การจัดการเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐและเอกชน: กรอบแนวคิดการสร้างคุณค่าใหม่บนฐานของระบบคิดเชิงกลยุทธ์

ภัทรมาศ พรวรากรณ์ *

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในศตวรรษที่ 21 ได้เพิ่มระดับความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะ และขยายความคาดหวังของสังคมต่อบทบาทของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอย่างมีนัยสำคัญ แม้แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจะได้รับการส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง แต่ในทางปฏิบัติยังเผชิญข้อจำกัดจากการทำงานแบบแยกส่วน การขาดการจัดแนวกลยุทธ์ร่วม และการขาดกลไกการเรียนรู้เชิงระบบ ส่งผลให้การสร้างคุณค่าใหม่อย่างยั่งยืนยังไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มศักยภาพ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอกรอบแนวคิดการจัดการเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน บนฐานของระบบคิดเชิงกลยุทธ์ เพื่ออธิบายกลไกการสร้าง “คุณค่าใหม่” ในระดับนโยบาย ระดับองค์กร และระดับสังคม บทความเป็นงานเชิงแนวคิด (Conceptual Paper) ที่ใช้การทบทวนวรรณกรรมเชิงบรรยายอย่างเป็นระบบ และการสังเคราะห์เชิงแนวคิดจากงานด้าน Systems Thinking, Strategic Management, Collaborative Governance, Public Value และ Public–Private Partnership เพื่อระบุช่องว่างขององค์ความรู้ ซึ่งงานศึกษาที่ผ่านมาส่วนใหญ่มุ่งเน้นความร่วมมือเชิงโครงการหรือเชิงสัญญา และขาดกรอบเชิงระบบที่อธิบายการจัดแนวกลยุทธ์ การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วม ธรรมาภิบาลเชิงความร่วมมือ และการเรียนรู้ร่วมอย่างต่อเนื่อง

จากการสังเคราะห์ บทความเสนอกรอบ Integrated Strategic Value System (ISVS) ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ การจัดแนวกลยุทธ์ร่วม การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วม ธรรมาภิบาลเชิงความร่วมมือ และวงจรการเรียนรู้ร่วม โดยกรอบดังกล่าวสามารถอธิบายการสร้างคุณค่าใหม่ในสามระดับ และใช้เป็นฐานเชิงแนวคิดสำหรับการออกแบบนโยบาย การบริหารร่วม และการวิจัยเชิงประจักษ์ในอนาคต โดยเฉพาะในบริบทของประเทศไทย

คำสำคัญ: การจัดการเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน; ระบบคิดเชิงกลยุทธ์; ธรรมาภิบาลเชิงความร่วมมือ; การสร้างคุณค่าใหม่; การคิดเชิงระบบ

* บริษัท สยามดนตรียามาฮ่า จำกัด ประเทศไทย
Corresponding Author E-mail: pattaramard.p@yamaha.co.th
วันที่รับบทความ: 5 พฤศจิกายน 2568 วันที่แก้ไขบทความล่าสุด: 19 ธันวาคม 2568 วันที่อนุมัติตีพิมพ์: 27 กุมภาพันธ์ 2569

Integrated Public–Private Management: A Conceptual Framework for New Value Creation Based on Strategic Thinking Systems

Pattaramard Pornvarakorn *

Abstract

Rapid economic, social, and technological transformations in the twenty-first century have significantly increased the complexity of public problems and expanded societal expectations regarding the roles of both the public and private sectors. Although public–private collaboration has been widely promoted, practical implementation often remains constrained by fragmented operations, weak strategic alignment, and the absence of systematic learning mechanisms. As a result, the potential for sustainable new value creation has not been fully realized.

This article aims to propose a conceptual framework for integrated public–private management based on a strategic thinking system, in order to explain the mechanisms through which "new value" can be created at the policy, organizational, and societal levels. This study is a conceptual paper employing a structured narrative literature review and conceptual synthesis of key scholarship in systems thinking, strategic management, collaborative governance, public value, and public–private partnership. The review identifies a critical gap in the existing literature, which predominantly focuses on project-based or contractual collaboration and lacks a systemic framework capable of explaining strategic alignment, shared use of resources and data, collaborative governance arrangements, and continuous joint learning.

In response to this gap, the article introduces the Integrated Strategic Value System (ISVS) framework, which comprises four interrelated components: strategic alignment, shared resources and intelligence, collaborative governance, and the learning feedback loop. The framework provides a systemic explanation of new value creation across three interconnected levels—policy, organizational, and societal—and offers a conceptual foundation for integrated policy design, collaborative management, and future empirical research, particularly in the Thai context.

Keywords: Integrated Public–Private Management, Strategic Thinking System, Collaborative Governance, New Value Creation, Systems Thinking

* Siam Music Yamaha Co., Ltd., Thailand

Corresponding Author E-mail: pattaramard.p@yamaha.co.th

Received: 5 November 2025 Revised: 19 December 2025 Accepted: 27 Febuary 2026

บทนำ

ในบริบทของโลกยุคปัจจุบันที่เต็มไปด้วยความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ระบบการบริหารจัดการของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างต้องเผชิญกับความ ท้าทายที่ซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น (Complex Challenges) โดยเฉพาะในยุคที่แนวคิดการพัฒนาได้ก้าวข้ามจากการมุ่งเน้นเพียง “ประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจ” ไปสู่การสร้าง “คุณค่าทางสังคมและความยั่งยืน” ส่งผลให้องค์กรไม่อาจดำเนินงานในลักษณะแยกส่วนหรือทำงานอย่างอิสระจากกันได้อีกต่อไป หากแต่จำเป็นต้องสร้างรูปแบบการบริหารแบบ “บูรณาการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Integration)” ที่เชื่อมโยงทรัพยากร ความรู้ และศักยภาพของทั้งสองภาคส่วนเข้าด้วยกัน เพื่อขับเคลื่อนเชิงนโยบายและการดำเนินงานให้สอดคล้องกับพลวัตของสังคมไทยและโลกยุคใหม่อย่างแท้จริง

ภาครัฐในฐานะกลไกหลักของประเทศ มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางเชิงนโยบาย วางกรอบกฎหมาย และส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม ขณะที่ภาคเอกชนในฐานะผู้ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ มีจุดแข็งในด้านความคล่องตัว การจัดการทรัพยากร และการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาดอย่างรวดเร็ว การผนึกกำลังของสองภาคส่วนจึงกลายเป็นหัวใจสำคัญของ “การจัดการภาครัฐและเอกชนร่วม (Public–Private Management)” ที่มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) และสร้างคุณค่า (Value Creation) ให้แก่สังคมโดยรวม

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนยังคงเผชิญข้อจำกัดหลายประการ เช่น ความแตกต่างทางวัฒนธรรมองค์กร ระบบแรงจูงใจที่ไม่สอดคล้องกัน โครงสร้างอำนาจที่ซับซ้อน และการขาดกลไกการเรียนรู้ร่วม (Mutual Learning Mechanism) ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกัน งานศึกษาหลายชิ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (Bryson et al., 2014; Klijn & Teisman, 2005; Osborne, 2000) ต่างชี้ให้เห็นว่าการสร้าง “คุณค่าร่วม (Public Value)” ระหว่างภาครัฐและเอกชนจำเป็นต้องอาศัยระบบการคิดและการบริหารที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับนโยบาย (Policy Level) ระดับองค์กร (Organizational Level) และระดับปฏิบัติการ (Operational Level)

แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลัก “ระบบคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking System)” ซึ่งมองการบริหารจัดการไม่ใช่เพียงการวางแผน (Planning) หรือการควบคุม (Controlling) แต่คือ “วิธีคิดเชิงระบบ (Systems Way of Thinking)” ที่มองเห็นความสัมพันธ์และการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร (Senge, 1990) การคิดเชิงระบบช่วยให้ผู้บริหารมองเห็นภาพรวม เข้าใจพลวัตระหว่างส่วนย่อย และสามารถออกแบบกลยุทธ์ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นองค์รวมมากขึ้น

เมื่อพิจารณาบริบทของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จะพบว่า ภาครัฐได้พยายามประยุกต์แนวทางการบริหารของภาคเอกชนภายใต้แนวคิด “ภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการให้บริการ ขณะเดียวกัน ภาคเอกชนเองก็ได้หันมาให้ความสำคัญกับแนวคิด “ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Corporate Social Responsibility: CSR)” และ “ธรรมาภิบาล (Governance)” ซึ่งเป็นหลักการที่ภาครัฐให้ความสำคัญมาโดยตลอด การพัฒนาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง “การบรรจบของแนวคิดการบริหาร (Convergence of Management Logics)” ระหว่างสองภาคส่วน ที่เปิดโอกาสให้เกิดการบูรณาการระบบการบริหารในรูปแบบใหม่

แม้จะมีแนวคิดการบูรณาการจำนวนมาก แต่ในทางปฏิบัติยังขาด “กรอบแนวคิดเชิงระบบ (Systematic Framework)” ที่สามารถอธิบายและออกแบบกลไกการสร้างคุณค่าร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม ความร่วมมือที่เกิดขึ้นในหลายกรณีจึงมักอยู่ในรูปของ “โครงการเฉพาะกิจ” หรือ “ความร่วมมือเชิงสัญญา (Contractual Collaboration)” มากกว่าการบูรณาการเชิงกลยุทธ์ที่ยั่งยืนและต่อเนื่อง นอกจากนี้ การขาดมุมมองเชิงระบบยังทำให้โครงการจำนวนมากไม่สามารถเชื่อมโยงผลลัพธ์ระยะสั้นเข้ากับเป้าหมายระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนของทรัพยากรและขาดความต่อเนื่องในการเรียนรู้ร่วมกันของทั้งสองภาคส่วน

ในประเด็นนี้ แนวคิด “การสร้างคุณค่าใหม่ (New Value Creation)” จึงเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการเชิงบูรณาการ เพราะ “คุณค่า” ในบริบทของการบริหารยุคใหม่ มิได้จำกัดอยู่เพียงมิติทางเศรษฐกิจ หากแต่รวมถึงมิติทางสังคม นวัตกรรม และความยั่งยืน ซึ่งเกิดจากการผสมผสานศักยภาพและความเชี่ยวชาญของแต่ละภาคส่วนอย่างเป็นระบบ งานของ Moore (1995) เสนอแนวคิด “Public Value Framework” ซึ่งเน้นว่าการบริหารภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ต้องมุ่งสร้างคุณค่าที่ตอบสนองต่อประชาชนและสังคมโดยตรง ขณะที่ภาคเอกชนเองมีแนวคิด “Value-Based Management” ที่มุ่งสร้างคุณค่าอย่างยั่งยืนให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ทั้งสองแนวคิดนี้หากสามารถเชื่อมโยงภายใต้ระบบคิดเชิงกลยุทธ์ จะนำไปสู่ “โมเดลการจัดการแบบใหม่” ที่สร้างทั้งคุณค่าและความร่วมมืออย่างยั่งยืนได้พร้อมกัน

เพื่อให้เกิดความชัดเจนเชิงวิชาการ บทความนี้เป็นงานเชิงแนวคิด (Conceptual Paper) ที่มุ่งสังเคราะห์กรอบการจัดการเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยมิได้มุ่งทดสอบเชิงประจักษ์ในขั้นต้น ทั้งนี้ บทความมุ่งเสนอกรอบเชิงระบบที่สามารถใช้เป็นฐานสำหรับการพัฒนาการวิจัยและการออกแบบกลไกเชิงนโยบายในอนาคต

นิยามปฏิบัติการและวัตถุประสงค์ของบทความ

บทความนี้ใช้นิยามปฏิบัติการเบื้องต้น (Operational Definitions) ดังนี้

(1) “การสร้างคุณค่าใหม่” หมายถึง ผลลัพธ์เชิงบูรณาการที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งสร้างประโยชน์ทั้งในมิตินโยบาย ประสิทธิภาพองค์กร และผลกระทบทางสังคม

(2) “ความยั่งยืน” หมายถึง ความสามารถของระบบความร่วมมือในการรักษาผลลัพธ์เชิงคุณค่าในระยะยาว ผ่านกลไกการเรียนรู้ การปรับตัว และธรรมาภิบาลร่วม

ดังนั้น บทความนี้มีวัตถุประสงค์เชิงวิชาการเพื่อ

(1) สังเคราะห์กรอบแนวคิด Integrated Strategic Value System (ISVS) จากชุดทฤษฎีด้าน Systems Thinking, Strategic Management, Collaborative Governance และ Public Value

(2) อธิบายความสัมพันธ์เชิงแนวคิดระหว่างองค์ประกอบทั้งสี่ของ ISVS

และ (3) เสนอกรอบเชิงระบบที่สามารถใช้เป็นฐานสำหรับการทดสอบเชิงประจักษ์และการออกแบบกลไกเชิงนโยบายในอนาคต

โครงสร้างของบทความประกอบด้วย การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การพัฒนากรอบแนวคิด ISVS การอภิปรายเชิงระบบ และการสรุปนัยเชิงนโยบายและการวิจัยในอนาคต

เอกสารและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดว่าด้วยการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน (Public and Private Management)

การจัดการภาครัฐและภาคเอกชนเป็นสองสายความรู้ที่พัฒนามาอย่างต่อเนื่องควบคู่กัน แต่ตั้งอยู่บนสมมติฐานและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันมาโดยตลอด ภาครัฐให้ความสำคัญกับบทบาทเชิงนโยบาย ความชอบธรรมทางสังคม ความเสมอภาค และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) ในขณะที่ภาคเอกชนให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพเชิงการบริหาร และความสามารถในการแข่งขัน (Osborne & Gaebler, 1992)

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา แนวคิดการบริหารภาครัฐได้เริ่มรับอิทธิพลจากการจัดการภาคเอกชนมากขึ้น โดยเฉพาะภายใต้กรอบ “ภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)” ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ การวัดผล และการบริหารเชิงผลสัมฤทธิ์ ขณะเดียวกัน ภาคเอกชนเองก็เริ่มให้ความสำคัญกับมิติด้านธรรมาภิบาล ความรับผิดชอบต่อสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้น ส่งผลให้เส้นแบ่งเชิงตรรกะระหว่างการจัดการของทั้งสองภาคส่วนเริ่มเลือนรางลง

ในช่วงทศวรรษหลังปี ค.ศ. 2015 งานศึกษาด้านการบริหารภาครัฐและภาคเอกชนได้ขยายกรอบจากการมององค์กรเป็นหน่วยเดี่ยว ไปสู่การมองระบบความร่วมมือในลักษณะเครือข่าย (Networked Governance) และแพลตฟอร์ม (platform governance) ซึ่งเน้นการเชื่อมโยงหลายภาคส่วนผ่านข้อมูล เทคโนโลยี และกลไกการกำกับดูแลร่วม (Margetts & Dunleavy, 2013; Nash et al., 2017)

แนวคิดร่วมสมัยเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า “การจัดการ” ในบริบทยุคใหม่มิได้ขึ้นอยู่กับขอบเขตอำนาจขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง หากแต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดแนวกลยุทธ์ การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วม และการออกแบบกลไกธรรมาภิบาลที่รองรับความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายระหว่างหลายาคส่วน

อย่างไรก็ดี งานศึกษาจำนวนมากยังมุ่งอธิบายความร่วมมือในเชิงโครงสร้างหรือรูปแบบการกำกับดูแลเป็นรายกรณี โดยขาดกรอบเชิงระบบที่สามารถเชื่อมโยงมิติด้านกลยุทธ์ ทรัพยากร ข้อมูล และการเรียนรู้ร่วมเข้าด้วยกันอย่างเป็นองค์รวม ซึ่งเป็นช่องว่างสำคัญของการจัดการภาครัฐและเอกชนในยุคที่ความซับซ้อนเชิงนโยบายและข้อมูลเพิ่มสูงขึ้น

2. แนวคิดระบบคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking System)

แนวคิดระบบคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking System) มีรากฐานมาจากการคิดเชิงระบบ (Systems Thinking) ซึ่งมองการบริหารจัดการและนโยบายสาธารณะเป็นระบบที่มีองค์ประกอบเชื่อมโยงและพึ่งพาอาศัยกันอย่างซับซ้อน ไม่สามารถอธิบายหรือแก้ไขปัญหาได้ด้วยกลไกเชิงเส้นหรือการตัดสินใจแบบแยกส่วน (Senge, 1990) ระบบคิดเชิงกลยุทธ์จึงเน้นการทำความเข้าใจความสัมพันธ์เชิงเหตุผล (Causal Relationships) การป้อนกลับของระบบ (Feedback) และพลวัตของการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวมากกว่าการมุ่งควบคุมผลลัพธ์ระยะสั้นเพียงอย่างเดียว

ภายใต้กรอบคิดดังกล่าว การบริหารจัดการในบริบทที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วนจำเป็นต้องอาศัย “กลไกการตัดสินใจร่วม” ที่สอดคล้องกับระบบคิดเชิงกลยุทธ์ ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาแนวคิดการกำกับ

ดูแลเชิงความร่วมมือ (Collaborative Governance) เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของการบริหารแบบลำดับชั้น (Hierarchical Governance) และการบริหารเชิงตลาด (Market-Based Governance) โดยมุ่งเน้นกระบวนการตัดสินใจร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน (Ansell & Gash, 2008)

แนวคิด Collaborative Governance ให้ความสำคัญกับความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความไว้วางใจ และความรับผิดชอบร่วม ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสร้างความชอบธรรมและความยั่งยืนของนโยบายสาธารณะ งานศึกษาหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่าความร่วมมือเชิงนโยบายที่มีประสิทธิผลจำเป็นต้องอาศัยทั้งโครงสร้างเชิงสถาบันและกระบวนการทางสังคมที่เอื้อต่อการเรียนรู้และการปรับตัวร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม จากมุมมองของระบบคิดเชิงกลยุทธ์ ความร่วมมือเชิงธรรมาภิบาลมิได้เป็นเพียง “รูปแบบการกำกับดูแล” หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเรียนรู้และการตัดสินใจร่วมในระดับระบบ (System-Level Learning and Decision-Making) งานวิจัยร่วมสมัยจึงตั้งข้อสังเกตว่า Collaborative governance อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงเชิงสถาบัน เช่น การครอบงำเชิงกฎระเบียบ (Regulatory Capture) หรือความไม่สมดุลของอำนาจข้อมูล โดยเฉพาะในบริบทของการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและข้อมูลขนาดใหญ่

ความเสี่ยงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดของการมองความร่วมมือเพียงเชิงโครงสร้าง หากปราศจากระบบคิดเชิงกลยุทธ์ที่รองรับการจัดแนวเป้าหมาย การใช้ข้อมูลร่วม และการเรียนรู้เชิงป้อนกลับอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น งานศึกษาจึงเสนอความจำเป็นของกลไกกำกับเชิงถ่วงดุล (Governance Guardrails) เช่น การตรวจสอบอิสระ ระบบตรวจสอบย้อนหลัง และความโปร่งใสของอัลกอริทึม เพื่อรักษาสมดุลของระบบความร่วมมือและ ความยั่งยืนในระยะยาว (Janssen et al., 2012)

3. แนวคิดการสร้างคุณค่าใหม่ (New Value Creation)

แนวคิดการสร้างคุณค่าใหม่ (New Value Creation) ในบริบทของการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ตั้งอยู่บนฐานของระบบคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking System) ซึ่งมีรากฐานมาจากทฤษฎีการคิดเชิงระบบ (Systems Thinking) ที่มององค์กรและนโยบายเป็นระบบที่มีองค์ประกอบเชื่อมโยงและพึ่งพาอาศัยกันอย่างซับซ้อน (Senge, 1990) การคิดเชิงระบบช่วยให้ผู้บริหารสามารถเข้าใจความไม่เป็นเชิงเส้น (Non-Linearity) ความสัมพันธ์เชิงเหตุ–ผล และผลกระทบที่ไม่คาดคิดจากการตัดสินใจเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการออกแบบกลยุทธ์ที่มุ่งสร้างคุณค่าในระยะยาว มากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพเชิงปฏิบัติการเพียงระยะสั้น

แนวคิดการเรียนรู้ขององค์กร โดยเฉพาะการเรียนรู้แบบ Double-Loop Learning (Argyris & Schön, 1978) ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนมิได้เกิดจากการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติ (Single-Loop Learning) เท่านั้น หากแต่ต้องทบทวนสมมติฐาน ค่านิยม และกรอบการตัดสินใจที่อยู่เบื้องหลังการกระทำด้วย การเรียนรู้ในระดับนี้จึงทำหน้าที่เป็น “กลไกการสร้างคุณค่าใหม่” โดยเปิดโอกาสให้องค์กรและผู้กำหนดนโยบายสามารถนิยามเป้าหมายและคุณค่าที่ต้องการสร้างขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลง

เมื่อขยายกรอบการเรียนรู้จากระดับองค์กรไปสู่ระดับระหว่างองค์กร (Inter-Organizational learning) งานวิจัยร่วมสมัยได้เน้นบทบาทของข้อมูลร่วม (Data Collaboratives) และแพลตฟอร์มดิจิทัลใน

การสนับสนุนการเรียนรู้เชิงนโยบายและการจัดการข้ามหน่วยงาน (Emerson & Nabatchi, 2015) การเรียนรู้ร่วมในลักษณะนี้ไม่เพียงช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน แต่ยังเอื้อต่อการสร้างคุณค่าใหม่ในเชิงระบบผ่านการผสานองค์ความรู้ ทรัพยากร และมุมมองที่หลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน

จากมุมมองเชิงระบบ การสร้างคุณค่าใหม่จึงมิได้เป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในระดับใดระดับหนึ่งเพียงลำพัง หากแต่เกิดขึ้นพร้อมกันในหลายระดับของระบบการบริหาร ได้แก่ ระดับนโยบาย (Policy Level) ผ่านการตัดสินใจที่มีฐานข้อมูลและการเรียนรู้รองรับ ระดับองค์กร (Organizational Level) ผ่านการเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวและนวัตกรรม และระดับสังคม (Societal Level) ผ่านการเสริมสร้างความไว้วางใจ ความชอบธรรม และคุณค่าร่วมที่ประชาชนรับรู้ได้

แนวคิดการสร้างคุณค่าใหม่ในลักษณะนี้จึงทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างระบบคิดเชิงกลยุทธ์ การเรียนรู้ร่วม และกลไกการบริหารความร่วมมือ ซึ่งเป็นฐานสำคัญของการพัฒนากรอบ Integrated Strategic Value System (ISVS) ในลำดับถัดไป

4. แนวคิดการสร้างคุณค่าเชิงสาธารณะและคุณค่าร่วม (Public Value and Value Co-Creation)

แนวคิดการสร้างคุณค่าเชิงสาธารณะ (Public Value) ของ Moore (1995) เน้นว่าภาครัฐต้องมุ่งสร้างคุณค่าที่ประชาชนรับรู้ได้จริง ไม่ใช่เพียงการเพิ่มประสิทธิภาพเชิงการบริหาร แนวคิดนี้ได้เปลี่ยนกรอบการประเมินความสำเร็จของภาครัฐจากการวัดผลลัพธ์เชิงปริมาณ ไปสู่การพิจารณาความหมาย ความชอบธรรม และผลกระทบต่อสังคมในระยะยาว ซึ่งสอดคล้องกับบริบทของการจัดการสาธารณะที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายและมีความคาดหวังต่อบทบาทของรัฐเพิ่มสูงขึ้น

แนวคิดดังกล่าวได้รับการขยายต่อยอดสู่การสร้างคุณค่าร่วม (Value Co-Creation) ซึ่งมองว่าคุณค่าไม่ได้ถูก “ผลิต” โดยภาครัฐฝ่ายเดียว หากแต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วนในกระบวนการออกแบบ การตัดสินใจ และการดำเนินนโยบาย การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้จึงมิใช่เพียงเครื่องมือเชิงกระบวนการ แต่เป็นกลไกสำคัญของการสร้างคุณค่าเชิงระบบ ที่ผสานความรู้ ทรัพยากร และมุมมองที่แตกต่างเข้าด้วยกัน

งานศึกษาหลังปี ค.ศ. 2015 ชี้ให้เห็นว่า การสร้างคุณค่าเชิงสาธารณะในบริบทยุครัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) จำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการข้อมูล การเปิดพื้นที่ความร่วมมือ และการกำกับดูแลเชิงเครือข่าย (Network Governance) เพื่อรักษาความไว้วางใจและความชอบธรรมของระบบ (Bryson et al., 2018) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจเชิงนโยบายพึ่งพาข้อมูลขนาดใหญ่ แพลตฟอร์มดิจิทัล และความร่วมมือข้ามหน่วยงานมากขึ้น

จากมุมมองเชิงระบบ การสร้างคุณค่าเชิงสาธารณะและคุณค่าร่วมจึงมิได้เป็นเพียง “ผลลัพธ์ปลายทาง” ของนโยบาย หากแต่เป็นกระบวนการเชิงพลวัต (Dynamic Process) ที่ต้องอาศัยการจัดแนวกลยุทธ์ การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วม และกลไกการเรียนรู้และปรับตัวอย่างต่อเนื่อง หากปราศจากกรอบเชิงระบบรองรับการมีส่วนร่วมอาจกลายเป็นเพียงพิธีกรรมเชิงนโยบาย (Symbolic Participation) ที่ไม่สามารถสร้างคุณค่าใหม่ ได้อย่างแท้จริง

ข้อจำกัดดังกล่าวสะท้อนความจำเป็นของกรอบแนวคิดที่สามารถเชื่อมโยง Public Value และ Value Co-Creation เข้ากับระบบคิดเชิงกลยุทธ์และกลไกการบริหารความร่วมมือในภาพรวม ซึ่งเป็นฐานสำคัญของการพัฒนากรอบ Integrated Strategic Value System (ISVS) ในการอธิบายการสร้างคุณค่าใหม่ในระดับนโยบาย องค์กร และสังคม

5. การสังเคราะห์แนวคิดสู่กรอบแนวคิด Integrated Strategic Value System (ISVS)

จากฐานแนวคิดทั้งหมดข้างต้น บทความนี้สังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดที่เรียกว่า Integrated Strategic Value System (ISVS) ซึ่งเป็นข้อเสนอเชิงระบบสำหรับการบริหารความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยมุ่งเน้น “การสร้างคุณค่าใหม่อย่างยั่งยืน” ในระดับเชิงนโยบาย เชิงองค์กร และเชิงสังคม ISVS มิได้ทำหน้าที่เป็นเพียงโครงสร้างเชิงแนวคิด หากแต่ถูกออกแบบให้เป็นระบบการจัดการเชิงกลยุทธ์แบบพลวัต (Dynamic Strategic System) ที่เชื่อมโยงกลไกการตัดสินใจ การใช้ทรัพยากร และการเรียนรู้ร่วมเข้าด้วยกัน

กรอบ ISVS ประกอบด้วย 4 มิติหลักที่ทำงานสัมพันธ์กันในลักษณะของระบบเปิด (Open System) ซึ่งแต่ละมิติทำหน้าที่ทั้งเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) และผลลัพธ์ (Output) ของอีกมิติหนึ่ง ผ่านกลไกการป้อนกลับ (Feedback) และการเสริมแรง (Reinforcement) ดังนี้

5.1 Strategic Alignment

การจัดแนวกลยุทธ์และเป้าหมายของภาครัฐและภาคเอกชนให้สอดคล้องกัน ไม่ใช่เพียงการประกาศนโยบายร่วม แต่รวมถึงการทำให้ทั้งสองฝ่ายเข้าใจว่าความสำเร็จถูกนิยามอย่างไร ใครรับผิดชอบอะไร และตัวชี้วัดความสำเร็จอยู่ตรงไหน การจัดแนวในลักษณะนี้ต้องอาศัยการสื่อสารเชิงนโยบายที่ชัดเจน การตั้งเป้าหมายร่วม (Shared Goals) และการติดตามประเมินร่วม

จากมุมมองเชิงระบบ Strategic Alignment ทำหน้าที่เป็นจุดเริ่มต้นของวงจร ISVS เนื่องจากการจัดแนวที่ชัดเจนจะลดความคลาดเคลื่อนเชิงกลยุทธ์ และสร้างเงื่อนไขให้การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วมเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2 Shared Resources and Intelligence

การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วมกันอย่างมีเหตุผลและมีโครงสร้าง ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเชิงนโยบาย ข้อมูลเชิงประชากร เทคโนโลยี โครงสร้างพื้นฐานเชิงดิจิทัล หรือองค์ความรู้เชิงวิชาชีพ จุดมุ่งหมายไม่ใช่เพียง “แลกข้อมูล” แต่คือการลดความซ้ำซ้อนของระบบงาน และยกระดับคุณภาพการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ ในกรอบ ISVS การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วมทำหน้าที่เป็น “กลไกเสริมแรง” (Reinforcing Mechanism) ที่เชื่อม Strategic Alignment เข้ากับคุณภาพของการตัดสินใจและการกำกับดูแล หากการจัดแนวกลยุทธ์ชัดเจน ข้อมูลที่ใช้ร่วมกันจะมีทิศทางเดียวกัน และเพิ่มความแม่นยำของการตัดสินใจในระดับระบบ

5.3 Collaborative Governance

การออกแบบกลไกธรรมาภิบาลแบบร่วมรับผิดชอบ (Joint Governance) ที่เปิดโอกาสให้ภาครัฐและภาคเอกชนไม่เพียงมีส่วนร่วมในระดับปฏิบัติ แต่มีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจเชิงทิศทาง และยอมรับความรับผิดชอบร่วมต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง กลไกนี้ต้องตั้งอยู่บนความโปร่งใส ความยืดหยุ่น และการตรวจสอบได้

ภายในระบบ ISVS ธรรมาภิบาลร่วมทำหน้าที่เป็น “กลไกถ่วงดุล” (Balancing Mechanism) ที่รักษาสมดุลของอำนาจ ความไว้วางใจ และความชอบธรรมของการใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วม เพื่อป้องกันความเสี่ยงเชิงสถาบันและเชิงข้อมูลจากความร่วมมือที่ไม่สมดุล

5.4 Learning Feedback Loop

การสร้างระบบการเรียนรู้ร่วม (Joint Learning System) ที่ไม่จบลงเมื่อโครงการจบ แต่มีการสะท้อนบทเรียน (Feedback) การปรับปรุงซ้ำ (Iteration) และการพัฒนาเป็นองค์ความรู้สะสม ทั้งสองฝ่ายเรียนรู้กันและกัน แทนที่จะทำซ้ำข้อผิดพลาดเดิม คนละฝ่ายคนละทาง นี่คือเงื่อนไขสำคัญของ “ความยั่งยืนเชิงสถาบัน” มากกว่าความสำเร็จระยะสั้น

วงจรการเรียนรู้ร่วมทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมโยงทั้งสี่มิติของ ISVS เข้าด้วยกัน โดยผลลัพธ์จากการดำเนินงานจะถูกป้อนกลับไปสู่การจัดแนวกลยุทธ์ การปรับการใช้ทรัพยากร และการออกแบบธรรมาภิบาลร่วมอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น แกนสำคัญของ ISVS จึงไม่ใช่เพียงโครงสร้างการทำงานร่วม หากแต่คือการสร้าง “ระบบคิดร่วม” (Shared Thinking System) ซึ่งทำให้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์บนฐานข้อมูลเดียวกัน เข้าใจข้อจำกัดและแรงขับเคลื่อนของกันและกัน และเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ISVS จึงสามารถอธิบายการสร้างคุณค่าใหม่ในลักษณะของวงจรเชิงพลวัต มากกว่าการร่วมมือแบบครั้งคราวหรือเชิงโครงการ

