



# มุมมอง มุมคิด 11

## ทุนฝึกรอบรม

สำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network)

มุมมอง มุมคิด 11  
ทุนฝึกอบรมสำหรับ  
ผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network)

# มุมมองมูมคิด 11

ทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network)

พิมพ์ครั้งที่ 1

มิถุนายน 2561

จำนวนพิมพ์

300 เล่ม

เจ้าของ

สำนักงาน ก.พ.

ผู้ผลิตและจัดพิมพ์

สำนักงาน ก.พ.

47/111 ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ

อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 0 2547 1734 โทรสาร 0 2547 1736

## คำนำ

หนังสือ “มุมมอง มุมคิด 11 ทูตฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network)” เป็นการรวบรวมบทความของกลุ่มผู้รับทุนฝึกอบรมสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษที่ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าทีมงานหรือได้รับมอบหมายให้เป็นผู้สอนงานข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง กลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญที่สำเร็จหลักสูตรการฝึกอบรมโครงการพัฒนาผู้นำคลื่นลูกใหม่ในราชการไทย (New Wave Leaders) และกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการหรือชำนาญการที่เข้าร่วมโครงการระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (HiPPS) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ซึ่งผู้รับทุนแบ่งเป็น 3 กลุ่ม โดยกลุ่มที่หนึ่งเข้ารับการฝึกอบรม ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น กลุ่มที่สองเข้ารับการฝึกอบรม ณ Potsdam Center for Policy and Management (PCPM) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และกลุ่มที่สามเข้ารับการอบรม ณ institute of Public Administration สาธารณรัฐไอร์แลนด์ โดยการเขียนบทความ

นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ ข้อคิด  
ข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการเข้าฝึกอบรม

สำนักงาน ก.พ. หวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือ “มุมมอง  
มุมมอง 11 ทูตฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent  
Network)” จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่าน และสามารถนำข้อคิด  
ที่ผู้รับทุนถ่ายทอดมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป

สำนักงาน ก.พ.

## สารบัญ

	หน้า
นโยบาย ธรรมาภิบาล การศึกษา : กุญแจสู่ความสำเร็จ ของญี่ปุ่น จันทิมา ศุภรพงศ์	1
ญี่ปุ่น กับระบบความคิดที่ใส่ใจทุกรายละเอียด จุลวดี มณีศิลป์	16
งานวิจัยกับการพัฒนาประเทศ โชติมา ยามี	24
กุญแจสู่ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศของญี่ปุ่น ดุสิตา ศรีชู	31
การกระจายอำนาจจากโตเกียว สู่เกียวโต และนาระ เพชรรา จิตรบรรจง	42
ข้อคิดจากการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนของประเทศญี่ปุ่น นาทวุฒิ ตริเพ็ชร	50
สังคมผู้สูงอายุกับระบบราชการไทย ศิริชัย สัณญะ	63

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การวิเคราะห์กระบวนการบริหารจัดการ “การให้บริการ” เพื่อการกำหนดนโยบายการปรับปรุงบริการสาธารณะที่เป็นเลิศ สุกัญญา หมีบังเกิด	71
รู้สึก คือรู้จริง (จริงหรือ???) สุมลทา เมืองศิลปศาสตร์	81
ความรู้ด้านการบริหารนโยบายและภาวะผู้นำจากประเทศญี่ปุ่น PMLTP 2017 อรรถพล อ่างคำ	91
ไส้กรอก...ขาหมู...สุโรงเปียร์: German Veterinary Service เพื่อความปลอดภัยทางอาหาร สัตวแพทย์หญิง ดร.ฉันทน์ บุรณะไทย	99
แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง ในโลกปัจจุบัน ทศวัตร ธัมวานนท์	110
Change Agent : ผู้ช่วยในการบริหารความเปลี่ยนแปลง ในองค์กร นพ.ธิตินันท์ ธาณิรัตน์	120

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การบริหารการเปลี่ยนแปลงในมุมมองผู้บริหารระดับกลาง พรศรี อิงเจริญสุนทร	130
Performance Management-So Popular in theory and So Difficult in Practice “ (Paul G. Thomas 2008) พลอยทราย พรนุเคราะห์	141
มากกว่าแค่การใช้ ICT เพื่อก้าวสู่ e-Government วันมาฆ์ วาณิชถาวร	150
ทิศทางการปฏิรูประบบบริการสุขภาพ: มุมมองจากสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี วิมล มาดิษฐ์	158
“สื่อสาร สนับสนุน สร้างทีม” 3 กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลง สู่ความสำเร็จ ศรมณ เทพแก้ว	169
การนำหลักการเจรจาต่อรอง (Negotiation) มาหนุนเสริม ในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท (Mediation) ศิริอร อารมย์ดี	176

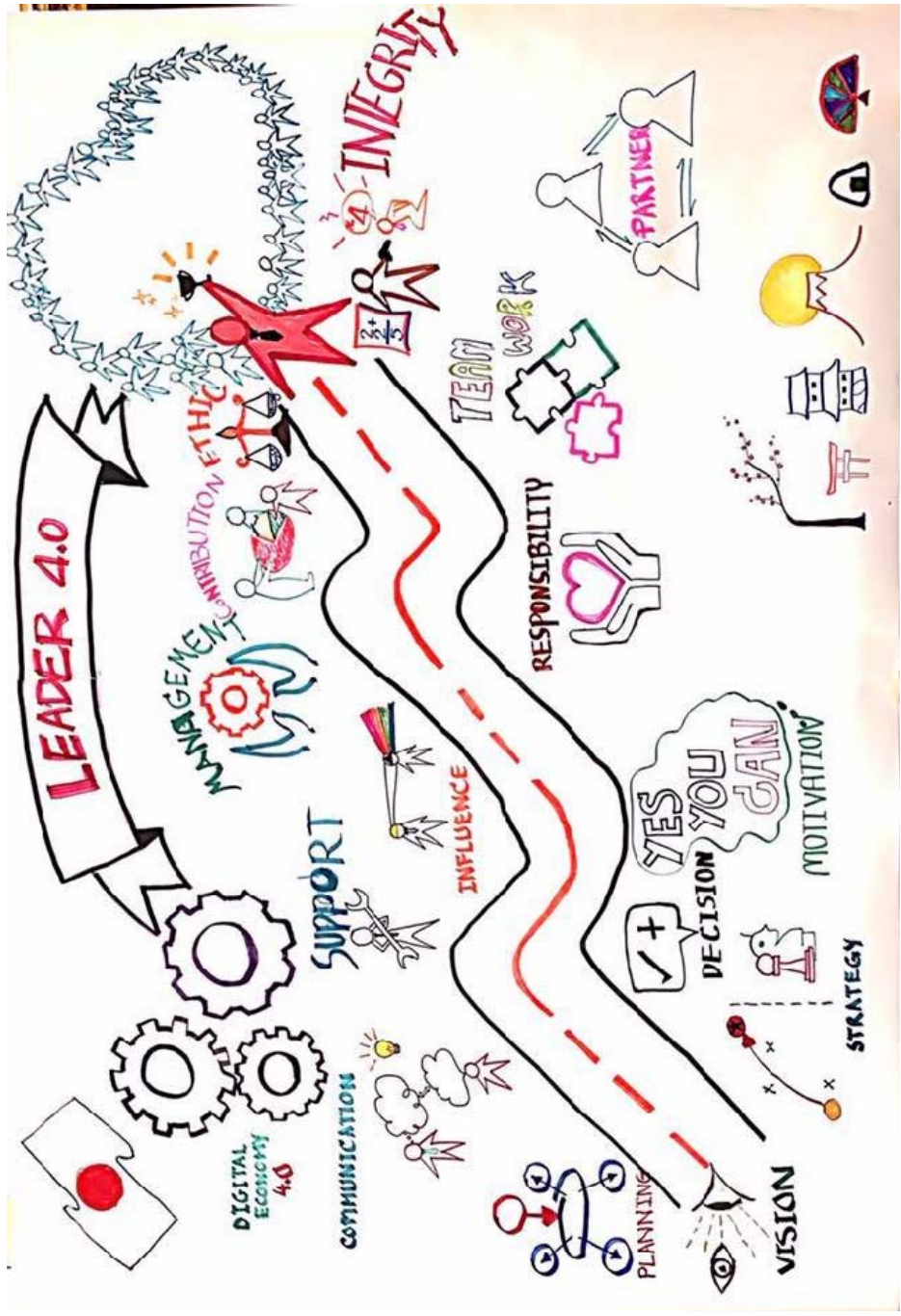


## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การบริหารการเปลี่ยนแปลง ทำอย่างไรให้ได้ใจ ใต้งาน สิรินพัชร มณีโชติ	186
แนวคิดการเพิ่มศักยภาพบุคลากรภาครัฐ เพื่อตอบสนอง การปฏิรูประบบราชการ เอกรัฐ มีชูวาศ	199
สิ่งที่ได้เรียนรู้จากไอร์แลนด์... ข้อเสนอเพื่อการพัฒนา กรกช ภูไพบูลย์	207
ภาวะผู้นำและการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานโดยการ เรียนรู้ของทีมงาน กฤษณะ ไวยวัฒน์	215
แนวทางวัฒนธรรมไอริช คู่แนวคิดการส่งเสริมวัฒนธรรมไทย ฐิตพร ลิมปิสวัสดิ์	221
เลือกหยิบสิ่งดีๆ จากสาธารณรัฐไอร์แลนด์กลับมาใช้ กับบ้านเรา นพนิดา โภโคยารักษ์	233

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
แรงบันดาลใจจากไอร์แลนด์ บุญธิดา เปล่งแสง	240
ประเทศไทยพร้อมแล้วหรือยังกับการจัดตั้งกระทรวงอาหาร และผลิตภัณฑ์เกษตร วีรวุฒิ วิทยานันท์	252
ระบบรัฐสวัสดิการและระบบบำนาญของประเทศไอร์แลนด์ กับการประยุกต์ใช้กับบริบทของสังคมไทย ศรภุช อัจฉรานวัฒน์	262
Long Term Care จากไอร์แลนด์สู่ไทยแลนด์ นายแพทย์ศรุตพันธุ์ จักรพันธุ์ ณ อยุธยา	270
มูลนิธิตักษาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์กับการส่งเสริมการวิจัย และพัฒนาและนวัตกรรมที่เป็นเลิศ สมรัฐ พันธุ์โอไร	279
Change... เพื่อสิ่งแวดล้อมที่ดีของเรา สุธิดา คงเพชรสถิตย์	287



# นโยบาย ธรรมชาติบาล การศึกษา : กลยุทธ์ความสำเร็จของญี่ปุ่น

จันทิมา ศุภรพงศ์

นักวิชาการศึกษาคำนาฏการพิเศษ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

เป็นที่ยอมรับกันดีว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในหลายด้าน สามารถก้าวข้ามปัญหาอุปสรรคต่างๆ มายืนหยัดทัดเทียมมหาอำนาจอย่างอเมริกาและประเทศในแถบยุโรปได้อย่างสง่างาม หากเรามองย้อนไปในอดีต ญี่ปุ่นบอบช้ำจากสงครามโลกอย่างหนัก รวมถึงมีข้อจำกัดด้านที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศ ทำให้ต้องประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติทั้งสึนามิและแผ่นดินไหวอย่างต่อเนื่อง แต่ทำไมญี่ปุ่นถึงสามารถพลิกฟื้นจากประเทศแพ้สงคราม กลับมาผงาดเป็นประเทศชั้นนำของโลกได้อีกครั้ง ในทัศนะของผู้เขียนมีหลายปัจจัยที่ทำให้ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ ด้วยพื้นฐานความเป็นชาตินิยมที่เข้มแข็ง มีความเชื่อในเรื่องความยึดมั่นต่อชาติ ความจงรักภักดีและความซื่อสัตย์ ทำให้คนส่วนใหญ่ในประเทศทำงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก คนรุ่นหลังสงครามที่เรียกว่า Baby Boomer เกิดมาในสภาพแวดล้อมที่ลำบาก จึงอดทนทำงานหนักและประหยัด ต่างคนต่างมุ่งที่จะฟื้นฟูฐานะของครอบครัวและประเทศ หลังภาวะสงครามญี่ปุ่นมีนโยบายที่ชัดเจน คือมุ่งเรื่องเศรษฐกิจเป็นหลักเพื่อฟื้นฟูประเทศและบริหารโดยพรรคการเมืองพรรคเดียวมาตลอดจนถึงช่วงปี

พ.ศ. 2533 นโยบายจึงไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดการสานต่อทางนโยบายอย่างต่อเนื่องซึ่งนับเป็นข้อดี กอปรกับการบริหารประเทศด้วยหลักธรรมาภิบาลก็เป็นปัจจัยสำคัญ สังเกตได้จากหลายเหตุการณ์ที่ผ่านมาผู้นำประเทศรวมถึงรัฐมนตรีหลายคนแสดงจุดยืนรับผิดชอบความผิดพลาดของตนในการบริหารประเทศด้วยการลาออกนอกจากนี้ การปลูกฝังนิสัยคนในชาติผ่านระบบการศึกษานับเป็นอีกหนึ่งสิ่งสำคัญ ความมีระเบียบวินัยสูง ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ การรักษาความสะอาดของบ้านเมือง ฯลฯ เป็นความสำเร็จของระบบการศึกษาญี่ปุ่นที่สามารถสร้างคนในชาติให้มีนิสัยเหล่านี้ติดตัวได้ตั้งแต่เด็ก นิสัยของคนถือเป็นปัจจัยสำคัญแรกที่จะสร้างความสำเร็จในระดับบุคคล เฉกเช่นนิสัยของคนส่วนใหญ่ในชาติก็เป็นปัจจัยสำคัญแรกที่จะสร้างความสำเร็จระดับชาติเช่นกัน

จากการที่ผู้เขียนได้รับการคัดเลือกเป็น 1 ใน 10 ของผู้ได้รับทุนรัฐบาลจากสำนักงาน ก.พ. ไปฝึกอบรมในและ/หรือต่างประเทศ ประจำปี 2560 ทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) ในกลุ่มทุนสำหรับผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาผู้นำคนรุ่นใหม่ในราชการไทย หลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐและภาวะความเป็นผู้นำ ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 13-27 พฤษภาคม 2560 นับเป็นโอกาสอันดีของผู้เขียนที่ได้รับทุนครั้งนี้ เนื่องจากการฝึกอบรมถือเป็นการพัฒนาตัวเอง รวมถึงได้เปิดแนวคิดมุมมองใหม่ๆ ในการปฏิบัติงาน และความรู้ที่ได้รับก็จะกลายเป็นความรู้สั่งสมในตน (Tacit Knowledge) ซึ่งสามารถดึงมาประยุกต์ใช้ได้ตามแต่ละสถานการณ์

การอบรมที่ GRIPS ไม่ใช่เพียงแค่รับฟังการบรรยายแนวคิด ทฤษฎีในห้องเรียนเท่านั้น ด้วยประสบการณ์ในฐานะผู้พัฒนาหลักสูตร มากกว่า 10 ปีของ Professor Masahiro HORIE, Director of the Executive Development Center for Global Leadership, GRIPS ทำให้หลักสูตร มีความหลากหลายทั้งในส่วนของเนื้อหาสาระที่หลอมรวมทั้งเรื่องระบบ การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม กระบวนการจัดทำนโยบาย การบริหารจัดการภาครัฐ ธรรมภิบาล ภาวะผู้นำ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นโยบายด้าน อุตสาหกรรมและการเกษตร ระบบการคมนาคมขนส่ง โครงสร้าง ประชากร สภาวะการคลังงาน ฯลฯ รวมถึงการศึกษาดูงานใน Nara Prefecture และ Kyoto Prefecture การศึกษาดูงานในบริษัทเอกชน การอภิปรายกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้เข้าอบรมกับ ผู้แทนหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน และการนำเสนอรายงาน ส่วนบุคคล หลักสูตรและวิธีการฝึกอบรมดังกล่าว ทำให้ผู้เขียนทั้งสนุก และทำทนายเพราะในแต่ละวันเราจะได้เรียนรู้ในสิ่งที่เราไม่ถนัด อยู่ นอกเหนือความสนใจและประสบการณ์เดิมของเรา

ด้วยความแตกต่างหลากหลายของเนื้อหาวิชาที่เรียน ทำให้ ผู้เขียนได้รู้จักประเทศญี่ปุ่นอย่างลุ่มลึกมากขึ้น จนตอกย้ำความคิด อย่างหนึ่งว่า การที่ประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จได้เช่นทุกวันนี้ ไม่เพียงแต่ความร่วมมือแรงร่วมใจของคนในชาติ แต่ทุกอย่างเกิดจาก รากฐานในการวางนโยบายที่เข้มแข็ง ระบบธรรมาภิบาลและ การบริหารจัดการภาครัฐที่ดี รวมถึงการศึกษาที่เสริมสร้างคนในชาติ ให้มีวินัย สามสิ่งนี้เป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นสามารถ

ยื่นหยัดได้อย่างสง่างาม เป็นการสนับสนุนมุมมองของผู้เขียนที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น ดังจะขยายความในรายละเอียดในแต่ละประเด็น ดังนี้

**กฎแฉดอทที่ 1 : ครอบวนการจ้ดทำนโยบายภาครัฐ**

Prof. HORIE ผู้บรรยายได้ถ่ายทอดให้ผู้เข้ารับการอบรมทราบถึงกระบวนการจ้ดทำนโยบายของญี่ปุ่นว่า มี 3 องค์ประกอบหลักคือ 1. การจ้ดทำนโยบาย 2. การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ และ 3. การติดตามประเมินผล

### 1. การจ้ดทำนโยบาย (Policy Making)

ในการจ้ดทำนโยบายภาครัฐของประเทศญี่ปุ่น ส่วนหนึ่งจะมีการกำหนดนโยบายโดยพิจารณาจากประเด็นที่เป็นปัญหาของสังคม มีความจำเป็นเร่งด่วน เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง ปัญหาที่อยู่ในภาวะวิกฤตอย่างชัดเจน หรืออาจอยู่ในความสนใจของผู้บริหารประเทศ เมื่อกำหนดนโยบายได้แล้วขั้นต่อไปต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน รวมถึงกลุ่มเป้าหมาย ผู้รับผิดชอบระยะเวลาในการดำเนินนโยบาย กำหนดหน้าที่ว่ารัฐต้องทำอะไร ประชาชนต้องทำอะไร ทรัพยากรที่ใช้เพื่อสนับสนุนนโยบายดังกล่าว เช่น ข้อมูลที่จำเป็น งบประมาณ บุคลากร องค์กร การบังคับใช้ในทางกฎหมาย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในภาครัฐก่อนดำเนินการ ทั้งนี้ ในการจ้ดทำนโยบายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รัฐบาลให้ความสำคัญในการดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประเทศด้วย

## 2. การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)

ขั้นตอนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีแนวทางและคู่มือที่ชัดเจน เพื่อกำกับทิศทางของนโยบายให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ นอกจากนี้ยังต้องมีการเตรียมความพร้อมผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด เนื่องจากการนำนโยบายสู่การปฏิบัติไม่ได้ดำเนินการจากส่วนกลางเพียงเท่านั้น นโยบายบางเรื่องจำเป็นต้องปฏิบัติในระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น เพื่อให้ความรู้ ฝึกอบรม เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย สนับสนุนด้านเทคนิควิธีการและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้การนำนโยบายสู่การปฏิบัติมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

อย่างไรก็ตาม ความยากและอุปสรรคในการนำนโยบายสู่การปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องที่ทุกประเทศไม่อาจปฏิเสธได้ ทั้งในเรื่องของความไม่ชัดเจนของตัวนโยบาย/วัตถุประสงค์ การขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ ข้อมูลเชิงเทคนิควิธีการ ทรัพยากร ขาดผู้นำกฎระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวย ขั้นตอนความยุ่งยากในทางราชการ การขาดอิสระในทางปฏิบัติ การทุจริตคอร์รัปชัน กลุ่มเป้าหมายไม่ตระหนักถึงประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากนโยบาย เป็นต้น Professor Masahiro HORIE กล่าวว่า ญี่ปุ่นก็ประสบปัญหาเหล่านี้เช่นกัน แต่รัฐบาลได้ใช้เครื่องมือหลายอย่างเพื่อช่วยคลี่คลายปัญหาดังกล่าว เช่น การบริหารจัดการ การผ่อนปรนกฎระเบียบ การดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการให้การสนับสนุนช่วยเหลือด้านงบประมาณ



(เงินสนับสนุน/เงินกู้) มาตรการลดหย่อนทางภาษี การจ้างผู้เชี่ยวชาญ/  
ที่ปรึกษา การสนับสนุนข้อมูลที่สำคัญ ฯลฯ

### 3. การติดตามประเมินผล (Policy Evaluation)

ในการติดตามประเมินผลนโยบาย ภาครัฐจะใช้วิธีการ  
ติดตามประเมินผลด้วยการรับฟังความคิดเห็นและรายงานจากผู้มีส่วนได้  
ส่วนเสีย การลงพื้นที่ติดตาม การเปรียบเทียบความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์  
กับงบประมาณที่ลงทุนหรือเปรียบเทียบกับโครงการอื่นๆ ที่เป็นมาตรฐาน  
การสำรวจและประเมินความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้อง โดยประเด็น  
ในการติดตามประเมินผลนโยบาย ประกอบด้วย ผลกระทบที่เกิดขึ้น  
ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว 3Es (Economy, Efficiency, Effectiveness)  
ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล งบประมาณ  
ในการลงทุนเมื่อเทียบกับผลประโยชน์/ผลกำไร เป็นต้น การประเมิน  
นโยบายจะดำเนินการประเมินทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ  
เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่าง ข้อดี-ข้อเสีย รวมถึงแนวโน้ม  
อันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายนั้นๆ

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดและขั้นตอนกระบวนการจัดทำ  
นโยบายภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นอาจไม่ได้แตกต่างจากประเทศอื่นๆ  
ในโลกมากนัก แต่จุดเน้นที่ผู้เขียนได้ซักถามผู้บรรยายและได้รับคำตอบ  
จนทำให้รู้สึกว่าเป็นจุดที่ญี่ปุ่นแตกต่างจากประเทศอื่น คือ การจัดทำ  
นโยบายของประเทศญี่ปุ่นเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน  
ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน เพื่อร่วมกันกำหนดประเด็นปัญหาอย่าง  
ใกล้ชิด ตัดสินใจจากกระบวนการกลุ่ม บนพื้นฐานข้อมูล/สถิติสนับสนุน  
ที่หนักแน่น แม้ว่านโยบายดังกล่าวจะมีลักษณะเป็น Top- Down Policy

หรือ Bottom-Up Policy ก็ตาม นอกจากนี้ นโยบายต้องมีความต่อเนื่อง ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยแม้ผู้บริหารจะเปลี่ยน ที่สำคัญต้องตั้งมั่นอยู่บน ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust) ทั้งในส่วนของรัฐกับเอกชน และ รัฐกับประชาชน รัฐต้องแสดงความจริงใจในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง และให้ข้อมูลอย่างเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แก้ปัญหา และเป้าหมายของทุกนโยบายต้องตั้งมั่นเพื่อประโยชน์ ส่วนรวมและความรับผิดชอบต่อสังคม

## กฎแฉดอกรที่ 2 : ธรรมภิบาล

กระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกในทศวรรษที่ผ่านมาทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ฯลฯ กอปรกับปัญหา เรื่องความโปร่งใสตรวจสอบได้ของรัฐบาล ส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่น ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปภาคราชการเพื่อปรับตัวให้เท่าทันกับสภาวะ ความเปลี่ยนแปลงที่ไม่สามารถควบคุมได้ และแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อคงความน่าเชื่อถือให้กับประชาชนในประเทศ ขอบเขตของการปฏิรูป เริ่มตั้งแต่บทบาท อำนาจหน้าที่ของรัฐบาล องค์กร/หน่วยงานภาครัฐ และองค์คณะบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นที่การปฏิรูปองค์กรกลาง ระบบราชการ กระบวนการบริหารจัดการ ความโปร่งใสของภาครัฐ การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น และการบริหารราชการ บนพื้นฐานคุณธรรมจริยธรรม

หลายประเทศประสบปัญหาในการบริหารประเทศไม่ต่าง จากญี่ปุ่น รวมถึงประเทศไทยด้วยเช่นกัน การที่ฝ่ายบริหารกำหนด นโยบายโดยขาดการวางแผนที่ดี ไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน

เป็นที่ตั้ง ไม่ปฏิบัติตามหลักนิติธรรมใช้อำนาจในทางมิชอบ ประชาชน  
ไม่มีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ ความไม่โปร่งใสของกระบวนการ  
ตัดสินใจ มีการทุจริตและแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินสาธารณะ  
และการทุจริตคอร์ปชั่นของนักการเมืองและข้าราชการ ล้วนนำมาซึ่ง  
ปัญหาการคอร์ปชั่นและผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)  
ในท้ายที่สุด

ธรรมาภิบาล (Good Governance) จึงถูกนำมาเป็นเครื่องมือสำคัญ  
ในการปฏิรูปภาคราชการของญี่ปุ่นและอีกหลายประเทศ ธรรมาภิบาลคือ  
อะไร? มีผู้ให้นิยามความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ไว้อย่างกว้างขวาง  
เช่น

องค์การสหประชาชาติ หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน  
ในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน ธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญต่อ  
การอยู่ร่วมกันของมนุษย์ เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้าง  
ความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน  
และนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือ  
ระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)  
ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล เป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม  
โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศ  
ให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้  
และเกิดความยุติธรรมทางสังคม

สำหรับประเทศไทยมีหลายหน่วยงานได้ให้ความหมายของหลักธรรมาภิบาลไว้ใกล้เคียงกัน สรุปได้ว่าธรรมาภิบาลนั้น ประกอบด้วย 6 หลักการ ได้แก่

- 1) หลักนิติธรรม
- 2) หลักคุณธรรม
- 3) หลักความโปร่งใส
- 4) หลักการมีส่วนร่วม
- 5) หลักความรับผิดชอบ
- 6) หลักความคุ้มค่า

เมื่อญี่ปุ่นได้ยึดหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ในการปฏิรูปภาคราชการ ไม่เพียงเท่านั้น หลักการนี้ยังถูกนำไปใช้ในภาคเอกชนในการบริหารจัดการองค์กรเพื่อเพิ่มความศรัทธาและความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพองค์กรด้วย ญี่ปุ่นจึงพัฒนาประเทศไปอย่างต่อเนื่อง เพราะรัฐใช้การปกครอง การบริหารจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ของรัฐบนพื้นฐานของครรลองธรรมที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ซึ่งส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศอย่างยิ่ง

สิ่งสะท้อนหลักธรรมาภิบาลประการหนึ่งซึ่งผู้เขียนได้เรียนรู้จากบทเรียนของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ การหมุนเวียนงาน (Job Rotation) ซึ่งข้าราชการจะได้มีโอกาสในการเวียนงานตั้งแต่ระดับกลุ่มงาน ฝ่าย กรม/กอง ไปจนถึงระดับข้ามองค์กร เพื่อเปิดวิสัยทัศน์ เพิ่มพูนทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ ไม่ให้ผู้ปฏิบัติงานอยู่ที่ใดที่หนึ่ง

เป็นเวลานานจนเกิดความเคยชิน นำไปสู่การขาดความกระตือรือร้น ขาดการพัฒนาและความคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ หรือบางพวกก็สร้าง กลไกแบบฝังรากลึกไว้ในระบบจนนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในที่สุด จากประสบการณ์ที่วิทยากรท่านหนึ่งได้เล่าถึงการหมุนเวียน งานของท่านจากเทศบาลท้องถิ่นมาเป็นผู้เชี่ยวชาญที่ GRIPS ผู้เขียน ได้มีโอกาสเรียนถามว่าหากได้รับมอบหมายตำแหน่งหน้าที่ที่เราไม่ถนัด หรือไม่ชอบ รัฐบาลจะจัดการแก้ปัญหาให้คนกลุ่มนี้อย่างไร ผู้เขียน ได้รับคำตอบว่า รัฐบาลจะส่งเสริมสนับสนุนเราด้วยระบบการฝึกอบรม เพื่อให้ได้มีโอกาสพัฒนาตนเอง รวมถึงการเอาระบบ KPI มาช่วย กำหนดเป้าหมายในการทำงาน ไม่ใช่มีไว้เพียงเพื่อการประเมินเพื่อ เลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือนเท่านั้น แต่ KPI จะเป็นเครื่องมือให้ภาครัฐหรือ หน่วยงานต้นสังกัดรู้ว่าข้าราชการคนนั้นขาดความรู้ ทักษะด้านไหน ต้องเติมเต็มด้านไหน เพื่อดึงศักยภาพออกมาจากตัวบุคคล สร้างขวัญ และกำลังใจในการทำงาน รวมถึงการเสริมสร้างให้เกิดภาวะผู้นำซึ่ง เป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เพราะเมื่อทุกคนได้รับโอกาสในการพัฒนาจะพบว่า ตัวเองถนัดและชอบด้านไหน เมื่อหาจุดแข็งหรือข้อดีในตัวเองได้ จะเกิดความเชื่อมั่นในตนเอง และปฏิบัติงานอย่างทุ่มเทให้เป็นไป ตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเต็มกำลังมากยิ่งขึ้น จนสามารถพัฒนาตนเองให้เป็นผู้นำทางความคิด นำในการปฏิบัติ กล้าแสดงออกและกล้าตัดสินใจ วิธีการเหล่านี้ทำให้ระบบราชการของ ญี่ปุ่นสามารถดึงดูดคนเก่งและมีศักยภาพเข้าสู่ระบบราชการได้ มากยิ่งขึ้น

### กฎแฉอดอกที่ 3 : การศึกษา

ทำไมญี่ปุ่นถึงสร้างคนในชาติให้มีระเบียบวินัยสูงได้?  
เป็นคำถามที่หลายคนอยากค้นหาคำตอบ ส่วนหนึ่งที่มีผู้เขียนคิดว่ามีผลอย่างยิ่งต่อการมีวินัยและจิตสาธารณะของคนญี่ปุ่นคือการหล่อหลอมจากระบบการศึกษา การจัดการศึกษาของญี่ปุ่นดำเนินการภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (MEXT) มีระบบการศึกษาแบบ 6-3-3 ประกอบด้วย การศึกษาชั้นประถมศึกษา 6 ปี การศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี และการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี โดยกำหนดการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นว่าระบบการศึกษาของญี่ปุ่นกับไทยไม่ได้แตกต่างกัน แต่สิ่งที่ผู้เขียนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับวิทยากรจาก MEXT พบความแตกต่างที่นโยบายการศึกษาของประเทศ ญี่ปุ่นจัดให้นโยบายการศึกษาเป็นวาระแห่งชาติอย่างแท้จริง นโยบายการศึกษาถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลางร่วมกับรัฐบาลระดับท้องถิ่น และจะมีความต่อเนื่องไม่เปลี่ยนแปลงบ่อย รัฐเป็นผู้ควบคุมกระบวนการและมาตรฐานศึกษา เช่น ทุกโรงเรียนต้องใช้ตำราที่รัฐบาลรับรองเท่านั้น แม้ว่าการศึกษาภาคบังคับจะไม่ได้กำหนดตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาล (ปฐมวัย) อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการศึกษาในระดับชั้นนี้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าระดับอื่น เพราะมองว่าระดับอนุบาลนับเป็นก้าวแรกที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาศักยภาพของเด็ก และเป็นก้าวสำคัญที่ทำให้พวกเขาเติบโตเป็นประชากรที่มีคุณภาพของชาติ การจัดการเรียนการสอนในระดับอนุบาลจึงมุ่งเน้นการเรียนรู้ผ่านการเล่น การสร้างจิตสำนึกสาธารณะและ

จินตนาการ ญี่ปุ่นให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการพัฒนาความสามารถในการรู้จัก และพัฒนาการทางอารมณ์ผ่านกระบวนการเล่น การเล่นจึงถูกออกแบบมาอย่างสร้างสรรค์เพื่อปลูกฝังความมีระเบียบวินัย ความรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น ความซื่อสัตย์ ความขยัน ทักษะความเป็นผู้นำ เสริมสร้างจินตนาการ การช่วยเหลือตนเอง ฯลฯ โดยมีครูทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำแนะนำและกระตุ้นให้เด็กคิดแก้ไขสถานการณ์ต่างๆ ไม่ใช่ผู้ออกคำสั่ง

ตัวอย่างที่ผู้เขียนได้รับฟังจากวิทยากรที่น่าสนใจ เช่น การจัดอาหารกลางวันของโรงเรียน ญี่ปุ่นใส่ใจในเรื่องคุณค่าทางโภชนาการของเด็กมาก จึงได้บูรณาการความรู้เกี่ยวกับโภชนาการลงในชุดอาหารกลางวันของเด็กนักเรียน หรือแม้แต่เรื่องการทำความสะอาดห้องเรียน การแปรงฟันของเด็กหลังอาหารกลางวัน ซึ่งสอดแทรกความมีระเบียบวินัย ความรับผิดชอบ การรักษาความสะอาด ไว้ในทุกกิจกรรมการเรียนการสอนได้อย่างแนบคาย ซึ่งนิสัยเหล่านี้จะถูกปลูกฝังติดตัวเด็กจากโรงเรียน ไปสู่ครอบครัว สังคม และกลายเป็นประชากรที่มีคุณภาพของชาติในที่สุด จึงไม่น่าแปลกใจที่ญี่ปุ่นจะเน้นการสร้างเด็กตั้งแต่ระดับปฐมวัยอย่างเข้มแข็ง การเรียนการสอนแบบญี่ปุ่น (Japanese-Style School Education) จึงเป็นเอกลักษณ์ที่หลายประเทศพยายามเดินตามแนวทางเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ทัดเทียม

## บทเรียนจากญี่ปุ่นสู่ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงของไทย

จากกุญแจสู่ความสำเร็จ 3 ประการของประเทศญี่ปุ่นตามทัศนะที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงในตอนต้น การอบรมครั้งนี้ทำให้ผู้เขียนเกิดแนวคิดอันจะนำไปสู่ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

1. การจัดทำนโยบายสาธารณะต่างๆ ผู้รับผิดชอบและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายต้องปรับเปลี่ยน Mindset ของตนเอง โดยยึดประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การจัดทำนโยบายไม่ว่าจะเกิดจากเหตุและปัจจัยใดก็ตาม ต้องยึดประชาชนเป็นที่ตั้ง เพื่อสร้างศรัทธา การยอมรับ ความไว้วางใจสู่ภาครัฐ โดยรัฐบาลต้องให้ข้อมูลที่ตรงไปตรงมา ไม่บิดเบือน ไม่เอาพวกพ้องตนเองเข้ามาแสวงหาประโยชน์กับทางราชการ เมื่อรัฐบาลแสดงจุดยืนและความจริงใจให้แก่ประชาชน ย่อมจะได้รับการยอมรับ ความไว้วางใจและความร่วมมือปฏิบัติตามได้ไม่ยาก เหล่านี้นับเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องช่วยกันผลักดันให้เกิด เพราะที่ผ่านมาภาครัฐมักไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเท่าที่ควร และเมื่อนานโยบายไปปฏิบัติแล้วก็ต้องมีการติดตามประเมินผลเป็นระยะ เพื่อรับทราบปัญหาอุปสรรคและหาแนวทางแก้ไขได้ทันทั่วถึง ไม่ปล่อยให้เกิดปัญหาจนประชาชนหมดศรัทธาและไม่ให้ความร่วมมือในท้ายที่สุด ที่สำคัญนโยบายต้องมีความต่อเนื่องไม่ผันแปรตามผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจจนทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนและเบื่อหน่าย โดยเฉพาะนโยบายหลักของประเทศ เช่น นโยบายด้านการศึกษา สวัสดิการสังคม สาธารณสุข เป็นต้น เพียงแค่ภาครัฐเปิดตา (ศึกษาจากความสำเร็จและความล้มเหลวของประเทศอื่นมาเป็นบทเรียน) เปิดหู (รับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน) และ



เปิดใจ (ยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่าง) การจัดทำนโยบายสาธารณะ ให้เป็นที่ยอมรับจะมีความเป็นไปได้มากขึ้นแน่นอน

2. การบริหารจัดการภาครัฐโดยยึดธรรมาภิบาลเป็นหลัก แท้จริงแล้วภาครัฐและเอกชนของไทยได้ใช้หลักธรรมาภิบาล ในการบริหารจัดการองค์กรอยู่แล้ว เพียงแต่ขาดการสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ลึกซึ้งให้กับผู้ปฏิบัติงานในองค์กรเพื่อให้เห็นแก่นแท้ หลักธรรมาภิบาลจึงไม่ถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กร/ หน่วยงานจึงควรปลูกฝังให้ผู้ปฏิบัติงานรู้จัก เข้าใจและหยิบใช้ธรรมาภิบาล เพื่อสร้างองค์กรให้เข้มแข็ง เสริมสร้างบุคลากรภาครัฐให้ยึดหลัก นิติธรรม คุณธรรมจริยธรรมในการทำงาน ยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง

3. ระบบการศึกษาต้องเน้นการปลูกฝังระเบียบวินัย ความรับผิดชอบในตนเองให้แก่เด็กตั้งแต่ระดับปฐมวัย โดยสอดแทรกเนื้อหา ดังกล่าวลงในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน และกิจกรรมการเรียน การสอน โดยมีครอบครัวและโรงเรียนเป็นแบบอย่างที่ดีในการประพฤติ ปฏิบัติและกระตุ้นพฤติกรรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เด็กดำรงตนอยู่ใน ระเบียบวินัยจนกลายเป็นนิสัยติดตัวไปจนเติบโตเป็นผู้ใหญ่ ที่ไม่ใช่ การบังคับให้ทำอีกต่อไป

การจะทำให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จเช่นเดียวกับ ญี่ปุ่นไม่ใช่เรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เพราะพื้นฐานทรัพยากร ทำเลที่ตั้งทาง ภูมิศาสตร์เราได้เปรียบประเทศญี่ปุ่น แต่ประการสำคัญรัฐต้อง หันมาสร้างการรับรู้ ความไว้วางใจ การมีส่วนร่วมของคนในชาติ ในทุกมิติให้มากขึ้น รวมถึงการใส่ใจในทุกรายละเอียดที่เคยถูกละเลยไป

ทำให้ประชาชนรู้สึกว่ประเทศเป็นของตน ไม่ใช่ของรัฐบาลเท่านั้น  
เมื่อประชาชนมีจิตสำนึกของความเป็นชาติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน  
การนำพาประเทศสู่ความสำเร็จก็ไม่ใช่เรื่องยากอีกต่อไป

# ญี่ปุ่น กับระบบความคิดที่ใส่ใจทุกรายละเอียด

จตุรตี มณีศิลป์

นักวิชาการคอมพิวเตอร์ปฏิบัติการ

กรมควบคุมมลพิษ

ข้าพเจ้าได้มีโอกาสเข้าร่วมการฝึกอบรมในหลักสูตร การบริหารจัดการภาครัฐและภาวะความเป็นผู้นำ ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น ในช่วง เดือนพฤษภาคม ที่ผ่านมา เป็นระยะเวลาประมาณ 2 สัปดาห์นั้น ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาสั้นๆ ที่มีค่ามาก ทำให้มีโอกาสได้เรียนรู้ หลักคิด มุมมอง ปรัชญาการใช้ชีวิต ของคนประเทศญี่ปุ่น โดยทางสถาบัน GRIPS ได้วางหลักสูตรที่ครอบคลุมเนื้อหาในทุกๆ ด้าน โดยเน้น การวิเคราะห์ข้อมูลมหาศาลทางสถิติแบบเชิงลึก และนำเสนอข้อมูล ในหลากหลายมิติ ถ่ายทอดวิธีการคิด วิเคราะห์ เพื่อนำไปสู่การวางแผน การกำหนดนโยบายของประเทศ ที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งระบบ ซึ่งหลักสูตรได้ให้ความรู้ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สังคม วัฒนธรรม การศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการ การประกันสุขภาพ สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การท่องเที่ยว การเกษตร เป็นต้น ซึ่งทางสถาบัน GRIPS ได้เชิญวิทยากร ในระดับแนวหน้าที่มีประสบการณ์อันยาวนาน เช่น อดีตรัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ที่ปรึกษาของรัฐบาลหลายสมัย เจ้าของบริษัท

ที่ประสบความสำเร็จในระดับนานาชาติ อาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งโอกาสที่ยอดเยี่ยมเช่นนี้ คงหาไม่ได้ง่ายนักในชีวิตประจำวันทั่ว ๆ ไป ข้าพเจ้าจึงถือโอกาสนี้ในการขอบคุณ ผู้บังคับบัญชาทุกท่าน หน่วยงานต้นสังกัด สำนักงาน ก.พ. และสถาบัน GRIPS ที่เปิดโอกาสให้ข้าพเจ้าได้เข้ามาเรียนรู้และฝึกอบรมในครั้งนี้

ญี่ปุ่น เป็นดินแดนแห่งทวีปเอเชียที่เป็นหนึ่งในประเทศผู้นำของโลก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง มีการเมืองที่แข็งแกร่ง การท่องเที่ยวทั้งทางธรรมชาติและวัฒนธรรมที่มีความหลากหลายและผสมผสานกลมกลืนได้อย่างลงตัว มีอาหารประจำชาติที่ขึ้นชื่อ แพร่หลาย รสชาติเยี่ยมจากวัตถุดิบชั้นเลิศ มีเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ก้าวหน้ามากเป็นอันดับต้นๆ ไม่แพ้ชาติใดในโลก ทำให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีทั้งความเจริญ ความทันสมัย ผสมผสานกับกลิ่นอายของเสน่ห์แห่งความเป็นเอเชียอยู่ในทุกอนุที่มีความเชื่อและวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ ซึ่งทำให้ไม่แปลกใจเลยว่า เหตุใดคนไทยที่มีโอกาสได้ไปเยือนประเทศนี้ครั้งหนึ่ง ถึงอยากกลับไปอีกครั้งแล้วครั้งเล่า เพราะความเชื่อ ศาสนา และวัฒนธรรมของทั้งสองประเทศหลายอย่างสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งทำให้เราสามารถสัมผัสได้ถึงสิ่งที่เป็นความฝัน ที่อยากให้ประเทศไทยของเรา เป็นอย่างที่เราเห็นและเกิดขึ้นจริงแล้ว ในดินแดนอาทิตย์อุทัยแห่งนี้ในอนาคตอันใกล้

เหตุใดจึงกล่าวได้ว่า ญี่ปุ่นนั้นเป็นประเทศที่มีระบบความคิดที่ใส่ใจในทุกรายละเอียด เพราะจากก้าวแรกที่เข้าสู่ประเทศนี้

จะสังเกตได้ว่า ประเทศนี้ เป็นหนึ่งในประเทศที่ให้ความสำคัญกับ  
ทรัพยากรมนุษย์อย่างสูงสุด การออกแบบเครื่องใช้ในชีวิตประจำวัน  
รวมถึงอุปกรณ์ต่างๆ จะเน้นการให้ความสำคัญสะดวกกับผู้ใช้งาน และการ  
ออกแบบวัสดุอุปกรณ์เกือบทุกอย่างจะแฝงไปด้วยความละเอียดและ  
แก้ปัญหาเล็กๆ น้อยๆ ที่บางครั้งเราอาจจะมองว่าไม่ใช่เรื่องใหญ่  
แต่ก็อดยอมรับไม่ได้ว่าสร้างควมน่ารำคาญใจให้กับการใช้ชีวิตประจำวัน  
ข้าพเจ้าขอยกตัวอย่าง เรื่องของห้องน้ำ พื้นที่ส่วนตัวเล็กๆ ที่ทุกคน  
ต้องใช้ทุกวันก็ได้รับความใส่ใจทุกรายละเอียดเช่นกัน เรื่องแรก คือ  
การทำงานของโถสุขภัณฑ์ที่หลายคนคงเคยได้สัมผัสมาบ้างแล้ว  
จากการนำเข้ามาใช้งานในศูนย์การค้าหลายแห่งในบ้านเรา ทั้งเรื่อง  
ระบบฉีดน้ำชำระที่ไม่ต้องใช้มือสัมผัสกับสิ่งสกปรกโดยตรง  
การปรับความแรงน้ำ ทิศทาง อุณหภูมิน้ำที่เหมาะสม การสร้างเสียง  
เพื่ออำพรางการทำธุระในห้องน้ำ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการออกแบบ  
ที่คำนึงถึงสุขอนามัย ความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้มาอันดับแรกเสมอ  
นอกจากนั้น ธรรมเนียมในการใช้งานห้องน้ำของทุกแห่งยังมี  
ความเหมือนกันทั้งประเทศ และเป็นมุมมองซึ่งแตกต่างจากบ้านเรา  
เช่น คนญี่ปุ่นจะปิดฝาโถสุขภัณฑ์เมื่อไม่ใช้งานเพื่อเป็นการประหยัด  
พลังงาน เนื่องจากหากเปิดฝาไว้ ระบบจะมีการอุ่นที่รองนั่งเพื่อปรับ  
อุณหภูมิตลอดเวลาทำให้สิ้นเปลืองพลังงาน การทิ้งกระดาษชำระ  
ให้ทิ้งลงในโถสวมเท่านั้นเนื่องจากกระดาษที่ใช้ทุกแห่ง จะมีคุณสมบัติ  
ในการย่อยสลายได้ง่ายในน้ำแต่กลับไม่เปื่อยยุ่ยเมื่อใช้งาน การทิ้ง  
กระดาษชำระลงถังขยะ เป็นการเพิ่มขยะเปียกที่เสียค่าใช้จ่าย

ในการกำจัด ซึ่งต้องเสียพลังงานในการไล่ความชื้นก่อนนำไปใช้งานต่อ หรือแม้แต่การอาบน้ำอุ่น เมื่ออาบน้ำเสร็จ สิ่งที่ทุกคนพบเป็นปกติในบ้านเราคือ กระจกส่องหน้าที่อยู่ในห้องน้ำ จะปกคลุมไปด้วยไอน้ำเต็มทั้งแผ่น และไม่สามารถทำหน้าที่ของมันในการสะท้อนภาพได้ชั่วคราว จนกว่าไอน้ำเหล่านั้นจะระเหยไป แต่ห้องน้ำในโรงแรมประเทศนี้ไม่เป็นเช่นนั้น หลังอาบน้ำ เราจะพบพื้นที่ที่สี่เหลี่ยมเล็กๆ ที่ยังคงความใสไว้เสมอ เมื่อนำมือไปสัมผัสพื้นที่บริเวณนั้น เราจึงทราบว่า ปัญหาไอน้ำที่ปกคลุมกระจกถูกแก้ไขด้วยการให้ความร้อนหลังแผ่นกระจก ไอน้ำบริเวณนั้นจึงระเหยไปหมด และเพื่อเป็นการประหยัดพลังงานจึงเลือกทำเพียงพื้นที่สี่เหลี่ยมเล็กๆ ที่เพียงพอกับการใช้งานชั่วคราวเท่านั้น

การสร้างคนที่มีใจให้บริการอย่างเต็มเปี่ยม เป็นการบริการที่มีมาตรฐานเดียวกันทั้งกับคนญี่ปุ่นเองหรือการให้บริการกับนักท่องเที่ยว ด้วยใจที่พร้อมให้บริการลูกค้าจึงทำให้ญี่ปุ่น ที่อาจจะไม่ได้เก่งเรื่องภาษาอังกฤษมากนัก แต่ก็สามารถมีวิธีการสื่อสารที่ไม่ทำให้การบริการต้องสะดุดลงแม้แต่น้อย ในทางตรงกันข้ามเมื่อเห็นผู้มาใช้บริการ พนักงานจะกระตือรือร้นอย่างมาก ที่จะทำให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจอย่างสูงสุด ซึ่งทำให้ไม่เกิดความรู้สึกที่ว่า ภาษา คือ ปัญหาของการติดต่อกับคนที่นี่ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้สินค้าขายดี นอกจากการบริการที่ดีแล้ว สินค้าก็ต้องมีคุณภาพและอยู่ในรูปแบบที่สวยงาม การออกแบบผลิตภัณฑ์ของประเทศนี้เรียกได้ว่า สวยงามไม่ด้อยกว่าชาติใดในโลก บางครั้งขนมหรือของที่อยู่ข้างในอาจจะมึนรสชาติที่ธรรมดา แต่หีบห่อของผลิตภัณฑ์ก็สามารถเพิ่มมูลค่าของ

สินค้าได้ไม่น้อย ระบบการซื้อของของนักท่องเที่ยวที่มีการทำ tax free ในร้านค้าทั่ว ๆ ไปได้โดยไม่ต้องไปทำที่สนามบิน ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ทำให้นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ ตัดสินใจซื้อสินค้าได้ง่ายขึ้น เนื่องจากไม่ต้องเสียภาษี สินค้าจึงลดราคาได้ถึงร้อยละ 8 เลยทีเดียว รวมถึงการผลิตสินค้าโดยยึดหลักการของ zero defect จึงทำให้สินค้าของที่นี่ มีคุณภาพสูงเชื่อถือได้ ประกอบกับนิสัยแห่งการชอบประดิษฐ์คิดค้นที่ถูกปลูกฝังมาตั้งแต่เด็ก สินค้าญี่ปุ่นหลายชนิด จึงมักมีของน่ารักๆ ที่แก้ปัญหาเล็กๆ น้อยๆ ในชีวิตประจำวันให้เห็นอยู่ทั่วไป เช่น การทำปากกาชนิดลบได้ ยาใส่แผลแบบปิดปากแผลเพื่อกันน้ำกรรไกรที่สามารถทำลายเอกสาร a4 ได้ในการตัดเพียงครั้งเดียว เป็นต้น เห็นได้ว่าสินค้าญี่ปุ่นมีความหลากหลาย คุณภาพดี มีการลดราคาเพิ่มความสะดวกให้นักท่องเที่ยวต่างประเทศ แถมด้วยการให้บริการอย่างเต็มใจจากผู้ขาย จึงทำให้นักท่องเที่ยวขนเงินมากมายเพื่อมาจับจ่ายใช้สอยที่นี่

ด้านสิ่งแวดล้อม ญี่ปุ่นมีการจัดการขยะที่เป็นระบบ จากต้นทางคือบ้านเรือนประชากร โดยมีการคัดแยกขยะจากต้นทางด้วยวิธีการเดียวกันทั้งระบบ โดยพื้นฐานจะมีการแยกขยะเป็นสามประเภท (บางที่อาจจะมีการแยกที่ละเอียดกว่านี้) คือ ขยะที่เผาได้ ขยะที่เผาไม่ได้ และขยะรีไซเคิล ขยะที่เผาได้นำไปใช้เพื่อผลิตพลังงาน ขยะที่เผาไม่ได้จะนำไปกำจัดให้ถูกสุขลักษณะ และขยะรีไซเคิลที่สามารถนำไปผ่านกระบวนการแปรรูปและกลับมาใช้ใหม่ได้ และในพื้นที่สาธารณะจะค่อนข้างหาถังขยะได้ยากมาก แต่กลับเป็นเมืองที่มีความสะอาดมาก

แสดงให้เห็นถึงความมีระเบียบวินัย และความรับผิดชอบต่อสังคมของ  
คนในชาติ นอกจากเรื่องขยะแล้ว เรื่องของคุณภาพอากาศก็เป็น  
สิ่งสำคัญ จากสถิติ หมอกควันในเมืองโตเกียวลดลงจากเมื่อ 30 ปีก่อน  
อย่างสังเกตเห็นได้ โดยปัจจุบันสามารถมองเห็นภูเขาไฟฟูจิได้จาก  
เมืองโตเกียว ซึ่งในอดีตไม่สามารถเห็นได้ การตรวจวัดค่าคุณภาพอากาศ  
ในบรรยากาศ จะเป็นไปในลักษณะเดียวกับประเทศไทย คือมีสถานี  
ตรวจวัดคุณภาพอากาศอัตโนมัติกระจายอยู่ทั่วประเทศ และค่าที่วัดได้  
จะถูกส่งมาประมวลผลที่เครื่องแม่ข่ายของส่วนกลาง จากนั้นจะนำ  
ข้อมูลที่ได้เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์สู่สาธารณะโดยอัตโนมัติ หลังจากนั้น  
จะมีคนวิเคราะห์ข้อมูลเป็นประจำทุกวัน หากเกิดความผิดปกติจะเข้า  
ไปดำเนินการลงพื้นที่ตรวจสอบ นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังมีสำนักงาน  
ที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับภาวะโลกร้อน ซึ่งจะออกมาตราการต่างๆ  
และมีการรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหาในอนาคต เกี่ยวกับ  
ด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ประเทศญี่ปุ่น มีมาตรการในการเก็บภาษีรถยนต์  
เทียบตามขนาดรถ และการปล่อยมลพิษ กล่าวคือ รถที่มีการปล่อย  
มลพิษน้อยและมีขนาดเล็ก จะเสียภาษีน้อยกว่า จึงสังเกตได้ว่า รถยนต์  
ส่วนใหญ่ที่ใช้ในเมืองของประเทศญี่ปุ่น จะเป็นรถยนต์ขนาดเล็ก  
กระทัดรัด ลักษณะทรงคล้ายรถตู้สี่เหลี่ยม กล่าวคือจะไม่เน้น  
ความสวยงามแต่เน้นพื้นที่ใช้สอยที่มากที่สุดในรถขนาดเล็กๆ  
มีการจัดการปัญหาจราจรติดขัด โดยการวางโครงข่ายรถไฟฟ้า รถไฟฟ้า  
และรถไฟความเร็วสูงทั่วประเทศ ก็เป็นอีกทางในการลดปัญหามลพิษ  
ในประเทศ เพราะนโยบายการตั้งราคาค่าโดยสารของรถไฟฟ้า



เทียบกับการนั่งแท็กซี่หรือการใช้รถส่วนตัว จัดได้ว่ามีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่ามาก จึงทำให้คนส่วนใหญ่หันไปใช้รถไฟในการสัญจร ทำให้ได้เดินออกกำลังกาย เมื่อต้องการเปลี่ยนขบวน ระบบโครงข่ายรถไฟที่สะดวกและครอบคลุม ทำให้เกิดการลดการใช้รถยนต์ส่วนตัว ปัญหาการจราจรติดขัด จึงบรรเทาลงไปได้มาก เมื่อรถยนต์ในถนนน้อยลง คนส่วนหนึ่งก็หันมาขี่จักรยานมากขึ้น มีการจัดพื้นที่ขี่และจอดจักรยานที่ชัดเจน มีความปลอดภัยสูงในการขี่ นอกจากนั้นการจัดการสิ่งแวดล้อมในหลายๆ เมือง เช่น เกียวโต มีการวางแผนการจัดระเบียบเมืองให้ดูสวยงาม และไม่เป็นมลพิษทางสายตา โดยการนำสายไฟลงไปได้ดินจึงทำให้เป็นระเบียบ และสามารถปลูกต้นไม้ขนาดใหญ่ได้ การขอความร่วมมือห้างร้าน ให้ปลดป้ายโฆษณาที่ไม่สวยงามลง และการกำหนดโทนสีของเมืองให้ไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อต้องการอนุรักษ์รูปแบบเดิมๆ ของเมืองไว้ให้สมกับที่เป็นอดีตเมืองหลวงของประเทศ เป็นต้น

เนื่องจากที่คนส่วนใหญ่สัมผัสได้ถึงควมมีวินัยของคนในประเทศญี่ปุ่น จึงมีคำถามเกิดขึ้นว่า ทำไมคนในประเทศถึงปฏิบัติตามกฎหมาย คำตอบที่ได้คือ เมื่อก่อนก็มีการละเมิดกฎหมาย และไม่ค่อยมีระเบียบวินัยเช่นกัน แต่มีการแก้ไขโดยการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังด้วยการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ยกตัวอย่างเช่น การบังคับใช้กฎจราจร หากมีการทำผิดกฎครั้งแรกจะเริ่มด้วยการตักเตือน ถ้าทำซ้ำจะปรับด้วยอัตราที่ค่อนข้างสูง ถ้ายังทำซ้ำอีก จะยึดใบอนุญาตขับรถตลอดไป เป็นต้น วิธีการแบบนี้ใช้ควบคู่กับการณรงค์ และการให้การศึกษาอย่างเป็นระบบ จนในที่สุดก็จะเกิดพฤติกรรมที่ดี แม้จะเริ่มจากการถูกบังคับก็ตาม แต่สุดท้ายจะกลายเป็นจิตสำนึก

ที่ส่งเสริมให้เป็นนิสัยที่ดีของคนในชาติต่อไป จึงสามารถเห็นได้ว่า คนญี่ปุ่นในปัจจุบันเป็นคนที่มึระเบียบวินัย มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และเคารพสิทธิของผู้อื่นสูงมาก

ประเทศญี่ปุ่นมีความเจริญ ด้วยปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ ความสำเร็จของระเบียบวินัยของคนในชาติ การเคารพกฎหมาย การตรงต่อเวลา ความขยันและรับผิดชอบ ความคิดสร้างสรรค์ การใส่ใจในรายละเอียด และปัญหาเล็กน้อยโดยไม่ปล่อยผ่าน การวิเคราะห์สิ่งต่างๆ ที่ได้มาในเชิงลึก วิธีการคิดของคนญี่ปุ่นจะศึกษาจากสิ่งที่ผ่านมาเป็นพื้นฐาน วิเคราะห์ข้อมูลออกมาในหลายๆแง่มุม มองการวิเคราะห์เหล่านั้นในเชิงซ้อนหลายมิติ เรียนรู้จากข้อผิดพลาด ดูแนวโน้มความเป็นไปได้ในอนาคตและนำผลที่ได้ไปต่อยอดทั้งในด้านการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ และการวางนโยบายของประเทศไปในทิศทางเดียวกันในทุกๆด้าน และการพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ จากพื้นฐานความรู้ที่แข็งแกร่งที่มีอยู่เดิม โดยไม่ไปเริ่มต้นใหม่ เพราะเพียงคิดว่า ไม่ใช่สิ่งที่ตนคิดมาแต่ต้น ทำให้การพัฒนาในด้านต่างๆ เป็นไปอย่างก้าวกระโดด และยังมีการขยายฐานการผลิตออกไปยังต่างประเทศเพื่อให้สินค้าของตนติดตลาด และเป็นที่ยอมรับในเกือบทุกประเทศทั่วโลก แต่ถึงกระนั้น ความจริงจังในทุกๆอย่างของคนญี่ปุ่นที่มากเกินไป ความกดดันที่จะต้องมึผลงานโดดเด่น ก็กลับมาทำร้ายประชากรญี่ปุ่น ทำให้ญี่ปุ่นเคยมีสถิติการฆ่าตัวตายมากเป็นอันดับต้นๆของโลก ซึ่งรัฐบาลเองก็ตระหนักถึงปัญหานี้ ปัจจุบันประชากรในวัยทำงานรุ่นใหม่ของญี่ปุ่น เริ่มเปลี่ยนพฤติกรรมในที่ทำงานให้มีความสมดุลในทุกๆด้านของชีวิต มีการรณรงค์ให้กลับบ้านเร็วเพื่อใช้เวลากับครอบครัวให้มากขึ้น

## งานวิจัยกับการพัฒนาประเทศ

โชติมา ยามี่

นักธรณีวิทยาชำนาญการพิเศษ

กรมทรัพยากรธรณี

ผู้เขียนมีความยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้รับคัดเลือกเข้าร่วมการฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) “Public Management & Leadership Training Program” for High Potential Officials for the Thai Civil Service (PMLTP2017) ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่นในครั้งนี้ แม้จะเป็นเวลาเพียงแค่สองสัปดาห์ แต่ก็ใช่ว่าจะเป็นโอกาสและประสบการณ์ที่มีค่ามาก ได้รับองค์ความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์อย่างมากมาเป็นการเปิดโลกทัศน์ แง่คิดและมุมมองที่หลากหลายและกว้างขึ้น ได้รับการพัฒนาทักษะความเป็นผู้นำ และการสร้างเครือข่ายกับเพื่อนๆ ผู้เข้าร่วมอบรมและอาจารย์จากสถาบันต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศญี่ปุ่น

โดยพื้นฐานจากการเรียนวิทยาศาสตร์ ผู้เขียนจึงสนใจในเรื่องของการพัฒนาการศึกษาวิจัยและการนำมาใช้ประโยชน์การต่อยอดงานวิจัย เพื่อสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ ในการพัฒนาประเทศให้เจริญเติบโต มีความก้าวหน้าต่อไปในอนาคต เพื่อปากท้องและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดียิ่งขึ้น และป้องกันความสูญเสียดังๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ทั้งจากภัยธรรมชาติและจากน้ำมือมนุษย์ ผู้เขียนชื่นชม

ประเทศญี่ปุ่นเป็นอย่างยิ่งที่ให้ความสำคัญกับงานวิจัยพื้นฐานในทุกๆ ด้านอย่างแท้จริงก่อนที่จะนำมาใช้ประโยชน์ เพื่อการแก้ปัญหาและการพัฒนาประเทศ เช่น การวิจัยเพื่อรองรับสังคมสูงวัย (Aging Society) มีแผนการตั้งรับปัญหาที่จะเกิดขึ้น การดูแลและการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ และยังมีการวิจัยเพื่อให้ผู้รักมีอัตราการแต่งงานที่สูงขึ้น รณรงค์ให้มีบุตร เพื่อเพิ่มจำนวนประชากรให้เกิดความสมดุล รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสำคัญในเรื่องของการปฏิรูปงานวิจัย การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี บนพื้นฐานของการวิจัย ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ มีการจัดตั้ง Council for Science, Technology and Innovation (CSTI) เพื่อกำหนดนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ชาติ และจัดทำแผนการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อเป็นตัวช่วยกำหนดประเด็นในการศึกษาวิจัยที่จำเป็นสำหรับศตวรรษที่ 21 รวมถึงการจัดสรรงบประมาณอีกด้วย CSTI มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ประกอบไปด้วยสมาชิกจากหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมหาวิทยาลัยและสถาบันต่างๆ เช่น Ministry of Economy, Trade and Industry, Ministry of Health, Labor and Welfare, Ministry of Environment เป็นการแบ่งส่วนความรับผิดชอบและประสานความร่วมมือของแต่ละองค์กร มหาวิทยาลัย สถาบันต่างๆ และภาคเอกชน ให้สามารถร่วมมือกันทำงาน เพื่อการพัฒนาที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงสุด ครอบคลุมเนื้อหาในทุกด้าน เกิดการพัฒนาจากระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค ไปสู่ระดับโลกได้ โดยการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนา

องค์ความรู้และปรับเปลี่ยนรูปแบบสู่สังคม ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (5<sup>th</sup> S&T Basic Plan, 2016-2020) มุ่งเน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และการสร้างความร่วมมือในระดับโลก เป็นยุคของการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมถึงนวัตกรรมอย่างก้าวกระโดด เพื่อรองรับการเป็นเจ้าภาพกีฬาโอลิมปิกและพาราลิมปิก ในปี 2020 (Tokyo Olympic and Paralympic Games 2020)

สถาบัน GRIPS เอง ก็ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเช่นกัน โดยจัดตั้ง GRIPS Innovation, Science and Technology Policy Program (GIST) บรรจุหลักสูตร SciREX Program (Science for Redesigning Science, Technology and Innovation Policy) ทั้งในระดับปริญญาเอก ปริญญาโท และการฝึกอบรมในระยะสั้น เพื่อการฝึกฝนและพัฒนาทักษะความสามารถที่จำเป็นในการจัดทำแผนนโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การหาวิธีการรับมือ การปรับปรุงเทคนิคและกระบวนการต่างๆ รวมถึงการประเมินผล มีเครือข่ายความร่วมมือกับหลายสถาบันในระดับโลก ทั้งการจัดประชุมวิชาการ การสัมมนา และการฝึกอบรมต่างๆ นอกจากนี้ บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ยังให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ด้วยเช่นกัน ได้แก่ บริษัทออมรอน (OMRON Corporation) ก็ยังมีหน่วยงานวิจัยและพัฒนานวัตกรรมของตนเอง แม้เพื่อการค้าการลงทุน แต่ก็ยังใส่ใจและรับผิดชอบสังคม นอกจากนี้จะสร้างสรรค์และพัฒนากลยุทธ์ในการบริหารงานแล้ว บริษัทยังให้

ความสนใจอย่างยิ่งในเรื่องของศิลปะและสังคม โดยมีความมุ่งมั่นที่จะ  
ตอบแทนสังคม ภายใต้ทฤษฎี SINIC ซึ่งเป็นการผสมผสานความสัมพันธ์กัน  
ระหว่างวิทยาศาสตร์ นวัตกรรมและเทคโนโลยี และสังคม ในปี 1970  
บริษัทมีวิสัยทัศน์ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สู่อุตสาหกรรมในอนาคต  
วิสัยทัศน์ความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบและปัจจัยร่วม ในปี 2009  
บริษัทให้ความสำคัญในการสำนึกเรื่องสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มสูงขึ้น นำไปสู่  
การผลิตสินค้ากลุ่มที่ช่วยประหยัดพลังงาน สำหรับวิสัยทัศน์ของบริษัท  
ในปัจจุบัน คือ “To improve lives and contribute to a better  
society”

ประเทศไทยเองก็ได้ให้ความสำคัญกับการวิจัยและ  
การพัฒนาในด้านต่างๆ ด้วยเช่นกัน มีหลายหน่วยงานที่ทำการศึกษาวิจัย  
การสนับสนุนการวิจัย และจัดทำฐานข้อมูลงานวิจัย ทั้งสำนักงาน  
พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สำนักงานกองทุน  
สนับสนุนการวิจัย (สกว.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขแห่งชาติ  
และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) มีการรวบรวม  
ฐานข้อมูลการวิจัยของไทยซึ่งมีมากกว่า 6,000 เรื่อง (80,000 เรื่อง  
เมื่อดำเนินงานจริง) (<https://th.wikipedia.org>) สามารถสืบค้นและ  
นำไปใช้ประโยชน์ได้ รัฐบาลสามารถใช้ข้อมูลในการบริหารและกำหนด  
นโยบายของประเทศได้ นอกจากนี้ในหน่วยงานอื่นๆ และตามสถาบัน  
การศึกษายังมีข้อมูลการศึกษาวิจัยที่เป็นประโยชน์แต่อาจไม่ได้นำมา  
รวมไว้ด้วยกัน หรือการรวบรวมผลผลิตการวิจัยยังไม่ครบถ้วนนั่นเอง  
ผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาของงานวิจัย นอกจากการพัฒนาวิจัยแล้ว

ยังมีเรื่องของการจัดเก็บฐานข้อมูลที่เป็นระบบ สามารถนำไปใช้งานได้  
อย่างทันท่วงทีที่เกิดปัญหาหรือการจัดทำแผนสำรองไว้ใช้ประโยชน์  
ในการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต

### ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง

1. ควรมีสำนักรวิจัยและพัฒนานวัตกรรม เพื่อก้าวเข้าสู่  
ไทยแลนด์ 4.0 ในทุกกรม ทุกกระทรวง เพื่อทำการศึกษารวิจัยในเรื่องต่างๆ  
ตามความเชี่ยวชาญของตนเอง สำหรับการรองรับการดำเนินงาน  
ตามนโยบายของรัฐบาล และการศึกษาวิจัยหลักในเรื่องที่เกี่ยวข้อง  
เช่น กรมทรัพยากรธรณี ควรจัดตั้ง “สำนักรวิจัยและพัฒนาธรณีวิทยา”  
เพื่อผลิตผลงานวิจัยด้านธรณีวิทยาต่างๆ ที่ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งข้อมูล  
พื้นฐานทางธรณีวิทยา ซากดึกดำบรรพ์ ธรณีประวัติ และธรณีพิบัติภัย  
สำหรับการใช้ประโยชน์ได้อย่างทันท่วงทีในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น  
ได้เสมอ และการเตรียมความพร้อมสำหรับการพัฒนาประเทศต่อไป  
เช่น การจัดทำแผนที่แหล่งหินอุตสาหกรรม สำหรับการก่อสร้างระบบ  
โครงสร้างชั้นพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภคที่ประเทศต้องได้รับ  
การพัฒนาอย่างต่อเนื่องอยู่เสมอ ทั้งระบบการคมนาคม การขนส่งมวลชน  
เป็นต้น การจัดทำแผนที่ดินถล่มเพื่อป้องกันและบรรเทาการสูญเสียชีวิต  
ที่อาจเกิดขึ้นได้ การจัดทำแผนที่น้ำท่วมถึงเพื่อเตรียมการระบายน้ำ  
และลดปัญหาน้ำท่วมได้

2. การกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ (job description)  
และเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (career path) ที่ชัดเจน  
สำหรับนักวิจัยในสายงานต่างๆ เพื่อนักวิจัยรุ่นใหม่จะได้ตัดสินใจ

ในทิศทางของตนเองต่อไปได้ เช่น กรมทรัพยากรธรณี ควรผลิตนักวิจัยเพิ่มขึ้นเพื่อการสร้างองค์ความรู้และสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ ในด้านธรณีวิทยา มุ่งเน้นคุณภาพของนักวิจัยและผลงานการวิจัย ควรเปิดตำแหน่งนักวิจัยให้มากขึ้น และเพิ่มตำแหน่งในระดับเชี่ยวชาญ และควรมีที่ปรึกษาเฉพาะด้านงานวิจัยอีกด้วย

3. การสร้างแรงจูงใจ การให้ค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นจากเงินเดือนประจำ ค่าตำแหน่งหรือค่าผลงาน รวมถึงรางวัลเกียรติยศต่างๆ ในการผลิตและพัฒนานักวิจัยไทย ที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ให้สามารถสร้างสรรค์ผลงานได้อย่างมีคุณภาพ เกิดการแข่งขันเพื่อพัฒนาคุณภาพของผลงานและพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพเทียบเท่านานาชาติได้ และยังเป็นการป้องกันปัญหาการลาออกหรือสมองไหลได้ รวมไปถึงการเสริมสร้างคุณธรรมและจรรยาบรรณของนักวิจัย ในการนำเสนอผลงานที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ มีความซื่อสัตย์เที่ยงตรง มีความเป็นจริงมากที่สุด และมีความรับผิดชอบต่อสังคม

4. กำหนดเจ้าภาพหลักในการรวบรวมผลงานวิจัยอย่างชัดเจน ซึ่งปัจจุบันอาจมีภารกิจที่ทับซ้อนกันอยู่และยังไม่สามารถนำข้อมูลที่มีอยู่มารวมกันได้ทั้งหมด การพัฒนาโปรแกรมในการจัดเก็บและการสืบค้นที่ทันสมัยและเป็นระบบ สามารถใช้งานและเข้าถึงได้ง่าย มีระดับขั้นความปลอดภัยในการเผยแพร่ผลงาน ให้เป็นโปรแกรมเดียวที่นักวิจัยในทุกองค์กรสามารถใช้งานได้ทั่วประเทศ

5. รัฐบาลควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณการจัดการเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นในการศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่องในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดก็ตาม และผู้เขียน



ก็เห็นด้วยกับการจัดเรียงลำดับความสำคัญในการวางแผนการพัฒนาประเทศตามนโยบายหลักของรัฐบาล แต่การมีข้อมูลพื้นฐานที่ครบถ้วนเพื่อรองรับแผนพัฒนานี้ก็เป็นสิ่งสำคัญที่ควรเตรียมความพร้อมอยู่เสมอเช่นกัน

6. ส่งเสริมและประสานความร่วมมือ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายงานวิจัยทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้มากขึ้น ลดช่องว่างของกฎระเบียบให้สามารถทำงานร่วมกันได้ เพื่อการพัฒนาและสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ ได้อย่างสะดวกรวดเร็ว และเกิดการพัฒนาประเทศอย่างจริงจังและยั่งยืน แต่ยังคงตั้งอยู่ในหลักธรรมาภิบาล ที่เน้นการมีส่วนร่วม หลักของความเสมอภาค มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

7. พิจารณาปรับข้อจำกัดด้านงบประมาณที่มีความล่าช้า และมีข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ไม่เข้ากับเทคโนโลยีใหม่ๆ เช่น การจัดส่งค่าของงบประมาณซึ่งกว่าจะผ่านขั้นตอนการพิจารณาต่างๆ นั้น กระบวนการทดลองทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่กำหนดไว้ใช้ในการทดลองหรือทดสอบตัวอย่าง อาจมีความล้าสมัยไปแล้ว ทำให้ผลงานวิจัยเกิดความล้าหลังไม่ทันสมัย ไม่มีความต่อเนื่องหรือหยุดชะงักไปได้ อาจเกิดความไม่น่าเชื่อถือในผลงานและไม่สามารถนำผลงานวิจัยนี้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

# กุญแจสู่ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศของญี่ปุ่น

ดุสิตา ศรีชู

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ  
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

การเข้าร่วมโครงการฝึกอบรมด้านการจัดการสาธารณะ และการเป็นผู้นำสำหรับข้าราชการผู้มีศักยภาพสูง (Public Management & Leadership Training Program for High Potential Officials for the Thai Civil Services: PMLTP 2017) ระหว่างวันที่ 14 – 27 พฤษภาคม 2560 ณ ประเทศญี่ปุ่น ทำให้ผู้เขียนได้มีโอกาสเรียนรู้เกี่ยวกับประเทศญี่ปุ่น ในมุมใหม่ๆ และในมิติที่หลากหลายยิ่งขึ้น อาทิ ด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม นโยบายสาธารณะ การเกษตร การศึกษา ภาวะความเป็นผู้นำ วัฒนธรรม และค่านิยม ทั้งผ่านการบรรยาย การแลกเปลี่ยนทัศนะกับผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในสาขานั้นๆ นักธุรกิจรุ่นใหม่ และข้าราชการ รวมทั้งการศึกษาดูงาน ที่เมืองเกียวโต และเมืองนารา ในระหว่างเข้าร่วมการฝึกอบรม ในโครงการดังกล่าว หลายๆ ครั้งผู้เขียนเกิดคำถามขึ้นในใจว่า นโยบายหลายๆ ด้านที่ญี่ปุ่นมี ประเทศไทยของเราก็มี และมีหลายนโยบาย ที่เรานำแนวทางของญี่ปุ่นมาปรับใช้ เช่น โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ และการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นต้น แต่เหตุใดการนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติให้เกิดผลที่เป็น

รูปธรรมจึงได้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน เหตุใดระดับการพัฒนาระหว่างประเทศไทยของเรากับญี่ปุ่นถึงห่างไกลกันมากนัก

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นต้องกลับมาเริ่มนับหนึ่งใหม่อีกครั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่ในเวลาเพียง 35 ปี ญี่ปุ่นได้กลายเป็นประเทศที่มีความเจริญทางอุตสาหกรรมอันดับต้นๆ ของโลก มีการพัฒนาเทคโนโลยีเป็นอันดับสองของโลกรองจากสหรัฐอเมริกา การที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศพัฒนาแล้วได้นั้น คงมีปัจจัยสนับสนุนไม่แตกต่างจากประเทศพัฒนาแล้ว หรือประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ อาทิ การมีประชากรที่มีคุณภาพด้านการศึกษา การพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก และการทำวิจัยและการพัฒนา (Research and Development: R&D) จากการเรียนรู้ในระหว่างการเข้าร่วมการฝึกอบรมในโครงการดังกล่าว ทั้งที่เป็นการเรียนรู้โดยตรงจากผู้ทรงคุณวุฒิ การแลกเปลี่ยนทัศนะ และการได้สัมผัสกับวิถีการใช้ชีวิตของชาวญี่ปุ่น ในหลายโอกาส ทำให้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศพัฒนาอันดับต้นๆ ของโลกได้มิได้มาจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้น เพียงเท่านั้น แต่ค่านิยมที่ถูกปลูกฝังและยึดถืออย่างเหนียวแน่นของคนญี่ปุ่นเองเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศเช่นกัน ซึ่งในที่นี่จะขอกล่าวถึงเพียงค่านิยม 3 ประการที่ผู้เขียนเห็นว่ามีความสำคัญยิ่ง ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม (Social Responsibility) การยึดผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก (National Interest First) และความไว้วางใจในรัฐบาล (Trust in Government) ซึ่งผู้เขียนมี

ความประทับใจในค่านิยมที่โดดเด่นนี้ของคนญี่ปุ่นอย่างมาก เนื่องจากเป็นคุณลักษณะที่หาได้ยากยิ่งในประชากรหลายๆ ประเทศ

### **ความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม (Social Responsibility)**

เราสามารถเห็นความรับผิดชอบต่อสังคมของคนญี่ปุ่นที่มีต่อส่วนรวม เริ่มตั้งแต่หน่วยเล็กในสังคมไปจนถึงหน่วยใหญ่ ตั้งแต่เรื่องเล็กในกิจวัตรประจำวันไปจนถึงเรื่องสำคัญระดับชาติ ญี่ปุ่นปลูกฝังความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมตั้งแต่วัยเยาว์ เด็กๆ ตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาล จะได้รับมอบหมายหน้าที่ที่รับผิดชอบต่อการจัดเตรียมอาหารกลางวัน เพื่อแจกจ่ายแก่เพื่อนนักเรียน และในการตักอาหารนั้น เด็กๆ จะตักในปริมาณที่เพียงพอแก่ความต้องการเท่านั้น ไม่ตักมากเกินไป เพื่อให้สามารถแจกจ่ายอาหารให้เพียงพอแก่เพื่อนนักเรียนคนอื่น เมื่อรับประทานอาหารเสร็จ เด็กๆ จะต้องแยกเศษอาหาร แยกประเภทขยะ และแยกประเภทภาชนะที่ใช้แล้วด้วยตนเอง นอกจากนี้ ยังจะต้องทำความสะอาดพื้นที่ในโรงเรียน ทั้งห้องเรียน โรงอาหาร และห้องน้ำด้วยตนเอง ทำให้ได้รู้จักหน้าที่ของตนเอง ในสังคม ภาคภูมิใจในบทบาทของตนเอง เคารพในงานและหน้าที่ของตัวเอง รวมทั้งงานและหน้าที่ของผู้อื่นอีกด้วย จริยธรรมในเรื่องนี้ ถูกขยายไปสู่พื้นที่สาธารณะเป็นวงกว้างมากขึ้น จึงไม่น่าแปลกใจที่ถนนหนทางในญี่ปุ่นจะสะอาดมาก ยากที่จะหาขยะสักชิ้น แม้รัฐบาลญี่ปุ่นไม่ได้ออกกฎระเบียบที่เข้มงวดในเรื่องการลงโทษผู้ที่ทิ้งขยะในที่สาธารณะอย่างเช่นประเทศสิงคโปร์ นอกจากนี้ การที่นักเรียน

ได้ทำความสะอาดโรงเรียนร่วมกันยังช่วยส่งเสริมการทำงานเป็นทีม (Team Work) และรู้จักช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

อีกตัวอย่างหนึ่งของการแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม ส่วนรวมของคณิษฐ์ปุ่นที่สามารถเห็นได้ทั่วไปคือ ในร้านอาหารหลายๆ แห่ง หรือแม้แต่ห้องอาหารเช้าของโรงแรมที่พัก จะเห็นผ้าชุบน้ำพ้วาง อย่างเรียบร้อยไว้บนโต๊ะ เพื่อให้ผู้มารับประทานอาหารใช้ทำความสะอาด หลังจากทีตนเองรับประทานอาหารเสร็จ เพื่อให้ผู้ที่มารับประทาน อาหารทีหลังได้ใช้โต๊ะทีสะอาด การกระทำดังกล่าวสะท้อนแนวคิดที่ว่า เราจะไม่ทำให้ผู้อื่นในสังคมได้รับผลเชิงลบจากการกระทำของเรา และเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของทุกคนทีจะต้องร่วมมือกันเพื่อสร้าง สังคมทีน่าอยู่

ความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็น ค่านิยมสำคัญในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากหากประชาชนส่วนใหญ่ มีความรับผิดชอบต่อสังคม ดูแลใส่ใจชุมชน และสังคมทีตนอยู่ ประชาชนในสังคมนั้นจะเต็มใจร่วมมือร่วมใจกันในการสร้างสังคมทีดี น่าอยู่ และพัฒนาสังคมของตนให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป

### **การยึดผลประโยชน์ของประเทศหรือสังคมส่วนรวมเป็นหลัก (National Interest First)**

การยึดผลประโยชน์ของประเทศหรือสังคมส่วนรวมเป็นหลัก เป็นอีกปัจจัยสำคัญในการนำพาประเทศปุ่นให้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง มาเป็นเวลานาน ความรักชาติเป็นอีกคุณลักษณะหนึ่งทีโดดเด่นของ ชาวปุ่น จนหลายคนกล่าวว่าคนปุ่นมีความชาตินิยมสูง อาจเนื่องมาจาก

การที่คนญี่ปุ่นมีความรู้สึกถึงความสูญเสีย และความลำบากร่วมกัน หลังพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 การปฏิรูปที่ดินในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความรักชาติ และการยึดผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลักเหนือผลประโยชน์ส่วนตัวของคนญี่ปุ่นและรัฐบาลญี่ปุ่นได้เป็นอย่างดี ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 การเกษตรกรรมของญี่ปุ่นเป็นระบบนายทุนเจ้าของที่ดินให้เช่าที่ดินแก่เกษตรกรสำหรับทำนา ทำสวน รายได้จากการเกษตรกรรมส่วนใหญ่จะหมดไปกับการจ่ายค่าเช่าที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาที่ประเทศไทยเองก็ประสบเช่นกันจวบจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ประชาชนมีชีวิตที่ยากลำบากมาก ขาดแคลนอาหารและน้ำเพื่อการบริโภคที่เพียงพอ รัฐบาลญี่ปุ่นต้องการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้มากเพียงพอแก่ความต้องการบริโภคภายในประเทศ และต้องการให้เกษตรกรมีความมั่นคง รวมทั้งได้รับผลตอบแทนที่ยุติธรรม จึงได้ออกกฎหมายปฏิรูปการเกษตรขึ้น ดังนี้

- 1) จำกัดพื้นที่เกษตรกรรมที่เจ้าของที่ดินสามารถให้เกษตรกรเช่าได้เหลือเพียง 1 เฮกตาร์ (6 ไร่ 1 งาน) ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ยกเว้นฮอกไกโดที่เจ้าของที่ดินสามารถให้เช่าที่ดินเพื่อการเกษตรได้ 4 เฮกตาร์ (25 ไร่)
- 2) จำกัดพื้นที่เกษตรกรรมที่เจ้าของที่ดินสามารถถือครองเพื่อทำการเกษตรเองเหลือเพียง 12 เฮกตาร์ในฮอกไกโด และ 3 เฮกตาร์ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ และ
- 3) สำหรับที่ดินส่วนที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดนั้น เจ้าของที่ดินต้องขายให้แก่รัฐในราคาที่กำหนด เพื่อรัฐจะนำที่ดินที่ซื้อมานั้นไปขายให้แก่ผู้ที่ต้องการซื้อที่ดินเพื่อใช้ทำ

การเกษตร โดยจะขายที่ดินให้ในขนาดที่เกษตรกรจะสามารถทำการเกษตรได้ในครัวเรือนของตนเอง การปฏิรูปการเกษตรดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการเกษตรอย่างมากในญี่ปุ่น ทำให้ผลผลิตด้านการเกษตรเพิ่มขึ้น และเกษตรกรมีรายได้ที่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ แม้เจ้าของที่ดินจำนวนหนึ่งจะออกมาต่อต้านนโยบายดังกล่าว แต่รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถผลักดันการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรดังกล่าวได้สำเร็จ ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนการถือครองที่ดินต่อการเช่าที่ดินของญี่ปุ่นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เปลี่ยนไปจากช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างมาก คือ ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 สัดส่วนการถือครองที่ดินต่อการเช่าที่ดินคิดเป็น 54:46 ขณะที่ภายหลังการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร สัดส่วนดังกล่าวได้เปลี่ยนเป็น 90:10 การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า คนญี่ปุ่นยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัว เพื่อประโยชน์ของประเทศและสังคมโดยรวมเป็นหลัก ไม่ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม

ในภาคธุรกิจ บริษัทชั้นนำญี่ปุ่นหลายแห่งไม่ได้ให้ความสำคัญเพียงความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (Corporate Social Responsibility: CSR) เท่านั้น แต่ได้นำความรับผิดชอบต่อสังคมมาเป็นปรัชญาในการดำเนินธุรกิจที่สำคัญ เช่น บริษัท OMRON ซึ่งผู้เขียนได้ไปศึกษาดูงานนั้นได้กำหนดภารกิจ (mission) ของบริษัทคือ "การพัฒนาชีวิต และมีส่วนในการนำไปสู่สังคมที่ดีขึ้น"

ในระดับรัฐบาล รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีชินโซ อาเบะให้ความสำคัญแก่การปลูกฝังความรักชาติ โดยการปรับปรุงกฎหมาย

การศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งหนึ่งในวัตถุประสงค์หลักคือ การส่งเสริมความรักชาติ ด้วยการกำหนดให้โรงเรียนต้องส่งเสริมลัทธิชาตินิยมไว้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาภาคบังคับ การปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวถือเป็นการปฏิรูปการศึกษาครั้งแรกของญี่ปุ่นนับตั้งแต่ปี 2490 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวได้ปรับปรุงแล้วเสร็จและมีผลบังคับใช้เมื่อธันวาคม 2549 นอกจากนี้ ผู้นำญี่ปุ่นจะตั้งคำถามว่า “สิ่งใดดีสำหรับประเทศ” มากกว่าคำถามว่า “สิ่งใดดีสำหรับพวกเรา หน่วยงานของเรา สมาชิกของเรา หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง”

จะเห็นได้ว่า ความรักชาติและการยึดผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญของคนญี่ปุ่นนั้น เป็นค่านิยมที่พบเห็นได้ในทุกระดับ ตั้งแต่ประชาชน ภาคธุรกิจ และรัฐบาล และมีมาอย่างยาวนานต่อเนื่องตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จวบจนปัจจุบัน ทำให้ญี่ปุ่นสามารถร่วมมือกันในทุกะดับในการดำเนินการใดๆ เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นที่ตั้ง

### **ความไว้วางใจในรัฐบาล (Trust in Government)**

ศาสตราจารย์ Masahiro Horie ได้อธิบายว่า สิ่งที่สำคัญที่สุดของ “ความไว้วางใจในรัฐบาล” คือ ความไว้วางใจในบุคลากรของรัฐ โดย integrity และจริยธรรม (ethics) ของผู้นำและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นปัจจัยสำคัญลำดับแรกที่ต้องมีเพื่อสร้างความไว้วางใจในรัฐบาล ความไว้วางใจมีหลายระดับตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มสังคม สถาบัน จนถึงระดับ sub national และยังมีหลายประเภท ได้แก่ ความไว้วางใจ



ด้านจริยธรรม เศรษฐกิจ การเมือง สังคม รวมถึงความไว้วางใจยังมีหลายแง่มุม ได้แก่ ความปรารถนาดี (goodwill) สมรรถนะ กระบวนการ และ performance

ภาพเหตุการณ์ที่ชาวญี่ปุ่นเข้าแถวรับความช่วยเหลือที่รัฐบาลนำไปแจกจ่ายในช่วงเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่เมื่อปี 2554 อย่างเป็นระเบียบ ไม่ย้อแอ้งหรือกักตุนสิ่งของ เป็นภาพที่สร้างความประทับใจไปทั่วโลก ผู้เขียนเองก็ชื่นชมความมีระเบียบวินัยของคนญี่ปุ่นแม้ในยามวิกฤต แต่จากการแลกเปลี่ยนทัศนะกับศาสตราจารย์ Yasuyuki Watanabe หนึ่งในอาจารย์ผู้บรรยายในโครงการฯ ว่า เหตุใดคนญี่ปุ่นจึงมีระเบียบวินัยอย่างมากแม้ในช่วงเวลาที่ยากลำบาก และไม่มี ความแน่นอนในวันพรุ่งนี้ อาจารย์ได้อธิบายว่า เหตุการณ์ดังกล่าวไม่ได้เกิดจากความมีวินัยของคนญี่ปุ่นเท่านั้น แต่เหตุผลหลักคือ คนญี่ปุ่นเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องย้อแอ้ง หรือกักตุนสิ่งของ เพราะเชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะนำสิ่งของจำเป็นมาแจกจ่ายให้ทุกคนอย่างเท่าเทียม และทั่วถึง นั่นคือความไว้วางใจในรัฐบาล ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า รัฐบาลญี่ปุ่นทำหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนได้ดีจนสามารถสร้างความไว้วางใจและเชื่อมั่นในรัฐบาลได้อย่างน่าชื่นชม

คำตอบของอาจารย์ทำให้ผู้เขียนตระหนักว่า การสร้างความไว้วางใจในรัฐบาลเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง ต้องใช้ความพยายาม ความมุ่งมั่น ความตั้งใจแน่วแน่ และใช้เวลาในการสั่งสมต่อเนื่องยาวนาน แม้ความไว้วางใจในรัฐบาลจะสร้างได้ยาก แต่เป็นสิ่งที่สามารถสร้างขึ้นได้ และจำเป็นต้องมีในทุกประเทศ เพื่อให้รัฐบาลได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจาก

ประชาชนในทุกภาคส่วนในการดำเนินนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยามที่ประเทศต้องการการเปลี่ยนแปลง หรือต้องการความร่วมมือจากประชาชนส่วนใหญ่ ในกรณีของญี่ปุ่นนั้น ด้วยพื้นฐานของคนญี่ปุ่นที่ทำอะไรด้วยความตั้งใจ จริงจัง ศึกษา ค้นคว้าข้อมูลอย่างละเอียดถี่ถ้วนก่อนจะดำเนินการใดๆ และยึดผลประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศเป็นหลัก ความไว้วางใจในบุคลากรของรัฐจึงเป็นสิ่งที่สามารถสร้างขึ้นได้ โดยประชาชนเชื่อมั่นว่า นโยบายที่รัฐบาลออกมานั้นได้ผ่านการศึกษา วิเคราะห์ กลั่นกรองอย่างถี่ถ้วน รอบคอบแล้ว และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวม ดังตัวอย่างการปฏิรูปการเกษตรที่ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้านี้แล้ว

### **ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง**

เมื่อมองย้อนกลับมาที่ประเทศไทย เราเป็นประเทศที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่ได้เปรียบโดยเฉพาะในด้านการคมนาคม ไม่มีภัยธรรมชาติร้ายแรง จนกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีความพร้อมในการพัฒนา แต่เศรษฐกิจไทยยังไม่สามารถก้าวไปข้างหน้าได้ไกลอย่างที่ควรจะเป็น ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบปัญหาทางการเมือง วิกฤตผู้นำ การขัดแย้งทางความคิด และขาดความไว้วางใจและเชื่อมั่นในนักการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำอย่างไรให้ประเทศไทยสามารถก้าวไปข้างหน้าได้ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทำอย่างไรให้เราสามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมือง และก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap)

ที่มีมากกว่า 10 ปีได้สำเร็จ ค่านิยม ทั้ง 3 ประการของญี่ปุ่นน่าที่จะเป็นคำตอบที่ดี

ค่านิยมดังกล่าวเป็นสิ่งที่ต้องปลูกฝังตั้งแต่ในวัยเยาว์ ทุกภาคส่วนในสังคมต้องมีบทบาทร่วมกัน ทั้งครอบครัว โรงเรียน ชุมชน ภาครัฐกิจ และภาครัฐ โดยรัฐบาลควรมีบทบาทนำในการให้ความสำคัญแก่การปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่ดีที่เอื้อแก่การพัฒนาสังคมและประเทศให้แก่เยาวชนไทยอย่างจริงจัง การปลูกฝังค่านิยมดังกล่าวมิใช่หน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว แต่เป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะทำให้ประเทศไทยนี้น่าอยู่ และเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น จากจุดเล็กๆ ในสังคมที่ทุกคนคำนึงถึงส่วนรวม ดูแลเอาใจใส่ชุมชนของตน ขยายไปสู่ระดับประเทศ โดยมีจิตสำนึกในการนำผลประโยชน์ของประเทศเป็นที่ตั้ง รัฐบาลและบุคลากรของรัฐปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถเพื่อประชาชนและประเทศชาติ มีความซื่อสัตย์สุจริต น่าเชื่อถือ ย่อมจะได้รับความไว้วางใจและความเชื่อมั่นจากประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือร่วมใจ และความสนับสนุนการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐ ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่า จะทำให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาไปได้อย่างก้าวกระโดดและยั่งยืน

## เอกสารอ้างอิง

Masahiro Horie. (พฤษภาคม 2560). Leadership for the 21<sup>st</sup> Century and Trust in the Government. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร Public Management and Leadership Training Program for High Potential Officials for the Thai Civil Service. National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS). โตเกียว

Fumihiko Kabuta. (18 พฤษภาคม 2560). Changes in Agricultural Policy of Japan. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร Public Management and Leadership Training Program for High Potential Officials for the Thai Civil Service. National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS). โตเกียว

OMRON Principle. (online). Retrived from:

<https://www.omron.com/about/principles/Akemi>

Nakamura. The Japan Times. New Laws to reshape Education System. (online). Retrived from:

<http://www.japantimes.co.jp/news/2007/06/21/nationa/new-laws-to-reshape-education-system/#.WU9mymccT4Y>

Peter F. Drucker, Harvard Business Review, Behind Japan's Success. (online). Retrived from: <https://hbr.org/1981/01/behind-japans-success>

## การกระจายอำนาจจากโตเกียว สู่เกียวโต และนาระ

เพชร จิตรบรรจง

นักวิทยาศาสตร์การแพทย์ชำนาญการ

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์

การได้มีโอกาสได้รับทุน Talent Network ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เพื่อไปศึกษาอบรมในหลักสูตร Public Management and Leadership Training Program (PMLTP) ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 14–27 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ทำให้ผู้เขียนได้รับประสบการณ์มากมาย ในหลักสูตรนี้ได้มีการจัดการเรียนการสอนให้เห็นมุมมองของนโยบายบริหารจัดการภาครัฐและภาคเอกชน การบริหารจัดการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งทางด้านการบริหารจัดการ ทั้งทางด้านระบบการเมืองการปกครอง ด้านสิ่งแวดล้อม การคลังและอุตสาหกรรม การศึกษา ระบบการขนส่งคมนาคม ระบบเกษตรกรรม การบริหารจัดการในยุคความชราเชิงสังคม (Social Aging) ของประเทศญี่ปุ่น และยังมีโอกาสได้รับฟังข้อคิดเห็นจากผู้บริหารของบริษัทเอกชนอย่างเช่น บริษัทซีคอม (SECOM) จำกัด ซึ่งจะเป็นบริษัทที่ดูแลและบริหารจัดการระบบรักษาความปลอดภัยในโอลิมปิกที่จะมีขึ้นในปี พ.ศ. 2563 ณ กรุงโตเกียว และจากนั้นยังได้มีโอกาสได้ไปศึกษาดูงานในจังหวัดเกียวโต และจังหวัดนาระ ได้ตระหนักเห็นว่าไม่ว่าจะเป็นองค์ในภาครัฐ หรือภาคเอกชน

จะเป็นหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค การบริหารจัดการภาครัฐ และภาวะผู้นำนั้นได้มุ่งเป้าหมายไปทิศทางเดียวกัน

## การเมืองการปกครอง

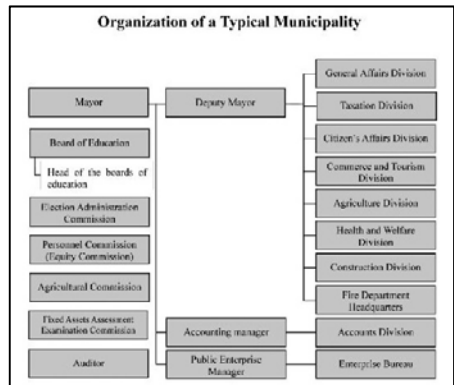
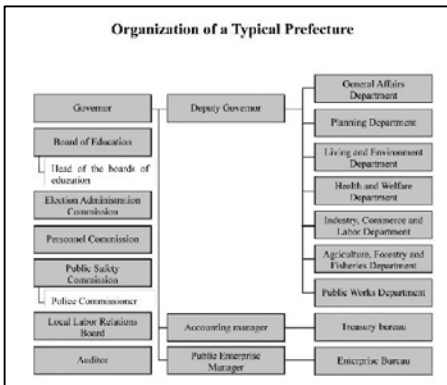
สำหรับการปกครองในประเทศญี่ปุ่นผู้เขียนขอไม่อธิบายในเชิงลึก แต่การปกครองของเขาก็มีการแบ่งเป็นระดับจังหวัด อำเภอ เมือง/เทศบาล หมู่บ้าน คล้ายๆ กับประเทศไทย แต่อาจจะแตกต่างในชื่อเรียกในภาษาอังกฤษ อย่างเช่น จังหวัดในประเทศไทยเรียกภาษาอังกฤษว่า Province แต่ในประเทศญี่ปุ่นเรียก Prefecture บางข้อมูลก็ชี้แจงว่าอาจจะแปลว่ามณฑล สำหรับเทศบาลเมืองเรียกว่า Municipality ประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งการปกครองออกเป็น 47 จังหวัด และแบ่งภาคออกเป็น 8 ภูมิภาค ดังแสดงไว้ในรูปที่ 1 ซึ่งมักจะถูกจับเข้ากลุ่มตามเขตแดนที่ติดกันที่มีวัฒนธรรมและสำเนียงการพูดใกล้เคียงกัน ทุกจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการ



เลือกตั้งจากประชาชนเป็นตัวแทนของรัฐบาลมีวาระการดำรง 4 ปี โดยมีหน้าที่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการส่วนท้องถิ่น จัดทำงบประมาณของท้องถิ่น เพื่อเสนอรัฐสภา จัดทำกฎระเบียบข้อบังคับของท้องถิ่น แต่งตั้งหรือถอดถอนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน โดยระดับจังหวัด และระดับอำเภอ/เทศบาลเมือง

รูป 1 แสดงจังหวัดและเขตการปกครองในประเทศญี่ปุ่น

คณะกรรมการบริหารที่อยู่ในส่วนภูมิภาค 1) คณะกรรมการด้านการศึกษา 2) คณะกรรมการการด้านความปลอดภัยสาธารณะ 3) คณะกรรมการด้านไฟฟ้า 4) คณะกรรมการด้านบุคคล 5) คณะกรรมการด้านตรวจสอบภายใน เป็นต้น สำหรับโครงสร้างการทำงานของระดับจังหวัดและระดับอำเภอ/เทศบาลเมือง ดังแสดงไว้ในรูปที่ 2 และ 3



รูป 2 แสดงถึงโครงสร้างระดับจังหวัด

รูป 3 แสดงถึงโครงสร้างระดับอำเภอ/เทศบาลเมือง

### การกระจายอำนาจ

ระบบบริหารจัดการแบบศูนย์รวมไม่เหมาะสมกับยุคปัจจุบัน ทำให้การดำเนินงานและการแก้ปัญหาล่าช้า สำหรับประเทศญี่ปุ่น ได้เริ่มออกพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2538 เหตุผลที่ต้องมีการปฏิรูปเพราะว่าทำมีการอธิบายชัดเจนยิ่งขึ้นในการบทบาทหน้าที่การบริหารงานของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้มีการยุบรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่ทับซ้อนกัน มีการทบทวนการควบคุมและการแทรกแซงจากส่วนกลาง มีการปรับเปลี่ยนบทบาท

หน้าที่ของการทำงานส่วนภูมิภาค และได้มีการทบทวนกฎหมาย  
ที่บังคับใช้ การประเมินการกระจายอำนาจระยะแรกถือว่าค่อนข้างสูง  
แต่การกระจายอำนาจของระบบการเงินในประเทศและส่งเสริม  
ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นอีกความท้าทายที่ได้จะแก้ไข  
จนถึงกระทั่งปัจจุบันได้มีการออกพระราชบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับ  
ท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 181 เรื่อง การกระจายอำนาจนี้ส่วนท้องถิ่นจะได้รับ  
งบประมาณกลางจากส่วนกลาง และยังสามารถบริหารจัดการในการ  
จัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น เช่น ภาษีโรงเรือน ภาษีสินค้าและบริการได้เอง  
ทำให้สะดวกและรวดเร็วต่อการพัฒนา แต่การดำเนินการทั้งหมด  
ยังต้องมีการควบคุมตรวจสอบให้มีความโปร่งใสในการใช้งบประมาณ

### จังหวัดโตเกียวและจังหวัดนาระ

**เกียวโต (Kyoto)** เป็นจังหวัดหนึ่งในภูมิภาคคันไซ (Kansai)  
ซึ่งเคยเป็นเมืองหลวงของประเทศญี่ปุ่นมายาวนานที่สุด คือตั้งแต่  
ปีค.ศ. 794 จนถึง 1868 รวมๆ 1,100 ปีเลยทีเดียว ในปัจจุบันยังคงเป็น  
เมืองที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 7 ของประเทศญี่ปุ่นด้วยประชากรที่มากถึง  
1.4 ล้านคน เกียวโตจึงเป็นเมืองสำคัญที่เต็มไปด้วยประวัติศาสตร์และ  
วัฒนธรรมของญี่ปุ่น อีกทั้งเมืองเกียวโตยังมักจะรอดพ้นจากการ  
เป็นเป้าโจมตีต่างๆ เมื่อเกิดสงคราม ซึ่งรวมไปถึงระเบิดนิวเคลียร์ช่วง  
สงครามโลกครั้งที่ 2 ด้วย ทำให้เกียวโตยังคงสภาพวัด ศาลเจ้า และ



สิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าทางด้านศิลปะวัฒนธรรมและเก่าแก่เอาไว้ได้  
มากมายจนถึงทุกวันนี้

นาระ (Nara) เป็นจังหวัดในประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่ในภาคคันไซ  
มีเมืองหลวงจังหวัดในชื่อเดียวกันคือ นาระ ซึ่งในอดีตเป็นเมืองหลวงเก่า  
ของประเทศญี่ปุ่นเมื่อ 1,300 ปีก่อน ในเมืองนาระมีสถานที่สำคัญ  
ทางประวัติศาสตร์มากมายอาทิ เช่น พระพุทธรูปโคบุตสึ ซึ่งเป็นพระพุทธร  
หล่อองค์ใหญ่ที่สุดในโลก ถูกสร้างเมื่อ 1,200 ปีก่อน และยังมีวัดโฮริวจิ  
สิ่งก่อสร้างซึ่งทำด้วยไม้ที่เก่าแก่ที่สุดในโลก และยังได้รับการบันทึก  
ให้เป็นมรดกโลกเมื่อปีคริสต์ศักราช 1993 ถูกสร้างโดยโชโทกุไทชิ

การไปศึกษาดูงานทั้ง 2 จังหวัดนี้ จะเห็นนโยบายการบริหาร  
จัดการของส่วนท้องถิ่น ที่ทั้งสองแห่งเน้นส่งเสริมนโยบายเรื่อง  
การท่องเที่ยวเหมือนกันโดยมีการวางแผนทำนโยบายการท่องเที่ยวจนถึง  
ปี 2563 ในจังหวัดนาระจะเป็นเชิงเชิญชวนนักท่องเที่ยวมาใช้ชีวิต  
ตามวิถีอนุรักษ์นิยมของคนเมืองนาระ และอาจจะเป็นเพราะจังหวัดนี้  
เคยเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงเก่าของญี่ปุ่น จึงยังมีสถานที่และวัฒนธรรม  
เก่าแก่หลงเหลืออยู่มาก สำหรับจังหวัดเกียวโตจะดูค่อนข้างทันสมัย  
และมีเขตพื้นที่ที่มากกว่าได้ตั้งเป้าหมายที่จะเป็นเมืองท่องเที่ยว  
ของโลก สองเมืองนี้ยังได้พัฒนาคนในท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการรับ  
นักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น รวมไปถึงการจัดทำสื่อสิ่งพิมพ์สถานที่ท่องเที่ยว  
ต่างๆ การพัฒนาโรงแรม ร้านอาหาร สถานที่ท่องเที่ยวไปพร้อมๆ กัน  
และผู้บริหารของระดับจังหวัดจะมีการหมุนเวียนงานไปเรียนรู้งาน

ส่วนต่างๆ เช่นกันกับเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง เพื่อเพิ่มประสบการณ์ ความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการ และเพิ่มมุมมองทัศนวิสัย ให้กว้างมากขึ้น

### **ได้เรียนรู้อะไรจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของญี่ปุ่น**

การจัดการเชิงกลยุทธ์อย่างเป็นระบบจากวิสัยทัศน์ ของผู้บริหารที่ผ่านกระบวนการคิดวิเคราะห์และประเมินจุดเด่น จุดด้อยขององค์กร เพื่อวางแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องเหมาะสม กับสถานการณ์ จึงทำให้เห็นกรอบหรือทิศทางการทำงานขององค์กรได้ อย่างชัดเจน ช่วยให้ผู้บริหารปรับตัวตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ และบริหารจัดการได้เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลง ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ อย่างเหมาะสมจะให้เห็นเชิงประจักษ์ว่าการทำงานของส่วนกลางอย่าง กรุงโตเกียวและส่วนภูมิภาคอย่างเมืองเกียวโตและนาระของญี่ปุ่น มีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่และการบริหารจัดการอย่างชัดเจน แต่ส่วนภูมิภาคยังสนองต่อนโยบายของส่วนกลางได้ดี และไม่ว่าจะเปลี่ยน ผู้นำองค์กรแล้วนั้น ผู้นำคนใหม่ก็ยังสานต่อนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดประสิทธิผลการทำงานได้อย่างต่อเนื่อง และการทำงานแต่ละจังหวัด จะมีการค้นหาสิ่งที่เป็นเอกลักษณ์แต่ละท้องถิ่น และสนับสนุนให้เป็น จุดเด่นของแต่ละท้องถิ่นอย่างเช่นโครงการหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ (The One village one product movement: OVOP) ประเทศไทย ได้นำรูปแบบนี้มาประยุกต์ใช้เป็นหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP)

## คนญี่ปุ่นเกิดมาก็มีระเบียบวินัยจริงหรือ????

เป็นคำถามที่ผู้เขียนตั้งใจจะไปดูสภาพจริงของญี่ปุ่น จากที่ได้ใช้ชีวิตในญี่ปุ่นเป็นครั้งแรกของชีวิตในช่วง 2 อาทิตย์จึงทำให้เห็นว่าการระบบของประเทศญี่ปุ่นไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชน จะมุ่งเป้าหมายเดียวกัน คือ การพัฒนาประเทศเขาอย่างไรให้ดีขึ้น การดูแลประชาชนของเขาอย่างไรให้อยู่ดีมีสุข ดร.ทง พิชยะ อดีตรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ได้รับเชิญมากล่าวต้อนรับในงานเลี้ยงต้อนรับผู้อบรมหลักสูตรนี้ กล่าวไว้ช่วงหนึ่งว่า “...ขอให้ท่านเก็บทุกรายละเอียดของประเทศนี้ ไม่ใช่ตั้งหน้าตั้งตาแต่เรียนอยู่ในห้องเรียน ท่านจะเห็นว่า กระเบื้องทุกแผ่น ต้นไม้ทุกต้น ตึกทุกตึก ของประเทศนี้ใส่ใจกับทุกสิ่งทุกอย่างและมีรายละเอียดที่มีความหมายในประเทศของเขา...” ผู้เขียนเห็นชอบกับที่ท่านดร.ทง พิชยะ กล่าวไว้ ทุกรายละเอียดในประเทศนี้กรุงโตเกียว เมืองเกียวโต หรือแม้แต่เมืองนาระที่ผู้เขียนมีประสบการณ์ไปอบรม และศึกษาดูงานนั้น เห็นได้ชัดว่าเขาใส่ใจทุกรายละเอียดจริงๆ เช่น การบริการผู้พิการบนรถไฟฟ้า จะมีจุดทางขึ้นลงที่สะดวก และจะมีเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือเวลาขึ้นลงรถไฟฟ้า หรือการสอนความมีระเบียบวินัยนั้นสอนตั้งแต่ที่โรงเรียน เช่น การให้เด็กนักเรียนเก็บภาชนะของตัวเอง ยื่นเข้าคิว จนกระทั่งไปกลับไปบ้านครอบครัวก็จะสอนไปในทิศทางเดียวกัน สำหรับการบังคับใช้กฎหมายประเทศนี้ไม่ออกกฎหมายอะไรแล้วบังคับใช้ทีเดียว เขาค่อยๆ ทำสอดแทรกเข้าไปให้ประชาชนรับรู้และปฏิบัติทีละเล็กทีละน้อยจนกลายเป็นนิสัย แล้วจึงค่อยขยับทำให้มากขึ้น จนถึงเป้าหมาย จึงไม่แปลกใจเวลาที่เขาเกิดภัยพิบัติทำไมเขายังเข้าคิว

ต่อแถวกันได้ เช่นเดียวกับพฤติกรรมของการตรงต่อเวลาแสดงถึงความมีระเบียบวินัยของคนประเทศนี้ และการทำงานของภาครัฐที่คิดแบบครบวงจรและเชิงบูรณาการภายในหน่วยงานและข้ามกระทรวง รวมถึงภาคเอกชน และมีการดำเนินงานตามนโยบายชาติได้อย่างต่อเนื่อง จึงต้องเก็บไว้พิจารณาว่าเป็นความท้าทายของประเทศไทยของเราที่กำลังจะก้าวเข้าสู่ Thailand 4.0 เราพร้อมบนกระดานแล้ว แล้วเราพร้อมใช้กับชีวิตจริงหรือยัง ทุกนโยบายที่ขับเคลื่อนได้คิดครอบคลุมและบูรณาการกันแล้วหรือยัง เราพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศแล้วคนในประเทศเราพร้อมแล้วหรือยัง

### **เอกสารอ้างอิง**

Hiroshi IKAWA. Local Government Administration and Finance, Decentralization and Reform of Local Government. เอกสารประกอบการอบรม. Public Management and Leadership Training Program (PMLTP). National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น

# ข้อคิดจากการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนของประเทศญี่ปุ่น<sup>1</sup>

นาทวุฒิ ตรีเพ็ชร์

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

*“A developed country is not a place where the poor have cars. It’s where the rich use public transportation.” – Gustavo Petro, former mayor of Bogotá, 2011*

บทความนี้เป็นการรวบรวมแนวคิด ประสบการณ์การใช้ชีวิต และการเดินทาง รวมทั้งการศึกษาค้นคว้าเอกสารเพิ่มเติมจากการได้รับทุนฝึกอบรมหลักสูตร Public Management & Leadership Training Program ของสำนักงาน ก.พ. ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 14–27 พฤษภาคม 2560 โดยนำความรู้ที่ได้จากการบรรยายของ Prof. Masahiro Horie อดีตผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan: MIC) และ Prof. Dr. Shigeru Morichi ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายการขนส่งสาธารณะ มาทบทวนและศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม

---

<sup>1</sup> บทความและข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนของไทย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

**1. ภาพรวมระบบคมนาคม “ญี่ปุ่น”** เป็นประเทศหมู่เกาะ มีพื้นที่รวมประมาณ 377,930 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากรประมาณ 128 ล้านคน โดยระบบการคมนาคมที่สำคัญประกอบด้วย

**1.1 การคมนาคมทางรถไฟ** เป็นระบบการขนส่งมวลชนที่สำคัญ โครงข่ายรถไฟใต้ดินจะใช้เดินทางในเมืองเป็นหลัก มีราคาไม่แพง ผ่านสถานที่สำคัญเกือบทุกแห่ง มีตารางการเดินรถที่ชัดเจนและตรงต่อเวลามีผู้ให้บริการที่สำคัญในเมืองโตเกียว ได้แก่ Tokyo Metro และ Toei ขณะที่โครงข่ายรถไฟบนดิน จะมุ่งเน้นการขนส่งระยะไกลระหว่างภูมิภาค โดยผ่านเข้าใจกลางเมืองในสถานีสำคัญเท่านั้น มีผู้ให้บริการหลายบริษัทที่สำคัญ คือ กลุ่มบริษัทเจอาร์ นอกจากนี้ในเมืองโตเกียวจะมีรถไฟลอยฟ้ายูริคาโมเมะ เป็นรถไฟลอยฟ้าอัตโนมัติให้บริการเชื่อมต่อระหว่างใจกลางโตเกียวสู่เกาะ Odaiba เกาะที่สร้างขึ้นใหม่โดยการนำขยะมาถมทะเลเพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยว การค้า และความบันเทิงในอ่าวโตเกียว

**1.2 การคมนาคมทางถนน** มีโครงข่ายถนนประมาณ 1.15 ล้านกิโลเมตร เป็นทางหลวงประมาณ 0.86 ล้านกิโลเมตร มีรูปแบบการเดินทางที่สำคัญ ได้แก่ **(1) จักรยาน** คนญี่ปุ่นนิยมขี่รถจักรยานเพื่อลดค่าใช้จ่ายและถือเป็นการออกกำลังกาย ตามสถานีรถไฟจะมีที่สำหรับจอดจักรยานเพื่อเชื่อมต่อการเดินทางในรูปแบบอื่น **(2) รถโดยสารประจำทาง** ส่วนใหญ่จะมีเส้นทางระยะทางสั้นภายในจังหวัด

มีเครื่องเก็บเงินอัตโนมัติและไม่มีพนักงานเก็บค่าโดยสาร ในกรุงโตเกียว จะวิ่งให้บริการจากรอบนอกสู่ใจกลางเมือง โดยคิดค่าโดยสารแบบเหมาจ่ายราคาเดียว แต่ค่าใช้จ่ายจะเพิ่มตามระยะทางหากโดยสารออกนอกเขต และ **(3) รถแท็กซี่** พนักงานขับรถจะแต่งกายสุภาพและช่วยเหลือผู้โดยสารเป็นอย่างดี แต่ไม่ค่อยเป็นที่นิยมเนื่องจากค่าโดยสารที่สูงและส่วนใหญ่ไม่สามารถสื่อสารได้ด้วยภาษาอังกฤษ ระบบการคิดอัตราค่าโดยสารจะคิดตามราคาเครื่องมิเตอร์และแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยจะเริ่มต้นที่ราคา 550-800 เยน ต่อระยะทาง 2 กิโลเมตรแรก และขึ้นตามระยะทาง ซึ่งอาจเสียค่าใช้จ่ายไม่น้อยกว่า 3,000-5,000 เยน ต่อการเดินทางระยะสั้น ขณะที่ช่วงเวลากลางคืนตั้งแต่เวลา 22:00 น. ค่าโดยสารจะสูงขึ้นประมาณร้อยละ 30 และ **(4) รถเช่า** สถานที่ให้เช่ารถยนต์จะอยู่ใกล้ท่าอากาศยานและสถานีรถไฟ มีบริษัทที่สำคัญ คือ Jr's Eki Rent a car ซึ่งเป็นหุ้นส่วนกับการรถไฟ นอกจากนี้ยังมีบริษัทเช่าอื่นๆ ตั้งอยู่ตลอดเส้นทางทั่วประเทศ เช่น Nippon Renta car, Toyota Rent a car, Mazda Rent a car, Budget และ Hertz เป็นต้น



**1.3 การคมนาคมทางอากาศ** ประกอบด้วยท่าอากาศยาน 100 แห่ง ดำเนินงานโดยรัฐบาลกลาง 28 แห่ง (Tokyo Haneda, Fukuoka, and Shin Chitose) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 67 แห่ง (Kobe, Shizuoka, and Memanbetsu) ที่เหลือดำเนินงานในรูปแบบบริษัทเอกชน (Tokyo Narita and Nagoya Chubu) และกระทรวงกลาโหม ในปี 2015 มีผู้โดยสารประมาณ 274 ล้านคน ผ่านท่าอากาศยานที่สำคัญ เช่น Haneda Airport (75 ล้านคน) Narita International Airport (35 ล้านคน) Kansai International Airport (23 ล้านคน) Fukuoka Airport (21 ล้านคน) เป็นต้น ปัจจุบันรัฐบาลกำลังสนับสนุนการแปรรูปท่าอากาศยานประมาณ 94 แห่ง ให้อยู่ในรูปแบบเอกชน ภายในปี 2020 โดยการเดินทางจากสนามบินเข้าเมืองสามารถใช้บริการรถประจำทางและรถไฟต่างๆ อาทิ บริษัท JR (Narita Express และ Airport Narita) และ Keisei (Skyliner, City Liner, Access Express และ Limited Express) สำหรับการเดินทางภายในกรุงโตเกียว

**1.4 การคมนาคมทางน้ำ** ประกอบด้วยท่าเรือที่สำคัญ 22 แห่ง โดยมีเมืองท่าที่สำคัญ เช่น เมืองท่า Tokyo Osaka, Kobe, Hokkaido Kyushu, และ Shikoku เป็นต้น ปัจจุบันรัฐบาลญี่ปุ่นเร่งรัดการพัฒนาท่าเรือภายในประเทศ 6 แห่ง ได้แก่ ท่าเรือ Yokohama (City of Yokohama) ท่าเรือ Shimizu (Shizuoka prefecture) ท่าเรือ Sasebo (Nagasaki prefecture) ท่าเรือ Yatsushiro (Kumamoto prefecture) และท่าเรือ Motobu และท่าเรือ Miyakojima (Okinawa prefecture) เพื่อเตรียมความพร้อมในการเป็นเจ้าภาพการแข่งขัน



กีฬาโอลิมปิกปี 2020 รวมทั้งสนับสนุนผู้ประกอบการเรือเฟอร์รี่และเรือสำราญท่องเที่ยว (Cruise) โดยมีเป้าหมายเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวทางน้ำให้เพิ่มขึ้นจาก 1.9 ล้านคน ในปี 2016 เป็น 5 ล้านคน ในปี 2020

## 2. บทเรียนและแนวทางการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนของประเทศญี่ปุ่น

2.1 การพัฒนาโครงสร้างระบบขนส่งมวลชนโดยคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและประโยชน์แก่ประชาชนทั่วประเทศ

รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนของประเทศญี่ปุ่น มีความมุ่งมั่นในการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะที่ดี เพื่อให้บริการประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะเด็ก คนชรา และผู้พิการอย่างเท่าเทียมกัน โดยใช้รถไฟเป็นระบบขนส่งมวลชนหลักเพื่อเชื่อมโยงการขนส่งระบบอื่นๆ ทั้งนี้ รัฐบาลญี่ปุ่น จะให้ความสำคัญกับทางเท้าและทางจักรยานเนื่องจากเป็นสาธารณูปโภคที่เข้าถึงประชาชนทุกคน ดังนั้น จึงมีการขยายพื้นที่ทางเดินและจัดระเบียบพื้นที่ข้างทาง รวมทั้งจัดหาที่จอดรถจักรยานให้ประชาชนใกล้สถานีรถไฟเกือบทุกแห่ง ขณะที่ถนนบางสายจะมีเลนจักรยานบนทางเท้าแยกโดยเฉพาะ และไม่มีรถจักรยานยนต์มาใช้เส้นทางดังกล่าวร่วมด้วย ขณะที่ระบบขนส่งมวลชนทางถนนจะเป็นโครงข่ายรองเพื่อเชื่อมต่อระบบราง ทำให้รถส่วนตัวไม่ใช่สิ่งจำเป็นประชาชนทั่วไป นอกจากนี้รัฐบาลได้สนับสนุนให้มีรถประจำทางสาธารณะเพื่อเชื่อมโยงการเดินทางจากสถานีรถไฟและระบบขนส่งมวลชนอื่นสู่พื้นที่รอบนอกในทุกจังหวัด

นอกจากนี้บริษัทรถไฟญี่ปุ่นยังมีส่วนร่วมและมุ่งมั่นที่จะให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน ตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่ กรณีสถานีรถไฟ Kyu-shirataki บนเกาะ Hokkaido ซึ่งสร้างขึ้นในปี 1955 ตามคำร้องขอของประชาชนเพื่อให้ลูกหลานสามารถเดินทางไปโรงเรียน จนกระทั่งปี 2016 คงเหลือผู้โดยสารเพียงรายเดียวซึ่งเป็นนักเรียนหญิง ระดับมัธยมที่ยังคงต้องใช้บริการเส้นทางนี้ไปโรงเรียนเป็นประจำ ดังนั้น บริษัทรถไฟจึงยืนยันที่จะจัดตารางเวลารถไฟเพื่อให้บริการนักเรียนหญิงคนนี้จบการศึกษาต่อไปอีก 3 ปี

**2.2 การออกแบบผังเมือง การจัดการจราจร และสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการใช้ระบบขนส่งมวลชนอย่างมีประสิทธิภาพ** Dr. Shigeru Morichi (2017) และ วรพร ปุณยกนก (2016) เปรียบเทียบการวางระบบผังเมืองและคมนาคมของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น โดยให้ข้อคิดเห็นที่สำคัญ ได้แก่ การพัฒนาผังเมืองของเมืองในนาโกย่า (รูปที่ 1) จะแบ่งแยกเป็นถนนสายประธาน (major arterial) ถนนสายหลัก (sub-arterial) ถนนสายรอง (collector) และถนนสายย่อย (local) ทำให้คนที่อยู่ในพื้นที่ในเมืองนาโกย่าเดินประมาณ 200 - 300 เมตร จะถึงป้ายรถประจำทาง ขณะที่จากรูปที่ 2 จะพบว่าพื้นที่ถนนสุขุมวิท กรุงเทพฯ ถนนสายรองและสายย่อยจะแคบไม่ได้มาตรฐานมีปัญหาคอขวด และเป็นทางตัน จึงเกิดปัญหา "Superblock" ทำให้คนที่อยู่ใจกลางพื้นที่ดังกล่าวจำเป็นต้องเดินออกไปเพื่อขึ้นรถประจำทางไม่น้อยกว่า 1 กิโลเมตร เมื่อผนวกกับปัญหาจราจรแน่นแออัด และไม่มีคุณภาพในการให้บริการทำให้ประชาชนในกรุงเทพฯ ยังคงคำนิยมการมีรถส่วนตัวไว้ใช้งาน

นอกจากการจัดหาที่จอดรถจักรยาน การออกแบบผังเมืองที่ส่งเสริมการเข้าถึงพื้นที่ด้วยการเดิน (High potential accessibility and walkability) การจัดทำระบบตั๋วร่วม (Common ticket) ที่สามารถใช้ได้กับรถประจำทาง รถไฟฟ้าใต้ดิน และร้านสะดวกซื้อ (บัตร Suica และบัตร Pasma) และการจัดทำป้ายและสื่อประชาสัมพันธ์เพื่อให้ข้อมูลกับผู้เดินทางทั้งคนท้องถิ่นและคนต่างชาติอย่างชัดเจนแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นยังสนับสนุนการพัฒนาที่จอดและจร สำหรับรถขนส่งสาธารณะในจุดที่เชื่อมต่อสถานีขนส่งรถไฟเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งเด็ก คนชรา ผู้พิการ และผู้ที่มีสัมภาระมาก (รูปที่ 3) อันเป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้มีรายได้สูงหันมาใช้ระบบขนส่งมวลชนมากขึ้น ซึ่งนอกจากจะทำให้ไม่เกิดการจอดรถที่กีดขวางทางจราจรแล้วยังส่งผลต่อการช่วยลดอุบัติเหตุ เพิ่มประสิทธิภาพของการใช้เชื้อเพลิงจากการลดปัญหาการจราจร และสนับสนุนการเดินทางที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

**แผนภาพที่ 1** เปรียบเทียบผังเมืองและเส้นทางจราจรของเมืองนาโกย่า (รูปที่ 1) กรุงเทพฯ (รูปที่ 2) และการจัดสถานที่จอดและจรของรถขนส่งสาธารณะของสถานีรถไฟโอคายามา (รูปที่ 3)



ที่มา: ปรับปรุงจาก วรพร ปุณยนก (2016) และ [www.facebook.com/ญี่ปุ่นมักง่าย](http://www.facebook.com/ญี่ปุ่นมักง่าย) (2017)

Connectivity Improvement: Station Plazas  
Station plaza is a key facility in expanding TOD catchment area by facilitating smooth transit between different modes.



ที่มา: Shige Sakaki

## 2.3 การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development: TOD) ต้นทุนการก่อสร้างและโครงสร้างระบบโยธาค่าระบบรถไฟฟ้า ค่าปฏิบัติการเดินรถและค่าบำรุงรักษาเป็นปัญหา

การลงทุนโครงการระบบรางทั่วโลก ขณะที่รายได้ทางตรงจากผู้โดยสารรวมทั้งค่าโฆษณาและร้านค้าเชิงพาณิชย์ไม่สามารถครอบคลุมต้นทุนการลงทุนของโครงการได้ ทำให้หลายประเทศต้องใช้งบประมาณอุดหนุน ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้นำแนวคิดของนาย Peter Calthorpe จากหนังสือ The Next American Metropolis ซึ่งตีพิมพ์ในปี 1993 มาใช้เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสานโดยพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนที่เกื้อหนุนระบบขนส่งมวลชน ส่งผลให้รัฐบาลและผู้ประกอบการที่ร่วมลงทุนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โดยรอบพื้นที่ ทำให้การดำเนินโครงการลงทุนระบบรางไม่ต้องประสบกับภาวะขาดทุน จนทำให้ต้องคิดราคาค่าโดยสารที่สูงหรือต้องพึ่งพาเงินภาษีเพื่ออุดหนุนในระยะยาว นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจและอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้เข้ามาใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะ

### 2.4 การสนับสนุนและพัฒนาบุคลากร ผู้เชี่ยวชาญ และอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องภายในประเทศ

นอกจากการคิดค้นและพัฒนาเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมการผลิตระบบขนส่งมวลชนที่เกี่ยวข้อง

ได้ด้วยตนเองแล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังให้ความสำคัญกับการจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ ภายในประเทศเพื่อปรับปรุงและพัฒนารูปแบบและผลิตภัณฑ์เพื่อให้บริการประชาชน ตัวอย่างเช่นกรณีศึกษาของบริษัท Kyushu Railway ซึ่งประสบภาวะขาดทุนจากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในปี 1987 บริษัทได้ตัดสินใจว่าจ้างนาย Eiji Mitooka นักออกแบบอิสระจมนำไปสู่แนวความคิดการขับเคลื่อนธุรกิจด้วยกลยุทธ์ “รถไฟคิวชู: การเดินทางแห่งความสุข”



ที่มา: [www.kagoshima-kankou.com/for/whatsnew/2011/04/](http://www.kagoshima-kankou.com/for/whatsnew/2011/04/)

โดยออกแบบผลิตภัณฑ์และบริการของเจอาร์ คิวชู ใหม่ทั้งภายนอกและภายในขบวนตู้โดยสาร เครื่องแบบพนักงาน สื่อประชาสัมพันธ์ และอาคารสถานีรถไฟขึ้นใหม่ทั้งหมด จนเกิดการสร้างมูลค่าจากธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับรถไฟ ปัจจุบันบริษัทจึงสามารถมีผลกำไรได้ในช่วงที่มีผู้โดยสารจำนวนน้อย โดยมีสัดส่วนรายได้จากธุรกิจอื่นๆ ร้อยละ 60 ขณะที่รายได้การให้บริการรถไฟมีสัดส่วนลดลงเหลือร้อยละ 40

### 3. ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

#### 3.1 สนับสนุนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในภูมิภาค

โดยควรสนับสนุนการพัฒนา ระบบขนส่งมวลชนที่มีมาตรฐานและช่วยให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนอย่างเท่าเทียม มีการพัฒนาระบบคมนาคมภายใต้การจัดลำดับความสำคัญอย่างเหมาะสม ตัวอย่างเช่น รัฐบาลร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณร้อยละ 10 ของการสร้างถนนสายใหม่ทั่วประเทศมาใช้จัดการรถประจำทางพลังงานทางเลือกซึ่งผลิตภายในประเทศ จะช่วยให้คนยากจนอย่างน้อย 3-5 จังหวัดเป้าหมายได้เข้าถึงการบริการระบบขนส่งมวลชน ขณะเดียวกันยังเป็นการช่วยเสริมสร้างองค์ความรู้และสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ (S-curve) ภายในประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลควรส่งเสริมและพัฒนา รูปแบบการระดมทุนและการร่วมลงทุนแบบใหม่ๆ เพื่อช่วยลดข้อจำกัดด้านงบประมาณและสนับสนุนให้การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในระดับภูมิภาคเป็นไปด้วยความรวดเร็วและต่อเนื่อง

#### 3.2 สนับสนุนการปรับปรุงผังเมือง การจัดการจราจร และจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการใช้ระบบขนส่งมวลชนอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การจัดทำระบบตัวร่วมและปรับปรุง การสื่อและป้ายแสดงข้อมูลการเดินทาง พร้อมทั้งนำมาตรการการปรับที่ดิน (land readjustment) ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นนำมาใช้ในปี 1954 มาใช้ อันจะช่วยให้รูปแบบที่ดินใหม่มีความเป็นระเบียบ

และสามารถจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคที่ประชาชน โดยทั่วไปรวมทั้งคนชราและคนพิการสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย

**3.3 ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development: TOD) ได้แก่** พัฒนาย่านชุมชนที่สนับสนุนการเดิน (walk) มุ่งเน้นการเดินทางที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ (cycle) สร้างโครงข่ายถนนและทางเดินที่เชื่อมโยงกัน (connect) พัฒนาพื้นที่ที่อยู่ใกล้และเชื่อมต่อระบบขนส่งมวลชนคุณภาพสูงได้ง่าย (public transport) วางแผนเพื่อการใช้ที่ดินแบบผสมผสาน (mix) เพิ่มประสิทธิภาพความจุของขนส่งมวลชนและความหนาแน่น (densify) พัฒนาพื้นที่สาธารณะและพาณิชยกรรมที่เดินทางถึงได้ในระยะสั้น (compact) และสนับสนุนให้คนเปลี่ยนรูปแบบการเดินทางโดยการควบคุมที่จอดรถและการใช้ถนน (shift) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดอุปสรรคในการดำเนินการตามแนวคิด TOD อาทิ ข้อจำกัดด้านขอบเขตการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและข้อกำหนดเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน (วรพร, 2559 และ Institute for Transportation and Development Policy, 2560)

**3.4 สนับสนุนการถ่ายทอดองค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้สถาบันการศึกษา สภาวิชาชีพ ภาคเอกชน รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ อันเป็นการสร้างโอกาสในการพัฒนาองค์ความรู้และนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตและบริการใหม่ของประเทศในระยะต่อไป**

ทั้งนี้จากกรณีศึกษาของบริษัท Kyushu Railway ให้แก่งคิดแก่ผู้เขียนว่า การลงทุนระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่นอกจากจะช่วยให้เกิดการเจริญเติบโตและการกระจายผลประโยชน์ (Spillover Effects) ไปสู่อุตสาหกรรมการผลิตอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว การสนับสนุนการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญท้องถิ่นในโอกาสที่เหมาะสม จะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้และเข้าใจในวัฒนธรรมท้องถิ่น สามารถนำองค์ความรู้ วัตถุดิบ และทรัพยากรภายในท้องถิ่นที่มีอยู่มาสร้างคุณค่าและแรงบันดาลใจ ทำให้ประเทศไทยมีการพัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่ๆ อยู่เสมอ นอกจากนี้จะเป็นความภาคภูมิใจของคนในชาติแล้ว ยังช่วยให้ประเทศไทยไม่ต้องพึ่งพาองค์ความรู้จากต่างประเทศและช่วยยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้อย่างยั่งยืน

**4. บทส่งท้าย** การเข้าร่วมฝึกอบรมระยะสั้นในครั้งนี้นับเป็นโอกาสที่ดีของผู้เขียนที่ได้เรียนรู้แนวคิดและร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้มีความรู้สาขาต่างๆ ทั้งนี้ ผู้เขียนเชื่อว่าการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนไทยจำเป็นต้องผ่านอุปสรรคและข้อจำกัดสำคัญหลายประการ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนหวังว่าการเปลี่ยนแปลงสามารถเริ่มต้นได้ด้วยการสร้างความรู้ความเข้าใจในแนวทางการพัฒนาตามหลักวิชาการที่ถูกต้องอย่างต่อเนื่อง ด้วยความหวังว่าข้อเสนอแนะนี้จะสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไข พัฒนาต่อยอด และมีส่วนเล็กๆ ที่ช่วยให้การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนของไทยมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพทัดเทียมประเทศที่พัฒนาแล้วในอนาคตอันใกล้



## เอกสารอ้างอิง

Hikaru Kobayashi (2017), **Moving towards Low Carbon cities-Integrating Public Transport Planning in Urban Development**, Ministry of the Environment Japan

Morichi, Shigeru (2017), **Urban Transport Policy in Asia**, Thailand Public Management & Leadership Training Program, National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)

Shige Sakaki (2012), **TOD in Japan: Experiences and Lessons**, The World Bank

## ฐานข้อมูลออนไลน์

<http://japantourlist.com>    <https://th.wikipedia.org/wiki/การขนส่งในประเทศญี่ปุ่น>

<https://www.itdp.org/tod-standard/>

<https://www.facebook.com/ญี่ปุ่นมั้่ง่าย-484035405115023/>

<https://www.facebook.com/KungKevTHWritings>

<https://www.facebook.com/SmartGrowthThailand/>

<http://www.propertychannelnews.com/scoop/182/>

<http://www.urbanwhy.com>    <https://www.talonjapan.com>

# สังคมผู้สูงอายุกับระบบราชการไทย

ศิริชัย สัตยัญะ

นักวิทยาศาสตร์การแพทย์ปฏิบัติการ

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์

ข้าราชการถือว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของภาครัฐไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผล และยังเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญของระบบราชการในการทำหน้าที่ให้บริการประชาชนในปัจจุบันภารกิจของหน่วยงานราชการมีเพิ่มมากขึ้น และมีความจำเป็นต้องทำงานเชิงบูรณาการกับส่วนราชการอื่นทั้งภายในกระทรวง ต่างกระทรวง หน่วยงานภาคเอกชนและระดับชุมชน ทำให้องค์การภาครัฐและระบบราชการไทยจึงเผชิญหน้ากับความท้าทายเพราะลักษณะของงานมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น จึงทำให้บุคลากรในระบบราชการต้องปรับตัวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความท้าทายที่เด่นชัดสำหรับหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยมีหลายประการเช่น ภารกิจของหน่วยงานต้องขยายขอบเขตการดำเนินงานให้สอดคล้องและตอบสนองต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและแผนต่างๆ ทั้งในและระหว่างประเทศ เป็นต้น

ในปัจจุบันหน่วยงานราชการเริ่มที่จะกำลังประสบปัญหาในเรื่องการจัดการทรัพยากรบุคคล ความต้องการกำลังคุณภาพเข้าสู่

ระบบราชการไทยมีเพิ่มมากขึ้นและควรมีความพร้อมอย่างจริงจัง กำลังคนคุณภาพนั้นรวมถึงข้าราชการที่อยู่ในระบบและกำลังคนรุ่นใหม่ เนื่องด้วยสังคมไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยมีแนวโน้มการสูญเสียบุคลากรคุณภาพทั้งประเภทวิชาการและประเภทบริหาร จากการเกษียณอายุเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในอีก 5 ปีข้างหน้าจะมีอัตราการเกษียณมากกว่าร้อยละ 10 ของข้าราชการทั้งหมด โดยเฉพาะตำแหน่งประเภทอำนวยการและบริหาร ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มคนที่เป็นเสาหลักในการบริหารงานราชการให้เป็นไปตามกรอบนโยบายของประเทศ ในด้านต่างๆ ปัจจุบันความต้องการอัตราข้าราชการเพิ่มขึ้นมากกว่าอัตราที่ได้รับจัดสรรจากการเกษียณอายุและมีข้อจำกัดในการเพิ่มตำแหน่ง หนึ่งในแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้คือการเพิ่มศักยภาพบุคลากรที่อยู่ในระบบให้มีศักยภาพเพิ่มมากขึ้น สามารถทำงานในมิติที่หลากหลายมากขึ้น ซึ่งอาจตอบโจทย์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศในปัจจุบัน

### **ประเด็นความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับ**

การฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะด้านการบริหาร และความเป็นผู้นำ (ทุน Talent Network ประจำปีงบประมาณ 2560) ณ National Graduated Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 15-26 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ซึ่งข้าพเจ้า ได้รับโอกาสที่ดีในการเรียนรู้และเก็บเกี่ยวประสบการณ์ด้านการบริหารเชิงนโยบาย โครงสร้างของหน่วยงานของรัฐ การปรับโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นให้สอดคล้องกับการ

เปลี่ยนแปลงในโลกปัจจุบัน อีกทั้งยังได้เรียนรู้เกี่ยวกับนโยบายและการบริหารจัดการในประเด็นเฉพาะด้านของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบขนส่งในเขตเมือง นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน เกษตรกร อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์และนวัตกรรม การศึกษา ระบบประกันสุขภาพ การปฏิรูประบบราชการ และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งประเทศญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศที่สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้จริง จุดเด่นที่สำคัญ คือการนำเซตข้อมูลขนาดใหญ่ (big data analytics) มาวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยใช้หลักทางวิทยาศาสตร์และสถิติ (อย่างน้อย 10 - 20 ปีย้อนหลัง) ในการค้นหารูปแบบความสัมพันธ์ของข้อมูลด้านต่างๆ เช่น โครงสร้างของประชากร (อัตราการเกิด/ตาย วัยทำงานและสังคมผู้สูงอายุ) เศรษฐกิจ (ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ) สังคม เป็นต้น เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของประเทศ หนึ่งในประเด็นที่ข้าพเจ้าให้ความสนใจเป็นพิเศษคือผลกระทบที่เกิดจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและแนวทางการแก้ไขปัญหาของผลกระทบดังกล่าวของประเทศญี่ปุ่น

การเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศอื่นเปรียบเสมือนการมองโลกผ่านยุคการเปลี่ยนแปลงของประเทศนั้นโดยตรง ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นบทเรียนและแนวทางการเรียนรู้ที่จำเป็นเพื่อตอบสนองและรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม เนื่องจากว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

## เรียนรู้จากประสบการณ์ประเทศอื่นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างทางสังคม

ประเทศญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศชาติที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุมากที่สุดในโลก กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2558 สัดส่วนของประชากรญี่ปุ่นอายุมากกว่า 65 ปีขึ้นไป มีถึงร้อยละ 26.7 ของประชากรในประเทศ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2583 จะมีสัดส่วนของผู้สูงอายุร้อยละ 36.1 โดยมีอัตราการเจริญพันธุ์ (fertility rate) ซึ่งหมายถึงอัตราการมีการมีบุตรในช่วงชีวิตหนึ่งของประชากรเพศหญิงหนึ่งคน ในปี พ.ศ. 2558 ผู้หญิงญี่ปุ่นหนึ่งคนมีบุตร 1.46 คน ในขณะที่ในปี พ.ศ. 2559 ผู้หญิงไทยหนึ่งคนมีบุตร 1.51 คน ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีอัตราการเจริญพันธุ์ต่ำ ประเทศญี่ปุ่นได้เข้าสู่ยุคสังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 และประเทศไทยจะเข้าสู่ยุคดังกล่าวอย่างเต็มตัวระหว่างปี 2563-2568 ซึ่งจะมีสัดส่วนของประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าสัดส่วนของเด็ก ระหว่าง 0-14 ปี และกลุ่มประชากรระหว่าง 15-64 ปี จะมีแนวโน้มลดลง จึงทำให้โครงสร้างประชากรเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ

### ผลกระทบของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

การเข้าสู่ยุคสังคมผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นก่อให้เกิดผลกระทบในหลายมิติเช่น ข้อจำกัดหรือการลดลงของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมหภาคทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (การลดลงของกลุ่มประชากรวัยทำงาน การลดลงของความต้องการซื้อสินค้าและบริการ) การเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านประกันสุขภาพของภาครัฐ

(เงินช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุ การรักษาพยาบาล และสวัสดิการต่างๆ) การเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะในประเทศซึ่งเป็นผลมาจากการออมลดลง การแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับนานาชาติลดลง การเสื่อมสภาพของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (เช่น ถนนและระบบราง เป็นต้น)

รัฐบาลญี่ปุ่นได้เห็นแนวโน้มของสัดส่วนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น จึงได้วางนโยบายแห่งชาติไว้รองรับและรับมือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม เพื่อเตรียมความพร้อมให้ประชากรในประเทศมีคุณภาพชีวิตที่ดี และทำให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่น่าอยู่ ระหว่างปี พ.ศ. 2538-2542 รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายเรื่องความเท่าเทียมทางเพศของประชากรชายและหญิง โดยมีการบูรณาการการทำงานระหว่างกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสุขภาพ กระทรวงแรงงานและการก่อสร้าง ได้ดำเนินการปรับปรุงศูนย์ดูแลเด็ก ระบบการดูแลสุขภาพและการคลอดบุตร ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2552 รัฐบาลญี่ปุ่นมีการยกระดับเป้าหมายด้านระบบบริการสุขภาพและสาธารณสุขให้สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญของชีวิตและครอบครัว การสนับสนุนการทำงานและการทำางาน และเพิ่มการสนับสนุนโครงสร้างด้านต่างๆ เกี่ยวเนื่องกับการดูแลเด็ก นอกจากนี้ได้มีนโยบายปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน การทำงานล่วงเวลา เพิ่มความยืดหยุ่นในตารางการทำงาน (สามารถทำงานนอกเวลาปกติได้) กำหนดให้ผู้หญิงที่ลาดูแลบุตรสามารถกลับเข้าไปทำงานได้ ดังนั้นนโยบายเรื่องความเท่าเทียมทางเพศจึงเป็นต้นทุนพื้นฐานเพื่อเตรียมความพร้อมในการให้บริการดูแลเด็กและสร้าง

แรงจูงใจให้ประชากรมีบุตรเพิ่มขึ้น รวมทั้งปฏิรูประบบการศึกษา ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนของรัฐให้มีความเท่าเทียมกัน และกำหนดพิจารณาบทบาทของโรงเรียนที่มีความชัดเจน ไม่เพียง เป็นสถานที่ให้ความรู้แก่เด็กนักเรียนเท่านั้น แต่ยังเป็นสถานที่ปลูกฝัง การมีวินัยที่ดีทั้งต่อตนเองและต่อสังคม ให้รู้จักคำว่า “หน้าที่” ของ การเป็นพลเมืองที่ดีและมีความภาคภูมิใจในวัฒนธรรมอันดีงามของ ประเทศตน

### **ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานภาครัฐ**

ปัจจุบันในแต่ละปี มีข้าราชการจำนวนมากเกษียณอายุ ราชการตามกำหนดเวลาประมาณ 30,000 คน จากข้าราชการทั้งหมด กว่า 1,700,000 คน ทำให้ส่วนราชการจึงต้องมีการเตรียมความพร้อม ในการทดแทนบุคลากรในตำแหน่งที่ว่างหรือตำแหน่งที่ต้องการ ให้เพียงพอและทันเวลา ปัจจุบันหลายส่วนราชการเริ่มประสบปัญหา ในการหาบุคลากรมาทดแทนในตำแหน่งที่มีการเกษียณอายุราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายงานที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางวิชาการ เฉพาะด้าน ซึ่งต้องมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่สั่งสมมา อย่างยาวนานและต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน ซึ่งข้าราชการรุ่นต่อมา ยังคงต้องใช้เวลาในการสั่งสมความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ ให้เพียงพอก่อนจึงจะทดแทนกันได้โดยมีประสิทธิภาพ อาจทำให้การ ดำเนินงานมีประสิทธิภาพน้อยลง

แม้ว่าแต่ละส่วนราชการได้มีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ ไว้อย่างชัดเจน และหลายหน่วยงานได้นำเอาแผนบุคลากรทดแทน

(succession plan) มาประยุกต์ใช้ในองค์การโดยมีการประเมินความพร้อมอยู่เสมอว่ามีกำลังคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและเพียงพอต่อตำแหน่งที่ว่าง อย่างไรก็ตามระบบราชการในยุคปัจจุบันอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนและภาระงานเพิ่มมากขึ้น มีเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ยากที่จะคาดเดา แต่ต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่ทางราชการกำหนดไว้อย่างเป็นระบบและเคร่งครัด จึงทำให้ความยืดหยุ่นในการบริหารงานมีข้อจำกัดหรือทำให้การดำเนินการล่าช้ามากเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานเอกชนซึ่งมีความยืดหยุ่นและพร้อมรับความเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอกอยู่ตลอดเวลา รวมถึงบทบาทหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งที่กำหนดไว้ ในส่วนของตำแหน่งประเภทวิชาการ การพัฒนาข้าราชการให้มีความรู้และสร้างความเข้มแข็งด้านวิชาการเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ทว่าปัจจุบันต้องมีการทำงานที่หลากหลาย แบบบูรณาการร่วมกันในทุกภาคส่วน ข้าราชการจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาด้านการบริหารจัดการที่ดีด้วย ดังนั้นการบริหารจัดการและการเป็นผู้นำที่ดีจึงเป็นหนึ่งในสมรรถนะที่ข้าราชการยุคใหม่ต้องมีนอกเหนือจากการมีวัฒนธรรมองค์กรที่ดี ส่งเสริมเกื้อหนุนต่อการเรียนรู้ ปรับตัวและมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ภายใต้การเปลี่ยนแปลงในโลกปัจจุบัน

สังคมผู้สูงอายุและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยส่งผลกระทบต่อระบบราชการไทย ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องเผชิญและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คำถามสำคัญในวันนี้ คือ



ส่วนราชการมีการเตรียมความพร้อม เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนี้  
อย่างน้อยเพียงใด ส่วนราชการมั่นใจหรือไม่ว่าได้ดำเนินการเตรียม  
ความพร้อมในการพัฒนาศักยภาพบุคลากรรุ่นใหม่อย่างเหมาะสมและ  
เพียงพอ ข้าราชการมีเส้นทางสู่ความก้าวหน้าชัดเจนแล้วหรือไม่  
เพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานและดึงผู้มีความรู้ความสามารถเข้าสู่  
ระบบราชการไทย

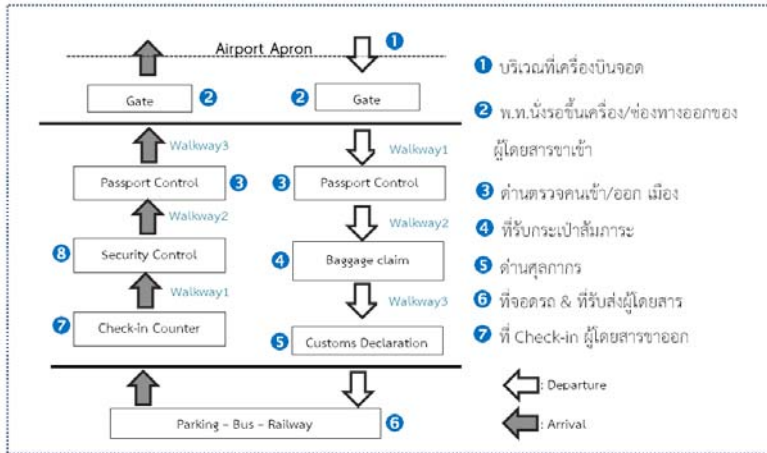
การวิเคราะห์กระบวนการบริหารจัดการ “การให้บริการ”  
เพื่อกำหนดนโยบายการปรับปรุงบริการ  
สาธารณะที่เป็นเลิศ

สุกัญญา หมีบังเกิด  
นักวิชาการคอมพิวเตอร์ชำนาญการพิเศษ  
สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

จากองค์ความรู้ที่ได้ศึกษามา รวมกับความรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ ที่ได้รับจากอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐและภาวะผู้นำ ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น ข้าพเจ้าขอเสนอแนวทางการกำหนดนโยบายการปรับปรุงบริการสาธารณะที่เป็นเลิศ โดยการประยุกต์ใช้ Supply Chain Management การวิเคราะห์กระบวนการการบริหารจัดการ “การให้บริการ” ควบคู่ไปกับการให้บริการที่มี Service Mind แบบคนญี่ปุ่น โดยมีผู้นำขององค์กรที่มุ่งผลประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนเป็นหลัก หากประเทศสามารถทำได้ เราก็คจะมี Excellent Services ที่ประทับใจแก่ผู้รับบริการทั่วโลก

เนื่องจากบริการสาธารณะมีหลายโหมด แต่โหมดการขนส่งที่เห็นภาพชัดที่สุด และเป็นประตูทางเข้าและประตูทางออกที่สำคัญของประเทศ ดังนั้น ข้าพเจ้าจึงเลือกโหมดการขนส่งทางอากาศในการยกตัวอย่าง โดยตัดตอนเฉพาะในส่วนของ Passenger Flow ซึ่งจะวิเคราะห์ให้เห็นว่าการบริการตลอด Chain ของ Passenger Flow

ณ จุดต่างๆ ใน Airport Terminal ของสนามบินนานาชาติ สัมพันธ์กับหลักการของ Supply Chain Management ในส่วนของ 7 Right's Logistics อย่างไรบ้าง



1. Right (7R) Logistics ของ Passenger Flow ประกอบด้วย
  1. Right **Product** : ส่งผู้โดยสาร/สัมภาระ/สินค้าถูกต้อง (สินค้า)
  2. Right **Quantity** : ส่งผู้โดยสาร/สัมภาระ/สินค้า ในจำนวน ที่ถูกต้อง (จำนวน)
  3. Right **Quality** : ส่งสินค้าในสภาพที่ดี/ไม่เสียหาย (คุณภาพ)
  4. Right **Customer** : ส่งสินค้าให้ถูกลูกค้า (ลูกค้า)
  5. Right **Place** : ส่งสินค้าให้ถูกสถานที่ (สถานที่)
  6. Right **Time** : ส่งสินค้าให้ถูกเวลา (เวลา)
  7. Right **Cost** : ต้นทุนของสินค้าต้องเหมาะสม (ต้นทุน)

หากวิเคราะห์จาก Passenger Flow ในแต่ละส่วนตามภาพข้างต้น จะพบว่า

**1** บริเวณที่เครื่องบินจอด สนามบินจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่ดี เพื่อนำเครื่องบินแต่ละลำลงสู่ตำแหน่งที่จอดได้อย่างถูกต้องตามตำแหน่ง (7R-5) ปลอดภัย (7R-3) และทันเวลา (7R-6) รวมถึงเลือกที่จอดที่เหมาะสมกับขนาดของเครื่องบินเพื่อมิให้เกิดความเสียหาย (7R-3) การเลือกใช้วงช้างที่เหมาะสมเพื่อความปลอดภัยของผู้โดยสาร (7R-3) ซึ่งที่สนามบินฮาเนดะ เราจะเห็นได้ชัดว่างวงช้างกับเครื่องบินไม่มีรอยต่อทำให้โอกาสในการเกิดอุบัติเหตุของผู้โดยสารลดลง (7R-3) ซึ่งจะทำให้บริษัทไม่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพิ่มขึ้น เพื่อจัดการกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น (7R-7) นอกจากนี้ ยังทำให้สามารถเคลื่อนย้ายผู้โดยสารและสัมภาระได้อย่างรวดเร็ว (7R-6)

**2** ช่องทางออกของผู้โดยสารขาเข้า/พ.ท.นั่งรอขึ้นเครื่องสำหรับผู้โดยสารขาออกหรือเปลี่ยนเครื่อง ป้ายบอกทางจะเป็นสิ่งสำคัญมากสำหรับผู้โดยสารขาเข้า โดยเฉพาะผู้โดยสารที่ไม่เคยเดินทางเข้าประเทศนั้นมาก่อน ดังนั้น หากมีป้ายบอกทางที่สื่อให้ผู้โดยสารเข้าใจได้ก็จะทำให้ผู้โดยสารสามารถไปยังเป้าหมายได้ทันเวลา (7R-6) ซึ่งตลอดทางเดิน (The walkway) จะต้องระมัดระวังให้ผู้โดยสารเดินทางได้อย่างสะดวกและปลอดภัย จะเห็นได้จากทางเลื่อน (Moving Walkway หรือ Travelator) ซึ่งมีการเคลื่อนที่ ดังนั้น เพื่อความปลอดภัยของผู้โดยสารจะมีเสียงคอยแจ้งเตือนผู้โดยสารให้ระวังเมื่อจะสิ้นสุดทางเลื่อน (7R-3) นอกจากนี้ การมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อช่วยให้ผู้โดยสารที่มีปัญหาการเดินทาง

อาทิ ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ป่วย และหญิงตั้งครรภ์ ไปถึงเป้าหมายได้ทันเวลา (7R-6) จะมี Passenger Cart ที่บริการแก่ผู้โดยสารกลุ่มนี้เป็น First Priority เช่นเดียวกับการจัดที่นั่งและห้องน้ำสำหรับผู้โดยสาร Disability ไว้เป็นสัดส่วนที่เหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกและปลอดภัย (7R-3) สำหรับท่าอากาศยานต่างๆ ในประเทศจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับเรื่องของการจัดลำดับความสำคัญของผู้โดยสาร โดยพิจารณาจาก อายุ สุขภาพ และสภาพร่างกายของผู้โดยสาร เป็นหลักแทนการให้ความสำคัญกับผู้มีฐานะและชื่อเสียงทางสังคม

**3** ด่านตรวจคนเข้า/ออก เมือง บริเวณนี้ถือว่าเป็นหน้าด่านที่สำคัญในการเข้าออกประเทศ ดังนั้น บริเวณนี้ จึงควรมีการ Share Information กับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จากตัวอย่างที่สนามบินฮาเนดะ สายการบินต่างๆ จะมีการแชร์ข้อมูลคนเข้า/ออกเมืองกับด่านตรวจคนเข้าเมือง หากมีผู้โดยสารที่ยังไม่ได้ขึ้นเครื่องอย่างน้อยก็จะทราบว่ามีผู้โดยสารคนเข้าผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองมาแล้วหรือยังจะได้ตามหาผู้โดยสารคนเข้าให้ขึ้นเครื่องได้ทันเวลาและไม่ทำให้เครื่องบิน Delay (7R-6) ณ บริเวณนี้ ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการเพิ่ม Technology ในการติดตาม อาทิ GPSTracker หรือ TrackerPad ติดไปกับ Boarding Pass หรือให้ผู้โดยสารติดตั้ง Application ที่เกี่ยวข้องกับบริการต่างๆ ภายในสนามบิน ซึ่งจะทำให้ทราบ Movement ของผู้โดยสาร นอกจากจะสามารถติดตามผู้โดยสารปกติและติดตามผู้ก่อการร้ายได้อย่างรวดเร็วแล้ว ยังสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์พฤติกรรมของผู้โดยสาร เพื่อวางแผนการให้บริการ/

การตลาด/การเคลื่อนย้ายเพื่อให้ความช่วยเหลือกรณีที่เกิดเหตุการณ์  
ในภาวะฉุกเฉิน ได้อย่างเหมาะสมมากยิ่งขึ้น (7R-3) อย่างไรก็ตาม  
แนวคิดที่เสนอ คงต้องพิจารณาเรื่องของความปลอดภัยที่สอดคล้อง  
กับมาตรฐานที่ ICAO กำหนด และหลักความคุ้มค่าของธุรกิจ ร่วมด้วย

**4** ที่รับกระเป๋าสัมภาระ บริการ ณ บริเวณนี้ ผู้ให้บริการ  
จำเป็นต้องส่งมอบกระเป๋าและสัมภาระให้กับผู้โดยสารได้อย่างถูกต้อง  
(7R-1 & 7R-4) ในจำนวนที่ครบถ้วน (7R-2) อยู่ในสภาพดีไม่เสียหาย  
(7R-3) โดยจะต้องส่งมอบกระเป๋าและสัมภาระของผู้โดยสารให้ถูก  
ที่หมายปลายทาง (7R-5) และทันเวลากับที่ผู้โดยสารถึงสนามบิน  
ปลายทางที่จะต้องรับกระเป๋า (7R-6) ทั้งนี้ หากมีการบริหารจัดการที่ดี  
บริษัทก็จะมีค่าใช้จ่ายในการแก้ปัญหาหรือชดเชยให้ลูกค้า ต้นทุน  
การดำเนินงานก็จะไม่เพิ่มขึ้น (7R-7)

จากตัวอย่างของสนามบินฮาเนดะที่มีระบบการจัดการ  
กับกระเป๋าและสัมภาระของผู้โดยสารได้อย่างดีเยี่ยม ซึ่งเห็นได้จาก  
กระเป๋าเดินทางของเที่ยวบินนี้ออกมาถึงพร้อมๆ กับเวลาที่ผู้โดยสาร  
ลงจากเครื่อง อีกทั้งยังถูกจัดเรียงอย่างเป็นระเบียบและพื้นที่จับ  
กระเป๋าออกมาด้านนอกทำให้ผู้โดยสารสามารถดึงกระเป๋าได้อย่าง  
สะดวก พนักงานไม่มีการโยนกระเป๋า/สัมภาระของผู้โดยสาร ทำงาน  
อย่างระมัดระวัง ทำให้ผู้โดยสารได้รับสิ่งของของตนเองคืนในสภาพที่ดี  
ถูกต้องครบถ้วนทันเวลา (7R-1 ถึง 7R-6) หากลองไปสืบดูเบื้องหลัง  
การทำงานของพนักงานที่เกี่ยวข้องจะพบว่า เขามีการบริหาร Logistics ที่ดี

ทั้งในขั้นตอนของการ Load และ Unload สิ่งของเหล่านั้น ที่สอดคล้องกับหลัก 7R's Logistics

**5** ด่านศุลกากร หลักการทำงานที่สำคัญของด่านศุลกากรของแต่ละประเทศคือจะต้องดำเนินงานให้ถูกต้องตามหลักมาตรฐานสากล และตามหลักการให้บริการขององค์การศุลกากรโลก ซึ่งผู้โดยสารที่ผ่านด่านศุลกากร จะมีช่องทางเลือกผ่าน 2 ช่อง คือ ช่องไม่มีสิ่งของต้องสำแดง (Nothing to Declare) และช่องมีสิ่งของต้องสำแดง (Goods to Declare) ซึ่งแต่ละสนามบินมีการปฏิบัติไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับระดับความปลอดภัย (7R-3) เนื่องจากของที่ต้องห้ามและของที่ต้องจำกัดปริมาณบางชนิด มีผลต่อความปลอดภัย ยกตัวอย่างเช่น สำหรับขาเข้าประเทศ อาจมีสิ่งที่เป็นเชื้อโรคที่ติดมากับคน สัตว์ปีก ผัก และผลไม้ ซึ่งจะมีผลกับความปลอดภัยของประชากรในประเทศปลายทาง และหากมีสิ่งของที่เป็นอาวุธ ก็จะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยต่อประชาชนภายในท่าอากาศยาน (7R-3) ดังนั้น ระบบการตรวจสอบสัมภาระทั้งขาเข้าและขาออกของท่าอากาศยานจึงมีความสำคัญมากที่สุด เพราะด่านศุลกากรของท่าอากาศยานต่างๆ อาจจะมีได้ตรวจสอบสัมภาระของผู้โดยสารทุกคน

**6** ที่จอดรถ & ที่รับส่งผู้โดยสาร ที่จอดรถ จุดรับส่งผู้โดยสารและเชื่อมต่อระบบขนส่งสาธารณะโหมดอื่น เป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องความสะดวกรวดเร็ว (7R-6) และความปลอดภัย (7R-3) ถ้าในเรื่องของความสะดวกรวดเร็ว ที่สนามบินฮาเนดะ จะมีจุดจอดรถรับส่งผู้โดยสารที่ไม่แออัด มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมทั้ง

เชื่อมต่อกับระบบขนส่งทางรถไฟได้อย่างไร้รอยต่อ ผู้โดยสารสามารถเปลี่ยนโหมดการเดินทาง ได้อย่างสะดวกรวดเร็ว (7R-6) สำหรับประเทศไทย จะมีปัญหาในเรื่องของการรอคิวเพื่อเรียกรถแท็กซี่ที่มีจำนวนจำกัด และการจำกัดไม่ให้รถแท็กซี่ภายนอกมารับผู้โดยสารขาเข้าที่จำเป็นต้องปรับปรุง รวมไปถึงการตรวจเช็คครถที่เข้ามาจอดใน Long Term Parking Area เพื่อให้มั่นใจว่ารถดังกล่าวไม่มีการติดตั้งวัตถุระเบิดหรือมีอาวุธสงครามภายในรถ ซึ่งอาจเป็นอันตรายทั้งต่อทรัพย์สิน พนักงาน และผู้โดยสารภายในสนามบิน

**7** ที่ Check-in ผู้โดยสาร ขาออก ระบบ Check-in  
ณ สนามบินฮาเนดะ มีความสะดวกรวดเร็ว (7R-6) และปลอดภัยทั้งแก่ผู้โดยสารและพนักงาน ซึ่งจะเห็นได้จากระบบสายพานของที่ Counter Check-in ที่นั่น เกือบจะอยู่ระดับเดียวกับพื้น ทำให้ไม่ต้องยกกระเป๋าหนักๆ ขึ้นซึ่งเหมือนสนามบินอื่นๆ ทำให้ผู้โดยสารและพนักงานไม่ได้รับบาดเจ็บ (7R-3) และไม่ทำให้เกิดการกระแทกของกระเป๋าที่หนักซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อสัมภาระภายในได้ (7R-3) ในภาพรวมจะทำให้บริษัทไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น (7R-7)

การปรับปรุงการให้บริการตั้งแต่ Counter Check-in จะช่วยให้อัตรา Passenger Flow รวดเร็วยิ่งขึ้น (7R-6) ซึ่งบริษัทอาจจะพิจารณาใช้ Image Processing เพื่อนับและวิเคราะห์ความหนาแน่นของผู้โดยสารในเชิง Passenger Analytics เพื่อจะได้ทราบความหนาแน่นของผู้โดยสาร ณ จุด Check-in รวมไปถึงจุดตรวจต่างๆ เพื่อบริหารจัดการ



ผู้โดยสาร ณ จุดใดๆ ได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพราะหากผู้โดยสารสามารถเคลื่อนที่เข้าไปถึงพื้นที่ของ Retail Stores ต่างๆ ในอาคาร ผู้โดยสารได้รวดเร็วมากเพียงใด โอกาสที่ผู้โดยสารจะช้อปปิ้งเพื่อซื้อสินค้าก็มีมากขึ้น จะทำให้ร้านค้าต่างๆ ภายในสนามบินมีรายได้เพิ่มมากขึ้น

**8** ที่ตรวจสอบผู้โดยสารและสัมภาระเพื่อความปลอดภัยก่อนขึ้นเครื่อง Security Control เป็นอีกที่หนึ่งที่มีความสำคัญมาก จะพบว่าไม่เพียงแต่สนามบินฮานาเนดะเท่านั้น ที่มีระบบ Security Control ที่ดีเยี่ยม แต่สนามบินต่างๆ ทั่วโลกต่างก็ให้ความสำคัญยกตัวอย่างเช่น การตรวจสอบสัมภาระสำหรับผู้โดยสารขาออกที่สนามบินนาริตะ ผู้เขียนเคยลิ้มชิมและกรรไกรขนาดเล็กมาไว้ในกระเป๋า Carry on เครื่องเอ็กซ์เรย์ที่นั่นก็สามารถตรวจพบได้ และที่สนามบินอินชอนของเกาหลีใต้ ยังมีการตรวจสอบสัมภาระของผู้โดยสารขาเข้า ซึ่งพบมะม่วงนำเข้าจากประเทศไทย ซึ่งปกติทุกสนามบินจำเป็นต้องตรวจสอบกระเป๋าและสัมภาระขาออก เท่านั้น แต่ที่สนามบินอินชอนสามารถตรวจสอบพบว่ากระเป๋าเดินทางมีการบรรจุมะม่วงมาจากประเทศไทยและทำการคล่องกุญแจที่มี Sensor เมื่อผู้โดยสารคนดังกล่าวเดินผ่านก็จะมีเสียงเตือนดังขึ้น นอกจากนี้ การตรวจสอบผู้โดยสารขาออกของสนามบินนาริตะได้พบอาวุธปืนของผู้โดยสารชาวไทย ที่นำใส่กระเป๋าเดินทางออกมาจากประเทศไทย แสดงให้เห็นว่าระบบการตรวจสอบ ณ Security Control ของประเทศไทย จำเป็นต้องปรับปรุง

โดยปกติแล้ว การตรวจสอบสัมภาระขาออก มี 2 ส่วนคือ ส่วนกระเป๋าและสัมภาระที่โหลดขึ้นเครื่อง จะมีการเอ็กซเรย์ภายหลัง จากที่กระเป๋าผ่านสายพานเข้าไปแล้ว กับอีกส่วนหนึ่งคือ ส่วนกระเป๋า และสัมภาระที่ติดตัวผู้โดยสารขึ้นเครื่อง ซึ่งเป็นการตรวจสอบ เพื่อความปลอดภัย (7R-3)

จากการวิเคราะห์ข้างต้นจะพบว่า หากผู้ให้บริการมีการใส่ใจ ในทุกรายละเอียด ทุกขั้นตอนของบริการ โดยนำหลักการของ Supply Chain Management เข้ามาช่วยให้ทราบจุดอ่อนที่ควรต้องปรับปรุง บริการที่ใดบ้าง

สำหรับการให้บริการคมนาคมขนส่งสาธารณะโหมดต่างๆ (รถโดยสารสาธารณะ รถไฟ และเรือ) สามารถนำหลักการของ Supply Chain Management มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อปรับปรุง บริการของตนเองให้ดียิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาบริการที่ดี อาจจะไม่ประสบความสำเร็จ หากผู้บริหารระดับสูงของประเทศไม่เข้ามามี ส่วนร่วมเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น เพราะการให้บริการคมนาคมขนส่ง สาธารณะมิได้เกี่ยวข้องกับกระทรวงคมนาคมเพียงอย่างเดียว แต่เกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วน ดังนั้น การกำหนดนโยบายจำเป็นต้องมี ผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชนเข้าร่วมกำหนด นโยบาย เพื่อให้ได้นโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และได้รับ ประโยชน์ทุก Stake Holders รวมทั้งจำเป็นที่จะต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน เพื่อให้ทุกภาคส่วนยอมรับและให้ความร่วมมือ เช่นเดียวกับการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวของเมืองนาราและ

เมืองเกียวโต ที่ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมและได้รับผลตอบแทน  
จากนโยบายการท่องเที่ยวที่ตั้งตั้งแต่ขั้นต้นแรก ทำให้สามารถนำนโยบาย  
ลงสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

## รู้ลึก คือรู้จริง (จริงหรือ???)

สุมลथा เมืองศิลปศาสตร์

นักวิชาการศึกษาคำนาถกรรมการ

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

“อันความรู้รู้กระจ่างแต่อย่างเดียว แต่ให้เชี่ยวชาญเกิดจะเกิดผล” บทกลอนส่วนหนึ่งของพระยาศรีสุนทรโวหาร (น้อย อาจารยางกูร) ที่คนไทยทุกคนน่าจะเคยได้ยินผ่านหู หรือได้เห็นผ่านตามาแล้วนั้น เป็นการแสดงทัศนะของท่านต่อการศึกษาหาความรู้ว่า ควรจะศึกษาในสิ่งใดๆ ให้แตกฉาน ให้ลึกที่สุดเท่าที่จะสามารถลึกได้ เพื่อที่จะได้เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ อันจะสามารถนำไปใช้ในการประกอบอาชีพของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถนำความรู้ที่มีไปถ่ายทอดให้แก่ผู้อื่นต่อไปได้ นอกจากนี้บทกลอนนี้ ยังสอดคล้องกับทฤษฎีการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ของ Adam Smith นักเศรษฐศาสตร์ในยุคหนึ่ง อย่างไรก็ตาม แนวคิดต่างๆ เหล่านี้ได้เกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2365-2434 ซึ่งผ่านมาแล้วกว่า 200 ปี

ปัจจุบันในยุคที่โลกทั้งใบเชื่อมต่อกันได้ง่ายๆ เพียงขยับปลายนิ้ว ในโลกที่ทุกศาสตร์กำลังกลายเป็นศาสตร์แห่งการบูรณาการ และเมื่อโลกต้องการองค์ความรู้แบบบูรณาการ การเรียนรู้จึงหยุดอยู่เพียงการสั่งสมความเชี่ยวชาญเฉพาะศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่งไม่ได้อีกต่อไป ดังนั้น นอกจากจะเป็นผู้ “รู้ลึก” แล้วก็ต้องเป็นผู้ “รู้รอบ”

ไปพร้อมกันด้วย ดังคำว่า “พหูสูต” ที่ปรากฏในหลักมงคลชีวิตของ พระพุทธศาสนา ซึ่งแปลว่า ผู้ได้สดับตรับฟัง ผู้มีความรู้มาก ผู้คงแก่เรียน หมายถึง ผู้มีปัญญารอบรู้ ผู้รู้รอบด้าน ผู้ศึกษาเล่าเรียนศิลปวิทยาการ มามาก ได้ยินได้ฟังเรื่องต่างๆ มาก และสามารถจดจำไว้ได้เป็นอย่างดี จนนับได้ว่าเป็นผู้รู้ เป็นปราชญ์ ดังนั้น การรู้รอบจึงมีความสำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการรู้ลึกเลย ยิ่งไปกว่านั้น หากเราสามารถรู้รอบและ บูรณาการความรอบรู้เหล่านั้นให้เกิดประโยชน์ในงานหรือศาสตร์ ที่สั่งสมความเชี่ยวชาญไว้แล้วได้ความรู้รอบก็จะช่วยให้ความรู้ลึกมีมิติ และแหลมคมมากยิ่งขึ้นไปอีก

เมื่อย้อนมามองวิธีการเรียนรู้ของบุคลากรในระบบราชการ ของไทย พบว่าข้าราชการและบุคลากรส่วนใหญ่มักจะอยู่ในหน่วยงาน ที่ต้นสังกัดตั้งแต่แรกรับราชการ จบจนถึงวัยเกษียณอายุราชการ น้อยคนนักที่จะเคลื่อนย้าย หมุนเวียนไปปฏิบัติราชการในส่วนงานหรือ หน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่ทำงานได้ดี มีความเชี่ยวชาญ และความชำนาญในงานแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็มักจะต้องการเก็บรักษา บุคลากรเหล่านั้นเอาไว้กับหน่วยงานของตน ทั้งนี้การปฏิบัติงานอยู่ที่ หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นเวลานานจึงมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

#### **ข้อดี:**

1. มีทักษะและความเชี่ยวชาญเฉพาะในงานที่ปฏิบัติอยู่
2. เกิดความชำนาญงานและสามารถวิเคราะห์หาสาเหตุ ของปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างลึกซึ้ง
3. มีองค์ความรู้ที่สั่งสมจากประสบการณ์การทำงาน

4. คำนึงเกี่ยวกับการทำงานที่ตนถนัด
5. ลดขั้นตอนในการสอนงานใหม่
6. งานที่ได้มีความถูกต้องแม่นยำครบถ้วนตามมาตรฐาน  
ที่ควรจะเป็น

### ข้อเสีย

1. มีความเคยชินในการทำงาน จนกลายเป็นการทำงาน  
แบบกิจวัตรประจำวัน
  2. ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
  3. ขาดทักษะในการมองภาพองค์รวม
  4. ขาดทักษะการเชื่อมโยงในงานที่เกี่ยวข้อง
  5. ขาดทักษะในการทำงานเชิงรุก
  6. บุคลากรบางคนไม่มีโอกาสในการทำงานที่ตรงตาม  
ศักยภาพที่แท้จริง
  7. กลัวการเปลี่ยนแปลงและความยุ่งยากจากการเรียนรู้สิ่งใหม่
- นอกจากนี้ ด้วยภาพลักษณ์ของผู้ที่เปลี่ยนงานบ่อยที่ถูกมองว่า  
“เป็นเปิด” คือ ว่ายน้ำได้แต่ไม่แข็ง บินได้แต่ไม่สูง เปรียบดังผู้ที่ไม่มี  
ความลุ่มลึกในงาน ฐานะต่างๆ เพียงผิวเผิน ไม่สามารถสร้างประโยชน์  
แก่องค์กรได้ หรือแม้กระทั่งเป็นผู้มีปัญหาในการปฏิบัติงาน และมี  
ปัญหาด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน เมื่อระบบราชการและ  
ผู้บริหารให้คุณค่ากับความรู้อิงลึก มากกว่าความรู้รอบของบุคลากรก็  
ทำให้บุคลากรในระบบราชการไทยเกิดอาการ “หวงงาน” “หวงความรู้”

และที่สำคัญคือ “กลัวการเปลี่ยนแปลง” จนในที่สุดก็กลายเป็นการรักที่จะอยู่ใน “พื้นที่ที่เคยชิน” (Comfort Zone) ของตัวเองไปในที่สุด

ปัญหาในการติดต่อกับหน่วยงานทางราชการอีกประการหนึ่ง ที่ทุกคนน่าจะเคยประสบมาแล้ว และแน่นอนว่าได้สร้างความรำคาญใจให้เกิดขึ้นได้ไม่มากนักก็คือ การที่ต้องรอสายโทรศัพท์เป็นเวลานาน หรือแม้กระทั่งการรอการโอนสายหลายๆ ต่อ เนื่องจากตามหาผู้รับผิดชอบงานที่แท้จริงไม่พบ บางครั้งก็ต้องพยายามติดต่อหลายต่อหลายวัน โทรศัพท์ไปหลายๆ หน่วยงาน กว่าที่จะหาผู้ดำเนินการในเรื่องที่ตนต้องการได้สำเร็จ และแน่นอนว่าเสียทั้งเวลาและเสียทั้งความรู้สึกในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ ภาพลักษณ์ของหน่วยงานก็ติดลบตามไปด้วย ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ไม่รู้ว่างานนั้นๆ หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ หนักไปกว่านั้นก็คือ ในกลุ่มงานเดียวกัน ไม่สามารถตอบคำถามแทนกันได้ ต้องรอผู้รับผิดชอบเรื่องนั้นๆ เป็นผู้ตอบ เพราะต่างก็รู้สึกในเรื่องของตนเองไม่เคยเรียนรู้งานที่เกี่ยวข้องทั้งในหน่วยงานและต่างหน่วยงาน รู้สึกแต่รู้ไม่รอบ จึงกลายเป็นปัญหาที่ระบบราชการไทยจะต้องเร่งหาทางออก

หากพิจารณาจากข้อดีและข้อเสีย และปัญหาที่เกิดขึ้นของการทำงานอยู่ในที่ใดที่หนึ่งเป็นเวลานานๆ แล้ว ก็จะเห็นว่าความรู้สึกเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถที่จะตอบโจทย์ความต้องการของหน่วยงานตลอดจนสนองนโยบายของรัฐได้อย่างเต็ม ดังที่นายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กล่าวในการปาฐกถาพิเศษเรื่องรัฐบาลดิจิทัล ฤกษ์แจ่มสู่ประเทศไทย 4.0 : Digital Government the

Key success to Thailand 4.0” เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2560 ว่า “การลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือการพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลสำหรับข้าราชการและบุคลากรภาครัฐนี้จะเป็นก้าวหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ประเทศไทยจำเป็นต้องก้าวไปข้างหน้า และส่วนราชการก็ต้องพยายามเร่งรัดให้ทุกกระบวนการดำเนินการไปได้ โดยต้องคำนึงถึงความต้องการจากภาคประชาชน เร่งสร้างความเข้าใจในทุกภาคส่วนทุกอย่างก็จะดำเนินไปได้เร็วขึ้น การจะขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลได้ต้องบูรณาการจากสามส่วน คือข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่แผนงานหรือแผนยุทธศาสตร์ และการบริหารจัดการคือการดำเนินการด้านงบประมาณ ต้องคำนึงถึงภารกิจหลักและภารกิจรองไปพร้อมกันด้วย โดยเริ่มจากงานเล็กๆ แต่นำมาประกอบกันให้เกิดชิ้นงานใหญ่ เพื่อให้ได้ผลตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ประเด็นสำคัญคือต้องปรับความคิดข้าราชการให้เป็น “ผู้นำการเปลี่ยนแปลง” นำระบบดิจิทัลมาเสริมการทำงาน ข้าราชการมีหน้าที่ที่จะต้องพัฒนาตนเองเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องเรียนรู้ตลอดชีวิตและต้องทันสมัย โดยคำนึงถึงการทำงานระหว่าง คนรุ่นใหม่ คนรุ่นเก่า ที่จะต้องเตรียมพร้อมและก้าวเดินไปด้วยกัน”

จากที่กล่าวมาข้างต้น คงถึงเวลาแล้วที่หน่วยงานราชการของไทยจะต้องหาแนวทางในการที่จะช่วยให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสามารถก้าวทันโลกแห่งความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ตลอดจนสามารถตอบโจทย์นโยบายของประเทศ และแก้ไขปัญหาความเคยชินเดิมๆ ที่เกิดขึ้นในระบบราชการ



ในปัจจุบัน ทั้งนี้ ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นเพียงเฉพาะในระบบราชการไทยเท่านั้น หากแต่ในระบบราชการที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานย่อมเกิดปัญหาเหล่านี้เช่นเดียวกัน เราอาจอาศัยกรณีศึกษาจากประเทศต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาต่างๆ ข้างต้นเป็นตัวอย่าง และนำเครื่องมือที่ประเทศเหล่านั้นมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของระบบราชการไทย

ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาของระบบราชการในประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากได้มีโอกาส ไปฝึกอบรมในหลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐ และภาวะความเป็นผู้นำ ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น ทำให้ได้ทราบว่าครั้งหนึ่งระบบราชการของประเทศญี่ปุ่นก็เคยประสบปัญหาต่างๆ ไม่ต่างจากระบบราชการไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการ “หมดไฟ” ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีโอกาสในการทำงานที่ตรงตามศักยภาพที่แท้จริง ตลอดจนกลัวการเปลี่ยนแปลงและความยุ่งยากจากการเรียนรู้สิ่งใหม่ รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งของบุคลากรในหน่วยงานที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานในระยะยาว ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว หน่วยงานราชการของประเทศญี่ปุ่น จึงมีนโยบายให้ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ต้องหมุนเวียนไปเรียนรู้งานในหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานทุกๆ 2 – 3 ปี เพื่อเป็นการกระตุ้นให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นอยู่เสมอ และที่สำคัญที่สุด คือ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่จะสามารถมองเห็นภาพองค์กรรวมของทั้งองค์กรของตน และมองเห็นความเชื่อมโยงในการดำเนินงานระหว่างหน่วยงาน

ทั้งภายในและภายนอก ทำให้สามารถดำเนินการตอบสนอง ต่อโครงการต่างๆ ได้อย่างทันท่วงที ตลอดจนสามารถสร้างความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานได้อย่างราบรื่น และสามารถดำเนินการเชิงบูรณาการ ได้เท่าทันความเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย

ผู้เขียนได้ตั้งคำถามถึงพื้นที่หลังทางการศึกษาของบุคลากร ว่า การหมุนเวียนงานไปต่างสายงาน ต่างหน่วยงานนั้น พื้นที่ หลังทางการศึกษาของแต่ละคนมีผลกระทบต่อการทำงานหรือไม่ และได้ฟังคำตอบที่น่าประทับใจว่า “พวกเราเชื่อว่าคนทุกคนสามารถเรียนรู้ สิ่งใหม่ๆ ได้ตลอดเวลา トラบใดที่บุคคลนั้นตั้งใจที่จะแสวงหาความรู้ใหม่ๆ เพื่อการพัฒนาตนเอง” ทั้งนี้ผู้เขียนเชื่อว่านอกจากปัจจัยส่วนบุคคลแล้ว จะต้องประกอบกับการมีระบบการบริหารจัดการความรู้ที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การถ่ายทอดองค์ความรู้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในงานที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเท่านั้น อาจจะมีการ กำหนดให้หมุนเวียนไปในส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับสายงานเดิม ในหน่วยงานอื่นๆ ได้ เพื่อเรียนรู้ระบบการบริหารจัดการ และระบบ การทำงานของหน่วยงานต่างๆ เพื่อนำมาพัฒนาระบบการทำงาน ของหน่วยงานของตน

นอกจากนโยบายการหมุนเวียนงานจะสนับสนุนให้ข้าราชการ และบุคลากรหมุนเวียนงานในระบบราชการแล้ว ยังมีการสนับสนุน ให้ข้าราชการสามารถข้ามหัวไปยังสถาบันอุดมศึกษาได้ เนื่องจาก ในสถาบันอุดมศึกษา บางศาสตร์ บางสาขาวิชา ต้องการผู้ที่มีองค์ ความรู้เชิงนโยบายการบริหารจัดการภาครัฐ หรือการกำหนดนโยบาย ในด้านต่างๆ ของประเทศมาถ่ายทอดองค์ความรู้ โดยข้าราชการ

สามารถดำรงตำแหน่งอาจารย์ประจำของสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนสามารถมีตำแหน่งทางการบริหารสถาบันอุดมศึกษาได้ด้วย โดยหน่วยงานต้นสังกัดจะสนับสนุนค่าตอบแทนรายเดือนร้อยละ 70 และสถาบันอุดมศึกษาสมทบเพิ่มอีกร้อยละ 30 หรือมากกว่าก็ได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวก็ทำให้การบริหารจัดการคุณภาพมาตรฐานการอุดมศึกษามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากได้เรียนรู้จากประสบการณ์ที่สั่งสมมาของบุคลากรภาครัฐ ในขณะเดียวกันส่วนราชการก็จะสามารถเรียนรู้ระบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาได้อีกด้วย ดังนั้น ในการที่จะจัดทำนโยบายด้านการศึกษา ก็จะสามารถตอบสนองความต้องการที่ของสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนผู้เรียนได้อย่างแท้จริงอีกด้วย

นโยบายการหมุนเวียนงานของประเทศญี่ปุ่น ไม่เพียงแต่จะสามารถแก้ไขปัญหาด้านประสิทธิภาพในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังสามารถแก้ปัญหาคอขวดในหน่วยงานได้อีกด้วย กล่าวคือทุกคนรู้ระยะเวลาที่จะต้องอยู่ในหน่วยงานนั้นๆ อย่างแน่นอน เมื่อเกิดความขัดแย้งก็จะรู้ว่า เมื่อถึงเวลาไม่ตัวเอง ก็คนอื่นที่จะต้องหมุนเวียนไป เมื่อเป็นเช่นนั้น ปัญหาด้านความขัดแย้งระหว่างการทำงาน และความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงานอยู่ในระดับที่สามารถรับมือได้ และไม่กระทบกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในระยะยาวอีกด้วย

เครื่องมือที่หน่วยงานราชการของญี่ปุ่นใช้นั้น ในทางวิชาการเรียกว่า “การหมุนเวียนงาน” (Job Rotation) ซึ่งหมายถึง การสับเปลี่ยนหมุนเวียนให้บุคลากรปฏิบัติงานที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา เพื่อพัฒนาให้บุคลากรมีความรู้ที่กว้างขวางในงานที่หลากหลาย อีกทั้ง

ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจูงใจ รักษาบุคลากร ลดอัตราการสูญเสียเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ พนักงานที่รู้สึกเบื่อหน่ายและไม่ต้องทำงานที่จำเจ ดังนั้นหน่วยงานราชการของไทย ควรจะต้องเริ่มต้นจากการให้ความรู้ต่อผู้กำหนดนโยบายให้เข้าใจความหมายและมองเห็นความสำคัญของการหมุนเวียนงานให้ถ่องแท้ และพิจารณาถึงประโยชน์ของการหมุนเวียนงานต่อองค์กร ต่อผู้บังคับบัญชา ตลอดจนต่อผู้ได้รับการหมุนเวียนด้วย เพื่อให้ข้าราชการของไทย มีมุมมองที่กว้างขวาง รู้รอบในงานราชการของแต่ละหน่วยงานทั้งภายในและภายนอก อันจะสามารถเชื่อมโยงองค์ความรู้และทักษะที่ได้สั่งสมจากการหมุนเวียนงานในการพัฒนางานที่ตนมีความเชี่ยวชาญ มีความรู้สึกในงานนั้นๆ ให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การหมุนเวียนงานจะต้องประกอบไปด้วยระบบการจัดการความรู้ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อลดภาระด้านการสอนงานใหม่ให้แก่ผู้ได้รับการหมุนเวียน ตลอดจนจะสามารถถ่ายทอดองค์ความรู้ใหม่ๆ ที่เกิดจากการบูรณาการจากองค์ความรู้ที่หลากหลายให้แก่หน่วยงานต่อไปได้ ซึ่งนับเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ และหน่วยงานราชการของไทย เพื่อตอบสนองต่อนโยบายภาครัฐได้อย่างรวดเร็ว ก้าวทันโลกยุคดิจิทัล ก้าวทันศาสตร์แห่งการบูรณาการ และเพื่อให้ข้าราชการไทย เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น อาจจะสรุปได้ว่า ปัจจุบันข้าราชการไทย จำเป็นที่จะต้องเป็น “ผู้รู้รอบรู้ลึก” จึงจะสามารถเรียกได้ว่า “รู้จริง”

## อ้างอิง

- Adam Smith, (2319). **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. London: W. Strahan and T. Cadell,

- พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช) ป.ธ. 9 ราชบัณฑิต, (2548). **พจนานุกรมเพื่อการศึกษาพุทธศาสน์ ชุด คำวัด**. กรุงเทพฯ : วัดราชโอรสาราม, พ.ศ.

- สมิต สัชฌุกร. **การหมุนเวียนงาน**. แหล่งที่มา <http://www.knctrainingcenter.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=539765489&Ntype=8>. สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2560

- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, (2560). **นายกาย้ำข้าราชการต้องปรับความคิดให้ทันสมัย เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นกุญแจสู่ประเทศไทย 4.0**. แหล่งที่มา <http://www.ocsc.go.th/blog/2017/03/นายกาย้ำข้าราชการต้องปรับความคิดให้ทันสมัย>. สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2560

- ธนิกา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, 2558. **การหมุนเวียนงาน (Job Rotation)**. แหล่งที่มา [http://ome.mnre.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=440](http://ome.mnre.go.th/ewt_dl_link.php?nid=440). สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2560

# ความรู้ด้านการบริหารนโยบายและภาวะผู้นำ จากประเทศญี่ปุ่น PMLTP 2017

อรรถพล อ่างคำ

นักวิทยาศาสตร์ชำนาญการพิเศษ

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

การที่ข้าพเจ้าได้รับทุนสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) จากสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นการสร้างเครือข่ายผู้ที่มีความสามารถพิเศษ (Talent Network) และการพัฒนาความสามารถของผู้ที่มีความสามารถพิเศษ ให้สามารถพัฒนาตนเองและพัฒนาองค์กรได้อย่างต่อเนื่อง โดยส่งไปฝึกอบรมหลักสูตร Public Management and Leadership Training Program (PMLTP 2017) ณ สถาบัน National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 14 – 27 พฤษภาคม 2560 ร่วมกับข้าราชการที่ผ่านการคัดเลือก ทั้งกลุ่ม HIPPS และ New Wave นั้น ทำให้ข้าพเจ้าได้รับความรู้ แนวคิด และการพัฒนาทักษะการเป็นผู้นำ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาระบบราชการ ดังนี้

## 1. การพัฒนาระบบราชการ

ประเทศไทยควรจัดการบุคลากรของภาคราชการในรูปแบบของ “หน่วยงานราชการขนาดเล็กแต่มีประสิทธิภาพสูง” โดยการทำให้

บุคลากรภาครัฐไม่จำเป็นต้อง “เอาใจ” นักการเมืองและธุรกิจ ตนเอง มีหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน โดยสามารถศึกษาตัวอย่างจากการปฏิรูประบบบริหารบุคลากรที่สำคัญของประเทศญี่ปุ่นดังเช่นใน 2 ประเด็น ดังนี้

1.1 การป้องกันมิให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) โดยประเทศญี่ปุ่นการห้ามมิให้ข้าราชการที่เกษียณอายุ เข้าทำงานในบริษัทที่เกี่ยวข้องกับงานที่ข้าราชการนั้นเคยรับผิดชอบ โดยได้ตั้งหน่วยงานขึ้น 2 หน่วยงาน คือ Public-private Personnel Exchange Center (PPEC) ทำหน้าที่ในการจัดหางานให้กับข้าราชการที่เกษียณ และ Committee on Re-employment Surveillance (CRS) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบให้การมีการดำเนินการตามกฎหมาย เกี่ยวกับการจ้างข้าราชการเกษียณอายุของหน่วยงานเอกชน

1.2 การจัดการบุคลากรภาครัฐโดยเน้นสมรรถนะและความสามารถ (Capability-and-performance-based personnel management) ประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มใช้การวัดผลแบบใหม่ โดยมีการประเมินผลงานสองประเภทคือ การประเมินความสามารถ ตามมาตรฐานความสามารถในการดำเนินการให้สำเร็จ (the Standard Capability to Accomplish Duties: SCAD) และการประเมินสมรรถนะ ซึ่งมีการประเมินความสำเร็จของเป้าหมายตามหน้าที่ของข้าราชการแต่ละบุคคล

ระบบราชการของญี่ปุ่นได้รับการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า

การปฏิรูประบบราชการ มุ่งเน้นที่ความสำคัญกับการบริหารจัดการบุคลากรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและคุณภาพของการให้บริการต่อประชาชนเป็นหลัก นอกจากนี้การพัฒนาาระบบราชการของญี่ปุ่นครอบคลุมในหลายมิติ ทั้ง ระเบียบการใช้งบประมาณให้มีความโปร่งใส และการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งประเทศไทยสามารถนำมาปรับและประยุกต์ใช้ได้ต่อไปในอนาคต

## 2. การสร้างความเชื่อมั่นในระบบข้าราชการไทย

การจะสร้างความเชื่อมั่นจากภาคประชาชนนั้น ต้องใช้ระยะเวลา และต้องเปลี่ยนทัศนคติ โดยการปลูกฝังศีลธรรม และจิตสาธารณะของประชาชน โดยสามารถศึกษาตัวอย่างจากประเทศญี่ปุ่นดังนี้

สำหรับประเทศญี่ปุ่น การย่อหย่อนในศีลธรรมเล็กๆ น้อยๆ อาจทำให้ได้รับการต่อต้านจากสังคม ด้วยเหตุนี้ ประเทศญี่ปุ่นจึงสามารถป้องกันปัญหาสังคมไม่ให้เกิดขึ้น เมื่อการกระทำผิดเพียงเล็กน้อยเป็นเรื่องที่สังคมญี่ปุ่นต่อต้าน ย่อมเป็นสัญญาณให้ทราบเป็นการทั่วไปว่าการกระทำผิดที่มีขนาดมากขึ้นย่อมจะได้รับการต่อต้านจากสังคมมากขึ้น โดยจะเห็นได้ว่าหากมีการกระทำผิดเล็กน้อยขององค์กรผู้บริหารที่เกี่ยวข้องมักจะลาออกจากตำแหน่ง และอาจถึงขั้นกระทำอัตวินิบาตกรรมในกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรง

ในขณะที่ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะยอมรับในการย่อหย่อนต่อศีลธรรม และเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงหากผู้กระทำมีผลงานจนกลายเป็นเรื่องธรรมดาในสังคม รวมถึงรัฐบาลไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญ



กับการจัดอันดับขององค์กรระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ อีกทั้งในปัจจุบันคนไทยเริ่มมีความคิดถึงตนเองก่อนส่วนรวมซึ่งต่างจากคนญี่ปุ่นอย่างมาก ซึ่งปัจจัยนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างมาก

การแก้ปัญหาดังกล่าวคงไม่สามารถทำได้ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ดังนั้น จึงควรที่จะเริ่มต้นที่การศึกษาโดยรัฐบาลควรบรรจุหลักสูตรเกี่ยวกับจิตสาธารณะ และการต่อต้านกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง อีกทั้งสมควรที่จะสร้างระบบการประเมินผู้กระทำความผิดในฐานะฉ้อราษฎร์บังหลวงเช่นเดียวกับบางประเทศ โดยตั้งพิพิธภัณฑท์เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยนำเอาบุคคลทั้งที่เป็นผู้ต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง และผู้กระทำความผิดและกรณีการฉ้อราษฎร์บังหลวง และการวิธีการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้ประชาชนได้ทราบเป็นการทั่วไป

### 3. การพัฒนาบุคลากรของรัฐ

3.1 การพัฒนาคุณภาพชีวิต กรณีศึกษาจากประเทศญี่ปุ่นพบว่า ข้าราชการญี่ปุ่นมีความภาคภูมิใจในการรับราชการ ภูมิใจกับหน่วยงานที่ตนเองสังกัด ทำให้ข้าราชการญี่ปุ่นมีความทุ่มเทในการทำงานเพื่อประเทศ และเพื่อหน่วยงานต้นสังกัด มากกว่าการเสาะหาหนทางให้ตนเองเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้ข้าราชการญี่ปุ่นทุ่มเทและใส่ใจการทำงานของตนเอง คือ การที่ข้าราชการมีค่าตอบแทนที่สามารถเชิดหน้าชูตาในสังคมได้ ทำให้สามารถทำงานโดยไม่ต้องห่วงเรื่องปากท้อง อีกทั้งยังมีจริยธรรม

ของข้าราชการที่ห้ามมิให้ข้าราชการทำงานพิเศษอื่น เพื่อให้ข้าราชการสามารถใช้เวลาเพื่อทำงานราชการเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ทำให้ข้าราชการสำนึกถึงศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการที่ได้รับค่าตอบแทนที่สูงจากเงินภาษีของประชาชน และตั้งใจทำงานเพื่อสร้างความสำเร็จเพื่อตอบแทนประเทศ สำหรับประเทศไทยผู้ที่คิดจะเข้ามารับราชการรับทราบเรื่องของค่าตอบแทนน้อยเมื่อเข้ารับราชการอยู่แล้ว สิ่งที่ทดแทนที่ระบบราชการจะชดเชยได้ คือ การสร้างความท้าทายในงานและความภาคภูมิใจที่ได้อยู่ในหน่วยงานภาครัฐที่ดีเป็นที่ยอมรับว่าเป็นหน่วยงานชั้นนำของประเทศ

**3.2 การพัฒนาสมรรถนะและความสามารถของข้าราชการ** กรณีศึกษาจากประเทศญี่ปุ่น พบว่าข้าราชการญี่ปุ่นมีความคิดในการพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา ข้าราชการญี่ปุ่นมีชั่วโมงทำงานไม่น้อยไปกว่าพนักงานในภาคเอกชน โดยในบางกระทรวงข้าราชการอาจเลิกทำงานในแต่ละวันในช่วงเวลา 22.00 น. ถึงเที่ยงคืน และในบางช่วงอาจต้องทำงานโดยไม่มีวันหยุด โดยเฉพาะในช่วงที่จะต้องมีการเสนอเรื่องในเวทีระหว่างประเทศ ข้าราชการในกระทรวงที่เกี่ยวข้องอาจต้องทำงานโดยไม่มีวันหยุดถึงสองปีเพื่อเตรียมความพร้อมในเรื่องดังกล่าว

สำหรับข้าราชการไทยสมรรถนะหลัก คือ คุณลักษณะร่วมของข้าราชการพลเรือนไทยทั้งระบบเพื่อหล่อหลอมค่านิยม และพฤติกรรมที่พึงประสงค์ร่วมกัน ประกอบด้วย 5 สมรรถนะ ดังนี้

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์
2. การบริการที่ดี
3. การส่งเสริมความเชี่ยวชาญในงาน
4. จริยธรรม
5. ความร่วมแรงร่วมใจ

#### 4. การพัฒนาภาวะผู้นำ

คำว่าผู้นำ มีความแตกต่างจากคำว่าผู้บริหาร ซึ่งล้วนมีความสำคัญทั้งสองสถานะ หากแต่การเป็นผู้นำไม่เหมือนกับการเป็นผู้บริหารเพราะคำว่า “ผู้นำ” เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมของบุคคลนั้นๆ ในอันที่จะชี้นำแนวทางสร้างสรรค์เพื่อพัฒนาในสิ่งต่างๆ การเป็นผู้นำ มาจากความต้องการให้สมาชิกในทีมเห็นภาพเป้าหมายและบรรลุเป้าหมายร่วมกัน กระตุ้นและสร้างแรงบันดาลใจให้สมาชิกตั้งจุดแข็งและศักยภาพของตัวเองที่มีออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาตนเองของทั้งองค์กรและตัวสมาชิกในทีมด้วย

ในขณะที่การเป็น “ผู้บริหาร” หมายถึงการบริหารจัดการเพื่อให้สิ่งหนึ่งสิ่งใดประสบความสำเร็จ สะท้อนถึงการรับผิดชอบในภารกิจของตน การเป็นผู้บริหาร มาจากความต้องการในการสร้างผลลัพธ์ โดยจะให้ความสำคัญในเรื่องการทำงานให้สำเร็จเป็นหลัก ตัวอย่างคุณสมบัติของผู้นำที่ควรจะมีกฝนและพัฒนาให้เกิดขึ้นมีดังนี้

1. มีความคิดริเริ่ม กล้าที่จะเริ่มต้นทำสิ่งใหม่ๆ
2. มีความรู้ แสวงหาความรู้ และติดตามข้อมูลข่าวสารใหม่ๆ

3. ฝึกให้มีมนุษยสัมพันธ์ การมีมนุษยสัมพันธ์ดีจะช่วยทำให้เรื่องยากกลายเป็นเรื่องง่ายได้
4. กล้าตัดสินใจ มีความชัดเจนในตัวเอง
5. มีแนวคิดในเชิงบวก คนที่คิดบวกจะมองทุกเรื่องราวอย่างมีเหตุผล ซึ่งอาจเปลี่ยนวิกฤตให้เป็นโอกาสได้
6. มีความยุติธรรม ผู้นำที่ดีจะต้องอาศัยหลักของความถูกต้องในการปกครองคน
7. เป็นนักวางแผนที่ดี การวางแผนทำให้มีกรอบในการทำงานที่ชัดเจนขึ้น
8. มีความอดทนสูงเพื่อใช้เป็นพลังผลักดันไปให้ถึงเป้าหมาย
9. มีวิสัยทัศน์ และมีมุมมองที่กว้างไกล
10. มีบุคลิกภาพที่ดี มีความน่าเชื่อถือ

จากการอบรมที่ประเทศ ญี่ปุ่นเป็นเวลา 2 สัปดาห์ ทำให้ผู้ได้รับการอบรมไม่เพียงแต่เรียนรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ และการเป็นผู้นำ การอบรมดังกล่าวยังทำให้ข้าราชการที่เข้าอบรมได้เปิดโลกทัศน์ และเรียนรู้วัฒนธรรมใหม่ๆ รวมทั้งเกิดเครือข่ายความร่วมมือในการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐทั้ง 10 คน และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น จึงเป็นการพัฒนาบุคลากรของประเทศไทยให้สามารถนำสิ่งที่ดี มาประยุกต์ใช้กับหน่วยงานของตน และระบบราชการในภาพรวมได้ในอนาคตต่อไป



# LEADERSHIP & CHANGE

By *Bilal Ahmad* 2017



CHANGE management is about modifying or transforming organizations in order to maintain or improve their effectiveness.

