเอายุทธศาสตร์เป็นตัวกำหนดรูปแบบและขนาดของเครือข่าย ประเภท จำนวนและระดับของหน่วยงานที่เป็นสมาชิกอยู่ในเครือข่าย ดังนั้น จึงเป็นโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนรูปและขนาดได้เร็วตามลักษณะของแต่ละยุทธศาสตร์ซึ่งแตกต่างกันไป การทำงานแบบเครือข่ายช่วยให้การทำงานเชิงยุทธศาสตร์ได้ผลดีเพราะการจัดการยุทธศาสตร์เป็นการจัดการความสัมพันธ์ชุดใหม่หรือเงื่อนไขชุดใหม่ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมที่มีต่อการทำงาน สามารถรับรู้ เรียนรู้ และตัดสินใจปรับเปลี่ยนได้เร็วขึ้น แก้ปัญหาได้เร็วขึ้น ลดค่าใช้จ่าย



ในการจัดการเพราะมีการถ่ายโอนความรู้ประสบการณ์การทำงานระหว่างหน่วยงาน และสามารถให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายได้ดี ตรงกับความต้องการ

การจัดการแบบเครือข่ายโดยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศแบบเครือข่ายและการติดต่อสื่อสารสมัยใหม่มาส่งเสริมความร่วมมือและการติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความรู้ระหว่างหน่วยงานทั้งของภาครัฐและที่ไม่ใช่ภาครัฐทั้งในระดับเดียวกันและต่างระดับกัน เป็นกระบวนการสร้างความรู้ เป็นกระบวนการจัดการความรู้ในรูปของการเชื่อมต่อความรู้ในระหว่างหน่วยงาน กลุ่มผู้ปฏิบัติ และชุมชนที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน เป็นการสร้างทุนมนุษย์และทุนการจัดการอันเป็นทุนสำคัญขององค์กรของหน่วยงาน องค์กรและชุมชนในภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องและเป็นการสร้างทุนทางสังคมและความได้เปรียบแข่งขันของประเทศเพราะความรู้ที่เชื่อมต่อเป็นเครือข่ายคือความสามารถในการแข่งขันที่แท้จริงของประเทศในยุคเศรษฐกิจสารสนเทศ (Information Economy) ที่มีเครือข่ายของสารสนเทศและความรู้เป็นพลังขับเคลื่อน (Economics of Networks)



การบริหารยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ : บทเรียนเบื้องต้น

ปัญหาปากท้องและสังคมสิ่งแวดล้อมของผู้นคนในจังหวัดและภูมิภาคต่าง ๆ นับวันทวีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่ความสามารถของจังหวัดในฐานะที่เป็นระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและจังหวัดในฐานะที่เป็นพื้นที่ทางนิเวศน์และระบบเศรษฐกิจสังคมวัฒนธรรมมีความสามารถเพิ่มขึ้นล่าช้ากว่าอัตราการขยายตัวของปัญหาและความหลากหลายของความต้องการของผู้นคนต่างฐานชีวิต ที่ผ่านมารัฐไทยถูกกดดันจากพลังภายนอกและภายในมากขึ้นเรื่อย ๆ การบริหารราชการภูมิภาคตามคติแนวคิดทางการปกครองที่เน้นการควบคุมประชาชน กลุ่มชาติพันธุ์และทรัพยากรธรรมชาติและสังคมอย่างที่ใช้มา ทำให้ความสามารถในการใช้อำนาจรัฐเสื่อมพลังปรับตัวไม่เท่าทันปัญหาและความต้องการของประชาชน ผู้ใช้อำนาจรัฐจำต้องควบแน่นอำนาจรัฐกับพลังทุนที่ขยายตัวเติบโตค่อนข้างรวดเร็วในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ในขณะที่รัฐต้องเลือกทำในเรื่องและแนวทางที่จะทำให้อรัฐยังทรงไว้ซึ่งมีประสิทธิภาพและมีความชอบธรรมทางการเมือง การบริหารงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องใช้วิธีคิดและทำงานอย่างมียุทธศาสตร์



