

สรุปประเด็นการบรรยาย

เรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น”

โดย ศ. ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช

วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๖ เวลา ๑๖.๐๐ - ๑๘.๐๐ น.

ณ โรงแรมไฮแอท รีเจนซี่ หัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

.....

เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่ปัจจัยต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป เรื่องของพื้นที่ ภูมิรัฐศาสตร์ การสื่อสาร อินเทอร์เน็ต เข้ามาเกี่ยวข้อง การทำงานเป็นทีมทั้งภาคราชการและภาคเอกชนจะมีมากขึ้น

ก่อนหน้า ๑๐๐ ปีที่ผ่านมา มีระบบซีไอโอเหมือนกัน แต่เรียกว่า “เอกอัครมหาเสนาบดี” แต่เดิมเรื่องของพื้นที่ที่มีความสำคัญมาก ความเป็นจุดยุทธศาสตร์ ในสมัยก่อนการยึดเมืองท่ามีความสำคัญ

เราพูดถึงการมอบอำนาจในปัจจุบัน ของไทยเราในสมัยก่อนก็มีตราอาญาสิทธิ์ (ราชสีห์ คชสีห์ บัวแก้ว) ตราราชสีห์ สามารถคุมเบ็ดเสร็จในแถบหัวเมืองคุมทุกเรื่องทั้งทหาร ศาล ความเบ็ดเสร็จมีในเอกอัครมหาเสนาบดี หรือ สมุหกลาโหม ความคิดเรื่องภูมิรัฐศาสตร์กลับมา มีความสำคัญ เรื่องของยุทธศาสตร์กลับมา มีความสำคัญ ต้องอาศัยกลไกการขับเคลื่อนของผู้นำ

ในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะดูแลหน่วยงานเพียงหนึ่งในห้าในพื้นที่เท่านั้น ซึ่งจะต้องปรับปรุง

รัฐไทยแม้ว่าจะมีอาณาเขตที่ชัดเจน แต่ปัจจุบันการข้ามไปมาของพลเมือง หรือบริษัท ข้ามชาติ เรามีภักดีกานานาชาติที่มีเฉพาะประเทศไทยเท่านั้น แต่เกี่ยวข้องกับส่วนอื่น ๆ ของโลก ด้วย ดังนั้นจึงขอยุทธศาสตร์สร้างในเชิงของโครงข่าย (Net)

Net และ Network โครงข่ายและเครือข่ายมีผลอย่างไรกับการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผลพวงของการปฏิวัติอุตสาหกรรม เปลี่ยนแปลงจากสามเหลี่ยมเป็นวงกลม วงกลมคือการเคลื่อนไหวรอบทิศทาง จุฑรอบนอกก็มีความสำคัญ วงกลมคือโครงข่าย แต่ละโครงข่ายมีเครือข่าย และการเคลื่อนไหวของเครือข่ายจะเคลื่อนไหวตามผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับ

- บริบทของนานาชาติ
- ภูมิภาค อนุภูมิภาค
- ชาติ ท้องถิ่น ชุมชน

โครงการที่ ๑ โครงการวอชิงตัน มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบ เช่น WTO เปิดเสรีทางการค้า การลงทุน การไหลเวียนทางการเงิน ที่มีเครือข่ายกำหนดในระดับโลก

โครงการที่ ๒ Post Washington Consensus เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ถูกต่อต้านจากกลุ่มคนต่าง ๆ โครงการนี้พยายามสร้างพันธมิตรกับประเทศกำลังพัฒนา

โครงการที่ ๓ ประเทศโลกที่สาม ยอมรับโลกาภิวัตน์ ในอดีตถูกกีดกันมากจึงขอความเป็นธรรม (Free and fair trade) โครงการชาตินิยมของโลกที่สาม

โครงการที่ ๔ โครงการความยุติธรรมของสากลโลก (Global Justice) เช่น โรงไฟฟ้า หินกรุดบ่อนอก หรือโครงการท่อก๊าซไทยมาเลเซีย

โครงการที่ ๕ นวนุรักษ์นิยม เช่น การถล่มอิรัก โครงการนี้กำลังมีอิทธิพลอย่างมากในวอชิงตัน

ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดต้องวิเคราะห์ว่า ในเรื่องใดเป็นโครงการใดและในสถานการณ์ใดควรใช้โครงการใด เมื่อรู้ว่าโครงการและเครือข่ายเหล่านี้มีความเชื่อและสมมติฐานต่างกัน โครงการนี้ทำจากสมมติฐานอะไร มีทรัพยากร และความเคลื่อนไหวอย่างไร เป็นมิตรกับโครงการใด เมื่อโครงการมีความเคลื่อนไหวต่างกัน ดังนั้นการบริหารจัดการจึงไม่ได้มีลู่เดียวอีกต่อไป