กรอบแนวคิด / ทฤษฎี	ผู้เสนอหลัก	สมมติฐาน / แกนแนวคิดสำคัญ	หน่วยวิเคราะห์	กลไกหลัก	ข้อจำกัดของแนวคิดเดิม	การบูรณาการใน ISVS
Systems Thinking	Senge (1990)	องค์กรและนโยบายเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์เชิงเหตุ-ผลและวงจรป้อนกลับ	ระบบ / องค์กร	Feedback loop, non-linearity, learning	เน้นองค์กรเดี่ยว ขาดมุมมองข้ามภาคส่วน	ใช้เป็นฐาน "ระบบคิดเชิงกลยุทธ์" เชื่อมการเรียนรู้และการตัดสินใจข้ามภาคส่วน
Strategic Management	Mintzberg (1994)	กลยุทธ์เป็นกระบวนการคิดแบบพลวัต ไม่ใช่แผนตายตัว	องค์กร	Strategic alignment, adaptive strategy	มุ่งประสิทธิภาพองค์กร ไม่ครอบคลุม public value	ขยายสู่การจัดแนวกลยุทธ์ร่วมระหว่างรัฐ-เอกชน
Public Value Theory	Moore (1995)	ภาครัฐต้องสร้างคุณค่าที่ประชาชนรับรู้ได้จริง	นโยบาย / สังคม	Value creation, legitimacy	มองรัฐเป็นศูนย์กลาง	ผสานกับภาคเอกชนเพื่อสร้างคุณค่าในหลายระดับ
Collaborative Governance	Ansell & Gash (2008)	การตัดสินใจร่วมสร้างความชอบธรรมและความยั่งยืน	เครือข่าย / นโยบาย	Joint decision-making, trust	เสี่ยง regulatory capture / power imbalance	ทำหน้าที่เป็น balancing mechanism (governance guardrail)
Value Co-Creation	Bovaird & Loeffler (2016)	คุณค่าเกิดจากการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน	ระบบความร่วมมือ	Participation, shared value	ขาดกรอบเชิงระบบรองรับ	เชื่อมเข้ากับ strategic alignment และ learning loop
Organizational Learning	Argyris & Schön (1978)	การเรียนรู้เชิงลึก (double-loop) สร้างการเปลี่ยนแปลงยั่งยืน	องค์กร	Reflection, learning cycle	ข้อจำกัดระดับองค์กร	ขยายเป็น learning feedback loop ระดับระบบ
Digital / Platform Governance	Janssen et al. (2020)	การใช้ข้อมูลร่วมต้องมี data governance	แพลตฟอร์ม / เครือข่าย	Data sharing, interoperability	เสี่ยงด้านข้อมูลและความเป็นส่วนตัว	เสริม ISVS ด้วย governance of data & risk mitigation
PPP / Network Governance	Kettl (2015)	ความร่วมมือข้ามภาคส่วน เพิ่มประสิทธิภาพรัฐ	โครงการ / เครือข่าย	Contractual & network coordination	มักเป็น project-based	ISVS ยกระดับสู่การบูรณาการเชิงกลยุทธ์ระยะยาว

ภาพที่ 1. การสังเคราะห์วรรณกรรมสู่กรอบ Integrated Strategic Value System (ISVS)

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Senge (1990), Mintzberg (1994), Moore (1995), Ansell and Gash (2008), Argyris & Schön (1978), Janssen et. Al. (2012)

6. สรุปสาระสำคัญของกรอบแนวคิด

จากการสังเคราะห์วรรณกรรมและกรอบทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ว่า “การจัดการเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนบนฐานของระบบคิดเชิงกลยุทธ์” คือกระบวนการสร้างคุณค่าใหม่ที่เกิดจากการทำงานร่วมกันของหลายกลไกในลักษณะเชิงระบบ (Systemic Interaction) โดยมีแกนคิดหลักสามประการดังนี้

6.1 การเชื่อม Systems Thinking เข้ากับ Strategic Management

เพื่อให้การมองระบบเชิงองค์รวมเชื่อมต่อกับการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์จริง การเชื่อมโยงดังกล่าวช่วยให้การกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ไม่ถูกจำกัดอยู่ที่การตอบสนองปัญหาเฉพาะหน้า แต่สามารถคำนึงถึงผลกระทบเชิงพลวัตและผลลัพธ์ระยะยาวในระดับระบบ

6.2 การผสานแนวคิด Value Creation ของภาคเอกชน เข้ากับ Public Value ของภาครัฐ

เพื่อให้ “ความคุ้มค่าเชิงธุรกิจ” และ “ความหมายเชิงสังคม” ไม่ถูกมองเป็นเป้าหมายที่ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่เป็นมิติของคุณค่าที่สามารถเสริมแรงกันได้ภายใต้กรอบการจัดการเชิงบูรณาการ การผสานดังกล่าวช่วยลดความตึงเครียดระหว่างตรรกะทางเศรษฐกิจและตรรกะทางสังคม และเปิดพื้นที่ให้เกิดนวัตกรรมเชิงนโยบายและเชิงองค์กร

6.3 การใช้ Collaborative Governance เป็นกลไกปฏิบัติ

ทำให้ความร่วมมือไม่หยุดอยู่ในกรอบคำพูดเชิงนโยบาย แต่ถูกแปลงเป็นโครงสร้าง กระบวนการตัดสินใจ และความรับผิดชอบร่วมที่ตรวจสอบได้ โดยทำหน้าที่เป็นกลไกถ่วงดุลและรักษาความชอบธรรมของการใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วมในระยะยาว

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิด Integrated Strategic Value System (ISVS) ทำหน้าที่อธิบายกลไกเชิงระบบของการสร้างคุณค่าใหม่ ว่าภาครัฐและภาคเอกชนจะร่วมกันสร้าง “ประสิทธิภาพ” (Efficiency) “นวัตกรรม” (Innovation) และ “ความยั่งยืน” (Sustainability) ได้อย่างไร โดยไม่ลดทอนบทบาทของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และไม่ผลักภาระความเสี่ยงไปให้สังคมเป็นผู้รับเพียงลำพัง

ในเชิงนโยบาย (Policy Level) กรอบ ISVS ช่วยเพิ่มขีดความสามารถเชิงโครงสร้างของประเทศผ่านการตัดสินใจที่อาศัยข้อมูล การเรียนรู้ร่วม และการจัดแนวกลยุทธ์ระหว่างภาคส่วน

ในเชิงองค์กร (Organizational Level) ISVS สนับสนุนความสามารถในการปรับตัว การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ และการทำงานข้ามองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

ในเชิงสังคม (Societal Level) ISVS เอื้อต่อการสร้างความไว้วางใจ ความชอบธรรม และคุณค่าร่วมที่ประชาชนรับรู้ได้จริง

กรอบแนวคิดนี้จึงมิได้ทำหน้าที่เป็นเพียงข้อสรุปเชิงทฤษฎี หากแต่เป็นฐานเชิงแนวคิดสำหรับการออกแบบนโยบาย การพัฒนากลไกการบริหารร่วม และการทดสอบเชิงประจักษ์ในงานวิจัยต่อยอดในอนาคต

การวิเคราะห์และอภิปรายเชิงแนวคิด

1. บทนำของการวิเคราะห์เชิงแนวคิด

ในศตวรรษที่ 21 โลกกำลังเผชิญกับพลวัตทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่ซับซ้อนขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อน ขอบเขตระหว่าง “ภาครัฐ” และ “ภาคเอกชน” จึงมิได้แบ่งแยกอย่างชัดเจนเช่นในอดีตอีกต่อไป การบริหารจัดการยุคใหม่จึงมิใช่เพียงการแข่งขันด้านประสิทธิภาพหรือโครงสร้างองค์กร หากแต่คือความสามารถในการเชื่อมโยง “ระบบความคิด” (Thinking System) และ “ระบบคุณค่า” (Value System) ของทั้งสองภาคส่วนให้กลายเป็นพลังการขับเคลื่อนร่วมที่สร้างผลลัพธ์อย่างยั่งยืน โดยต้องอาศัยการออกแบบกลไกเชิงระบบที่รองรับการตัดสินใจ การเรียนรู้ และการกำกับดูแลร่วมในระดับโครงสร้าง

ภายใต้บริบทดังกล่าว การจัดการเชิงบูรณาการ (Integrated Management) จึงไม่ใช่เพียงเทคนิคหรือแนวทางปฏิบัติในเชิงบริหาร แต่ได้กลายเป็น “กระบวนทัศน์ใหม่ (New Paradigm)” ที่มุ่งสร้าง “คุณค่าร่วม” (Shared Value) บนฐานของการคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking System) ที่เชื่อมโยงทุกภาคส่วนในระบบอย่างสอดคล้องและเกื้อหนุนกัน การเปลี่ยนผ่านจากการทำงานแบบแยกส่วน (Silo-Based management) สู่การบริหารแบบบูรณาการ (Integrated Management) จึงไม่ใช่เพียงการเพิ่มระดับความร่วมมือ แต่เป็นการเปลี่ยนกรอบการคิดจากการบริหารเชิงหน้าที่ ไปสู่การบริหารเชิงระบบและเชิงคุณค่า

บทความนี้มุ่งนำเสนอและวิเคราะห์เชิงลึกแนวคิด Integrated Strategic Value System (ISVS) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่ผู้เขียนสังเคราะห์ขึ้นจากการผสมผสานทฤษฎีหลักสี่แขนง ได้แก่ Systems Thinking, Strategic Management, Collaborative Governance และ Value Creation เพื่ออธิบาย “กลไกเชิงระบบ” ของการบริหารภาครัฐ–เอกชนที่มุ่งสร้างคุณค่าทั้งในระดับนโยบาย องค์กร และสังคมอย่างยั่งยืน

การวิเคราะห์เชิงแนวคิดในส่วนนี้จะมุ่งอธิบายว่าองค์ประกอบต่าง ๆ ของ ISVS ทำงานเชื่อมโยงกันอย่างไรในลักษณะของระบบพลวัต (Dynamic System) โดยพิจารณาทั้งบทบาทของการจัดแนวกลยุทธ์ การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วม กลไกธรรมาภิบาล และวงจรการเรียนรู้ร่วม พร้อมทั้ง อภิปรายผลกระทบเชิงระบบ ความเสี่ยงเชิงสถาบัน และข้อจำกัดในการนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศไทย

เป้าหมายของการอภิปรายเชิงแนวคิดนี้จึงมิใช่เพียงการยืนยันความถูกต้องของกรอบ ISVS ในเชิงทฤษฎี หากแต่เพื่อชี้ให้เห็นว่า “การบูรณาการเชิงกลยุทธ์” คือการออกแบบระบบความคิดร่วม (Shared Thinking System) ที่สามารถแปลงการบริหารจัดการให้กลายเป็นกระบวนการขับเคลื่อนคุณค่า (Value-Driven Governance) ได้อย่างแท้จริง

2. มิติของการบูรณาการเชิงกลยุทธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชน

การบูรณาการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Integration) หมายถึงกระบวนการที่องค์กรจากภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ในทิศทางเดียวกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมอย่างมีเอกภาพ (Alignment of Vision, Mission, and Strategy) แนวคิดนี้มิได้มุ่งเน้นเพียงการประสานความร่วมมือเชิง

โครงสร้าง แต่เน้นการสร้าง “ระบบคุณค่าแบบร่วม” (Shared Value System) ที่ทำให้ทุกภาคส่วนรับรู้เป้าหมายเดียวกัน เข้าใจข้อจำกัดของกันและกัน และเคลื่อนไหวในทิศทางเดียวกันอย่างมีกลไกกำกับร่วม ในกรอบ ISVS การบูรณาการเชิงกลยุทธ์ทำหน้าที่เป็น “จุดตั้งต้นของระบบ” (System Anchor) ที่กำหนดทิศทางของการใช้ทรัพยากร การกำกับดูแล และการเรียนรู้ร่วมในมิติอื่น ๆ

ในบริบทของประเทศไทย ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจำนวนมากยังคงอยู่ในรูปแบบของ “การร่วมมือเชิงสัญญา” (Contractual Collaboration) เช่น โครงการความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน (Public–Private Partnership: PPP) หรือการร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน แม้รูปแบบเหล่านี้จะมีประโยชน์ในเชิงปฏิบัติ แต่กลับขาด “การบูรณาการเชิงกลยุทธ์” ที่แท้จริง กล่าวคือ ทั้งสองภาคส่วนอาจมีเป้าหมายและแรงจูงใจที่ไม่สอดคล้องกัน เช่น ภาครัฐมุ่งเน้นความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม ขณะที่ภาคเอกชนมุ่งเน้นผลกำไร ความรวดเร็ว และความสามารถในการแข่งขัน ความแตกต่างเหล่านี้นำไปสู่ “ความไม่สมดุลเชิงกลยุทธ์” (Strategic Imbalance) ซึ่งมักเป็นสาเหตุสำคัญของการที่โครงการร่วมไม่สามารถสร้างคุณค่าได้เต็มศักยภาพ ความไม่สมดุลดังกล่าวสะท้อนข้อจำกัดของการบูรณาการที่อาศัยเพียงกรอบสัญญา โดยปราศจากกลไกการจัดแนวเชิงกลยุทธ์ในระดับระบบ

จากมุมมองของแนวคิด Systems Thinking การบูรณาการเชิงกลยุทธ์จำเป็นต้องเริ่มต้นจาก “การเข้าใจระบบร่วม” (Shared System Understanding) ซึ่งหมายถึงการทำให้ทุกภาคส่วนเห็นภาพรวมของระบบเดียวกัน เข้าใจความสัมพันธ์เชิงเหตุ–ผล (Causal Linkages) ระหว่างเป้าหมาย นโยบาย ทรัพยากร และข้อจำกัดของแต่ละฝ่าย เมื่อเกิดความเข้าใจร่วมกันในระดับระบบแล้ว การกำหนดกลยุทธ์ร่วม (Co-strategic Formulation) จึงสามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน ในเชิงกลไก การเข้าใจระบบร่วมจะช่วยลดความคลาดเคลื่อนในการกำหนดนโยบาย เพิ่มความสอดคล้องของการใช้ทรัพยากร และสร้างฐานข้อมูลร่วมสำหรับการตัดสินใจในมิติอื่นของ ISVS

การบูรณาการในลักษณะนี้ไม่เพียงช่วยลดความซ้ำซ้อนของนโยบาย (Policy Redundancy) และการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง แต่ยังช่วยสร้าง “ความเป็นเจ้าของร่วม” (Shared Ownership) ต่อผลลัพธ์ของการดำเนินงานในระยะยาว ส่งผลให้ทั้งภาครัฐและเอกชนมีแรงจูงใจในการรักษาความต่อเนื่องของโครงการ และสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อสังคมได้จริง อย่างไรก็ดี หากปราศจากกลไกกำกับดูแลและการเรียนรู้ร่วมที่เหมาะสม การจัดแนวเชิงกลยุทธ์อาจเสื่อมถอยลงเมื่อบริบทเปลี่ยนแปลงหรือเมื่อแรงจูงใจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเปลี่ยนไป

กล่าวโดยสรุป การบูรณาการเชิงกลยุทธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนจึงมิใช่เพียงเรื่องของ “การร่วมมือ” (Collaboration) แต่คือ “การประสานแนวคิดและคุณค่า” (Alignment of Logics and Values) ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจเชิงระบบ การสื่อสารอย่างมีประสิทธิผล และความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดระบบการบริหารที่สามารถปรับตัว เรียนรู้ และรักษาทิศทางการสร้างคุณค่าได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว

3. การเชื่อมโยงระบบคิดเชิงกลยุทธ์กับการสร้างคุณค่าใหม่

ระบบคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking System) ทำหน้าที่เสมือน “สมองกลาง” ของกรอบแนวคิด ISVS โดยมีบทบาทสำคัญในการมองเห็นความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ภายในระบบ (Systemic Interdependence) ซึ่งช่วยให้การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ขององค์กรมีความแม่นยำ

ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับพลวัตของสภาพแวดล้อม ในเชิงกลไกระบบคิดเชิงกลยุทธ์ทำหน้าที่เชื่อมการรับรู้ปัญหา (Sense-Making) การกำหนดทิศทาง (Strategic Choice) และการเรียนรู้จากผลลัพธ์ (Learning From Outcomes) เข้าด้วยกันเป็นวงจรเดียว

แนวคิดนี้มิได้จำกัดอยู่เพียงในระดับองค์กร หากยังสามารถประยุกต์ใช้ในระดับนโยบาย โดยเฉพาะในบริบทที่ภาครัฐและภาคเอกชนต้องเผชิญกับปัญหาที่ซับซ้อนและหลากหลาย เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ หรือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระยะยาว ซึ่งล้วนเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการตัดสินใจเชิงเส้นหรือกลไกฝ่ายเดียว

การเชื่อมโยงระบบคิดเชิงกลยุทธ์กับการสร้างคุณค่าใหม่ (New Value Creation) สามารถอธิบายได้ผ่านสามมิติหลักที่ทำงานเชื่อมโยงกันในลักษณะของระบบพลวัต ดังนี้