ในบริบทการเมืองความมั่นคงและเศรษฐกิจประเทศในสี่ทศวรรษที่ผ่านมา การบริหารราชการส่วนภูมิภาคกำหนดให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทเน้นหนักการทำงานในลักษณะเชี่ยวชาญภารกิจเฉพาะด้าน (Functional unit) และแสดงออกชัดถึงการเป็นตัวแทนใช้อำนาจการบริหารของส่วนกลาง และการทำงานโดยใช้โครงการเป็นเครื่องมือสำคัญ ส่งผลให้ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความสามารถไม่เท่าทันดีพื่อต่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของผู้นคนในพื้นที่จังหวัดและอำเภอ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่ต้องการการทำความเข้าใจและการแก้ปัญหาในลักษณะที่เป็นองค์รวม

การจะแก้ปัญหาการดำรงชีวิตและสิ่งแวดล้อมในจังหวัดต่าง ๆ และของประเทศได้อย่างเป็นองค์รวม ในสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย ต้องการความแก้รัฐยุทธศาสตร์ที่มีเงื่อนไขอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้นคนและภาคส่วนต่าง ๆ ในจังหวัดจะต้องมีจุดมุ่งหมายร่วม สำนี้กร่วมเชิงพื้นที่ของหน่วยงานองค์กรภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
- 2) หน่วยงาน องค์กรของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ต้องเน้นการทำงานร่วมกันที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ในแนวราบที่ความรู้ข้อมูลข่าวสารไหลเวียนอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง



3) ผู้นำ ผู้บริหารหน่วยงานองค์กรมีภาวะความเป็นผู้นำสูง มีความมุ่งมั่นที่จะสร้างแรงดลใจแรงบันดาลใจของผู้คนทุกระดับโดยใช้วิธีมอบหมายความเชื่อถือความไว้วางใจมากกว่าการใช้อำนาจสั่งการ

ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างให้เกิดการเชื่อมโยงกันของภาคส่วนและผู้คนระดับต่าง ๆ ในจังหวัด หลอมรวมเป็นพลังขับเคลื่อน (Social Laser) ความคิดและการกระทำสร้างสิ่งดีงาม

ที่ผ่านมา ผู้คนบางกลุ่มบางฐานชีวิตเท่านั้นที่มีโอกาสและมีความสามารถมากพอที่จะมีส่วนได้รู้ได้เห็นเห็นต่อการทำงานของทางราชการ ในเวลาเดียวกันเรื่องราวปัญหาของผู้คนฐานรากจำนวนมากไม่ได้ถูกนำมาเป็นวาระการทำงานของทางราชการเพราะเป็นปัญหาทุกข์ร้อนที่มีลักษณะและความหมายคนละอย่างกับของที่ทางราชการมอง เข้าใจ และกำหนดให้ความหมายอย่างไรก็ตาม หลายปีมานี้ ภาคประชาชนและประชาสังคมในระดับรากแก้วเริ่มแสวงหา ก่อรูป และขยายพื้นที่การมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของตนที่มีความหมาย ความสำคัญต่อครอบครัวและชุมชนมากขึ้นเรื่อยๆ แผนแม่บทชุมชนเป็นกลไกสำคัญหนึ่งในการวางชี้ทิศทางการความหมาย สารและอาณาบริเวณพื้นที่สาธารณะที่ชุมชนท้องถิ่นจัดการขับเคลื่อนวิถีชีวิตของตน



แต่ในความเป็นจริง การเคลื่อนไหวทางความคิดและการกระทำของชุมชนท้องถิ่นกับการเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐยังมีลักษณะที่ถือได้ว่ายังอยู่คนละคู่คนละทาง