# ไส้กรอก..ชาหมู..สุโรงเบียร์: German Veterinary Service เพื่อความปลอดภัยทางอาหาร

สัตวแพทย์หญิง ดร.ฉันทนี บุรณะไทย  
กรมปศุสัตว์  
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

## ความมั่งคั่งและมั่นคงทางอาหารของเยอรมนี

ปริมาณการบริโภคเนื้อสัตว์ (Meat Consumption per Capita) เป็นตัวเลขหนึ่งที่แสดงความ “รวย” หรือความอยู่ดีกินดีของประชากร โดยคิดจากปริมาณการบริโภคเนื้อวัว เนื้อลูกวัว (Veal) เนื้อหมู เนื้อไก่ เนื้อแกะ แต่ไม่รวมถึงไข่ ปลา และอาหารทะเล แม้ในปัจจุบันจะมีการรณรงค์ให้ลดการบริโภคไขมัน เนื้อสัตว์ และเพิ่มการบริโภคผักผลไม้มากขึ้น ทำให้ปริมาณการบริโภคเนื้อสัตว์ต่อหัวประชากรลดลงหรือคงที่ในหลายประเทศ ตัวเลขปริมาณการบริโภคเนื้อสัตว์ต่อหัวประชากรยังคงมีความสำคัญต่อการพิจารณาทางเศรษฐกิจ เนื่องจากตัวเลขดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน อาหาร การผลิตสินค้าปศุสัตว์ ราคาสินค้าปศุสัตว์ และเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ

ประเทศเยอรมัน ติดอันดับประเทศที่มีปริมาณการบริโภคเนื้อสัตว์ต่อหัวประชากรสูงที่สุดของโลก ในปี 2002 บริโภค 82.1 กิโลกรัม/

คน/ปี และเพิ่มขึ้นเป็น 88.1 กิโลกรัม/คน/ปี ในปี 2004 เป็นประเทศที่มีการบริโภคเนื้อสัตว์เป็นอันดับ 4 รองจากสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และอาร์เจนตินา แต่เนื่องจากการรณรงค์เรื่องลดการบริโภคไขมันและเนื้อสัตว์ของรัฐบาล ทำให้แนวโน้มปริมาณการบริโภคเนื้อสัตว์ต่อหัวประชากรของเยอรมันลดลง เป็น 60.4 กิโลกรัม ในปี 2014 และ 59.2 กิโลกรัม ในปี 2015 สำหรับประเทศไทย ปริมาณการบริโภคเนื้อสัตว์ต่อคนต่อปีมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ อยู่ที่ 27.9 กิโลกรัม ในปี 2002 ลดลงเป็น 25.9 กิโลกรัม ในปี 2004 และ 21.7 กิโลกรัมในปีที่แล้ว (2016) ซึ่งไม่ถึงครึ่งหนึ่งของปริมาณการบริโภคเนื้อสัตว์ต่อหัวประชากรของเยอรมัน

นอกจากนี้ประเทศเยอรมันยังเป็นประเทศที่มีความมั่นคงทางอาหารสูงมาก เป็นอันดับ 6 จาก 113 ประเทศที่เข้าร่วมการประเมิน Global Food Security Index ประเทศเยอรมันได้คะแนน Food Security Index 82.5 โดยได้คะแนนเต็ม 100 ถึง 5 ด้าน คือ 1.) ความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) 2.) มาตรฐานโภชนาการ 3.) การมีเครือข่ายด้านความปลอดภัยทางอาหาร 4.) การเข้าถึงเงินทุนของเกษตรกร และ 5.) สัดส่วนของประชากรในระดับที่ยากจน ในขณะที่ประเทศไทยเป็นอันดับที่ 51 ได้คะแนน Food Security Index 59.5 โดยมีความเข้มแข็งมากที่สุด 3 ด้านคือ 1.) มาตรฐานโภชนาการ (100 คะแนน) 2.) สัดส่วนของประชากรในระดับที่ยากจน (98.7 คะแนน) และ 3.) ความปลอดภัยด้านอาหาร (98.2 คะแนน) อีกประเด็นที่น่าสนใจคือ ประเทศเยอรมันได้คะแนนโครงสร้างทางการเกษตร 89.3 คะแนน

สูงกว่าค่าเฉลี่ยถึง 30.5 คะแนน ซึ่งสูงเป็นอันดับ 3 ในสหภาพยุโรป ส่วนประเทศไทยได้คะแนน 61.1 สูงกว่าค่าเฉลี่ย 4.6 คะแนนการจัดการทางด้านความปลอดภัยอาหารและโครงสร้างด้านการเกษตรของเยอรมันจึงเป็นที่น่าเรียนรู้อย่างยิ่ง เพื่อที่จะได้นำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาการปศุสัตว์ของไทยต่อไป

### **โครงสร้างด้านการเกษตรและการกำกับดูแลของภาครัฐของเยอรมัน**

ก่อนที่จะทำความเข้าใจโครงสร้างด้านการเกษตรและการกำกับดูแลของภาครัฐของเยอรมัน จำเป็นที่จะต้องเข้าใจโครงสร้างการปกครองและการจัดองค์กรภาครัฐที่กำกับดูแลการปศุสัตว์และสุขภาพสัตว์เสียก่อน ประเทศเยอรมันเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐ หรือ Federal State ประกอบด้วย 16 แลนเดอร์ (Länder) ซึ่งอาจเทียบเคียงกับรัฐ แคว้น หรือ มณฑล ในที่นี้จะขอเรียกการกำกับดูแลในระดับประเทศ หรือ Federal ว่า“ส่วนกลาง” และในระดับรัฐว่า “แลนเดอร์” รัฐบาลกลางจะประกอบด้วยกระทรวงต่างๆ (Federal Government, Federal Ministries) แลนเดอร์ก็จะมีกระทรวงต่างๆ ในระดับแลนเดอร์ด้วย (Länder government, Länder Ministry) หน้าที่และความรับผิดชอบโดยทั่วไปของส่วนกลางและแลนเดอร์ ทางด้านความปลอดภัยของอาหารคนและอาหารสัตว์ สินค้าบริโภค สุขภาพสัตว์ สวัสดิภาพสัตว์ สุขภาพพืช ได้กำหนดไว้ใน Article 30 ของ Basic Law (1949) โดยมี Article 70 และ 75 กล่าวถึงอำนาจทางกฎหมายของส่วนกลาง และ Article 85 กล่าวถึงกฎหมายในระดับประเทศ (Federal laws) รัฐบาลกลาง (Federal Government) มีหน้าที่ในการกำหนด



นโยบายและกฎหมายระดับประเทศ แลนเดอ์มีหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลเรื่องต่างๆ ภายในแลนเดอ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการแลนเดอ์ในเรื่องความปลอดภัยของอาหารคนและอาหารสัตว์ สิ้นค้าบริโภค สุขภาพสัตว์ สวัสดิภาพสัตว์ และสุขภาพพืช

ในระดับประเทศ Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL) แทบจะพูดได้ว่ามีศักยภาพและเป็นกระทรวงเดียวที่ดูแลเรื่องความปลอดภัยของอาหารคนและอาหารสัตว์ สุขภาพสัตว์ และสวัสดิภาพสัตว์ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ Higher Federal Authorities, Public Institution และ Federal Research institutes ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางมีหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นหน่วยงานที่ทำการศึกษาริวิจัยเพื่อสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการแก่กระทรวงเกษตร ได้แก่

1. Federal Office of Consumer Protection and Food Safety (BVL) คล้ายๆ สำนักงานควบคุมผู้บริโภคของเรา
2. Federal Institute for Risk Assessment (BfR) หน่วยงานประเมินความเสี่ยงโดยตรงแบบนี้เราไม่มี
3. Federal Agency for Agriculture and Food (BLE) เป็นศูนย์กำกับดูแลตลาดกลางสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรป เช่น เมล็ดพืช ข้าว น้ำตาล ผักผลไม้ เมล็ดพันธุ์ ไวน์ เนื้อวัว เนื้อหมู เนื้อแกะ นม และผลิตภัณฑ์จากนม และสินค้าประมง BLE เป็นผู้ออก

ใบอนุญาตค้าสินค้าเหล่านี้ข้ามประเทศ ออกใบอนุญาตนำเข้าและส่งออก

4. Friedrich Loeffler Institute (FLI) ดูแลด้านสุขภาพและสวัสดิภาพสัตว์ในฟาร์ม หน่วยงานแบบนี้ประเทศไทยไม่มี

5. Julius Kühn Institute (JKI) เป็นองค์กรอิสระภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงเกษตร ที่ให้คำแนะนำทางวิชาการแก่รัฐบาลกลางเกี่ยวกับสุขภาพและการอารักขาพืช

6. Max Rubner Institute (MRI) เป็นสถาบันวิจัยและที่ปรึกษาให้กระทรวงเกษตร ทางด้านอาหาร ผลทางโภชนาการของอาหาร การปรับปรุงอุปนิสัยทางโภชนาการ สุขภาพของผู้บริโภค การประเมินการป้องกันอันตราย และการพัฒนาผลิตภัณฑ์อาหารและคุณภาพการผลิต

นอกจากนี้ บางส่วนของงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางอาหารยังอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงอื่นๆ ได้แก่ Federal Ministry for Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB), Federal Ministry of Finance (BMF) และ Federal Ministry of Justice and Consumer Protection (BMJV)

การควบคุมและกำกับดูแลทางกฎหมายหลายอย่างกำหนดไว้ใน Article 84 ของ Basic Law ที่สำคัญที่สุดสำหรับความปลอดภัยของอาหารคนและสัตว์คือ กฎหมายในการควบคุมอาหาร ไวน์ อาหารสัตว์ และยาสูบ รวมเรียกว่า Framework Control Regulation (AVRÜb) เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ให้ทั่วประเทศมีความปลอดภัยด้านอาหารอยู่ในระดับสูง และเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค AVRÜb

มีกฎระเบียบในเรื่องต่างๆ เช่น Rapid Alert system for feed and food (AVV SWS) โรคติดต่อระหว่างสัตว์และคน (AVV Zoonosen) การแลกเปลี่ยนข้อมูลความปลอดภัยด้านอาหาร (AVV DATA) กฎระเบียบด้านสุขอนามัยของอาหารที่มาจากสัตว์ (AVV LmH) และ ข้อกำหนดในการตรวจประเมินต่างๆ (AVV Monitoring)

### **ระบบการควบคุมสุขภาพสัตว์ การปศุสัตว์ และผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์**

Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL) หรือกระทรวงอาหารและการเกษตรเป็น Country Competent Authority (CCA) ทางด้านสุขภาพสัตว์ของเยอรมัน

**ระบบการกำกับดูแลสุขภาพสัตว์** Unit 322 และ 323 ของ BMEL เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดย Unit 322 ดูแลการควบคุม ป้องกันโรคสัตว์ที่สหภาพยุโรปกำหนด และโรคอื่นๆ ที่ไม่ครอบคลุม โดย State Animal Disease Control Scheme การจ่ายค่าชดเชย การทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ เรื่องที่เกี่ยวกับการผลิต วิเคราะห์ และการใช้ชีรั้มและวัคซีน การกำจัด animal-by-products (ที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริโภคของมนุษย์) Unit 323 เป็น National Crisis Centre for Animal Diseases และยังรับผิดชอบประเด็นต่างๆ ทางสุขภาพสัตว์ที่เกี่ยวข้องกับการค้าภายในสหภาพยุโรปด้วย ลักษณะงาน จะคล้ายกับสำนักควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ (สคบ) ของกรมปศุสัตว์

นอกจากนี้ยังมี Central Database (CDB) ที่ดูแลเรื่องการขึ้นทะเบียนฟาร์ม เลขประจำตัวสัตว์ และการควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์ ลักษณะงานจะคล้ายกองสารวัตรและกักกันสัตว์ ของกรมปศุสัตว์

ใน Länder มีอำเภอ (District) และ Independent municipal เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการควบคุมป้องกันโรคสัตว์และจัดการโรคระบาดในเขตความรับผิดชอบ โดยมีจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญ มีแผนการ และอุปกรณ์เครื่องมืออย่างเหมาะสม

**ระบบการกำกับดูแลอาหารที่มาจากสัตว์** กระทรวงอาหารและการเกษตร (BMEL) เป็น CCA สำหรับอาหารที่มาจากสัตว์ กระทรวงอาหารและการเกษตร (BMEL) และกระทรวงสิ่งแวดล้อม อนุรักษ์ธรรมชาติและความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Federal Ministry for Environment, Nature Conservation Building and Nuclear Safety, BMUB) เป็นกระทรวงที่กำกับดูแลอาหารที่มาจากสัตว์ โดย Unit 314 ของ BMEL รับผิดชอบด้านสุขอนามัยอาหารและเนื้อสัตว์ (เทียบได้กับสำนักพัฒนาระบบและรับรองสินค้าปศุสัตว์ (สพส) ของกรมปศุสัตว์) ส่วน Unit IG II 2 ของ BMUB รับผิดชอบในการป้องกันหรือลดการปนเปื้อนจากสิ่งแวดล้อมมาสู่อาหาร

โดยมี Federal Office of Consumer Protection and Food Safety (BVL) เป็นผู้ให้ข้อมูล และ Federal Institute for Risk Assessment (BfR) เป็นผู้ประเมินความเสี่ยงและให้คำแนะนำแก่กระทรวงต่างๆ และแลนเดอร์ที่เกี่ยวข้อง เราไม่มีหน่วยงาน

ที่รับผิดชอบโดยตรงในการป้องกันหรือลดการปนเปื้อนจากสิ่งแวดล้อม มาสู่อาหาร และการประเมินความเสี่ยง

แลนเดอร์ เป็นผู้ขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตสถานประกอบการที่ผลิตเนื้อสัตว์ สัตว์ปีก นม ปลา ผลิตภัณฑ์จากนม และโรงคัดและบรรจุไข่ การขึ้นทะเบียนและขออนุญาตนี้เป็นข้อบังคับตามกฎหมาย การตรวจรับรอง ตรวจสอบและควบคุมสถานประกอบการ การสำรวจและสุ่มตัวอย่างอาหาร การศึกษาและตรวจวิเคราะห์อาหาร ดำเนินการโดยหน่วยงานในระดับแลนเดอร์ ประเทศไทยก็เช่นกันมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างส่วนกลางและหน่วยงานในภูมิภาคของกรมปศุสัตว์

**ระบบการกำกับดูแลการนำเข้าสัตว์มีชีวิตและอาหารที่มาจากปศุสัตว์** มี BMEL เป็น CCA โดย Unit 323 (Animal disease – Crisis Center; Intra-Community Trade and Imports) และ Unit 314 (Meat Hygiene, Food Hygiene) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการนำเข้าอาหารที่มีต้นกำเนิดมาจากสัตว์ สำหรับประเทศไทยมีกองสารวัตรและกักกันสัตว์ (กสก) ของกรมปศุสัตว์เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

**ระบบการกำกับดูแลอาหารสัตว์ และโภชนาการสัตว์** กระทรวงอาหารและเกษตร (BMEL) เป็นผู้ร่างกฎระเบียบในระดับประเทศ โดยมีสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคและความปลอดภัยอาหาร เป็นผู้ประสานงานและดำเนินการ

แลนเดอร์ เป็นผู้ขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตสถานประกอบการ โดยประกาศลิสต์โรงงานที่ขึ้นทะเบียนและมีอนุญาตบนเว็บไซต์

สำหรับประเทศไทยงานลักษณะนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกองอาหารและยาสัตว์ (อยส) ของกรมปศุสัตว์ แต่ไม่มีหน่วยงานในภูมิภาคช่วยกำกับดูแล

**ระบบการควบคุม TSE และ Animal-By-Products (ABPs) โภชนาการสัตว์** กระทรวงอาหารและเกษตรเป็น CCA เรื่อง Transmissible Spongiform Encephalitis (TSE) โดย Unit 322, 314 และ 315 เป็นผู้รับผิดชอบเรื่องเกี่ยวกับ TSE โดยเฉพาะเรื่องการเฝ้าระวัง สำหรับกรมปศุสัตว์ มีกองอาหารและยาสัตว์ (อยส) รับผิดชอบเรื่องอาหารสัตว์ ส่วนการเฝ้าระวัง TSE อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักควบคุมป้องกันบำบัดโรคสัตว์

### **ข้อคิดเห็นและเสนอแนะ**

ประเทศเยอรมันและประเทศไทยต่างก็มีความเข้มแข็งทางด้านความปลอดภัยของอาหาร มีแนวทางการดำเนินการที่คล้ายกันแม้ว่าจะมีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและการกระจายอำนาจที่ต่างกัน สิ่งหนึ่งที่มีความแตกต่างกันและน่าจะมีการปรับปรุงในส่วนประเทศไทยคือ การขึ้นทะเบียนและการขอการรับรองมาตรฐาน Good Agricultural Practice (GAP) ของฟาร์มเลี้ยงสัตว์ และการขอการรับรองมาตรฐาน Good Manufacturing Practice (GMP) ของผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์และแปรรูปยังคงเป็นแบบสมัครใจ

ไม่ใช่มาตรฐานบังคับ แต่ในเยอรมันมีกฎหมายให้ฟาร์มและผู้ประกอบการ  
ทุกแห่งขึ้นทะเบียน ต้องผ่านการประเมิน และมีใบอนุญาต ข้อแตกต่างนี้  
ทำให้ฟาร์มหรือผู้ประกอบการในไทยไม่เห็นความจำเป็นในการ  
ปรับปรุงระบบการทำงานหรือสุขอนามัยให้ได้ตามมาตรฐาน GAP หรือ  
GMP ทำให้มีความเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรค และมีความเสี่ยง  
ต่อผู้บริโภค ภาครัฐจึงควรมีนโยบายสนับสนุนให้ผู้ประกอบการเข้าสู่  
ระบบ GAP/GMP มากขึ้น เพื่อความปลอดภัยและความมั่นคงทาง  
อาหาร

การที่โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและการกระจายอำนาจ  
ของประเทศเยอรมันแตกต่างจากประเทศไทยอย่างมาก หน่วยงาน  
ที่รับผิดชอบด้านต่างๆ ทางปศุสัตว์แทรกอยู่ในกระทรวงและหน่วยงาน  
ราชการต่างๆ หลายกระทรวง ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่เข้าใจ  
โครงสร้างและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานทางด้าน  
ปศุสัตว์ของฝ่ายเยอรมัน จนบางครั้งเป็นอุปสรรคในการแลกเปลี่ยน  
ข้อมูลและประสานงานการนำเข้า-ส่งออกสินค้าปศุสัตว์ ผู้เขียนหวังว่า  
บทความนี้จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ปศุสัตว์ฝ่ายไทยมีความเข้าใจที่ดีขึ้นและ  
ลดอุปสรรคในการประสานงานกับฝ่ายเยอรมันลงได้

ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน  
ที่ได้จัดโครงการทุนอบรมข้าราชการผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network)  
ที่ทำให้มีโอกาสได้เรียนรู้ระบบการเมืองการปกครองของประเทศ  
เยอรมันและสามารถมาถ่ายทอดแก่ผู้ร่วมงานได้

## เอกสารอ้างอิง

1. [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_meat\\_consumption](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_meat_consumption)
2. [www.statista.com](http://www.statista.com)
3. OECD (2017) : Meat consumption (indicator/doi: 10.1787/fa290-en)
4. [Foodsecurityindex.eiu.com](http://Foodsecurityindex.eiu.com)
5. Germany country profile, Organization of Official Controls; DG Health and Food Safety, European Union



# แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐท่ามกลางการ เปลี่ยนแปลงในโลกปัจจุบัน

ทศวัตร์ รัตนานนท์  
เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ชำนาญการ  
กรมธนารักษ์

## บทนำ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ที่ได้รับจากการเข้าร่วมการฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) หลักสูตร Leadership and Change ระหว่างวันที่ 11 - 24 มิถุนายน 2560 ที่ Potsdam Center for Policy and Management (PCPM) ณ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งทำให้ข้าพเจ้าตระหนักถึงความท้าทายของโลกปัจจุบันที่เราทุกคนกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้านที่ล้วนเกิดจากความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ๆ ซึ่งส่งผลให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างประเทศต่างๆ อย่างไร้ขอบเขตและรวดเร็วกว่าในอดีต จากเดิมภาคเอกชนอาจมีแนวคิดการแข่งขันที่ต่างฝ่ายต่างผลิตทรัพยากรเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรที่ตนผลิตได้ไปสู่แนวคิดที่เน้นการแบ่งปันโดยไม่ต้องเป็นเจ้าของเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรร่วมกัน หรือที่เรียกว่า “เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน หรือ Sharing Economy” โดยตัวอย่างธุรกิจที่ประสบความสำเร็จจากแนวคิดดังกล่าว ได้แก่ AirBNB เป็นเครือข่ายการจองห้องพัก โดยเจ้าของธุรกิจไม่ต้องลงทุนสร้างห้องพัก

ด้วยตนเอง ซึ่งช่วยเสริมสร้างวิธีการบริหารกิจการรูปแบบใหม่ รวมถึงเพิ่มทางเลือกให้ผู้บริโภคได้หลากหลายยิ่งขึ้น เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความท้าทายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ๆ ถือเป็นบททดสอบที่สำคัญของทั้งภาครัฐและเอกชนในการวางแผนการบริหารจัดการองค์กรท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงในโลกปัจจุบัน

### **สิ่งที่ได้รับจากการเข้าร่วมการฝึกอบรม**

จากการเข้าร่วมการฝึกอบรมในวิชา Change Management ทำให้ข้าพเจ้าได้ทราบถึงความสำคัญ ของแนวคิดในการพัฒนาการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับตัวขององค์กรจากการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี (Technology Change) ซึ่งในบทความนี้จะกล่าวถึงกรณีศึกษาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และข้อเสนอแนะในการพัฒนาองค์ประกอบภายในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อยกระดับการปฏิบัติงานของหน่วยงาน รวมถึงเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและความท้าทาย ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี โดยมีรายละเอียดดังนี้

### **กรณีศึกษาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี**

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือที่หลายคนเรียกว่า ประเทศเยอรมนี ได้ชื่อว่าเป็นต้นกำเนิดของแนวคิดการนำเทคโนโลยีมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งจะเห็นตัวอย่างได้อย่างชัดเจน จากกรณีภาครัฐของประเทศเยอรมนีได้เริ่มต้นการนำเทคโนโลยีมาใช้กับการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยภาครัฐได้มองเห็นถึงความไม่คล่องตัวของรูปแบบการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยที่เดินทางมายังประเทศเยอรมนี เช่น ขั้นตอนการลงทะเบียนผู้ลี้ภัยที่ล่าช้าเพราะมีการใช้ภาษาที่แตกต่างกัน เป็นต้น ภาครัฐจึงได้สร้างระบบประยุกต์หรือแอปพลิเคชัน ชื่อ “Bureaucrazy” เพื่อบรรเทาปัญหาที่เกิดจากขั้นตอนการลงทะเบียนผู้ลี้ภัยที่ล่าช้า โดยผู้ใช้สามารถเลือกบริการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ จากแอปพลิเคชัน ได้แก่ บริการแปลภาษาเยอรมันเป็นภาษาอังกฤษหรือภาษาอื่น บริการให้ความช่วยเหลือด้านการเปิดบัญชีธนาคาร การเช่าที่อยู่อาศัย รวมถึงการลงทะเบียนเรียนในสถานศึกษา หรือการลงทะเบียนที่ศูนย์สมัครงาน

นอกจากนี้ สำหรับภาคเอกชนของประเทศเยอรมนีก็ได้เล็งเห็นความสำคัญของการปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลง ด้านเทคโนโลยีด้วยเช่นกัน ซึ่งภาคเอกชนได้เริ่มแนวคิดการนำเทคโนโลยีมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของภาคธุรกิจอุตสาหกรรม โดยในปี พ.ศ. 2554 ภาครัฐและภาคเอกชนได้ร่วมมือกันและประกาศในงานแสดงสินค้าอุตสาหกรรม Hannover Messe ว่า ประเทศเยอรมนีมีความพร้อมที่จะก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม 4.0 พร้อมทั้งได้บรรจุแผนดังกล่าวไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศภายใต้ชื่อ “High-tech Strategy 2020” โดยได้วิจัยพัฒนาและออกแบบแพลตฟอร์มเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญไปสู่ Industry 4.0 และสร้างเกณฑ์การประเมินสภาพความพร้อมของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งนำมาใช้สำรวจสภาพของโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศ เพื่อให้ทราบข้อมูลเชิงโครงสร้างในภาพรวมและใช้กำหนดแผนงานและมาตรการความช่วยเหลือในช่วงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ถูกต้องและแม่นยำมากขึ้น

เช่น Mittlestand กลุ่มธุรกิจครอบครัวที่เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมเก่าแก่ และเป็นรากฐานสำคัญของประเทศ ซึ่งแม้ว่าขนาดธุรกิจของ Mittlestand ไม่ใหญ่นัก แต่ก็มีศักยภาพในการผลิตและส่งออกสินค้าไปยังหลายประเทศ โดยกลุ่มธุรกิจดังกล่าวยังมีความต้องการเงินทุน และความรู้ด้านเทคโนโลยีใหม่เพื่อพัฒนาขั้นตอนการผลิต และพัฒนาประสิทธิภาพในการแข่งขันในระยะยาว เป็นต้น ดังนั้น ภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศเยอรมนีจึงเห็นพ้องตรงกันว่า Industry 4.0 เป็นจุดเริ่มต้นเพื่อนำไปสู่การยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคต ซึ่งเชื่อมโยงระบบของการผลิตจริงกับระบบดิจิทัล จนเป็นระบบการผลิตแบบใหม่ที่เครื่องจักรสามารถทำงานได้ไม่ต่างจากคอมพิวเตอร์ โดยสามารถเชื่อมต่อและสื่อสารข้อมูลสารสนเทศระหว่างกันได้ (Connected Factory) รวมถึงสามารถติดตามตรวจสอบสถานะของการผลิตได้ทันที

### **ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาหน่วยงานต้นสังกัดในอนาคต**

แม้ว่าในปัจจุบันช่องทางการติดต่อรับบริการของประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐมีหลายช่องทางด้วยกัน เช่น เว็บไซต์ โทรศัพท์ โทรสาร อีเมล เป็นต้น แต่ในบางครั้งประชาชนหรือผู้ใช้บริการอาจไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ หรือไม่ทราบวิธีการติดต่อหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐยังไม่แพร่หลาย ไม่เพียงพอ และการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่ไม่สมบูรณ์

สำหรับหน่วยงานภาครัฐเช่นกรมธนารักษ์ ข้าพเจ้าได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการยกระดับการให้บริการประชาชนผ่านระบบบริการ

อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ครอบคลุมการให้บริการแก่ประชาชน ภาคธุรกิจ และหน่วยงานภาครัฐอย่างเต็มรูปแบบ รวมถึงให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและบริการต่างๆ ของภาครัฐในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงขอเสนอรูปแบบการนำเทคโนโลยี เข้ามาช่วยพัฒนางานขององค์กร ยกตัวอย่างเช่น

1. การพัฒนาโปรแกรมการให้บริการต่างๆ ของกรมธนารักษ์ (One Touch TRD)

เป็นโปรแกรมที่รวบรวมการให้บริการต่างๆ ของกรมธนารักษ์ ไว้ในแหล่งเดียวในรูปแบบ *One Touch Treasury* หรือ *One Touch TRD* เช่น ระบบตรวจสอบราคาประเมินที่ดิน ระบบจองซื้อขายเหรียญกษาปณ์ที่ระลึก ระบบการนัดหมายติดต่อราชการล่วงหน้า เป็นต้น ซึ่งการพัฒนาโปรแกรมดังกล่าวจะช่วยเพิ่มความสะดวกให้แก่ประชาชน และเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการทำงานสำหรับกรมธนารักษ์ได้เป็นอย่างดี

2. การพัฒนาระบบสัญญาเช่าอัจฉริยะ (Smart Rental Contract)

เนื่องจากกรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานของรัฐที่ดูแลการเช่าที่ราชพัสดุทั่วประเทศ จึงมีความจำเป็น ต้องพัฒนาระบบสัญญาเช่าให้มีความทันสมัย โดยระบบดังกล่าวเป็นการนำเงื่อนไขในสัญญาและกระบวนการการทำธุรกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัญญาเช่ามาเขียนเป็นรหัสในโปรแกรมคอมพิวเตอร์ เช่น หากมีการนำระบบสัญญาเช่าอัจฉริยะมาปรับใช้ในการเช่าที่ราชพัสดุในกรณีผู้เช่าตกลงทำสัญญาเช่าอาคารราชพัสดุเป็นเวลา 3 ปี โดยครบกำหนด ชำระค่าเช่าในวันที่ 1 ของทุกเดือน เมื่อเจ้าหน้าที่กรอกเงื่อนไขดังกล่าวลงในระบบสัญญาเช่า

อัจฉริยะ ระบบจะทำหน้าที่ตรวจสอบและแจ้งเตือนเมื่อใกล้ถึงวันครบกำหนดชำระค่าเช่า หรือวันครบกำหนดอายุสัญญาเช่า เป็นต้น ซึ่งระบบดังกล่าว จะช่วยให้การดำเนินการเพื่อบังคับใช้สัญญาเช่าตามข้อตกลงระหว่างกรมธนารักษ์และผู้เช่าที่ราชพัสดุเป็นไปได้โดยอัตโนมัติ ถูกต้อง คล่องตัว และโปร่งใส รวมถึงช่วยลดขั้นตอนการทำงานและข้อผิดพลาดที่อาจเกิดจากผู้ปฏิบัติงานได้

### 3. การชำระค่าเช่าและค่าธรรมเนียมการเช่าที่ราชพัสดุผ่านเทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain)

ในปัจจุบันกรมธนารักษ์ดูแลสัญญาเช่าที่ราชพัสดุจำนวนมาก และสัญญาเช่าแต่ละฉบับมีความหลากหลาย ส่งผลให้การจัดเก็บค่าเช่า และค่าธรรมเนียมการเช่าที่ราชพัสดุไม่คล่องตัวและเกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานค่อนข้างสูง ซึ่งปัจจุบันได้มีเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่ภาคเอกชนเริ่มนำมาปรับใช้กับการดำเนินธุรกิจ เช่น Blockchain เป็นเทคโนโลยีที่ใช้บันทึกข้อมูลแบบรายการเดินบัญชีหรือที่เรียกว่า Distributed Ledger โดยข้อมูลจะมีการเชื่อมโยงกันทั้งระบบและมีความปลอดภัยสูง ซึ่งภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศได้เริ่มนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้แล้ว เช่น ประเทศสวีเดน ประเทศจอร์เจีย ประเทศฮอนดูรัส เป็นต้น ดังนั้น หากกรมธนารักษ์นำเทคโนโลยีดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับกระบวนการชำระค่าเช่า และค่าธรรมเนียมการเช่าที่ราชพัสดุจะช่วยเพิ่มความคล่องตัวในการจัดเก็บรายได้ของกรมธนารักษ์ และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่น้อยลงจากเดิม รวมถึงจะช่วยให้การแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทำได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วย

#### 4. การนำหุ่นยนต์อัจฉริยะมาใช้ในกระบวนการผลิตเหรียญกษาปณ์ (Artificial Intelligence)

จากการคาดการณ์ของสหพันธ์หุ่นยนต์นานาชาติหรือ International Federation of Robotics (IFR) ที่ว่าจำนวนหุ่นยนต์ในโรงงานทั่วโลกจะเพิ่มขึ้นเป็น 2.6 ล้านตัวในปี ค.ศ. 2019 โดยอุตสาหกรรมที่มีปริมาณการใช้หุ่นยนต์เพิ่มมากที่สุด คือ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากคาดการณ์ว่าจะมีความต้องการสินค้าอิเล็กทรอนิกส์และความละเอียดแม่นยำของสินค้าที่สูงขึ้น ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่า หากกรมธนารักษ์นำหุ่นยนต์มาใช้ในกระบวนการผลิตเหรียญกษาปณ์ จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะได้ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายผลิตเหรียญจะต้องเปลี่ยนบทบาทจากผู้ผลิต (Labor) เป็นผู้ดูแล (Operator) ระบบหุ่นยนต์ในกระบวนการผลิตแทน

#### 5. การพัฒนาฐานข้อมูลด้านที่ราชพัสดุเพื่อใช้ในการวิเคราะห์แผนการบริหารจัดการในอนาคต

สำหรับในประเทศไทยนั้น หน่วยงานภาครัฐเป็นเจ้าของข้อมูลต่างๆ จำนวนมาก แต่ด้วยเหตุผลบางประการ ทำให้การนำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ไม่ค่อยได้ผลเต็มที่ ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานภาครัฐในประเทศเยอรมนีที่มีการจัดเก็บข้อมูลทั้งหมดอย่างเป็นระบบจนสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ ประมวลผล และใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น หน่วยงานที่ดูแลการคมนาคมจะจัดเก็บข้อมูลความสะดวกของถนนแต่ละเส้นว่า มีความสะดวกเพียงใดแค้ไหนและสาเหตุที่เกิดความไม่สะดวกมาจากเหตุใด เพื่อใช้ประเมินความเหมาะสมของเครื่องมือที่ใช้ทำความสะอาดถนนเส้นดังกล่าว เป็นต้น ดังนั้น แม้ว่า

ในปัจจุบันทุกองค์กรยึดหลักการว่า ควรใช้คนให้ถูกกับงาน (Put the right man to the right job) แต่ในอนาคตที่ข้อมูลข่าวสารจะเชื่อมโยงเข้าด้วยกันทั้งหมด องค์กรใดสามารถนำข้อมูลที่ถูกต้องมาให้คนที่เหมาะสมทำได้ก่อน (Put the right information to the right person) องค์กรนั้นจะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้มากกว่า ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลปริมาณมากๆ เพื่อให้ทราบข้อมูลในมิติต่างๆ หรือที่เรียกว่า Big Data Analytics จะมีบทบาทที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในอนาคต ซึ่งหากกรมธนารักษ์นำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับการดำเนินงานในรูปแบบของ Treasury Big data หรือ TRD Big Data เพื่อให้เห็นภาพรวมของที่ราชพัสดุ เช่น ประเภทและสัดส่วนการใช้ประโยชน์ของที่ราชพัสดุในปัจจุบัน กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีผลต่อการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ทิศทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในกรณีพื้นที่เอกชนโดยรอบเป็นการถือครองกรรมสิทธิ์แบบสัญญาเช่าระยะยาว (Leasehold) เป็นต้น จะช่วยให้กรมธนารักษ์สามารถใช้การวิเคราะห์ในรูปแบบดังกล่าวเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุได้อย่างถูกต้อง

## บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ เป็นความท้าทายอย่างหนึ่ง ที่ทุกองค์กรต้องเผชิญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งการยอมรับการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นประเด็นที่สำคัญ เพราะในปัจจุบันองค์กรต้องดำเนินการอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เป็นพลวัตมากขึ้น มีการแข่งขันที่รุนแรง และความต้องการทางสังคมที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ในฐานะของหน่วยงานภาครัฐ



จึงจำเป็นต้องมีการปรับกระบวนการทำงานให้มีความคล่องตัวมากขึ้น สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงและปรับวิกฤติให้เป็นโอกาส เพื่อให้สามารถบริหารจัดการองค์กรได้ในทุกสถานการณ์ ซึ่งปัจจุบันกรมธนารักษ์ ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี เพื่อเตรียมตัวรองรับการเปลี่ยนแปลง เช่น โครงสร้างองค์กรที่จะมีขนาดเล็กลงมีการบริหารงานแบบแนวราบ (Horizontal Organization) การมอบหมายงานโดยรับผิดชอบเป็นโครงการ (Project-based) ที่มีรูปแบบการทำงานแบบไขว้หน้าที่ (Cross Functional) มากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงด้านบุคลากร ความแตกต่างด้านอายุ (Generation Gap) และการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ที่จะเข้ามาทำงานแทนคนในตำแหน่งที่ไม่จำเป็นต้องใช้ทักษะมากนัก ดังนั้น จากสภาวะการณ์ดังกล่าว กรมธนารักษ์จึงมีการเตรียมความพร้อมและเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงองค์กร ก่อนที่จะถูกบังคับให้เปลี่ยนหรือตามที่มีผู้กล่าวไว้ว่า “Change before you are forced to change”

## อ้างอิง

Potsdam Center for Policy and Management สถาบัน  
เพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, (2017). ส่องโมเดลอุตสาหกรรม 4.0 ในเยอรมัน.  
Retrieved July 18, 2017.

From: <http://www.ftpi.or.th/2017/12632> The  
Guardian, (2016). Syrian refugees design app for navigating  
German bureaucracy. Retrieved July 5, 2017. From:  
[https://www.theguardian.com/world/2016/aug/05/syrian-  
refugees-app-navigating-german-bureacracy-bureaucrazy](https://www.theguardian.com/world/2016/aug/05/syrian-refugees-app-navigating-german-bureacracy-bureaucrazy)

## Change Agent : ผู้ช่วยหลักในการบริหาร ความเปลี่ยนแปลงในองค์กร

นพ.ธิตีพันธ์ ธาณิรัตน์

ผู้อำนวยการโรงพยาบาลจิตเวชนครสวรรค์ราชชนครินทร์

กรมสุขภาพจิต

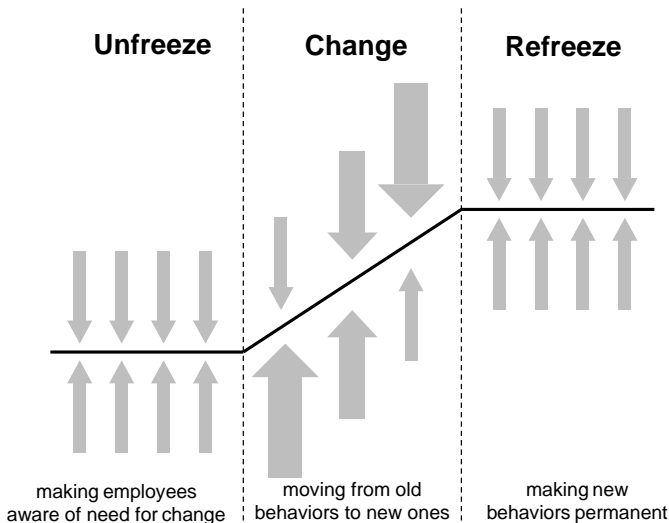
คงปฏิเสธไม่ได้ว่ารอบตัวเรามีความเปลี่ยนแปลง (changes) เกิดขึ้นอยู่ตลอด องค์กรหรือหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพต้องสามารถปรับตัวเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นได้ดี รวมถึงต้องสามารถเห็นเี่ยวนำการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพมาตรฐานขององค์กรอย่างต่อเนื่องได้ โดยผ่านกระบวนการบริหารความเปลี่ยนแปลง (Change Management) ที่ดี

ผู้บริหารที่ชาญฉลาดจำเป็นต้องมีความรู้ และทักษะในการบริหารความเปลี่ยนแปลงที่ดีเยี่ยม แต่การนำองค์กรไปสู่เป้าหมายหรือความสำเร็จภายใต้วิสัยทัศน์ และนโยบายของผู้นำองค์กรเพียงอย่างเดียวคงเป็นไปได้ยาก หากไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคลากรในองค์กรที่พร้อมจะก้าวไปสู่เป้าหมายนั้นด้วยกัน ความท้าทายที่เกิดขึ้นจึงอยู่ที่วิธีการในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กร เพื่อการพัฒนาไปในทิศทางที่ผู้บริหารกำหนดหรือคาดหวังไว้

ปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนให้การเปลี่ยนแปลงในองค์กรเกิดขึ้นและเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบด้วย 1.) การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนในการเปลี่ยนแปลง โดยสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ภารกิจและพันธกิจขององค์กร (organizational activities and tasks) 2.) โครงสร้างองค์กร (structure) ที่มีการกำหนดความรับผิดชอบและขอบเขตของแต่ละหน่วยงานที่เหมาะสมชัดเจน 3.) บุคลากร (people) มีความต้องการหรือเห็นความจำเป็นที่จะเปลี่ยนแปลง (need for change) มีความตั้งใจที่จะเปลี่ยนแปลง (willingness to change) และมีศักยภาพที่พร้อมสำหรับความเปลี่ยนแปลง (ability to change) และ 4.) เครื่องมือ เทคโนโลยีและกระบวนการเชิงระบบ/เชิงนโยบาย เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง (technologies)

ต้นแบบการเปลี่ยนแปลงของ Lewin (Lewin's model of change) ได้แบ่งกระบวนการเหนี่ยวนำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในองค์กร ออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ 1.) ระยะก่อนเปลี่ยนแปลง (unfreeze) ที่มุ่งเน้นการเตรียมความพร้อมของบุคลากรสู่การเปลี่ยนแปลง 2.) ระยะเปลี่ยนแปลง (change) ที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงของบุคลากรจากพฤติกรรมเดิมไปสู่พฤติกรรมใหม่และ 3.) ระยะหลังเปลี่ยนแปลง (refreeze) ที่มุ่งเน้นการสนับสนุนให้พฤติกรรมใหม่คงอยู่ต่อไปได้ ไม่กลับคืนไปสู่พฤติกรรมเดิม

## Lewin's model of change ...



หากสังเกตทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กรส่วนใหญ่ พบว่าจะให้ความสำคัญกับส่วนของบุคลากร (people) มาก โดยมีรายงานว่าปัญหาอุปสรรคหลักที่เป็นสาเหตุของความล้มเหลวในการเปลี่ยนแปลงองค์กรกว่า 60% เกิดจากแรงต้านของบุคลากร (resistance) ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งหมายถึง สภาวะในจิตใจของบุคคลที่สะท้อนถึงการไม่ยอมรับและไม่เต็มใจที่จะเปลี่ยนแปลงหรือปฏิบัติตามแนวคิดหรือแนวปฏิบัติที่กำหนด

โดยแรงต้านต่อการเปลี่ยนแปลงที่พบได้บ่อยในองค์กรมักมีสาเหตุจากความไม่มั่นใจของบุคลากรในการจัดการหรือก้าวผ่านการเปลี่ยนแปลงนั้น ไม่มีความต้องการหรือไม่ได้มองเห็นความจำเป็น

ของการเปลี่ยนแปลง ไม่ต้องการจะเปลี่ยนวิธีการทำงานที่เป็นกิจวัตรเดิมของตน มองเห็นข้อเสียเปรียบจากการเปลี่ยนแปลงมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ ขาดศักยภาพและความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง ไม่มีความศรัทธาในการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงนั้นขัดแย้งกับความต้องการ การให้คุณค่าหรือความเชื่อของตน และการขาดความไว้วางใจในผู้บริหารหรือระบบการบริหารขององค์กร

การบริหารจัดการปัจจัยอื่นเพื่อนำมาเป็นแรงสนับสนุนในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง ในส่วนของนโยบาย โครงสร้าง องค์กร รวมไปถึงแผนพัฒนาบุคลากร เครื่องมือ เทคโนโลยีและกระบวนการเชิงระบบ/เชิงนโยบายต่างๆ จึงเป็นกระบวนการที่จะนำมาช่วยลดแรงต้านต่อการเปลี่ยนแปลงของบุคลากรได้ โดยหลักการหนึ่งที่จะนำเสนอเพื่อเป็นอีกหนึ่งทางเลือกในที่นี้ คือ **การสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงในองค์กรโดยระบบ change agent**

Change agent หรือตัวแทนการเปลี่ยนแปลง หมายถึงกลุ่มคนที่เป็นตัวแทนขององค์กรในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงไปยังสถานะใหม่หรือเป้าหมายที่คาดหวังขององค์กร โดยบางองค์กรอาจมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือแผนกที่ดำเนินบทบาทนี้อย่างเป็นทางการขึ้นมาเลย หรืออาจกำหนดให้เป็นหน่วยงานเฉพาะกิจ เพื่อบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงขององค์กรเป็นกรณีไปก็ได้

ตัวแทนการเปลี่ยนแปลงนี้ ไม่ควรได้รับการมอบหมายหรือคัดเลือกมาจากบุคลากรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในองค์กรเท่านั้น แต่ควรเป็นบุคลากรที่มาจากหลายภาคส่วนในองค์กรและสามารถเป็นตัวแทน

แต่ละภาคส่วนนั้นๆ ได้ โดยอาจจะเป็นตัวแทนจากทั้งกลุ่มที่มีบทบาทเป็นที่ปรึกษาองค์กร ผู้บริหาร นักวิชาการ นักวิจัย รวมไปถึงตัวแทนของบุคลากรที่เป็นผู้ปฏิบัติจากแต่ละหน่วยงานด้วย

เป้าหมายในการดำเนินงานของ change agent ได้แก่ ช่วยให้องค์กรสามารถรับมือและปรับตัวกับความเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอก (external changes) และช่วยให้องค์กรสามารถจัดการและเหนี่ยวนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร (internal changes) นำไปสู่เป้าหมายหรือสถานะใหม่ที่คาดหวังขององค์กรได้ โดยดำเนินการผ่านภารกิจที่สำคัญ ดังนี้

### 1. เสริมศักยภาพและคุณลักษณะของการเป็นตัวแทนการเปลี่ยนแปลงที่มีคุณภาพ (adaptation to be effective change agents)

เพื่อให้มีความรู้และทักษะในการดำเนินงานด้านต่างๆ ในบทบาทนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น มีเจตคติที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลง (good attitude for change) มีความคิดที่เป็นระบบ (organized conceptual thinking) มีทักษะในการสื่อสารระหว่างบุคคลที่ดี (interpersonal skills) และสามารถลดแรงกดดัน (tension reduction) จัดการความขัดแย้ง (conflict solutions) รวมไปถึงความคิดและอารมณ์ด้านลบ (negative thoughts and emotions) ต่อการเปลี่ยนแปลงในองค์กรได้

### 2. วิเคราะห์สาเหตุและจัดการแรงต้านต่อการเปลี่ยนแปลงในองค์กร (analyses and setting plan for factors of unsuccessful change)

ทั้งในส่วนของการสะท้อนให้บุคลากรมีความต้องการหรือเห็นความจำเป็นที่จะเปลี่ยนแปลง (need for change) สนับสนุนให้บุคลากรมีความตั้งใจที่จะเปลี่ยนแปลง (willingness to change) และมีศักยภาพที่พร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง (ability to change)

นอกจากนี้ ผู้แทนการเปลี่ยนแปลง ต้องสามารถช่วยสะท้อนข้อมูลเพื่อให้ผู้บริหารสามารถพิจารณาเลือกใช้กลยุทธ์ในการเหนี่ยวนำการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กร ณ ขณะนั้นได้โดยกลยุทธ์ที่มักใช้ในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่สำคัญ ได้แก่

- 1.) Empirical-rational strategy (Re-organization) เป็นกลยุทธ์ในการเหนี่ยวนำการเปลี่ยนแปลงโดยเน้นที่ความสนใจ และประโยชน์ที่บุคลากร/องค์กรจะได้รับจากการเปลี่ยนแปลงนั้น
- 2.) Normative strategy (Cultural change) เป็นกลยุทธ์ในการเหนี่ยวนำการเปลี่ยนแปลงโดยเน้นที่การปรับเปลี่ยนที่การให้คุณค่า/เจตคติและความเชื่อ (values, attitudes, and beliefs) ของบุคลากรในองค์กร เป็นกลยุทธ์ที่ต้องใช้เวลาในการดำเนินการมาก แต่ให้ประโยชน์ในแง่ของความยั่งยืนของการเปลี่ยนแปลง และ
- 3.) Bomb dropping strategy เป็นกลยุทธ์ในการเหนี่ยวนำการเปลี่ยนแปลงโดยใช้อำนาจของผู้บริหารในการสั่งการหรือกำหนดเป็นนโยบาย เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายหรือสถานะใหม่ขององค์กรที่คาดหวังไว้ โดยมักจะกำหนดสถานะเป้าหมายของบุคลากรเพื่อให้มีการก้าวออกจากสถานะเดิมที่คุ้นเคย (comfort zone) ไปสู่กระแสแห่งความเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ไม่สามารถย้อนกลับไปสู่สถานะเดิมได้อีก (point of no return)



### 3. สื่อสารการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร (communicating for change)

ผู้แทนการเปลี่ยนแปลงควรมีทักษะการสื่อสารที่ดี โดยคุณลักษณะที่เหมาะสม ได้แก่ มีทักษะในการฟังที่ดี (listening) ทักษะการสื่อสาร/การเล่าเรื่องที่ดี (telling stories) ทักษะการสร้างแรงบันดาลใจหรือทักษะการนำเสนอแบบมีอาชีพ (selling skills) เพื่อเป็นสื่อกลางในการสื่อสารกับทั้งผู้บริหารและผูปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทักษะการจัดการความคิดและอารมณ์ด้านลบ (toxic handling skills) โดยเฉพาะทักษะการจัดการกับปฏิกิริยาต่างๆ ของบุคลากรที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละระยะ ได้แก่ ระยะปฏิเสธการเปลี่ยนแปลง (denial) ระยะโกรธ (anger) ระยะต่อรอง (bargaining) ระยะเศร้าซึม (depression) ตลอดจนระยะที่สามารถยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้ (acceptance)

การสื่อสารการเปลี่ยนแปลงให้บุคลากรได้รับรู้อย่างครบถ้วนทั่วถึงและต่อเนื่อง รวมถึงการรับฟังเสียงสะท้อนจากบุคลากรที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงนั้น และสื่อสารไปยังผู้บริหาร ถือเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่สำคัญในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

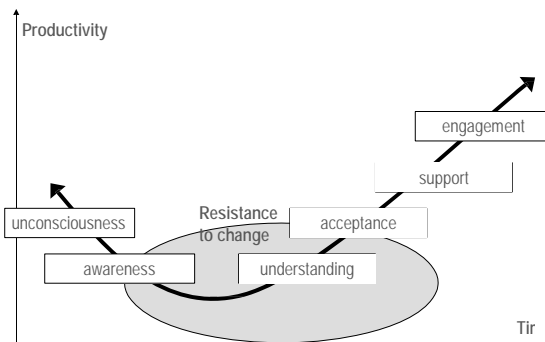
### 4. ติดตามผลการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร (monitoring for change)

ผู้แทนการเปลี่ยนแปลงมีส่วนช่วยผู้บริหารในการวางแผนการกำกับ ควบคุมและติดตามการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม

โดยมีกำหนดระยะเวลาในการประเมินและเป้าหมายในการประเมินแต่ละระยะที่ชัดเจน ซึ่งในระยะก่อนเปลี่ยนแปลง (unfreeze) จะมุ่งเน้นการประเมินความพร้อมของบุคลากรสู่การเปลี่ยนแปลง ระยะเปลี่ยนแปลง (change) มุ่งเน้นการประเมินการเปลี่ยนแปลงของบุคลากรจากพฤติกรรมเดิมไปสู่พฤติกรรมใหม่อย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้วิธีการที่สามารถวัดผลลัพธ์ที่ชัดเจนได้ และระยะหลังเปลี่ยนแปลง (refreeze) มุ่งเน้นการประเมินผลการเปลี่ยนแปลง สนับสนุนและเฝ้าระวังพฤติกรรมใหม่ให้คงอยู่ต่อไปไม่กลับคืนไปสู่พฤติกรรมเดิม

ทั้งนี้ผู้บริหารควรระลึกอยู่เสมอว่าในระหว่างที่องค์กรกำลังขับเคลื่อนไปสู่การเปลี่ยนแปลง มีความเป็นไปได้สูงมากที่ผลลัพธ์หรือผลผลิตขององค์กรจะลดน้อยลงไปตามทฤษฎี organizational change curve ดังนั้น จึงควรมีแนวทางในการบริหารจัดการในส่วนอื่นร่วมด้วย เพื่อรองรับหรือชดเชยผลลัพธ์หรือผลผลิตขององค์กรที่จะลดน้อยลงไปนี้

### The organizational change curve



อย่างไรก็ตาม รูปแบบการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงในองค์กรโดยระบบ change agent นี้ เป็นเพียงหนึ่งทางเลือกที่จะช่วยในการสนับสนุนการขับเคลื่อนองค์กรผ่านกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายหรือสถานะใหม่ที่คาดหวังไว้ได้ดียิ่งขึ้นเท่านั้น หากผู้บริหารขององค์กรได้มีการสนับสนุนและบริหารจัดการทรัพยากรด้านอื่น ๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกและสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรสู่การพัฒนาควบคู่กันไปด้วย น่าจะทำให้เห็นผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ชัดเจน รวดเร็วและมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น.

## เอกสารอ้างอิง

Napoleon Imarhiagbe, Managing Public Organization Through Leadership, 2015; P.62

Hatch MJ, Organization Theory, 1997; P.354

Hammer and Associated Moomough, Managing Resistance to Change, 1999

Aguirre, von Post, Alpern, Culture's Role in Enabling Organizational Change Strategy, 2013

# การบริหารการเปลี่ยนแปลงในมุมมองผู้บริหารระดับกลาง

พรศรี อิงเจริญสุนทร  
เภสัชกรชำนาญการพิเศษ  
กรมการแพทย์

ทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 หลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐ และภาวะความเป็นผู้นำ (Leadership and Change) โดยความร่วมมือของสำนักงาน ก.พ. และสถาบันฝึกอบรม Potsdam Center for policy and Management (PCPM) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่จัดขึ้นระหว่างวันที่ 10 – 25 มิถุนายน 2560 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ 3 กลุ่ม ประกอบด้วย ข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance and Potential System, HIPPS) ข้าราชการในโครงการพัฒนาผู้นำคลื่นลูกใหม่ในราชการไทย (New Wave Leadership Development Program, NWLDP) และข้าราชการระดับชำนาญการพิเศษที่ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าทีมงาน หรือที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้สอนงานข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง โดยจัดต่อเนื่องมาปีนี้ เป็นปีที่ 11 มีผู้ได้รับทุนทั้งสิ้น 10 ราย เป็นทุนฝึกอบรมที่มุ่งเน้นการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญที่ต้องก้าวไปพร้อมกับการพัฒนาองค์กร เพราะ “คน” คือต้นทุนขององค์กรหรือหน่วยงาน การได้ฝึกอบรมในหลักสูตรที่เหมาะสม ภายใต้บริบทของความทันสมัย สามารถนำไปใช้ได้จริง เท่ากับเป็นการสร้างคนให้เป็นคนที่สมบูรณ์

ในด้านต่างๆ ส่งเสริมให้เกิดการทำงานที่ดี ส่งผลดีต่อหน่วยงาน ทั้งทางตรงและทางอ้อม และเป็นการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาระบบ ราชการอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

หลักสูตร Leadership and Change เป็นหลักสูตรระยะสั้น ใช้เวลา 2 สัปดาห์ ในการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรในระบบ ราชการ เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการภาครัฐ และ ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการเป็นผู้นำภายใต้สถานการณ์ที่มีความ เปลี่ยนแปลง รูปแบบของการฝึกอบรมเป็นการบรรยายให้ความรู้ ในเชิงคิดวิเคราะห์เปรียบเทียบ แนวทางการดำเนินงานภาครัฐของ ต่างประเทศกับประเทศไทย ถ่ายทอดผ่านมุมมองของผู้เชี่ยวชาญและมี ประสบการณ์สูงในด้านต่างๆ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการอภิปรายกลุ่มเพื่อเสริมสร้างทักษะ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ของผู้ร่วมอบรมที่มาจากหลากหลายสายงาน ทำให้ได้มุมมอง ที่แตกต่างอย่างสร้างสรรค์ และการศึกษาดูงานในองค์กรภาครัฐระดับ กระทรวง และระดับท้องถิ่นในองค์กรที่มีบริบทใกล้เคียงหรือ สอดคล้องกับลักษณะงานของผู้เข้าอบรม เนื้อหาหลักสูตรครอบคลุม การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) การป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งในระบบรัฐบาล และระบบราชการ การบริหารจัดการภาครัฐโดยใช้ระบบเครือข่าย เชื่อมโยงด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย การพัฒนาภาวะผู้นำในการสร้าง และนำการเปลี่ยนแปลง การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ การบริหารการเจรจาต่อรอง การใช้ระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ

ที่นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐด้วยความตระหนักถึงบทบาทหน้าที่พลเมืองดีที่มีต่อประเทศชาติ และช่วยในการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ

ในมุมมองของผู้บริหารระดับกลางหรือหัวหน้าทีมงาน การได้รับการฝึกอบรมในหลักสูตรนี้ ทำให้ได้รับประโยชน์สำหรับการทำงาน โดยสรุปจากเนื้อหาของหลักสูตรลงสู่การประยุกต์ใช้เพื่อเตรียมพร้อมเข้าสู่บริบทของการเปลี่ยนแปลง ด้วยหลัก 3 H ดังนี้

- Head หัว : ความรู้ (Knowledge)  
Knowing “**what**” and understanding of change
- Hand มือ : ทักษะ (Skill)  
Knowing “**how**” and understanding of managing change
- Heart ใจ : ทศนคติ (Attitude)  
Knowing “**me**” and understanding of changing oneself

ทั้งนี้การนำองค์ความรู้จากบทเรียนต่างๆ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาปรับใช้สำหรับประเทศไทย จำเป็นต้องทำความเข้าใจพื้นฐานของชนชาติ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง วิถีปฏิบัติ ค่านิยม รวมถึงกรอบแนวคิด ซึ่งในบางเรื่องมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจึงขอ

สรุปประเด็นสำคัญในเรื่อง การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ได้ในทุกระดับและทุกหน่วยงาน ดังนี้

“ The Only Thing That is Constant Is Change ”

(Heraclitus of Ephesus, 535BC – 475BC) สิ่งเดียวที่คงที่ที่ยั่งยืน คือ การเปลี่ยนแปลง ปรัชญานี้มีมาตั้งแต่สมัยก่อนคริสตกาล และยังคงเป็นจริงอยู่ตราบนานทุกวันนี้

การบริหารการเปลี่ยนแปลง เป็นเรื่องของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กร จากสภาพปัจจุบันเพื่อไปสู่สภาพในอนาคต โดยมุ่งหวังให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรให้ดียิ่งขึ้น เกี่ยวเนื่องกับปัจจัยหลัก 2 ประการ คือ แรงบีบจากภายนอก (external drivers) และการกระตุ้นผลักดันจากภายใน (internal drivers) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ไม่สามารถที่จะทำงานให้เกิดความสำเร็จได้หากปราศจากองค์ประกอบที่สำคัญคือ ความพร้อมของคน และวัฒนธรรมองค์กร ดังนั้นการบริหารการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับมุมมองของ “คน” งานของการบริหารการเปลี่ยนแปลง จึงเป็นกลุ่มของกิจกรรมที่ใช้กระตุ้นและสนับสนุนองค์กร ให้สามารถผ่านช่วงของการปรับเปลี่ยนเพื่อเข้าสู่สภาพแวดล้อมใหม่ในการทำงาน ได้อย่างสำเร็จ

ในการบริหารการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องมีการพัฒนาองค์กร ตามขั้นตอนกระบวนการเปลี่ยนแปลงซึ่งมีรูปแบบวิธีการ

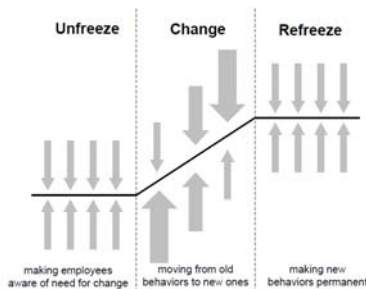


หลากหลาย ยกตัวอย่างเช่น Lewin's model of change (รูปที่ 1) การเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดนี้ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. การละลายพฤติกรรม (Unfreeze) เป็นความพยายาม ละลายระบบหรือพฤติกรรมเดิมๆ ซึ่งเปรียบเสมือนการละลายน้ำแข็ง จะต้องทำให้บุคลากรรู้สึกมั่นใจถึงความมั่นคง หลีกเลี่ยงการคุกคาม หรือทำให้รู้สึกถึงความเสี่ยง โดยใช้การจูงใจทั้งเชิงบวกและลบ ในการบริหารงาน

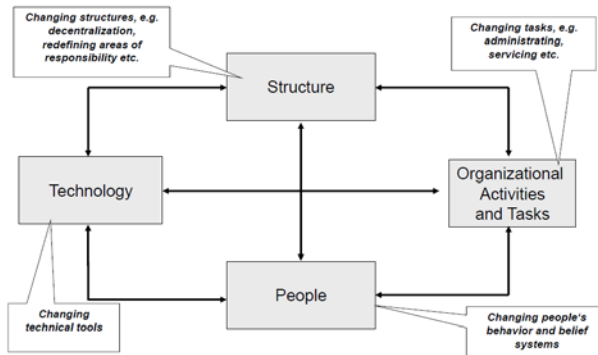
2. การเปลี่ยนแปลง (Change) การเรียนรู้เพื่อการเปลี่ยนแปลง จากพฤติกรรมเก่าไปสู่พฤติกรรมใหม่ตามเป้าประสงค์ขององค์กร โดยผ่านวิธีการต่างๆ เช่น การสอนงาน การฝึกอบรม เพื่อให้เกิด การเรียนรู้และพัฒนา

3. การตกลึก (Refreeze) การหล่อหลอมพฤติกรรมใหม่ ให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืน โดยการจัดให้เป็นระบบมาตรฐาน ด้วยการเสริม แรงจูงใจและสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง



รูปที่ 1 Lewin's model of change

การเปลี่ยนแปลงเกิดจากผลกระทบที่เกิดขึ้นตลอดเวลาของ 4 ปัจจัย (รูปที่ 2) ได้แก่ งานหรือกิจกรรมขององค์กร (organizational Activities and Tasks) โครงสร้าง (Structure) เทคโนโลยี (Technology) และคน (People)



ซึ่งเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงก็จะส่งผลกระทบเกี่ยวเนื่องกัน และที่สำคัญการเปลี่ยนแปลงในบางเรื่องอยู่นอกเหนือการควบคุม ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องสนใจทั้งสิ่งที่เปลี่ยนแปลง สิ่งที่จะเปลี่ยนแปลง และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของแต่ละปัจจัย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่สร้างความสำเร็จ ความเครียด หรือความขัดแย้งในองค์กร ที่อาจส่งผลต่อการลดประสิทธิภาพของงานลง ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความเข้าใจในกระบวนการของการเปลี่ยนแปลง และพิจารณาเลือกใช้รูปแบบที่เหมาะสม ด้วยความคิดและความเข้าใจเชิงระบบ (Systematic Thinking) เพราะการเปลี่ยนแปลงเมื่อเกิดขึ้นแล้วนั้น มิได้เกิดเพียงด้านใดด้านหนึ่ง หากแต่มีหลายมุมมองขึ้นกับประสบการณ์และแนวคิดของคนที่มีมองในเรื่องนั้น นอกจากนี้

ผู้บริหารต้องมีกรอบแนวคิดในเชิงสร้างสรรค์หรือคิดในเชิงบวก (Positive mindset) ในการบริหารการเปลี่ยนแปลง โดยอาจกำหนดเป็นขั้นตอน ดังนี้

1. เข้าใจถึงสาเหตุที่ต้องเปลี่ยนแปลง “ทำไมเราถึงต้องเปลี่ยนแปลง” (Why?)
  2. กำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนว่า “จะทำการเปลี่ยนแปลงเพื่ออะไร” (What?)
  3. สร้างและกำหนดทางเลือก คือ “การคิดหาวิธีไปสู่เป้าหมาย” (How?)
  4. วางแผนรอบด้าน โดยวิเคราะห์ผลดี ผลเสีย และผลกระทบที่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลง
  5. ปฏิบัติการตามแผนเพื่อมุ่งสู่เป้าหมาย โดยติดตามผลอย่างสม่ำเสมอ สื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ และปรับเปลี่ยนเป้าหมายและแผนตามสภาพความเป็นจริง
  6. เสริมแรงให้กับการเปลี่ยนแปลง เพื่อความคุ้นเคยกับสิ่งใหม่ๆ โดยมีระบบของการตอบแทนหรือให้รางวัล
  7. ประเมินผล โดยนำสิ่งที่เกิดขึ้นจริงมาเปรียบเทียบกับแผนปฏิบัติการ และนำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต่อ
- ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ผู้นำในการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ซึ่งเป็นศูนย์กลางของความสำเร็จในการบริหารการเปลี่ยนแปลง มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้กำหนดทิศทาง การเปลี่ยนแปลง เป็นผู้แก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง

และเป็นผู้ให้การสนับสนุนให้เกิดสภาพแวดล้อมใหม่ขององค์กรที่สอดคล้องกับการสร้างวัฒนธรรมองค์กร โดยทั่วไปเมื่อองค์กรมีการเปลี่ยนแปลง หรือมีแนวโน้มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น สิ่งที่ผู้บริหารไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้คือ อารมณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นตัวแปรสำคัญต่อความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง หากมีการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพจะสามารถบริหารหรือจัดการกับสถานการณ์เช่นนี้ได้

การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Resistance to change) เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเสมอเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งการต่อต้านอาจเกิดจาก 1) ตัวบุคคล นิสัย ความเคยชินกับพฤติกรรมเดิมๆ ทำให้เกิดความกลัวด้านต่างๆ เช่น กลัวว่างานจะไม่มั่นคง กลัวว่าตนเองจะไม่สามารถทำงานใหม่ได้ จึงมีทัศนคติทางลบและต่อต้าน กลัวว่าถ้าทำไม่ได้รายได้ อาจจะลดลง 2) จากองค์กรหรือโครงสร้าง ได้แก่ ความเหนียวของกลุ่ม กลัวจะสูญเสียความเป็นผู้เชี่ยวชาญ กลัวจะสูญเสียอำนาจที่มีอยู่เดิม กลัวจะสูญเสียทรัพยากรที่เคยได้รับ เป็นต้น

ดังนั้น การจัดการกับการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง จำเป็นต้องดำเนินการในหลายด้านและหลายมิติควบคู่กันไป ได้แก่ ให้การศึกษาและการติดต่อสื่อสารข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอสม่ำเสมอ ให้บุคลากรมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ให้การสนับสนุน เพื่อพัฒนาฝึกร่วมให้เกิดความเชี่ยวชาญชำนาญงาน ให้โอกาสบุคลากรในการปรับตัวซึ่งต้องใช้เวลาช่วงหนึ่งในจังหวะที่เหมาะสม ให้โอกาส

ในการเจรจาต่อรอง ให้รางวัลแลกเปลี่ยนเพื่อลดการต่อต้าน หลีกเลี่ยงข้อมูลในส่วนที่จะทำให้เกิดความไม่พอใจ และในบางสถานการณ์อาจต้องใช้อำนาจในการควบคุมกำกับดูแล เป็นต้น

ดังนั้น ผู้บริหารองค์กรซึ่งล้วนอยู่ในฐานะของผู้นำในการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารในระดับสูง ระดับกลาง หรือระดับต้น จำเป็นต้องอาศัยทักษะและความรอบคอบในการจัดการ โดยผู้บริหารต้องเข้าใจถึงธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลง กระบวนการของการเปลี่ยนแปลง การวางบทบาทของตนเองในการบริหาร การเปลี่ยนแปลง และต้องสามารถตัดสินใจเลือกวิธีการที่จะนำมาใช้ในการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์กรได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือต้องสามารถนำพาบุคลากรและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง จนมาถึงจุดที่มั่นใจได้ว่าจะไม่มีใครหันหลังกลับ (Point of no return) และการเปลี่ยนแปลงนั้นจะยังคงดำเนินไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดขององค์กร อย่าลืมนำว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นต้องเริ่มต้นจากตัวเราก่อน เพราะการเปลี่ยนแปลงคนอื่นนั้นทำได้ยากกว่า

### **การนำความรู้มาประยุกต์ใช้และข้อเสนอแนะการเปลี่ยนแปลง**

1. การปรับเปลี่ยนด้านวิสัยทัศน์ (change vision) เป็นกิจกรรมสำคัญที่องค์กรต้องคำนึงถึงในการบริหารการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะเมื่อมีการปรับเปลี่ยนผู้นำตามวาระในระบบราชการ นำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนทางด้านยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ซึ่งเป็นตัวกำหนดทิศทางในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือ

ของบุคลากรในทุกกระดับ ผู้บริหารจำเป็นต้องใช้การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ชัดเจนตรงประเด็น เพื่อให้บุคลากรในองค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในด้านต่างๆ มีความเข้าใจและเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นเพื่อขับเคลื่อนองค์กรไปสู่วิสัยทัศน์

2. การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร เป็นการเปลี่ยนแปลงค่านิยมในการทำงาน อาจส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านงานหรือกิจกรรม โครงสร้าง เทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน และบุคลากรที่ต้องมีความตระหนักในหน้าที่ของตน ภายใต้บริบทของหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับองค์กร อาทิเช่น กรมการแพทย์ (Department of Medical Service) มีค่านิยมว่า DMS ซึ่งย่อมาจาก

**D = Determination for the nation มุ่งมั่นระดับประเทศ**  
พัฒนาเพื่อยกระดับการแพทย์ของประเทศให้มีความเสมอภาค

**M = Moving Together ก้าวไปด้วยกัน**

พัฒนาและขับเคลื่อนระบบการแพทย์ของประเทศไปพร้อมกัน

**S = Specialist รู้ลึก รู้จริง** เป็นเลิศด้านการแพทย์เฉพาะทาง  
องค์กรในระดับกองที่สังกัดกรมฯ เช่น สถาบันสุขภาพเด็ก

แห่งชาติมหาสารคาม ต้องมีความยืดหยุ่นในการรับการเปลี่ยนแปลง ผู้นำขององค์กรมีความพร้อมที่จะสนับสนุนกิจกรรม ที่ส่งเสริมให้เกิดค่านิยมที่สอดคล้องกับพันธกิจของกรมฯ เพื่อเป้าประสงค์หลักคือ การบรรลุวิสัยทัศน์

3. การตัดสินใจของผู้บริหาร จะมีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานขององค์กร จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและ

การทำงานเป็นทีม การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในองค์กร ส่งเสริมให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เน้นความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมในทุกระดับขององค์กร ส่วนการตัดสินใจของบุคลากร จะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดนวัตกรรมต่างๆ จากการปรับปรุงวิธีการทำงานแบบใหม่ ซึ่งอาจทำให้เกิดการลดค่าใช้จ่าย ในขณะเดียวกัน ก็เพิ่มคุณภาพได้

4. การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีและเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เป็นปัจจัยที่สำคัญในการอยู่รอด และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันขององค์กร ซึ่งมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กระบวนการทำงาน และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การนำเทคโนโลยีใหม่ มาใช้ในการทำงาน อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร คืออาจทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในองค์กรได้ ต้องอาศัยความเข้าใจและความสามารถของผู้นำในการบริหารการเปลี่ยนแปลง

Performance Management – So Popular  
in Theory and So Difficult in Practice  
“(Paul G. Thomas 2008)”

พลอยทราย พรนุเคราะห์  
นิติกรชำนาญการ  
กรมสรรพสามิต

เมื่อเดือนมิถุนายน 2560 ข้าพเจ้าได้รับทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) เข้ารับการอบรม ณ เมืองพอร์ธสแตม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นับเป็นช่วงเวลาที่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับชีวิตข้าพเจ้าเป็นอย่างยิ่ง ความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อตนเองและงานที่ได้รับผิดชอบได้ถูกพัฒนาขึ้นอย่างไม่รู้ตัว ก่อให้เกิดแรงบันดาลใจที่จะนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับมาปรับปรุงตนเองและพัฒนางานที่ได้รับผิดชอบให้ดียิ่งขึ้น

ในตอนแรกที่ได้เดินทางมาถึงเยอรมนี ข้าพเจ้าก็ยังคิดอยู่ลึกๆ ว่าประเทศนี้มีอะไรดีถึงก้าวสู่การเป็นประเทศมหาอำนาจของโลกและสามารถผลิตหลักสูตรให้คนเก่งๆ จากราชการไทยต้องมาศึกษาเพื่อนำไปเป็นแบบอย่างได้ ในช่วงเวลา 2 สัปดาห์ที่ศึกษาอบรมและดูงาน คำตอบต่อคำถามของข้าพเจ้าก็เริ่มกระจ่างชัดและต้องยอมรับอย่างไม่มีข้อสงสัยว่าเยอรมนีนั้นเป็นประเทศที่เข้มแข็งอย่างแท้จริง คำว่า “เข้มแข็ง” นั้น ข้าพเจ้าอยากสะท้อนให้เข้าใจว่า สร้างกันตั้งแต่พื้นฐานในทุกๆ ระบบ ระบบราชการของเยอรมนีมีลักษณะเฉพาะ



กล่าวคือ มีการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น และให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการศักยภาพในการทำงานในระบบบุคคล มีนโยบายที่มุ่งเน้นในการเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐและลดภาระที่เกิดขึ้นจากกฎหมายต่อภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป

เรื่องที่ข้าพเจ้ามีความสนใจและคิดว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อระบบราชการไทยที่อยากนำมาถ่ายทอด ก็คือ “การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance management)” อันเป็นเครื่องมือที่สะท้อนให้เห็นถึงผลงานและคุณภาพของงาน รวมถึงภาพรวมความสำเร็จขององค์กรและข้าราชการ

ปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จของระบบการบริหารจัดการ (Success factors)<sup>2</sup> ที่ข้าพเจ้าเรียนรู้ ได้แก่ :

1. เป้าหมายชัด จัดความสำคัญได้ (Clarity of purpose and ability to limit priorities) :

เป้าหมาย และ วิสัยทัศน์ที่ชัดแจ้งขององค์กร ย่อมเปรียบเสมือนเข็มทิศที่ช่วยชี้ทิศทางให้คนในองค์กรปฏิบัติงานและให้ความร่วมมือ ร่วมใจ เพื่อบรรลุสู่เป้าหมายนั้น ตลอดจนกระบวนการ

---

<sup>2</sup> Prof. Gerhard Hammerschmid, Performance Management in the Public Sector: Holy Grail or Achievable Quest?. Leadership and Change Young Leaders Training Course for Thai Officials in the HiPPS, NWLDP and Middle Level Managers.

