

# The Next Ten Years: The Environment for the Public and Private Sectors

Professor Randall Baker , Ph.D.

เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2545 หลักสูตรการจัดการภาครัฐและภาค เอกชนนานาชาติ (MPPM-International Program) คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้เชิญ Professor Randall Baker จากมหาวิทยาลัยอินเดียนา ประเทศสหรัฐอเมริกา มาบรรยายให้นิสิตนักศึกษาและประชาชนที่สนใจฟัง ณ อาคารเอนกประสงค์ ชั้น 10 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

จุดประสงค์ของการบรรยายครั้งนี้ เพื่อสร้างกรอบแนวคิดเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงของโลก โดยมีประเด็นสำคัญ 3 เรื่อง คือ 1) การเปลี่ยนแปลง 2) กระแสโลกาภิวัตน์ และ 3) การรวมตัวในภูมิภาค (regionalization)

1) Dr. Baker กล่าวว่า นักปรัชญาชาวอังกฤษชื่อ Bacon ได้กล่าวไว้ว่า "ความเป็นนักวิชาการที่แท้จริง ไม่ได้อยู่ที่การรู้คำตอบที่ถูกต้อง หากแต่เป็นการรู้จักถามคำถามที่ถูกต้อง"

"ความเปลี่ยนแปลง" ไม่ใช่เพียงลำดับของเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือไม่ใช่เพียงวิเคราะห์แนวโน้มของเหตุการณ์เท่านั้น เราควรจะคิดถึง "ความเปลี่ยนแปลง" ในรูปของ "กระบวนการ" ผู้คนในยุคบรรพบุรุษของเราไม่เคยที่จะต้องคิดถึงเรื่อง "ความเปลี่ยนแปลง" กันเลย เพราะในยุคก่อนๆ นั้น แทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น หรือบางทีไม่มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเลยตลอดชีวิต ยกเว้นแต่กรณีเกิดสงคราม ภัยพิบัติ หรือเมื่อมีการเกิด การแต่งงาน และการตายของผู้คน

สำหรับคำว่า "ความก้าวหน้า" แทบจะไม่มีมีความหมายใดๆ เลยในยุคก่อน สิ่งที่คุณให้ความสำคัญหรือให้คุณค่าคือ การยึดมั่นในกฎสังคม ประเพณี วัฒนธรรม หรือเอกลักษณ์ของสังคม และวิถีชีวิตที่ดำเนินมานานและเป็นที่ยอมรับกันรุ่นแล้วรุ่นเล่า ยิ่งไปกว่านั้น การที่ใครสักคนจะมีความคิดที่แตกต่าง จะเปรียบเสมือนคนขวางโลก หรือจะกลายเป็นคนที่น่าสงสัย "ความเปลี่ยนแปลง" จึงเป็นคำที่ให้ความหมายเกี่ยวโยงถึงความเป็นคนนอกกริต หรือเป็นกบฏ

ดังนั้น "ความเปลี่ยนแปลง" จึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับความท้าทาย ต่อกฎสังคมเดิม ในยุคปฏิรูป (Reformation) ซึ่งเปิดประตูสู่วิทยาศาสตร์ และการเติบโตของระบบทุนนิยม พร้อม ๆ กับการขยายตัวของชนชั้นกลาง (Bourgeoisie) ซึ่งเป็นชนชั้นที่อยู่นอกกฎสังคมเดิมและก่อให้เกิดกฎสังคมใหม่

แต่ในปัจจุบัน หากไม่มีความ "ความเปลี่ยนแปลง" เกิดขึ้น เราจะรู้สึกถึงความผิดปกติ เช่น การที่เศรษฐกิจไม่ขยายตัว และเราจะต้องอยู่กับเศรษฐกิจ ที่นิ่งอยู่กับที่ ทุกวันนี้ไม่มีแล้วความคิดที่ว่า เราควรจะมีความสุขกับสิ่งที่เรามีอยู่ทุกคนหวังในชีวิตที่ดีขึ้นทั้งนั้น และนี่คือ "ความเปลี่ยนแปลง" นั่นเอง

อย่างไรก็ตามจะไม่มีประโยชน์นักหากจะมอง "ความเปลี่ยนแปลง" เป็นเพียง "ปรากฏการณ์" เท่านั้น เช่น ปรากฏการณ์การมีตึกสร้างขึ้นมาใหม่ แทนที่โรงแรมเอราวัณเดิม เราควรมอง "ความเปลี่ยนแปลง" ในลักษณะที่เป็น "กระบวนการ" มากกว่า เช่น ในปรากฏการณ์ดังที่กล่าวมา เราควรจะบอกว่า "มีตึกสูง ๆ สร้างขึ้นแทนที่อาคารเก่า อันนำมาซึ่งประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นบนที่ดินผืนเดิม" หรือ "ธรรมเนียมประเพณี แบบดั้งเดิมถูกแทนที่จากค่าเช่าตึก"