ขณะที่ การบริหารงานแบบบูรณาการและผู้นำราชการจังหวัดแบบบูรณาการดูเหมือนเป็นความหวัง เป็นทางออกเฉพาะหน้าในการแก้ไขจุดอ่อนทางโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่ยังมีข้อจำกัดทางโครงสร้างและพฤติกรรมบางประการในขณะนี้ ที่สำคัญได้แก่

1) ภาวะผู้นำของหน่วยงานและผู้บริหารระดับจังหวัดและอำเภอ (Leadership)

2) ความคิดและการริเริ่มดำเนินการร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคมในแนวคิดแนวทางของการแบ่งปันความรับผิดชอบ (Sharing Responsibility)

3) ความมุ่งมั่น (Commitment) ความพร้อมใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดการยุทธศาสตร์ยังมีไม่มากพอที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

4) ระบบและกลไกงบประมาณแผ่นดินยังไม่ได้ปรับรองรับสนับสนุนการบูรณาการงานกับเงินทั้งในแนวดิ่งและแนวขวาง ทำให้จังหวัดไม่สามารถบูรณาการงานโครงการต่างๆตามยุทธศาสตร์เข้าด้วยกันได้จริงเพราะยังไม่ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการ



ทำงานไม่ได้รับงบประมาณตามที่เสนอ และยังไม่สามารถระดมเงินทรัพยากรจากองค์กรปกครองท้องถิ่นและแหล่งที่ไม่ใช่รัฐ

เมื่อพิจารณาการจัดการยุทธศาสตร์จังหวัดแบบบูรณาการในมิติของแนวคิดและรูปแบบการปกครองและการบริหารปัจจุบัน การที่รัฐไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวได้ใช้กลไกการบริหารราชการที่มีอยู่ซึ่งเป็นการทำงานเชิงหน้าที่ที่มีลักษณะแยกส่วนใช้ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ในทางการปกครองแล้ว จังหวัดเป็นหน่วยพื้นที่ที่ส่วนกลางกำหนดให้รองรับการใช้อำนาจจัดการและควบคุมทรัพยากร จังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยพื้นที่เศรษฐกิจสังคมการเมืองและวัฒนธรรม จึงเปรียบเสมือนอาณาจักรของส่วนกลาง ในแง่ของการบริหาร จังหวัดในฐานะที่เป็นระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคจึงทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลในการนำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติและส่งผ่านความต้องการของคนในท้องถิ่นให้รัฐบาลทราบ จังหวัดจึงถูกกำหนดให้ใช้อำนาจในแนวตั้งตามความชำนาญหรือแก้ปัญหาเฉพาะด้าน ไม่ใช่การทำงานเชิงบูรณาการในการแก้ปัญหาและการพัฒนาพื้นที่

ที่ผ่านมา จังหวัดสามารถปฏิบัติงานได้ดีในแง่ของการพัฒนาหรือการแก้ปัญหาแบบผสมผสาน (Integrated



Development) กล่าวคือ เป็นความพยายามผนวกรวมโครงการกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ เนื้อหาที่ต่างกันมาปฏิบัติในพื้นที่หนึ่งหรือเพื่อประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายหนึ่งให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

โดยหลักการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหลักการถูกกำหนดมาให้เป็นหน่วยจัดการปัญหาและการพัฒนาของพื้นที่ในเชิงบูรณาการ แต่ในสภาพสังคมวิทยาการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจในขณะนี้ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดอยู่มาก ยังไม่มีความสามารถมากและดีพอที่จะบูรณาการการพัฒนาในพื้นที่รับผิดชอบของตนและพื้นที่ร่วมกันได้ จึงจำเป็นต้องให้ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดทำหน้าที่บูรณาการการพัฒนาให้ไปพลางก่อน

