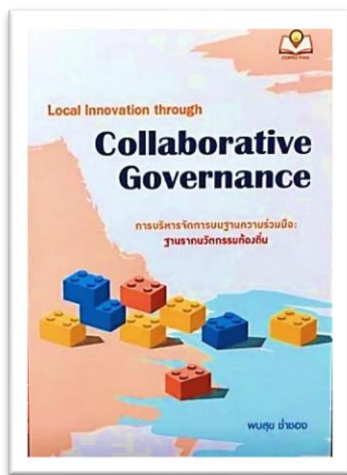


บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)

พบสุข ชำชอง. (2561). *การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ : ฐานรากนวัตกรรมท้องถิ่น*. มหาสารคาม : โครงการผลิตและเผยแพร่ตำราและผลงานทางวิชาการ. 147 หน้า

ไชยมนู กุนอก^{*}

Chaimanoo Kunok^{**}



หนังสือเล่มนี้ผู้เขียนได้นำเสนอความสำคัญของแนวคิดการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ (Collaborative Governance) เป็นรากฐานของการเกิดขึ้นและขับเคลื่อนนวัตกรรมในภาครัฐ (Public Innovation) ระดับท้องถิ่นหรือเรียกว่า นวัตกรรมท้องถิ่น (Local Innovation) ซึ่งเป็นที่สนใจทั้งในแวดวงวิชาการและปฏิบัติการในด้านท้องถิ่น โดยผู้เขียนได้สังเคราะห์เอกสารงานวิจัยประเทศที่มีการปฏิบัติการของนวัตกรรมท้องถิ่นสำเร็จทั้งในต่างประเทศและประเทศไทยพร้อมกับจำแนกประเภทของนวัตกรรมท้องถิ่นตามประโยชน์ของการสร้างนวัตกรรม ตัวอย่างการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนของกลุ่มตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ ที่มีบทบาทสำคัญและมีศักยภาพในการสร้างและขับเคลื่อนนวัตกรรม ประกอบกับการสร้างวัฒนธรรมองค์กรหรือชุมชนให้เกิดบรรยากาศการสร้างสรรค์ความคิดและวิธีการใหม่ ๆ ในการสร้างนวัตกรรมได้ ผู้เขียนได้นำเสนอเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วนหลัก ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 แนวคิดการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ ผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางของการทำความเข้าใจ ถึงฐานความคิดของแนวคิดดังกล่าว ว่าเป็นรูปแบบหรือกลวิธีของการบริหารจัดการรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งได้รับการยอมรับในฐานะเป็นทั้งทฤษฎีและภาคปฏิบัติการจริงในการรับมือกับความท้าทายของการบริหารจัดการภาครัฐในศตวรรษที่ 21 (หน้า 15) ซึ่งผู้เขียนได้เริ่มต้นด้วยการทำความเข้าใจกับสำรวจ ฐานคิดสำคัญ 4 ประเด็นคือ 1) แนวคิดความร่วมมือ โดยสังเคราะห์นิยามจากงานวิจัยและนักวิชาการต่างชาติ นำมาสู่นิยามที่ควรเป็น การทำงานในรูปแบบใหม่ที่เน้นสร้างความร่วมมือระหว่าง 2 องค์กรขึ้นไปหรือร่วมมือหลายตัวแสดง จนนำมาสู่กระบวนการตัดสินใจและ/หรือการบริการสาธารณะแบบใหม่ ทั้งในระยะสั้น/เฉพาะกิจหรือระยะยาว แบบทางการหรือไม่เป็นทางการ มีเอกสารลายลักษณ์อักษรและไม่มีลายลักษณ์อักษร (หน้า 25) 2) แนวคิดการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ ผู้เขียนให้ความหมายของ Collaborative

^{*} นักวิชาการศึกษา ฝ่ายบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

^{**} Educator, College of Politics and Governance, Mahasarakham University.



