

## ถอดบทเรียนจากเยอรมนีสู่ประเทศไทย

เทพรัตน์ วงศ์เจริญวานกิจ  
นักวิชาการแรงงานชำนาญการ  
สำนักงานประกันสังคม

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

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

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

### ธรรมาภิบาล (Governance)

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

ที่อาศัยอยู่ในยุโรปก่อนเกิด Holocaust นี่จึงเป็นบทเรียนครั้งใหญ่ของมนุษยชาติว่าเหตุใดธรรมาภิบาล หรือกระบวนการในการปกครองที่ดีนั้นจึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง

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

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

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

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

## การเปลี่ยนแปลง (Change)

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

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

โจทย์การเปลี่ยนแปลงที่ต้องการ (Demands/Requirements) จากนั้นจึงนำมากำหนดว่าต้องใช้เวลาและทรัพยากรเท่าใดเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งบ่อยครั้งจะต้องใช้เวลาและอาศัยทรัพยากรจำนวนมาก จนทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นช้าหรือไม่เกิดขึ้นตามแผนที่วางไว้ ในขณะที่แบบสมัยใหม่ จะเริ่มจากการระบุกรอบเวลาและทรัพยากรที่องค์กรมี จากนั้นจึงนำมากำหนดโจทย์ความต้องการในการเปลี่ยนแปลงขององค์กรที่เป็นไปได้มากที่สุด โดยอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนแผนการบริหาร การเปลี่ยนแปลงระหว่างทางเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การเปลี่ยนแปลงที่วางไว้ได้

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

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

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

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