3.1 มิติแห่งความเข้าใจระบบ (Systemic Understanding)

ความเข้าใจในภาพรวมของระบบคือพื้นฐานสำคัญของการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ที่มีคุณค่า การที่ผู้บริหารภาครัฐเข้าใจแรงกดดันและกลไกของตลาด ขณะที่ผู้บริหารภาคเอกชนเข้าใจข้อจำกัดและกระบวนการเชิงนโยบายของรัฐ จะทำให้ทั้งสองภาคส่วนสามารถออกแบบแนวทางการดำเนินงานที่สมดุลและเกิดประโยชน์ร่วมสูงสุดได้อย่างแท้จริง ในเชิงระบบ ความเข้าใจร่วมกันนี้ทำหน้าที่เป็น “เงื่อนไขตั้งต้น” ของการจัดแนวกลยุทธ์และการใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วมในมิติอื่นของ ISVS การมองระบบแบบองค์รวมเช่นนี้ทำให้เกิด “จุดร่วมของการเข้าใจ” (Shared Understanding) ซึ่งเป็นรากฐานของการสร้างกลยุทธ์ร่วมที่ตอบโจทย์ผลประโยชน์ของทุกฝ่าย

3.2 มิติแห่งการสร้างคุณค่าเชิงกลยุทธ์ (Strategic Value Creation)

การสร้างคุณค่าที่แท้จริงมิได้จำกัดอยู่เพียงในมิติของผลกำไรทางเศรษฐกิจหรือประสิทธิภาพเชิงการบริหารเท่านั้น หากแต่รวมถึงการสร้างความไว้วางใจ ความยั่งยืน และคุณค่าทางสังคม ซึ่งล้วนเป็นผลลัพธ์ของ “การเชื่อมโยงจุดแข็งของแต่ละภาคส่วน” เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ ในกรอบ ISVS การสร้างคุณค่าเชิงกลยุทธ์ทำหน้าที่เป็น “ผลลัพธ์เชิงกลาง” (Intermediate Outcome) ที่สะท้อนว่าการจัดแนวกลยุทธ์และความเข้าใจระบบร่วมได้ถูกแปลงเป็นการตัดสินใจและการดำเนินงานที่สร้างคุณค่าได้จริง ตัวอย่างเช่น ภาครัฐมีความเชี่ยวชาญด้านนโยบายและการกำกับดูแล ขณะที่ภาคเอกชนมีความสามารถด้านนวัตกรรมและการตอบสนองต่อความต้องการของตลาด การผสานจุดแข็งทั้งสองด้านเข้าด้วยกันอย่างมีกลยุทธ์ จะนำไปสู่การสร้างคุณค่าใหม่ที่ทั้งเกิดผลลัพธ์และมีความหมายต่อสังคมในเวลาเดียวกัน

3.3 มิติแห่งการเรียนรู้ร่วม (Collective Learning)

ระบบคิดเชิงกลยุทธ์จะมีประสิทธิผลสูงสุดได้ก็ต่อเมื่อองค์กรสามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วม (Shared Learning Process) ที่ทำให้ภาครัฐและภาคเอกชนเรียนรู้จากผลลัพธ์ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านความสำเร็จและความล้มเหลว ในเชิงกลไก การเรียนรู้ร่วมทำหน้าที่เป็นวงจรป้อนกลับ (Feedback Loop) ที่เชื่อมผลลัพธ์ของการสร้างคุณค่าเชิงกลยุทธ์กลับไปสู่การปรับความเข้าใจระบบและการจัดแนวกลยุทธ์ในรอบถัดไป การเรียนรู้ร่วมเช่นนี้ช่วยให้เกิดการปรับตัว ลดการทำซ้ำข้อผิดพลาด และสนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมเชิงนโยบายและการบริหารให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนไปอยู่เสมอ

กล่าวโดยสรุป การเชื่อมโยงระบบคิดเชิงกลยุทธ์เข้ากับการสร้างคุณค่าใหม่ จึงเป็นการยกระดับ “การทำงานร่วม” (Cooperation) ไปสู่ “การคิดร่วม” (Co-Thinking) ซึ่งเป็นระดับของความร่วมมือเชิงปัญญา (Intellectual Collaboration) ที่สามารถขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย องค์กร และสังคมได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ทั้งนี้ การขาดมิติใดมิติหนึ่งในสามมิติดังกล่าวอาจทำให้ระบบ ISVS สูญเสียสมดุล และไม่สามารถสร้างคุณค่าใหม่ได้เต็มศักยภาพ

4. การวิเคราะห์เชิงระบบของกรอบแนวคิด Integrated Strategic Value System (ISVS)

กรอบแนวคิด ISVS ที่ผู้เขียนเสนอขึ้นนี้ประกอบด้วยสี่องค์ประกอบหลัก ซึ่งทำงานสัมพันธ์กันในลักษณะของระบบเปิด (Open System) ที่มีทั้งกลไก “ป้อนกลับ” (Feedback) และ “เสริมแรง” (reinforcement) ต่อกัน โดยแต่ละองค์ประกอบทำหน้าที่เป็นทั้งปัจจัยนำเข้า (Input) และผลลัพธ์ (Output) ของอีกองค์ประกอบหนึ่ง ผ่านวงจรพลวัต (Dynamic Loops) ซึ่งสะท้อนถึงความเป็นระบบเชิงพลวัต (Dynamic System) ดังนี้

ในเชิงระบบ ISVS สามารถอธิบายได้ว่าเป็นโครงสร้างของวงจรเสริมแรง (Reinforcing Loops) ที่ผลลัพธ์เชิงบวกจะเพิ่มศักยภาพของระบบอย่างต่อเนื่อง และวงจรถ่วงดุล (Balancing Loops) ที่ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพ ลดความเสี่ยง และป้องกันความล้มเหลวเชิงสถาบัน

4.1 Strategic Alignment

การจัดแนวกลยุทธ์ร่วม (Strategic Alignment) เป็นขั้นตอนแรกของการบูรณาการเชิงกลยุทธ์ที่ต้องเริ่มจากการสร้าง “วิสัยทัศน์ร่วม” (Shared Vision) และ “ตัวชี้วัดร่วม” (Shared Metrics) เพื่อให้ทั้งสองภาคส่วนมีทิศทางเดียวกัน ตัวอย่างเช่น หากภาครัฐมีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมดนตรีเพื่อขับเคลื่อน Soft Power การจัดแนวกลยุทธ์ร่วมกับภาคเอกชนที่ผลิตเครื่องดนตรีหรือให้บริการฝึกอบรมด้านดนตรีจะช่วยให้เกิดการลงทุน การพัฒนาทักษะ และการสื่อสารภาพลักษณ์ประเทศไปในทิศทางเดียวกัน การจัดแนวกลยุทธ์ในลักษณะนี้ไม่เพียงช่วยลดความขัดแย้งทางนโยบาย แต่ยังส่งผลต่อประสิทธิภาพเชิงระบบของเศรษฐกิจในภาพรวมอีกด้วย

ในเชิงกลไก Strategic Alignment ทำหน้าที่เป็นจุดตั้งต้นของวงจรเสริมแรงของ ISVS เนื่องจากการจัดแนวที่ชัดเจนจะลดความไม่แน่นอนเชิงนโยบาย (Policy Uncertainty) และเพิ่มแรงจูงใจให้ภาคเอกชนลงทุนในระยะยาว การจัดแนวกลยุทธ์ในลักษณะนี้ไม่เพียงช่วยลดความขัดแย้งทางนโยบาย แต่ยังส่งผลต่อประสิทธิภาพ เชิงระบบของเศรษฐกิจในภาพรวมอีกด้วย

4.2 Shared Resources and Intelligence

การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วม (Shared Resources and Intelligence) เป็นกลไกสำคัญในการลดความซ้ำซ้อน (Redundancy) และเพิ่มคุณค่าระบบ (Systemic Value) การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างภาครัฐและเอกชน เช่น ข้อมูลแรงงาน การนำเข้า–ส่งออก หรือข้อมูลเชิงพฤติกรรมผู้บริโภค จะทำให้การวางแผนเชิงกลยุทธ์และการตัดสินใจเชิงนโยบายมีความแม่นยำและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงมากขึ้น

ในมุมมองของ Systems Thinking การแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวคือการสร้าง “โหนดเชื่อมโยงของระบบ” (Network Nodes) ซึ่งทำให้ระบบมีความยืดหยุ่นและสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อมูลจึงทำหน้าที่เป็นทรัพยากรเชิงอำนาจ (Data as Strategic Power) ที่ช่วยเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจในทุกมิติของ ISVS

อย่างไรก็ตาม การใช้ข้อมูลร่วมจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบการกำกับดูแลข้อมูล (Data Governance) ที่ชัดเจน เพื่อป้องกันความเสี่ยงด้านความเป็นส่วนตัว การผูกขาดข้อมูล หรือความไม่สมดุลของอำนาจข้อมูลระหว่างภาคส่วน ซึ่งหากขาดกลไกถ่วงดุล อาจทำให้วงจรเสริมแรงกลายเป็นวงจรเสี่ยง (Risk-Amplifying Loop)

4.3 Collaborative Governance

ธรรมาภิบาลร่วม (Collaborative Governance) เป็นกลไกเชิงสถาบันที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนไม่จำกัดอยู่เพียงระดับโครงการ แต่ขยายไปสู่ระดับนโยบายและโครงสร้างการกำกับดูแล (Institutional Level) กลไกนี้ช่วยเสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความชอบธรรมทางสังคม (Social Legitimacy) ในกระบวนการตัดสินใจ

Bryson et al. (2014) เสนอว่า การสร้างคุณค่าเชิงสาธารณะ (Public Value) จะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อมี “เวทีร่วมสำหรับการตัดสินใจ” (Arena for Joint Decision-Making) ที่ทุกภาคส่วนมีสิทธิ์และเสียงอย่างเท่าเทียม ในเชิงระบบ Collaborative Governance ทำหน้าที่เป็นกลไกถ่วงดุล (Balancing Mechanism) ที่รักษาสมดุลระหว่างประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และความชอบธรรมของระบบ

ในบริบทของประเทศไทย การสร้างระบบธรรมาภิบาลร่วม เช่น คณะกรรมการบริหารร่วม (Joint Management board) หรือกลไกตรวจสอบร่วม (Joint Auditing Mechanism) จะช่วยลดปัญหาความไม่ไว้วางใจระหว่างภาครัฐและเอกชน และลดความเสี่ยงของการครอบงำเชิงนโยบาย (Regulatory Capture) เสริมสร้างความมั่นคงของความร่วมมือในระยะยาว

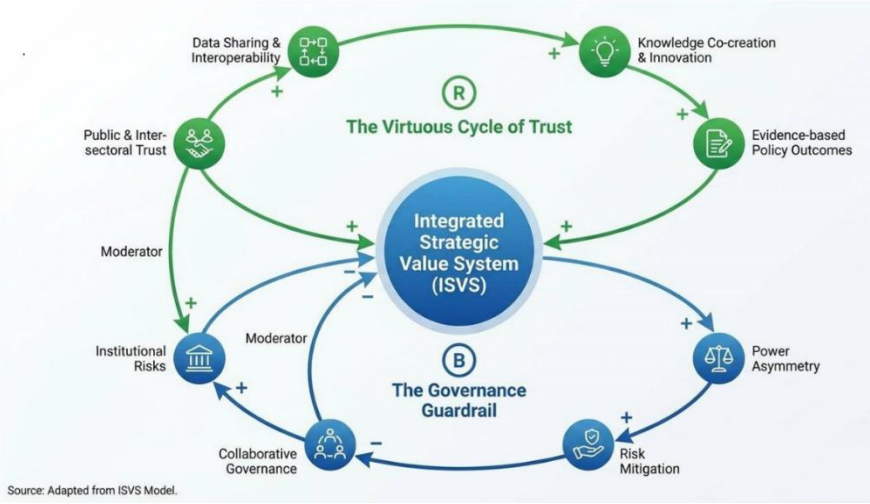
4.4 Learning Feedback Loop

องค์ประกอบสุดท้ายของกรอบแนวคิด ISVS คือ “วงจรการเรียนรู้ร่วม” (Learning Feedback Loop) ซึ่งเป็นกลไกที่ทำให้ระบบสามารถสะท้อนผลลัพธ์กลับมาปรับปรุงนโยบายและกระบวนการบริหารได้อย่างต่อเนื่อง Senge (1990) ชี้ให้เห็นว่า องค์กรจะพัฒนาไปสู่การเป็น “องค์กรแห่งการเรียนรู้” (Learning Organization) ได้ก็ต่อเมื่อมีวัฒนธรรมของการสะท้อนคิด (Reflection) และการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง (Learning From Outcomes)

ในเชิงระบบ วงจรการเรียนรู้ร่วมทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมโยงทุกองค์ประกอบของ ISVS เข้าด้วยกัน โดยผลลัพธ์จากการดำเนินงานจะถูกป้อนกลับไปสู่การจัดแนวกลยุทธ์ การใช้ข้อมูล และการออกแบบธรรมาภิบาลร่วมในรอบถัดไป ตัวอย่างเช่น หากนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมดนตรีส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำของแรงงานหรือปัญหาทรัพยากร ระบบการเรียนรู้ร่วมจะทำให้สามารถปรับนโยบายได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสมโดยไม่ต้องรอให้เกิดความเสียหายก่อน

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิด ISVS ทำหน้าที่เป็นกรอบคิดเชิงระบบที่อธิบายวงจรการสร้างคุณค่าใหม่ในลักษณะของระบบพลวัต โดยเน้นการเชื่อมโยงเชิงกลยุทธ์ การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วม การกำกับดูแลเชิงสถาบัน และการเรียนรู้ร่วมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ภาครัฐและภาคเอกชนสามารถขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ “การสร้างคุณค่าอย่างยั่งยืน” (Sustainable Value Creation) ได้อย่างแท้จริง

ภาพที่ 2. กลไกการทำงานของกรอบแนวคิด Integrated Strategic Value System (ISVS)



ภาพนี้แสดงวงจรเสริมแรง (Reinforcing Loop: R) ที่ก่อให้เกิดความไว้วางใจและการสร้างคุณค่าเชิงนโยบาย และวงจรถ่วงดุล (Balancing Loop: B) ที่ทำหน้าที่ควบคุมความเสี่ยงเชิงสถาบันภายใต้ธรรมาภิบาลร่วม
ที่มา: ผู้เขียน (ดัดแปลงจากกรอบแนวคิด ISVS)

4.5 ตัวอย่างเชิงสถานการณ์ (Illustrative Vignettes in the Thai Context)

เพื่อเพิ่มพลังอธิบาย (Explanatory Power) และความจับต้องได้ของกรอบแนวคิด Integrated Strategic Value System (ISVS) ส่วนนี้นำเสนอกรณีเชิงสถานการณ์จำลอง (Vignette) ในบริบทประเทศไทย เพื่อสาธิตการทำงานของกลไก ISVS ผ่านเส้นทางเหตุ–ผลจากการแทรกแซงเชิงนโยบาย (Intervention) ไปสู่กลไกการทำงาน (Mechanism) และผลลัพธ์ (Outcome)

Vignette 1: โครงการข้อมูลสุขภาพร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

Intervention

ภาครัฐร่วมกับภาคเอกชนพัฒนาแพลตฟอร์มข้อมูลสุขภาพแบบบูรณาการ เพื่อใช้ข้อมูลร่วมในการออกแบบนโยบายสาธารณสุขเชิงป้องกันและการจัดสรรทรัพยากรทางการแพทย์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายลดความซ้ำซ้อนของระบบข้อมูล และเพิ่มความแม่นยำของการตัดสินใจเชิงนโยบาย

Mechanism (ISVS)