ลู่ที่ ๑ ประกอบด้วย State-centric ,Inter-government forum เน้นการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างภาครัฐ องค์กรของรัฐเป็นสิ่งสำคัญ เช่น การถล่มอิรัก เป็นต้น เป็นเรื่องของการบริหารการพัฒนา ซึ่งเป็นการบริหารปกติที่เข้ามาแล้วในประเทศไทย

ลู่ที่ ๒ State-civil society Interactive forums ยอมรับในเรื่องประชาสังคมมากขึ้น

ลู่ที่ ๓ Civil society leading ประชาสังคมบางส่วนอยู่ในโครงการที่ ๓ เน้นประชาสังคมเป็นตัวนำ แต่ใช้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเป็นตัวนำเน้นการปรึกษาหารือระหว่างประชาสังคม

ลู่ที่ ๔ Civil society supporting local communities เน้นเรื่องกลุ่มหรือสายสัมพันธ์ เป็นเรื่องประชาสังคมในการสนับสนุนองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมาตามประเด็นปัญหา เช่น ชาวนาในละตินอเมริกา หรือ ชาวนาไทยสมัคร เป็นชุมชนท้องถิ่น ความร่วมมือของชุมชนท้องถิ่น เช่น กรณีหินกรุดบ่อนอก เป็นต้น

ในการจัดการความสัมพันธ์ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ต้องดูลักษณะของโครงการ การบริหารงานการพัฒนา จะอยู่ในแผนพัฒนาซึ่งเป็นงานประจำ ยุทธศาสตร์นั้นต้อง

เป็นเรื่องที่นอกเหนือไปจากเรื่องปกติ ซึ่งเป็นการพัฒนาเครือข่ายอย่างเป็นองค์รวม (Network holistic management)

การบริหารการพัฒนาในอนาคตจะมีพื้นที่น้อยลง แต่การบริหารจัดการการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์แบบองค์รวมจะมีพื้นที่มากขึ้น

เมื่อพูดถึงโครงข่ายแล้ว จะพูดถึงเครือข่าย เครือข่ายแบ่งได้เป็น

๑. เครือข่ายการทำงานตามปกติ (Work Network) โดยอาจมีลักษณะเน้นสายบังคับบัญชาทางตั้งตามผังองค์กรหรือหากเป็นองค์กรแบนราบก็จะมีสายสัมพันธ์ตามผังองค์กรด้านขวาง ทำเป็นทีมงานได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดควรพิจารณาว่าเครือข่ายการทำงานของท่านเป็นอย่างไร

๒. เครือข่ายทางสังคม (Social Network) เป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนความไว้วางใจซึ่งกันและกันเกี่ยวข้องโดยตรงกับทุนทางสังคม และชีวิตทางสังคม ซึ่งรวมถึงวัฒนธรรมทุกระดับด้วย เช่น กรณีสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดระบบการป้องกันประเทศอย่างดีเยี่ยม แต่ยังคงโจมตีทางอากาศได้

๓. เครือข่ายนวัตกรรม (Innovation Network) เป็นความร่วมมือ การปรึกษาหารือ การค้นคว้าวิจัยพัฒนาความคิดใหม่ ๆ มีการแลกเปลี่ยนความสนใจ การรับรู้ ความคิด ประสบการณ์ การลองถูกลองผิดร่วมกัน คนที่มาสัมพันธ์กันมักจะมีใจใคร่รู้ การตื่นตัวสูง เช่น เครือข่ายจุลบริษัท ที่คิดค้นใหม่ เอาสิ่งที่มีอยู่เดิมนำมาประกอบกันเป็นนวัตกรรมใหม่

๔. เครือข่ายความรู้ที่เป็นความเชี่ยวชาญ (Expert Knowledge Network) ในทุก ๆ องค์กร ทุกชุมชน ทุกชาติ และในระดับนานาชาติ จะมีผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษที่เก็บงำเอาไว้ (สูตรลับการปรุงเหล้า สูตรลับการปรุงอาหาร) ลักษณะเป็นการเก็บงำความเชี่ยวชาญที่ตกผลึกไว้โดยไม่แบ่งปัน ถ้าจำเป็นจะใช้ประโยชน์เฉพาะองค์กร หรือกลุ่มคน จึงไม่ค่อยชอบการมีนวัตกรรม เพราะเท่ากับเป็นการทำลาย ทำให้ความเชี่ยวชาญนั้นล้าสมัยไปได้