สำหรับมุมมองเกี่ยวกับ "ความเปลี่ยนแปลง" ที่น่าสนใจมีอยู่สอง แนวคิด คือแนวคิดของ Joseph Schumpeter และ Alvin Toffler (นักคิดและ นักเขียน เรื่องคลื่นลูกที่สาม) กล่าวคือ Schumpeter ซึ่งเป็น นักเศรษฐศาสตร์ ชาวออสเตรีย ในยุคต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 มีชื่อเสียงในเรื่อง Business cycle (วงจรธุรกิจหรือ คลื่นความเปลี่ยนแปลง) โดย Schumpeter มองเห็นว่า ระลอกคลื่น ความเปลี่ยนแปลงนี้ เคลื่อนไปตามพัฒนาการของเทคโนโลยี

ช่วงเวลาของคลื่นแต่ละระลอกจะสั้นลง โดยที่คลื่นลูกเก่าอาจมีช่วงเวลายาวนาน ถึงตลอดชั่วชีวิตคนกว่าจะพัฒน์ผ่านไป แต่คลื่นของความเปลี่ยนแปลงลูกปัจจุบันจะกินเวลา สั้นกว่าและไม่เพียงช่วงเวลาสั้นกว่าเท่านั้น หากแต่คลื่นแห่งความเปลี่ยนแปลงนี้ ยังก่อให้เกิดผลกระทบที่กระจายไปทั่วโลก อย่างรวดเร็วต่างจากยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ที่ความเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นจากจุดศูนย์กลางเพียงจุดเดียวและ ค่อย ๆ ขยายวงกว้างออกไป

นักคิดอีกคนหนึ่งคือ Toffler ได้เขียนหนังสือเล่มหนึ่งในช่วงทศวรรษ 1960 ชื่อ "Future Shock" ซึ่งกล่าวถึงความรวดเร็วของความเปลี่ยนแปลง ที่นับวันมีแต่จะรวดเร็วขึ้น และมนุษย์ไม่สามารถก้าวตามทันการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้

นอกจากนี้องค์การทางสังคมก็ถูกความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเข้าใส่ จนท่วมท้น ซึ่งจะเห็นตัวอย่างได้จากสถาบันสังคมที่ล้มเหลวในตะวันตก หรือเทคโนโลยีอันทันสมัย แต่ถูกเทคโนโลยีที่ทันสมัยกว่าเข้าแทนที่อย่างรวดเร็ว

Toffler กล่าวถึง "ความรุนแรงของคลื่นความเปลี่ยนแปลง เป็นกระแสที่ทรงพลังอย่างมากในยุคปัจจุบัน เป็นกระแสที่สามารถล้มล้างสถาบันที่เราเคยมี เปลี่ยนแปลงค่านิยม และทำลายรากเหง้าของเรา และความเปลี่ยนแปลงนี้ยังเป็นกระบวนการที่รุกรานความเป็นอยู่ของเราอีกด้วย"

ทั้งนี้ อาจมีคนกล่าวอ้างถึงการปฏิวัติในอิหร่าน เมื่อปี 1979 ว่าเป็นกรณีตัวอย่างของความรวดเร็วของความเปลี่ยนแปลง (ซึ่งหมายถึงความเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสตะวันตก Westernisation นั่นเอง) ในประเทศอิหร่านในขณะนั้น ความเปลี่ยนแปลงหรือกระแสของความเป็นตะวันตก เกิดขึ้นถึงจุดที่ท่วมท้น จนทำให้ประชาชนหันกลับมามองหารากเหง้าของตนเอง และเครือข่ายของกลุ่มก่อการร้าย "อัลคอดา" ในปัจจุบันนี้ ก็อาจกำลังอยู่ในสภาวะเดียวกันนี้

เราจะรับมือกับ "ความเปลี่ยนแปลง" เหตุการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นอย่างไร "Malthus" เคยพยากรณ์ไว้ว่า จะเกิดความเปลี่ยนแปลงอันเลวร้ายเนื่อง จากประชากรโลกจะเพิ่มขึ้น โดยที่เรามีทรัพยากรเท่าเดิม สิ่งนี้ Malthus พยากรณ์ไว้ก็ผิดโดยสิ้นเชิง อันมีสาเหตุเนื่องมาจาก "เทคโนโลยี" ซึ่งเป็นสิ่งที่ Malthus ไม่เคยเห็นในยุคนั้น