ภายใต้กรอบ ISVS การดำเนินโครงการดังกล่าวเริ่มจากการจัดแนวกลยุทธ์ร่วม (Strategic Alignment) ระหว่างเป้าหมายนโยบายด้านสุขภาพของรัฐกับศักยภาพด้านเทคโนโลยีและการวิเคราะห์ข้อมูลของภาคเอกชน ต่อมามีการใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วม (Shared Resources and Intelligence) ผ่านการเชื่อมโยงฐานข้อมูลสุขภาพภายใต้กรอบการกำกับดูแลข้อมูลที่ชัดเจน (Data Governance) ขณะเดียวกันได้มีการออกแบบกลไกธรรมาภิบาลเชิงความร่วมมือ (Collaborative Governance) เช่น คณะกรรมการกำกับร่วมและมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อถ่วงดุลอำนาจและลดความเสี่ยงเชิงสถาบัน ผลลัพธ์จากการดำเนินงานถูกนำเข้าสู่วงจรการเรียนรู้ร่วม (Learning Feedback Loop) เพื่อปรับปรุงนโยบายและกระบวนการบริหารอย่างต่อเนื่อง

Outcome

กลไกดังกล่าวนำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายที่ตั้งอยู่บนฐานข้อมูลเชิงประจักษ์มากขึ้น เพิ่มความไว้วางใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเสริมสร้างความยั่งยืนของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในระบบสาธารณสุข

Vignette 2: แพลตฟอร์ม Open Mobility Data ของเมือง

Intervention

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคเอกชนพัฒนาแพลตฟอร์มข้อมูลการเดินทางแบบเปิด (Open Mobility Data) เพื่อสนับสนุนการวางแผนระบบขนส่งมวลชน การบริหารจราจร และการออกแบบเมืองที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างยั่งยืน

Mechanism (ISVS)

การดำเนินงานเริ่มจากการจัดแนวกลยุทธ์ร่วม (Strategic Alignment) ระหว่างนโยบายเมืองอัจฉริยะของภาครัฐกับนวัตกรรมดิจิทัลของภาคเอกชน การใช้ข้อมูลร่วม (Shared Resources and Intelligence) ช่วยลดความซ้ำซ้อนของระบบข้อมูลและเพิ่มคุณภาพการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ ขณะเดียวกัน กลไกธรรมาภิบาลเชิงความร่วมมือ (Collaborative Governance) ทำหน้าที่กำกับการใช้ข้อมูล เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วม และรักษาความโปร่งใสของระบบ เมื่อผลลัพธ์ของการใช้ข้อมูลถูกนำมาประเมินและสะท้อนกลับผ่านวงจรการเรียนรู้ร่วม (Learning Feedback Loop) ระบบจึงสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมการเดินทางและบริบทเมืองได้อย่างต่อเนื่อง

Outcome

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือการพัฒนานโยบายคมนาคมและผังเมืองที่มีความสอดคล้องกับสภาพจริง ลดความขัดแย้งเชิงนโยบาย และเสริมสร้างความชอบธรรมและความไว้วางใจของสังคมต่อการใช้ข้อมูลสาธารณะ

5. การอภิปรายผลเชิงแนวคิดของกรอบแนวคิด ISVS

การอภิปรายผลเชิงแนวคิดของกรอบแนวคิด Integrated Strategic Value System (ISVS) ในส่วนนี้มุ่งอธิบายศักยภาพของการจัดการเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการสร้าง “คุณค่าใหม่” (New Value Creation) ในหลายระดับของระบบการบริหาร พร้อมทั้งพิจารณาข้อจำกัดและความเสี่ยงเชิงโครงสร้างที่อาจเกิดขึ้นจากการนำกรอบแนวคิดดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในบริบทจริง การอภิปรายนี้มิได้มุ่งเพียงการสรุปผลลัพธ์เชิงแนวคิด แต่เน้นการอธิบายกลไกการเชื่อมโยงข้ามระดับ (Cross-Level Mechanisms) ที่ทำให้การสร้างคุณค่าในระดับหนึ่งส่งผลต่ออีกระดับหนึ่งอย่างเป็นระบบ

5.1 การสร้างคุณค่าในสามระดับ

จากการวิเคราะห์กรอบแนวคิดของ ISVS พบว่าการจัดการเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนสามารถสร้างคุณค่าได้อย่างมีนัยสำคัญในสามระดับหลัก ได้แก่ ระดับนโยบาย ระดับองค์กร และระดับสังคม ซึ่งสอดคล้องกับวรรณกรรมด้าน Public Value และ Collaborative Governance ที่มองการสร้างคุณค่าเป็นกระบวนการหลายชั้น (Multi-Level Value Creation) อย่างไรก็ตาม ISVS ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า คุณค่าในแต่ละระดับมิได้เกิดขึ้นอย่างแยกขาด หากแต่เชื่อมโยงกันผ่านกลไกเชิงระบบ เช่น การเรียนรู้ร่วม การใช้ข้อมูลร่วม และธรรมาภิบาลร่วม

5.1.1 ระดับนโยบาย (Policy Level)

การประยุกต์ใช้ระบบคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking System) ช่วยให้กระบวนการกำหนดนโยบายของภาครัฐมีความเชื่อมโยงกับความต้องการ ศักยภาพ และข้อจำกัดของภาคเอกชนและภาคประชาชนได้อย่างเป็นระบบ ส่งผลให้นโยบายมีลักษณะยืดหยุ่น ปรับตัวได้ และตั้งอยู่บนฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ (Evidence-Based Policy) มากขึ้น แนวทางดังกล่าวช่วยลดช่องว่างระหว่าง “นโยบายบนกระดาษ” กับ “ผลลัพธ์ในทางปฏิบัติ” และเพิ่มโอกาสในการบรรลุเป้าหมายเชิงสังคมอย่างเป็นรูปธรรม ในกรอบ ISVS คุณค่าเชิงนโยบายทำหน้าที่เป็นตัวกำหนดทิศทาง (Direction-Setting Value) ที่ส่งผลต่อการจัดแนวกลยุทธ์และการตัดสินใจในระดับองค์กร

อย่างไรก็ตาม การบูรณาการเชิงนโยบายภายใต้สภาพแวดล้อมที่รัฐและเอกชนใช้ข้อมูลร่วมกัน ย่อมเผชิญความเสี่ยงเชิงสถาบัน (Institutional Risks) โดยเฉพาะประเด็นการกำกับดูแลการใช้และการแบ่งปันข้อมูล (Governance of Data Sharing) เช่น สิทธิในข้อมูล ความเป็นเจ้าของข้อมูล มาตรฐานคุณภาพข้อมูล และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PII/PDPA) หากขาดกรอบกำกับที่ชัดเจน ความเสี่ยงดังกล่าวอาจบิดเบือนลำดับความสำคัญของนโยบาย และส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของระบบในระยะยาว

5.1.2 ระดับองค์กร (Organizational Level)

ในระดับองค์กร การบูรณาการช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากร การจัดการความรู้ (Knowledge Management) และการสร้างนวัตกรรมร่วม (Co-Innovation) ซึ่งส่งผลให้ทั้งภาครัฐและเอกชนเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันได้อย่างต่อเนื่อง การประสานกลยุทธ์ร่วมกันยังสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ระหว่างองค์กร (Inter-Organizational Learning Culture) ที่ช่วยให้การตัดสินใจมีความ

รอบด้านและยั่งยืนมากขึ้น คุณค่าในระดับองค์กรจึงทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อม (translational mechanism) ที่แปลงทิศทางเชิงนโยบายให้กลายเป็นผลลัพธ์เชิงปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี ความร่วมมือในระดับองค์กรอาจเผชิญความเสี่ยงของการครอบงำเชิงกฎระเบียบ (Risk of Regulatory Capture) โดยเฉพาะในกรณีที่ภาคเอกชนรายใหญ่มีอำนาจต่อรองสูงหรือมีบทบาทสำคัญในการออกแบบระบบข้อมูลและเทคโนโลยี ISVS จึงเน้นบทบาทของ Collaborative Governance และ Learning Feedback Loop ในการทำหน้าที่เป็นกลไกถ่วงดุล เพื่อรักษาสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและความเป็นธรรม

5.1.3 ระดับสังคม (Societal Level)

เมื่อทั้งสองภาคส่วนทำงานร่วมกันบนฐานของความโปร่งใส ความไว้วางใจ และความรับผิดชอบร่วม ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจะสะท้อนในระดับสังคมในรูปของ “คุณค่าร่วม” (Shared Value) ที่ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด พร้อมทั้งก่อให้เกิดความเชื่อมั่นและความยั่งยืนของระบบในระยะยาว ในเชิงระบบ คุณค่าในระดับสังคมทำหน้าที่เป็นทั้งผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Uutcome) และแหล่งป้อนกลับ (Social Feedback) ที่ส่งผลต่อความชอบธรรมและเสถียรภาพของนโยบายและองค์กร

อย่างไรก็ตาม ในบริบทของการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและระบบข้อมูลขนาดใหญ่ ความไว้วางใจของสังคมขึ้นอยู่กับความสามารถในการอธิบาย ตรวจสอบ และติดตามการตัดสินใจของระบบ (Accountability and Transparency) กลไก เช่น Independent Oversight, Audit Trail และ Algorithmic Transparency จึงมีบทบาทสำคัญในการลดความเสี่ยงเชิงข้อมูลและเสริมสร้างความชอบธรรมของระบบความร่วมมือในสายตาสาธารณะ หากขาดกลไกดังกล่าว คุณค่าในระดับสังคมอาจเสื่อมถอย และส่งผลย้อนกลับเชิงลบต่อทั้งนโยบายและองค์กร

5.2 ความเชื่อมโยงกับทฤษฎีที่มีอยู่

กรอบแนวคิด Integrated Strategic Value System (ISVS) เป็นการบูรณาการและขยายกรอบแนวคิดทางทฤษฎีสำคัญหลายแขนงเข้าด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน ในลักษณะของกรอบเชิงสังเคราะห์ (Integrative Framework) ที่เชื่อมโยงระดับการคิดเชิงนโยบาย ระดับองค์กร และระดับสังคมเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ ดังนี้

ทฤษฎีการสร้างคุณค่าเชิงสาธารณะ (Public Value Theory) ของ Moore (1995) เน้นว่าภาครัฐต้องสร้างคุณค่าที่ประชาชนรับรู้ได้จริง ไม่ใช่เพียงผลสัมฤทธิ์เชิงปริมาณ กรอบแนวคิด ISVS นำแนวคิดนี้มาผสานกับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน เพื่อขยายขอบเขตของ “คุณค่าร่วม” จากระดับรัฐ–ประชาชน ไปสู่ระดับรัฐ–เอกชน–สังคม โดย ISVS ช่วยอธิบายกลไกเชิงระบบที่ทำให้การสร้าง Public Value มิได้จำกัดอยู่เพียงการดำเนินงานของรัฐฝ่ายเดียว แต่เกิดจากการจัดแนวกลยุทธ์ การใช้ทรัพยากร และการเรียนรู้ร่วมระหว่างหลายภาคส่วน

ทฤษฎีการเรียนรู้ขององค์กร (Organizational Learning Theory) ของ Senge (1990) มองว่า “การเรียนรู้ร่วม” เป็นหัวใจของการพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง ISVS นำหลักคิดนี้มาใช้ในมิติของ Learning Feedback Loop เพื่อให้เกิดวงจรการเรียนรู้ระหว่างภาครัฐและเอกชนที่ไม่สิ้นสุด ซึ่งเป็นการขยายขอบเขต

ของการเรียนรู้จากระดับองค์กรเดี่ยว ไปสู่ระดับระบบความร่วมมือ (Inter-Organizational and Inter-Sectoral Learning)

ทฤษฎีการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management Theory) ของ Mintzberg (1994) ซึ่งมองว่ากลยุทธ์เป็นกระบวนการคิดแบบพลวัต มิใช่แผนที่ตายตัว ถูกนำมาประยุกต์ใน ISVS เพื่อให้การวางกลยุทธ์ของรัฐและเอกชนมีความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ISVS ขยายแนวคิดนี้โดยชี้ให้เห็นว่าการจัดการเชิงกลยุทธ์ในบริบทภาครัฐ–เอกชนจำเป็นต้องอาศัย “การจัดแนวกลยุทธ์ร่วม” (Strategic Alignment) มากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพเชิงองค์กรเพียงฝ่ายเดียว

แนวคิด Collaborative Governance ของ Ansell และ Gash (2008) ซึ่งมุ่งสร้างความร่วมมือเชิงนโยบายผ่านกลไกการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน ถูกนำมาสร้างเป็นโครงสร้างของ Collaborative Governance ภายในกรอบแนวคิด ISVS โดย ISVS เติมมิติของระบบคิดเชิงกลยุทธ์และการเรียนรู้ร่วมเข้าไปเพื่ออธิบายว่า Collaborative Governance จะสามารถสร้างคุณค่าอย่างยั่งยืนได้อย่างไร ไม่ใช่เพียงการจัดเวทีหรือกระบวนการมีส่วนร่วม

การเชื่อมโยงทฤษฎีเหล่านี้เข้าด้วยกัน ทำให้ ISVS มีลักษณะเป็น “กรอบเชิงอธิบายและเชิงสังเคราะห์” (Explanatory and Integrative Framework) ที่ไม่เพียงรวบรวมแนวคิดที่มีอยู่ หากแต่ช่วยอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุ–ผลระหว่างการคิดเชิงกลยุทธ์ การกำกับดูแลร่วม และการสร้างคุณค่าในหลายระดับ โดยเฉพาะในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ที่ยังขาดกรอบเชิงระบบสำหรับเชื่อมโยงนโยบาย ความร่วมมือ และผลลัพธ์ทางสังคมเข้าด้วยกันอย่างเป็นองค์รวม

5.3 ข้อจำกัดและข้อพึงระวัง

แม้กรอบแนวคิด Integrated Strategic Value System (ISVS) จะมีศักยภาพในการอธิบายและสนับสนุนการสร้างคุณค่าใหม่ในหลายมิติของการจัดการเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แต่การนำกรอบดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในบริบทจริงจำเป็นต้องพิจารณาข้อจำกัดและข้อพึงระวังอย่างรอบคอบทั้งในเชิงโครงสร้าง เชิงสถาบัน และเชิงระบบ ดังนี้

5.3.1 ข้อจำกัดด้านวัฒนธรรมองค์กรและตรรกะการบริหารที่แตกต่างกัน

ความแตกต่างทางวัฒนธรรมองค์กรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนยังคงเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ภาครัฐมักเน้นความรอบคอบ ความถูกต้องตามระเบียบ และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ขณะที่ภาคเอกชนให้ความสำคัญกับความรวดเร็ว ความยืดหยุ่น และผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ ความแตกต่างของ “ตรรกะการบริหาร” (Management Logics) ดังกล่าวอาจทำให้การจัดแนวกลยุทธ์ร่วมในกรอบ ISVS เกิดความตึงเครียด หากขาดกระบวนการสื่อสาร การเรียนรู้ร่วม และกลไกไกล่เกลี่ยความขัดแย้งที่เหมาะสม

5.3.2 ข้อจำกัดด้านโครงสร้างอำนาจและกลไกการตัดสินใจ

โครงสร้างอำนาจแบบราชการที่มีลำดับชั้นการตัดสินใจสูง (Bureaucratic Hierarchy) อาจเป็นอุปสรรคต่อความคล่องตัวของความร่วมมือ และทำให้กระบวนการตัดสินใจร่วมเกิดความล่าช้า ในเชิงระบบข้อจำกัดดังกล่าวอาจทำให้วงจรเสริมแรงของ ISVS ทำงานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ และลดความสามารถของระบบในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างทันท่วงที โดยเฉพาะในบริบทของนโยบายที่ต้องอาศัยการตัดสินใจเชิงพลวัต

5.3.3 ข้อจำกัดด้านการแบ่งปันข้อมูลและความเสี่ยงเชิงข้อมูล

ข้อจำกัดด้านการแบ่งปันข้อมูล (Data Sharing Constraints) เป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่อาจส่งผลต่อประสิทธิผลของกรอบแนวคิด ISVS โดยเฉพาะในบริบทที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ความมั่นคงของข้อมูล และความไม่สมดุลของอำนาจในการเข้าถึงและใช้ข้อมูล หากขาดกรอบการกำกับดูแลข้อมูล (Data Governance) ที่ชัดเจนและโปร่งใส การใช้ทรัพยากรข้อมูลร่วมอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงเชิงสถาบัน เช่น การบิดเบือนการตัดสินใจเชิงนโยบาย หรือการลดทอนความไว้วางใจของสังคมต่อระบบความร่วมมือ