ทำงานควรได้รับการทบทวนและออกแบบอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับการบริหารของหน่วยงาน ควบคู่กับความสามารถในการจัดลำดับความสำคัญของงานช่วยให้งานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

II. จัดสรรทรัพยากรอย่างฉลาด (Ability to carefully align resources with priorities)

ถึงเวลาที่ต้องตั้งคำถามให้กับองค์กรของตนว่า มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กรหรือไม่ ลำดับความสำคัญของการจัดสรรทรัพยากร และพิจารณาถึงความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร ตลอดจนหน่วยงานต่างๆ ขององค์กร ควรถูกกำหนดให้มีความเหมาะสมและตามความจำเป็นในการบริหาร

III. ความเชื่อมโยงระหว่างผลการปฏิบัติงานและการตรวจสอบได้ (Linking results and accountability)

หัวใจสำคัญของการบริหารจัดการที่ประสบความสำเร็จคือ ผลสำเร็จของงานต้องมีที่มาที่ไปและตรวจสอบได้มีความถูกต้องชัดเจน ปฏิบัติตามหลักการที่ควรจะเป็น รวมถึงการสร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องได้ รวมทั้งการให้และรับข้อมูลที่เป็นจริงตรงไปตรงมา ทันท่วงทีในระดับกิจการ อาจแปลความหมายของ “Accountability” ว่าเป็น “ความรับผิดชอบที่อธิบายได้” ซึ่งเป็นภาระบทบาทของผู้บริหารในแง่ข้อผูกพันหรือความเต็มใจที่จะยอมรับความรับผิดชอบ รวมทั้งความสามารถในการรายงานชี้แจงให้เหตุผลเพื่ออธิบายการกระทำของตนเองและสามารถ

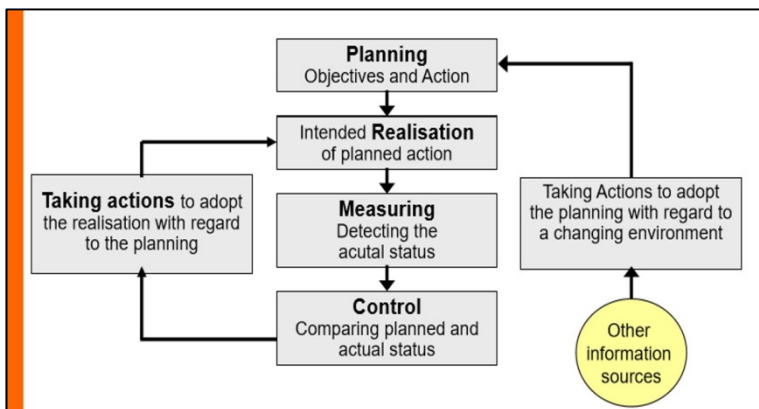
ตอบคำถามของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ในทุกที่ทุกโอกาส เพื่อแจกแจงอธิบายการกระทำทั้งหมดที่ตนรับผิดชอบ

IV. ความสามารถในการวัดผลของกระบวนการ (ability to measure progress)

“You cannot manage what you don’t measure”  
“What can be measured should be measured” “What is measured is done” กระบวนการบริหารจัดการที่ดีต้องสามารถประเมินผลและวัดผลของกระบวนการออกมาได้เป็นรูปธรรม การวิเคราะห์ข้อมูลอย่างลึกซึ้งนับเป็นจุดเด่นของเยอรมนี โดยพิจารณาว่ากระบวนการนั้นสอดคล้องหรือเป็นไปตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัดของหน่วยงานหรือไม่ ทั้งนี้ การวัดผลควรกระทำด้วยความต่อเนื่องในแต่ละขั้นตอน ตัวอย่างเช่น การประเมินผลงานของภาครัฐของเยอรมนี โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดที่เป็นสากล ตลอดจนเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ทั่วโลก โดยมีหลักการพิจารณาตัวชี้วัดรอบด้าน เพื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุและปรับปรุงแก้ไขสถานการณ์

เมื่ออ่านมาถึงตรงนี้ ข้าพเจ้าอยากให้ผู้อ่านได้เห็นภาพของระบบการควบคุมการบริหารจัดการผลการปฏิบัติงานที่เป็นขั้นตอน อันเป็นหลักสำคัญที่สุดเพื่อประกอบความเข้าใจ

## Management Control Cycle as core idea of performance management



จากภาพจะเห็นได้ว่า กระบวนการวางแผน (Planning) เป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญในการตั้งเป้าหมาย (Goals) เพื่อทำข้อตกลงร่วมกันในเรื่องการปฏิบัติงาน การกำหนดเป้าหมายการวัดผล และมาตรฐานการปฏิบัติงานที่สนับสนุนเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในระดับต่อมาคือ การทำความเข้าใจสำหรับแผนงาน การติดตามและประเมินผลในแต่ละสถานะของงาน การควบคุมโดยเปรียบเทียบว่างานนั้นดำเนินไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่ ทั้งนี้ต้องวิเคราะห์และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามสถานการณ์ปัจจุบัน โดยการใช้กระบวนการบริหารเพื่อปรับปรุงและพัฒนาผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อยกระดับผลการปฏิบัติงานให้สูงขึ้นและมีศักยภาพในการทำงานที่สามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ระบบการบริหารผลการปฏิบัติงานเป็นการบริหารจัดการผลการดำเนินงาน

ขององค์การและผลการปฏิบัติงานของข้าราชการให้สอดคล้องและ  
 เป็นไปในทางเดียวกันอันเป็นผลจากความเชื่อมโยงของเป้าหมายและ  
 มาตรฐานขององค์การ

Success Criteria for Performance Management in Public Administration

ALIGNMENT	CREDIBILITY	INTEGRATION
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Outcomes sought by government</li> <li>● Consistency with APS values and legislative framework</li> <li>● Nature of business</li> <li>● Client and stakeholder expectations</li> <li>● History with performance management</li> <li>● Maturity of system</li> <li>● Organization values</li> <li>● Industrial climate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● CEO and Executive commitment</li> <li>● Review and simplicity</li> <li>● Fairness and trust</li> <li>● Multi-source feedback</li> <li>● Addressing the rhetoric-reality gap</li> <li>● Dealing with underperformance</li> <li>● Reporting of outcomes</li> <li>● Staff ownership of the system</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Line of sight between corporate and individual goals</li> <li>● Embedded in a system of organizational performance management</li> <li>● Link to training and career development</li> <li>● On-line delivery</li> </ul>

Source: Australian Public Service Commission 2003

ตารางแสดงเกณฑ์มาตรฐานของความสำเร็จของการบริหาร  
 ผลการปฏิบัติงานภาครัฐ ซึ่งสะท้อนออกมาเป็นหลักการของ  
 สิ่งจำเป็นต่อระบบบริหารจัดการภาครัฐ (The Need for Performance  
 Management System)

กล่าวคือ ี่ภาพวัตถุประสงค์ของงานให้ชัดเจนและประสาน  
 เข้ากับการเชื่อมโยงแผนกลยุทธ์ขององค์กร การประเมินสมรรถนะของ  
 บุคคลหรือทีมเป็นระยะๆ ว่าเป็นไปตามความสำเร็จของวัตถุประสงค์

เหล่านี้หรือไม่ ตลอดจนเก็บรวบรวมข้อเสนอแนะจากการประเมินครั้งนี้ (feedback from this appraisal) สร้างระบบรางวัลสำหรับประสิทธิภาพ เช่น ประสิทธิภาพเงินเดือนและความคืบหน้าของเงินเดือนตามผลงาน การพัฒนาทีมและบุคคลเพื่อสร้างขีดความสามารถ การให้คำปรึกษา หรือการดำเนินการอื่นๆ รวมทั้งรับมือและจัดการกับประสิทธิภาพที่ไม่ดี การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาขีดความสามารถ ด้วยการวางแผนองค์กรอย่างรอบคอบและรัดกุม สุดท้ายคือ การประเมินผลงานขององค์กร

ปัจจุบันระบบราชการไทยมีการดำเนินงานตามระบบ Performance Management ที่มีประสิทธิภาพ บนวัตถุประสงค์ เพื่อผลักดันให้ผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการบรรลุเป้าหมาย โดยการเชื่อมโยงเป้าหมายผลการปฏิบัติราชการในระดับองค์กร หน่วยงานและระดับบุคคลเข้าด้วยกัน ซึ่งตั้งอยู่บนฐานกระบวนการ ความต่อเนื่อง ตั้งแต่

1. การวางแผนการปฏิบัติงานที่จะต้องทำให้ชัดเจน และ สอดคล้องกับทิศทางการยุทธศาสตร์ขององค์กร
2. การติดตามผลการปฏิบัติงานเพื่อให้ผู้บังคับบัญชากำกับดูแล ให้คำปรึกษาแก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง
3. การพัฒนาผลการปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงาน ทำงานได้ดียิ่งขึ้น
4. การประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อวัดความสำเร็จของงาน โดยเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ตั้งแต่แรก และ

5. การนำผลที่ได้จากการประเมินไปประกอบการพิจารณา  
ตอบแทนความดีความชอบแก่ผู้ปฏิบัติงาน<sup>3</sup>

### **บทสรุปและข้อเสนอแนะ**

ระบบบริหารผลงานเป็นระบบที่ต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลง  
ในองค์กรเป็นอย่างสูง ระบบที่ได้ผล จะต้องอาศัยวัฒนธรรม  
การบริหารจัดการองค์กรที่ดีด้วย มิฉะนั้นแล้ว ระบบนี้ก็จักกลับมาเป็น  
ระบบเดิมๆ วัฒนธรรมที่ไม่ดีที่ควรปรับปรุงแก้ไขเพื่อพัฒนางาน  
ตามหลัก performance management ปัญหาเช่น ผู้บริหารระดับสูง  
ไม่เห็นความสำคัญของเป้าหมายองค์กร ระบบบริหารผลงาน ผู้บริหาร  
จะต้องมองให้ออกว่า ความสำเร็จขององค์กรนั้นสามารถวัดได้จาก  
อะไรบ้างอีกด้วย<sup>4</sup>

การขาดการเชื่อมโยงเป้าหมาย ต้องเชื่อมโยงเป้าหมายใหญ่  
ลงสู่เป้าหมายของหน่วยงาน และตำแหน่งงาน แต่บางองค์กรที่ระบบ  
บริหารผลงานไม่สำเร็จนั้น ก็เนื่องจาก องค์กรมีการกำหนดเป้าหมายใหญ่ไว้  
ไม่ว่าจะเป็นวิสัยทัศน์ พันธกิจ แต่กลับไม่มีการเชื่อมโยงเป้าหมาย  
เหล่านั้นลงสู่การทำงานจริง

---

<sup>3</sup> เรียบเรียงข้อมูลจาก สำนักงาน ก.พ. , ระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน  
<http://www.ocsc.go.th/pm> (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2560)

<sup>4</sup> เรียบเรียงข้อมูลจาก ประคัลภ์ ปันตพลังกูร, อะไรบ้างที่ทำลายระบบบริหาร  
ผลงานขององค์กร <https://prakal.wordpress.com> (สืบค้นเมื่อวันที่ 17  
กรกฎาคม 2560)

ขาดการสื่อความกันในเรื่องผลงาน ระหว่างหัวหน้า กับลูกน้องในแต่ละระดับ การสื่อความในที่นี้จะเน้นไปที่เรื่องของผลงาน ว่าไปถึงไหนแล้ว ดูความคืบหน้าของผลงาน ยังต้องทำอะไรอีกบ้าง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นทักษะที่สำคัญของหัวหน้างาน ในการสื่อความผลงานก็คือ การให้ Feedback ผลงานแก่พนักงาน

ขาดการสอนงาน ระบบบริหารผลงานถ้าจะทำให้สำเร็จได้นั้น วัฒนธรรมอีกอย่างหนึ่งขององค์กรที่จะต้องมี ก็คือ วัฒนธรรมการสอนงาน เนื่องจากการบริหารผลงานนั้น หัวหน้าจะต้องบริหารให้ลูกน้อง สร้างผลงานให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น ถ้าลูกน้องทำงานไม่ได้ หรือยังขาดความรู้ และทักษะในการทำงาน สิ่งที่หัวหน้าต้องทำก็คือ การ Coach การสอนงานเพื่อให้พนักงานมีทักษะและความรู้ ในการทำงานที่ดีขึ้น ดังนั้น ถ้าองค์กรของเรายังไม่มีวัฒนธรรมเรื่องของการสอนงานที่ดี และจะประสบความสำเร็จได้ยากด้วยเช่นกัน



# มากกว่าแค่การใช้ ICT เพื่อก้าวสู่ e-Government

วันมาฆี วานิชถาวร

นักวิชาการภาษาปฏิบัติการ

กรมสรรพากร

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา “e-Government” กลายเป็นคำยอดนิยมในวงการราชการทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ภาครัฐในหลายประเทศทั่วโลกต่างตั้งเป้าหมายว่าจะก้าวสู่การเป็น e-Government โดยการพัฒนาการบริหารภาครัฐแบบเดิมไปสู่การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information and communication technology: ICT) เข้ามาใช้ในภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานภายในภาครัฐและการให้บริการต่อประชาชน ประเทศต่างๆ ก็ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ในหลายรูปแบบเพื่อพัฒนาไปสู่ e-Government ตัวอย่างเช่น ประเทศเยอรมนีได้ออกแผนยุทธศาสตร์ทั้งระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐมาอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลระดับสหพันธรัฐได้เริ่มแผนยุทธศาสตร์ BundOnline ตั้งแต่ในปี 2543 และได้พัฒนามาสู่แผนยุทธศาสตร์ Digital Administration 2020 ในปี 2557 แผนยุทธศาสตร์นี้ได้กล่าวถึงการปรับปรุงกฎหมายและรูปแบบการทำงานในองค์กรตั้งแต่ระดับปฏิบัติการ โดยให้ความสำคัญต่อการกำหนดมาตรฐานกลางระหว่างกัน (Common Standard) เช่น มาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูล การสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐาน

ทาง IT ร่วมกัน (Common Infrastructure) เช่น ระบบรับลงทะเบียน และการสร้างธรรมาภิบาลทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในแต่ละระดับของรัฐบาล (Cross Level IT Governance)

อย่างไรก็ดี ในโลกแห่งความจริง e-Government ของหลายรัฐบาลทั่วโลก ในทางปฏิบัติถูกจำกัดเหลือแค่การให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) ซึ่งเป็นเพียงหน้าฉากของการบริหารจัดการของรัฐบาลเท่านั้น หรือยิ่งไปกว่านั้นคือเหลือเพียงการนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในราชการขณะที่ยังคงมีรูปแบบขั้นตอนการทำงานภายในเหมือนเดิม ทั้งนี้เมื่อหน่วยงานนำระบบ ICT เข้ามาใช้จะทำให้การทำงานบางส่วนสะดวกและรวดเร็วขึ้น ขั้นตอนบางขั้นตอนกลายเป็นความซับซ้อน ไม่จำเป็น หรือล่าช้าได้ ดังนั้น หากต้องการให้ภาครัฐกลายเป็น e-Government ได้อย่างสมบูรณ์ จะต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการให้สอดคล้องกับรูปแบบการทำงานร่วมกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มากกว่าเพียงการพยายามนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในรูปแบบการทำงานเดิม

### **ทำไมโครงการ ICT ของภาครัฐจึงไม่ประสบความสำเร็จ**

Tino Schuppan วิทยากรในการบรรยายในการอบรมหลักสูตร Leadership and Change ณ Potsdam Center for Policy and Management สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เสนอว่าการที่โครงการด้าน ICT ภาครัฐไม่ประสบความสำเร็จอาจจะสามารถแบ่งสาเหตุหลักได้เป็น 3 ประการ คือ

### 1. การกำหนดโครงการ ICT โดยใช้เทคโนโลยีเป็นตัวนำ (Technology Driven)

ในหลายครั้งการตัดสินใจดำเนินการโครงการ ICT ของภาครัฐ เกิดจากความประทับใจในเทคโนโลยีประเภทใหม่ จึงกลายเป็นความพยายามว่าจะใช้เทคโนโลยีใหม่เหล่านั้นในการดำเนินงานปัจจุบัน ได้อย่างไร ส่งผลให้เทคโนโลยีดังกล่าวไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการ หรือปัญหาขององค์กรอย่างแท้จริง

### 2. ขนาดโครงการใหญ่มากเกินไป (Too Large)

โครงการที่มีขนาดใหญ่ไปจะเกิดความซับซ้อนและอาจจะส่งผลต่อความเสี่ยงในการทำให้โครงการสำเร็จได้ รวมถึงไม่สามารถควบคุมการใช้ระบบ ICT ที่เหมาะสมได้หากผู้ดำเนินการไม่เข้าใจ ขั้นตอนการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

### 3. การออกแบบจากระดับนโยบาย (Top-down)

การตัดสินใจใช้ระบบ ICT ในหลายโครงการเกิดขึ้นในระดับนโยบาย (Policy Level) หรือระดับบริหาร (Management Level) ทั้งในส่วนของยุทธศาสตร์องค์กร และเครื่องมือที่จะใช้ดำเนินการ โดยไม่ได้พิจารณารายละเอียดของการดำเนินการในระดับปฏิบัติการ (Production Level) อย่างละเอียด ส่งผลให้การดำเนินการโครงการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ

กล่าวคือ การจะทำให้ e-Government ประสบความสำเร็จนั้น จะต้องมีการออกแบบโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ การดำเนินการขององค์กร วิเคราะห์ปัญหา ความไม่สะดวก หรือ

ความไม่มีประสิทธิภาพในปัจจุบัน แล้วจึงพิจารณาว่าจะสามารถใช้ระบบ ICT ในส่วนใดขององค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาหรือเพิ่มประสิทธิภาพได้บ้าง แต่การนำระบบ ICT เข้ามาใช้ต้องมีประสิทธิภาพก็จะต้องทำความเข้าใจด้วยว่าองค์กรมีการจัดโครงสร้างอย่างไร และองค์กรมีระบบการดำเนินงานในรูปแบบใดในทุกระดับขององค์กร และในหลายครั้งจะต้องคำนึงถึงการดำเนินการที่เกินกว่าขอบเขตขององค์กรของตน เช่น การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างองค์กร การอนุมัติอนุญาตที่องค์กรอื่นจะต้องนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ เป็นต้น ซึ่งระบบราชการปัจจุบันในหลายประเทศสามารถกล่าวได้ว่าแทบไม่มีบุคลากรที่ทราบและเข้าใจภาพรวมการทำงานของระบบงานและผลกระทบ ตั้งแต่ต้นจนจบของกระบวนการงานใดกระบวนการงานหนึ่ง ดังนั้น การใช้ ICT ในรัฐบาลให้เกิดประสิทธิภาพ จึงไม่ใช่เพียงการจ้างผู้เชี่ยวชาญด้าน IT มาดำเนินการจัดทาระบบ แต่เป็นการร่วมมือกันของผู้ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบในการทำความเข้าใจปัญหาและออกแบบแนวทางการแก้ไข ปรับปรุงการดำเนินการขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพตั้งแต่ระดับปฏิบัติการ โดยใช้ระบบ ICT เป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

### **การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของภาครัฐ**

การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของภาครัฐก็ไม่ใช่การดำเนินการที่ง่ายเช่นเดียวกับการปรับปรุงโครงสร้างของเอกชน เพราะภาครัฐประกอบไปด้วยองค์ประกอบย่อยและรูปแบบการทำงานที่หลากหลาย มีจำนวนผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) จำนวนมาก

มีการแบ่งขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจนและแยกออกจากกัน มีขั้นตอนการดำเนินการกำหนดไว้อย่างชัดเจนด้วยข้อกำหนด มีความจำเป็นในการรักษาความลับของข้อมูลภายในหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน และที่สำคัญที่สุดคือ เป้าประสงค์ขององค์กรย่อยในภาครัฐ แต่ละองค์กรที่มีความแตกต่างกันและมีความสลับซับซ้อนมาก เช่น หน่วยงานหนึ่งอาจจะมีหน้าที่ให้สวัสดิการแก่ประชาชน ในขณะที่อีก หน่วยงานหนึ่งมีหน้าที่เก็บรายได้ให้แก่รัฐ ซึ่งต่างไปจากหน่วยงาน เอกชนที่ส่วนมากมีวัตถุประสงค์หลักเพียงอย่างเดียว เช่น การสร้าง กำไรสูงแก่ผู้เป็นหุ้นส่วน

ดังนั้น การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของรัฐให้กลายเป็น e-Government ได้นั้น จะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดข้างต้นด้วย เพราะการใช้ ICT ให้เกิดประสิทธิภาพนั้นอาจจะต้องมีการเชื่อมโยงกันทั้งระดับ ภายในองค์กรและระหว่างองค์กรซึ่งจะขัดกับธรรมชาติหรือวัฒนธรรม ของหน่วยงานรัฐที่ผ่านมา โดยจะต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการ ในระดับปฏิบัติการ ซึ่งผู้ดำเนินการโครงการจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า แม้เทคโนโลยีจะสามารถพัฒนาอย่างก้าวกระโดดได้แต่การปรับเปลี่ยน องค์กรและวัฒนธรรมขององค์กรจะเกิดขึ้นได้ที่ละก้าวเท่านั้น

### **e-government ในระบบภาษี : กรณีศึกษา ระบบใบกำกับภาษี อิเล็กทรอนิกส์ (e-tax invoicing)**

ใบกำกับภาษีถือเป็นเอกสารสำคัญทางธุรกิจและกฎหมาย ทั้งระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง และผู้ประกอบการกับหน่วยงาน จัดเก็บภาษี การศึกษาจากหลายประเทศทั่วโลกพบว่า การใช้ใบกำกับ

ภาษีอิเล็กทรอนิกส์หรือ electronic tax invoice (e-tax invoice) สามารถลดค่าใช้จ่ายของผู้ที่เกี่ยวข้องในระยะยาวได้เป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น ประเทศเดนมาร์กพบว่า การนำ e-tax invoice มาใช้ สามารถลดค่าใช้จ่ายของผู้เสียภาษีไปได้ถึง 150 ล้านยูโรต่อปี และลดค่าใช้จ่ายในการประกอบธุรกิจได้ถึง 50 ล้านยูโรต่อปี โดยจากการประมาณการของ European Commission พบว่าหากระบบนี้ ได้ถูกนำไปใช้ทั่วทั้งสหภาพยุโรปจะสามารถลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องได้ปีละมากกว่า 50,000 ล้านยูโร

สำหรับประเทศไทยเอง กรมสรรพากรได้เริ่มอนุญาตให้ออกใบกำกับภาษีอิเล็กทรอนิกส์ตั้งแต่ปี 2545 หากแต่ยังมีผู้ใช้จำนวนไม่มาก แม้ว่าการใช้ใบกำกับภาษีอิเล็กทรอนิกส์จะได้รับการพิสูจน์แล้วว่า เป็นระบบที่จะสามารถลดค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการ และสามารถป้องกันการเกิดปัญหาใบกำกับภาษีปลอมที่สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและฐานะทางการคลังของประเทศได้ในระดับหนึ่ง ต่อมากรมสรรพากรจึงได้ทำการศึกษาสภาพแวดล้อมการใช้ใบกำกับภาษีอิเล็กทรอนิกส์แล้วพบว่า ข้อบังคับและระเบียบบางส่วนเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินโครงการ เช่น การบังคับให้ใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์จำนวน 2 ลายมือชื่อ รูปแบบการจัดทำข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีความยุ่งยากและซับซ้อนสำหรับผู้ประกอบการขนาดเล็กที่ไม่ต้องการเพิ่มต้นทุนในการจัดทำโปรแกรมและอุปกรณ์ เป็นต้น ดังนั้น หากพิจารณาในระดับนโยบายแล้วระบบ e-tax invoice นับว่าเป็นระบบที่ทุกฝ่ายต่างยอมรับว่ามีประสิทธิภาพและควรนำไปใช้

แต่รายละเอียดการดำเนินการในระดับปฏิบัติการบางส่วนกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้โครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เมื่อกรมสรรพากรได้ตระหนักถึงข้อจำกัดต่างๆ ในการดำเนินงานจึงได้ปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับระบบ e-tax invoicing ให้มีความเหมาะสมกับสภาพการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการในขนาดต่างๆ โดยได้เริ่มใช้ระบบ e-tax invoicing รูปแบบใหม่ตั้งแต่ต้นปี 2560

ความท้าทายของกรมสรรพากรที่ต้องเผชิญนับจากนี้ไปก็คือ การปรับเปลี่ยนรูปแบบการดูแลผู้เสียภาษีไปสู่การใช้ข้อมูลในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะส่งผลให้ขั้นตอนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เปลี่ยนจากการเรียกขอข้อมูลที่อยู่ในรูปแบบกระดาษ ไปสู่การประมวลผลและนำเสนอโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เจ้าหน้าที่จะสามารถนำข้อมูลเหล่านั้นไปวิเคราะห์ในขั้นตอนที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานนี้เหล่านี้ เจ้าหน้าที่และองค์กรจะต้องเรียนรู้เพื่อจัดการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่และเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภายนอก ซึ่งจะต้องอาศัยความพยายามและเวลาในการทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการยอมรับและพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์กรและวัฒนธรรมการทำงานในอนาคต

สุดท้ายนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการปรับเปลี่ยนให้ภาครัฐกลายเป็น e-Government นั้น เกี่ยวเนื่องกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร” ให้มีประสิทธิภาพ ปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรมขององค์กร

โดยบูรณาการร่วมระบบ ICT มากกว่าแค่ความพยายามใช้ระบบ ICT ในแต่ละส่วนของภาครัฐโดยไม่มีการปรับปรุงกระบวนการทำงาน ให้เหมาะสมใดๆ ซึ่งการปรับค่านิยมและวัฒนธรรมขององค์กรจะต้องอาศัยผู้นำองค์กรและบุคลากรที่มีความสามารถในการนำองค์กรไปสู่ความเปลี่ยนแปลงได้

### เอกสารอ้างอิง

K. Lenk, Reconstructing Public Administration theory from below. *Information Polity* 12 (2007), 207-212.

T. Schuppan, Reassessing Outsourcing in ICT-enabled Public Management: Example from UK. *Public Management Review* Vol. 11 Issue 6 (2009), 811-831.

เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง “ICT-Enabled Public Management: Going Beyond Pure ICT”

โดย Tino Schuppan เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2560

e-Government, European Commission สืบค้นจากอินเทอร์เน็ต

[https://ec.europa.eu/digital-single-](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/egovernment)

[market/en/policies/egovernment](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/egovernment), ค้นเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2560



# ทิศทางการปฏิรูประบบบริการสุขภาพไทย: มุมมอง จากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

วิมล มาดิษฐ์  
พยาบาลวิชาชีพชำนาญการ  
กรมการแพทย์

กำลังเป็นประเด็นร้อนเรื่องประเด็นการยกเลิก “30 บาท รักษาทุกโรค” หรือกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือบัตรทอง ซึ่งมีปรากฏมาเป็นระยะและมักถูกโยงกับหลายๆ เหตุการณ์ เพราะเหตุใด ทุกคนจึงมุ่งแต่ประเด็นการยกเลิกกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ทั้งๆ ที่ประเทศไทยยังมีกองทุนประกันสังคม กองทุนสวัสดิการรักษายาพยาบาล ข้าราชการ กองทุนสวัสดิการพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่กองทุนแรงงานต่างด้าว และกองทุนอื่นๆ ก็เพราะกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นกองทุนที่ประชาชนไทยส่วนใหญ่ประมาณ 48 ล้านคน ใช้กองทุนนี้เป็นค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ซึ่งจะเป็นไปในทิศทางใด ก็ขึ้นอยู่กับ การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นจากรัฐบาล ผู้ให้บริการ และ ประชาชนผู้ใช้บริการ

ตลอดระยะเวลา 2 สัปดาห์ ตั้งแต่วันที่ 12-23 มิถุนายน 2560 ของการฝึกอบรมในหลักสูตร Leadership and Change ณ Potsdam Center for Policy and Management (PCPM) ณ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ถือเป็นประสบการณ์การเรียนรู้ที่มีคุณค่า สามารถกระตุ้นความคิด และสร้างแรงบันดาลใจในการพัฒนาตนเองเพื่อให้เกิด

การพัฒนางานที่รับผิดชอบให้ดียิ่งขึ้นไป ประเด็นสำคัญที่ผู้เขียนมีความสนใจ และคิดว่าน่าจะส่งผลต่อการพัฒนา ปรับปรุงระบบการบริหาร และระบบการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐที่สามารถตอบสนอง ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ประกอบด้วย 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยให้ประชาชนทุก ภาคส่วนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น (From Government to Governance) และ 2) ระบบประกันสุขภาพแบบประกันสังคม (Social Security) ที่มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพ ประชาชนมีสิทธิเท่าเทียม ในการเข้าถึงบริการสุขภาพ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยอาศัยการเปลี่ยนแปลงบทบาทจากการเป็น ผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแล บนพื้นฐานของการประสาน และบูรณาการร่วมกันอย่างทั่วถึงและทุกภาคส่วน ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนตั้งแต่ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับ ท้องถิ่น เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือแก้ปัญหาร่วมกันผ่านการเจรจาต่อรอง มากกว่าการสั่งการ และการบริหารงานมีความโปร่งใสสามารถ ตรวจสอบได้ นอกจากนี้แล้วการปลูกฝังและส่งเสริมให้ประชาชน มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนเอง และส่วนรวม เน้นย้ำ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการ บริหารงานภาครัฐในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การร่วมกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และการนำนโยบายที่กำหนดลงสู่การปฏิบัติเพื่อให้ เกิดผลสัมฤทธิ์ทั้งในระดับชาติ (Federal government) ระดับมลรัฐ (Lander State Government) และระดับท้องถิ่น (Local Government)

โดยได้รับสิทธิในการคุ้มครองตามกฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Basic Law for the Federal Republic of Germany) ดังจะเห็นจากในทุกกระบวนการของการบริหารจัดการภาครัฐ จะใช้รูปแบบการบริหารยึดหลักประชาธิปไตย กระจายอำนาจ บุคลากรงบประมาณให้รัฐบาลท้องถิ่นปกครองตนเองโดยการแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางที่ทำหน้าที่ออกกฎหมาย และรัฐบาลมลรัฐมีหน้าที่นำกฎหมายลงสู่การปฏิบัติ จึงไม่เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานเกิดขึ้น โดยผ่านช่องทางการแสดงความคิดเห็นด้วยระบบ Information Communication Technology (ICT)

2. ระบบประกันสุขภาพแบบประกันสังคม (Social Security) ที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงจากการเดินทางไปศึกษาดูงานที่ Centre of Cardiovascular Telemedicine, Charite Berlin ได้เรียนรู้ระบบการประกันสุขภาพของเยอรมนี ซึ่งน่าสนใจ และทำให้ทราบว่ากระทรวงสาธารณสุขของรัฐบาลกลางทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย และกำหนดนโยบายด้านสาธารณสุขของประเทศ โดยรัฐบาลของมลรัฐทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ควบคุมกำกับ การดำเนินงานขององค์กรอิสระที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย และควบคุมมาตรฐานการศึกษาทางการแพทย์ และการผลิตแพทย์ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นจะรับผิดชอบการให้บริการสาธารณสุขต่างๆ เช่น การควบคุมป้องกันโรค การบริหารจัดการโรงพยาบาลท้องถิ่น สนับสนุนงบประมาณแก่โรงพยาบาล บริหารและสนับสนุนด้านงบประมาณแก่บ้านพักคนชราของรัฐ ซึ่งระบบประกันสุขภาพของ

ประเทศเยอรมนี ถือเป็นระบบที่ได้รับการยอมรับว่ามีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพสูงที่สุดแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นระบบการประกันสุขภาพแบบประกันตนภาคบังคับสำหรับประชาชนผู้มีรายได้อย่างน้อย 4.462.50 ยูโร/เดือน ส่วนผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ที่ไม่มีงานทำ จะได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพผ่านระบบสวัสดิการสังคมสุขภาพของประเทศเยอรมนี

ซึ่งระบบประกันสุขภาพหลักของประเทศถูกบริหารจัดการโดยกองทุนการเจ็บป่วย (Sickness Fund) ซึ่ง 90% ของประชาชนเยอรมนีคุ้มครองโดยกองทุนนี้ หลักหัวใจสำคัญของระบบประกันสังคมของเยอรมนี มีอยู่ 3 ประการ ได้แก่ 1) การเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข (Solidarity) 2) การจ่ายเงินสมทบโดยลูกจ้างและนายจ้าง โดยใช้เงินเดือนหรือรายได้ของลูกจ้างเป็นฐานในการหักเงินสมทบ และ 3) การกระจายอำนาจให้หน่วยงานในสังกัดสามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างอิสระเพื่อลดภาระของรัฐ นอกจากนี้หากประชาชนมีรายได้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ก็มีสิทธิที่จะเลือกเป็นสมาชิกของ sickness fund หรือจะเลือกซื้อประกันสุขภาพเอกชนก็ได้ ซึ่งระบบบริการสุขภาพของเยอรมนีแบ่งเป็น 3 ระบบ ได้แก่ ระบบบริการผู้ป่วยนอก (outpatient care) ระบบบริการผู้ป่วยใน (inpatient care: the hospital sector) และระบบการฟื้นฟูสมรรถภาพ (rehabilitation facilities) โดย Sickness fund เป็นหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ในการเจรจากับผู้ให้บริการผู้ป่วยนอกหรือผู้ป่วยในเรื่องค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลโดยจะเป็นผู้จ่ายค่ารักษาพยาบาลให้กับผู้ป่วย

เป็นรายวันโดยประชาชนมีสิทธิที่จะเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลหรือคลินิกเอกชนไหนก็ได้แล้วแต่ความต้องการ โดยมีการร่วมจ่ายเล็กน้อย

3. ระบบประกันสุขภาพไทยในภาพรวม เมื่อมองย้อนมาดูระบบประกันสุขภาพของประเทศไทยปัจจุบันมี 3 ระบบใหญ่ ได้แก่ ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งทั้ง 3 กองทุนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ต่างกัน กล่าวคือ ระบบประกันสังคมอยู่ภายใต้สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ระบบสวัสดิการรักษายาบาลราชการข้าราชการ อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติอยู่ภายใต้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข การที่ประเทศไทยมีระบบประกันสุขภาพที่หลากหลายทำให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น มีความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิประโยชน์ในการรักษายาบาล ความซ้ำซ้อนในสิทธิการรักษายาบาล เป็นต้น อีกทั้งการมีระบบประกันสุขภาพหลายระบบทำให้ต้นทุนในการบริหารจัดการสูง เพราะแต่ละระบบมีกระบวนการทำงานที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น แต่จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กุมภาพันธ์ 2556 กลับพบว่า การมีกองทุนสุขภาพหลายกองทุนไม่ได้เป็นประเด็นปัญหาหากกองทุนเหล่านั้นอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานเดียวกัน คือ กระทรวงที่รับผิดชอบด้านสาธารณสุข ซึ่งการที่ประเทศไทยที่มีระบบประกันสุขภาพที่ต่างกัน 3 ระบบ จากสามกระทรวงดังกล่าวข้างต้น

ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการ ความเหลื่อมล้ำของสิทธิประโยชน์ และภาระเบียดเบียนสุขภาพ รวมถึงความแตกต่างของรูปแบบการบริหารจัดการด้านการคลัง ซึ่งระบบประกันสังคมเป็นระบบเดียวที่มีการบริหารจัดการในลักษณะกองทุน ในขณะที่อีก 2 ระบบบริหารจัดการจากงบประมาณของประเทศโดยตรง

#### 4. เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างระบบประกันสุขภาพของประเทศเยอรมนีกับประเทศไทย

ประเทศเยอรมนี	ประเทศไทย
มีระบบบริการสุขภาพระบบเดียว คือ ระบบประกันสังคม (Social Security) ซึ่งบริหารจัดการภายใต้กระทรวงสาธารณสุขเพียงกระทรวงเดียว เป็นผู้กำหนดนโยบาย	มีระบบบริการสุขภาพ 3 ระบบ ที่บริหารจัดการจาก 3 กระทรวง คือ <ul style="list-style-type: none"> <li>- ระบบสวัสดิการการรักษาพยาบาลข้าราชการที่จ่ายค่ารักษาพยาบาลโดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง</li> <li>- ระบบประกันสังคม ที่จ่ายค่ารักษาพยาบาลโดยสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานฯ</li> <li>- ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ที่จ่ายค่ารักษาโดยสำนักงานกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข</li> </ul>
ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศร้อยละ 90 ใช้ระบบบริการสุขภาพแบบประกันสังคม ที่เก็บเงินจากนายจ้างและผู้ประกันตน	ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศใช้ระบบบริการสุขภาพแบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal

<p>ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลผ่านกองทุนการเจ็บป่วย (Sickness fund)</p>	<p>Coverage) โดยรัฐบาลใช้ภาษีมาเป็นค่าใช้จ่ายค่ารักษาพยาบาลรายหัวผ่านสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข</p>
<p>ประชาชนที่เป็นสมาชิกกองทุนการเจ็บป่วยมีสิทธิในการเลือกขึ้นทะเบียนกับแพทย์ และทันตแพทย์ที่จะให้บริการกรณีเจ็บป่วย</p>	<p>ประชาชนไม่มีสิทธิเลือกแพทย์ในระบบบริการของรัฐบาลแต่มีสิทธิเลือกในภาคเอกชน</p>
<p>ประชาชนชาวเยอรมนีรวมทั้งผู้ที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศเยอรมนีต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคม</p>	<p>แบ่งระบบประกันสุขภาพตามข้อกำหนดที่อยู่ในแต่ละระบบและไม่ครอบคลุมกลุ่มแรงงานต่างด้าวทั้งหมด</p>
<p>มีรูปแบบการเข้ารับบริการทางสาธารณสุขอย่างชัดเจน ผู้ประกันสามารถเข้ารับการรักษาได้ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ตนเองเลือกไว้ภายใต้การจ่ายค่ารักษาพยาบาลของกองทุน Sickness fund</p>	<p>มีความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสุขภาพโดยระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการสามารถเข้ารับการรักษาได้ทุกโรงพยาบาลในสังกัดภาครัฐ ในขณะที่ กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติผู้ประกันตนถูกจำกัดให้เข้ารับบริการในสถานพยาบาลที่กำหนดไว้เท่านั้น ยกเว้นกรณีมีใบส่งตัวไปรับการรักษาต่อ</p>
<p>สถานบริการสาธารณสุขมีมาตรฐานเท่าเทียมกัน</p>	<p>สถานบริการสาธารณสุขในเมืองใหญ่มีศักยภาพแตกต่างจากชนบท</p>

**กล่าวโดยสรุป** จากการศึกษาระบบประกันสุขภาพในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เปรียบเทียบกับประเทศไทย พบว่าระบบประกันสุขภาพในประเทศไทยที่ประกอบด้วยกองทุนประกันสุขภาพที่หลากหลายในปัจจุบัน มีการบริหารจัดการที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมีการบริหารจัดการจากทั้งกระทรวงแรงงาน กระทรวงการคลัง และกระทรวงสาธารณสุข ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและเพิ่มต้นทุนในการบริหารจัดการ และเกิดความเหลื่อมล้ำของสิทธิในการรักษาพยาบาลและภาระค่าเบี้ยประกันระหว่างกลุ่มผู้ประกันตนในแต่ละกองทุนอีกด้วย จากมุมมองของผู้เขียนในฐานะฟันเฟืองหนึ่งในกระทรวงสาธารณสุข และเป็นบุคลากรที่ปฏิบัติงาน และให้บริการผู้ประกันตนทั้งสามกองทุนของระบบประกันสุขภาพของภาครัฐ และพบปัญหาในการบริหารจัดการของทั้งสามกองทุน มีข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาประกันสุขภาพของไทยให้มีประสิทธิภาพทั้งในมิติของโครงสร้าง และระบบการบริหารจัดการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการบริหารจัดการ และลดความเหลื่อมล้ำของสิทธิที่จะได้รับในการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพของประกันตนน้อย โดย

1. ประเทศไทยต้องเลือกระบบประกันสุขภาพที่พึงปรารถนาให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศโดยการพิจารณาข้อดีข้อเสียของทั้งสามระบบผ่านมุมมองของผู้ให้บริการ ผู้รับบริการ และมีรัฐบาลเป็นเจ้าภาพหลัก

2. ให้กระทรวงสาธารณสุขทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลระบบประกันสุขภาพทั้งสามกองทุน เพื่อลด



ความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการ และการดำเนินงานสอดคล้อง  
กับนโยบายด้านการสาธารณสุขของประเทศ

3. ควรมีหน่วยงานที่มีภารกิจรับผิดชอบด้านการบริหาร  
จัดการระบบประกันสุขภาพของประเทศ ที่เป็นอิสระจากกระทรวง  
สาธารณสุข เพื่อป้องกันปัญหาการทับซ้อนของบทบาทหน้าที่

4. มีหน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่ในการประเมินผล  
การดำเนินงานของระบบประกันสุขภาพทั้งสามระบบทั้งด้าน การคลัง  
และคุณภาพของบริการ เพื่อความโปร่งใส ปราศจากผลประโยชน์  
ทับซ้อน และสามารถนำมาวางแผนการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ  
มากขึ้น

5. กระทรวงสาธารณสุขควรมีการสร้างโปรแกรมสำเร็จรูป  
ที่เป็นฐานข้อมูลผู้ป่วยในภาพรวมของประเทศผ่านระบบ Information  
Communication Technology (ICT) เพื่อสามารถเชื่อมต่อข้อมูล  
ด้านสุขภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อน  
ในขั้นตอนการปฏิบัติงานกรณีการส่งต่อผู้ป่วยเพื่อรับการรักษา ทั้งยัง  
ช่วยลดภาระงานที่ไม่จำเป็นต้องใช้ความเชี่ยวชาญของบุคลากร และ  
ใช้เป็นฐานข้อมูลเพื่อการวิจัยและพัฒนา เพื่อแก้ปัญหาในระบบ  
สุขภาพของประชาชน

6. การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในระดับปฐมภูมิ  
(primary care) ให้มีความสามารถเพิ่มขึ้นด้านการส่งเสริม ป้องกัน  
และฟื้นฟูสุขภาพ มากกว่าการรักษาพยาบาล โดยการลดภาระงาน  
ที่ไม่เกี่ยวข้องหรือไม่จำเป็น ทั้งยังช่วยประหยัดงบประมาณ

ในการรักษาพยาบาล ลดความแออัดในการให้บริการของโรงพยาบาลจังหวัด  
โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัย

### **บทสรุปส่งท้ายจากสหพันธ์สาธารณสุขเยอรมนี ถึงประเทศไทย**

จากประสบการณ์การไปศึกษาดูงานที่ประเทศสหพันธ์  
สาธารณรัฐเยอรมนี และจากประสบการณ์การทำงานของผู้เขียน  
แม้ว่ารัฐบาลหรือกระทรวงสาธารณสุขของประเทศไทยพยายาม  
ที่จะกำหนดนโยบายเพื่อหาแนวทางการแก้ปัญหาและปฏิรูประบบ  
สุขภาพในประเทศไทยอย่างไร แต่หากประชาชนคนไทยยังคงรู้จักและ  
เรียกร้องสิทธิของตนเอง (Human/Patient Right) โดยไม่คำนึงถึง  
หน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองที่จะต้องปฏิบัติต่อตนเองและสังคม  
อย่างไร (Human/Patient Responsibility) สิ่งที่ยุทธศาสตร์ก็จะไม่  
ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง ซึ่งต่างจากประชาชนของประเทศ  
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ทุกคนรู้หน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ของตน  
อย่างเคร่งครัด ทำให้ภาครัฐง่ายต่อการบริหารจัดการ และ  
การแก้ปัญหาร่วมกันเพื่อให้บรรลุจุดหมายเดียวกัน ส่งผลให้ประเทศ  
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังเป็นประเทศที่พัฒนาและเป็นผู้นำ  
ในสหภาพยุโรป ถึงแม้จะเป็นประเทศที่แพ้สงครามโลกถึงสองครั้ง  
ยังสามารถใช้ระยะเวลาเพียง 70 ปี ในการพัฒนาให้ประเทศเป็นผู้นำ  
ในเวทีโลกในปัจจุบัน

## เอกสารอ้างอิง

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. “โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาชุดสิทธิประโยชน์กับการมีส่วนร่วมจากทุกภาค

ส่วนในสังคม” . สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.

มกราคม 2555. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “โครงการพัฒนาแนวทางอภิบาลระบบหลักประกันสุขภาพ”.

สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย.

กุมภาพันธ์ 2556. <http://www.oecd.org/germany/Health-at-a-Glance-2015-Key-Findings-GERMANY.pdf>

<http://www.bundesaerztekammer.de/weitere-sprachen/english/healthcare-system/>

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmedhealth/PMH0078019/#i2698.einleitung-co.sources>

## “สื่อสาร สนับสนุน สร้างทีม”

### 3 กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงสู่ความสำเร็จ

ศรมณ เทพแก้ว

นักประชาสัมพันธ์ชำนาญการ

กรมประชาสัมพันธ์

จากการที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) มีมติเห็นชอบรายงานการปฏิรูปของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการสื่อสารมวลชน เรื่อง **"การปฏิรูปสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (สทท.) เพื่อยกระดับการสื่อสารของรัฐ ประชาชน และสาธารณประโยชน์"** ที่เสนอให้ปรับรูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานของสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยเป็น **"หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ"** (Service Delivery Unit หรือ SDU) เพื่อประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการบริหารงาน เมื่อวันที่ 17 ก.ค. 2560 โดยจุดมุ่งหมายในการให้ปรับรูปแบบสู่การเป็น **"หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ"** เป็นองค์กรที่ไม่ใช่ทั้งส่วนราชการ องค์กรมหาชนและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามวัตถุประสงค์ของสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลและประชาชน เพื่อประโยชน์สาธารณะในการบริการข้อมูลข่าวสารเพื่อประชาชน

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการฯ มีข้อเสนอปฏิรูปการมีส่วนร่วมของหน่วยงานราชการอื่นและภาคประชาชนในการสื่อสารต่อสาธารณะ ด้วยการแบ่งเวลาสัดส่วนการออกอากาศให้ภาครัฐและประชาชนในอัตราร้อยละ 40 ของเวลาออกอากาศ และมุ่งเน้นการผลิตข่าวสารและเนื้อหาเพื่อมุ่งสู่การเป็นสำนักข่าวแห่งประเทศไทยตลอดจนเป็นศูนย์กลางข่าวสารภาครัฐที่น่าเชื่อถือ ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นองค์กรสื่อตัวแทนรัฐบาลไทยชี้แจงต่อนานาชาติ

เหตุการณ์ข้างต้นเป็นตัวอย่างเหตุการณ์หนึ่งที่ส่งผลให้กรมประชาสัมพันธ์อยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลง หากข้อเสนอจากคณะกรรมาธิการฯ ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและนำสู่การปฏิบัติ กรมประชาสัมพันธ์จะเตรียมพร้อมรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงนี้อย่างไร

ในหลักสูตร Leadership and Change ที่ข้าพเจ้าได้รับทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) ณ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในช่วงวันที่ 12 – 23 มิถุนายน 2560 มีหัวข้อการเรียนรู้สำคัญที่ขอนำมากล่าวในบทความนี้ คือ **การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)** ที่มีหลักสำคัญคือ ไม่ว่าจะองค์กรต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ ก็ตาม ต้องมั่นใจว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะประสบความสำเร็จ ข้าพเจ้าจึงขอเสนอ **หลัก 3 ส** ที่ประยุกต์มาจากการเรียนในหัวข้อ Change Management โดยนำกลยุทธ์การบริหารการเปลี่ยนแปลงแบบผสมผสานที่สามารถมาปรับใช้ในหลายๆ การเปลี่ยนแปลง ดังนี้

## 1. สื่อสาร

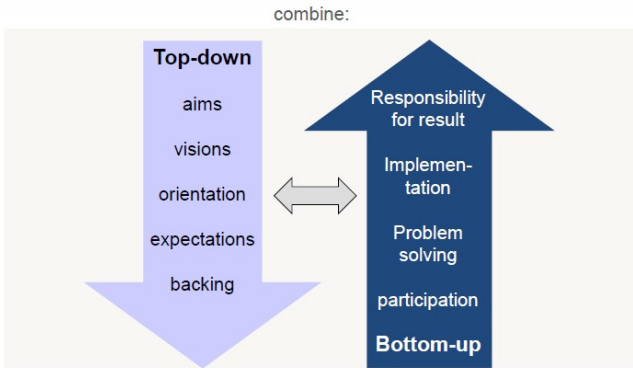
ธรรมชาติของคนส่วนใหญ่มักต่อต้านการเปลี่ยนแปลงสาเหตุสำคัญ ได้แก่ คนเหล่านั้นไม่เห็นความจำเป็นถึงการเปลี่ยนแปลงไม่รู้ว่าเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงแล้ว สถานการณ์จะเป็นอย่างไร ขาดศรัทธาในการเปลี่ยนแปลง หรือการเปลี่ยนแปลงนั้นไม่สอดคล้องกับค่านิยมของตน รวมไปถึงประเด็นเรื่องขาดความไว้วางใจ ผู้นำองค์กรจึงต้อง **สร้างความมั่นใจให้เกิดขึ้นว่าการเปลี่ยนแปลงนี้จะนำพาองค์กรให้ดีขึ้นได้อย่างไร** ซึ่งความมั่นใจในตัวผู้นำเป็นสิ่งที่ผู้ตามสามารถสัมผัสได้ หากผู้นำไม่มั่นใจ ก็เป็นการยากที่ผู้ตามจะไว้วางใจ ดังนั้น สิ่งสำคัญคือผู้นำต้องมั่นใจว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นนำไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นทั้งในด้านประสิทธิภาพการทำงาน คุณภาพชีวิต รวมถึงผลประโยชน์ต่อประเทศชาติ โดยส่งต่อความมั่นใจนี้ไปสู่ผู้บริหารและบุคลากรทุกระดับ

**การสื่อสารเพื่อการเปลี่ยนแปลง (Communicating for Change)** จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้การเปลี่ยนแปลงบรรลุผลสำเร็จ โดยเน้นการสื่อสาร 2 ทางอย่างต่อเนื่อง ทั้งจากจากระดับบนลงล่าง และระดับล่างขึ้นบน กล่าวคือ การสื่อสารจากระดับบนลงล่าง ตั้งแต่ผู้บริหารสูงสุดสู่ผู้อำนวยการสำนักกองจนถึงระดับผู้ปฏิบัติ มีประเด็นสำคัญที่ผู้บริหารจำเป็นต้องสื่อสาร ดังนี้

1. เหตุผล ความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง
2. วิสัยทัศน์ / จุดมุ่งหมายของการเปลี่ยนแปลง
3. ประโยชน์ที่คนในองค์กรจะได้รับจากการเปลี่ยนแปลง

4. ความคาดหวังของผู้บริหารที่มีต่อการเปลี่ยนแปลง
5. การให้การสนับสนุนที่จำเป็นต่อการเปลี่ยนแปลง

### Successful change management strategies



แผนภาพ กลยุทธ์การบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างประสบความสำเร็จแบบผสมผสาน

ผู้บริหารควรสื่อสารประเด็นสำคัญดังกล่าวผ่านช่องทางทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น ที่ประชุมผู้บริหาร บอร์ด ประกาศข่าว งานพบปะสังสรรค์ เสียงตามสาย สื่อบุคคล โลกออนไลน์ หรือแม้แต่เฟสบุ๊กของผู้บริหาร/ ผู้อำนวยการสำนัก สามารถนำมาใช้ให้เป็นพื้นที่ในการติดต่อสื่อสาร โดยเลือกใช้คำและวิธีการสื่อสารอย่างเหมาะสม นับเป็นอีกหนทางหนึ่งในการสร้างความรู้ ความเข้าใจให้เกิดขึ้นกับคนในองค์กรในยุคที่สื่อดิจิทัลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวัน

ในขณะเดียวกัน การสื่อสารจากระดับล่างขึ้นบนจากผู้ปฏิบัติ เป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้การเปลี่ยนแปลงสู่การปฏิบัติได้อย่างราบรื่น การรับฟังเป็นหนึ่งในทักษะสำคัญของการสื่อสาร ความคิดเห็น ความรู้สึกของผู้ปฏิบัติ เรื่องราวความสำเร็จ ปัญหาและอุปสรรครวมถึงการรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยติดตาม ตรวจสอบการเปลี่ยนแปลง (Monitoring for Change) อีกทางหนึ่งว่า มีความคืบหน้าอย่างไร อะไรเป็นอุปสรรคขัดขวางการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งประมวลข้อมูลที่ได้รับนำมาคาดการณ์เหตุการณ์ล่วงหน้าที่จะเกิดขึ้นได้อีกด้วย

## 2. สนับสนุน

"หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ" เป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างและระบบการบริหารงาน ระบบทรัพยากร ระบบบัญชีและการเงิน รวมไปถึงระบบบุคลากร ซึ่งจะมีแผนการทำงานรองรับ เช่น แผนพัฒนาองค์กร แผนพัฒนาบุคลากร แผนปฏิบัติการ แผนการเงิน เป็นต้น ในการผลักดันให้การเปลี่ยนแปลงประสบความสำเร็จ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง คือการได้รับการสนับสนุนทรัพยากรในด้านต่างๆ จากผู้บริหาร ทั้งในด้านงบประมาณและกำลังคน โดยเฉพาะการสนับสนุนการสร้างองค์ความรู้ให้กับบุคลากร มีความรู้ ความเข้าใจในแนวคิด เหตุผล ความจำเป็น วัฒนธรรมองค์กร ค่านิยม ตลอดจนมีวิธีคิดและวิธีการทำงานแบบใหม่ รวมถึงให้กำลังใจ สร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นในตัวบุคลากรว่ามีความสามารถในการแก้ไขปัญหา (Self - Efficacy)



### 3. สร้างทีม

ทีมตัวแทนการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) เป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยในการสร้างการเปลี่ยนแปลง ทีมตัวแทนการเปลี่ยนแปลงมีหน้าที่ทำให้คนในองค์กรเห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (Envisioning) บอกเล่าเรื่องราว (Telling stories) ว่าทุกสิ่งจะดีขึ้นถ้าทุกคนร่วมกันสร้างการเปลี่ยนแปลง โดยตัวแทนการเปลี่ยนแปลงมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความเข้าใจถึงเปลี่ยนแปลงลดความตึงเครียด ปรับเปลี่ยนค่านิยม พัฒนาการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนหาวิธีการแก้ไขความขัดแย้ง และเป็นผู้นำแผนการเปลี่ยนแปลงต่างๆ สู่การปฏิบัติ (Implementing)

บทบาทของตัวแทนการเปลี่ยนแปลงเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับ กล่าวคือ บทบาทการเป็นผู้ให้คือการเป็นพี่เลี้ยง ให้คำปรึกษาและกำลังใจ ในขณะที่เดียวกันเป็นผู้รับข้อมูล (Receiving) เรื่องราวร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นระหว่างการเปลี่ยนแปลง รวมถึงสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานไม่กล้าเปิดเผยต่อผู้บริหารระดับสูง ซึ่งตัวแทนการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีความไวในการจับความรู้สึก (Sensing) มีเรดาร์สัมผัสได้ถึงอารมณ์ความรู้สึกของคนในองค์กร ข้อมูลเหล่านี้จะถูกส่งต่อให้ผู้บริหารได้รับทราบถึงสถานะของการเปลี่ยนแปลงว่ามีความคืบหน้ามากน้อยแค่ไหน

ตัวแทนการเปลี่ยนแปลงอาจเป็นคนภายในองค์กรที่ได้รับมอบหมายหรือเป็นบุคคลจากภายนอกที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในประเด็นการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ เช่น ที่ปรึกษา นักวิชาการ นักวิจัย และผู้ฝึกสอนงาน เป็นต้น โดยสรุป ตัวแทนการเปลี่ยนแปลงจะต้อง

เป็นทั้งผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในงาน และมีความสามารถในการเข้าใจและเข้าถึงคน คือเก่งทั้งเรื่องงานและคนนั่นเอง

**ทุกการเปลี่ยนแปลงต้องการการลงมือทำ** ทุกคนในองค์กรจะต้องมุ่งมั่น ร่วมมือร่วมใจ ระดมสรรพกำลัง เพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายที่วางไว้ สิ่งสำคัญคือ การมีทัศนคติที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลง และเตรียมตัวให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ดังคำกล่าวของ Heraclitus of Ephesus นักปรัชญาชาวกรีก “The Only Thing That Is Constant Is Change.” สิ่งเดียวที่แน่นอน ไม่เปลี่ยนแปลง คือการเปลี่ยนแปลงนั่นเอง

### **รายการอ้างอิง**

แผนภาพจากเอกสารประกอบการบรรยายในหลักสูตร Leadership and Change เรื่อง Workshop Change Management – Leading Change. Bernd-F. Voigt (Managing Organizations) 22-23 June 2017.

# การนำหลักการเจรจาต่อรอง (Negotiation) มาหนุนเสริม ในการไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาท (Mediation)

ศิริอร อารมย์ดี

นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการ  
กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อกล่าวถึงการเจรจาต่อรอง (Negotiation) ทำให้ผู้อ่านเข้าใจว่าเป็นวิธีการเจรจาทางธุรกิจของบริษัทเอกชนต่างๆ เพื่อนำมาซึ่งผลกำไรขององค์กรเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในระบบราชการ จะเห็นได้ว่าปัจจุบันกระบวนการส่งเสริมการให้ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนมีหลายช่องทาง ประชาชนได้รับความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องกฎหมาย และคุ้มครองสิทธิของตนเองได้มากขึ้น เห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม มีจำนวนมากขึ้นทุกปีๆ และการพิจารณาแต่ละคดีใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน เนื่องจากข้อจำกัดด้านบุคลากร ทำให้บางคดีใช้เวลาพิจารณายาวนานมากกว่า 1 ปี ซึ่งบางคดีใช้เวลา 3 ปี หรือ 5 ปี โดยประมาณ ดังนั้น รัฐบาลจึงให้ความสำคัญให้การดูแลประชาชนและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมเข้าถึงทุกภาคส่วน จึงมอบหมายให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม เป็นองค์กรในการส่งเสริมให้ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนกับประชาชน และพัฒนาระบบกลไก มาตรการเกี่ยวกับ

การส่งเสริมการระงับข้อพิพาทและจัดการความขัดแย้ง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ในรูปแบบของอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งกรมมีหน้าที่ในการพัฒนาศักยภาพอาสาสมัครดังกล่าวในการจัดการความขัดแย้งในชุมชน ซึ่งการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทนั้นผู้ไกล่เกลี่ยควรจะต้องมีองค์ความรู้ และมีการนำหลักการของการเจรจาต่อรองเพื่อให้เกิดความพึงพอใจของทุกฝ่าย ซึ่งหากวิธีดังกล่าวสำเร็จลุล่วงไปได้ คดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจะลดลง เพื่อให้การเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การเจรจาต่อรองในกิจกรรมไกล่เกลี่ยจึงเป็นกิจกรรมที่ควรให้ความสำคัญในการนำมาประกอบการดำเนินการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท

### หลักการเจรจาต่อรอง (Negotiation)

เนื่องจากการเจรจาต่อรองเป็นกลไกที่สำคัญในการแก้ไขข้อขัดแย้ง และให้ได้ข้อยุติซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีหลายแนวคิด หลายทฤษฎี ที่นักวิชาการจากสำนักต่างๆ ได้ค้นคว้าถึงการเจรจาต่อรอง ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท สรุปได้ดังนี้

1. กลยุทธ์เฉพาะ (Specific tactics) ผู้เจรจาต่อรองมักใช้กลยุทธ์ของตนเพื่อลดระดับความต้องการของคู่เจรจาฝ่ายตรงข้ามลง (Reduce opponents' aspirations) ด้วยการยื่นข้อมูลเหตุผลให้เห็นว่าคู่เจรจามีโอกาสน้อยมากที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายของตน เพราะฉะนั้นจึงขอให้พิจารณาข้อเสนอมานอกจากฝ่ายเราซึ่งพยายาม

เอื้อประโยชน์ให้มากที่สุดแล้ว หรือชี้ให้เห็นว่าหากฝ่ายตรงกันข้าม ไม่ยอมรับข้อเสนอแล้ว ฝ่ายเราก็จำเป็นต้องตั้งพันธมิตรรายอื่น ที่มีศักยภาพสูงพอเข้ามาแทน เป็นต้น อย่างไรก็ตามกลยุทธ์เช่นนี้ ถ้าหากสร้างแรงกดดันต่อคู่เจรจามาก ก็อาจพบทางตันของการเจรจา และฝ่ายคู่เจรจา ก็อาจหาพันธมิตรใหม่มาร่วมงานได้เช่นกัน แต่ในทางกลับกันถ้าคู่เจรจาเห็นว่าเงื่อนไขผลประโยชน์จากข้อเสนอสูงพอ การเจรจาต่อรองก็บรรลุผล

2. กลยุทธ์การเน้นข้อยุติแบบชนะ – ชนะแทนแบบชนะ – แพ้ (Win - win versus win – lose orientation) บางทีสิ่งที่สำคัญมากที่สุดของการเจรจาที่ประสบความสำเร็จก็คือ การได้ข้อยุติเป็นที่พอใจ ทั้งสองฝ่าย วอลตันและแมคเคอร์ซี (Walton and Mckersie) เคยเสนอไว้กว่า 30 ปีที่แล้วว่า ผู้ที่ร่วมการเจรจามีข้อยุติที่เป็นทางเลือก สำคัญอยู่สองทาง อย่างแรกคือ มองว่าการเจรจาต่อรองใดๆ จะต้อง มีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะในขณะที่อีกฝ่ายต้องเป็นผู้แพ้ (Win-lose situations) ส่วนอย่างหลังก็คือ ผู้เข้าร่วมการเจรจาสามารถทำให้ทั้งสองฝ่าย เป็นผู้ชนะ (Win – win situations) กล่าวคือ มองว่าผลประโยชน์ของ ทั้งสองฝ่ายมีความสำคัญเท่าเทียมกัน โดยพยายามให้ได้ผลประโยชน์ ที่สูงสุดเท่าที่ทำได้ อย่างไรก็ตามไม่ใช่ทุกสถานการณ์ที่สามารถทำได้ เช่นนั้น แต่ถ้าผู้เข้าร่วมเจรจาทั้งสองฝ่ายเต็มใจที่ค้นหาทางเลือกต่างๆ อย่างรอบคอบ โดยการผสมผสานแนวคิดต่างๆ ในการแก้ปัญหาเข้าด้วยกัน ก็สามารถพบทางเลือกใหม่ที่ดี ซึ่งเรียกว่า ข้อยุติแบบบูรณาการ (Integrative agreement) ซึ่งทั้งสองฝ่ายเป็นผู้ชนะ (Win – win situation)

แทนการใช้วิธีประนีประนอมง่าย ๆ ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างต้องสูญเสียส่วนหนึ่งที่ตนต้องการได้ไป

3. กลยุทธ์การนำบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือ (Third – party intervention)

หากการเจรจาเพื่อแก้ไขความขัดแย้งของสองฝ่าย ยังไม่สามารถหาข้อสรุปหรือข้อยุติที่ทั้งสองฝ่ายพึงพอใจได้ ทำให้การไกล่เกลี่ยไม่เป็นผล ดังนั้นควรนำบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือเพื่อหาข้อยุติใหม่ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้กำหนดบทบาทของบุคคลที่สามไว้ 4 แบบ ได้แก่ บทบาทคนกลางไกล่เกลี่ย (Mediator) อนุญาโตตุลาการ (Arbitrator) ผู้ปรองดอง (Conciliator) และที่ปรึกษา (Consultant)

3.1 ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) คือ บุคคลที่สามที่มีความเป็นกลางทำหน้าที่ช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้การเจรจาได้ข้อยุติ โดยการใช้เหตุผลโน้มน้าวใจและเสนอทางเลือกต่างๆ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามความสำเร็จของการเจรจาสถานการณ์ว่าคุณเจรจาทั้งสองมีแรงจูงใจที่จะทำการเจรจาต่อรอง เพื่อแก้ปัญหาขัดแย้งนั้นเพียงใด และความขัดแย้งต้องไม่สูงแต่อยู่ในระดับปานกลาง และที่สำคัญก็คือผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นที่ยอมรับจากสองฝ่ายว่าเป็นกลางและไม่ใช้การกดดันหรือบีบบังคับแต่อย่างใด

3.2 อนุญาโตตุลาการ (Arbitrator) เป็นบุคคลที่สามที่มีอำนาจในการกำกับให้เกิดข้อยุติ ผู้เป็นอนุญาโตตุลาการ อาจมาจากการร้องขอของทั้งสองฝ่าย หรืออาจมาโดยการบังคับหรือระบุไว้ในกฎหมายหรือข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการมีอำนาจมากน้อยแล้วแต่จะกำหนดและตกลง

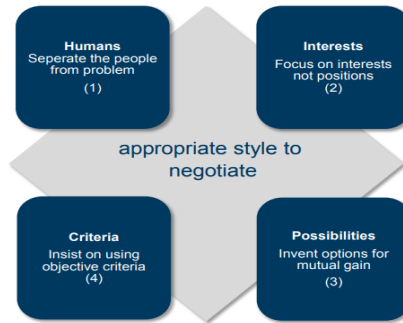
โดยคู่เจรจาทั้งสองฝ่าย การทำหน้าที่ตัดสินข้อขัดแย้งของอนุญาโตตุลาการ ย่อมได้ข้อยุติออกมาแน่นอนกว่าการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย แต่ถ้าผลการตัดสิน ปรากฏว่าฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้อย่างสิ้นเชิงฝ่ายนั้นจะไม่พอใจและไม่เต็มใจรับคำวินิจฉัย ของอนุญาโตตุลาการ ส่งผลให้ความขัดแย้ง เกิดขึ้นได้ใหม่ในเวลาต่อมา

3.3 ผู้ปรองดอง (Conciliator) เป็นบุคคลที่สามที่ได้รับ ความไว้วางใจจากทั้งสองฝ่ายให้ทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างผู้เจรจากับฝ่ายตรงกันข้าม ซึ่งเป็นการสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ การปรองดองเป็นวิธีการเจรจาที่ใช้มากในการคลี่คลายความขัดแย้ง ระหว่างประเทศ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน ครอบครัว และชุมชน บทบาท การเป็นผู้ปรองดองใกล้เคียงหรือซ้ำกับบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ย ค่อนข้างมาก ในทางปฏิบัติผู้ปรองดองจะใช้การติดต่อสื่อสารเป็นการลับเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งเป็นผู้ทำหน้าที่เสาะหาข้อเท็จจริงตีความ ข้อมูลข่าวสาร และโน้มน้าวใจให้คู่ขัดแย้งได้ข้อยุติ

3.4 ที่ปรึกษา (Consultant) เป็นบุคคลที่สามที่มีทักษะและ มีใจเที่ยงธรรมที่พยายามเอื้ออำนวยให้เกิดการแก้ปัญหาโดยการสื่อสารและช่วยวิเคราะห์ให้ความรู้แก่คู่กรณีให้สามารถแก้ข้อ ขัดแย้งได้ บทบาทของที่ปรึกษาต่างจากบทบาทอื่นที่กล่าวแล้ว โดยที่ปรึกษาจะไม่เน้นที่ประเด็นความขัดแย้ง แต่จะมุ่งปรับปรุง ความสัมพันธ์ของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายให้ดีขึ้นจนสามารถร่วมกัน แก้ปัญหาได้เอง นอกจากนี้ไม่เข้าไปแก้ปัญหาโดยตรงแล้วที่ปรึกษายังพยายามช่วยให้ทั้งสองฝ่ายเรียนรู้การสร้างความเข้าใจและ

การทำงานร่วมกัน ดังนั้นการทำงานของที่ปรึกษาจึงเป็นการหวังผลระยะยาว ช่วยสร้างเจตคติและการรับรู้ใหม่ที่เป็นแง่บวกให้แก่คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่าย

Four strategies of the Harvard Negotiation Approach:



Source: Fisher et al., (2009).