ดังนั้น เราจะพยากรณ์ "ความเปลี่ยนแปลง" ได้อย่างไร ถ้าเราไม่มีเทคโนโลยีที่ดีพอ แต่หากคุณไม่พยายามคาดการณ์ใด ๆ เลยสำหรับอนาคต คุณก็จะต้องเป็นฝ่ายรับมือกับวิกฤตการณ์อันอาจเกิดขึ้นและเราก็จะไม่สามารถจัดวางบริษัทหรือประเทศของคุณไว้ในตำแหน่งที่เหมาะสม เพื่อสร้างความแข็งแกร่งและความสำเร็จได้ และลักษณะอย่างนี้ไม่ใช่การบริหารอย่างมีกลยุทธ์

Dr. Baker กล่าวว่า บทเรียนบางอย่างเกี่ยวกับ "ความเปลี่ยนแปลง" มักเกิดขึ้นเร็วกว่าที่ใครๆคาดคิด "ความเปลี่ยนแปลง" มักถูกต่อต้านและปฏิเสธ จากกลุ่มคนซึ่งได้ผลประโยชน์จากวิถีเดิมๆ และ "ความเปลี่ยนแปลง" มักใหญ่หลวงกว่าที่คาดคิด (การแพร่กระจายของโรคเอดส์ เป็นตัวอย่างที่ดี ของทุกข้อที่กล่าวมา)

ความเปลี่ยนแปลงใหญ่ๆ มักเป็นความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจึงเกิดขึ้น โดยสัญญาติญาณหรือโดยแรงบันดาลใจ ไม่ได้เกิดขึ้นจากกระบวนการ วิเคราะห์หาเหตุผล

ใด ๆ ทั้งสิ้น เช่น การรวมประเทศเยอรมันหรือกฎหมายเพื่อความเป็นหนึ่งเดียวกันของยุโรป (สหภาพยุโรป)

"ลองนึกภาพดูว่า หากมีใครสักคนในปี 1988 พยากรณ์ถึงสิ่งเหล่านี้ อาทิ การล่มสลายของสหภาพโซเวียต การทำลายตึก World Trade Centre กลางมหานครนิวยอร์กโดยคน ๆ หนึ่งซึ่งใช้ชีวิตอยู่ในถ้ำ การรวมประเทศเยอรมันนี้ รวมถึงการมีคนติดเชื้อเอดส์ ถึง 40,000,000 คน การมี World Wide Web ประธานาธิบดี Mandela การล่มสลายของ Yugoslavia เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่มีใครเชื่อว่าจะเกิดขึ้นได้" แต่มันก็เกิดขึ้นแล้ว

2) โลกาภิวัตน์ (Globalization) เป็นทั้งปรากฏการณ์และกระบวนการ ของ "ความเปลี่ยนแปลง" ที่เกิดขึ้นทั่วโลกโดยมี "เทคโนโลยี" เป็นตัวผลักดัน แม้ว่าความเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นทั่วโลกและมีที่มาอย่างเดียวกัน แต่ไม่จำเป็นว่าความเปลี่ยนแปลงจะต้องส่งผลเหมือนกันเสมอไป เช่น โรคเอดส์ซึ่งสร้างความเสียหายต่อประเทศที่ยากจนมากกว่า เพราะมีข้อจำกัดในการรับมือ กับโรค อันที่จริงมีเรื่องที่จะพูดถึงได้มากมายเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์ แต่จะขอเจาะจงในประเด็นต่อไปนี้

"โลกาภิวัตน์" จะมีความสัมพันธ์กับการเพิ่มขนาดของการดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันของความสามารถในการแข่งขันและความอยู่รอด ดังนั้นเราจึงเห็นการควบรวมธุรกิจเกิดขึ้นมากมาย โดยรวมแล้วประเทศที่ "เปิดกว้าง และมีความยืดหยุ่น" สามารถมีเศรษฐกิจที่ขยายตัวขึ้นอย่างมาก (มีอัตราการการค้าต่อรายได้ของประเทศเพิ่มขึ้นประมาณสองเท่า) ส่วนประเทศที่ปิดและมีการกีดกันทางการค้า จะเห็นได้ว่ามีอัตราการการค้าต่อรายได้ของประเทศที่ลดลงและภาวะเศรษฐกิจที่หยุดนิ่ง แต่ในภาวะเศรษฐกิจที่เติบโตนั้น ช่องว่างระหว่างประเทศที่ยากจนและประเทศที่ร่ำรวย รวมทั้งช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนในประเทศเดียวกันก็ขยายใหญ่ขึ้น แม้ว่าในกลุ่มประเทศที่สนองตอบกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างดีเยี่ยมก็ตาม