ข้อพิจารณาประการหนึ่ง คือ การปรับความคิดและกลไกการบริหารให้การปกครองการบริหารของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีลักษณะของดุลยภาพของการทำงานแนวราบหรือบูรณาการเพื่อการพัฒนา และ การทำงานแนวตั้ง ที่เป็นการสนับสนุนนโยบายระดับชาติ สิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการ คือ การทบทวนแบ่งสรรจัดบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาจังหวัดเสียใหม่ตามยุทธศาสตร์ระหว่างหน่วยราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรธุรกิจ องค์กรประชาสังคม และองค์กรประชาชน และการริเริ่มกระบวนการความร่วมมือระหว่าง



หลายฝ่ายและหลายระดับในการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์และการจัดการยุทธศาสตร์แต่ละด้าน โดยเฉพาะการใช้เครือข่ายทางสังคมเพื่อการจัดการความร่วมมือ เพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการแบบบูรณาการใน 2 มิติพร้อมกัน คือ

1) มิติความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ (Area-based) สนับสนุนการพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมของกลุ่มจังหวัด ฝึกสรรพกำลัง เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด และเสริมสร้างเอกลักษณ์ร่วมทางวัฒนธรรม และวิถีการดำรงชีวิตเพื่อการอนุรักษ์ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2) มิติความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ (Agenda-based) ความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และการสร้างมูลค่าเพิ่ม การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนร่วมกันของประเทศตามประเด็นปัญหานโยบาย (Policy Issue) ที่เกิดขึ้น

ในขณะเดียวกัน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรร่วมสรรสร้างระบบคุณค่า (Management Values) ของการจัดการแบบบูรณาการ โดยผ่านกระบวนการของ

1. การวางยุทธศาสตร์ที่แก้ปัญหาและการพัฒนาในระดับท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด ในขณะที่รองรับประเด็นปัญหาสำคัญและวาระแห่งชาติ



2. การมุ่งแสวงหาจุดหมายเดียวกัน การทุ่มเทและบูรณาการทรัพยากรทุกอย่างจากทุกภาคส่วนเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับ

3. การหลอมรวมความคิด จิตใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภาคเอกชน ประชาสังคม ที่แม้อยู่ต่างหน่วยงานแต่แบ่งปันร่วมมือ ร่วมใจ เพื่อจุดหมายเดียวกัน

ทั้งนี้ โดยให้ความสำคัญแก่การเชื่อมโยงการเรียนรู้ และทุ่มเทพลังและทรัพยากรลงไปสู่จุดเดียวกัน ควรใช้กลไกการบริหารต่อไปนี้ที่ต้องเชื่อมโยงกันเพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จของยุทธศาสตร์ ได้แก่

1. การมีทีมผู้บริหารยุทธศาสตร์ที่เข้มแข็งในแต่ละระดับ

2. การจัดกลุ่มกระทรวง กรม จังหวัด อำเภอ ตำบลหมู่บ้าน อบจ. เทศบาลและ อบต. ตามยุทธศาสตร์

3. การพัฒนาบุคลากรที่สามารถและใฝ่เรียนรู้

4. การวางระบบสารสนเทศและการติดต่อสื่อสารที่สนับสนุนการจัดการความรู้

5. การกำหนดงบประมาณและทรัพยากรที่จัดสรรและใช้ร่วมกัน



ข้อมูลจากการศึกษาเบื้องต้นชี้ว่า การจัดการยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการให้ได้ผล ควรให้ความสำคัญแก่สิ่งต่อไปนี้

1) ในการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ

1.1) การวางผังความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ ที่มีการบูรณาการงานและทรัพยากรของฝ่ายต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

1.2) การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและเที่ยงตรง

2) ปรับบทบาท ภารกิจหน้าที่ และกระบวนการของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สัมพันธ์กันในลักษณะเครือข่ายของความร่วมมือ เครือข่ายของการให้บริการ และทรัพยากรบางอย่างร่วมกัน และ เครือข่ายของการให้บริการร่วมหรือศูนย์บริการร่วม