5.3.4 ข้อจำกัดเชิงแนวคิดของกรอบแนวคิด

ในเชิงวิชาการ กรอบแนวคิด ISVS เป็นงานเชิงแนวคิด (Conceptual Framework) ที่ยังมิได้ผ่านการทดสอบเชิงประจักษ์อย่างเป็นระบบ ดังนั้น ความสัมพันธ์เชิงเหตุ–ผลระหว่างองค์ประกอบทั้งสี่ของกรอบแนวคิดยังอยู่ในระดับข้อเสนอเชิงแนวคิด (Conceptual Propositions) ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการทดสอบและปรับปรุงผ่านการวิจัยเชิงประจักษ์ในอนาคต

ข้อพึงระวังและแนวทางการประยุกต์ใช้

ดังนั้น การนำกรอบแนวคิด ISVS ไปใช้ในเชิงปฏิบัติควรเริ่มจาก โครงการนำร่อง (Pilot Projects) ในบริบทที่มีความพร้อมด้านความร่วมมือ ข้อมูล และธรรมาภิบาล เพื่อทดสอบกลไกการทำงานของระบบในสภาพแวดล้อมจริง พร้อมทั้งเก็บบทเรียนเพื่อปรับปรุงกรอบแนวคิดให้เหมาะสมกับบริบททางสังคมและโครงสร้างเชิงสถาบันของประเทศไทย ในระยะถัดไป กรอบแนวคิด ISVS ยังสามารถใช้เป็นฐานสำหรับการพัฒนาตัวชี้วัดเชิงระบบ เครื่องมือประเมินผล และกรอบการวิจัยเชิงประจักษ์ เพื่อยกระดับจากกรอบแนวคิดไปสู่การประยุกต์ใช้เชิงนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม

6. การสังเคราะห์เชิงกลยุทธ์ของกรอบแนวคิด ISVS

เมื่อนำองค์ประกอบทั้งหมดมาวิเคราะห์ร่วมกัน กรอบแนวคิด Integrated Strategic Value System (ISVS) สามารถอธิบายได้ว่าเป็น “วงจรการจัดการเชิงกลยุทธ์แบบบูรณาการ (Integrated Strategic Cycle)” ที่เชื่อมโยงสี่กลไกหลักเข้าด้วยกัน ได้แก่

(1) การจัดแนวกลยุทธ์ (Strategic Alignment)

(2) การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วม (Shared Resources and Intelligence)

(3) การบริหารด้วยธรรมาภิบาลร่วม (Collaborative Governance) และ

(4) การเรียนรู้ร่วมอย่างต่อเนื่อง (Learning Feedback Loop)

วงจรดังกล่าวมิได้ทำงานในลักษณะเชิงเส้น หากแต่เป็น ระบบพลวัต (Dynamic System) ที่แต่ละกลไกทำหน้าที่เป็นทั้งปัจจัยนำเข้า (Input) และผลลัพธ์ (Output) ของกันและกันอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุ–ผลในลักษณะของ วงจรเสริมแรง (Reinforcing Loops) และ วงจรถ่วงดุล (Balancing Loops)

การสังเคราะห์ในส่วนนี้จึงทำหน้าที่อธิบาย “ตรรกะการเคลื่อนไหวของระบบ” (System Logic) มากกว่าการอธิบายองค์ประกอบรายตัว ด้วยเหตุนี้ ISVS จึงทำหน้าที่มากกว่ากรอบโครงสร้างเชิงแนวคิด หากแต่เป็น กลไกเชิงกลยุทธ์ (Sstrategic Mechanism) ที่อธิบายได้ว่า “การสร้างคุณค่าใหม่” เกิดขึ้นอย่างไร เคลื่อนที่อย่างไร และถูกปรับสมดุลอย่างไร ภายใต้ระบบการบริหารร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

6.1 การจัดแนวกลยุทธ์ (Strategic Alignment)

การจัดแนวกลยุทธ์เป็นจุดเริ่มต้นของวงจร ISVS โดยทำหน้าที่เชื่อมโยงเป้าหมายเชิงนโยบายของภาครัฐกับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์และความสามารถในการดำเนินงานของภาคเอกชน การจัดแนวที่สอดคล้องกันช่วยลดความคลาดเคลื่อนของทิศทางการดำเนินงาน และสร้างฐานความร่วมมือที่ชัดเจนในระดับนโยบายและองค์กรในเชิงระบบ Strategic Alignment ทำหน้าที่เป็น “Anchor Mechanism” ที่กำหนดทิศทางและขอบเขตของการทำงานร่วมในทุกมิติของ ISVS

ในเชิงกลไก การจัดแนวกลยุทธ์ที่ชัดเจนทำหน้าที่เป็น เงื่อนไขจำเป็น (Necessary Condition) สำหรับการแบ่งปันข้อมูลและทรัพยากรร่วมที่มีคุณภาพ หากการจัดแนวกลยุทธ์อยู่ในระดับต่ำ การใช้ข้อมูลร่วมจะมีแนวโน้มกระจัดกระจาย ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงระบบ และไม่สามารถนำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีประสิทธิผลได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง Strategic Alignment ไม่ได้สร้างคุณค่าโดยตรง แต่เป็นตัวกำหนด “ศักยภาพในการสร้างคุณค่า” ของกลไกอื่นในวงจร ISVS

6.2 การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วม (Shared Resources and Intelligence)

การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วมเป็นกลไกที่เปลี่ยน “ความตั้งใจเชิงกลยุทธ์” ให้กลายเป็น “ความสามารถเชิงปฏิบัติ” ผ่านการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ เทคโนโลยี และทรัพยากรที่แต่ละภาคส่วนมีอยู่ การผสานข้อมูลจากหลายแหล่งช่วยเพิ่มคุณภาพของการวิเคราะห์ การคาดการณ์ และการตัดสินใจเชิงนโยบายและการบริหาร ในกรอบ ISVS กลไกนี้ทำหน้าที่เป็น “ตัวขยายคุณค่า” (Value Amplification Mechanism) ที่แปลงการจัดแนวเชิงกลยุทธ์ให้กลายเป็นผลลัพธ์เชิงนโยบายและเชิงองค์กรที่จับต้องได้

ในมุมมองเชิงพลวัต คุณภาพของการแบ่งปันข้อมูล (Data Sharing Quality) ทำหน้าที่เป็น ตัวแปรสื่อกลาง (Mediator) ระหว่างการจัดแนวกลยุทธ์และผลลัพธ์เชิงนโยบาย กล่าวคือ แม้จะมีการจัดแนวกลยุทธ์ที่ดี หากระบบข้อมูลขาดความเชื่อมโยง มีความล่าช้า หรือมีข้อจำกัดด้านคุณภาพ ผลลัพธ์เชิงนโยบายก็จะไม่

สามารถยกระดับได้อย่างแท้จริง ข้อมูลในบริบทนี้จึงมิใช่เพียงทรัพยากรเชิงเทคนิค แต่เป็นทรัพยากรเชิงอำนาจ (strategic asset) ที่กำหนดขอบเขตและคุณภาพของการตัดสินใจในทุกมิติของ ISVS

อย่างไรก็ดี การใช้ข้อมูลร่วมโดยปราศจากกรอบกำกับที่ชัดเจนอาจก่อให้เกิดวงจรเสริมแรงเชิงลบ (negative reinforcing loop) เช่น ความไม่สมดุลของอำนาจข้อมูล การผูกขาดข้อมูล หรือการลดทอนความไว้วางใจของสังคม ซึ่งจะบั่นทอนศักยภาพในการสร้างคุณค่าใหม่ในระยะยาว

6.3 การบริหารด้วยธรรมาภิบาลร่วม (Collaborative Governance)

ธรรมาภิบาลร่วมทำหน้าที่เป็นกลไกกำกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ความไว้วางใจ และความรับผิดชอบระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยสร้างกรอบการตัดสินใจที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นธรรม กลไกนี้ช่วยลดความเสี่ยงของการครอบงำเชิงอำนาจ และเสริมสร้างความชอบธรรมของความร่วมมือในระยะยาว ในกรอบ ISVS ธรรมาภิบาลร่วมทำหน้าที่เป็นกลไกถ่วงดุล (Balancing Mechanism) ที่รักษาเสถียรภาพของระบบเมื่อวงจรเสริมแรงจากการใช้ข้อมูลและทรัพยากรร่วมขยายตัวอย่างรวดเร็ว

ในเชิงเหตุ–ผล ธรรมาภิบาลร่วมทำหน้าที่เป็น ตัวแปรกำกับ (Moderator) ที่สำคัญ ซึ่งกำหนดระดับความแรงของความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ข้อมูลร่วมกับคุณภาพของผลลัพธ์เชิงนโยบายและการบริหาร หากธรรมาภิบาลร่วมอยู่ในระดับสูง ความร่วมมือจะก่อให้เกิดวงจรเสริมแรงของความไว้วางใจ ผลสัมฤทธิ์ และการเรียนรู้ร่วม แต่หากอยู่ในระดับต่ำ วงจรดังกล่าวอาจถูกหักล้าง และนำไปสู่ความไม่ยั่งยืนของระบบความร่วมมือ กล่าวได้ว่า Collaborative Governance มิได้สร้างคุณค่าโดยตรง แต่เป็นเงื่อนไขเชิงสถาบันที่กำหนดว่า “คุณค่าที่ถูกสร้างขึ้นจะยั่งยืนหรือเสื่อมถอย”

6.4 การเรียนรู้ร่วมอย่างต่อเนื่อง (Learning Feedback Loop)

การเรียนรู้ร่วมอย่างต่อเนื่องเป็นกลไกที่ทำให้ระบบ ISVS ไม่หยุดนิ่ง โดยเชื่อมโยงผลลัพธ์จากการดำเนินงานกลับไปสู่การปรับกลยุทธ์ โครงสร้าง และวิธีคิดขององค์กรในทั้งสองภาคส่วน กลไกนี้ทำให้การจัดการเชิงบูรณาการมีลักษณะของการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) ในเชิงระบบ Learning Feedback Loop ทำหน้าที่เป็นกลไกปิดวงจร (Cycle-closing Mechanism) ที่ทำให้ ISVS สามารถรักษาทิศทางการสร้างคุณค่าได้ในระยะยาว

วงจรการเรียนรู้ดังกล่าวสามารถอธิบายได้ผ่านแนวคิด “การเรียนรู้แบบสองชั้น” (Double Loop Learning) ของ Argyris และ Schön (1978) ซึ่งไม่เพียงปรับปรุงการกระทำ (Actions) แต่ยังนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกรอบความคิดและสมมติฐานพื้นฐาน (Mental Models) ขององค์กร ในบริบทของ ISVS การเรียนรู้แบบสองชั้นทำหน้าที่เชื่อมผลลัพธ์เชิงปฏิบัติกลับไปสู่การทบทวนเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ กลไกธรรมาภิบาล และการจัดแนวเชิงคุณค่า การเปลี่ยนแปลงเชิงลึกนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญของการเกิด “การเปลี่ยนผ่านเชิงสถาบัน (Institutional Transformation)” ซึ่งเป็นเป้าหมายระยะยาวของกรอบแนวคิด ISVS

กล่าวได้ว่า หาก Strategic Alignment เป็นเงื่อนไขจำเป็น (Necessary Condition) และ Shared Resources & Intelligence เป็นกลไกขยายคุณค่า (Value Amplification Mechanism) แล้ว Learning Feedback Loop คือเงื่อนไขเพียงพอ (Sufficient Condition) ที่ทำให้การสร้างคุณค่าดังกล่าวสามารถดำรงอยู่และพัฒนาได้อย่างยั่งยืน

เมื่อพิจารณาร่วมกันทั้งสี่กลไก กรอบแนวคิด ISVS สามารถอธิบายได้ในฐานะระบบพลวัตที่เชื่อมโยง “การเรียนรู้–ผลสัมฤทธิ์–ความไว้วางใจ” เข้าด้วยกันในลักษณะของ causal loop ซึ่งผลลัพธ์ในแต่ละรอบจะส่งผลต่อระดับความร่วมมือ ความชอบธรรม และศักยภาพในการตัดสินใจในรอบถัดไป โครงสร้างเชิงพลวัตนี้เปิดโอกาสให้ ISVS ถูกพัฒนาเป็นแบบจำลองเชิงระบบ (เช่น Causal Loop Diagram หรือ Stock-and-Flow Model) และสามารถกำหนดตัวชี้วัดเบื้องต้นของแต่ละมิติ (Alignment, Data Quality, Governance Robustness, Learning Intensity) เพื่อรองรับการทดสอบเชิงประจักษ์และการประยุกต์ใช้เชิงนโยบายในงานวิจัยอนาคต

การสังเคราะห์เชิงกลยุทธ์ในบทนี้ชี้ให้เห็นว่า ISVS มิได้เป็นเพียงกรอบแนวคิดเชิงบรรยาย หากแต่เป็นระบบเชิงกลไกที่อธิบายได้ว่าการสร้างคุณค่าใหม่ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน “เริ่มต้นอย่างไร ขยายตัวอย่างไร และดำรงอยู่ได้อย่างไร” การเชื่อมโยงกลไกทั้งสี่เข้าด้วยกันในลักษณะของวงจรเชิงพลวัต ทำให้ ISVS มีศักยภาพในการเป็นทั้งกรอบวิเคราะห์เชิงวิชาการและฐานสำหรับการออกแบบนโยบายและการบริหารเชิงบูรณาการในบริบทจริง

7. บทสรุปการอภิปรายเชิงแนวคิด

การจัดการเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนภายใต้ระบบคิดเชิงกลยุทธ์ มิได้เป็นเพียง “ทางเลือกใหม่ของการบริหาร” แต่เป็น “ความจำเป็น” ของยุคเปลี่ยนผ่าน ที่โลกกำลังเคลื่อนจากระบบแบบแยกส่วนไปสู่ระบบที่ทุกภาคส่วนต้องพึ่งพาและเรียนรู้ร่วมกัน กรอบแนวคิด ISVS จึงมิได้เสนอเพียงโครงสร้างการทำงาน แต่เสนอ “วิธีคิด” ที่เปลี่ยนการบริหารแบบ ต่างฝ่ายต่างคิด ให้กลายเป็น คิดร่วม สร้างร่วม และเรียนรู้ร่วม (Co-Thinking, Co-Creating, Co-Learning) อย่างต่อเนื่อง

ในเชิงแนวคิด กรอบแนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่า “ความยั่งยืน” ของระบบเศรษฐกิจและสังคมจะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อภาครัฐและเอกชนมองตนเองว่าเป็น “ส่วนหนึ่งของระบบเดียวกัน” (One Systemic Entity) ที่ต้องอาศัยความเข้าใจร่วม ความไว้วางใจ และการคิดเชิงกลยุทธ์ในทิศทางเดียวกัน โดยมีการเรียนรู้ร่วมเป็นกลไกปิดวงจรของการพัฒนาในระยะยาว

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการวิเคราะห์เชิงแนวคิด

จากการศึกษาวรรณกรรมและการวิเคราะห์เชิงแนวคิดเกี่ยวกับ การจัดการเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนบนฐานของระบบคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking System) พบว่า ความร่วมมือระหว่างสองภาคส่วนจะไม่สามารถประสบผลสำเร็จได้ หากขาด “ระบบคิดร่วม (Shared Thinking System)” ที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายมองเห็นภาพรวมของระบบเดียวกัน เข้าใจกลไกเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมาย นโยบาย ทรัพยากร และข้อจำกัดของกันและกันอย่างลึกซึ้ง การจัดการเชิงบูรณาการในบริบทปัจจุบันจึงต้องพัฒนาให้ก้าวข้ามจากระดับของ “การร่วมมือเชิงปฏิบัติการระยะสั้น ไปสู่ “การบูรณาการเชิงกลยุทธ์” ที่มุ่งสร้างคุณค่าใหม่อย่างเป็นระบบและยั่งยืน

กรอบแนวคิด Integrated Strategic Value System (ISVS) ที่บทความนี้เสนอ ได้แสดงให้เห็นกระบวนการบูรณาการเชิงระบบที่มีความเชื่อมโยงอย่างเป็นพลวัต (Dynamic Interconnection) ประกอบด้วยองค์ประกอบหลักสี่ด้าน ได้แก่