องค์การธุรกิจข้ามชาติหลาย ๆ องค์การเติบโตขึ้นจนมีขนาดใหญ่กว่าบางประเทศเสียอีก ปัญหาก็คือใครจะเป็นผู้ควบคุมองค์การเหล่านี้ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์เราจำเป็นต้องพึ่งกฎหมายระหว่างประเทศมากขึ้นทุกที แต่กฎหมาย ระหว่างประเทศก็ไม่ได้มีผลบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับกฎหมายภายในประเทศ Baker ย้ำว่าสถาบันที่มีบทบาทมากขึ้นในระดับสากล มักเป็นสถาบันที่ปิดตัวเองและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง

รวมทั้งไม่มีการตรวจสอบ ซึ่งทำให้หลาย ๆ ฝ่ายไม่พอใจ เช่น องค์การการค้าโลก (WTO) หรือธนาคารโลก (World Bank) ในขณะที่รัฐหรือประเทศต่างๆ ก็นับวันจะรับมือกับกระแสโลกาภิวัตน์ไม่ไหว โดยเฉพาะประเทศเล็ก ๆ

มีความเข้าใจกันว่าโลกาภิวัตน์แท้จริงแล้วก็คือ การครอบงำของกระแสความเป็นตะวันตก (Westernisation) นั่นเอง เนื่องจากเป็นสิ่งที่ส่งเสริมค่านิยมในความเป็นตะวันตก และเป็นวัฒนธรรมที่สื่อด้วยภาษาอังกฤษ ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับคนจำนวนไม่น้อย สำหรับบทเรียนของเรื่องโลกาภิวัตน์คือ องค์การควรมีความยืดหยุ่น เปิดกว้าง คิดอย่างมีกลยุทธ์ ลงทุนในเทคโนโลยี และโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัย รวมทั้งมีการปฏิรูปใน "เครื่องมือ" และ "สถาบัน" ที่เกี่ยวข้องเพื่อจะได้จัดการกับกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) การรวมตัวในระดับภูมิภาค (Regionalization) ในปัจจุบันได้เกิดการรวมตัวกันในระดับภูมิภาค (Regions) ซึ่งเป็นการรวมกันของผู้คนหลายชาติหลายภาษาที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน การรวมตัวกันในระดับภูมิภาคนี้ อาจเป็นการรวมตัวกันทางการทหาร (เช่น NATO) เศรษฐกิจ (เช่น NAFTA) วัฒนธรรม และในรูปแบบอื่นๆ เช่น ตามสภาพภูมิศาสตร์ (การรวมตัวกันของกลุ่มประเทศแถบบอลติก) แต่ในที่นี้จะให้ความสำคัญกับการรวมตัว ในระดับภูมิภาคในเรื่องของเศรษฐกิจ อันได้แก่ เขตการค้าเสรี (free trade area) ซึ่งมักกำหนดเขตกว้างๆ ตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ เช่น เอเชียตะวันออก อเมริกา เป็นต้น

การรวมตัวกันในระดับภูมิภาคเขตการค้าหนึ่งเกิดขึ้นจากการสนองตอบกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งทำให้มีขนาดของระบบเศรษฐกิจ (economics of scale) ขยายใหญ่ขึ้น เขตการค้าเสรีในระดับภูมิภาคนี้ จะพัฒนาไปสู่เขตการค้าเสรีระดับโลกได้หรือไม่หรือว่าเขตการค้าเสรีในระดับภูมิภาค จะเป็นกำแพงขวางกั้นหนทางสู่การค้าเสรีระดับโลก

"คุณคิดว่าเขตการค้าเสรีระดับภูมิภาคกับเขตการค้าเสรีระดับโลกสอดคล้องกับพันธกิจขององค์การการค้าโลก (WTO) หรือไม่หรือเขตการค้าเหล่านี้มีความสำคัญมากกว่านี้"

ในกรณีของสหภาพยุโรป (EU) ได้ก้าวมาไกลกว่าการเป็นเพียง "ตลาดร่วม" (common market) แล้ว EU มีสถาบันและเครื่องมือเหมือนกับ "รัฐ" (state) เช่น EU มีรัฐสภา มีสกุลเงิน มีกฎหมายร่วมกัน มีนโยบายคนเข้าเมือง ร่วมกัน และมีนายจับผู้ร้ายร่วมกัน เป็นต้น ภายในกลุ่มประเทศ EU มีการซื้อขายสินค้าและบริการ การย้ายเงินลงทุน และการย้ายถิ่น