governance คือ แนวคิดการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ โดยได้สังเคราะห์ สำนวนนิยามจากการปฏิบัติการ ให้เห็นถึงความหมายของแนวคิดดังกล่าวและจุดเน้นสำคัญของแนวคิดการบริหารจัดการ อันนำมาเป็นกรอบการวิเคราะห์ของแนวคิดทั้งระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ระหว่างกระบวนการต่าง ๆ และประเด็นสาธารณะต่างๆ ด้วย 3) สาเหตุของการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการในภาครัฐ สะท้อนผ่าน 4 เหตุผล ได้แก่ ประการแรกเพื่อการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะในประเด็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนและไม่สามารถจัดการได้โดยองค์กรเดียวทำงานลำพัง อาทิ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาขยะ ปัญหาพรมแดน ปัญหาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประการสองเพื่อลดความทับซ้อนเชิงภารกิจระหว่างองค์กรในการจัดบริการสาธารณะ เป็นการมองเป้าหมายร่วมกันเพื่อลดความทับซ้อน ประการสามเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อลดข้อจำกัดและขาดแคลนทรัพยากร และประการสี่ประสพการณ์ส่วนตัวและความสนใจของผู้นำองค์กรเป็นส่วนหนึ่งของการทำให้เกิดการบริหารจัดการความร่วมมือขึ้น เป็นความจำเป็นในการแก้ปัญหาข้อจำกัดและแก้ปัญหาความร่วมมืออันนำไปสู่การขับเคลื่อนทางนโยบายและคุณภาพการต่อองค์กรและการบริการสาธารณะและ 4) ความร่วมมือตามทฤษฎีการแลกเปลี่ยนและการพึ่งพาทรัพยากร จะช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจและสามารถวิเคราะห์ทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ความร่วมมือได้ดีขึ้นผ่านทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange theory) และทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (Resource-dependency theory)

ส่วนที่ 2 นวัตกรรมภาครัฐ : แนวคิดและภาคปฏิบัติว่าด้วยการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ ผู้เขียนได้นำเสนอที่มาของแนวคิดที่ว่าด้วยนวัตกรรม นวัตกรรมในภาครัฐและนวัตกรรมท้องถิ่น เพราะถือเป็นพื้นที่ปฏิบัติการของแนวคิดนวัตกรรมบนฐานความร่วมมือที่มีการขับเคลื่อนทั้งในระดับสากลและประเทศไทย ซึ่งได้สำรวจและตั้งคำถาม หาคำตอบเพื่อให้เห็นภาพและเข้าใจกับแนวคิดดังกล่าว อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ สังเคราะห์ได้ดียิ่งขึ้น มี 5 ประเด็นได้แก่ 1) การตั้งคำถาม อะไรคือ นวัตกรรมภาครัฐ เป็นการสำรวจความหมายและแนวคิดนวัตกรรม เข้าใจความเป็นมาและแนวคิด นวัตกรรมในภาครัฐ จุดเริ่มต้นและความสนใจในแนวคิดดังกล่าวที่มีฐานของการขับเคลื่อนในระดับท้องถิ่น และให้นิยามจุดเน้นของนวัตกรรมท้องถิ่นในฐานะนวัตกรรมภาครัฐ มีคุณลักษณะสำคัญคือการเกิดแนวคิดใหม่เชิงสร้างสรรค์ การหยิบยืมแนวปฏิบัติจากที่อื่น การนำแนวคิดใหม่หรือแนวคิดที่หยิบยืมจากที่อื่นมาลงมือทำและประสบความสำเร็จ ไม่เป็นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสมอไป และจุดเน้นการเป็นนวัตกรรมบนฐานความร่วมมือ (หน้า 54) 2) ทำไมท้องถิ่นต้องสร้างนวัตกรรม ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีนวัตกรรมและการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริการสาธารณะในท้องถิ่น ประกอบกับความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิ การก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ มีภารกิจมากขึ้น การเติบโตของประชากรแฝง มีปัญหาที่ไม่สามารถรับมือโดยลำพัง เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม อาชญากรรม สุขภาพ สาธารณสุข เป็นต้น ความต้องการมีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เกิดข้อจำกัดด้านทรัพยากร ด้านการบริการและการเงิน