1.1 การจัดแนวกลยุทธ์ร่วม (Strategic Alignment) เพื่อสร้างทิศทางเดียวกันระหว่างภาครัฐและเอกชน

1.2 การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วม (Shared Resources and Intelligence) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน

1.3 การสร้างธรรมาภิบาลร่วม (Collaborative Governance) เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบร่วมกัน

1.4 การเรียนรู้ร่วมอย่างต่อเนื่อง (Learning Feedback Loop) เพื่อสร้างวงจรการเรียนรู้และการปรับปรุงเชิงระบบอย่างไม่หยุดนิ่ง

องค์ประกอบทั้งสี่ทำงานสัมพันธ์กันในลักษณะของ “วงจรเชิงระบบ (Systemic Cycle)” ซึ่งแต่ละองค์ประกอบเป็นทั้งปัจจัยนำเข้า (Input) และผลลัพธ์ (Output) ของอีกองค์ประกอบหนึ่ง ส่งผลให้กรอบแนวคิดนี้ไม่เพียงอธิบายการทำงานร่วมระหว่างสองภาคส่วนเท่านั้น แต่ยังสะท้อนกลไกของ “การเรียนรู้ร่วมเชิงกลยุทธ์” (Strategic Co-learning Mechanism) ที่ขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะยาว

การสร้างคุณค่าในสามระดับ

ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าการสร้างคุณค่าใหม่จากการบูรณาการภาครัฐ-เอกชนเกิดขึ้นได้ในสามระดับที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่

ระดับนโยบาย (Policy Level)

การประยุกต์ระบบคิดเชิงกลยุทธ์ช่วยให้การกำหนดนโยบายของภาครัฐเชื่อมโยงกับศักยภาพของภาคเอกชนและความต้องการของสังคมได้อย่างเป็นรูปธรรม นโยบายจึงมีความยืดหยุ่นและตั้งอยู่บนฐานของหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based Decision Making) ลดช่องว่างระหว่างนโยบายเชิงเอกสารกับผลลัพธ์เชิงปฏิบัติจริง

ระดับองค์กร (Organizational Level)

การบูรณาการเชิงองค์กรส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ การจัดการทรัพยากรร่วม และการสร้างนวัตกรรมแบบมีส่วนร่วม (Co-Innovation) ทำให้ทั้งภาครัฐและเอกชนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ลดต้นทุนเชิงระบบ และสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ระหว่างองค์กร (Inter-Organizational Learning)

ระดับสังคม (Societal Level)

การสร้างคุณค่าร่วมในระดับสังคมก่อให้เกิด “ภาคีสังคมแห่งการพัฒนา (Collaborative Society)” ที่มีรากฐานจากความไว้วางใจ ความโปร่งใส และความรับผิดชอบร่วมกัน ส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการที่มีคุณภาพสูงขึ้น และเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและสังคม

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิด ISVS มิได้เป็นเพียงกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี แต่เป็นกรอบปฏิบัติการที่สามารถนำไปใช้ได้จริง โดยเฉพาะกับองค์กรที่มีลักษณะกึ่งรัฐกึ่งเอกชน เช่น รัฐวิสาหกิจ มูลนิธิภาครัฐ หรือโครงการร่วมลงทุนภาครัฐ–เอกชน (Public–Private Joint Ventures) ซึ่งจำเป็นต้องสร้างสมดุลระหว่าง “ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Accountability)” และ “ความยืดหยุ่นทางธุรกิจ (Managerial Agility)” การประยุกต์กรอบแนวคิดนี้จึงมีศักยภาพในการยกระดับคุณภาพการบริหารและผลลัพธ์เชิงสังคมให้เกิดคุณค่าอย่างแท้จริงและยั่งยืนในระยะยาว

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการวิเคราะห์เชิงแนวคิด ผู้เขียนเห็นว่า “การจัดการเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน” จะสามารถสร้างผลสัมฤทธิ์ได้อย่างยั่งยืน ก็ต่อเมื่อมี การสนับสนุนในระดับนโยบายเชิงโครงสร้าง (Structural Policy Support) เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการบริหารและการเรียนรู้ร่วมกันในเชิงระบบ มิใช่เพียงการส่งเสริมความร่วมมือในลักษณะโครงการเฉพาะกิจ

บทบาทของภาครัฐภายใต้กรอบคิดนี้จึงมิได้จำกัดอยู่ที่การกำกับหรือการจัดสรรทรัพยากร แต่ขยายไปสู่การทำหน้าที่เป็น “ผู้ออกแบบระบบเอื้อการบูรณาการ (System Enabler)” เพื่อให้กลไกของการจัดการเชิง บูรณาการตามกรอบ ISVS สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพในระยะยาว โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญดังต่อไปนี้

2.1 จัดตั้งกลไกเชิงสถาบันสำหรับความร่วมมือ (Institutional Mechanism for Collaboration)

ภาครัฐควรจัดตั้งหน่วยงานหรือศูนย์กลางถาวร เช่น “ศูนย์บูรณาการนโยบายรัฐ–เอกชน” (Public–Private Integration Center) เพื่อทำหน้าที่เป็นเวทีประสานงานกลางระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ กลไกดังกล่าวทำหน้าที่สนับสนุนมิติ Strategic Alignment และ Collaborative Governance ของ ISVS โดยมีบทบาทในการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ผลกระทบเชิงระบบ และเชื่อมโยงนโยบายให้สอดคล้องกันอย่างเป็นเอกภาพ ลดปัญหาการดำเนินนโยบายแบบแยกส่วนระหว่างหน่วยงาน

2.2 ปรับระบบกฎหมายและระเบียบให้เอื้อต่อการบริหารร่วม

ข้อจำกัดของระบบราชการ เช่น ขั้นตอนการอนุมัติที่ซับซ้อน หรือข้อกำหนดด้านงบประมาณมักเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ภาครัฐควรปรับกรอบกฎหมายและระเบียบจากการควบคุมเชิงขั้นตอน (Procedural Control) ไปสู่การกำกับเชิงผลลัพธ์ (Outcome-Oriented Governance) เช่น การทบทวนพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน (PPP Act) หรือระเบียบว่าด้วยการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงาน เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นและลดข้อจำกัดในการดำเนินงานเชิงบูรณาการ

2.3 สร้างระบบข้อมูลและฐานความรู้ร่วม (Joint Data and Knowledge Platform)

ภาครัฐควรสนับสนุนการพัฒนาฐานข้อมูลแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงกับข้อมูลจากภาคเอกชน เพื่อก่อให้เกิด “ข้อมูลอัจฉริยะร่วม (Shared Intelligence)” ระบบดังกล่าวเป็นกลไกหลักของมิติ Shared

Resources and Intelligence ใน ISVS ซึ่งช่วยเพิ่มคุณภาพของการวิเคราะห์เชิงนโยบาย การคาดการณ์ และการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ ทั้งนี้ ควรพัฒนาภายใต้กรอบธรรมาภิบาลข้อมูลที่ชัดเจน เพื่อรักษาความโปร่งใส และ ความไว้วางใจของสังคม

2.4 สนับสนุนการพัฒนาองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organizations)

ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนควรส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการเรียนรู้ร่วม โดยเฉพาะการพัฒนาศักยภาพผู้บริหารให้เข้าใจแนวคิด Systems Thinking และ Strategic Management การลงทุนด้านสมรรถนะเชิงความคิด (cognitive capability) ของผู้นำถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของมิติ Learning Feedback Loop ใน ISVS ซึ่งช่วยให้การบูรณาการไม่หยุดอยู่ที่โครงสร้าง แต่พัฒนาไปสู่การปรับกรอบความคิดและการเรียนรู้เชิงระบบ อย่างต่อเนื่อง

2.5 กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จเชิงคุณค่า (Value-based Performance Indicators)

ภาครัฐควรกำหนดตัวชี้วัดที่สะท้อน “คุณค่า” ของผลลัพธ์มากกว่าตัวเลขเชิงปริมาณ เช่น รายได้หรือการเบิกจ่ายงบประมาณ ตัวชี้วัดควรครอบคลุมทั้งมิติประสิทธิภาพ นวัตกรรม และความยั่งยืน เช่น ระดับความร่วมมือระหว่างภาคส่วน ระดับความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และดัชนีผลกระทบทางสังคม เพื่อให้การประเมินผลสอดคล้องกับเป้าหมายการสร้างคุณค่าใหม่ตามกรอบ ISVS อย่างแท้จริง

3. ข้อเสนอแนะเชิงการจัดการ (Managerial Implications)

ในระดับองค์กร การนำกรอบแนวคิด Integrated Strategic Value System (ISVS) ไปใช้ให้เกิดผลจริง มิอาจจำกัดอยู่เพียงการปรับโครงสร้างหรือกระบวนการทำงาน หากแต่จำเป็นต้องเริ่มจาก “การเปลี่ยนวัฒนธรรมการคิด (Thinking Culture)” ของผู้บริหารและองค์กรโดยรวม เพื่อให้การบูรณาการเชิงกลยุทธ์เกิดขึ้นในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ข้อเสนอแนะเชิงการจัดการที่สำคัญสามารถสรุปได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

3.1 เปลี่ยนจากการบริหารงานตามหน้าที่ สู่การบริหารตามระบบ (System-based Management)

องค์กรควรออกแบบกระบวนการทำงานให้ทุกหน่วยงานมองตนเองเป็น ส่วนหนึ่งของระบบคุณค่าร่วม (Shared Value System) มากกว่าการทำหน้าที่ตามขอบเขตอำนาจของตนเพียงลำพัง การตัดสินใจเชิงการจัดการจึงควรพิจารณาผลกระทบเชิงระบบ (System-Wide Impact) ไม่ใช่เพียงผลลัพธ์ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพื่อสร้างความสอดคล้องของเป้าหมาย ลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มประสิทธิภาพเชิงระบบโดยรวม

ในกรอบ ISVS แนวทางนี้สนับสนุนมิติ Strategic Alignment และ Shared Resources and Intelligence โดยตรง เนื่องจากช่วยให้การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วมเกิดขึ้นบนฐานของความเข้าใจระบบเดียวกัน

3.2 สร้างกลไกการสื่อสารกลยุทธ์แบบสองทาง (Two-way Strategic Communication)

ความสำเร็จของการบูรณาการเชิงกลยุทธ์ขึ้นอยู่กับการสื่อสารที่เปิดกว้างและมีปฏิสัมพันธ์จริง (interactive communication) ไม่ใช่เพียงการถ่ายทอดนโยบายจากบนลงล่าง ผู้บริหารควรจัดให้มีเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเชิงกลยุทธ์ เช่น Strategic Dialogue Forum หรือ Policy Sandbox เพื่อให้เกิดการสะท้อนมุมมอง ความกังวล และข้อเสนอจากหลายระดับขององค์กร

กลไกการสื่อสารเช่นนี้ทำหน้าที่เป็นฐานของ Collaborative Governance ในระดับองค์กร และช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจ ความเป็นเจ้าของร่วม และความชอบธรรมของการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการบูรณาการอย่างยั่งยืน

3.3 พัฒนาโครงสร้างผู้นำเชิงระบบ (Systemic Leadership)

ผู้นำในบริบทของการจัดการเชิงบูรณาการจำเป็นต้องมีสมรรถนะที่แตกต่างจากผู้นำในระบบการบริหารแบบแยกส่วน ผู้นำเชิงระบบต้องสามารถ เชื่อมโยงข้อมูล วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงเหตุ–ผล และมองผลลัพธ์ในระดับระบบ มากกว่าการบริหารตามสายงานหรืออำนาจหน้าที่

การพัฒนา “ผู้นำเชิงระบบ” จึงมิใช่เพียงการพัฒนาทักษะด้านการบริหาร แต่เป็น การพัฒนากรอบความคิด (Mental Models) ที่เอื้อต่อการเรียนรู้ร่วม การปรับตัว และการตัดสินใจภายใต้ความไม่แน่นอน ในกรอบ ISVS สมรรถนะผู้นำลักษณะนี้เป็นกลไกสำคัญของ Learning Feedback Loop ซึ่งทำให้การบูรณาการเชิงกลยุทธ์สามารถพัฒนาและปรับปรุงได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว

4. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

แม้ว่าบทความนี้จะมุ่งเน้นการพัฒนากรอบแนวคิด (Conceptual Framework) เพื่ออธิบายกลไกของการจัดการเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แต่เพื่อให้กรอบ Integrated Strategic Value System (ISVS) สามารถนำไปประยุกต์ใช้และตรวจสอบได้อย่างเป็นรูปธรรมในอนาคต จำเป็นต้องมีการต่อยอดงานวิจัยเชิงประจักษ์และเชิงระเบียบวิธีอย่างเป็นระบบ โดยประเด็นการศึกษาที่สำคัญสามารถเสนอได้ดังต่อไปนี้

4.1 การทดสอบกรอบแนวคิดในบริบทจริง (Empirical Validation)

ควรมีการนำกรอบแนวคิด ISVS ไปทดลองใช้ในบริบทจริง เช่น องค์กรภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมรัฐ–เอกชน (PPP) การศึกษาเชิงประจักษ์ควรพิจารณาทั้งในระดับนโยบาย ระดับองค์กร และระดับโครงการ เพื่อประเมินประสิทธิผลของแต่ละกลไกกรอบแนวคิด รวมถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุ–ผลระหว่าง Strategic Alignment, Shared Resources and Intelligence, Collaborative Governance และ Learning Feedback Loop

4.2 การศึกษาปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรค (Success Factors and Barriers)

ควรมีการศึกษาเชิงลึกถึงปัจจัยที่เอื้อต่อหรือขัดขวางการบูรณาการเชิงกลยุทธ์ โดยเฉพาะปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร โครงสร้างอำนาจและการตัดสินใจ ภาวะผู้นำเชิงระบบ (Systemic Leadership) การศึกษาลักษณะนี้จะช่วยระบุเงื่อนไขเชิงบริบท (Contextual Conditions) ที่ทำให้กรอบแนวคิด ISVS สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิผล หรือในทางกลับกัน นำไปสู่ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ต้องได้รับการออกแบบเชิงนโยบายเพิ่มเติม

4.3 การพัฒนาเครื่องมือวัดคุณค่าร่วม (Shared Value Measurement Tools)

เพื่อให้การประเมินผลการบูรณาการมีความชัดเจนและสามารถเปรียบเทียบได้ในเชิงวิชาการ ควรมีการพัฒนาเครื่องมือหรือดัชนีเฉพาะสำหรับการวัด “คุณค่าร่วม” เครื่องมือดังกล่าวอาจครอบคลุมทั้งตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ (Outcome Indicators) เช่น ประสิทธิภาพ ความไว้วางใจ หรือผลกระทบทางสังคม และตัวชี้วัดเชิงกระบวนการ (Process Indicators) เช่น ระดับการจัดแนวกลยุทธ์ คุณภาพของการใช้ข้อมูลร่วม และความเข้มแข็งของกลไกธรรมาภิบาลร่วม

4.4 การศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ (Comparative Studies)

ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการจัดการเชิงบูรณาการระหว่างประเทศที่มีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทย เช่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ หรือประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย การศึกษาเชิงเปรียบเทียบจะช่วยให้เห็นรูปแบบเชิงสถาบัน (Institutional Patterns) และแนวปฏิบัติที่ส่งเสริมการบูรณาการเชิงกลยุทธ์ได้อย่างมีประสิทธิผล รวมถึงช่วยทดสอบความยืดหยุ่นและความสามารถในการประยุกต์ใช้ของกรอบแนวคิด ISVS ในบริบทที่แตกต่างกัน

ข้อสังเกตเชิงระเบียบวิธีเพิ่มเติม

งานวิจัยในอนาคตอาจพัฒนา ISVS ไปสู่การสร้าง causal loop diagram หรือแบบจำลองเชิงพลวัต (System Dynamics) เพื่ออธิบายวงจรเสริมแรงและวงจรถ่วงดุลของการสร้างคุณค่าในระบบการบริหารภาครัฐ–เอกชน ซึ่งจะช่วยเชื่อมโยงกรอบแนวคิดนี้เข้ากับการทดสอบเชิงประจักษ์อย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