ของคนอย่างเสรี อย่างไรก็ตาม EU ไม่ใช่รัฐ EU ไม่มีนโยบายทางการทหารและการต่างประเทศ หากแต่มี NATO (เขตทางการทหารในอเมริกาเหนือ) ให้การสนับสนุน ซึ่งนั่นหมายถึง การครอบงำโดยสหรัฐอเมริกา นั่นเอง

ในขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาและประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ก็ได้ร่วมกันลงนามเพื่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรีของกลุ่มประเทศอเมริกา (Free Trade Area of the Americas) ขึ้น ยุโรปอาจรวมประเทศใหม่เข้ามาเป็นสมาชิกอีก 13 ประเทศ ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ยากจน ในขณะที่สหรัฐอเมริกา ก็ขยายเขตการค้าไปสู่ประเทศที่มีรายได้น้อย-สถานการณ์เช่นนี้อาจส่งผลกระทบต่ออย่างแรงถึงประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีเศรษฐกิจแบบพึ่งพาการส่งออก ดังนั้น การที่ประเทศจีนเรียกร้องให้มีเขตการค้าเสรีซึ่งรวมกลุ่มอาเซียน และอีก 3 ประเทศเข้าด้วยกัน (น่าจะเป็นจีน ญี่ปุ่น เกาหลี) อาจทำให้เราขาดภาพภาวะเศรษฐกิจของโลกในอนาคตได้ แม้ว่าประเทศขนาดกลาง เช่น ฝรั่งเศส ไทย ก็อาจเล็กเกินกว่าที่จะแข่งขันได้ แล้วประเทศที่อยู่นอกเขตการค้าเสรี ทั้งสามนี้จะเป็นอย่างไร รัสเซียอาจใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกามากขึ้น อินเดีย และปากีสถานก็เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน อาฟริกาเพิ่งจะจัดตั้ง African Union ขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม 2002 นี้เอง ซึ่งอาจเป็นความหวังสุดท้ายของกลุ่มประเทศในอาฟริกา ประเทศในตะวันออกกลางก็ดูเหมือนไม่สามารถมีเป้า หมายเดียวกันได้เลย

ดังนั้น การที่เราต้องมาศึกษาถึงเรื่องนี้ก็เพราะว่า สิ่งเหล่านี้จะทำให้ชีวิตของเราเปลี่ยนไป ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง ในระดับพื้นที่ (geopolitics) และการทำธุรกิจ จึงจำเป็นที่จะต้องวางแผนการสำหรับองค์กร ระดับโลกที่ขยายตัวขึ้น และในระยะสั้นและระยะกลาง จะมีแรงกดดันในการขยายความร่วมมือในระดับภูมิภาค เพื่อให้สามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจระดับโลกได้ ในขณะเดียวกันเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ จะต้องมีความยืดหยุ่นและเปิดกว้าง พร้อมทั้งจะมองหาช่องทางในตลาดโลก สิ่งต่าง ๆ จะเปลี่ยนไป เช่น ประเทศจีนจะไม่ปล่อยให้ตัวเองเป็นเพียงผู้ผลิตที่มีค่าแรงต่ำ ให้แก่ประเทศที่ร่ำรวย และบริษัทใหญ่ๆ ต่างชาติอีกต่อไป

ประเทศที่ประสบความสำเร็จ คือ ประเทศสามารถวางตำแหน่งตัวเองได้อย่างมีกลยุทธ์สำหรับอนาคต ไม่ใช่แค่สำหรับปัจจุบัน และจะเป็นเช่นนั้น ได้ก็ต้องมีวิสัยทัศน์ ไม่ใช่มีเพียงความสามารถในการวิเคราะห์และมีเครื่องมือเท่านั้น การเรียนรู้เพียง "เทคนิค" ที่ทันสมัยที่สุดอาจไม่เพียงพอ ทุกคนควรมีส่วนร่วมในโลกแห่งอนาคต โดยพิจารณาบทบาท

ที่ตนกำลังทำและ ควรหมั่น ตั้งคำถามว่า "ทำไม" ทำไมสิ่งนั้นสิ่งนี้จึงเกิดขึ้น ไม่ใช่เพียงถามว่า "เกิดอะไรขึ้น" อย่าลืมว่าเราควรมอง "ความเปลี่ยนแปลง" ในรูปของ "กระบวนการ".

แปลและเรียบเรียงโดย  
ฉวีวรรณ เกียรติโชคชัยกุล  
พิไลพรรณ ทุมมานนท์