© Univ.-Prof. Dr. Uta Herbst, Potsdam University, Department of Marketing II, 2016

นอกจากการเรียนรู้หลักการเจรจาต่อรองจากทฤษฎีต่างๆ แล้ว Dr.Uta Herbst จากคณะกรรมการตลาด มหาวิทยาลัย Postdam สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มาให้ความรู้ในระหว่างการประชุมหลักสูตร Leadership and Change ของนักเรียนทุนรัฐบาล Talent Network ถึงการเจรจาต่อรองว่า การเจรจาต่อรองจะประสบความสำเร็จได้นั้น ร้อยละ 80 มาจากการเตรียมการที่ดี การเตรียมข้อมูล การเตรียมความพร้อมสำหรับการเจรจา และ ร้อยละ 20 เป็นผลมาจากพฤติกรรมของผู้เจรจา รวมทั้งการนำหลักการ BATNA – Best Alternative to a Negotiated Agreement มาใช้ในการเจรจาด้วย กล่าวคือหากมีการเตรียมการที่ดี จะมีผลทำให้การเจรจาต่อรองสำเร็จ



ความขัดแย้งก็ลดลง นอกจากการนำเสนอวิธีการเจรจาต่อรองต่างๆ แล้ว Dr. Uta ได้ให้ความสำคัญกับกลยุทธ์ที่ทางมหาวิทยาลัย Harvard ใช้ในการเจรจาต่อรองเมื่อเกิดข้อพิพาทหรือปัญหาขึ้น ได้แก่

1. การแยกคนออกจากปัญหา (separate humans from the problems) ต้องพิจารณาแยกระหว่างคนและปัญหา เมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นต้องแยกระหว่างปัญหาออกจากตัวบุคคล เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและหาทางแก้ไข

2. การให้ความสำคัญกับผลที่จะได้รับไม่ใช่ตำแหน่ง (Focus on interest not Position) พิจารณา

3. หาแนวทางการช่วยเหลือที่เป็นไปได้ (Possibility-Invent Option for Mutual Gain)

4. การหาข้อดี ข้อสนับสนุนที่เข้าใจง่าย ไว้สำหรับการเจรจา การใกล้เคียง (Criteria Insist on using Object Criteria)

หากดำเนินการได้ตามกลยุทธ์ทั้ง 4 ของมหาวิทยาลัย Harvard แล้ว การเจรจาต่อรองจะบรรลุผล และทุกฝ่ายเกิดความพึงพอใจในผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

### การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท (Mediation)

เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันในสังคม เป็นธรรมดาที่จะเกิดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทขึ้น โดยแต่ละฝ่ายมักจะคำนึงถึงความคิดของตนเองเป็นหลัก และเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น จะต้องมีผู้เข้ามาไกล่เกลี่ย เพื่อให้เกิดความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย ในอดีตจะเป็นหน้าที่ของผู้นำชุมชน ต่อมาเมื่อพัฒนาการไปสู่การพิจารณาข้อพิพาทในรูปแบบกระบวนการ

ยุติธรรมเต็มรูปแบบ ซึ่งประกอบไปด้วยการสืบพยาน สอบสวน กระบวนการฟ้องคดี กระบวนการหาข้อเท็จจริงในศาล กระบวนการพิจารณา และพิพากษาคดี จะกระทำการลงโทษผู้กระทำความผิด แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการยุติธรรมมีปัญหาในเรื่องของความล่าช้า สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท โดยให้บุคคลที่สาม (Third – party intervention) ที่สามารถเข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลาง ในการช่วยเหลือ หาทางออกให้คู่พิพาทยอมเจรจา ผ่อนปรน ทำให้เกิดความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย แต่ปัจจุบันมีคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นจำนวนมาก แต่ละคดีใช้เวลาในการพิจารณายาวนาน ดังนั้น การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทจึงเป็นแนวทางการยุติเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยอาศัยการไกล่เกลี่ยที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นของทุกฝ่าย

จากข้อมูลข้างต้น การดำเนินการเจรจาต่อรอง และการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นสอดคล้องกับการดำเนินงานของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเห็นความสำคัญในประเด็นดังกล่าว และเริ่มดำเนินการตั้งแต่สมัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวก ยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียม รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

จึงเล็งเห็นความสำคัญและนำนโยบาย “ยุติธรรมถ้วนหน้า ประชาชนมีส่วนร่วม (Justice for all, All for Justice)” ซึ่งเป็นแนวทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มาเป็น “หุ้นส่วน” ของรัฐในการอำนวยความสะดวกในการสร้างความเป็นธรรมและความสงบสุขโดยรัฐ จะส่งเสริมการรวมตัวของประชาชนในลักษณะของเครือข่ายที่ทำงานควบคู่ไปกับภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับผลประโยชน์ของชุมชน และรัฐจะส่งเสริมสนับสนุนให้เครือข่ายมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีความเข้มแข็งอยู่แล้ว จากเหตุผลที่กล่าวไปแล้วข้างต้น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จึงส่งเสริมให้มีการสร้างอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขึ้น โดยอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนั้น จะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในชุมชน เพื่อจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เพื่อลดจำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยส่งเสริมให้มีอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทขึ้นในชุมชน ซึ่งการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยที่กรมฯ เน้นดำเนินการมีอยู่ 2 ประเภท คือ การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยให้กลับคืนดี ยังคงรักษาสัมพันธภาพอันดีต่อกันไว้ ไม่เกิดอคติต่อกัน และการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดข้อตกลง คือการช่วยให้คู่ความได้ตกลงกันในเงื่อนไขสำคัญที่ต่างฝ่ายต่างยอมรับซึ่งกันและกันได้ ในปัจจุบันมีอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมากกว่า 1,300 คนทั่วประเทศ โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จะพัฒนาศักยภาพอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท โดยเน้นการ

มีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชนและชุมชน และในปี 2560 นี้ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอยู่ระหว่างการยกระดับมาตรฐานศูนย์ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในชุมชนทั่วประเทศ ซึ่งมีเป้าหมายในการปรับปรุงศูนย์ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทชุมชนที่ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานให้สามารถยกระดับสู่เกณฑ์มาตรฐาน และศูนย์ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทชุมชน ดังนั้นหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเมื่ออาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีโอกาส ได้รับการอบรมเพิ่มศักยภาพโดยมีการหนุนเสริมหลักสูตรการเจรจาต่อรองให้กับอาสาสมัครดังกล่าว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเกิดประสิทธิภาพมากขึ้นและผลที่ตามมาคือความขัดแย้งในชุมชนจะลดลง ส่งผลให้เกิดสังคมที่เป็นสุข เป็นไปตามความคาดหวังของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพความว่า “คุ้มครองคน คุ้มครองสิทธิ เพื่อวิถีชีวิตแห่งความเป็นธรรม”

# การบริหารการเปลี่ยนแปลง ทำอย่างไรให้ได้ใจ ได้งาน

สิรินพัชร มณีโชติ

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

สภาพแวดล้อมองค์การในปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้รับแรงผลักดันจากสภาพแวดล้อมภายในองค์การ เช่น ผลการปฏิบัติงาน ปัญหาหรือความขัดแย้งภายใน ภาระงานที่ได้รับมอบหมายใหม่ๆ เป็นต้น นอกจากนี้แรงผลักดันภายนอกองค์การ ก็มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน อาทิ การแข่งขันทางเศรษฐกิจ สภาพปัญหาทางสังคม สถานการณ์ทางการเมือง ตลอดจนความต้องการของประชาชน ถึงแม้ว่าความเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งท้าทาย การปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลาแต่ก็กระตุ้นให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ นวัตกรรม การปฏิบัติราชการได้อีกทางหนึ่งด้วยเช่นกัน

สำหรับการเปลี่ยนแปลงในภาคราชการตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้หน่วยงานของภาครัฐปฏิบัติงานโดยลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น เพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ และความคุ้มค่า มีการประเมินผลการปฏิบัติงานพร้อมเพื่อให้เกิดการปรับปรุงภารกิจงาน ให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอ มุ่งเน้นการปฏิบัติงาน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม ส่งผลโดยตรงให้เกิดการ

ปฏิรูปนำเครื่องมือทางการบริหารต่างๆ เข้ามาใช้ในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในลักษณะผสมผสาน ทั้งการเปลี่ยนแปลงในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมชาติเพื่อให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีผลรุนแรงและรวดเร็ว เช่น การปรับกระบวนการงานหรือการปรับรื้อระบบใหม่ (Re-Engineering) การปรับโครงสร้างใหม่ (Restructuring) หรือนวัตกรรม (Innovation) เป็นต้น

### เป้าหมายของการเปลี่ยนแปลง

ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นองค์กรส่วนใหญ่ มีเป้าหมายในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใน 4 เป้าหมาย (วิเชียร วิทย์อุดม, 2555 : 11-11) ได้แก่

1. ทรัพยากรมนุษย์ : องค์กรต้องหาหนทางที่มีประสิทธิภาพในการจูงใจเพื่อให้สามารถใช้ความรู้ ทักษะ ความเชี่ยวชาญ ตลอดจนสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ การพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้ง

2. ทรัพยากรที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงาน : องค์กรต้องนำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้มีมูลค่าสูงสุดเท่าที่จะสร้างสรรค์ได้ ทั้งนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง นวัตกรรม ระบบงาน ตลอดจนวัฒนธรรมในการทำงานแบบใหม่อันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตผลงาน

3. ความสามารถทางเทคโนโลยี : องค์กรต้องเตรียมบริบทเพื่อให้แปรความสามารถด้านเทคโนโลยีมาเป็นมูลค่าได้ การสร้างความสามารถด้านเทคโนโลยีอาจเกี่ยวข้องกันกับการเปลี่ยนแปลง

โครงสร้างขององค์กรด้วยก็ได้ในกรณีที่มีมุ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็งทางเทคโนโลยีอย่างจริงจัง

4. ความสามารถขององค์กร : การออกแบบโครงสร้าง หน้าที่ ภาระงาน การบริการหรือการผลิต ทีมบริหาร ตลอดจนการประสานงาน และความสัมพันธ์ของคนในองค์กรเพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากร บุคลากร และเทคโนโลยีในการสร้างมูลค่าได้สูงสุด

### **แน่ใจได้อย่างไรว่าองค์กรจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง**

เพื่อให้แน่ใจว่าเราต้องการความเปลี่ยนแปลงในเรื่องใด ควรทำความเข้าใจใน 9 ประเด็น ดังนี้

1. ทำไมองค์กรจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง
2. เมื่อดำเนินการเปลี่ยนแปลงไปแล้วสิ่งนั้นจะเป็นอย่างไร
3. เราจะวินิจฉัยได้อย่างไรว่าสิ่งที่เราต้องการเปลี่ยนแปลงนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงจริงๆ
4. จะใช้วิธีการใดจัดการกับการต่อต้านความเปลี่ยนแปลง
5. ในการลงมือสร้างความเปลี่ยนแปลงจะประยุกต์ใช้ทฤษฎีใดให้เหมาะสม
6. บทบาท และความสำคัญของผู้ที่ร่วมสร้างความเปลี่ยนแปลง
7. จะใช้การสื่อสารอย่างไรเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลง
8. จะทำให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นคงอยู่ได้อย่างไร
9. เราจะแสดงออกอย่างไรเพื่อเป็นผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงนั้น

การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในประเด็นข้างต้นนี้ มีความสำคัญอย่างมากกับการวางแผนเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นทั้งกระบวนการ ซึ่งหากวางแผน กำหนดวิธีการขั้นตอน รวมทั้งแสวงหาวิธีการจัดการกับปัญหาอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้ได้แล้วความเปลี่ยนแปลงก็จะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้มากขึ้นด้วย

### **กระบวนการของการเปลี่ยนแปลง (Process of change)**

เมื่อเราทำความเข้าใจอย่างชัดเจนกับการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการให้เกิดขึ้นแล้วก็ถึงขั้นตอนของการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งแนวคิดในเรื่องของกระบวนการสร้างความเปลี่ยนแปลงมีหลากหลายมาก แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงแนวคิดของ John P. Kotter ซึ่งได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงในบริษัทขนาดใหญ่กว่าร้อยบริษัทจนได้ขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลง 8 ขั้นตอน ดังนี้

1. กระตุ้นให้บุคลากรในองค์กรตระหนักว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องที่เร่งด่วน (Establishing a Sense of Urgency)
2. นำคนที่เหมาะสม มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และต้องการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงมาทำงานร่วมกัน เพื่อเป็นแกนนำที่มีความเข้มแข็ง (Creating the guiding coalition)
3. ทีมงานร่วมกันสร้างวิสัยทัศน์ และกำหนดกลยุทธ์ในการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน เข้าใจตรงกันซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดประสิทธิผล (Developing a Vision and Strategy)



4. ใช้การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้คนในองค์กรรับรู้ เข้าใจ และเข้าร่วมการเปลี่ยนแปลงให้ได้มากที่สุด (Developing a Vision and Strategy)

5. สนับสนุน หรือให้อำนาจการตัดสินใจในการทำงาน เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะเมื่อจัดการกับปัญหาอุปสรรค ได้ ก็ควรได้รับการตอบแทน (Empowering Employees for Broad-Based Action)

6. พยายามสร้างความสำเร็จในเวลาอันรวดเร็ว โดยเริ่มจาก เป้าหมายที่สามารถบรรลุได้ง่ายให้สำเร็จในระยะหนึ่งเสียก่อน แล้วจึง เริ่มการเปลี่ยนแปลงครั้งใหม่ต่อไป (Generating Short-Term Wins)

7. หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงที่บรรลุเป้าหมายได้ง่าย มีความสำเร็จ ก็ต้องสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ยากให้มียผลสำเร็จยิ่งขึ้น และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง (Consolidating Gains and Producing More Change)

8. สร้างวัฒนธรรมการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องให้เกิดขึ้น ภายในองค์กร มีการตอกย้ำค่านิยมของความสำเร็จจากการเปลี่ยนแปลง ผู้นำใหม่ (Anchoring New Approaches in the Culture)

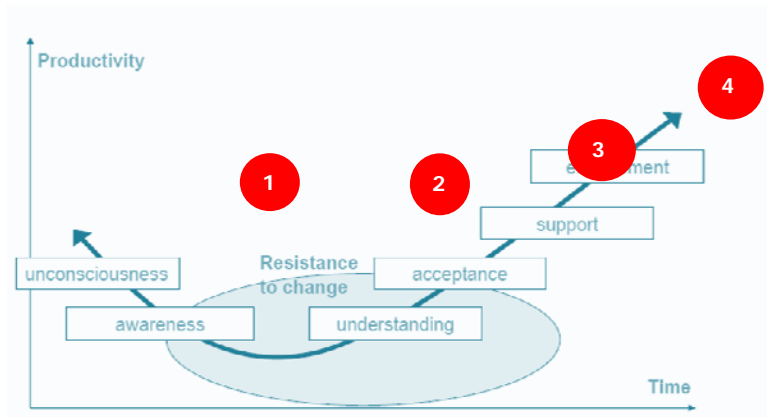
**ผลการปฏิบัติงานและพฤติกรรมของบุคลากรในองค์กรเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น**

ผลของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับประสิทธิภาพการทำงาน และสภาพจิตใจของบุคลากรนั้นจะมีลักษณะคล้ายกันคือเกิดการ ต่อต้าน ประสิทธิภาพการทำงานตกต่ำแต่หากการเปลี่ยนแปลงนั้น

มีการวางรากฐานอย่างชัดเจน เป็นลำดับขั้นต่อนองค์การและบุคลากร ทุกคนก็จะผ่านช่วงเวลาแห่งความยากลำบากในช่วงเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงไปได้ จนประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของงานบรรลุเป้าหมายได้ในท้ายที่สุดดังรายละเอียดในรูปที่ 1 และ 2 ที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารการเปลี่ยนแปลง

รูปที่ 1 รูปแบบของผลการปฏิบัติงานเมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลง

(The organizational change curve)



ที่มา : ปรับปรุงจาก Bridges (1998),S.98 (Bernd-Friedrich Voigt

อ้างอิงในเอกสารประกอบการบรรยาย Workshop

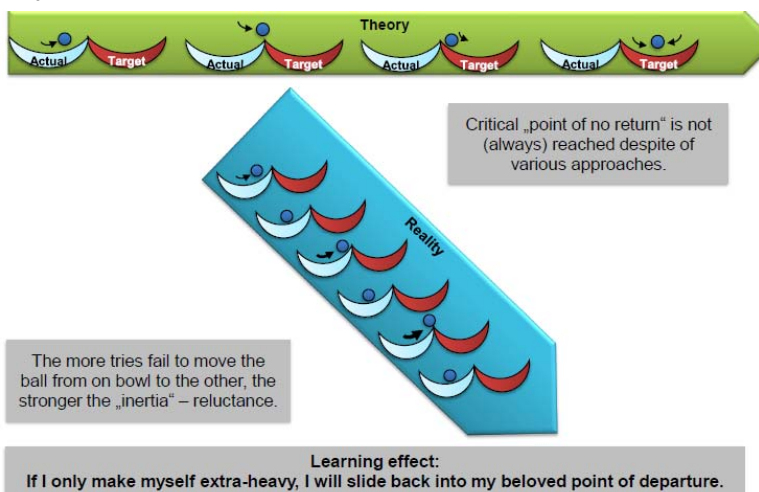
Change Management , A Two-Week Young Leader's Training

course for Thai Officials, 2017

จากรูปที่ 1 แสดงให้เห็นถึงผลการปฏิบัติงานที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับขั้นตอนทางอารมณ์ของบุคลากรที่จะต้องเปลี่ยนแปลงก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยมี 4 ขั้นตอน คือ 1) ตกใจ

และปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ผลงานจะเริ่มตกต่ำลง 2) โกรธและต่อต้าน ผลงานจะตกต่ำลงไปมาก 3) เมื่อทำใจเริ่มยอมรับก็จะทดลองปฏิบัติตามในสิ่งที่เปลี่ยนแปลงผลงานจะค่อย ๆ ดีขึ้นตามลำดับจนในที่สุด 4) ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวผลงานจะดีขึ้นจนบรรลุเป้าหมายที่กำหนด

รูปที่ 2 สาเหตุที่ทำให้โครงการสร้างความเปลี่ยนแปลงเกิดความล้มเหลว



ที่มา : Bernd-Friedrich Voigt, 2017 : เอกสารประกอบการบรรยาย  
Workshop Change Management , A Two-  
Week Young Leader’s Training course for Thai Officials

จากรูปที่ 2 องค์การที่ไม่ประสบความสำเร็จนั้นอาจไม่ใช่เพราะเกิดแรงต้านภายในองค์กรแต่อาจเกิดจากการที่องค์กรยังไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงให้ได้ผลสำเร็จตามเป้าหมาย และทำให้ความเปลี่ยนแปลงนั้นคงอยู่ในองค์กร หากแต่เมื่อผลงานตกต่ำลง

หลายๆ องค์การก็เปลี่ยนแปลงเป้าหมายหรือวิธีการบรรลุเป้าหมาย ไปเสียก่อน หรือบางครั้งเกิดผลการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในระดับหนึ่งแต่ ยังไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงนั้นให้ฝังแน่นอยู่กับองค์การก็ไปริเริ่ม สร้างความเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ต่อไปก็เป็นสิ่งที่ทำให้การเปลี่ยนแปลง ล้มเหลวได้เช่นกัน

### **กลยุทธ์ที่ใช้ในการสร้างความเปลี่ยนแปลง**

กลยุทธ์ซึ่งเริ่มการเปลี่ยนแปลงจากบุคลากรในองค์การ (General Strategies for Effecting Changes in Human Systems) ของ Robert Chin and Kenneth D. Benne ซึ่งจะเป็นต้นทางที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผลการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้ โดยมี 4 แนวทาง ดังนี้

1. กลยุทธ์การใช้เหตุผล (Empirical-rational Strategy) แนวทางนี้เชื่อว่าคนเป็นผู้ที่มีเหตุผลและยอมรับที่จะเปลี่ยนแปลง เมื่อเข้าใจถึงสาเหตุ ขั้นตอนและผลของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะต้องใช้ การสื่อสาร การให้ข้อมูล หลักฐานเชิงประจักษ์ที่ถูกต้องชัดเจนจนทำให้เกิดความเข้าใจ ความยอมรับและปฏิบัติตาม

2. กลยุทธ์สร้างการเรียนรู้ใหม่ (Normative Strategy) เป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกระทำการจากการปรับเปลี่ยนแนวคิดทัศนคติ ความเชื่อหรือค่านิยมของบุคคล ผ่านการเรียนรู้จากต้นแบบ (Role models) การเสริมแรงจูงใจทางบวก การสร้างวัฒนธรรมองค์การ ตลอดจนการให้ความรู้ เพื่อให้ยอมรับปฏิบัติตามการเปลี่ยนแปลง

3. กลยุทธ์การใช้อำนาจ (Power-Coercive Strategy หรือ Bomb Dropping Strategy) เป็นวิธีการสร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงรวดเร็ว อาจนำมาใช้เมื่อเกิดแรงต้านที่รุนแรงมากซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการสร้างความเปลี่ยนแปลง เช่น การเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร การโยกย้ายบุคลากร เป็นต้น

4. กลยุทธ์การปรับตัว (Environmental-Adaptive Strategy) บุคลากรยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วเพื่อให้ทันต่อสภาพแวดล้อมองค์กรที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากไม่ปรับปรุงการทำงานองค์กรก็อาจหาพนักงานใหม่มาทำงานแทน ดังนั้นเมื่อบุคลากรเกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นแล้วจึงควรสร้างให้เป็นวัฒนธรรมที่ดีขององค์กรต่อไป

### **ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent)**

ข้าราชการทุกคนมีโอกาที่จะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในงานหรือภายในองค์กรของตนเองได้ และการปฏิบัติราชการยังต้องเกี่ยวข้องกับเครือข่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับภาครัฐจะส่งผลในวงกว้างต่อประชาชนทุกคน ดังนั้นผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงมีความสำคัญในการแสวงหาวิธีการจัดการกับการต่อต้านความเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้การสร้างทีมเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงก็เป็นสิ่งสำคัญอย่างมากในการประสานพลังขับเคลื่อนการปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ทีมผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีความสามารถ และได้รับการยอมรับ มุ่งมั่นในการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง มีโครงสร้างการบริหารงานที่ไม่หลายระดับชั้น ยืดหยุ่น คล่องตัว และหลีกเลี่ยง

ที่จะคัดเลือกผู้ที่ไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ทำลายความสัมพันธ์  
ของคนในทีม และไม่กระตือรือร้นกับการสร้างความเปลี่ยนแปลง

ผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถให้การสนับสนุนภาวะทาง  
อารมณ์ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความ  
ร่วมมือและมีผลการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น ได้ดังนี้

ภาวะอารมณ์	การสนับสนุนจากผู้นำการเปลี่ยนแปลง
1) ตกใจและปฏิเสธ การเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้นผลงาน จะเริ่มตกต่ำลง	ในขณะนี้บุคลากรจะรู้สึกถูกคุกคาม ไม่มั่นใจ ไม่ยอมรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงควรเป็นผู้ฟังที่ดีให้โอกาสได้แสดงความรู้สึก ช่วยสนับสนุนบทบาทการทำงานใหม่ เพื่อลดความเครียด
ภาวะอารมณ์	การสนับสนุนจากผู้นำการเปลี่ยนแปลง
2) โกรธและต่อต้าน ผลงานจะตกต่ำ ลงมาก	เมื่อพบข้อยุ่งยากในการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น ผลงานตกต่ำลงมาก บุคลากรอาจรู้สึกโกรธ ยึดติดกับงานในอดีต ดังนั้นจึงยังไม่ควรเร่งรัด การเปลี่ยนแปลงมาก สร้างทีมเล็กๆ ให้มีความ สัมพันธ์ที่ดี ให้โอกาสได้แสดงความรู้สึก
3) เมื่อทำใจเริ่ม ยอมรับได้ก็จะ ทดลองปฏิบัติ ตามในสิ่งที่ เปลี่ยนแปลง	ในขณะนี้บุคลากรจะทำใจยอมรับกับความ เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ เริ่มมองหาข้อดีของ การเปลี่ยนแปลง ดังนั้นจึงต้องรับฟังและ ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีในกลุ่มอย่างต่อเนื่อง กระตุ้นให้ทดลองสิ่งใหม่และสร้างความสำเร็จ

ผลงานจะค่อยๆ ดีขึ้น	เริ่มจากเรื่องที่ทำได้ไม่ยาก เพื่อสร้างความมั่นใจ
4) ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวผลงานจะดีขึ้นจนบรรลุเป้าหมายที่กำหนด	เมื่อบุคลากรได้รู้สึกถึงความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงการทำงานบางอย่างให้ดีขึ้นก็จะมั่นใจและยอมรับปรับตัวเข้ากับ ความเปลี่ยนแปลง ไม่รู้สึกกลัวและเข้าร่วมกับการเปลี่ยนแปลง ในระยะนี้ต้องสร้างความสัมพันธ์ในกลุ่มการทำงานอย่างต่อเนื่อง เน้นเรื่องงานและความสำเร็จ สร้างเป็นวัฒนธรรมองค์กร และสำหรับผู้ที่ไม่สามารถปรับตัวได้อาจต้องเตรียมการปรับเปลี่ยนบุคลากรต่อไป

การเข้ารับการอบรมทุน Talent Network ณ Potsdam Center for policy and Management (PCPM), Germany ในครั้งนี้ได้รับทราบถึงแนวคิดในการสร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นกระบวนการทั้งระบบ และตระหนักว่าในการดำเนินโครงการเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงทุกครั้งควรต้องศึกษาข้อมูลต่างๆ ให้รอบด้าน ประกอบการวางแผนทั้งระบบ คิดวิเคราะห์อย่างรอบคอบในทุกๆ ขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มลงมือทำไปจนถึงผลงานที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อสกัดปัญหาอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในองค์กรและเตรียมความพร้อมสำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ที่คาดไม่ถึง แม้จะใช้ระยะเวลามากในช่วงก่อน

การเริ่มต้นลงมือทำแต่หลังจากการได้ดำเนินการแล้วในระยะยาว มีความคุ้มค่าของทรัพยากรและงบประมาณมากกว่า เป็นการลดโอกาสในการลงทุนลงแรงไปอย่างเปล่าประโยชน์และลดการสูญเสียทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นตามมาได้ด้วย การเปลี่ยนแปลงนั้นก็ก่อให้เกิดผล การปฏิบัติงานที่ดีอย่างยั่งยืนต่อไปอีกด้วย

### เอกสารอ้างอิง

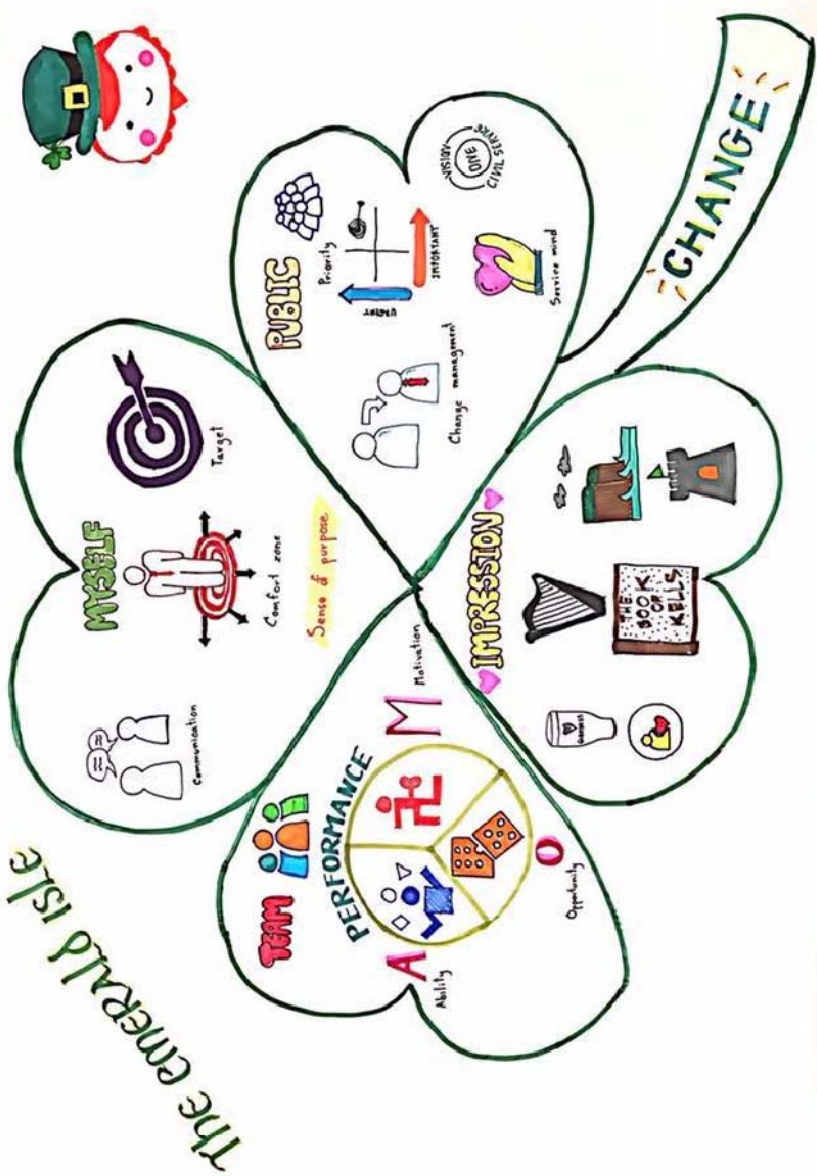
Bernd-Friedrich Voigt อ้างถึงในเอกสารประกอบการบรรยาย

Workshop Change Management ,

A Two-Week Young Leader's Training course for Thai Officials, 2017)

วิเชียร วิทยอุดม, 2555, ทฤษฎีองค์การ, บริษัท ซีระฟิล์ม และไซเท็กซ์ จำกัด : กรุงเทพฯ





# แนวคิดการเพิ่มศักยภาพบุคลากรภาครัฐ เพื่อตอบสนองการปฏิรูประบบราชการ

เอกรัฐ มีชวาศ

นักวิทยาศาสตร์ชำนาญการพิเศษ

กรมวิทยาศาสตร์บริการ

เมื่อกระผมได้รับคัดเลือกให้รับทุนสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) เพื่อเข้าฝึกอบรมในหลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐ และภาวะความเป็นผู้นำ ณ The Institute of Public Administration of Ireland (IPA) ระหว่างวันที่ 28 พฤษภาคม – 10 มิถุนายน พ.ศ. 2560 ได้สืบค้นข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับประเทศไอร์แลนด์เพิ่มเติมทำให้ทราบว่า มีข้อมูลค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในยุโรป ทั้งที่เป็นประเทศที่มีรายได้ต่อประชากร (Gross Domestic Product/GDP per capita) สูงเป็นอันดับ 4 ของโลก และเป็นประเทศแรกในสหภาพยุโรปที่ประสบภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปี ค.ศ. 2008 ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) ลดลงกว่าร้อยละ 39 ดังนั้นการเข้าร่วมฝึกอบรมครั้งนี้จึงเป็นโอกาสที่จะได้เรียนรู้แนวความคิดบริหารงานภาครัฐ และการปฏิรูประบบราชการ เพื่อขับเคลื่อนให้ประเทศไทยออกจากสถานะทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

ข้อมูลที่น่าสนใจของประเทศไอร์แลนด์

- เป็นประเทศขนาดเล็กขนาดประมาณภาคกลางของไทย มีประชากรประมาณ 4.75 ล้านคน และการกระจายตัวของประชากรค่อนข้างดี
- เกษตรกรรม และการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) มีจำนวนนักท่องเที่ยวกว่า 7.3 ล้านคน มากกว่าจำนวนประชากรในประเทศกว่า 1.6 เท่า [3] ไอร์แลนด์ มีจุดเด่นของแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและวัฒนธรรมของชาวไอริช
- ชาวอเมริกัน (American) และแคนาดา (Canadian) เปรียบเสมือนญาติชาวไอริช (Irish) เนื่องจากการแยกตัวจากสหราชอาณาจักรในปี พ.ศ. 2463 (ค.ศ. 1920) ไอร์แลนด์ได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจอย่างหนัก ชาวไอริชกว่า 4 แสน คนอพยพเข้าไปอยู่ในทวีปอเมริกาเหนือ ปัจจุบันยังคงมีความผูกพันในความเป็นไอริช คาดว่ามีชาวไอริชกว่า 2 ล้านคนอาศัยอยู่ทั่วโลก คนเหล่านี้ถือว่าเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวหลักของไอร์แลนด์
- กลุ่มนักท่องเที่ยวจากเอเชียมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับประเทศในยุโรปและสหราชอาณาจักร
- มีความเชื่อมโยงกับสหราชอาณาจักรในฐานะผู้ปกครองในอดีตและมีการพึ่งพาทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน
- เข้าร่วมสหภาพยุโรปพร้อมกับสหราชอาณาจักรในปี พ.ศ. 2516 (ค.ศ. 1973) ก่อนรวมกับสหภาพยุโรปไอร์แลนด์มีความกังวล

เรื่องอาจจะถูกกลืนวัฒนธรรม แต่ปัจจุบันแสดงให้เห็นแล้วว่าวัฒนธรรมไอริชมีความโดดเด่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพลงและดนตรีสไต์ไลอริช

- ประเทศไอร์แลนด์ถือว่าเป็นประเทศเดียวในองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) ที่มีจำนวนประชากรวัยรุ่น (Young Population) เพิ่มขึ้น ทำให้มีศักยภาพในการขยายตัวของตลาดแรงงาน

- การเป็นประเทศเล็กและอยู่ในกลุ่มสหภาพยุโรปทำให้มีการฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยได้เร็ว

- ได้มีการจัดทำโครงการ Connect Ireland เพื่อดึงดูดนักลงทุนและผู้ประกอบการประสบความสำเร็จชาวไอริชจากทั่วโลกกลับมาลงทุนในไอร์แลนด์

- มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนและจูงใจด้านภาษีทำให้มีบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่เข้ามาตั้งสำนักงาน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น Google Apple และ Microsoft เป็นต้น

- ระบบการศึกษามีลักษณะเช่นเดียวกับในสหราชอาณาจักร และการศึกษาขั้นพื้นฐานมีคุณภาพเช่นเดียวกันทุกพื้นที่ ครูเป็นอาชีพที่มีรายได้สูงและได้รับความเคารพจากสังคม ทำให้สามารถดึงดูดคนเก่งให้ทำงานในภาคการศึกษา

- การพัฒนาการศึกษาและงานวิจัยเป็นนโยบายหลักของไอร์แลนด์ โดยมีจุดเด่นทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

วิทยาศาสตร์สุขภาพ และการเกษตร ซึ่งสร้างบุคลากรที่มีความสามารถ เฉพาะด้านเพื่อสนับสนุนภาคอุตสาหกรรม

- The Institute of Public Administration of Ireland (IPA) เป็นสถาบันการศึกษา/ฝึกอบรมหลักให้แก่บุคลากรภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ (Public Service)

ประเทศไอร์แลนด์แม้ว่าจะมีแผนการปฏิรูปในปี พ.ศ. 2539 (ค.ศ. 1996) และ พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) ก็ยังไม่เพียงพอที่จะ หลีกเลี่ยงการเกิดสถานะเศรษฐกิจถดถอยในปี พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) ลงได้ ปัจจัยหลักเกิดจากปัญหาจากภาคการเงินและภาคธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ แม้ว่าจะเกิดวิกฤตขึ้นแต่นับว่าเป็นโชคดีของประเทศ ไอร์แลนด์ที่เป็นสมาชิกของกลุ่มสหภาพยุโรป ทำให้ได้รับการช่วยเหลือ ทางด้านการเงิน แต่ต้องแลกกับการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งการปฏิรูประบบราชการมีแนวคิดใกล้เคียงกับของประเทศไทยเมื่อประสบวิกฤต เศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 คือ การลดจำนวนข้าราชการเพื่อลดรายจ่าย ภาครัฐ ปัจจุบันประเทศไอร์แลนด์ได้ลดจำนวน พนักงานของรัฐ รวมถึงสมาชิกรัฐสภาและสภาส่วนปกครองท้องถิ่นลงกว่า ร้อยละ 30 ในช่วงระหว่าง ค.ศ. 2009-2011 และค่อยๆ เพิ่มจำนวน ขึ้นแต่ยังน้อยกว่า ปี ค.ศ. 2008 มีเฉพาะบริการด้านสาธารณสุขที่มีการเพิ่มจำนวนพนักงานของรัฐ

การปฏิรูปและจัดทำงบประมาณภาครัฐมีความสำคัญมาก โดยได้จัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงคือ Department of Public Expenditure and Reform (Department = Ministry) เป็นหน่วยงาน ขับเคลื่อนการบริหารงานภาครัฐ แนวคิดหลักคือลดขนาดหน่วยงานรัฐ

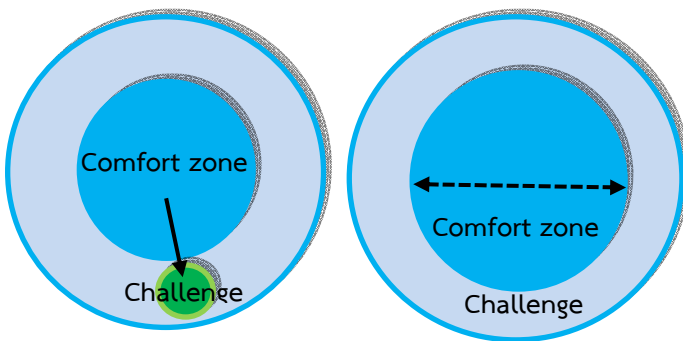
ให้มีขนาดเล็กลง รวมงานที่มีลักษณะคล้ายกันเข้าด้วยกัน เมื่อมีผู้เกษียณอายุจะไม่มี การรับคนเพิ่มแต่จะกระจายงานให้คนที่อยู่ ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับบุคลากรภาครัฐ ดังนั้นแต่ละหน่วยงานจึงจำเป็นต้องวางแผนและพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด การใช้งบประมาณและการบริหารงานภาครัฐ มีประมวลหลักการปฏิบัติ (Code of Practice) ที่ชัดเจนเพื่อให้มีหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) จริยธรรม (Ethics) และระบบตรวจสอบเพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน (Anti-corruption Measures) ซึ่งอ้างอิงมาจากประมวลหลักการปฏิบัติของสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร และ OECD มีการรวมงานที่มีลักษณะเหมือนกันไว้ด้วยกัน และใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการเชื่อมต่อ ตัวอย่างเช่น หน่วยงาน National Shared Service Office (NSSO) เป็นการรวมงานบางส่วนของการบริหารงานบุคคลไว้ที่เดียวกัน โดยหน่วยงานนี้มีหน้าที่ จัดทำบัญชีเงินเดือน ตารางเวลาทำงาน การบริหารงานพัสดุ ให้บริการแก่หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ทำให้หน่วยงานสามารถลดบุคลากรในส่วนนี้ลงได้

แม้ว่ารัฐจะมีความจำเป็นและต้องดำเนินการตามนโยบาย การปฏิรูปที่ได้วางแผนไว้ สิ่งที่สำคัญที่ต้องดำเนินการควบคู่กันคือ การสร้างเสริมศักยภาพให้แก่บุคลากรภาครัฐ เพื่อให้มีทัศนคติที่ดี เมื่อต้องเผชิญกับงานที่ท้าทายรวมทั้งสามารถพัฒนางานเพื่อให้บรรลุ เป้าหมายของหน่วยงานที่ตั้งเอาไว้ได้ ประเด็นสำคัญของการพัฒนา กระบวนการเหล่านี้ สามารถนำมาปรับใช้ได้ในการทำงานราชการ ของประเทศไทย ดังนี้

1. การสร้างคุณค่าของงานสาธารณะ (Public Value Proposition) ให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย ด้วยวิธีการที่เหมาะสมและตามความต้องการสาธารณะ ประชาชนถือว่าเป็นลูกค้าของรัฐ (Customer of the State) พนักงานของรัฐต้องไม่มองเฉพาะการทำงานเท่านั้น แต่ต้องสร้างความพึงพอใจให้กับผู้ใช้บริการด้วยซึ่งจำเป็นต้องพัฒนางานและมีการจัดการอย่างเป็นระบบ โดยการมองการทำงานในมุมกว้างเหมือนการมองจากระเบียง (Get on the Balcony) เพื่อสังเกตการณ์สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น นำมาประมวลผลเพื่อใช้ในการตัดสินใจและเข้าแทรกแซง/ปรับปรุงงานให้ดีขึ้น การทำงานดีเฉพาะหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบนั้นอาจไม่เพียงพอต่อการพัฒนางานเหมือนกับผู้เล่นในสนามกีฬาที่ไม่สามารถเห็นภาพรวมของการแข่งขันได้ทั้งหมด การพาตัวเองขึ้นไปยังตำแหน่งที่สูงเปรียบเทียบกับการยืนมองจากด้านบน ทำให้สามารถเห็นภาพรวมของงานที่ได้ชัดเจน ผู้ที่จะได้รับผลกระทบในการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง สำหรับการตัดสินใจนั้นไม่ว่าจะเลือกทางไหนก็จะมีผู้ได้รับผลกระทบส่วนหนึ่งที่เสียประโยชน์ ดังนั้นการประเมินกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบก่อนการตัดสินใจจึงมีผลอย่างมากในการสร้างมูลค่าของงานสาธารณะ (Creating Public Value)

2. ความท้าทายในการเป็นผู้นำ (Leadership Challenge) ที่ต้องกล้าที่จะออกจากพื้นที่สบาย (Out of Comfort Zone) ดังภาพที่ 1. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานภายใต้สถานะที่มีความจำกััดนั้น จำเป็นต้องใช้ความพยายามที่มากขึ้น การออกจากพื้นที่สบายเปรียบเทียบกับการทำงานท้าทายใหม่แม้ในช่วงแรกจะทำให้

ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกไม่มั่นใจ วิดกกังวลว่าสิ่งต่าง ๆ จะจะเป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้หรือไม่ ดังนั้นต้องอาศัยความกล้าที่จะก้าวออกไป เปรียบเทียบได้กับงานราชการหลายอย่างที่พัฒนาขึ้นภายใต้สภาวะทรัพยากรที่จำกัด ตัวอย่างเช่น การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานราชการ การปรับเปลี่ยนระบบในช่วงแรกอาจมีปัญหาบ้าง แต่เมื่อระบบถูกพัฒนาขึ้นจนมีความเสถียรแล้ว ช่วยให้การงานเร็วขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น เห็นได้จากปัจจุบันนี้ได้มีหลายหน่วยงานนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการพัฒนาระบบการทำงาน และเมื่องานท้าทายสำเร็จลง ผู้ที่ปฏิบัติงานจะรู้สึกได้ว่าพื้นที่สบายได้ขยายตัวขึ้น ดังภาพที่ 2. หมายถึงศักยภาพในการทำงานจะเพิ่มมากขึ้น พร้อมรับกับงานที่ท้าทายใหม่ต่อไป

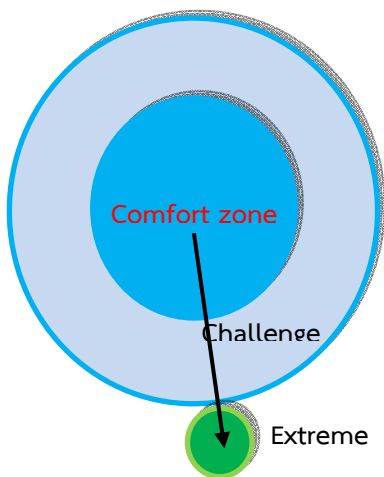


ภาพที่ 1. การทำงานที่ท้าทายโดย การออกจากพื้นที่สบาย  
ภาพที่ 2. การขยายตัวของพื้นที่สบาย

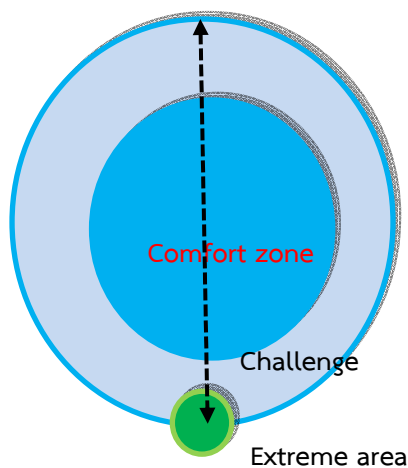
สิ่งที่ต้องระวังคือการประเมินงานที่ท้าทายนั้นต้องเป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำได้ ไม่หลุดออกจากกรอบความท้าทายที่ประเมินไว้



ดังภาพที่ 3. ซึ่งการประเมินดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยประสบการณ์การทำงานหรือผู้เชี่ยวชาญช่วยให้ความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจ แต่มีความเป็นไปได้หากมีการวางแผนที่ดีและทำงานท้าทายอย่างต่อเนื่อง จะทำให้สามารถทำงานในพื้นที่ที่ยากมากขึ้นได้ ดังภาพที่ 4.



ภาพที่ 3. การทำงานที่ยากเกินไป



ภาพที่ 4. การขยายพื้นที่การทำงานท้าทาย

การปฏิรูปและพัฒนาองค์กร/หน่วยงานให้ประสบความสำเร็จได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยการขับเคลื่อนจากบุคลากรเป็นสำคัญ ดังนั้นการพัฒนาบุคลากรจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้ผู้ที่ปฏิบัติงานสามารถเห็นปัญหาจากมุมมองที่แตกต่างอย่างรอบด้าน เพื่อใช้ในการประเมินก่อนการตัดสินใจ รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้กล้าที่จะทำงานใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วผลตอบแทนจากการพัฒนางานบริการจะถูกส่งต่อไปยังประชาชนผู้ใช้บริการ

## สิ่งที่ได้เรียนรู้จากไอร์แลนด์ ... ข้อเสนอเพื่อการพัฒนา

กรกช ภูไพบูลย์

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

### ความท้าทายของประเทศไอร์แลนด์หลัง Brexit

ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าข่าวการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร หรือ เบร็กซิต (Brexit) ภายหลังจากการลงประชามติเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2559 จะส่งผลต่อความเชื่อมั่นและความมั่นใจต่อสถานภาพของสหภาพยุโรป หรือ อียู (European Union: EU) ในขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักรด้วยเช่นกัน ประเทศไอร์แลนด์ในฐานะประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป และประเทศที่มีความใกล้ชิดกับสหราชอาณาจักรจึงมีความกังวลต่อสถานการณ์ความไม่แน่นอนนี้เป็นอย่างมาก (สหราชอาณาจักร ประกอบด้วย 4 ประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ)

ประเทศไอร์แลนด์ (The Republic of Ireland) เป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งมีสมาชิกทั้งหมด 28 ประเทศ โดยเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2516 พร้อมกับประเทศเดนมาร์ก และสหราชอาณาจักร ปัจจุบันไอร์แลนด์มีประชากรประมาณ 4.7 ล้านคน ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีประธานาธิบดีเป็นประมุข และมีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่

บริหารประเทศ ทั้งนี้ ประเทศไอร์แลนด์ เคยเป็นประเทศอาณานิคมของ สหราชอาณาจักร แต่ได้รับเอกราชเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2462 มีที่ตั้งอยู่บน เกาะไอร์แลนด์ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 5 ใน 6 ของเกาะ อีก 1 ใน 6 คือประเทศไอร์แลนด์เหนือซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร ประเทศไอร์แลนด์แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 31 เทศมณฑล แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 16 กระทรวง โดยมีเมืองหลวง ของประเทศคือเมืองดับลิน (Dublin) มีประชากร 553,165 คน และ ประเทศไอร์แลนด์เป็น 1 ใน 19 ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ที่ใช้ สกุลเงินยูโร

เนื่องจากพื้นที่ของประเทศไอร์แลนด์ติดต่อกับประเทศ ไอร์แลนด์เหนือ ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีทั้งสองประเทศจึงมีความสัมพันธ์ อันดี มีการขนส่งสินค้าจากประเทศไอร์แลนด์ไปผลิตที่ไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งการเดินทางข้ามประเทศทั้งสองทำได้โดยไม่ต้องผ่านพิธีศุลกากร แต่ในอนาคตหากสหราชอาณาจักรแยกตัวออกจากอียู การค้าบริเวณ ชายแดนของสองประเทศอาจทำได้ยากขึ้น ยกเว้นจะมีการเจรจา ทวิภาคีระหว่างสองประเทศ แต่ประเทศไอร์แลนด์ในฐานะประเทศ สมาชิกของสหภาพยุโรป ก็จำเป็นต้องดำเนินการตามมติและเงื่อนไข ของสหภาพยุโรปที่จะใช้เจรจาท่องรองกับสหราชอาณาจักรต่อไปด้วย นอกจากนั้น เดิมทีประเทศไอร์แลนด์และสหราชอาณาจักรจะเป็น ประเทศพันธมิตรในการเจรจาท่องรองระหว่างการประชุม ของสหภาพยุโรป โดยส่วนใหญ่ไอร์แลนด์จะมีความเห็นไปในทางเดียวกันกับสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองของทั้งประเทศไอร์แลนด์และสหราชอาณาจักร

อาณาจักร ดังนั้น ประเทศไอร์แลนด์จึงเป็นหนึ่งในประเทศที่จะได้รับผลกระทบจากการที่สหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปอย่างมาก โดยเฉพาะผลกระทบผ่านทางอัตราแลกเปลี่ยน ผลกระทบจากการตั้งกำแพงภาษี ผลกระทบด้านเศรษฐกิจจากการค้าของทั้งสองประเทศ รวมทั้งผลกระทบต่อการทำงานซึ่งปัจจุบันมีชาวไอริชจำนวนมากที่ไปทำงานที่สหราชอาณาจักร แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไอร์แลนด์อาจจะได้รับผลกระทบในเชิงบวกจากการที่สหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรป จากภาคการศึกษาและภาคการลงทุน เนื่องจากประเทศไอร์แลนด์ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการ การศึกษาใช้มาตรฐานตามที่สหภาพยุโรปกำหนด ดังนั้น เมื่ออังกฤษ ออกจากสหภาพยุโรป ประเทศไอร์แลนด์ จะกลายเป็นประเทศทางเลือกให้กับบุคลากร นักเรียน และนักศึกษาต่างชาติ โดยเฉพาะจากประเทศในสหภาพยุโรป นอกจากนี้ยังกลายเป็นทางเลือกให้กับนักลงทุนที่สนใจลงทุนในตลาดยุโรปอีกด้วย

ความท้าทายดังกล่าวเป็นสิ่งที่ประเทศไทยและประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน (Association of South East Asian Nations: ASEAN) จำเป็นต้องนำมาเป็นกรณีศึกษา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมั่นคงของสกุลเงินกรณีหากจะมีการพิจารณาใช้เงินสกุลเดียวกันทั้งอาเซียน รวมทั้งการเคลื่อนย้ายสินค้า ทู่น บริการ และแรงงานอย่างเสรี และผลกระทบด้านการค้าของอาเซียนกับสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปภายหลังจากที่สหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปอย่างเป็นทางการ เป็นต้น

## การส่งเสริมการลงทุนในประเทศไอร์แลนด์

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นถึงโอกาสของประเทศไอร์แลนด์ที่จะกลายเป็นทางเลือกให้กับนักลงทุนที่สนใจทำการค้ากับสหภาพยุโรป แทนสหราชอาณาจักรที่จะออกจากสหภาพยุโรปซึ่งจะทำให้สูญเสียสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับในฐานะประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ดังนั้นประเทศไอร์แลนด์จึงใช้ความได้เปรียบทั้งจากการที่เป็นประเทศในสหภาพยุโรปที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการ ประชากรมีคุณภาพทางการศึกษาและมีความสามารถ รวมทั้งความได้เปรียบในฐานะสมาชิกสหภาพยุโรป พยายามดึงแรงงานฝีมือและนักลงทุนเข้ามาทำงาน ลงทุน หรือทำธุรกิจ ในประเทศไอร์แลนด์ผ่าน 2 หน่วยงานหลักคือ Connect Ireland และ IDA Ireland

Connect Ireland ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจอย่างครบวงจร ให้กับผู้สนใจทำธุรกิจในประเทศไอร์แลนด์ เช่น การจัดหาข้อมูลที่จำเป็น การให้คำแนะนำเกี่ยวกับการลงทุน คำแนะนำในเรื่องภาษีและกฎหมายแรงงาน (Labor Laws) คำแนะนำในการพัฒนาธุรกิจ การจัดหาแรงงานฝีมือ และการอำนวยความสะดวกในการจัดทำเอกสารการตรวจลงตรา (Visa) และเอกสารเกี่ยวกับการส่งออก รวมถึงให้คำแนะนำถึงโอกาสในการทำธุรกิจภายในประเทศไอร์แลนด์ ซึ่งการดำเนินการของ Connect Ireland นอกจากจะเป็นการดึงดูดการลงทุนเข้ามาในประเทศ ยังเป็นการสร้างงานให้กับคนไอริชได้อีกด้วย ทั้งนี้ ธุรกิจที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของ Connect Ireland ได้แก่ ธุรกิจบริการ (Business

Services) ธุรกิจเกี่ยวกับสินค้าอุปโภคบริโภคและบริการ (Consumer Products and Services) ธุรกิจบันเทิง (Entertainment and Media) ธุรกิจการเงิน (Financial Services) ธุรกิจเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) ธุรกิจยาและเทคโนโลยีด้านเภสัชกรรม (Medical Technologies และ Pharmaceuticals) โดย Connect Ireland จะเน้นส่งเสริมธุรกิจขนาดกลาง และขนาดเล็ก (Small and Medium Enterprises) หรือ SMEs

IDA Ireland เป็นองค์กรอิสระที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลภายใต้พระราชบัญญัติการพัฒนาอุตสาหกรรม (The Industrial Development Act) ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) โดยเน้นอุตสาหกรรมการผลิต (Advanced Manufacturing) อุตสาหกรรมบริการ (Global Business Services) และธุรกิจการพัฒนางานวิจัย (R&D Operations)

ทั้งนี้ สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการธุรกิจในประเทศไอร์แลนด์จะได้รับ นอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ในฐานะประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ประเทศไอร์แลนด์ยังมีนโยบายส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ทำให้บริษัทสามารถนำวิจัยและพัฒนาไปลดหย่อนภาษีได้ถึงร้อยละ 25 ซึ่งในปัจจุบันมีบริษัทชั้นนำระดับโลกหลายบริษัทที่เข้าไปตั้งบริษัทในประเทศไอร์แลนด์ เช่น Microsoft, Pfizer, Abbott และ Intel เป็นต้น

การดำเนินงานของ Connect Ireland และ IDA Ireland มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (The Board of Investment of Thailand: BOI) ของประเทศไทย แต่ทั้งสองหน่วยงานดำเนินงานในลักษณะขององค์กรอิสระ

โดยมีการกำหนดเป้าหมายการส่งเสริมการลงทุนที่ชัดเจนในแต่ละปี ทั้งนี้ IDA Ireland มีการกำหนดยุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ หรือ FDI ระยะ 5 ปี เรียกว่า Foreign Direct Investment 2015 - 2019 ซึ่งตั้งเป้าหมายที่จะดึงดูดการลงทุนเข้ามายังประเทศไอร์แลนด์ รวม 900 บริษัท และมีการจ้างงานในประเทศ 80,000 อัตราซึ่งนับเป็นการกำหนดเป้าหมายที่มีความชัดเจนและท้าทายอย่างยิ่ง นอกจากนี้ ในแผน Foreign Direct Investment 2015 - 2019 ยังมีการกำหนดอุตสาหกรรมและกลุ่มเป้าหมาย การวิเคราะห์สภาพตลาดของประเทศ ผลกระทบของ FDI ที่มีต่อการจ้างงานและเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในอดีตและอนาคต โอกาสในการลงทุน ปัจจัยสนับสนุนการลงทุน ในแต่ละภูมิภาค รวมถึงหน่วยงานสนับสนุนหลัก ที่จะช่วยให้การดำเนินงานของ IDA Ireland บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

สำหรับประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลมีแผนการพัฒนาลงทุนในพื้นที่ระเบียงเขตเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ในพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศตามโมเดล “ประเทศไทย 4.0” หรือ “ไทยแลนด์ 4.0” ซึ่งต้องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยไปสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ที่เน้นการพัฒนานวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ เพื่อให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) ไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง โดยเป็นการส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมเป้าหมาย (New Growth Engine) ในพื้นที่ EEC เน้นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมขั้นสูงและ

เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ (Next-Generation Automotive) อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (Smart Electronics) การท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Affluent, Medical and Wellness Tourism) อาหารแห่งอนาคต (Food for the Future) เครื่องจักรอัตโนมัติและหุ่นยนต์ (Automation and Robotics) การบิน (Aviation) เคมีชีวภาพและปิโตรเคมีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Biochemical and Eco-friendly Petrochemical) ดิจิทัล (Digital) การแพทย์ครบวงจร (Medical Hub) และกิจการสนับสนุน การพัฒนาพื้นที่ EEC ได้แก่ กิจการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน และโลจิสติกส์ กิจการพัฒนแหล่งท่องเที่ยว กิจการวิจัยพัฒนา และ กิจการบริการสนับสนุนการลงทุนด้านเทคโนโลยี

ในส่วนของกระทรวงพลังงาน ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ ดูแลโครงสร้างพื้นฐานด้านไฟฟ้า ซึ่งจะต้องมีการจัดทำค่าพยากรณ์ ความต้องการไฟฟ้าระยะยาวของพื้นที่ EEC เพื่อให้พื้นที่มีพลังงานไฟฟ้า เพียงพอ มีเสถียรภาพ และมีความมั่นคงด้านพลังงาน โดยมีการพิจารณา และทบทวนสมมติฐานในการจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า สำหรับโครงการสำคัญในพื้นที่ EEC ให้ครอบคลุมถึงสถานการณ์ที่อาจจะ เกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับการวางแผนการดำเนินงาน ในระยะยาวที่มีความสมบูรณ์เพียงพอ ทั้งนี้ การจะดึงดูดนักลงทุนเข้ามา ลงทุนในประเทศไทย จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ในการช่วยกันสนับสนุนกิจกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้อง การประสาน ความร่วมมือของหน่วยงานส่งเสริมการลงทุนของไทย ไม่ว่าจะเป็น BOI



การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานเพื่อการพัฒนา  
ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (สกรศ.) โดยควรมีหน่วยงาน  
รับผิดชอบหลักที่จะเป็นผู้ให้ข้อมูลกับนักลงทุน รวมทั้งจะต้อง  
เตรียมความพร้อมของบุคลากรและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับ  
การลงทุนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น  
สิทธิประโยชน์ทางภาษี บุคลากรที่มีความพร้อม การมีโครงสร้าง  
พื้นฐานที่ดี และการมีคุณภาพของระบบไฟฟ้าที่มีความมั่นคง จะช่วย  
สร้างความมั่นใจและความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน และเป็นปัจจัย  
สนับสนุนที่ช่วยดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นได้

# ภาวะผู้นำและการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน โดยการเรียนรู้ของทีมงาน (Leading Adaptive Work)

กฤษณะ ไวยพัฒน์

นักวิชาการศุลกากรชำนาญการ

กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง

## บทนำ

การที่ข้าพเจ้าได้เข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตร 2017 Talent Network Development Training for Civil Servants of Thailand ณ The Institute of Public Administration of Ireland (IPA) สาธารณรัฐไอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 28 พฤษภาคม – 10 มิถุนายน 2560 ที่ผ่านมา ข้าพเจ้าได้เพิ่มพูนประสบการณ์และความรู้ในหลากหลายแขนงเป็นอันมาก ซึ่งประสบการณ์เหล่านี้ได้ช่วยให้ข้าพเจ้าได้พัฒนาตนเองทั้งด้านทักษะในการบริหารจัดการ ทักษะการคิดอย่างสร้างสรรค์ ทักษะการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะสามารถนำไปสู่การนำสิ่งที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้กับหน้าที่การงานที่รับผิดชอบอยู่ ณ ปัจจุบัน

หลักสูตรการฝึกอบรมนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ช่วง กล่าวคือ ช่วงแรกเป็นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงซึ่งให้ความสำคัญกับเรื่องการบริหารนโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐของไอร์แลนด์ (Irish Government and Public Administration System) โดยจะเน้นในเรื่องธรรมาภิบาล (Good Corporate Governance) และการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ (Public Sector Reform) สำหรับ

ในช่วงที่ 2 ให้ความสำคัญกับเรื่องอำนาจและภาวะผู้นำ (Leadership and Authority) โดยจะเน้นเรื่องหลัก 7 ประการเพื่อพัฒนาสู่การปฏิบัติงานที่มีการปรับตัว (The Seven Principles for Leading Adaptive Work) ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในลำดับถัดไป โดยหลักสูตรดังกล่าวนี้มีทั้งการเรียนรู้จากอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิในห้องเรียน การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน ตลอดจนการดูงานนอกสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในรัฐบาลทั้งระดับรัฐบาลกลาง และ รัฐบาลท้องถิ่น อาทิ การศึกษาดูงานรัฐสภาไอร์แลนด์ และ ศาลาว่าการเมืองดับลิน เป็นต้น

### **หลัก 7 ประการเพื่อพัฒนาสู่การปฏิบัติงานที่มีการเรียนรู้ของทีมงาน (The Seven Principles for Leading Adaptive Work)**

ภาวะผู้นำ (Leadership) ไม่ได้เป็นมาแต่เกิด แต่เราทุกคนนั้นสามารถพัฒนาภาวะผู้นำของตนเองได้ แนวคิดการทำงานเพื่อพัฒนาทีมงานแบบหนึ่งที่มีการนำเสนอและน่าสนใจ คือ Adaptive Work ซึ่งหมายถึง การทำงานที่ต้องอาศัยการเรียนรู้ของทีมงาน ตรงกันข้ามกับการทำงานแบบ Technical Work คือการทำงานตามแบบแผนหรือขั้นตอนที่เคยปฏิบัติกันมา การบริหารภาวะผู้นำตามแนวความคิดนี้ ตั้งใจให้มีการบริหารภาวะผู้นำเพื่อเปลี่ยนแปลงทีมงาน ซึ่งโดยธรรมชาติ ผู้ปฏิบัติงานใช้ชีวิตแบบสบาย ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงและไม่อยู่ภายใต้แรงกดดันใด ๆ (Comfort Zone) กลุ่มคนเหล่านี้จะถูกผู้นำกระตุ้น ให้มีการเปลี่ยนแปลงในทางก้าวหน้า ทำให้เขาต้องเผชิญกับแรงกดดัน จนไม่

สามารถทำงานแบบเดิมได้อีกต่อไป จำต้องออกจากขอบเขต Comfort Zone ของตน แล้วทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตนเองเพื่อความอยู่รอด การจะพัฒนาลักษณะการทำงานแบบ Adaptive Work ได้นั้น ต้องบริหารภาวะผู้นำ 7 ขั้นตอน ได้แก่

1. การมองภาพรวม (Get on the Balcony) บุคคลที่มีภาวะผู้นำต้องมองเห็นภาพรวมขององค์กรทั้งระบบ เปรียบเสมือนขณะที่มีการแข่งขันลีลาศ กรรมการจะเฝ้าสังเกตการณ์บริเวณระเบียงด้านบน ทำให้มองเห็นเวทีเต้นรำได้อย่างชัดเจน และตรวจตราผู้เข้าแข่งขันได้ครอบคลุม ในสถานการณ์เช่นนี้ทำให้ผู้นำสามารถมีเวลาและโอกาสในการมองจากภายนอกเข้าไปได้

2. การระบุปัญหาใหม่ (Identify the Adaptive Challenge) การทดลองตั้งคำถามที่เป็นข้อท้าทายใหม่ ๆ โดยไม่ยึดติดกับกรอบความคิดแบบเดิม การระบุปัญหาจะทำให้ทีมงานเกิดความกระตือรือร้นในการคิดหาทางออกร่วมกัน

3. การสร้างสภาพแวดล้อมร่วมกัน (Create the Holding Environment) ลักษณะทางกายภาพที่เหมาะสม ทำให้การปรับตัวเข้ากับงานทำได้เหมาะสม

4. การจัดการกับความตึงเครียด (Cook the Conflict) ผู้นำต้องสังเกตสภาวะความตึงเครียดของการทำงานและทีมงาน สังเกตความรู้สึกและการตอบสนองของทีมงาน เพราะในบางครั้งทีมงานต้องรับความกดดันเกินกว่าที่เขาจะแบกรับได้ อันอาจเกิดผลเสียมากกว่าผลดี โดยผู้นำต้องรู้จักขอบเขตความสามารถ แรงจูงใจของทีมงาน

เพื่อรักษาระดับความตึงเครียดไม่ให้มากเกินไปและใช้ประโยชน์จากความตึงเครียดดังกล่าวเป็นแรงผลักดันให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างเต็มประสิทธิภาพ

5. การยึดเป้าหมายเป็นหลัก (Maintain Disciplined Attention) ต้องระวังไม่ให้เรื่องเล็กน้อยมาเบี่ยงเบนความสนใจจากเป้าหมายหลัก จนบางครั้งทำให้ทีมงานไม่ได้ทำงานที่สำคัญสุดก่อน

6. การมอบหมายงานสู่ผู้รับผิดชอบ (Give Back the work) ผู้นำจะต้องผลักดันงานกลับไปยังความรับผิดชอบของทีมงานให้มากที่สุด แม้โดยปกติแล้วหากทีมงานไม่สามารถทำงานให้บรรลุผลสำเร็จได้นั้น ผู้นำมักจะรับงานนั้นกลับมาทำเอง การผลักดันสู่ผู้รับผิดชอบส่งผลให้ทีมงานเกิดความรู้สึกมั่นใจและภูมิใจที่สามารถทำได้ เป็นการฝึกให้ทีมงานคิด แก้ไขปัญหา และพัฒนาภาวะผู้นำในตัวเองอีกด้วย

7. การรับฟังความคิดเห็น (Protect the Voices of Leadership) ผู้นำต้องรู้จักฟังความคิดเห็นของทีมงาน ซึ่งเสียงสะท้อนดังกล่าวจะทำให้ผู้นำสามารถนำมาปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาการดำเนินงานต่อไป

### ข้อคิดเห็นอื่น ๆ

1. แนวคิดเรื่องการวางนโยบายสาธารณะ อาจสร้างความไม่พอใจให้กับบุคคลบางกลุ่มแต่ก็จำเป็นต้องทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ยกตัวอย่าง เช่น การจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น สร้างความไม่พึงพอใจ

ต่อผู้เสียภาษีแต่ภาครัฐจำเป็นต้องทำ ทั้งนี้การวางนโยบายสาธารณะ บางครั้งต้องทำเพื่อคนส่วนใหญ่