รวมไปถึงการเกิดขึ้นของความร่วมมือในการจำกัดขยะและการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย โดยการใช้วัสดุ งบประมาณและบุคลากรร่วมกันด้วย 3) ประเภทของนวัตกรรมท้องถิ่น ผู้เขียนเน้นย้ำชัดว่าไม่ได้แบ่งประเภทตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ได้จัดประเภทตามการนำไปใช้ประโยชน์ของนวัตกรรมนั้น อยู่ภายใต้แนวคิดนวัตกรรมบนฐานความร่วมมือ อาทิ นวัตกรรมการจัดและส่งมอบบริการสาธารณะในแนวทางใหม่ ๆ นวัตกรรมการบริหารจัดการองค์กรรูปแบบใหม่ๆ การจัดตั้งองค์กรที่ไม่มีสถานะนิติบุคคลแต่เป็นทางการเพื่อทำภารกิจตามข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) นวัตกรรมการประหยัดเงินและสร้างความคุ้มค่าในรูปแบบใหม่ ๆ การใช้ระบบอาสาสมัคร และนวัตกรรมกำลังเสริมประชาธิปไตยด้วยรูปแบบใหม่ ๆ ประชาชนได้ร่วมบริหารจัดการกิจกรรมและกิจการสาธารณะมากขึ้น 4) ตัวแสดงสำคัญในการสร้างและการขับเคลื่อนนวัตกรรมท้องถิ่น ผู้เขียนได้กล่าวถึงตัวแสดงที่มีบทบาทและมีทักษะใหม่ ๆ มีอยู่ 2 กลุ่ม คือ 1.ผู้ประกอบการนวัตกรรม (Innovation Entrepreneur) มีบทบาทสำคัญในการสร้างปฏิสัมพันธ์กับผู้สนับสนุนและคัดค้านนวัตกรรม ผู้เฉยชาและไม่สนใจต่อการริเริ่มนวัตกรรมในท้องถิ่น กลุ่มนี้ได้แก่ ผู้นำการเมือง เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้นำชุมชน ก็มีคุณสมบัติเฉพาะเพื่อมองปัญหาและหาโอกาสและมีความมั่นใจว่าความสำเร็จเกิดขึ้นได้ (หน้า 77) 2. ผู้จัดการนวัตกรรม (Innovation Manager) กลุ่มนี้ต้องอำนวยความสะดวก ขับเคลื่อนและสร้างความยั่งยืน เป็นผู้ประสานการทำงานข้ามพรมแดน จะต้องสมรรถนะเฉพาะ เข้าใจบทบาทความรับผิดชอบขององค์กรเครือข่าย เป้าหมายการทำงาน แรงจูงใจและความรับผิดชอบ การทำงานร่วมกัน และเข้าใจวัฒนธรรมการเมืองและวัฒนธรรมขององค์กร ภาษาการสื่อสาร เพื่อลงพื้นที่ รับฟัง ลงมือร่วมด้วย และ 5) วัฒนธรรมนวัตกรรม ผู้เขียนมองว่าเป็นอีกส่วนสำคัญที่จะช่วยให้เกิดนวัตกรรมและมีความยั่งยืนได้ ซึ่งการสร้างบรรยากาศจะช่วยให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ที่นำไปสู่การสร้างนวัตกรรมได้ เช่น การให้อิสระทางความคิดเพื่อนำไปสู่สิ่งใหม่ ๆ มาใช้ เกิดความล้มเหลวแล้วแก้ไข ไม่ใช่การตำหนิเรียนรู้พื้นที่ ทำงานร่วมกับประชาชน เรียนรู้จากหลักวิชาการนำมาปรับใช้ สร้างเครือข่ายและเน้นการทำงานร่วมกันได้ (หน้า 87)

ส่วนที่ 3 จากแนวคิดสู่ปฏิบัติการ : นวัตกรรมความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะในไทย ผู้เขียนได้นำเสนอการปฏิบัติการจริงของการจัดการสาธารณะด้านการจัดการขยะที่เป็นการริเริ่มของนวัตกรรมความร่วมมือ โดยนำเสนอผลวิเคราะห์ของ 2 กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือกรณีเทศบาลเมืองท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย และกรณีเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ การดำเนินการจัดการสาธารณะของ 2 กรณี เกิดจากความร่วมมือแนวระนาบ (horizontal collaboration) และความร่วมมือแบบสมัครใจ (voluntary collaboration) ในการจัดการขยะ ถือเป็นการร่วมมือโดยสมัครใจและแบบเครือข่ายในการใช้พื้นที่จำกัดขยะร่วมกัน ผ่านการดำเนินการแบบกรรมกรและข้อตกลงความร่วมมือ อันเป็นการแก้ไขข้อจำกัดด้านงบประมาณ พื้นที่ ทรัพยากร จึงเข้าร่วมใช้พื้นที่และดำเนินการจัดการขยะร่วมกัน เป็นการพึ่งพาและแลกเปลี่ยนทรัพยากรร่วมกันขององค์กรปกครอง