5. บทสรุปเชิงยุทธศาสตร์

กล่าวโดยสรุป การจัดการเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนภายใต้กรอบคิดเชิงกลยุทธ์มิได้เป็นเพียงแนวทางเชิงบริหารทางเลือก หากแต่เป็น ตรรกะเชิงยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับธรรมชาติของปัญหาเชิงซับซ้อน (Complex Societal Challenges) ในโลกยุคเปลี่ยนผ่าน ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยกลไกของภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่งเพียงลำพัง ระบบการบริหารในบริบทดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีลักษณะ ยืดหยุ่น โปร่งใส และรับผิดชอบต่อสังคม ควบคู่ไปกับความสามารถในการเรียนรู้และปรับตัวอย่างต่อเนื่อง

ภายใต้บริบทนี้ กรอบแนวคิด Integrated Strategic Value System (ISVS) มิได้ถูกเสนอในฐานะกรอบทฤษฎีเชิงอธิบายเท่านั้น หากแต่ทำหน้าที่เป็น กรอบคิดเชิงยุทธศาสตร์ที่อธิบายกลไกของการเรียนรู้ร่วม การจัดแนวเชิงกลยุทธ์ และการสร้างคุณค่าในระดับระบบ โดยเชื่อมโยงมิติของนโยบาย องค์กร และสังคมเข้า

ด้วยกันอย่างเป็นพลวัต ISVS จึงสะท้อนให้เห็นว่า “การบูรณาการเชิงกลยุทธ์” มิใช่การประสานงานเชิงโครงสร้าง แต่คือการออกแบบระบบความคิดและการตัดสินใจร่วมที่สามารถรองรับความไม่แน่นอนและความเปลี่ยนแปลงในระยะยาว

นัยเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญของบทความนี้คือ การชี้ให้เห็นว่าความยั่งยืนของการพัฒนาไม่ได้เกิดจากความเข้มแข็งของภาครัฐหรือภาคเอกชนแยกส่วน หากเกิดจากความสามารถในการมองตนเองเป็นส่วนหนึ่งของระบบเดียวกัน (One Systemic Entity) ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจร่วม ความไว้วางใจ และการเรียนรู้เชิงกลยุทธ์อย่างต่อเนื่อง การจัดการเชิงบูรณาการในความหมายนี้จึงเป็นทั้งกระบวนการและสมรรถนะของระบบการบริหารสมัยใหม่

ในภาพรวม หากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมสามารถยึดแนวทาง “คิดเชิงระบบ สร้างคุณค่าร่วม และเรียนรู้ต่อเนื่อง” เป็นฐานในการออกแบบนโยบายและการจัดการ กรอบแนวคิด ISVS จะทำหน้าที่เป็นกรอบอ้างอิงเชิงยุทธศาสตร์ที่ช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาไปสู่ความสมดุล ความยั่งยืน และความสามารถในการปรับตัวของประเทศในระยะยาวอย่างแท้จริง

ข้อเสนอเชิงปฏิบัติการ: แดชบอร์ด ISVS และแผนเริ่มต้น 90 วัน

(ISVS Implementation Dashboard and 90-Day Starter Toolkit)

เพื่อยกระดับกรอบแนวคิด ISVS จากการเป็นกรอบเชิงแนวคิดสู่การนำไปใช้ได้จริงในบริบทของการจัดการเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐและเอกชน บทความนี้เสนอ “ชุดเครื่องมือเชิงปฏิบัติการ” ประกอบด้วย แดชบอร์ด ISVS และ แผนเริ่มต้น 90 วัน ซึ่งออกแบบให้สอดคล้องกับกลไกทั้งสี่ของ ISVS โดยไม่เปลี่ยนสถานะของบทความจากงานเชิงแนวคิด ทั้งนี้ ชุดเครื่องมือดังกล่าวทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างการสังเคราะห์เชิงทฤษฎีกับการนำไปใช้จริง และเปิดพื้นที่สำหรับการทดสอบเชิงประจักษ์ในงานวิจัยต่อไป

1. แดชบอร์ด ISVS: กรอบแนวคิดเพื่อการติดตามและเรียนรู้เชิงระบบ

แดชบอร์ด ISVS มิได้ถูกออกแบบเป็นเครื่องมือวัดผลเชิงเทคนิค หากแต่เป็น กรอบคิดเชิงกลยุทธ์สำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหาร เพื่อใช้ติดตามคุณภาพของความร่วมมือรัฐ–เอกชน และการสร้างคุณค่าในระยะยาว โดยยึดกลไกหลักทั้งสี่ของ ISVS เป็นแกนกลาง

ประการแรก การจัดแนวกลยุทธ์ (Strategic Alignment) ใช้ประเมินระดับความสอดคล้องของเป้าหมาย นโยบาย และแผนปฏิบัติการระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมถึงความชัดเจนของลำดับความสำคัญร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การจัดแนวกลยุทธ์ที่ดีจะช่วยลดความซ้ำซ้อนเชิงนโยบาย และเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจในระดับระบบ

ประการที่สอง การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วม (Shared Resources and Intelligence) มุ่งพิจารณาว่ามีการแบ่งปันทรัพยากร ข้อมูล และองค์ความรู้ข้ามหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด รวมถึงการนำข้อมูลที่ใช้ร่วมกันไปประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายและเชิงการจัดการอย่างแท้จริง มิตินี้สะท้อนความสามารถของระบบในการแปลงข้อมูลเป็นปัญญาเชิงกลยุทธ์

ประการที่สาม ธรรมาภิบาลร่วม (Collaborative Governance) ทำหน้าที่เป็นกลไกถ่วงดุลของระบบ โดยมุ่งเน้นความไว้วางใจ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการจัดการความเสี่ยงเชิงสถาบัน เช่น ความไม่สมดุลของอำนาจ ความเสี่ยงด้านข้อมูล และการครอบงำเชิงนโยบาย ธรรมาภิบาลร่วมจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ช่วยให้การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วมเกิดขึ้นอย่างยั่งยืน

ประการสุดท้าย วงจรการเรียนรู้และป้อนกลับ (Learning Feedback Loop) สะท้อนความสามารถของระบบในการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง การทบทวนบทเรียน และการนำผลการเรียนรู้ไปปรับปรุงนโยบายและการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง กลไกนี้ช่วยให้ ISVS ไม่หยุดอยู่ที่การจัดโครงสร้าง แต่พัฒนาเป็นระบบการเรียนรู้ร่วมในระยะยาว

โดยสรุป แดชบอร์ด ISVS ทำหน้าที่เป็นกรอบการตั้งคำถามเชิงกลยุทธ์ เพื่อประเมินความก้าวหน้า คุณภาพ และความสมดุลของการจัดการเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐและเอกชน มากกว่าการรายงานผลลัพธ์เชิงปริมาณเพียงอย่างเดียว

2. แผนเริ่มต้น 90 วัน: แนวทางการนำ ISVS ไปทดลองใช้ในทางปฏิบัติ

เพื่อสนับสนุนการนำกรอบ ISVS ไปใช้ในบริบทจริง บทความนี้เสนอแนวทางการเริ่มต้นในช่วง 90 วันแรก ซึ่งออกแบบให้สอดคล้องกับตรรกะของระบบคิดเชิงกลยุทธ์ และเน้นการเรียนรู้แบบค่อยเป็นค่อยไป

ช่วงที่หนึ่ง คือ การจัดแนวและวางโครงสร้าง (วันที 1–30) โดยมุ่งสร้างความเข้าใจร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน กำหนดเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วม รวมถึงโครงสร้างการตัดสินใจและบทบาทของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน ระยะนี้เป็นรากฐานของความร่วมมือเชิงกลยุทธ์ และช่วยลดความคลุมเครือในระยะเริ่มต้น

ช่วงที่สอง คือ การเปิดข้อมูลและวางกติกาธรรมาภิบาล (วันที่ 31–60) ซึ่งเน้นการพัฒนาระบบการใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วม พร้อมทั้งกำหนดกติกาและกลไกกำกับดูแล เพื่อจัดการความเสี่ยงด้านข้อมูล ความโปร่งใส และความรับผิดชอบร่วม ระยะนี้มีบทบาทสำคัญในการสร้างความไว้วางใจในระดับปฏิบัติการ

ช่วงที่สาม คือ การเรียนรู้และปรับตัว (วันที่ 61–90) โดยมุ่งทบทวนผลการดำเนินงาน เรียนรู้จากปัญหาและความสำเร็จ และปรับแนวทางการดำเนินงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ในระยะนี้ ISVS จะเริ่มทำหน้าที่เป็นวงจรการเรียนรู้ร่วม มากกว่าการเป็นเพียงโครงสร้างเชิงนโยบาย

3. นัยเชิงวิชาการและการต่อยอดการวิจัย

แดชบอร์ด ISVS และแผนเริ่มต้น 90 วันที่นำเสนอในบทความนี้ มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนการทดสอบเชิงประจักษ์ หากแต่ทำหน้าที่เป็นกรอบเชิงปฏิบัติการที่ช่วยเปิดพื้นที่สำหรับการตรวจสอบและการวิจัยในอนาคต ทั้งในรูปแบบการพัฒนาเครื่องมือวัด การศึกษากรณีเชิงลึก หรือการทดสอบเชิงเปรียบเทียบในบริบทที่แตกต่างกัน

แบบจำลองการประเมินผลเชิงแนวคิดของกรอบ Integrated Strategic Value System (ISVS)

เพื่อรองรับการนำกรอบแนวคิด Integrated Strategic Value System (ISVS) ไปใช้ในการติดตามและประเมินผลเชิงประจักษ์ในงานวิจัยต่อยอด บทความนี้เสนอแบบจำลองการประเมินผลขั้นต้นในรูปของ Logic Model และ Theory of Change (ToC) ซึ่งเชื่อมโยงทรัพยากร กิจกรรม ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบในลักษณะเชิงระบบ โดยมีระบบคิดเชิงกลยุทธ์เป็นแกนกลางของการเปลี่ยนแปลง

1. ทรัพยากร (Inputs)

ทรัพยากรในกรอบ ISVS มิได้จำกัดอยู่เพียงทรัพยากรทางกายภาพ หากแต่รวมถึงทรัพยากรเชิงสถาบันและเชิงปัญญา ได้แก่

(1) กรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของภาครัฐ

(2) ความเชี่ยวชาญ เทคโนโลยี และศักยภาพด้านนวัตกรรมของภาคเอกชน

(3) ข้อมูลและระบบสารสนเทศที่สามารถใช้ร่วมกัน (Shared Data and Intelligence)

(4) กลไกธรรมาภิบาลและกติกาความร่วมมือระหว่างภาคส่วน

(5) ทุนทางสังคม ความไว้วางใจ และความพร้อมในการเรียนรู้ร่วม

ทรัพยากรเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นเงื่อนไขตั้งต้นของการขับเคลื่อนระบบ ISVS และกำหนดขอบเขตความเป็นไปได้ของการสร้างคุณค่าใหม่ในระดับต่าง ๆ

2. กิจกรรม (Activities)

กิจกรรมภายใต้กรอบ ISVS เป็นกิจกรรมเชิงกลไก (Mechanism-Based Activities) ที่ออกแบบให้สอดคล้องกับองค์ประกอบทั้งสี่ของกรอบแนวคิด ได้แก่

(1) การจัดแนวกลยุทธ์ร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Strategic Alignment)

(2) การใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายและเชิงบริหาร (Shared Resources and Intelligence)

(3) การออกแบบและดำเนินกลไกธรรมาภิบาลเชิงความร่วมมือ (Collaborative Governance)

(4) การจัดตั้งระบบสะท้อนบทเรียนและการเรียนรู้ร่วมอย่างต่อเนื่อง (Learning Feedback Loop)

กิจกรรมเหล่านี้ทำหน้าที่เป็น “ตัวกลางเชิงเหตุ–ผล” ที่แปลงทรัพยากรตั้งต้นให้กลายเป็นผลลัพธ์ที่ตรวจสอบได้

3. ผลผลิต (Outputs)

ผลผลิตหมายถึงผลลัพธ์ในระยะสั้นที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการดำเนินกิจกรรม เช่น

(1) แผนกลยุทธ์หรือกรอบนโยบายร่วมระหว่างภาคส่วน

(2) ระบบหรือแพลตฟอร์มข้อมูลที่สามารถใช้ร่วมกัน

(3) โครงสร้างหรือคณะกรรมการกำกับดูแลร่วม

(4) รายงานการเรียนรู้ บทเรียน หรือข้อเสนอเชิงนโยบายจากกระบวนการทำงานร่วม

ผลผลิตในระดับนี้สะท้อนระดับความก้าวหน้าของการบูรณาการเชิงโครงสร้างและเชิงกระบวนการ

4. ผลลัพธ์ (Outcomes)

ผลลัพธ์ในระยะกลางของกรอบ ISVS แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมและเชิงความสามารถของระบบ ได้แก่

(1) คุณภาพการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ดีขึ้นจากการใช้ข้อมูลและความรู้ร่วม

(2) ความสามารถในการประสานงานและทำงานข้ามภาคส่วนอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ระดับความไว้วางใจและความชอบธรรมของระบบความร่วมมือที่เพิ่มขึ้น

(4) ความสามารถในการเรียนรู้และปรับตัวขององค์กรและเครือข่ายความร่วมมือ

ผลลัพธ์ในระดับนี้สะท้อนการทำงานของ ISVS ในฐานะ “ระบบคิดร่วม” มากกว่าการร่วมมือเชิงโครงการ

5. ผลกระทบ (Impacts)

ผลกระทบหมายถึงผลลัพธ์ระยะยาวในระดับระบบ ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายหลักของกรอบ ISVS ได้แก่

(1) การสร้างคุณค่าใหม่ในระดับนโยบาย ระดับองค์กร และระดับสังคม

(2) การเพิ่มความยั่งยืนของการบริหารจัดการภาครัฐและภาคเอกชน

(3) การลดความซ้ำซ้อนเชิงนโยบายและความเสี่ยงเชิงสถาบัน

(4) การเสริมสร้างความไว้วางใจและคุณค่าร่วมที่สังคมรับรู้ได้จริง

ผลกระทบดังกล่าวสะท้อนความสำเร็จของการบูรณาการเชิงกลยุทธ์ในฐานะกระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ (systemic transformation)

6. Theory of Change (ToC) ของกรอบ ISVS

Theory of Change ของกรอบ ISVS ตั้งอยู่บนสมมติฐานหลักว่า

หากภาครัฐและภาคเอกชนสามารถจัดแนวกลยุทธ์ ใช้ทรัพยากรและข้อมูลร่วม ภายใต้ธรรมาภิบาลเชิงความร่วมมือ และมีระบบการเรียนรู้ร่วมอย่างต่อเนื่อง จะนำไปสู่การสร้างคุณค่าใหม่อย่างยั่งยืนในระดับระบบ

ToC ดังกล่าวช่วยอธิบายเส้นทางการเปลี่ยนแปลงจากทรัพยากร ⟶ กลไก ⟶ ผลลัพธ์ ⟶ ผลกระทบ และสามารถใช้เป็นฐานสำหรับการกำหนดตัวชี้วัดเชิงประจักษ์ในงานวิจัยในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective. Addison-Wesley.*

Loeffler, E., & Bovaird, T. (2016). User and community co-production of public services: What does the evidence tell us? International *Journal of Public Administration, 39*(13), 1006–1019. https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1250559

Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement (5th ed.).* Wiley.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review, 74*(4), 445–456. https://doi.org/10.1111/puar.12238

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes.* Georgetown University Press.

Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2020). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management, 29*(4), 258-268. https://doi.org/10.1080/10580530.2020.716740

Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (2005). Public-private partnerships as the management of co-production: Strategic and institutional obstacles in a difficult marriage. In G. A. Hodge & C. Greve (Eds.), *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience (pp. 95–116).* Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781845428082.00011

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). *Digital era governance: IT corporations,* the state, and e-government. Oxford University Press.

Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning. Free Press.*

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government.* Harvard University Press.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* Addison-Wesley.

Osborne, S. P. (2000). *Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective.* Routledge.

Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization.* Doubleday.

Susha, I., Janssen, M., & Verhulst, S. (2017). Data collaboratives as a new frontier of cross-sector partnerships in the age of open data: Taxonomy development. In T. X. Bui & R. H. Sprague Jr. (Eds.), *Proceedings of the 50th Hawaii International Conference on System Sciences (pp. 2691–2700).* IEEE. https://doi.org/10.24251/HICSS.2017.325