2. การปรับปรุงระบบการทำงานตามทฤษฎีของ ตะวันตก โดยการนำระบบต่าง ๆ ที่ได้รับการเรียนรู้มาปรับใช้กับไทย อาจเป็นสูตรลัดที่นำไปสู่ระบบงานที่มีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องผ่านการพัฒนามาเป็นลำดับซึ่งได้เกิดขึ้นในโลกตะวันตก อาจเป็นการมองข้ามเงื่อนไขบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ อาทิ ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน หรือการพัฒนาของระบอบประชาธิปไตยที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้น หากดำเนินการปรับปรุงโดยมิได้คำนึงถึงเงื่อนไขข้างต้น อาจกลายเป็นโจทย์ที่ต้องย้อนกลับมาแก้ไขในระยะยาวต่อไป

3. อุปสรรคต่อการปรับปรุงระบบการทำงาน อีกประการหนึ่ง คือลักษณะเฉพาะของสังคมไทยที่ว่า การไม่รู้หรือเข้าใจผิด เป็นสิ่งที่น่าอาย ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่ตนไม่เห็นด้วยก็จะขัดขวาง การปรับเปลี่ยนค่านิยมข้างต้น ในระยะสั้นอาจเป็นไปได้ยาก แต่เชื่อได้ว่าอาจมีวิธีที่สอดคล้องและกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมข้างต้น เพื่อใช้เป็นฐานในการปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ

## สรุป

ในส่วนของกรมศุลกากร ซึ่งขณะนี้มีการปรับโครงสร้างองค์กรภายในใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจในการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation) โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติพิธีการศุลกากรและการให้บริการที่สะดวก รวดเร็วและโปร่งใสแก่ผู้ประกอบการมากยิ่งขึ้น การปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานจาก Single Officer เป็นการทำงานเป็นทีม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และลดการใช้ดุลพินิจ การนำหลัก 7 ประการเพื่อพัฒนาสู่การปฏิบัติงานที่มีการปรับตัว มาเป็นแนวทางในการปรับโครงสร้างองค์กร ทั้งนี้ผู้นำควรจะต้องสื่อสารให้ถึงบุคลากรในทุกระดับ มิใช่เพียงแต่บุคลากรในระดับผู้บริหารเท่านั้น ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะและสมรรถนะของบุคลากรในองค์กรให้มีความเป็นมืออาชีพในงานที่รับผิดชอบ ด้วยการให้ความรู้เพิ่มเติม หรือการฝึกอบรมในหลักสูตรเฉพาะด้าน รวมทั้งการพัฒนาอุปนิสัยและทัศนคติให้สอดคล้องกับค่านิยมขององค์กรเพื่อให้บุคลากรสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ โดยไม่มีข้อขัดแย้งต่อการเปลี่ยนแปลง หรือหากมีก็ให้สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ และเมื่อทุกฝ่ายตระหนักถึงความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง องค์กรก็จะมีพัฒนาให้ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง สู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ

## แนวทางวัฒนธรรมไอริช สู่แนวคิดการส่งเสริมวัฒนธรรมไทย

จิตพร ลิมปิสวัสดิ์

นักวิชาการวัฒนธรรม ข้าราชการ  
กรมส่งเสริมวัฒนธรรม

วัฒนธรรมเป็นพื้นฐานสำคัญของทุกสังคม การส่งเสริมและพัฒนาวัฒนธรรมให้คงอยู่อย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม ตลอดจนสามารถนำมาใช้เป็นทุนพื้นฐานเพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์ให้กับประเทศชาติ ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ดังนั้น แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาวัฒนธรรมควรกำหนดเป้าหมายร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการและเป็นเอกภาพ จัดลำดับงานสำคัญที่ควรผลักดันในแต่ละช่วงเวลา ตลอดจนประเมินผลและกำกับดูแลอย่างเป็นรูปธรรม จะสร้างการยอมรับและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม เกิดการบูรณาการเชื่อมโยงกับการพัฒนาในด้านอื่นของประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างสรรค์สังคมที่อยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข

ขอขอบพระคุณสำนักงาน ก.พ. และกรมส่งเสริมวัฒนธรรม ที่มอบโอกาสและประสบการณ์อันทรงคุณค่าให้กับผู้เขียนและเพื่อนข้าราชการที่ได้รับทุนรัฐบาลสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (ทุน Talent Network) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เพื่อเข้าร่วมการฝึกอบรมหลักสูตร Talent Network Development Training for Civil Servants of



Thailand ณ Institute of Public Administration of Ireland (IPA) สาธารณรัฐไอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 27 พฤษภาคม – 11 มิถุนายน 2560 โดยตลอดระยะเวลาสองสัปดาห์ผู้เขียนได้มีโอกาสเรียนรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐและภาวะความเป็นผู้นำ ได้แลกเปลี่ยนมุมมอง แนวคิดการส่งเสริมและพัฒนาวัฒนธรรมไอร์แลนด์ ตลอดจนได้สัมผัสกับวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ สภาพสังคม ศิลปวัฒนธรรม และอุปนิสัยอันเป็นมิตรของชาวไอริช ซึ่งความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ช่วยเปิดโลกทัศน์ให้ผู้เขียนสามารถนำแนวคิดวิธีการปฏิบัติที่ดีมาประยุกต์ใช้ เพื่อเสนอแนวทางส่งเสริมวัฒนธรรมของประเทศไทยต่อไป

### ประวัติ ความเป็นมา ศิลปวัฒนธรรมของสาธารณรัฐไอร์แลนด์



ที่มา <https://www.oostende.nl/ierland/index.html>

ไอร์แลนด์ (ภาษาไอริช คือ Éire) ชื่ออย่างเป็นทางการของประเทศนี้ คือ “สาธารณรัฐไอร์แลนด์” (Republic of Ireland) เป็นสมาชิกที่อยู่ไกลสุดทางตะวันตกของสหภาพยุโรป มีประชากร 4.6 ล้านคน

สาธารณรัฐไอร์แลนด์เป็นประเทศบนเกาะไอร์แลนด์ มีพื้นที่ทั้งหมด 70,000 ตารางกิโลเมตร โดยครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 5 ใน 6 ของเกาะ (ส่วนพื้นที่อีก 1 ใน 6 ของเกาะไอร์แลนด์ เรียกว่า ไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร) ไอร์แลนด์ประกาศเอกราชจากอังกฤษเมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2462 ไอร์แลนด์แบ่งออกเป็นทั้งหมด 31 จังหวัด มีเมืองหลวงและเมืองที่ใหญ่ที่สุด คือ เมืองดับลิน (Dublin) ตั้งอยู่บนจังหวัดดับลิน ซึ่งมีประชากรประมาณ 2 ล้านคน ไอร์แลนด์เป็นประเทศใช้สกุลเงินยูโร

การปกครองของไอร์แลนด์เป็นรูปแบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์

รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์กำหนดให้ภาษาไอริช หรือ เกลิก (Gaelic) เป็นภาษาประจำชาติและเป็นภาษาราชการอันดับแรก ส่วนภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการอันดับสอง จึงพบเห็นข้อมูลและป้ายบอกทางในไอร์แลนด์มีสองภาษา คือ ภาษาอังกฤษและภาษาไอริช ในขณะที่ไอร์แลนด์เหนือสื่อสารภาษาอังกฤษ

ไอร์แลนด์เป็นประเทศที่เต็มไปด้วยประวัติศาสตร์อันยาวนาน เป็นหนึ่งในดินแดนดั้งเดิมของยุโรป มีมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่มากมายและหลากหลาย เต็มไปด้วยปราสาท

โบราณสถาน โบราณวัตถุและทิวเขาเขียวข่มจนได้รับสมญานามว่า “เกาะมรกตแห่งยุโรป” (the Emerald Isle)

ไอร์แลนด์มีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ได้แก่ ภาษาไอริช วรรณกรรม ตำนานพื้นบ้าน ดนตรี การร่ายรำ การละคร ภาพยนตร์ งานศิลปะ อาหารพื้นเมือง และกีฬาพื้นบ้าน เช่น เกลิกฟุตบอล (Gaelic Football)

### ศิลปวัฒนธรรมของเมืองดับลิน

เมืองดับลินมีสถานที่ท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม อาทิเช่น ปราสาท พิพิธภัณฑ์ โบสถ์ ห้องสมุด ซึ่งรวมความงามทางประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรมที่ผสมผสานระหว่างความเจริญทางเทคโนโลยีได้อย่างลงตัว นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางท่องเที่ยวในเมืองดับลินได้สะดวก เนื่องจากชาวไอริชทุกคนสามารถสื่อสารภาษาอังกฤษ มีข้อมูลและป้ายบอกทางเป็นภาษาอังกฤษ มีโครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกทางวัฒนธรรมที่ครบครัน ที่สำคัญชาวไอริชมีความเป็นมิตร มีจิตใจบริการ และชอบช่วยเหลือผู้อื่น

การบริหารจัดการวัฒนธรรมในเมืองดับลิน มีสภาเทศบาลเมืองดับลิน (Dublin City Council) ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐในระดับท้องถิ่น เป็นผู้ดูแลงานวัฒนธรรมซึ่งสอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ ด้านวัฒนธรรมของ Department of Arts, Heritage, Regional, Rural and Gaeltacht Affairs เน้นส่งเสริมการดำเนินงานวัฒนธรรม 3 ด้าน ได้แก่ การส่งเสริมงานวัฒนธรรมและความคิดสร้างสรรค์ (Culture and Creativity) โดยให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ การเพิ่ม

การมีส่วนร่วมและการปฏิบัติงานด้านวัฒนธรรมผ่านเครือข่าย การศึกษาและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านวัฒนธรรม (Participation and Practice) และการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และการท่องเที่ยว โดยเพิ่มการลงทุนของภาครัฐและภาคเอกชน ด้านวัฒนธรรม (Social, Economic and Tourism)

### **แนวทางวัฒนธรรมของไอร์แลนด์**

สาธารณรัฐไอร์แลนด์ถือว่าเป็นต้นแบบที่ดีของการส่งเสริม วัฒนธรรมอันยาวนาน มีระบบการบริหารจัดการโดย Department of Arts, Heritage, Rural and Gaeltacht Affairs ซึ่งเป็นหน่วยงาน รัฐบาลกลางที่มีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาศิลปวัฒนธรรม มรดกทาง วัฒนธรรมไอร์แลนด์ ส่งเสริมการใช้ภาษาไอริช และภูมิภาค ที่พูดภาษาไอริช (Gaeltacht) และส่งเสริมการพัฒนาภูมิภาคและเมือง อย่างยั่งยืนโดยร่วมมือกับหน่วยงานรัฐและองค์กรเครือข่าย ด้านวัฒนธรรม

จากการศึกษาโครงสร้างนโยบายวัฒนธรรม 2025 ของไอร์แลนด์ (Culture 2025-Éire Ildánach : A framework Policy to 2025) ซึ่งเป็นกรอบแนวทางการส่งเสริมงานวัฒนธรรมในภาพรวมของไอร์แลนด์ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมไอริชให้เข้าไปอยู่ในหัวใจของ ทุกคน และพัฒนาวิธีการทำงานร่วมกันมากขึ้นในทุกภาคส่วน โดยกรอบนโยบายเน้นแนวทางการดำเนินงานหลัก 7 ด้าน ดังนี้

## 1. การส่งเสริมวัฒนธรรมไอริชให้เข้าไปอยู่ในหัวใจของทุกคน (Putting culture at the heart of our lives)

ประชาชนทุกคนควรมีโอกาสที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีชีวิตที่สร้างสรรค์ มีส่วนร่วมในด้านวัฒนธรรม และเพลิดเพลินไปกับมรดกทางวัฒนธรรมของพวกเขา โดยมีแนวทางการดำเนินงานหลัก ดังนี้

1) ทำแผนที่สถาบันหรือองค์กรด้านวัฒนธรรมหลักที่เกี่ยวข้องกับงานวัฒนธรรม เช่น ศิลปะ ภาพยนตร์ ดนตรี ภาษาไอริช และองค์กรภาครัฐอื่นซึ่งให้บริการด้านวัฒนธรรม

2) ตรวจสอบบทบาท ทบพวนภารกิจ หน้าที่ของสถาบัน หรือฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร

3) วิเคราะห์การสนับสนุนการระดมทุนศิลปะและกิจกรรมทางวัฒนธรรม

4) ปรับปรุงโครงสร้างเงินทุนด้านวัฒนธรรม การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และการบริการของท้องถิ่น

5) ตรวจสอบกลไกเพื่อส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนในภาควัฒนธรรม

## 2. การส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์ (Fostering Creativity)

การสนับสนุนความคิดสร้างสรรค์ในทุกรูปแบบเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้มั่นใจว่าคนในยุคอนาคตสามารถสร้างสรรค์ และสนับสนุนคนในยุคอดีตและยุคปัจจุบัน โดยมีแนวทางการดำเนินงานหลัก ดังนี้

1) ตรวจสอบระบบที่มีอยู่และสนับสนุนบุคคลให้ปฏิบัติงานที่มั่นคงในภาควัฒนธรรมและมรดกทางวัฒนธรรม

2) สร้างความมั่นใจให้นโยบายด้านการศึกษาด้านเศรษฐกิจที่ส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์

3) สนับสนุน ส่งเสริมนวัตกรรมและความเป็นเลิศสำหรับผู้สร้างเนื้อหาวัฒนธรรมและผู้ที่ทำงานในพื้นที่ของวัฒนธรรมและมรดกทางวัฒนธรรม

4) เพิ่มการสนับสนุนผู้ที่ทำงานด้านความคิดสร้างสรรค์ในไอร์แลนด์ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ

### 3. การเฉลิมฉลองมรดกทางวัฒนธรรมและประเพณี (Celebrating our cultural heritage and traditions)

วัฒนธรรมและมรดกทางวัฒนธรรมจะหล่อหลอมให้ทุกคนมีชีวิตอย่างสมบูรณ์ซึ่งเชื่อมโยงกับสถานที่และความมีชีวิตชีวาของชุมชน โดยมีแนวทางการดำเนินงานหลัก ดังนี้

1) เพิ่มการลงทุนด้านภาษาไอริช

2) เผยแพร่แผนปฏิบัติการด้านความหลากหลายทางชีวภาพของชาติ

3) ปรับปรุง และพัฒนานโยบายการสร้างโบราณสถาน

4) ส่งเสริมการใช้และการนำอาคารในเขตเมือง และชนบท กลับมาใช้ใหม่ และขยายเมืองประวัติศาสตร์

5) สร้างแรงจูงใจสำหรับการลงทุนโครงสร้างที่ได้รับการปกป้องคุ้มครอง

6) ปรับปรุงแผน จัดลำดับความสำคัญของการดำเนินการ  
ในพื้นที่มรดกทางวัฒนธรรม

#### 4. การส่งเสริมงานวัฒนธรรมนำไปสู่สังคมที่มีชีวิตชีวา (Culture and a Vibrant Society)

การส่งเสริมงานวัฒนธรรมนำไปสู่การสร้างสังคมที่มี  
ชีวิตชีวา โดยมีแนวทางการดำเนินงานหลัก ดังนี้

- 1) สร้างความมั่นใจว่านโยบายสาธารณะจะครอบคลุม  
เรื่องวัฒนธรรมและมรดกทางวัฒนธรรม
- 2) ทบทวนและฟื้นฟูด้านศิลปะในระบบการศึกษา
- 3) ส่งเสริมความร่วมมือมากขึ้นในไอร์แลนด์ระหว่าง  
หน่วยงานรัฐบาลและหน่วยงานด้านวัฒนธรรม

#### 5. การส่งเสริมการทำงานร่วมกัน (Collaboration as the new norm)

การส่งเสริมการทำงานร่วมกันในอนาคตทั่วภาควัฒนธรรม  
โดยมีแนวทางการดำเนินงานหลัก ดังนี้

- 1) พัฒนากระบวนการทำงานด้านวัฒนธรรมร่วมกัน  
ระหว่างรัฐบาล
- 2) ตรวจสอบงานบริการทางวัฒนธรรมระดับท้องถิ่น  
สร้างเครือข่ายที่มีอยู่ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น
- 3) ตรวจสอบบทบาทและสนับสนุนการทำงานขององค์กร  
ที่สมัครใจทำงานด้านวัฒนธรรม

## 6. การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ (Emphasise the international dimension)

การส่งเสริมศิลปิน สถาปนิก นักดนตรี ผู้เขียน ผู้สร้างภาพยนตร์ ช่างภาพ และผู้สร้างสรรค์งานวัฒนธรรมไออร์แลนด์ ให้มีโอกาสดำเนินงานในระดับนานาชาติ โดยมีแนวทางการดำเนินงานหลัก ดังนี้

- 1) สร้างทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อสนับสนุนวัฒนธรรมไอริชในเวทีโลก
- 2) เน้นนโยบายการท่องเที่ยวที่สร้างความร่ำรวยทางวัฒนธรรมของไออร์แลนด์เป็นพื้นฐานสำหรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
- 3) ให้ความมั่นใจว่าการแสดงออกทางวัฒนธรรมเป็นเรื่องสำคัญ
- 4) ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม และการสร้างความเข้าใจเพื่อสร้างและรักษาเครือข่ายอันเข้มแข็งในทุกภูมิภาคของไออร์แลนด์ และระหว่างสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐไออร์แลนด์

## 7. การตอบสนองกับยุคดิจิทัล (Respond to the digital age)

การพัฒนาอย่างรวดเร็วด้านเทคโนโลยี วิธีการสื่อสารรูปแบบใหม่และอินเทอร์เน็ตช่วยเปลี่ยนแปลงวิธีการสร้างสรรค์ การเข้าถึง และการมีส่วนร่วมในวัฒนธรรม โดยเฉพาะคนรุ่นใหม่ โดยมีแนวทางการดำเนินงานหลัก ดังนี้



- 1) พิจารณาการพัฒนา นโยบายอนุรักษ์จิตวิญญาณของชาติ
- 2) สร้างความสมดุลในการเข้าถึงมากขึ้นกับการคุ้มครองสิทธิสร้างสรรค์
- 3) ใช้ประโยชน์จากโอกาสทางการศึกษาวัฒนธรรมผ่านดิจิทัล

### **ข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมวัฒนธรรมของประเทศไทย**

1. การส่งเสริมวัฒนธรรมไทยให้เข้าไปอยู่ในวิถีชีวิตของทุกคน โดยการส่งเสริมการศึกษาด้านวัฒนธรรม ทำแผนที่องค์กรด้านวัฒนธรรมไทย สร้างพื้นที่ สิ่งอำนวยความสะดวก กิจกรรมองค์ความรู้ด้านวัฒนธรรมและเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้เข้าร่วมกิจกรรมด้านวัฒนธรรม ส่งเสริมและสร้างสรรค์ผลงานด้านวัฒนธรรม

2. การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อส่งเสริม อนุรักษ์ และคุ้มครองวัฒนธรรมของชาติ รวมถึงการผนวกมิติด้านวัฒนธรรมเข้าไปในทุกนโยบายของการพัฒนาภารกิจของกระทรวงต่าง ๆ เนื่องจากนโยบายวัฒนธรรมมิใช่เพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมแต่เพียงด้านเดียวแต่ต้องส่งเสริมวัฒนธรรมให้ไปมีส่วนในการพัฒนาด้านอื่นด้วย ทั้งด้านการศึกษา การสื่อสาร เศรษฐกิจ สุขภาพ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3. การสนับสนุนส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีไทยกับนานาชาติ ให้เป็นที่ยอมรับในระดับโลก รวมทั้งขยายโลกทัศน์ทางวัฒนธรรม โดยการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจถึงรากฐานวัฒนธรรมระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และประโยชน์ของวัฒนธรรมที่มีต่อชุมชน สนับสนุนให้มีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดี

เกี่ยวกับวัฒนธรรมไทยกับนานาชาติ ตลอดจนสามารถนำแนวทางส่งเสริมวัฒนธรรมต่างประเทศมาปรับใช้อย่างเหมาะสม

4. การส่งเสริมการส่งออกวัฒนธรรม ทั้งเชิงพาณิชย์และเชิงการทูต เช่น การสนับสนุนศิลปินและผู้ทำงานด้านวัฒนธรรมไทยไปยังประเทศเป้าหมาย การทำการตลาดให้กับสินค้าวัฒนธรรมไทย รวมถึงการสนับสนุนเงินทุนผลิตสินค้าและบริการวัฒนธรรมที่มีศักยภาพ

5. การส่งเสริมภาษาไทยซึ่งเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่สำคัญที่สุดของชาติ ควรมีหน่วยงานที่ดูแล รับผิดชอบ เรื่องการอนุรักษ์และการส่งเสริมการใช้ภาษาไทย

6. การบริหารงบประมาณการลงทุนของทุกภาคส่วน เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่วัฒนธรรมไทย

7. การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อสร้างสรรค์ จัดเก็บองค์ความรู้ในฐานข้อมูล พัฒนาสื่อเผยแพร่ผลงานทางวัฒนธรรม เช่น ฐานข้อมูลวัฒนธรรมไทย สื่อดิจิทัล สื่อออนไลน์ ฯลฯ

8. การนำวัฒนธรรม จารีตประเพณีมาใส่ความคิดสร้างสรรค์ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ ทั้งในรูปแบบของสินค้าและบริการทางวัฒนธรรม

### **สรุปแนวคิดที่ได้จากการส่งเสริมวัฒนธรรมของไอร์แลนด์**

จากการศึกษาแนวทางการส่งเสริมวัฒนธรรมของไอร์แลนด์ พบว่า รูปแบบการส่งเสริมวัฒนธรรมที่ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องได้รับการผลักดันในเชิงนโยบายจากรัฐอย่างเป็นทางการ และให้

ความสำคัญกับการส่งเสริมวัฒนธรรมเป็นวาระของประเทศ สะท้อนถึงการให้คุณค่าและลำดับความสำคัญในรูปแบบยุทธศาสตร์เชิงรุกของการส่งเสริมวัฒนธรรมในระดับเวทีโลก ซึ่งจะนำไปสู่การบูรณาการประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งรัฐส่วนกลาง ระหว่างกระทรวงต่าง ๆ รัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน รวมถึงชุมชนท้องถิ่น โดยมีกลไกสนับสนุนและเชื่อมโยงจากภาครัฐเป็นเครื่องมือ เช่น มาตรการด้านการเงิน ภาษี การยกย่องเชิดชูเกียรติ การปกป้องทรัพย์สินด้วยระบบลิขสิทธิ์และสิทธิที่เกี่ยวข้อง การส่งเสริมกิจกรรมทางศิลปวัฒนธรรม การสร้างโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางศิลปวัฒนธรรม การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยี เพื่อรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลด้านวัฒนธรรม

เลือกหยิบสิ่งดีๆ จากสาธารณรัฐไอร์แลนด์  
กลับมาใช้ที่บ้านเรา  
(Shopping in Ireland back to Thailand)

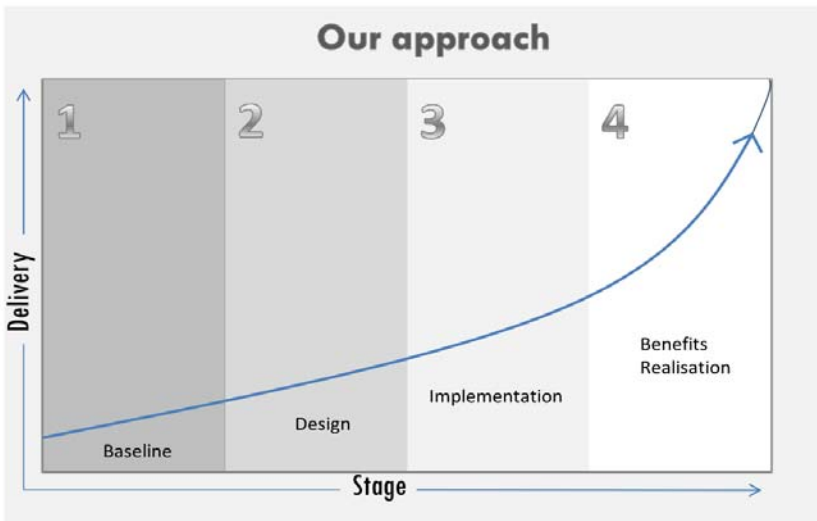
นพนิดา โภไคยารักษ์  
นักวิชาการคลังชำนาญการ  
กรมบัญชีกลาง

จากการที่ได้รับทุนรัฐบาลไปฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ณ The Institute of Public Administration of Ireland สาธารณรัฐไอร์แลนด์ สาธารณรัฐไอร์แลนด์ เป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป หรือที่เรียกว่า European Union (EU) อาจกล่าวได้ว่า บทบาทของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ จะดำเนินรอยตามพี่ใหญ่อย่างสหราชอาณาจักรอยู่เป็นระยะ อย่างไรก็ตาม การที่สหราชอาณาจักรเตรียมตัวที่จะออกจาก EU จากการโหวตเสียงส่วนใหญ่ในประเทศ (Brexit) ทำให้สหราชอาณาจักรอาจต้องมีการเตรียมความพร้อมในหลายๆ ด้าน ซึ่งอาจกระทบกับการดำเนินงานของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ทั้งในด้านนำเข้าและส่งออกสินค้า การข้ามแดนในส่วนเชื่อมต่อกับไอร์แลนด์เหนือ และส่วนอื่นๆ ที่มีได้อยู่ในข้อตกลงของ EU สำหรับสาธารณรัฐไอร์แลนด์ในวันนี้ อาจกล่าวได้ว่า มีความพร้อมในหลายๆ ด้าน ทั้งการเมือง การปกครอง และเศรษฐกิจ หากกล่าวถึงการเมือง การปกครอง สาธารณรัฐไอร์แลนด์ปกครองโดย

ระบอบประชาธิปไตย (Constitutional Democracy) มีประธานาธิบดี เป็นผู้นำรัฐบาล ประกอบด้วย สองสภา คือสภาผู้แทนราษฎร (Da'íl) และวุฒิสภา (Seanad) รัฐบาลจะประกอบด้วยสมาชิก 7-15 คน ที่ได้รับการโหวตจาก Da'íl และประกอบไปด้วย 13 กระทรวง (Departments) ที่ดูแลด้านเศรษฐกิจ สังคม ต่างประเทศ และความ ยุติธรรม มีหน่วยงานกลาง คือ Taoiseach (Prime Minister) Finance และ Public Expenditure and Reform ผู้เขียนพบว่าสาธารณรัฐ ไอร์แลนด์มีสิ่งดี ๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทย จึงขอนำมา แบ่งปัน ดังนี้ การจัดทำ eCabinet System โดยการนำเทคโนโลยี มาใช้ในการร่างบันทึกข้อความเพื่อเสนอต่อการประชุมคณะรัฐมนตรี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเข้ามาให้ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต ก่อนที่ สำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรีจะนำข้อมูลจากระบบดังกล่าวเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี ซึ่งทุกกระทรวงสามารถเข้ามาใช้งานในระบบ โดยระดับ การเข้าถึงข้อมูล จะแตกต่างกันไปตามความต้องการของแต่ละกระทรวง โดยเรื่องที่จะเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องมีการปรึกษาหารือ กับหน่วยงานกลางในการให้ความเห็น คือ Taoiseach Tánaiste (Deputy Prime Minister) กระทรวงการคลัง และกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น Attorney General (กรณีที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับกฎหมาย) โดย จะใช้เวลาในการให้ความเห็นประมาณ 10 วัน หรืออาจมากกว่านั้น หากเป็นเรื่องที่ซับซ้อน และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในเรื่อง ดังกล่าวแล้ว จะมีการแจ้งเวียนทาง electronics ไปยังกระทรวงที่ เกี่ยวข้อง

การนำแนวคิดของ eCabinet มาใช้จะทำให้กระบวนการส่งเรื่องพิจารณาต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีของไทย เกิดความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นระบบ ประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดส่งเอกสารลดการใช้กระดาษ (Paperless) และทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาตรวจสอบได้ว่าเรื่องที่เสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหน่วยงานตนเองหรือไม่ อย่างไร และส่งผลให้หน่วยงานกลาง เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีระยะเวลาเพียงพอในการพิจารณาอย่างรอบคอบ และสามารถเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีได้ทันเวลา ดังนั้น หากส่วนราชการของไทยสามารถนำระบบดังกล่าวมาปรับใช้กับการประชุมของส่วนราชการ ตั้งแต่การประชุมคณะรัฐมนตรี การประชุมผู้บริหารระดับกระทรวงหรือ การประชุมภายในกรม จะทำให้การติดต่อสื่อสารข้อมูล เป็นไปด้วยความรวดเร็ว สะดวก มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เช่น การจัดทำเอกสาร และการจัดส่งวาระการประชุมและการแจ้งเวียนมติคณะรัฐมนตรีให้กับหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง อีกเรื่องที่น่าสนใจของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ที่คิดว่าสามารถนำมาปรับใช้กับส่วนราชการของไทย คือ การปฏิรูประบบราชการ โดยการนำ Shared Services หรือการให้บริการร่วมของข้อมูล คือ การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ทำให้การรวบรวมข้อมูลเป็นไปอย่างมีมาตรฐาน ทั้งในแง่ของนโยบาย กระบวนการ และข้อมูล การให้บริการร่วมดังกล่าว

มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ใช้ค่าใช้จ่ายน้อยกว่า และใช้พื้นที่ในการจัดเก็บข้อมูลน้อย ทำให้เกิดคุณภาพในการบริการ สามารถบริหารจัดการข้อมูลให้เกิดคุณภาพ ลดการจัดเก็บข้อมูลแบบซ้ำซ้อน คุ่มค่ากักบังงบประมาณที่ใช้ไป โดยการวางระบบให้บริการร่วมๆ อยู่บนพื้นฐาน ยึดหลักในการดำเนินงาน ดังนี้ 1. การยึดการบริการลูกค้าเป็นหัวใจในการทำงานทุกอย่าง 2. การเพิ่มช่องทางการบริการใหม่ และใช้ความคิดสร้างสรรค์ 3. พยายาม ลดค่าใช้จ่ายเพื่อทำให้เกิดความคุ้มค่าทางการเงิน 4. การนำการจัดการและการทำงานแนวทางใหม่ๆ มาปรับใช้ 5. ให้ความสำคัญนำไปใช้ประโยชน์และการส่งมอบการให้บริการ โดยการแบ่งการดำเนินงานของการให้บริการร่วมของข้อมูล เป็น 4 ระยะ คือ



1. ระยะเริ่มต้น (Baseline) คือ ระยะการดำเนินงานที่เปิดโอกาสให้ลูกค้า/ผู้ให้บริการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น (Customers involved from the beginning) โดยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหลักมีส่วนร่วมในการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ควรมีลูกค้า/ผู้ให้บริการหลักเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการในการกำกับดูแล และอยู่ร่วมในกระบวนการจนถึงการนำไปใช้

2. ระยะของการออกแบบ (Design) คือระยะการดำเนินงานที่เปิดโอกาสให้ลูกค้า/ผู้ให้บริการเข้ามามีบทบาทและเข้าร่วมในกระบวนการออกแบบ (Customers Kept Actively Involved) โดยมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหลักทำงานร่วมกับกลุ่มของผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการออกแบบในการแนะนำแนวทาง และให้การสนับสนุน

3. ระยะของการนำไปปฏิบัติ (Implementation) คือ ระยะการดำเนินงานที่เปิดโอกาสให้ลูกค้า/ผู้ให้บริการเป็นหลักในการนำไปปฏิบัติ (Customers at the Centre of Implementation Process) โดยการกำหนดให้มีผู้นำในการเปลี่ยนผ่าน และจุดศูนย์กลางในการติดต่อ (Single points of contact: SPOCs) ที่มีความพร้อมในการดำเนินงาน และมีการจัดตั้งการให้บริการตอบคำถามและช่วยเหลือ (Helpdesks) นอกจากนี้มีการกำหนดข้อตกลง และการบริหารการบริการให้เกิดความโปร่งใสอย่างเป็นทางการ (Formal and transparent Service Management Agreement: SMAs)



4. ระยะเวลาของการใช้ประโยชน์ (Benefits Realization) คือ ระยะเวลาการดำเนินงานที่ลูกค้า/ผู้ใช้บริการจะต้องเป็นศูนย์กลางในการที่ Shared Services จะดำเนินงาน (Customers at the heart of how Shared Service Centres are run) โดยข้อตกลง SMA จะต้องกำหนดให้มีการประชุมการให้บริการดังกล่าวทุกเดือนเป็นประจำ และ SPOCs และ Helpdesks จะต้องมีการทบทวนการให้บริการให้สอดคล้องกับบทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินงาน

การนำแนวคิดของการให้บริการร่วมดังกล่าวจะเป็นประโยชน์กับส่วนราชการของไทย เป็นการเปิดโอกาสให้ลูกค้า/ผู้ใช้บริการข้อมูลเข้าร่วมโครงการตั้งแต่ระยะเริ่มต้น จนถึงระยะเวลาของการใช้ประโยชน์ และเป็นหนึ่งในกลไกการดำเนินงาน เริ่มตั้งแต่การออกแบบระบบฐานข้อมูล ทั้งในส่วนของประเภทข้อมูลที่ต้องการ กระบวนการประมวลผลข้อมูล ที่จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ง่ายและไม่ซับซ้อน ตรงกับความต้องการของผู้ใช้บริการ เมื่อพบปัญหา สามารถดำเนินการแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ลูกค้า/ผู้ใช้บริการยังสามารถให้ความเห็น และข้อเสนอแนะในระหว่างกระบวนการดำเนินงานทำให้สามารถปรับแก้ไขให้สอดคล้องกับความต้องการ และผู้ใช้บริการสามารถติดตามการดำเนินงาน ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุด ซึ่งหากมีข้อแก้ไขหรือข้อคิดเห็นจากผู้ใช้บริการภายหลังที่ระบบเสร็จสิ้นแล้ว การกลับไปแก้ไขการวางระบบในระยะเริ่มต้น หรือแก้ไขกระบวนการทำงาน อาจทำได้ยาก และมีข้อจำกัด ดังนั้น การจัดตั้ง Shared Services จะเน้นการลดความซ้ำซ้อนของการจัดเก็บข้อมูลของแต่ละหน่วยงาน

และลดพื้นที่ในการจัดเก็บข้อมูลของแต่ละหน่วยงานราชการ จึงทำให้  
ผู้ใช้บริการสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ อย่างสะดวก รวดเร็ว  
แทนการสำรวจความต้องการ ความคิดเห็น การทำวิจัยเกี่ยวกับ  
ผู้ใช้บริการ และนำผลที่ได้ดังกล่าวมาเป็นโจทย์ในการออกแบบ หรือ  
ดำเนินโครงการ

ทั้งนี้ หากส่วนราชการไทยสามารถนำแนวคิดของการบริหาร  
จัดการภาครัฐของสาธารณรัฐไอร์แลนด์มาปรับใช้กับประเทศไทย  
ก็จะสามารถทำให้ประเทศไทย มีการพัฒนากระบวนการเสนอเรื่องเข้า  
ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้  
ลดขั้นตอนการดำเนินงาน ลดการใช้เอกสาร และลดการใช้ทรัพยากร  
ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มขึ้น  
รวมทั้งการให้บริการร่วมของข้อมูลกับผู้ใช้บริการได้อย่างเป็นระบบ  
สามารถประหยัดงบประมาณ และลดพื้นที่การจัดเก็บที่ซ้ำซ้อน  
ซึ่งจะเอื้อให้ประเทศไทยมีการปฏิรูปการให้บริการของภาครัฐให้ได้  
มาตรฐานสากลต่อไป

## แรงบันดาลใจจากไอร์แลนด์

บุญธิดา เปล่งแสง

นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ  
กรมทรัพยากรน้ำ

“สาธารณรัฐไอร์แลนด์” ประเทศเล็ก ๆ ในกลุ่มสหภาพยุโรป ที่หลายคนอาจเข้าใจผิดคิดไปว่าเป็นประเทศไอซ์แลนด์ หรือแม้กระทั่งไอร์แลนด์เหนือซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร ผู้เขียนได้รับโอกาสที่ดีในชีวิตในการเข้ารับการอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐและความเป็นผู้นำ 2017 Talent Network Development Training for Civil Servants of Thailand ณ The Institute of Public Administration (IPA) สาธารณรัฐไอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 27 พฤษภาคม – 11 มิถุนายน 2560 ซึ่งหลักสูตรดังกล่าวมีเนื้อหาครอบคลุมเกี่ยวกับระบอบการปกครอง ระบบราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น นโยบาย แนวคิดและแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) การบริหารงานบุคคล ตลอดจนการปฏิรูประบบราชการและความท้าทาย ในระหว่างการอบรมในหัวข้อต่าง ๆ นั้นผู้เขียนพยายามที่จะอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้บรรยายและผู้เข้ารับการอบรมอื่น ๆ โดยเปรียบเทียบสถานการณ์ของสาธารณรัฐไอร์แลนด์กับข้อเท็จจริงในประเทศไทยเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ โดยมีประเด็นที่ผู้เขียนให้ความสนใจที่จะนำมาแบ่งปัน (Sharing) เพื่อ

ประโยชน์ในการพัฒนาตนเองและองค์กรในเรื่องการปฏิรูปราชการ และการสร้างเสริมความเป็นผู้นำ

### การปฏิรูปราชการของสาธารณรัฐไอร์แลนด์

สาธารณรัฐไอร์แลนด์เป็นประเทศเกาะขนาดเล็กมีพื้นที่ 84,421 ตารางกิโลเมตร (ขนาดใกล้เคียงกับภาคกลางของประเทศไทย) มีประชากรประมาณ 4.7 ล้านคน มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (ตามแนวทางของอังกฤษ) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดกำหนดแนวทางการปกครอง ประกอบด้วย รัฐสภา (สภาสูงและสภาล่าง) ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และระบบศาล โดยมีระบบราชการแบ่งออกเป็นหน่วยงานกลาง (Central) มี 3 กระทรวง ประกอบด้วย Department of Taoiseach Department of Finance และ Department of Public Expenditure and Reform (ในไอร์แลนด์ใช้ Department หมายถึงกระทรวง) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีก 13 กระทรวง ที่รับผิดชอบเรื่องเศรษฐกิจ สังคม การต่างประเทศและกระบวนการยุติธรรม โดยระบบราชการมีหน้าที่ในการนำนโยบายของรัฐบาลมาดำเนินการและให้บริการประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงฐานะรายได้

ในบริบทการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันที่ประชาชนมีการศึกษาเพิ่มมากขึ้นทำให้มีความคาดหวังกับคุณภาพการทำงานของภาคราชการและบริการสาธารณะต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นมีความต้องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความโปร่งใสในการทำงานของระบบราชการมากขึ้น ในขณะที่ความไว้วางใจ (Trust) ของประชาชน

ต่อภาคราชการกลับมีน้อยลงเนื่องจากสื่อต่าง ๆ เสนอข่าวด้านลบของหน่วยงานราชการมากกว่าข่าวด้านดี ดังนั้น หน่วยงานราชการจึงจำเป็นต้องปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงและหาแนวทางในการปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในสังคมโลกใหม่ ตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาภาคราชการเองได้มีความพยายามในการปรับตัวมาโดยตลอด รัฐต่าง ๆ ได้มีการปฏิรูปการทำงานของระบบราชการภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management doctrine) ซึ่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์เองก็เป็นหนึ่งในประเทศที่นำหลักการดังกล่าวบางส่วนมาปฏิรูปราชการ โดยให้ความสำคัญกับประชาชน การปรับโครงสร้าง นโยบาย การบริการ และความมั่นคงของรัฐสภา การปฏิรูปราชการในสาธารณรัฐไอร์แลนด์เกิดขึ้นบ่อยครั้งโดยเป็นการยุบรวมหรือแยกหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับรัฐบาลในขณะนั้นว่าจะให้ความสำคัญกับนโยบายเรื่องใดโดยไม่เพิ่มจำนวนกระทรวงและจำนวนข้าราชการ การปฏิรูประบบราชการครั้งล่าสุดเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2014 ได้มีการตั้ง Department of Public Expenditure and Reform ขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบในเรื่องปฏิรูปราชการโดยเฉพาะ โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์ในการปฏิรูปที่ชัดเจน คือ To provide a world-class service to the State and to the people of Ireland และจัดทำตราสัญลักษณ์ (Logo) ที่ทันสมัยสื่อความหมายได้อย่างตรงไปตรงมาและเข้าใจง่าย คือ One Civil Service (ดังปรากฏในรูป) ซึ่งเป็นการ Rebranding ให้ผู้เกี่ยวข้องทุกคนเข้าใจตรงกันและมุ่งมั่นไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูปราชการ



ข้อมูลจาก <http://www.per.gov.ie/en/civil-service-renewal/>

ในขณะที่ประเทศไทยในปัจจุบันนับเป็นช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านของหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานที่อยู่ในวาระการปฏิรูปเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาของประเทศ ซึ่งจะต้องมีการปรับโครงสร้าง บทบาท และภารกิจของหน่วยงานซึ่งเป็นเรื่องที่ทำนายผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในองค์กรเป็นอย่างยิ่ง โดยส่วนใหญ่นโยบายในการปฏิรูปหรือปรับโครงสร้างหน่วยงานราชการจะถูกกำหนดมาจากส่วนกลางหรือ จากระดับนโยบายสู่ปฏิบัติ (Top down) ซึ่งในบางครั้งอาจมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงขององค์กรที่จะเกิดขึ้นในอนาคต มีเอกสารมากมายที่ทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับเป้าหมายในการปรับบทบาทภารกิจ จนอาจทำให้เกิดความกังวลแก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งในเรื่องความพร้อมและสมรรถนะในการปฏิบัติงาน เส้นทางก้าวหน้าในอาชีพ ตลอดจนความมั่นคงในด้านต่างๆ รวมทั้งความมั่นคงทางด้านจิตใจของผู้ที่เกี่ยวข้องอันนำมาสู่

การเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ แนวทางหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหาความสับสนและสร้างความชัดเจนในเรื่องนโยบายการปฏิรูปหรือปรับโครงสร้างหน่วยงานราชการ ผู้บริหารหรือองค์กรต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยมร่วมให้มีความสั้น กระชับ เข้าใจง่ายและทันสมัยเพื่อสื่อสารกับคนในองค์กรและภายนอกองค์กรได้อย่างชัดเจน และต้องให้ความสำคัญกับการจัดทำตราสัญลักษณ์ (Logo) เพื่อสื่อสารกับสังคมได้อย่างชัดเจนดังเช่นตราสัญลักษณ์ One Civil Service ของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ที่เข้าใจง่าย แสดงออกถึงความมุ่งหมายที่จะเป็นเอกภาพของหน่วยงานราชการ และมีรูปแบบที่ทันสมัยอันเป็นการ Rebranding ที่ช่วยส่งเสริมการปฏิรูปได้อีกทาง

นอกจากนี้ แท้ที่จริงแล้วการปฏิรูปราชการหรือการปรับโครงสร้างก็คือการเปลี่ยนแปลง (Change) หรือการก้าวออกจากพื้นที่แห่งความสบาย (Comfort Zone) ที่อาจมีความเสี่ยงหรือสูญเสียบางอย่างเพื่อก้าวไปสู่การพัฒนาในรูปแบบใหม่ ผู้บริหารนอกจากจะคำนึงถึงความสำเร็จแห่งเป้าหมายแล้ว จะต้องไม่ละเลยในการให้ความสำคัญกับการสื่อสารภายในองค์กรให้ชัดเจนถึงความจำเป็น เป้าหมาย ความคาดหวัง ทิศทางการเปลี่ยนแปลงอันจะส่งผลต่อทัศนคติของผู้เกี่ยวข้อง และเห็นควรนำระบบการ Coaching มาใช้กับผู้ที่เกี่ยวข้องหรือกลุ่มคนที่มีปัญหาในการปรับตัวเพื่อช่วยให้กลุ่มคนเหล่านี้ข้ามผ่านปัญหาอุปสรรค ความหวาดกลัว และความไม่มั่นคงทางจิตใจที่เกิดขึ้นและปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งการ Coaching เป็นการช่วยให้ผู้ที่มีปัญหาก้าวผ่านปัญหาอุปสรรคไปได้ด้วยทางออกของตัวเองโดยมี Coach

เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitate) โดยอาศัยหลัก GROW กล่าวคือ Goals (เป้าหมาย) Reality (ความเป็นจริง) Options (ทางเลือก) และ Will (เจตจำนง) แต่อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาการ Coaching เป็นที่นิยมในแวดวงการตลาด เมื่อระบบราชการนำมาประยุกต์ใช้จึงมักจะเชิญผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชนมาดำเนินการ ซึ่งอาจทำให้ไม่ตอบสนองปัญหาของข้าราชการที่แท้จริง เนื่องจากการ Coaching ของภาคเอกชนมุ่งสร้างกำไรและความมั่งคั่ง อันแตกต่างจากระบบราชการของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ที่มีการ Coaching ให้กับข้าราชการโดยเฉพาะ โดยถือว่าการ Coaching เป็นส่วนหนึ่งของงานพัฒนาบุคลากร (Human Resource Development)

### **การสร้างเสริมความเป็นผู้นำ (Leadership)**

ก่อนเข้ารับการอบรมครั้งนี้ ผู้เขียนมีความมุ่งหวังที่จะได้เรียนรู้แนวคิดทฤษฎีและแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ในเรื่องความเป็นผู้นำ (Leadership) เพื่อจะได้นำมาพัฒนาตนเอง โดยพบว่าเนื้อหาตามหลักสูตรตอบโจทย์ความมุ่งหวังเป็นอย่างดีเนื่องจากวิทยากรได้มุ่งเน้นไปที่การสร้างเสริมความเป็นผู้นำในภาครัฐซึ่งมีความมุ่งหมายในการสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value) และการทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข มิได้หวังผลกำไรในรูปเงินทองดังเช่นเป้าหมายของภาคเอกชน ในที่นี้ผู้เขียนจะขอแบ่งปันแนวคิดและวิธีการในการสร้างเสริมความเป็นผู้นำ ซึ่งแม้อาจจะเป็นมุมมองเล็ก ๆ แต่สามารถนำมาปรับใช้ได้จริงกับข้าราชการ



ความเป็นผู้นำเป็นเรื่องสำคัญที่ข้าราชการทุกคนต้องฝึกปฏิบัติสามารถนำมาใช้ได้กับทุกคนแม้จะมีได้มีตำแหน่งเป็นผู้นำในองค์กร เพราะความเป็นผู้นำเป็นเรื่องของทักษะ (Skill) และทางเลือก (Choice) ในการตัดสินใจที่จะนำไปสู่การลงมือปฏิบัติที่ท้าทาย (Adaptive Challenge) ดังนั้น ความเป็นผู้นำจึงหมายถึง การเลือกที่จะทำหรือไม่ทำอะไรโดยขึ้นอยู่กับความรู้สึที่ขับเคลื่อน โดยความปรารถนา (Passion) และความรู้สึก (Feeling) ซึ่งทำให้เกิดพลัง และการมุ่งมั่นไปข้างหน้า ในการอบรมทำให้ผู้เขียนได้ตระหนักย้ำในหลักการของการเป็นข้าราชการและการดำเนินงานของหน่วยงานราชการที่จะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรมและการป้องกันทุจริตคอร์รัปชัน (Good Governance Ethics and Anti-corruption) ดังนี้

การปฏิบัติงานราชการที่ดี	ข้าราชการที่ดี
1) ภารกิจงานที่ชัดเจน	1) ไม่เห็นแก่ตัว
2) มีอำนาจในการตัดสินใจ	2) มีศักดิ์ศรี
3) มีการตรวจสอบ	3) มีเป้าหมายการทำงานชัดเจน
	4) มีความรับผิดชอบ
	5) เป็นคนเปิดเผยโปร่งใสตรวจสอบได้
	6) มีความซื่อสัตย์สุจริต
	7) มีความเป็นผู้นำ

ทั้งนี้ ระบบงานราชการที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีการตรวจสอบจากทั้งภายในและภายนอก ดำเนินการตรวจสอบโดยคณะกรรมการต่าง ๆ หน่วยงานตรวจสอบไปจนถึงรัฐสภาและศาลอย่างเชื่อมโยงกันทั้งระบบทุกมิติ

การฝึกปฏิบัติที่สำคัญอีกประการในการพัฒนาองค์กรและการพัฒนาตนเอง คือการตอบคำถาม 3 ข้อ ได้แก่ 1. **What** เราทำอะไร ซึ่งคำถามนี้ทุกคนตอบได้เป็นอย่างดีว่าหน่วยงานทำอะไร มีภารกิจอะไร งานที่เราทำอยู่คืออะไร 2. **How** มีวิธีการดำเนินงานอย่างไร ซึ่งคำถามนี้คนจะตอบได้ยากขึ้นหากมีรู้กระบวนการวิธีการ และ 3. **Why** เราทำงานนี้ไปเพื่ออะไร ซึ่งเป็นคำถามสำคัญและตอบยาก โดยเรามักจะตอบคำถามนี้ได้ไม่ชัดเจนว่าจริงๆ แล้ววัตถุประสงค์ที่แท้จริง (Purpose) ของการทำงานของเราคืออะไรเพื่อให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น ผู้นำจึงต้องกระตุ้นให้คนในองค์กรตอบคำถาม Why อยู่เสมอเพื่อเป็นการเน้นย้ำถึงวัตถุประสงค์ขององค์กรร่วมกัน (Sense of Purpose) และทำให้องค์กรสามารถพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ผู้นำจะต้องสามารถแบ่งแยกบทบาทระหว่างการเป็นตัวเอง (Self) กับบทบาทในการเป็นผู้นำ (Role) ออกจากกันให้ได้ โดยอาศัยวัตถุประสงค์ (Purpose) เป็นตัวช่วยในการแบ่ง ซึ่งบทบาทในการเป็นผู้นำผู้นำนั้นมิใช่การเป็นตัวเองแต่หมายถึงการแสดงบทบาทในการเป็นผู้นำโดยมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้และเมื่อแบ่งแยกตัวเองออกจากบทบาทได้แล้วจะสามารถวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) ของการเป็นผู้นำของตนเอง และจุดอ่อน (Weakness) ที่ต้องได้รับการพัฒนา กิจกรรมนี้

ทำให้ผู้เข้ารับการอบรมตระหนักรู้ตัวเอง (Self Awareness) เกี่ยวกับจุดอ่อนและจุดแข็งเพื่อจะได้สามารถปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาได้อย่างชัดเจนถูกต้องตรงกับปัญหาและที่สำคัญที่สุดต้องลงมือทำ (Practice) ทั้งนี้ การลงมือทำจริงจะเป็นการขยายพื้นที่แห่งความสบายของตัวเอง (Comfort Zone) ให้กว้างมากขึ้นอันเป็นการเพิ่มความเป็นผู้นำตัวเรานั่นเอง

ในบทบาทของการเป็นผู้นำมีอีกทักษะสำคัญที่ต้องมี คือ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (Communication) โดยวิทยากรให้เขียนแสดงวัตถุประสงค์ในการทำงาน (Purpose of Career) ไม่เกิน 3 ประโยค และพูดให้ผู้อื่นฟังและวิจารณ์แสดงความคิดเห็น กิจกรรมดังกล่าวนี้ได้สะท้อนลักษณะของการพูดในที่สาธารณะของผู้เข้ารับการอบรม และเมื่อรับฟังข้อวิจารณ์และเสนอแนะจากวิทยากรแล้ว หลังจากนั้นวิทยากรได้ให้ผู้เข้ารับการอบรมเขียนวัตถุประสงค์ของชีวิต จำนวน 1 ประโยค และออกไปพูดอีกครั้ง โดยนำข้อเสนอแนะจากครั้งแรกมาปรับปรุงในการพูดครั้งที่สอง ผลปรากฏว่าผู้เข้ารับการอบรมมีความมั่นใจ และสามารถทำได้ดีขึ้นกว่ารอบแรก โดยสรุปการพูดในที่สาธารณะที่ดีต้องประกอบด้วย (1) สายตา (Eye contact) (2) ภาษากาย (Body Language) (3) น้ำเสียง (Voice) (4) สร้างความสนใจ (Get Attention) เช่น จังหวะ ความเงิบ และ (5) ความตั้งใจในการสื่อสารและการกระทำ (Mean What You Say) โดยจะต้องฝึกปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอและผลักดันตัวเองไปข้างหน้าตลอดเวลา ท้ายที่สุดในการทำงานผู้นำต้องมองสภาพปัญหาเสมือนการอยู่บนระเบียง (Balcony) และมองลงมายังงานที่ทำ

อยู่เป็นประจำ ซึ่งเปรียบเสมือนลานเต้นรำ (Dance Floor) ซึ่งจะทำให้เห็นสิ่งที่ตัวเองได้ทำมาและสิ่งที่จะต้องปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยในการปรับปรุงงานให้ดีขึ้นย่อมจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง (Change) ที่กระทบผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการก้าวข้ามให้พ้นปัญหาอุปสรรคดังกล่าวสามารถนำเครื่องมือตาราง 5 สดมภ์ มาปรับใช้เพื่อเรียนรู้และเข้าใจในสิ่งที่อยากจะเปลี่ยนแปลงว่าจะทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้อื่นอย่างไรบ้าง และสามารถสะท้อนได้ว่าในความเป็นจริงนั้นตัวเราก็เป็นส่วนหนึ่งของปัญหา ซึ่งในการฝึกปฏิบัติโดยใช้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำงานทำให้พบว่าตัวเราเองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาและตัวเราเองอีกนั้นแหละที่จะต้องเริ่มเปลี่ยนแปลงด้วยตัวเองก่อน มิใช่เริ่มด้วยการเปลี่ยนแปลงผู้อื่น รายละเอียดตารางและตัวอย่าง มีดังนี้

สดมภ์ที่ 1 ยกตัวอย่างปัญหาของหน่วยงานที่ควรได้รับการเปลี่ยนแปลงมีอะไรบ้าง

สดมภ์ที่ 2 คิดว่าหากปัญหาข้างต้นได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจะทำให้เกิดผลดีอย่างไร

สดมภ์ที่ 3 คิดว่าการที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดผลตามสดมภ์ที่ 2 เราได้ทำอะไร หรือไม่ได้ทำอะไรบ้างที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจเป็นสภาวะความขัดแย้งภายในของตัวเราเองด้วย

สดมภ์ที่ 4 ให้คิดว่าคุณค่าจากการดำเนินการตามสดมภ์ที่ 3 คืออะไร

สดมภ์ที่ 5 หากแก้ไขเปลี่ยนแปลงปัญหาตามสดมภ์ 3 และ 4 เพื่อให้เกิดผลตามสดมภ์ 1 และ 2 จะเกิดอะไรขึ้นบ้าง

1	2	3	4	5
<p>ปัญหาการสื่อสาร ทั้งภายในและภายนอกขององค์กร</p>	<p>ถ้าแก้ปัญหานี้ได้จะมีสิ่งที่เกิดขึ้น คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Teamwork (ภายในองค์กร)</li> <li>-Partnership (กับหน่วยงานภายนอก)</li> </ul>	<p>หลีกเลี่ยงปัญหา (Work Avoidance)</p>	<p>ปกป้องตัวเองจากความเสียหายต่างๆ (Self Protection)</p>	<p>ถ้าเราไม่หลีกเลี่ยงปัญหา เราแสดงความเห็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การสื่อสารให้กับผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อปรับปรุงการดำเนินงาน</p> <p>สิ่งที่อาจเกิดขึ้น ได้แก่</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เกิดความไม่พอใจและไม่ปรับปรุงงาน</li> <li>2. รับฟังและปรับปรุงงาน</li> <li>3. ได้รับคำสั่งให้เข้าร่วมแก้ไขเปลี่ยนแปลงปรับปรุงงาน</li> </ol>

## บทสรุป

การเข้ารับการอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐและความเป็นผู้นำ 2017 Talent Network Development Training for Civil Servants of Thailand ณ IPA ทำให้ผู้เขียนได้เรียนรู้ข้อมูลในภาพรวมของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ที่สำคัญในหลายด้านโดยเฉพาะในเรื่องการพัฒนาประเทศและระบบราชการ และเป็นการอบรมต่างแดนอีกครั้งที่ทำให้ตระหนักได้ว่าในแต่ละประเทศมีปัจจัยและบริบทที่แตกต่างกันออกไปที่ทำให้ระดับของการพัฒนาแตกต่างกัน แต่มีข้อดีในบางด้านที่เราสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับบริบทของเราเองได้ดังที่ได้แบ่งปันข้อมูลมาแล้วข้างต้นทั้งในเรื่องการปฏิรูปราชการและการสร้างเสริมความเป็นผู้นำ ซึ่งเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้เขียนนำปรับใช้กับตัวเองเพื่อพัฒนาสิ่งที่เบียดจี้และขยายพื้นที่แห่งความสบาย (Comfort Zone) ออกไปให้ได้มากที่สุดอันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและภาวะการณเป็นผู้นำให้กับตัวเองก่อนที่จะขยายผลไปสู่ผู้ร่วมปฏิบัติงานในองค์กร แม้จะเป็นแรงบันดาลใจจากไอร์แลนด์ที่เป็นเพียงบางส่วนของเนื้อหาที่ได้รับการอบรมแต่เป็นสิ่งที่ยิ่งใหญ่ในการพัฒนาตนเองเพื่อเป็นฐานรากหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการของไทยให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นต่อไป

# ประเทศไทยพร้อมแล้วหรือยังกับการจัดตั้ง กระทรวงอาหารและผลิตภัณฑ์เกษตร

วีรวุฒิ วิทยานันท์

นักวิทยาศาสตร์การแพทย์ชำนาญการ

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์

## 1. ความสำคัญของอาหารกับประเทศไทย

คนไทยวนเวียนอยู่กับอาหารการกินตลอดเวลา สำหรับคนไทยอาหารมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด อาหารไม่ใช่เป็นเพียงแค่ปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตเท่านั้น อาหารยังเป็นศูนย์กลางทางสังคมของคนไทย การได้รับประทานอาหารร่วมกันในครอบครัว การพบปะเพื่อนฝูงญาติพี่น้องมักจะตามมาพร้อมด้วยบทสนทนากลางสำหรับอาหารเสมอ นอกจากนี้ประเทศไทยยังเป็นผู้ส่งออก “อาหาร” ที่สำคัญของโลก สามารถส่งออกอาหารได้มากกว่า 33 ล้านตันต่อปี ซึ่งมีมูลค่ากว่า 32 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 14.2 ของการส่งออกทั้งหมดของประเทศ การชี้เป้าให้ประเทศไทยมีศักยภาพเป็นครัวของโลกนั้นจึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ แต่ทั้งนี้การผลิตอาหารที่มีการผลิตที่ดี มีคุณภาพตามความต้องการของตลาด รสชาติเหมาะสมเท่านั้น คงยังไม่เพียงพอ การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และอุตสาหกรรมทำให้เกิดอาหารใหม่ ๆ ที่มีทั้งประโยชน์และความหลากหลาย และเป็นทางเลือกใหม่ ๆ ให้กับผู้บริโภค อย่างไรก็ตามอาหารหลายชนิดอาจ

นำมาซึ่งผลกระทบเชิงลบได้เช่นกัน ปัญหาการบริโภคอาหารที่ไม่ปลอดภัย ทำให้ประชาชนเกิดการเจ็บป่วยได้ ประกอบกับการที่ประชากรในโลกสามารถติดต่อค้าขายกันได้อย่างกว้างขวางและประเทศไทยกลายเป็น ศูนย์กลางการขนส่งและคมนาคมในภูมิภาคนี้ทำให้การควบคุมดูแล คุณภาพและความปลอดภัยของอาหารมีความยากลำบาก นับเป็น ความท้าทายใหม่ของสังคมและหน่วยงานภาครัฐที่ต้องเข้ามาดูแลเรื่องนี้ อย่างจริงจัง

## 2. สภาพปัญหาที่ทำให้ไทยไม่สามารถขับเคลื่อนนโยบายด้านอาหารได้

ปัจจุบันงานด้านอาหารของประเทศไทยมีหลายหน่วยงาน เป็นผู้รับผิดชอบ (Multiple Agency System) หน่วยงานที่เข้ามา เกี่ยวข้องกับระบบนี้ได้แก่ หน่วยงานทางสาธารณสุข การเกษตร การค้าและพาณิชย์ สิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว การจะกล่าวถึงห่วงโซ่การผลิตอาหารจนถึงผู้บริโภค (Food Production Chain หรือ From Farm to Table) นั้น มีหน่วยงานภาครัฐกว่า 10 หน่วยงาน ร่วมรับผิดชอบ เริ่มที่การผลิตสินค้าทางการเกษตรที่เป็น อาหาร หน่วยงานหลักคือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อันประกอบไปด้วย กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมการข้าว ฯลฯ หน่วยงานในกระทรวงนี้ทำหน้าที่ในการสนับสนุน การผลิตให้เป็นไปอย่างเพียงพอและถูกต้องตามหลักการผลิต เมื่อผลิตภัณฑ์ถูกส่งต่อไปยังผู้แปรรูปหรือโรงคัดบรรจุก่อนนำออกจำหน่าย กระทรวงอุตสาหกรรมโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นผู้ควบคุมและ



กำหนดมาตรฐานการแปรรูปสินค้า รวมทั้งยังต้องอาศัยหน่วยงานทางสิ่งแวดล้อมในการควบคุมของเสียและผลกระทบที่มาจากภาคการผลิตด้วย ก่อนมีการกระจายสินค้าไปยังผู้บริโภค จะต้องผ่านการกำหนดมาตรฐาน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) และมีสำนักคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการด้านอาหาร กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ มีหน้าที่กำหนดคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเพื่อการส่งออกและการนำเข้ามาในประเทศไทย สำหรับการตรวจสอบความปลอดภัยและคุณภาพก่อนออกสู่ตลาด (Pre-marketing Control) นั้นเป็นหน้าที่ของ อย. และมีกรมอนามัย ทำหน้าที่ในการดูแลตลาดกระจายสินค้า นอกจากนี้ อย. ยังทำหน้าที่ตรวจสอบหลังออกสู่ตลาด (Post-marketing Control) ร่วมกับกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (บก.ปคบ.) ภายใต้สำนักงานตำรวจแห่งชาติอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้ล้วนมีภารกิจรับผิดชอบที่แตกต่างกันทำให้การบริหารงานการควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารมีความไม่ชัดเจน ซ้ำซ้อน และมีความล่าช้าในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ถึงแม้ระบบการจัดการด้านอาหารแบบหลายหน่วยงานจะมีข้อจำกัดอย่างมาก แต่ประเทศไทยก็ยังคงใช้ระบบนี้อยู่ เนื่องมาจาก

บริบททางการเมือง ตลอดจนประวัติศาสตร์ความเป็นมาของระบบ การตรวจสอบและควบคุม ดังนั้นการกำหนดยุทธศาสตร์อาหารของประเทศจึงต้องมีความพยายามสร้างความชัดเจนในบทบาทของแต่ละหน่วยงานเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน รวมถึงจะต้องมีการส่งเสริมให้มีการทำงานที่สอดคล้องผสมผสานระหว่างหน่วยงานซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย ส่งผลถึงการใช้ทรัพยากรอย่างไรประสิทธิภาพ ขาดความต่อเนื่องและ เป้าหมายร่วมกัน ซึ่งทำให้การควบคุมและตรวจสอบคุณภาพไร้ทิศทาง และขาดความเข้มแข็ง แม้ว่าที่ผ่านมาได้มีความพยายามบูรณาการ การทำงานโดยในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการตั้งคณะกรรมการอาหาร แห่งชาติขึ้น แต่ก็เป็นการกรมการในระดับสูงไม่เชื่อมโยงกับหน่วยงาน ระดับปฏิบัติการ เมื่อมีการวางกลยุทธ์ด้านอาหารขึ้นกว่าจะสามารถ นำไปสู่ระดับล่างได้ต้องผ่านขั้นตอน กระบวนการต่าง ๆ มากมาย อันเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อน กล่าวโดยสรุปคือคณะกรรมการ อาหารแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นนี้ไม่มีผลต่อการควบคุมการจัดการสินค้า เกษตรและอาหารให้เป็นไปตามมาตรฐาน

### 3. ภาครัฐกับการคุ้มครองผู้บริโภคอาหารและผลิตภัณฑ์เกษตร

การทำให้นโยบายด้านอาหารของประเทศเป็นไปเพื่อความ ปลอดภัยของประชาชนนั้น ต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ผู้ประกอบการ ผู้ผลิต และผู้บริโภค กล่าวคือ ต้องมีการเจรจาต่อรอง (Agreement Must Be Kept: Negotiation Model) เมื่อผู้ผลิต ต้องการขายสินค้าและผู้บริโภคต้องการให้สินค้าเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของตน หากมีการขัดกันซึ่งผลประโยชน์แล้วเมื่อใด

ผู้ที่เป็นคนกลางที่ต้องมีอำนาจเข้ามาเจรจาไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีพึงพอใจ ทั้งสองฝ่ายคือภาครัฐบาล โดยจะต้องจัดให้ทั้งคู่อยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกันและเป็นเวทีที่มีการต่อรองอย่างเป็นทางการมากที่สุด นอกจากนี้รัฐยังจะต้องคำนึงถึงการให้ข้อมูลข่าวสาร (Buyer Beware: Information Model) ที่เพียงพอต่อผู้ซื้อสินค้าให้ผู้บริโภคได้มีข้อมูลสำหรับการตัดสินใจในการเลือกซื้อหรือไม่ซื้ออาหารใด ๆ ที่ตนประเมินแล้วว่ามีความปลอดภัยตามมาตรฐานหรือไม่ รัฐยังจะต้องพึงพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค และมีกฎระเบียบที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้บริโภคมีความปลอดภัยและได้รับประโยชน์สูงสุดจากการใช้จ่ายเงิน ซึ่งถือเป็นการคุ้มครอง (Seller Beware: Protection Model) สิทธิเหล่านี้ต้องถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนพึงมี

#### 4. หน่วยงานด้านอาหารและผลิตภัณฑ์เกษตรของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปมีการปกครองในลักษณะเป็นกึ่งสหพันธรัฐ โดยที่อำนาจบางอย่างรัฐบาลของแต่ละประเทศสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดกับกฎหมายและข้อบัญญัติหรือคำสั่งต่าง ๆ ของรัฐสภาของสหภาพยุโรป สำหรับงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหารนั้น มี European Food Safety Authority (EFSA) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำงานโดยอิสระภายใต้การสนับสนุนของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป รัฐสภายุโรป และคณะกรรมการยุโรป การจัดตั้งองค์กรนี้เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอาหาร เช่น ปัญหาการตกค้างของสารพิษ การจงใจทำให้อาหารเป็นอาหารปลอม หรือมาจากปัญหาคุณภาพของการผลิต ในอดีตผู้มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา

ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้คือรัฐบาลของแต่ละประเทศเองโดยมีหน่วยงานที่กำหนดและควบคุมมาตรฐานและความปลอดภัยของอาหารอยู่ แต่ขาดผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางวิชาการที่คอยให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์และสามารถตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างรวดเร็วเพียงพอ ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจในการจัดการอาหารปลอดภัยมักเป็นนักวิชาการและนักวิจัยในสถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยเฉพาะด้าน ซึ่งงานควบคุมความปลอดภัยของอาหารในระดับมหภาค ไม่ใช่ภารกิจหลัก ดังนั้นการจะนำมาซึ่งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ จึงเกิดความล่าช้าติดขัด และไม่ทันต่อสถานการณ์ ภารกิจของ EFSA คือการเป็นที่ปรึกษาด้านวิชาการในการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) และคอยสื่อสารความเสี่ยงด้านอาหาร (Risk Communication) ภายในประเทศสมาชิกโดยการทำงานเป็นไปอย่างเปิดเผยอ้างอิงตามหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้ รัฐบาลของประเทศสมาชิกต้องร่วมมือกันในการนำข้อมูลไปประกอบการจัดการความเสี่ยง (Risk Management) EFSA ทำงานโดยการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานที่ซ้อนทับกับรัฐบาลของประเทศสมาชิก สำหรับขอบเขตของ EFSA นั้นจะครอบคลุมอาหารและโภชนาการ สุขภาพและความเป็นอยู่ของสัตว์ การปกป้องพืชและสุขภาพของพืชในภาคพื้นยุโรป รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตทั้งหมดด้วย ถึงแม้จะมีขอบข่าย ที่กว้างขวางเช่นนี้แต่ทั้งหมดมีความเชื่อมโยงกันทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นผู้เชี่ยวชาญกลุ่มเดียวกัน (Scientific Panels & Advisory Forum) การทำงานในลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้ทรัพยากร