3) ทำให้ยุทธศาสตร์ของกระทรวง กรม จังหวัดและชุมชนท้องถิ่นเป็นวาระส่วนบุคคล โดยสร้างการตระหนักรู้ยุทธศาสตร์ของกระทรวง กรม จังหวัด กลุ่มจังหวัด และของชุมชนท้องถิ่น การมีใบคะแนนประเมินผลการทำงานของแต่ละหน่วยงานองค์กรและ บุคคล และ การมีระบบการสนับสนุนงบประมาณและระบบค่าตอบแทนตามระดับความสำเร็จของยุทธศาสตร์



4) ทำให้การบริหารยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง โดยโยงงบประมาณให้รองรับแต่ละยุทธศาสตร์ของแต่ละระดับ การมีระบบข้อมูลและการสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจที่ทันการณ์และมีการติดตามประเมินประสิทธิผลการปฏิบัติงาน และเรียนรู้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานทั้งในและต่างระดับ

5) ภาวะผู้นำของผู้บริหารผลักดันการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะ การเป็นเจ้าภาพระดมทรัพยากร การทำงานตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีและการพัฒนาระบบการจัดการเชิงรุกโดยมียุทธศาสตร์นำ

การบริหารจัดการยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดต้องการกลไก เครื่องมือหรือเงื่อนไขใหม่ที่เป็นสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม เพื่อหล่อเลี้ยงและกระตุ้นให้เกิดการประสานเชื่อมโยงเรียนรู้ปรับตัวระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทั้งในระดับเดียวกันและต่างระดับกันที่จะได้เข้ามาร่วมปรึกษาหารือและเรียนรู้ร่วมกัน อันจะนำไปสู่การปรับตัวเข้าหากันและคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดการคิดริเริ่มกิจกรรมที่สร้างสรรค์ร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ ในที่นี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการจัดวางกลไกสำคัญ 2 ประการ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะเอื้อให้เกิดการเสริมสร้างความเข้มแข็งการบริหารงานภาครัฐโดยมียุทธศาสตร์นั้นคือ



1) การสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม (Social learning process) เป็นการสร้างกระบวนการที่จะทำให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้ง ภาครัฐ ภาคเอกชนและ ภาคประชาสังคม ได้เข้ามาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่ควรทำหน้าที่เป็นแค่กลไกทางการบริหารที่เชื่อมผลงานอุปสงค์และอุปทานของผู้คนในจังหวัด และมุ่งตอบสนองแต่ผลประโยชน์ของกลุ่มคนที่มีพลังอำนาจและผลประโยชน์ที่เหนือกว่า แต่ควรทำหน้าที่เป็นห้องเรียนประชาธิปไตยและเวทีวัฒนธรรมให้คนกลุ่มต่างๆ ได้เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น นำเอาความคิดความเห็นออกมาพูดคุย แลกเปลี่ยนและเรียนรู้ร่วมกัน กระบวนการเช่นนี้จะต้องทำให้คนกลุ่มต่างๆ เกิดความรู้สึกผูกพัน (Sense of belonging) มีสำนึกรักพื้นที่จังหวัด ท้องถิ่น รู้สึกถึงพันธะ (Commitment) ที่จะต้องร่วมกันพัฒนาจังหวัด และกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมนี้ ในระยะยาวจะทำให้คนเกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Sense of becoming) และเกิดความไว้วางใจต่อกัน (Trust) แม้จะอยู่กันคนละภาคส่วน

2) เสริมสร้างระบบคุณค่าปรัชญาการปกครอง (Governance philosophy) ที่มีความชัดเจน และสามารถชี้แนะแนวทางในการปกครองที่นำไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ผ่านมา การปกครองไทยดำเนินไปอย่างค่อนข้างไม่มีแนวทาง