๕. เครือข่ายการแนะนำทางวิชาชีพ หรือเครือข่ายกลยุทธ์ (Career Guidance หรือ Strategic Network) ได้แก่ ชุมกลยุทธ์ที่จะช่วยให้เกิดการจับทิศทางในอนาคต ถ้าองค์กรหรือชุมชนมีการพึ่งพาอาศัยกัน ช่วยสอนกัน ให้คำปรึกษาแนะนำกันมาก ๆ พัฒนาวิชาชีพ เท่ากับว่ามีระดับความไว้วางใจกันสูง และเครือข่ายนี้จะมีผลโดยตรงกับการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ให้เกิดผลทางการปฏิบัติได้ การตัดสินใจเกี่ยวกับอาชีพ ความก้าวหน้า และการเคลื่อนไหวที่มีลักษณะกลยุทธ์จะมุ่งเน้นไปที่การทำนายและคาดการณ์อนาคต

๖. เครือข่ายเรียนรู้ (Learning Network) เป็นความสัมพันธ์ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องอยากปรับปรุงกระบวนการหรือวิถีการใช้ชีวิตทั้งทางด้านการทำงาน และทางสังคมวัฒนธรรม เครือข่ายนี้สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและทัศนคติ เพราะคนส่วนมากมักกลัวการเปลี่ยนแปลง เครือข่ายนี้จะไม่ผลสะท้อนหากคนยังไม่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เครือข่ายการเรียนรู้นี้มี

บทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงเครือข่ายนวัตกรรมและเครือข่ายความรู้ของผู้เชี่ยวชาญให้เกิดการแลกเปลี่ยน ปรับตัวเข้าหากัน

๗. เครือข่ายการเมือง (Political Network) เป็นความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ขั้นตอนการพัฒนาเศรษฐกิจ ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม พลัง และพลังตกผลึกตกค้างของอำนาจรัฐ ระบบราชการ ระบบการเมือง-การปกครอง พฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมือง เครือข่ายนี้มีการเปลี่ยนแปลงตามลักษณะของระบอบ โดยมีการซ้อนกันอยู่ระหว่างสถาบันที่ระบอบให้ความชอบธรรมรับรองกับอิทธิพลนอกกฎหมาย เครือข่ายทางการเมืองมีลักษณะ ๒ ด้าน คือ เป็นแบบผู้อุปถัมภ์- ลูกน้อง ความสัมพันธ์ทางดิ่งเฉพาะคู่ (dyadic patron-client relationship) ซึ่งเป็นเครือข่ายที่ดิ่งและแคบ กับแบบขวางไขว้กับทางดิ่งผสมกัน (double-helix) การเกื้อกูลกัน การมีอิทธิพลอำนาจ มีตัวกลาง (broker) ที่ทำหน้าที่สร้างมูลค่าและคุณค่าเพิ่มให้แก่บทบาทของตัวกลางซึ่งเป็นตัวเชื่อม (connector) ด้วย สุดท้ายแต่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมจะเอื้อต่อตัวเชื่อมแบบใด ความเป็นศูนย์รวมจุดเชื่อม (Hub) ทางการเมืองในเครือข่าย ๒ แบบ เปลี่ยนไปตามพลวัตและแรงขับเคลื่อน จากโครงข่ายใหญ่ที่สามารถมีเครือข่ายและทรัพยากรที่ครอบคลุมโลก ภูมิภาค ชาติและท้องถิ่นได้

๘. เครือข่ายทางจิตวิญญาณ (Spiritual Network) เป็นความสัมพันธ์เชิงศรัทธา ความเชื่อ ทางจิตวิญญาณ มีศาสนธรรมและลัทธิความเชื่อในรูปลักษณะต่าง ๆ รวมอยู่ โดยเป็นพลังขับเคลื่อนที่แรงกล้าของบางกลุ่มแต่อ่อนไม่รุนแรงของบางกลุ่ม เครือข่ายทางจิตวิญญาณ อาจมีการจัดตั้งโดยอาศัยการจัดการแบบใหม่ หรือไม่มีการจัดตั้งที่เป็นระบบก็ได้ เช่น ลัทธิฟ้าหลุนกง หรือในโลกของมุสลิม เครือข่ายทางจิตวิญญาณมีความสำคัญมาก

มณฑลการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ ขอบวงความสัมพันธ์แบบวงกลม หากจะมีการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แตกต่างแต่ไม่แตกแยก ยอมรับว่าความแตกต่างทำให้เกิดความร่ำรวย คนไทยมีความสามารถในการประสาน

หลักที่สำคัญ คือ ในโลกนี้ไม่มีใครได้หมดเสียหมด ความร่วมมือพหุภาคี หลายฝ่าย หลักการวิวัฒน์ร่วมกัน วงไพบูลย์ร่วมกันทั้งไทย ลาว เขมร เราพูดถึงการร่วมมือเพื่อการแข่งขันภายใต้กติกาที่กำหนดร่วมกัน

ความสัมพันธ์ของส่วนกลาง ภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นจึงต้องมองในกรอบใหม่ มิใช่มองในกรอบเดิม ๆ ที่มีเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กรอบของการแข่งขัน การพึ่งพิงอิงกัน และ การอยู่ร่วมกันการร่วมมือร่วมใจกัน

โดยสรุปถ้าจะมีกรอบไปทำยุทธศาสตร์ เราต้องดูมิติความสัมพันธ์ของสังคมโลก คือมิติความสัมพันธ์ของโครงข่ายทั้ง ๕ ไม่ใช่มิติของโลก ๒ ข้ออีกต่อไป เวลานี้ประเทศไทยอยู่แบบที่เรารู้ แต่การขยายตัวของประเทศเป็นแบบเหลี่ยม จีนเข้ามาเกี่ยวข้องกับไทยมากขึ้น รวมทั้งสิงคโปร์

ภูมิรัฐศาสตร์ของไทยไม่สามารถเคลื่อนไหวไปไหนได้ จะเคลื่อนไหวอยู่ในหกเหลี่ยม ภูมิภาคแม่โขง ต่อไปภูมิรัฐศาสตร์สำคัญมากที่ต้องทำ mapping ทางยุทธศาสตร์ มีกระบวนการจัดการเครือข่ายและทุนทางสังคม จังหวัดจะต้องทำงานอย่างไรต้องหาจุดร่วมให้ได้ ประสบการณ์ร่วมของคนสำคัญที่สุด(Collective Experience) จะทำให้เห็นอกเห็นใจกัน

แนวโน้มต่อไปต้องมี Benchmark จังหวัด หรือกลุ่มจังหวัด เพื่อตั้งเป้าหมายร่วมกันของจังหวัด ใช้ทรัพยากรร่วมกัน หรือร่วมจัดซื้อจัดจ้างร่วมกัน (e-Procurement) แล้วเทียบเคียงกับจังหวัดอื่น รวมทั้งจัดทำ Balance scorecard ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้ได้ว่าจังหวัดตนเองจะเป็นอะไร ไม่ใช่มีแต่คำขวัญของจังหวัด Benchmark ที่จัดทำขึ้นต้องเทียบเคียงสถานะการณ์ของจังหวัดเอง และ Benchmark ที่เทียบเคียงกับสถานะการณ์ในอนาคตที่ต้องการ

สถานะของชีวิตทางสังคมกับยุทธศาสตร์ชาติ และการพัฒนาแต่ละชั้น

- การมีชื่อมีแป หรือความมั่นคง
- การพึ่งพิงอิงกัน เศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้พออยู่พอกิน
- อยู่เย็นเป็นสุข

ในแผนฯ ๙ ต้องการสังคมแห่งภูมิปัญญา สังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพ สังคมแห่งความสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน จะทำให้เป็นเชิงปฏิบัติการอย่างไร จำเป็นต้องกำหนดเป็นมาตรฐานเทียบเคียง เป็นกลุ่มมาตรฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ กลุ่มมาตรฐานด้านการเรียนรู้และบทบาทในเวทีต่าง ๆ กลุ่มมาตรฐานด้านการพัฒนาสังคม-วัฒนธรรมจิตวิญญาณ และกลุ่มมาตรฐานด้านการบริหารจัดการ

ความสัมพันธ์ในเชิงองค์รวมเป็น Matrix ที่ต้องระดมความร่วมมือจากภาคี เพื่อวิเคราะห์ภาพอนาคตของจังหวัด กลุ่มจังหวัด เพื่อหาโอกาสช่องว่างของเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ

เวลานี้ระบบราชการแบบดั้งเดิมจะเปลี่ยนไปแล้ว ระบบราชการที่ปฏิรูปแล้ว คือ การจัดการเครือข่ายนโยบาย (Policy- network management) โดยมีเครือข่ายเป็นกลไกขับเคลื่อน การต่อสู้ในอนาคตจะเป็นการต่อสู้ในเครือข่ายนโยบาย เช่น กรณีชุดคอคอดกระ เป็นทั้งเครือข่ายและนโยบาย