ที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อประโยชน์สูงสุด และสิ่งที่ EFSA ตระหนักและยึดเป็นหลักในการทำงานคือความเป็นอิสระของผู้เชี่ยวชาญ วิธีที่ใช้ในการวิเคราะห์ การได้มาซึ่งข้อมูล การนำเสนอข้อมูล ต้องมั่นใจว่าองค์ประกอบเหล่านี้ปราศจากแรงกดดันทางการเมือง เนื่องจากผลผลิตขององค์กรจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนชาวยุโรป ดังนั้นคณะกรรมการที่เข้ามาดำรงตำแหน่งจึงต้องไม่มีตำแหน่งทางการเมืองในประเทศหนึ่งประเทศใดในสหภาพยุโรปและต้องมีคุณธรรมจริยธรรมเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจจะเกิดขึ้นได้

## 5. ระบบความปลอดภัยอาหารแบบบูรณาการ (Integrated System) ของสาธารณรัฐไอร์แลนด์

ประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์เป็นหนึ่งในสมาชิกของสหภาพยุโรป โดยเข้าร่วมเป็นเครือข่ายของ EFSA แต่ในระบบการตรวจสอบอาหารและผลิตภัณฑ์เกษตรของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ยังคงเป็นระบบบูรณาการ (Integrated System) มีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ กระทรวงเกษตรอาหารและน้ำ กระทรวงสื่อสาร บรรยากาศ และสิ่งแวดล้อม กระทรวงการต่างประเทศและการค้า กระทรวงสาธารณสุข และรัฐบาลท้องถิ่นของทั้ง 33 เขตการปกครอง โดยมีการปรับรวมบางส่วนเพื่อความร่วมมือและมีผู้รับผิดชอบในภาพรวมแต่ยังคงมีบางส่วนที่ยังคงอยู่ในหน่วยงานเดิม ทั้งนี้การตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายยังคงเป็นหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและกระทรวงสาธารณสุข โดยมีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่คือ The Food Safety Authority of Ireland (FSAI) ตามแบบอย่างของ EFSA กล่าวคือเป็นหน่วยงาน

วิชาการที่มีองค์คณะผู้บริหารอิสระ 10 ท่าน และผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์คอยให้คำแนะนำซึ่งผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ทำงานในรูปแบบของอาสาสมัครที่ปราศจากผลประโยชน์อื่นใดแอบแฝง FSAI ทำหน้าที่ประสานการดำเนินงาน ประเมินความเสี่ยง ออกกฎหมาย และสื่อสารความเสี่ยง การจัดตั้งหน่วยงานใหม่นี้ได้มีผลเปลี่ยนแปลงไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบเดิมแต่อย่างใด ซึ่ง FSAI นี้อยู่ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข การปรับเปลี่ยนของสาธารณรัฐไอร์แลนด์นี้เป็นไปในทิศทางเดียวกับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอื่น ๆ มีสาเหตุมาจากข่าวความไม่ปลอดภัยของอาหารเมื่อราวสิบกว่าปีที่ผ่านมา เป็นการกระตุ้นให้รัฐบาลต่าง ๆ ยกกระดับมาตรฐานการควบคุมอาหารและผลิตภัณฑ์เกษตรโดยใช้หลักวิทยาศาสตร์ (Scientific Evidence) ผลจากการมี FSAI ทำให้ปัจจุบันสาธารณรัฐไอร์แลนด์สามารถดำเนินการในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพตามรูปแบบของการบริหารงานแบบบูรณาการ

## 6. กระทรวงอาหารและผลิตภัณฑ์เกษตรในรูปแบบของ Single Agency System

การรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาหารและผลิตภัณฑ์เกษตร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการสนับสนุนให้อาหารมีความปลอดภัยและมีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานนั้นเป็นสิ่งที่ควรทำอย่างเร่งด่วน เนื่องจากจะทำให้หน่วยงานที่เกิดขึ้นมาใหม่นี้ดำเนินการตามเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว มีความคล่องตัวและทันต่อสถานการณ์ รวมทั้งยังสามารถลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานย่อยได้ กระทรวงที่จะจัดตั้งขึ้นมาใหม่จะมีภารกิจในการทบทวน

ปรับปรุงยุทธศาสตร์อาหารโดยภาพรวมของประเทศ และเป็นผู้ถือ  
ทรัพยากรแต่เพียงผู้เดียว เป็นผู้กำหนดมาตรฐาน ข้อกำหนด  
กฎระเบียบต่าง ๆ เป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพอาหารทางเทคนิค รวมทั้ง  
ยังเป็นผู้ประสานงานระหว่างรัฐบาล ผู้ผลิต ผู้แปรรูป และผู้บริโภค  
สนับสนุนข้อมูลและส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอาหาร  
ในทุกภาคส่วน วิจัยและพัฒนาด้านความปลอดภัยและคุณภาพของ  
อาหารโดยอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์เป็นสำคัญ ทั้งนี้การเป็นระบบ  
หน่วยงานเดียวมีข้อดีในแง่ของการลดความซ้ำซ้อนและลดช่องว่างของ  
การตรวจสอบ และยังมีประโยชน์ในการเป็นกลไกการเจรจาต่อรอง  
ทางการค้ากับต่างประเทศได้ด้วย ซึ่งการเกิดขึ้นของหน่วยงานใหม่นั้น  
ทำได้โดยการยุบรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบทั้งหมดแล้วจัดตั้ง  
เป็นหน่วยงานใหม่ และในส่วนของโครงสร้างและสังกัดนั้น การจัดตั้ง  
เป็นหน่วยงานใหม่ที่ยังอยู่ภายใต้กระทรวงที่มีอยู่เดิมจะทำให้เกิด  
ข้อขัดแย้งระหว่างบุคลากรในเรื่องระบบบริหารและวัฒนธรรมองค์กร  
จึงควรจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงที่มีทรัพยากรบุคคล  
อย่างเพียงพอ มีงบประมาณที่สามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว  
และจะต้องเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่เนื่องจากต้องรับภารกิจที่มี  
ความสำคัญ การจัดให้หน่วยงานด้านอาหารอยู่ในระดับกรมหรือ  
สำนักงานภายใต้การบริหารระดับกระทรวง จึงไม่เหมาะสม รวมถึงการจัดตั้ง  
ให้เป็นองค์กรภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีโดยมีนายกรัฐมนตรี  
เป็นผู้บริหารสูงสุดจะก่อให้เกิดการขัดกันของประโยชน์ทางการเมือง  
และข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์ส่งผลถึงประชาชนในที่สุด โครงสร้าง

และรูปแบบของกระทรวงที่จะเกิดขึ้นนี้ทำให้เกิดความชัดเจนและมีความเป็นเอกภาพในการบริหาร แต่ในเบื้องต้นอาจมีความเป็นไปได้ค่อนข้างน้อย เนื่องจากจะต้องมีการปฏิรูปหน่วยงานภายในรวมถึงระเบียบข้อบังคับและข้อกำหนดอีกหลายฉบับ ดังนั้นก่อนการจัดตั้งกระทรวงอาหารและผลิตภัณฑ์เกษตรที่สมบูรณ์ ระหว่างรอการเตรียมความพร้อม อาจมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ (National Food Safety Agency) เพื่อแก้ไขปัญหาการประสานงานและการกำหนดนโยบายทางด้านอาหารในเบื้องต้น หากกระทรวงอาหารและผลิตภัณฑ์เกษตรสามารถเกิดขึ้นได้จริงประชาชนชาวไทยจะได้รับความปลอดภัยจากการบริโภคอาหารอย่างแน่นอน



# ระบบรัฐสวัสดิการและระบบบำนาญของประเทศไอร์แลนด์ กับการประยุกต์ใช้กับบริบทของสังคมไทย

นายศรฤกษ์ อัจฉรานูวัฒน์  
นักวิชาการแรงงาน  
สำนักงานประกันสังคม

## ภาพรวมของประเทศไอร์แลนด์และโครงสร้างประชากร

ประเทศไอร์แลนด์แม้จะเป็นประเทศขนาดเล็กที่มีประชากรเพียง 5 ล้านคน แต่ก็ประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างน่าประทับใจจนสามารถผลักดันให้ตนเองจากประเทศที่เคยยากจนในภูมิภาคยุโรปกลายเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีรายได้สูงในเพียงหนึ่งชั่วอายุคนเท่านั้น

ย้อนไปเมื่อเกือบ 700 ปีก่อน ไอร์แลนด์ได้ถูกปกครองโดยราชอาณาจักรอังกฤษ มาอย่างยาวนาน ประเทศไอร์แลนด์เองนั้นเป็นประเทศเกษตรกรรม ชาวไอริชเองทานมันฝรั่งเป็นอาหารหลัก จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1845 รามันฝรั่ง (Phytophthora Infestans) ได้แพร่กระจายและระบาดไปทั่วประเทศ ทำให้มันฝรั่งล้มตาย จนเกือบหมด และผลที่เกิดขึ้นตามมาทำให้ผู้คนจำนวนนับล้านคนต้องล้มตายเพราะความอดอยาก ขณะที่อีกจำนวนนับล้าน ต้องละทิ้งถิ่นฐานเพื่อออกหางานใหม่มาเลี้ยงชีพ สภาพเศรษฐกิจและสังคมของไอร์แลนด์ในช่วงนั้น

ชาวไอร์แลนด์ต้องเผชิญความยากจนและมีความยากลำบาก ในการดำเนินชีวิตเป็นอย่างมาก

ประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของประเทศไอร์แลนด์ได้เริ่มต้นเมื่อ ไอร์แลนด์ได้รับเอกราชจากราชอาณาจักรอังกฤษเมื่อ ค.ศ. 1922 และ ในช่วง 50 ปีหลังจากนั้น ประเทศไอร์แลนด์อยู่ในช่วงพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐาน ของประเทศเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ ระบบประปา ระบบไฟฟ้า ระบบขนส่ง และระบบโทรคมนาคม ฯลฯ เป็นต้น และตั้งแต่ในช่วง ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา นับได้ว่าเป็นช่วงการเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างแท้จริง รายได้ต่อหัวของประชากร (GDP Per Capita) ในปี ค.ศ. 1970 อยู่ที่หนึ่งหมื่นดอลลาร์สหรัฐฯ และเพิ่มขึ้นเป็นเกือบห้าหมื่นดอลลาร์ สหรัฐฯ ในปัจจุบันหรือสูงขึ้นเกือบ 5 เท่า

ประเทศไอร์แลนด์สามารถก้าวไปสู่การเป็นประเทศ เศรษฐกิจรายได้สูงได้อย่างรวดเร็วด้วยการเพิ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจ กับต่างประเทศ เนื่องจากมีการเปิดการค้าเสรี ทั้งการส่งออก การดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศทั้งภาคบริการและการผลิตโดย การลดภาษีนิติบุคคล รวมทั้งการเป็นศูนย์กลางของตลาดการเงิน ระหว่างประเทศ เป็นต้น

ทางด้านโครงสร้างประชากรของประเทศไอร์แลนด์นั้นนับได้ ว่าเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอายุเฉลี่ยต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ยุโรปและมีอัตราการเกิดที่สูง ทำให้โครงสร้างประชากรของชาวไอร์แลนด์ มีโอกาสเกิดภาวะสังคมผู้สูงอายุน้อยกว่า อย่างไรก็ตามด้วยความก้าวหน้า ทางวิทยาศาสตร์สุขภาพ ทำให้อายุขัยของชาวไอร์แลนด์เองที่เพิ่ม

สูงขึ้นเรื่อยๆ รัฐบาลของไอร์แลนด์เองก็ได้ตระหนักถึงการเตรียมพร้อมเพื่อชาวไอร์แลนด์ในยามเกษียณ กล่าวคือได้มีการวางรากฐานด้านระบบสวัสดิการทางสังคมและระบบบำนาญภายในประเทศซึ่งในปัจจุบันสามารถครอบคลุมกว่าร้อยละ 78 ของจำนวนแรงงานของประเทศผ่านรูปแบบบำนาญที่หลากหลาย

## ระบบสวัสดิการทางสังคมของประเทศไอร์แลนด์

สวัสดิการทางสังคมของประเทศไอร์แลนด์แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. Social Insurance Payments เป็นเงินสวัสดิการสำหรับแรงงานที่จ่ายเงินสมทบเข้าระบบ Pay Related Social Insurance (PRSI) ซึ่งสิทธิประโยชน์ที่แรงงานได้รับ ได้แก่

1.1 Jobseeker's Allowance เป็นสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ที่กำลังว่างงานแต่กำลังหางานอยู่ ตัวอย่างเช่น ผู้ที่กำลังหางานอายุตั้งแต่ 26 ปีขึ้นไป จะได้รับเงิน 193 ยูโรต่อสัปดาห์ ในระหว่างที่กำลังหางานอยู่ เป็นต้น

1.2 Illness Benefit เป็นสิทธิประโยชน์สำหรับแรงงานที่เจ็บป่วยจะได้รับค่าชดเชยในรูปแบบเงินซึ่งขึ้นกับรายได้ของแรงงานคนนั้นๆ เช่น ถ้าแรงงานมีรายได้ 300 ยูโรต่อสัปดาห์ก็จะได้เงินชดเชย 193 ยูโรต่อสัปดาห์ที่เจ็บป่วย หรือประมาณร้อยละ 60 เป็นต้น

1.3 Maternity Benefit เป็นสิทธิประโยชน์จ่ายให้กับผู้หญิงซึ่งอยู่ระหว่างการลาคลอดบุตรจำนวน 235 ยูโรต่อสัปดาห์

1.4 Invalidity Pension เป็นสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ที่มีอายุไม่เกิน 66 ปีและไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากการเจ็บป่วยในระยะยาวและความทุพพลภาพซึ่งจะได้รับเงิน 198.50 ยูโร ต่อสัปดาห์

1.5 Carer's Benefit เป็นเงินชดเชยสำหรับผู้ที่มีจำเป็นต้องออกจากแรงงานเพื่อดูแลผู้อื่นเต็มเวลา เช่น การได้รับเงินชดเชย 210 ยูโรต่อสัปดาห์ สำหรับผู้ที่ต้องออกจากแรงงานเพื่อดูแลผู้อื่น 1 คน เป็นต้น

1.6 State Pension (Contributory) เป็นบำนาญชราภาพสำหรับผู้ที่ยจ่ายเงินสมทบและมีอายุตั้งแต่ 66 ปี ขึ้นไป ซึ่งอัตราการจ่ายขึ้นอยู่กับจำนวนครั้งและจำนวนเงินที่จ่ายเงินสมทบ ตั้งแต่ 95.20 ยูโร – 238.30 ยูโรต่อสัปดาห์ เป็นต้น

2. Means-Tested Payments เป็นเงินสวัสดิการสำหรับผู้ที่ยจ่ายเงินสมทบไม่ครบตามเงื่อนไขของ Pay Related Social Insurance (PRSI) แต่เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในระดับเทียบเคียงกับ Social Insurance Payments อนึ่ง ความหมายของ Means-Tested ในกรณีนี้หมายถึงทางรัฐบาลโดย Department of Social Protection จะเป็นผู้ตรวจสอบรายได้ของผู้ที่ขอรับเงินสวัสดิการว่า ต่ำกว่าที่ทางการกำหนดหรือไม่ก่อนรับเงินสวัสดิการดังกล่าว

3. Universal Payments เป็นเงินสวัสดิการที่ประชาชนทุกคนจะได้รับโดยไม่ขึ้นกับรายได้และสถานะทางประกันสังคมของบุคคลนั้น ๆ แต่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์เฉพาะตัวบุคคลนั้นเอง ตัวอย่างเช่น Child

Benefit หรือเงินสวัสดิการในการเลี้ยงดูบุตรเดือนละ 140 ยูโร ต่อเดือน เป็นต้น

## ระบบบำนาญในประเทศไอร์แลนด์

ระบบบำนาญสำหรับภาคเอกชนในประเทศไอร์แลนด์สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 รูปแบบ เพื่อให้ครอบคลุมทุกกลุ่มแรงงาน โดยรูปแบบบำนาญขึ้นอยู่กับจำนวนครั้งที่จ่ายเงินสมทบหรือสถานะทางการเงินของผู้ประกันตนเอง ดังนี้

1. State Pension (Contributory) เป็นบำนาญชราภาพสำหรับผู้ที่ยังจ่ายเงินสมทบและมีอายุตั้งแต่ 66 ปีขึ้นไปสำหรับผู้ที่ยังจ่ายเงินสมทบครบตามกำหนด อย่างไรก็ตามทางรัฐบาลมีแนวทางในการขยายเพดานอายุรับบำนาญให้สอดคล้องกับอายุขัยเฉลี่ยที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอายุ 67 ปี และ 68 ปี ใน ค.ศ. 2021 และ 2028 ตามลำดับ

2. State Pension (Non-Contributory) เป็นบำนาญชราภาพสำหรับผู้ที่ยังจ่ายเงินสมทบและมีอายุ ตั้งแต่ 66 ปีขึ้นไป (รัฐบาลมีแนวทางในการขยายเพดานอายุรับบำนาญให้สอดคล้องกับอายุขัยเฉลี่ยที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอายุ 67 ปี และ 68 ปี ใน ค.ศ. 2021 และ 2028 ตามลำดับ เช่นเดียวกับระบบ Contributory) แต่ผู้รับบำนาญจ่ายเงินสมทบไม่ครบตามเงื่อนไขของ Pay Related Social Insurance (PRSI) โดยผู้รับบำนาญต้องผ่านเงื่อนไขการตรวจสอบ (Means-Tested) จากทางรัฐบาลจึงจะสามารถรับบำนาญสวัสดิการในระดับเทียบเคียงกับ State Pension (Contributory)

3. Occupational Pension Schemes ซึ่งเป็นระบบบำนาญ ในภาคเอกชนจัดตั้งโดยนายจ้างขนาดใหญ่ และมีความคล้ายคลึงกับ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทย ซึ่งนายจ้างแต่ละรายสามารถ กำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขของกองทุนได้ แต่สำหรับนายจ้าง ขนาดเล็กที่ไม่มีกองทุนเป็นของตนเองก็สามารถจัดตั้งในอีกลักษณะ หนึ่งคือ กองทุน Personal Retirement Savings Account (PRSA) ซึ่งบริหารจัดการโดยธนาคารส่วนบุคคล (Private Bank) หรือบริษัท ประกันชีวิต

### **ความท้าทายต่อระบบบำนาญของประเทศไอร์แลนด์**

ปัญหาและความท้าทายของระบบบำนาญของประเทศ ไอร์แลนด์ ส่วนใหญ่จะอยู่ที่ระบบบำนาญแบบที่ 3 Occupational Pension Schemes ซึ่งในปัจจุบันจำนวนกองทุนบำนาญในระบบที่ 3 มีจำนวน 67,939 กองทุน ซึ่งครอบคลุมแรงงานจำนวน 746,739 คน มูลค่าสินทรัพย์มากกว่าหนึ่งแสนล้านยูโร แต่มีเพียงร้อยละ 2 เท่านั้นที่ เป็นกองทุนบำนาญประเภทกำหนดประโยชน์ทดแทน (Defined Benefit หรือ DB) ซึ่งเกือบครึ่งหนึ่งประสบปัญหาเงินกองทุนจะไม่ เพียงพอจ่ายบำนาญ (Deficit)

แม้ว่าประชากรชาวไอร์แลนด์จะมีอายุเฉลี่ยเพียงแค่ 37.3 ปี ซึ่งถือว่าน้อยกว่าค่าเฉลี่ยในกลุ่มประเทศของสหภาพยุโรป แต่เนื่องจาก วิทยาการทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพทำให้คนมีอายุยืนยาวขึ้น จึงส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรชาวไอร์แลนด์อย่าง

หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยจากการศึกษาทางด้านประชากรศาสตร์สามารถคาดการณ์โครงสร้างประชากรของไอร์แลนด์ได้ ดังนี้

1. ภายในปี ค.ศ. 2020 ประชากรชาวไอร์แลนด์ที่มีอายุมากกว่า 65 ปี จะมีมากกว่า 7 แสน 5 หมื่นคน
2. ภายในปี ค.ศ. 2031 ประชากรชาวไอร์แลนด์ที่มีอายุมากกว่า 65 ปี จะมีมากกว่า 1 ล้านคน
3. The Old Age Dependency Ratio จะเพิ่มขึ้นเท่าตัว จากปี ค.ศ. 2011 ภายในปี ค.ศ. 2046
4. ร้อยละ 27.2 ของประชากรที่อายุมากกว่า 65 ปี อยู่อาศัยตามลำพัง
5. ร้อยละ 72.3 ของประชากรที่อายุมากกว่า 85 ปี เป็นผู้พิการ
6. ภายในปี ค.ศ. 2036 ประชากรที่มีอายุมากกว่า 65 ปี มีจำนวนมากกว่าประชากรที่มีอายุน้อยกว่า 14 ปี

จากข้อมูลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าประชากรชาวไอร์แลนด์โดยภาพรวมกำลังมีอายุเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระทางการคลังให้กับทางรัฐบาลและนายจ้างที่รับผิดชอบบำนาญของลูกจ้างโดยเฉพาะบำนาญประเภทกำหนดประโยชน์ทดแทน (Defined Benefit หรือ DB)

### ข้อเสนอแนะ

จะเห็นได้ว่าการบริหารบำนาญประเภทกำหนดประโยชน์ทดแทน (Defined Benefit หรือ DB) เป็นความท้าทายไม่เฉพาะกับประเทศที่กำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างประเทศไทยเพียงเท่านั้น ดังนั้น เพื่อความยั่งยืนในการจ่ายบำนาญประเภทกำหนดประโยชน์

ทดแทน หน่วยงานที่รับผิดชอบจำเป็นต้องปรับรูปแบบการจ่ายสิทธิประโยชน์ทั้งในเรื่องของเวลา มูลค่าสิทธิประโยชน์ให้สอดคล้องกับพลวัตของโครงสร้างประชากร (Demographic Dynamics) อาทิ การเปลี่ยนแปลงด้านอายุขัยเฉลี่ย (Life Expectancy) อัตราการพึ่งพิงของคนสูงอายุ (Dependency Ratio) เป็นต้น โดยควรกำหนดแผนทบทวนรูปแบบการจ่ายสิทธิประโยชน์เป็นช่วงระยะเวลาที่แน่นอนเพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถวางแผนดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์



## Long Term Care จากไอร์แลนด์สู่ไทยแลนด์

นายแพทย์ศรุตพันธุ์ จักรพันธุ์ ณ ออยุธยา

นายแพทย์ชำนาญการพิเศษ

กรมสุขภาพจิต

การดูแลประชากรสูงอายุในประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างไอร์แลนด์ มีความน่าสนใจในหลายมิติซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้และเป็นแนวทางการดำเนินงานให้กับประเทศไทยได้

เรามาทำความเข้าใจในบริบทคร่าว ๆ ของประเทศไอร์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศในยุโรปอยู่บนเกาะข้าง ๆ อังกฤษและเป็น 1 ในสมาชิก EU (European Union) ประชากรทั้งประเทศมีประมาณ 5 ล้านคน มีผู้สูงอายุ ที่อายุมากกว่า 65 ปี อยู่ประมาณ 531,690 คน (~11.6%) (โดยปกติในยุโรปมาตรฐานคนอายุ 65 ปี<sup>+</sup> ต้องอยู่ LTC 4.5% และเพิ่มขึ้นถึง 22% ในผู้สูงอายุที่มีอายุ 85 ปีขึ้นไป) มีการคาดการณ์ว่าจะมีผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 65 ปี เพิ่มขึ้นเป็น 731,900 คน (14.9%) ในปี 2021 ค่อย ๆ เพิ่มเป็น 999,000 คน (18.7%) ในปี 2031 จนเพิ่มถึง 1,276,300 (22.4%) ในปี 2041 และ 1,419,300 (24%) ในปี 2046 ซึ่งตัวเลขที่เพิ่มขึ้นนี้ทำให้รัฐบาลได้เตรียมการรับมือกับการดูแลสังคมผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการดูแลเรื่อง Long Term Care (LTC) ในปัจจุบันความต้องการงบประมาณด้าน LTC อยู่ที่ 0.5% GDP คือ ประมาณ 1,000 ล้านยูโร (2016)

การดูแลผู้สูงอายุในไอร์แลนด์นั้นนโยบายหลักคือ การสนับสนุนให้ผู้สูงอายุสามารถอาศัยอยู่ในบ้านของตนเองและสามารถทำกิจกรรมด้วยตนเองได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ถ้าไม่ได้ดำเนินการ จะมีคนไปช่วย และถ้าต้องการการบริการทางการแพทย์ก็จะมีทีมเข้าไปช่วย จนกว่าจะไม่สามารถอยู่ได้ด้วยตัวเองจึงจะย้ายไปอยู่ที่ Nursing Home

ระบบการดูแลผู้สูงอายุของไอร์แลนด์ มี 3 รูปแบบ

1. Home Help and Home Help Package (HHP)
2. Short – term / Respite Care
3. Long – term Residential Care (Nursing Home)



## 1. Home Help and Home Help Package (HHP)

### 1.1 Home Help

การจัดบริการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่บ้าน โดยจะมีเจ้าหน้าที่พยาบาลท้องถิ่นไปประเมินว่า ผู้สูงอายุในบ้านต้องการการช่วยเหลืออะไร และ จะได้จัดทำมาให้มีตั้งแต่ทำความสะอาดบ้าน เตรียมอาหาร การขับถ่ายรับส่ง หรือการอาบน้ำแต่งตัว เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถอาศัยอยู่ในบ้านได้



## 1.2 Home Help Package Scheme (Home Care Support)



การดูแลทางการแพทย์ที่บ้าน ร่วมกับ Home Help โดยทีมที่ไปดูแลที่บ้าน นอกจากทีมของ Home Help ที่เป็นเรื่องทั่วไป ก็มีทีมพยาบาลท้องถิ่นหรือ Paramedic อื่น ๆ ช่วยไปดูด้วยตามสภาพ

ที่ประเมินได้ เพื่อลดการ Admit และการอาศัยในโรงพยาบาล หรือ ยืดเวลายังไม่ต้องไป Nursing Care โดยมีสถิติผู้ใช้บริการ ปี 2012 จำนวน 16,400 คน

## 2. Short – term / Respite Care

เป็นการดูแลจัดการเฉพาะส่วนใน Long – term Care หรือ Nursing Home สำหรับการอยู่ระยะสั้นเพื่อ

1. การฟื้นฟูจากโรคที่ป่วย
2. การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านต่าง ๆ ถ้าหากดีขึ้นก็กลับไปอยู่บ้านได้



### 3. Nursing Home

มีประมาณ 27,000 เตียง 22,000 เตียง จะเป็นของเอกชน กับมูลนิธิซึ่งรัฐจ่ายให้ €170 M / ปี และที่เหลือร่วมจ่ายโดยประชาชน หรือท้องถิ่น โดยรัฐจ่ายให้ 75% อีก 25% ประชาชนร่วมจ่าย

**Table 2 – Long-Term Residential Bed Capacity in Ireland**

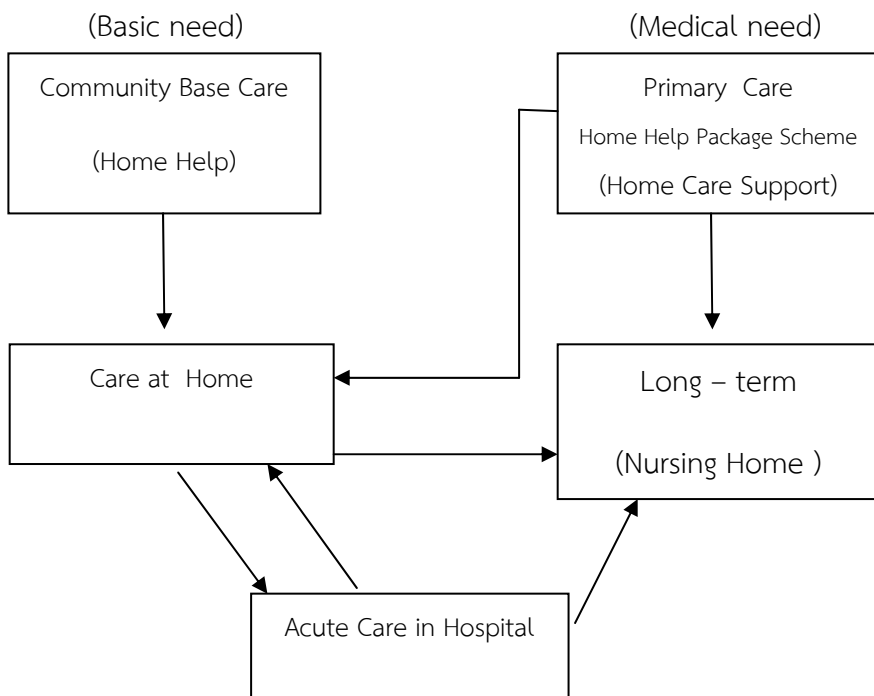
Home	Beds
Private	19,262
Voluntary	1,686
Public	6,160
Total	27,108

เดิม Nursing home ส่วนใหญ่เป็นของรัฐ จนปี 1998 มีนโยบายด้าน ภาษีมาจูงใจ ปัจจุบันเอกชนจึงเป็นภาคส่วนใหญ่ในตลาดการดูแล ผู้สูงอายุ Nursing home จะมีอุปกรณ์ พื้นฐานในการอยู่อาศัยถ้ามีปัญหา หรือต้องการความช่วยเหลือพิเศษจะ ส่งเข้าโรงพยาบาลในส่วน Acute Setting ข้อพิจารณาการที่จะได้เข้าไปอยู่ใน LTC



1. ความพิการทางกาย
2. ความพิการทางสติปัญญา ความคิด ความจำ
3. ประเด็นทางสังคมที่เป็นอุปสรรคต่อการอยู่อาศัยลำพัง

การดูแลผู้สูงอายุในไอร์แลนด์ จะเน้นการอยู่ที่บ้าน ถ้าต้องการความช่วยเหลือก็จะมี Home Help มาช่วยเรื่องพื้นฐาน ถ้าต้องการทีมแพทย์ก็จัดจาก primary care เป็น home care support ถ้าหนักมากก็เข้า Acute care ในโรงพยาบาล หลังจากออกจากโรงพยาบาลอาจกลับไปบ้านหรือไปพักฟื้นฟู (short – term care) ที่ Nursing Home ก่อนกลับบ้านก็ได้ จนที่สุดถ้าอยู่บ้านไม่ไหวก็ย้ายมาอยู่ Nursing Home เลย



ผลการดำเนินโครงการตั้งแต่ปี 2009 พบว่าการดูแลในชุมชนถ้าดีจะลดอัตราการคงอยู่ใน Nursing Home ในสถานบริการของรัฐ จาก 6.6 ปี เหลือเพียง 3.9 ปี (2014) และของเอกชน จาก 7.3 ปี เหลือเพียง 2.9 ปี (2014) หรือค่าเฉลี่ยการอยู่ใน Nursing Home เพียง 2.93 ปี (35 เดือน)

การบริหารจัดการระบบของการดูแลผู้สูงอายุมีหน่วยงานที่เป็นหน่วยสำคัญคือ (ตามกฎหมาย Nursing Home Support Scheme 2009 (NHSS หรือ Fair Deal)

1. Health Information and Quality Authority (HIQA) เป็นหน่วยงานที่ทุก Nursing Home ต้องมาเข้าเป็นสมาชิกเพื่อตรวจมาตรฐานให้ผ่านเกณฑ์

2. Health Service Executive (HSE) เป็นหน่วยงานกลางคอยดูแลบริหารโครงการ ดูแลผู้สูงอายุโดยภาพรวม และรวมถึงการพัฒนากระบวนการรับสมัครผู้สูงอายุเข้าระบบเพื่อประเมินความต้องการ และจัดหาความต้องการให้เหมาะสมของแต่ละคน รวมถึงบริหารจัดการเรื่องการเงิน รวมทั้งออกมาตรฐาน Nursing Home ที่จะเข้ามาในโครงการ

3. National Treatment Purchaser Found (NTPF) เป็นหน่วยงานคอยควบคุมค่าใช้จ่ายของ Nursing Home ที่รัฐจะจ่ายให้กับเอกชนหรือมูลนิธิต่าง ๆ เป็นคนต่อรองราคาจนได้ราคาที่คุ้มค่าและเหมาะสม

การจัดการของทั้ง 2 หน่วยงาน ร่วมกับเครือข่ายเดิม ทั้งรัฐบาลท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขที่มีอยู่ ทำให้เตียงใน Nursing Home เพิ่มจาก 20,590 (2010) เป็น 27,000 (2014) และการเพิ่ม Nursing Home ทำให้ลดภาระผู้ป่วยล้นเตียงในโรงพยาบาลได้ เพราะในหน่วย Acute Care ในโรงพยาบาลมีค่าใช้จ่ายสูงกว่า Nursing Home 5-8 เท่า (€750/สัปดาห์ใน Nursing care : € 6,000/สัปดาห์ในโรงพยาบาล) รวมถึงการสนับสนุนการจัดบริการ LTC ทั้งระบบ โดยเอกชนจะถูกกว่าของรัฐ 58– 103 %

**Table 4 – Cost of Nursing Home Care versus Home Care**

Type of Care	Nursing Home Private	Nursing Home Public	Home Care Private	Home Care Public/Vol.
Hourly Rate			€21	€29.44
Average Weekly Rate (Across All Homes, Across All Regions)	€888	€1,404	€3,528	€4,946

### บทเรียนสำคัญและข้อเสนอ

จากการดำเนินโครงการดูแลผู้สูงอายุจากไอร์แลนด์ที่เป็นส่วนสำคัญที่จะสามารถใช้เป็นข้อมูลเพื่อปรับปรุงบริการในประเทศไทยได้

1. การมีนโยบายที่ชัดเจนเรื่องการดูแลผู้สูงอายุ โดยมีหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมารับผิดชอบโดยตรง มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ มีการวางแผนที่เป็นระบบ และมีกฎหมายรองรับ

2. มีการใช้ระเบียบวิธีการทางสถิติที่แม่นยำคำนวณความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่เพื่อจัดการบริการได้อย่างครบถ้วน

3. การใช้ระบบจ้างเหมาเอกชนได้ประสิทธิภาพสูงกว่าภาครัฐลงมือทำเอง โดยรัฐเพียงไปเห็นนโยบายว่าพื้นที่นี้ต้องการบริการอะไรบ้าง จำนวนเท่าไร เช่น มีประชาชนอายุมากกว่า 65 ปี 100,000 คน ในอำเภอนี้ Nursing Home ควรมี  $4.5\% = 4,500$  เตียง แล้วให้เอกชนจัดการ โดยรัฐเป็นผู้จ่ายเงินและควบคุมคุณภาพ

4. การใช้มาตรการทางภาษีที่ทำให้เกิดการลงทุนในกิจการดูแลผู้สูงอายุ เช่น ปลอดภาษี 10 ปี สำหรับกิจการ Nursing Home หรือการลงทุนในด้านสถานที่ หรือบุคลากรได้รับสิทธิประโยชน์ลดหย่อนภาษีได้

5. การจัดระบบดูแลที่บ้าน โดยเป้าหมายเป็นผู้สูงอายุอยู่บ้านได้นานที่สุด เช่น จัดทีมไปดูแลความเป็นอยู่พื้นฐาน (Home Help) ตั้งแต่ทำกับข้าว ทำความสะอาด ซักผ้า เป็นต้น ให้ผู้สูงอายุอยู่ด้วยตนเองได้ รวมถึงจัดระบบดูแลทางการแพทย์ (Home Help Support) คล้าย ๆ กับระบบหมอครอบครัว (Family Doctor) ที่เรากำลังพัฒนาอยู่

6. จัดระบบพัฒนา Primary Care ซึ่งจะดูแลระบบ Home Help Support ให้สามารถอยู่ได้และพยายามกระจายให้ภาคเอกชนมาทำแทน (ปัจจุบันให้โรงพยาบาลส่งเสริมตำบล หรือโรงพยาบาลชุมชนทำอยู่) ซึ่งจะช่วยให้ต้นทุนการบริหารจัดการต่ำลง



7. การจัดให้มีระบบ Short-Term/Respite Care ใน Nursing Home เพื่อให้คนไข้ไปฟื้นฟูหลังจากหายป่วย หรือทำกายภาพบำบัด ก่อนกลับบ้าน ซึ่งไม่ให้อยู่ในโรงพยาบาลนานเกินไป เช่น มีสถานฟื้นฟูสภาพ เป็นส่วนหนึ่งของ Nursing Home อาจมี 10% ของเตียง ที่ได้รับการประเมินแล้วว่าไม่ต้องอยู่โรงพยาบาล มาอยู่ Nursing Home ส่วนนี้ได้ทำกิจกรรมง่าย ๆ หรือรอเพื่อฟื้นฟูให้แข็งแรงหลังผ่าตัด ก่อนกลับบ้าน จะช่วยลดความแออัดในโรงพยาบาลได้

8. จัดให้มีการร่วมจ่ายในการอยู่ Nursing Home (ในไอร์แลนด์ รัฐ : ประชาชน = 75 : 25) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริการของ Nursing Home และเพิ่มบริการที่ผู้สูงอายุอยากได้ เช่น ระบบพื้นฐาน มีแต่พัดลม ถ้าจ่ายจะได้นอนห้องแอร์ อาหารเฉพาะ เป็นต้น

9. การวางแผนการเงินสำหรับผู้คิดว่าอนาคตจะไปอยู่ Nursing Home แน่ ๆ มีการวางแผนออมเงินตั้งแต่วัยทำงานโดยรัฐ เข้ามาช่วยจ่าย และมีข้อตกลงการอยู่ Nursing Home เมื่อถึงเวลา อันควร

10. การจัดบริการของธนาคารด้าน Revers Montage (เอาทรัพย์สินเปลี่ยนเป็นเงินรายเดือนและจ่ายทุกเดือน ถ้าตาย ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของธนาคาร)

# มูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์กับการส่งเสริม การวิจัยและพัฒนาและนวัตกรรมที่เป็นเลิศ

สมรัฐ พันธุ์อุไร

นักตรวจสอบภาษีชำนาญการ

รักษาการในตำแหน่งนักวิชาการภาษีชำนาญการพิเศษ

กรมสรรพากร

ประเทศซึ่งมีประชากรเพียง 4.75 ล้านคน (ใกล้เคียงกับจำนวนประชากรในภาคตะวันออกของประเทศไทย) ประเทศซึ่งมีขนาดพื้นที่ประมาณ 70,000 ตารางกิโลเมตร (ใกล้เคียงกับขนาดพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทย) ประเทศซึ่งในปี 2560 ความสามารถในการแข่งขันของประเทศอยู่อันดับที่ 6 จากทั้งหมด 63 ประเทศที่มีการจัดอันดับ (ขณะที่ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 27) ประเทศซึ่งเคยได้รับการขนานนามว่าเป็น “เสือแห่งเซลติก” มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับสูงในช่วงปี 2538 – 2550 ประเทศซึ่งสามารถฝ่าวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงปี 2551 – 2554 ซึ่งเกิดจากปัญหาฟองสบู่ในภาคอสังหาริมทรัพย์และปัญหาหนี้เสียเป็นจำนวนมากของภาคการเงินที่เกิดจากการปล่อยสินเชื่ออย่างไม่ระมัดระวัง และในปัจจุบันประเทศนี้สามารถฟื้นตัวและกลับมาเติบโตได้อย่างโดดเด่นในภาคพื้นยุโรป ประเทศที่ผู้เชี่ยวชาญกำลังกล่าวถึงนี้มีชื่อทางการว่าสาธารณรัฐไอร์แลนด์ หรือที่คนทั่วไปเรียกว่าไอร์แลนด์

ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่ทำให้สาธารณรัฐไอร์แลนด์ก้าวขึ้นสู่การเป็นประเทศเศรษฐกิจที่มีรายได้สูงได้อย่างรวดเร็วและยังคงรักษาความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้ในระดับต้น ๆ ของโลก เนื่องจากรัฐบาลให้ความสำคัญต่อการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม และคุณภาพด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

บทความนี้เป็นนิตยสารการถ่ายทอดประสบการณ์ของผู้เขียน ซึ่งได้รับทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network) หลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐและภาวะความเป็นผู้นำ ประจำปี 2560 ณ The Institute of Public Administration of Ireland (IPA) สาธารณรัฐไอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 28 พฤษภาคม 2560 - 10 มิถุนายน 2560 โดยสถาบัน IPA ได้จัดให้มีการศึกษาและดูงาน ณ มูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์ (Science Foundation Ireland: SFI) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม

มูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์ หรือที่คนทั่วไปมักเรียกกันว่า SFI ถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2543 โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและได้รับเงินสนับสนุนจากกระทรวงงานวิสาหกิจ และนวัตกรรม โดยทำงานร่วมกับอีก 2 หน่วยงานซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงงาน วิสาหกิจ และนวัตกรรม นั่นก็คือ วิสาหกิจไอร์แลนด์ (Enterprise Ireland) และ ไอดีเอ ไอร์แลนด์ (IDA Ireland: Industrial Development Authority Ireland) กล่าวคือ IDA Ireland จะเน้นในเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) ให้บริษัทข้ามชาติ

เข้ามาลงทุนในไอร์แลนด์ โดยมูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์จะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่องศักยภาพของการวิจัยและพัฒนาของประเทศให้ตรงตามความต้องการของบริษัทข้ามชาติที่เข้ามาขยายการลงทุนในไอร์แลนด์ ในทางกลับกัน Enterprise Ireland จะเน้นส่งเสริมให้บริษัทภายในประเทศเติบโตในตลาดต่างประเทศ โดยมูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์ จะเข้าไปสนับสนุนความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมจากนักวิจัยของไอร์แลนด์

ภารกิจหลักของมูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์คือการสนับสนุนเงินทุนวิจัยให้กับหน่วยงานและนักวิจัยของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งการวิจัยพื้นฐาน (Oriented Basic Research) ที่มุ่งเน้นไปที่การวิจัยที่เสาะแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ เพื่อสร้างเป็นทฤษฎีหรือเพื่อเพิ่มพูนฐานความรู้ต่าง ๆ และการวิจัยประยุกต์ (Applied Research) ที่มุ่งเน้นการนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ทั้งนี้การให้เงินทุนวิจัยของมูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์ จะเป็นการให้โดยตรงกับสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น ไม่สามารถให้เงินทุนสนับสนุนการวิจัยไปยังบริษัทเอกชน ซึ่งจะมีความแตกต่างจากกรณีของ Enterprise Ireland นอกจากนี้การให้เงินทุนสนับสนุนการวิจัยจะต้องผ่านเงื่อนไขที่สำคัญทั้ง 2 ประการคือ ประการแรก งานวิจัยนั้นต้องมีความเป็นเลิศในทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Excellence) ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ และประการที่สอง งานวิจัยนั้นต้องมีผลกระทบที่สำคัญ (Research Impact) แก่เศรษฐกิจ

และสังคมโดยกำหนดไว้ 8 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านชุมชน ระหว่างประเทศ ด้านนโยบายหรือบริการสาธารณะ ด้านสุขภาพ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านบริการวิชาชีพ และด้านศักยภาพมนุษย์

โดยนับตั้งแต่มีการก่อตั้งมูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์ มีการให้ทุนวิจัยไปแล้วทั้งสิ้นประมาณ 2.5 พันล้านเหรียญยูโร ซึ่งในแต่ละปี มูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลโดยเฉลี่ยปีละประมาณ 150 ล้านเหรียญยูโรต่อปี แม้แต่กระทั่งในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศระหว่างปี 2553 - 2554 รัฐบาลไอร์แลนด์ก็มิได้ตัดลดงบประมาณในด้านนี้ ในขณะที่งบประมาณด้านอื่นๆ ได้ถูกตัดลดลงอย่างมาก จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการที่รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง

ในช่วงระยะเริ่มแรกระหว่างปี 2543 - 2549 รัฐบาลไอร์แลนด์เน้นให้ความสำคัญและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาในด้านเทคโนโลยีชีวภาพและด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ขณะที่ในปัจจุบันรัฐบาลไอร์แลนด์มุ่งเน้นการให้การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาและนวัตกรรมใน 4 ด้านหลักหรือที่เรียกย่อๆ ว่า STEM ซึ่งประกอบไปด้วยด้านวิทยาศาสตร์ (Science) ด้านเทคโนโลยี (Technology) ด้านวิศวกรรม (Engineering) และด้านคณิตศาสตร์ (Mathematics) และมีเป้าหมายภายในปี 2563 จะเพิ่มรายจ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาของประเทศให้ได้ร้อยละ 2.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product: GNP) ซึ่งสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์

ของมูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์ที่มีเป้าหมายว่าภายในปี 2563 มูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์จะเป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนด้านเงินทุนที่ดีที่สุดในโลกทางด้านวิทยาศาสตร์และเป็นหน่วยงานแบบอย่างในการสร้างหุ้นส่วนในการวิจัยและพัฒนา กับสถาบันการศึกษาและภาคอุตสาหกรรมเพื่อนำการวิจัยออกสู่ตลาดและสังคม นอกจากนี้ในปี 2560 สาธารณรัฐไอร์แลนด์ได้รับการจัดอันดับในด้านความเป็นผู้นำด้านนวัตกรรมของโลกให้อยู่ในลำดับที่ 10 จาก 127 ประเทศทั่วโลก โดยมีจุดเด่นอยู่ที่นาโนเทคโนโลยี (ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 51)

นอกจากนี้ มูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์มีการจัดตั้งศูนย์วิจัยขึ้นทั้งหมด 12 แห่งตามพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่มีจุดแข็งและความสำคัญในด้านต่าง ๆ กระจายอยู่ทั่วประเทศ อันได้แก่ ด้านเภสัชภัณฑ์ ด้านการพัฒนาซอฟต์แวร์ ด้านดิจิทัลคอนเทนต์ ด้านการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ ด้านโทรคมนาคม ด้านโฟโตนิกส์ ด้านอุปกรณ์ทางการแพทย์ ด้านนาโนเทคโนโลยี ด้านพลังงานหมุนเวียนและพลังงานทางเลือก ด้านอาหารที่เป็นยา ด้านทารกในครรภ์ และด้านธรณีวิทยาเชิงประยุกต์ โดยศูนย์วิจัยทั้ง 12 แห่งเหล่านี้ ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงกันระหว่างนักวิจัยและนักวิทยาศาสตร์จากสถาบันอุดมศึกษา (ประมาณ 4-5 สถาบันอุดมศึกษาต่อหนึ่งศูนย์วิจัย) เข้ากับความต้องการจากผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรม โดยสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้จะมีนักวิจัยหรือผู้มีความเชี่ยวชาญในศาสตร์ด้านนั้น ๆ ของแต่ละศูนย์วิจัย และมูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์จะให้เงินทุนสนับสนุนการวิจัย

ร้อยละ 70 ในขณะที่ผู้ประกอบการจากภาคอุตสาหกรรมจะให้เงินทุนสนับสนุนการวิจัยในส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 30 เพื่อนำไปใช้ในโครงการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีนวัตกรรมเข้าสู่ตลาด ซึ่งการให้เงินทุนสนับสนุนการวิจัยร่วมกันระหว่างมูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์และภาคเอกชนเหล่านี้อาจเป็นวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อมหรืออาจเป็นบริษัทข้ามชาติ โดยมีระยะเวลาให้ทุนสนับสนุนการวิจัยสูงสุดถึง 6 ปี มีวงเงินสนับสนุนสูงสุดประมาณ 5 ล้านเหรียญยูโรต่อปี ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าศูนย์วิจัยเหล่านี้สามารถช่วยให้ผู้ประกอบการในภาคเอกชนต่าง ๆ มีประสิทธิภาพในการเข้าถึงนักวิจัยหรือนักวิทยาศาสตร์ที่มีความชำนาญเฉพาะทางและมีคุณภาพสูงในด้านต่าง ๆ จากหลากหลายสถาบัน

นอกจากนี้มูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์ยังให้ทุนสนับสนุนที่เรียกว่า Industry Fellowships โดยเป็นการให้เงินสนับสนุนแก่นักวิจัยหรือนักวิทยาศาสตร์ในรูปแบบของเงินเดือนเพื่อให้เข้าไปทำงานวิจัยให้กับผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศโดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการชดเชยทุน นักวิจัยที่ได้รับทุนนี้สามารถเลือกที่จะทำงานกับบริษัทต่าง ๆ เหล่านั้นไม่ว่าจะอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศ หรือนักวิจัยสามารถเลือกที่จะกลับมาทำงานให้กับสถาบันอุดมศึกษานั้นก็ได้

และเพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งนักวิจัยชั้นนำระดับโลก มูลนิธิวิทยาศาสตร์ แห่งไอร์แลนด์จึงจัดทำข้อตกลงความร่วมมือในรูปแบบของหุ้นส่วนเชิงกลยุทธ์กับองค์กรชั้นนำ

ทางวิทยาศาสตร์ระหว่างประเทศ โดยล่าสุดในปี 2560 ได้มีการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือกับมูลนิธิวิทยาศาสตร์ธรรมชาติแห่งชาติแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ในการให้เงินสนับสนุนการวิจัยเพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการร่วมกันทำการทำวิจัยระหว่างนักวิจัยชั้นนำของทั้งสองประเทศ และเพื่อเป็นการผลักดันให้เกิดการวิจัยที่เป็นการบุกเบิกสิ่งใหม่ ๆ และเป็นประโยชน์ต่อสังคมและเศรษฐกิจ

จากการศึกษาแนวทางการสนับสนุนเงินทุนสำหรับการวิจัยและพัฒนาของมูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์ จะเห็นว่าสาธารณรัฐไอร์แลนด์สามารถเปลี่ยนสถานะจากประเทศรายได้ปานกลางไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูงและเป็นประเทศชั้นนำด้านนวัตกรรมของโลก เนื่องจากรัฐบาลให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องในการวิจัยและพัฒนาและนวัตกรรม อีกทั้งยังมีการเชื่อมโยงกันระหว่างนักวิจัยกับความต้องการจากผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบ ดังนั้น รัฐบาลไทยและส่วนราชการไทยควรสร้างโอกาสในการเสริมสร้างความร่วมมือและความเป็นหุ้นส่วนกับไอร์แลนด์ในด้านการวิจัยและพัฒนาและนวัตกรรม โดยอาศัยความร่วมมือทางวิชาการ อาทิ ความร่วมมือด้านการศึกษา การฝึกอบรม และการวิจัย รวมถึงการแลกเปลี่ยนนักวิจัยระหว่างมหาวิทยาลัยของไทยกับไอร์แลนด์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือกับมูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งไอร์แลนด์ซึ่งเป็นองค์กรด้านการวิจัยที่สำคัญของไอร์แลนด์ และสำหรับในส่วนของกรมสรรพากร ในฐานะหน่วยงานภาครัฐซึ่งตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว จึงได้ออกมาตรการภาษี ที่ให้สิทธิประโยชน์ในการหักรายจ่ายการวิจัยและพัฒนา



เทคโนโลยีและนวัตกรรมได้เพิ่มขึ้นสูงสุดถึง 3 เท่า ของรายจ่ายจริง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและจูงใจให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนจัดให้มีการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน อันจะเป็นการสร้างความมั่นคง มั่นคั่ง และยั่งยืนให้กับประเทศต่อไป

## Change...เพื่อสิ่งแวดล้อมที่ดีของเรา

สุจิตา คงเพชรสถิตย์

นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ  
กรมควบคุมมลพิษ

จากสถานการณ์คุณภาพน้ำของประเทศไทย ในช่วงปี 2550 – 2559 แหล่งน้ำที่มีแนวโน้มคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ท่าจีนตอนล่าง ลพบุรี ระยองตอนล่าง และลำตะคองตอนล่าง เนื่องจากเป็นช่วงที่แม่น้ำไหลผ่านพื้นที่ชุมชนเมืองที่มีประชากรอยู่อาศัยหนาแน่น แหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรม พื้นที่ทำการเกษตร และการเพาะเลี้ยงสัตว์ ซึ่งไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือไม่มีการดูแลจัดการน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพ ที่ผ่านมามีการศึกษาศักยภาพการรองรับมลพิษของแหล่งน้ำในหลายลุ่มน้ำ เช่น ลุ่มน้ำเจ้าพระยาลุ่มน้ำท่าจีน ลุ่มน้ำป่าสัก ลุ่มน้ำบางปะกง เป็นต้น แต่ยังไม่มีการนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในการจัดการปัญหาน้ำเสียในพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างชัดเจน สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะความไม่เชื่อถือในข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำกับดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษ

จากการเข้าร่วมอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐและภาวะความเป็นผู้นำ ณ The Institute of Public Administration (IPA) สาธารณรัฐไอร์แลนด์ ทำให้ผู้เขียนได้แนวคิดในการจัดการแหล่งน้ำที่มีคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการป้องกันและรักษาแหล่งน้ำที่มีคุณภาพน้ำดีให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน โดยการ

อบรมหัวข้อ Public Value and Strategic Management ซึ่งบรรยายโดย Mr. Irwin Turbitt และหัวข้อ Leadership and Change Management for Senior Civil Servants: Team Building, Management and Mentoring บรรยายโดย Dr. Brian Cawley ท่านวิทยากรได้เน้นย้ำให้เห็นถึงคุณค่าของการทำงานภาครัฐที่เป็นการทำงานเพื่อคนกลุ่มใหญ่ ทำให้คนกลุ่มน้อยเสียผลประโยชน์แต่ก็ต้องทำ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม จึงต้องมีการกำหนดเป้าหมายในการทำงานให้ชัดเจน และมุ่งสู่เป้าหมายนั้น การทำงานจะต้องเริ่มจากคำถาม “ทำไปทำไม” ซึ่งต้องถามซ้ำ ๆ หลาย ๆ ครั้ง ตามด้วยคำถามว่า “ทำอย่างไร/ทำอะไร” โดยมี 3 องค์ประกอบหลักในการทำงาน คือ 1) หน้าที่ที่ต้องชัดเจนว่าเราทำอะไร 2) ใครมีอำนาจตัดสินใจ 3) มีการตรวจสอบ/รับผิดชอบ โดยมีการจัดเวลาและเรียงลำดับความสำคัญของงานให้ถูกต้อง

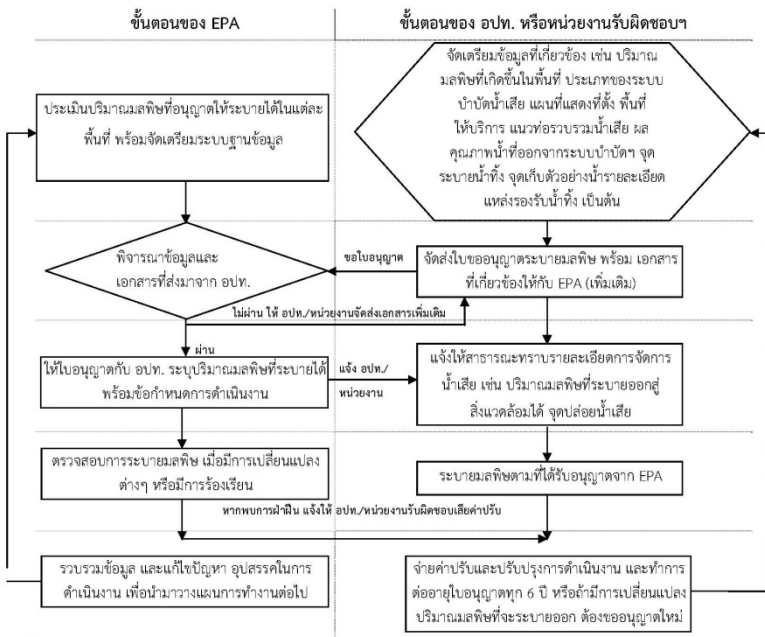
ผู้เขียนเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาใช้ในการจัดการคุณภาพน้ำของประเทศไทยได้จากคำถามที่ 1 “ทำไมถึงต้องจัดการคุณภาพน้ำ?” คำตอบคือ แหล่งน้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญทั้งต่อร่างกายของเราและต่อระบบนิเวศ ร่างกายของเราขาดน้ำไม่ได้ และหากเราดื่มน้ำที่ไม่สะอาดก็อาจก่อให้เกิดโรคได้ เช่น ท้องเสีย ท้องร่วง บิด เป็นต้น แหล่งน้ำที่มีคุณภาพน้ำเสื่อมโทรม จะไม่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของพืชและสัตว์น้ำที่มีความสำคัญต่อความหลากหลายทางชีวภาพ และต่อประชาชนที่อาศัยแหล่งน้ำในการดำรงชีวิต รวมทั้งเป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิตน้ำประปาอีกด้วย คำถามที่ 2 “ทำอย่างไร?” ในการจัดการคุณภาพน้ำ เราจะต้องควบคุมไม่ให้มีการ

ระบายน้สกปรกกลงสู่แหล่งน้ำเกินกว่าความสามารถในการบำบัด  
ตัวเองของแหล่งน้ำนั้น ๆ คำถามที่ 3 “ทำอะไร?” มีหลายวิธีการในการ  
จัดการคุณภาพน้ำ เช่น ควบคุมโดยการกำหนดพื้นที่ห้ามระบายมลพิษ  
บังคับใช้กฎหมายให้แหล่งกำเนิดมลพิษระบายน้ำทิ้งให้เป็นไปตาม  
มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนด การกำหนด Zoning หรือ  
การวางผังเมืองเพื่อควบคุมการประกอบกิจการต่าง ๆ เป็นต้น โดยต้องมี  
การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ระบุหน้าที่ความรับผิดชอบ รวมทั้ง  
การตรวจสอบการทำงานที่ชัดเจน ในบทความนี้ ผู้เขียนขอเสนอ  
รูปแบบหนึ่งในการจัดการคุณภาพน้ำของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ซึ่งก็คือ  
การควบคุมการระบายมลพิษจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)  
รวมถึงหน่วยงานรับผิดชอบในการบำบัดน้ำเสียให้กับ อปท. โดยระบบ  
ควบคุมการระบายมลพิษจาก อปท. หรือหน่วยงานรับผิดชอบในการ  
บำบัดน้ำเสีย เรียกว่า **Waste Water Discharge Authorisation**  
เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อดำรงไว้ซึ่งคุณภาพ  
น้ำที่ดีในแหล่งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน สอดคล้องกับมาตรฐานและ  
การอนุรักษ์แหล่งน้ำในการระบายมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม อปท. หรือ  
หน่วยงานรับผิดชอบในการบำบัดน้ำเสียจะต้องขออนุญาตระบาย  
มลพิษไปยังองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐไอร์แลนด์  
(Environmental Protection Agency; EPA) พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น  
ปริมาณมลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ประเภทของระบบบำบัดน้ำเสีย แผนที่  
แสดงที่ตั้ง พื้นที่ให้บริการ แนวท่อรวบรวมน้ำเสียผลคุณภาพน้ำที่ออก  
จากระบบบำบัดฯ จุดระบายน้ำทิ้ง จุดเก็บตัวอย่างน้ำ รายละเอียด

แหล่งรองรับน้ำทิ้ง เป็นต้น โดยจัดส่งให้กับ EPA ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งการขออนุญาตจะจัดทำเป็น Phasing เริ่มจากพื้นที่ที่มีปริมาณมลพิษมาก จะต้องขออนุญาตระบายมลพิษก่อน

ในการพิจารณาข้อมูลและเอกสารที่ส่งมาจาก อปท. หรือหน่วยงานรับผิดชอบฯ EPA จะต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง พิจารณาการใช้ประโยชน์ของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง การประกาศพื้นที่อนุรักษ์ การประกาศแหล่งน้ำเพื่อการประปา มาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิด ซึ่งพื้นที่ที่มีความอ่อนไหว ต่อการเปลี่ยนแปลง จะมีการกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งที่เข้มงวดกว่าพื้นที่อื่น ๆ รวมถึงการพิจารณาการระบายน้ำทิ้งจากพื้นที่อื่นที่อยู่ใกล้เคียง โดยปริมาณมลพิษที่จะระบายได้ในแต่ละพื้นที่จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพน้ำและการใช้ประโยชน์ รวมทั้งการรักษาระบบนิเวศของแหล่งน้ำด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งน้ำที่มีความสำคัญในระดับภูมิภาคจะต้องดำเนินการตามกฎหมายข้อบังคับของสหภาพยุโรป (EU Directive) อย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ EPA สามารถเข้าไปตรวจสอบระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของ อปท. หรือหน่วยงานรับผิดชอบฯ เพื่อเก็บข้อมูลและหลักฐานต่าง ๆ ในการพิจารณาการให้ใบอนุญาตได้ และเมื่อพิจารณาให้ใบอนุญาตแล้ว จะต้องมิต่ออายุใบอนุญาตทุก 6 ปี หรือเร็วกว่านั้น หาก อปท. หรือหน่วยงานรับผิดชอบฯ พบว่ามีปริมาณมลพิษสูงเกินกว่าที่ได้แจ้งไว้กับ EPA มีการเปลี่ยนแปลงกฎ ระเบียบที่เป็นสาระสำคัญ หรือการร้องเรียนต่าง ๆ โดย อปท. หรือหน่วยงานรับผิดชอบฯ จะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตหรือต่ออายุ

ใบอนุญาต ทั้งนี้ ข้อมูลต่างๆ ที่ อปท. หรือหน่วยงานรับผิดชอบฯ ส่งให้ EPA หรือข้อมูลที่ EPA จัดส่งให้กับ อปท. หรือหน่วยงาน รับผิดชอบฯ รวมทั้งใบอนุญาตระบายมลพิษและข้อกำหนดการ ดำเนินงานต่าง ๆ จะมีการ upload ลงในเว็บไซต์ของ EPA เพื่อให้ ประชาชนหรือผู้สนใจเข้าไปตรวจสอบได้ เป็นการดำเนินการตาม หลักการธรรมาภิบาลและความโปร่งใส นอกจากนี้ หากพบว่า อปท. หรือหน่วยงานรับผิดชอบฯ มีการฝ่าฝืน ไม่ทำตามกฎหมาย หรือไม่ให้ ความร่วมมือในการเก็บข้อมูลและหลักฐานต่าง ๆ จะต้องทำการเสีย ค่าปรับให้กับ EPA ด้วย โดยขั้นตอนของระบบควบคุมการระบาย มลพิษแสดงดังแผนภาพ



## ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลง

ผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยพูดถึงแนวคิดการนำระบบอนุญาตการระบายมลพิษ มาใช้ในการจัดการคุณภาพน้ำมานานแล้ว แต่ยังไม่มีการนำมาใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดผล ระบบ Waste Water Discharge Authorisation ของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของระบบอนุญาตการระบายมลพิษ ที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ โดยจะต้องสร้างการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

1. ออกจากกรอบด้านวิชาการ ไม่จำเป็นต้องศึกษาหาความสามารถในการรองรับมลพิษของแหล่งน้ำ ซึ่งต้องการข้อมูลละเอียด และใช้เวลาในการศึกษานาน แต่เปลี่ยนมาใช้ข้อมูลที่มีอยู่แล้ว คือ ข้อมูลคุณภาพน้ำที่กรมควบคุมมลพิษตรวจวัด ข้อมูลปริมาณน้ำท่าของกรมชลประทาน มาใช้ในการคำนวณปริมาณมลพิษที่มีอยู่ เปรียบเทียบกับปริมาณมลพิษที่แหล่งน้ำรองรับได้ โดยใช้ข้อมูลจากคุณลักษณะของแหล่งน้ำตามประเภทแหล่งน้ำที่กำหนดไว้แล้ว มาใช้คำนวณถึงปริมาณมลพิษที่อนุญาตให้ระบายได้ในแต่ละพื้นที่เพื่อใช้เป็นกรอบในการให้ใบอนุญาตระบายมลพิษ พร้อมกับสุ่มตรวจสอบการระบายมลพิษจากแหล่งกำเนิดเหล่านั้นว่าเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ พิจารณาแนวโน้มคุณภาพน้ำว่าดีขึ้นหรือไม่ หากไม่ดีขึ้นก็ปรับปริมาณการอนุญาตให้เหมาะสม

2. การบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังทำให้หน่วยงานภาครัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไม่มีการแก้ไขปัญหาให้ถูกต้อง จึงควรมี

การเปลี่ยนแปลงให้มีการบังคับใช้กฎหมายกับหน่วยงานภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประเทศเพื่อนบ้านเราอย่างสิงคโปร์ที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ มีคุณภาพชีวิตของประชากรที่ดีติดอันดับโลกก็มีการกำกับดูแลการจัดการสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานภาครัฐโดยหน่วยงานภาครัฐเช่นกัน รวมทั้งจะเป็นตัวอย่างให้กับผู้ประกอบการเอกชนต่างๆ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายด้วย

3. การจัดการมลพิษที่ผ่านมา มักจะเน้นพื้นที่ลุ่มน้ำใหญ่ มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก การแก้ไขปัญหาใช้เวลานาน ทำให้ไม่เห็นผลลัพธ์จากการแก้ไขปัญหาในเชิงประจักษ์ ดังนั้น ในการจัดทำระบบอนุญาตการระบายมลพิษจึงควรเปลี่ยนจากการดำเนินการในพื้นที่ลุ่มน้ำขนาดใหญ่ เป็นการดำเนินการในพื้นที่ลุ่มน้ำ/ชุมชนขนาดเล็ก หรือเริ่มจากภาคอุตสาหกรรมที่มีความพร้อมในการดำเนินงานก่อน เพื่อประเมินผลการดำเนินงาน จากนั้นจึงค่อย ๆ ขยายการดำเนินงานไปยังพื้นที่รอบ ๆ หรือการประกอบกิจการประเภทอื่น เช่น อสังหาริมทรัพย์ การพาณิชย์ เป็นต้น

4. เปลี่ยนหน้าที่เฝ้าระวังมลพิษโดยภาครัฐเป็นการให้แหล่งกำเนิดมลพิษกำกับดูแลการระบายมลพิษพร้อมทั้งการหาผู้กระทำผิดกันเอง ในพื้นที่เดียวกัน แต่ละแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องสามารถพิสูจน์ตัวเองได้ว่าไม่ได้เป็นผู้ระบายมลพิษเกินกว่าที่ได้รับอนุญาต สร้างการแข่งขันในการลดมลพิษที่จะระบายออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือให้มีการ Trade การระบายมลพิษระหว่างแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ



ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมเทคโนโลยีการบำบัดมลพิษ ให้กับอุตสาหกรรมขนาดเล็กหรือผู้ประกอบการรายย่อยด้วย

5. ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นกระแสของโลกปัจจุบัน เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ขณะที่มีการระบายมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติอย่างแหล่งน้ำหลายแห่งมีการใช้ประโยชน์ร่วมกันจากนานาประเทศ จึงต้องมีการเปลี่ยนจากการดูแลสิ่งแวดล้อมในประเทศ เป็นการดูแลสิ่งแวดล้อมที่ใช้ร่วมกันระหว่างประเทศ แม้ว่าขณะนี้ จะยังไม่มีข้อกำหนดในการอนุรักษ์แหล่งน้ำที่ชัดเจนสำหรับภูมิภาคอาเซียน แต่ก็ควรมีการดูแลรักษาแหล่งน้ำต่างๆ ที่เชื่อมต่อกับแหล่งน้ำในประเทศเพื่อนบ้าน หรือลงแหล่งน้ำระหว่างประเทศ ให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ เช่น คลองพรหมโหด จังหวัดสระแก้วที่เชื่อมต่อไปยังประเทศกัมพูชา แม่น้ำเมยที่กั้นระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า และแม่น้ำมูลที่ไหลลงสู่แม่น้ำโขง เป็นต้น

# ทุนฝึกอบรม สำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network)