แก่นแกนความคิด องค์กรความรู้ และอุดมการณ์ที่ผู้คนเชื่อถือยึดมั่นร่วมกัน เป็นเครื่องชี้หน้า ความคิด การประเมินค่า และการกระทำปรากฏการณ์นี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนในการบริหารงานภาครัฐ (Public sector) ที่นับวันจะมีการนำเอาเทคนิคเครื่องมือทางด้านการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อมุ่งเสริมการเพิ่มมูลค่า (Value added) ซึ่งเป็นกลไกหลักของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม แต่มีทิศทางไม่ชัดเจนในแง่ระบบคุณค่าค่านิยมที่ชี้หน้าคุณค่าความถูกต้องดีงามให้แก่การบริหารงานสาธารณะ ดังนั้นหากปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐโดยไม่มีความสมดุลระหว่างคุณค่าและมูลค่าแล้ว ระบบราชการก็จะมีแนวโน้มที่จะเป็นการบริหารงานที่ “ทันสมัยในรูปแบบ แต่ไม่พัฒนาในเนื้อหา” “ก้าวหน้าในเชิงเทคนิค แต่อ่อนล้าในเชิงปรัชญา” การเมืองปกครองระดับประเทศ ในสภาวะการณ์ของโลกที่เต็มไปด้วยความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มคนและผลประโยชน์ก็เช่นเดียวกัน จำเป็นต้องมีปรัชญาชี้หน้าที่ชัดเจนที่เชื่อมโยงกับปรัชญาการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นที่ก่อรูปขึ้นใหม่ให้คมชัด มีพลัง ปรัชญาระบบคุณค่าการเมืองการปกครองการบริหารทั้งสองระดับนี้จะเป็นฐานสำหรับการสร้างความรู้ ความถูกต้อง และความดีงามของคนไทยในทุกจังหวัดและท้องถิ่นต่อไป



หนังสืออ้างอิง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2546) “แนวคิดการวิเคราะห์โครงสร้างและ
เครือข่ายที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์การ
พัฒนาสังคมและตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ของกลุ่มภารกิจ
ของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และ
จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด” เอกสารประกอบการประชุม
ระดมความคิด โครงการการจัดการการพัฒนาระบบ
ราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของ
ประเทศอย่างเป็นองค์รวม 21 กันยายน 2546 จัดโดย
มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา

ธีรยุทธ บุญมี (2546) “ทิศทางประเทศไทย: เมื่อโลกหยุดค้อมหัว
ให้ตะวันตก (1) และ (2)” มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 23 ฉบับ
ที่ 1181 04 เมษายน และฉบับที่ 1182 วันที่ 11 เมษายน

Beck, U. (1992) **Risk Society: Towards a New Modernity.**
London: Sage.

document published in www.worldbank.or.th

คำนำ

เพื่อพัฒนาองค์กรแห่งการเรียนรู้ และการจัดการ
ฐานความรู้ (learning organization and knowledge management)
อันเป็นการสนับสนุนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์และการบริหาร
การเปลี่ยนแปลงของกระทรวงฯ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สถาบัน
ดำรงราชานุภาพ ได้เชิญศาสตราจารย์ ดร. ชชาติชาย ณ เชียงใหม่
มาบรรยายเรื่อง “การบริหารยุทธศาสตร์จังหวัดแนวใหม่ (New
Provincial Strategic Management System)” แก่ผู้เข้ารับการ
อบรมหลักสูตรนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ 48 เมื่อวันที่ 2
มิถุนายน 2549 ณ วิทยาลัยมหาดไทย อำเภอบางละมุง
จังหวัดชลบุรี

สถาบันดำรงราชานุภาพ ได้เรียบเรียงคำบรรยาย
ดังกล่าวจัดทำเป็น “เอกสารความรู้ สดร.” เพื่อเผยแพร่แก่
บุคลากรของกระทรวงมหาดไทยกลุ่มอื่น ๆ ได้รับทราบเป็น
ข้อมูลความรู้ สำหรับใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานต่อไป

“เอกสารความรู้ สดร.” นี้ ได้เผยแพร่ทางเว็บไซต์
www.stabundamrong.go.th ด้วย

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
ตุลาคม 2549