ราชการแบบเดิมและราชการแบบใหม่ ๑๐๐ ปี ที่ผ่านมามีไปเพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งทุกคนยอมรับ เป็นของหลวง แต่ถามว่าสาธารณะเป็นพหูพจน์หรือเปล่า เป็นพหูพจน์ สาธารณประโยชน์จะมีหลายกลุ่ม มีทั้งกลุ่มที่พอใจและไม่พอใจ ใหม่เพื่อผลที่ประชาชนพึงพอใจ

ระบบราชการเดิมเป็นเรื่องประสิทธิภาพ กำลังจะเปลี่ยนใหม่เป็นคุณภาพและมูลค่า จะบริหารระบียบแต่ไม่มีผลผลิตไม่ได้

ปัจจัยเกื้อหนุน ได้แก่

- กระแสของโลก รัฐ ประชาสังคม มีการเคลื่อนไหวกันทั่วโลก
- รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
- การปฏิรูประบบงบประมาณที่ใช้อยู่ทุกวันนี้เป็นผลพวงของระบบการควบคุม ใช้ระยะเวลาการจัดทำที่ยาวนาน ปัจจุบันการขับเคลื่อนเป็นการขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์รอไม่ได้ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแบบใหม่ ของเราจะเป็นเพียงขั้นตอนแรก
- งบประมาณควรเป็นเครื่องมือที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงาน
- ลีลาของผู้นำจะเป็นตัวกำหนดจังหวะก้าว
- บุรณาการ คือ การเชื่อมต่อ บุรณาการขั้นสูงสุด คือ ต่ำละเอียดยให้เป็นเนื้อเดียวกัน เหมือนยาไทย
- ระบบข้อมูลข่าวสาร

เครือข่ายนโยบายเป็นกระบวนการตกลงต่อรองกัน เป็นโครงสร้างการปกครองสมัยใหม่ ถามว่านโยบายของตัวมันเองอยู่ในกระดาษ แต่เป็นชุมชนนโยบาย กลุ่มคนที่มีประสบการณ์ร่วมกัน สื่อสารกันด้วยภาษาและความหมายเดียวกัน มีการแลกเปลี่ยนบุคลากรซึ่งกันและกัน มีการติดต่ออย่างสม่ำเสมอ ชุมชนนโยบายเป็นเครือข่ายที่มีเสถียรภาพ เป็นตัวผู้กระทำการ คำถามคือ เรามีชุมชนด้านการกระจายอำนาจ และใครอยู่ในชุมชนกระจายอำนาจบ้าง

ชุมชนนโยบายกับเครือข่ายที่ผันแปรไปตามประเด็นปัญหา แตกต่างกัน เครือข่ายที่ผันแปรตามประเด็นปัญหาจะสลายไปเมื่อหมดปัญหา ในขณะที่ชุมชนนโยบายจะมีเสถียรภาพ

ในแผนฯ ๘ ได้เสนอการบริหารแบบ AFP

- Area วิเคราะห์เชิงพื้นที่ ภายภาพตามลักษณะที่แตกต่างกัน บางที่อำเภอบางอำเภออยู่กันคนละจังหวัด แต่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด และวิเคราะห์ลักษณะทางวัฒนธรรมด้วย
- Function กฎระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่
- Participation รูปแบบของปฏิสัมพันธ์

อยากให้สนใจในเรื่องเครือข่าย การวัดเครือข่ายทางสังคมจะเป็นประโยชน์มากเวลาที่กลับไปทำงาน การเชื่อมโยงผ่านบุคคลอื่นหรือไม่ ใครเป็นจุดเชื่อม ความถี่เป็นอย่างไร หรือบางทีจะดูว่าท่านมีความสำคัญหรือไม่ โกล้ซิดหรือไม่ ระยะเวลาการตอบสนอง เพราะฉะนั้นสิ่งต่าง ๆ จะเป็นเครื่องมือวัดเครือข่ายได้

ต้องการให้เห็นความเชื่อมโยงของตลาดท้องถิ่น ช้อนทับขับเคลื่อนของชุมชนท้องถิ่น และตลาดโลก จะได้รับความต้องการ

ในขณะนี้ระดับชาติดำเนินนโยบาย คือ วาระแห่งชาติ

อยากให้มีการเชื่อมโยงทั้ง ๓ ระบบ คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คือ มาตรฐานของจังหวัด กลุ่มจังหวัด