ท้องถิ่นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอข้อมูลถึงข้อจำกัดในแต่ละประเด็นด้วย (หน้า 96) และอีกความร่วมมือคือ ความร่วมมือแนวตั้ง (vertical collaboration) และความร่วมมือแบบสั่งการ (forced collaboration) เป็นการสั่งการจากรัฐส่วนกลางจากบนลงล่าง อันเกิดจากความสำเร็จของพื้นที่ใกล้เคียง จึงเกิดการสั่งการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามรูปแบบผ่านการประชุมหรือหนังสือสั่งการ มีตัวแสดงเพียงไม่กี่คนมีบทบาทสั่งการต่างจากความร่วมมือแบบแรก ทั้งสองความร่วมมือก็ยังพบปัญหาและข้อจำกัดอยู่บ้าง แต่ก็ได้มีการรับมือและหาแนวทางแก้ไข เจาะลึกที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนความร่วมมือ นั้นคือ ผู้จัดการนวัตกรรม ที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก ลงพื้นที่ รับฟังเปิดโอกาสตัวแสดง มีหลากหลายกลุ่ม เข้ามามีส่วนร่วมและทำให้เป็นปัญหาสาธารณะเพื่อเป็นเจ้าของปัญหาร่วมกัน ในการแก้ไขให้มีความยั่งยืน และวัฒนธรรมนวัตกรรมที่จะเป็นสิ่งเร้าให้เกิดบรรยากาศและความคิดใหม่ ๆ อันจะสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องต่อไป

บทสรุป เป็นการนำเสนอแนวคิดการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือในฐานะที่เป็นการบริหารจัดการแนวทางใหม่ที่รัฐต้องให้โอกาสตัวแสดงต่าง ๆ มาใช้ทรัพยากรและแลกเปลี่ยนร่วมกัน และการทำความเข้าใจต่อบทบาทรัฐที่ไม่ใช่บทบาทของพระเอก แต่จะต้องเน้นให้เกิดการใช้ความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ การนำองค์ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญ ดันทุนทรัพยากรมาร่วมพัฒนาเป็นนวัตกรรมเพื่อรับมือกับประเด็นสาธารณะ ไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งใหม่เสมอไป หรือเป็นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่ขอให้ได้มีการริเริ่ม ประยุกต์ใช้ นำไปใช้ ปรับให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างแท้จริง รวมไปถึงการปรับบทบาทของภาครัฐจากพระเอกมาเป็นผู้อำนวยความสะดวก สร้างบรรยากาศให้เอื้อต่อการพัฒนาแนวคิดและวิธีการในการจัดการสาธารณะของพื้นที่ พร้อมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมของตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งที่สมัครใจและสั่งการ เพื่อมุ่งประโยชน์ของส่วนรวม และรับมือกับข้อจำกัดปัญหาต่าง ๆ เพื่อความอยู่รอดและการเข้าถึงทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวแสดงครอบครอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจารณ์เห็นว่าจากการนำเสนอแนวคิดการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ เป็นแนวทางรับมือกับความท้าทายของการบริหารงานภาครัฐในศตวรรษที่ 21 โดยเริ่มตั้งแต่การทำความเข้าใจนิยามและฉายภาพปฏิบัติการจากพื้นที่จริง ทำให้เห็นความเป็นมาของแนวคิดและการทำงานอันเป็นเสียงสะท้อนจากล่างขึ้นบน เป็นเจ้าของปัญหา เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และการรับมือกับข้อจำกัดขององค์กรเพื่อมุ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมได้อย่างน่าสนใจและผู้เขียนได้สรุปและชวนตั้งคำถามเพื่อให้เห็นในหลายมุมของแนวคิดด้วย ถือได้ว่าหนังสือเล่มนี้เกิดคุณูปการต่อผู้ที่สนใจพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืนอย่างแท้จริง ทั้งผู้บริหารท้องถิ่น นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักศึกษา เพื่อนำไปต่อยอดในการศึกษาเพิ่มเติมในแนวคิดดังกล่าวหรือเป็นแนวทางการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างมาก