

การประยุกต์ใช้การคิดเชิงออกแบบในกระบวนการนโยบายสาธารณะ*

APPLICATION OF DESIGN THINKING IN PUBLIC POLICY PROCESS



ยศกร วรณวิจิตร

Yosakorn Wannawijit.

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก

Rajamangala University of Technology Tawan-ok

Corresponding Author E-mail: yosakorn_wa@rmutto.ac.th

บทคัดย่อ

การคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) เป็นการคิดแก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์จากมุมมองของผู้ใช้งาน เน้นการลงมือปฏิบัติเพื่อหาวิธีแก้ไขปัญหให้กับมนุษย์ ผู้ออกแบบนโยบายสามารถนำการคิดเชิงออกแบบมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้ใน 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นการระบุประเด็นปัญหาและวาระนโยบาย โดยการทำความเข้าใจกลุ่มเป้าหมายอย่างลึกซึ้ง (Empathize) ด้วยการสังเกตแบบมีส่วนร่วม การสัมภาษณ์และสนทนา แล้วตั้งกรอบปัญหา (Define) ให้ชัดเจนเพื่อหาแนวทางแก้ไข 2) ขั้นการก่อรูปนโยบาย (Policy Formulation) สามารถนำการระดมสมอง (Ideate) มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย โดยให้กลุ่มคนที่หลากหลายรวมถึงประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหา จากนั้นสร้างต้นแบบนโยบาย (Prototype) นำนโยบายไปทดสอบ (Test) ก่อนการประกาศใช้นโยบายจริง การประยุกต์ใช้การคิดเชิงออกแบบในกระบวนการนโยบายสาธารณะ จะทำให้กระบวนการนโยบายสาธารณะมีขั้นตอนเพิ่มขึ้นอีก 1 ขั้นตอน คือการทดสอบนโยบาย (Policy Testing) ซึ่งน่าจะทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะสามารถแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้ตรงจุดมากขึ้น

คำสำคัญ: การคิดเชิงออกแบบ; นโยบายสาธารณะ; กระบวนการนโยบายสาธารณะ

* Received September 5, 2021; Revised September 14, 2021; Accepted September 20, 2021

Abstract

Design Thinking is a creative problem-solving concept from the user's point of view. The emphasis is on actions to find solutions to human problems. Policy designers can apply design thinking to the public policy process in two steps: 1) Problem Identification and Agenda Setting; Using participant observations, interviews, and conversations to gain a thorough understanding of the target group (Empathize). Then set the problem framework (Define) to find solutions. 2) Policy Formulation: Brainstorming (Ideate) can be applied in the analysis of policy alternatives by allowing diverse groups of people, including stakeholders, to come forward with alternative solutions. Then create a policy model (Prototype) and bring the policy to test before the policy announcement. Application of design thinking in the public policy process will increase the process of public policy by one step, namely policy testing, which should allow public policy formulation to be able to solve problems for people more precisely.

Keywords: Design Thinking; Public Policy; Public Policy Process

บทนำ

การคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) เป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในกระบวนการออกแบบผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและการออกแบบสถาปัตยกรรมในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 (Rowe, 1991) และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาว่าเป็นวิธีการสำหรับการพัฒนานวัตกรรมสำหรับองค์กร (Dolata & Schwabe, 2016) ในปัจจุบันการคิดเชิงออกแบบได้กลายมาเป็นเครื่องมือที่มีศักยภาพในการระบุประเด็นปัญหาสังคมที่ซับซ้อน การบริหารจัดการองค์กร รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมเชิงกลยุทธ์ (Laferriere et al., 2019) บริษัทระดับโลกหลายบริษัท เช่น Toyota, Starbucks (Beckman & Barry, 2007) และ Apple (Thomke & Feinberg, 2010) ได้นำเอาหลักการของการคิดเชิงออกแบบไปใช้ในการแสวงหานวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคและตอบโจทย์ของธุรกิจแห่งโลกอนาคต การคิดเชิงออกแบบได้มีพัฒนาการทางทฤษฎีมากกว่า 50 ปี แต่อย่างไรก็ตามนักคิดเชิงออกแบบ (Design Thinkers) กับผู้กำหนดนโยบาย (Policymakers) ยังไม่ได้มีความร่วมมือกันในการนำกระบวนการคิดเชิงออกแบบไปใช้ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Pattnaik & Banerjee, 2020) แม้ว่าการคิดเชิงออกแบบจะมีศักยภาพสูงมากในการนำไปประยุกต์ใช้ในศาสตร์ด้านนโยบายสาธารณะก็ตาม (Shergold, 2015)

โดยปกติกระบวนการออกแบบนโยบายสาธารณะมักจะให้ความสำคัญกับตัวแสดงหลักทางการเมือง ได้แก่ สมาชิกสภานิติบัญญัติ ข้าราชการระดับสูง สมาคมอาชีพและนักวิ่งเต้น (Lobbyists) (Scott, 2018) ประชาชนทั่วไปแทบจะไม่ได้รับทราบถึงกระบวนการนโยบาย จนกระทั่งนโยบายของรัฐบาลถูกนำมาใช้ (Mintrom, 2016) แนวทางดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีและแนวปฏิบัติของสำนักประจักษ์นิยมดั้งเดิมในทางสังคมศาสตร์ ที่เน้นบทบาทของผู้ชำนาญการในภาครัฐในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และพยายามลดหรือกำจัดความคิดเห็นสาธารณะ (แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2558) จึงเป็นเหตุผลว่านโยบายสาธารณะจำนวนมากไม่สามารถตอบสนองความต้องการ หรือแก้ไขปัญหของประชาชนได้อย่างแท้จริง มีนักวิชาการไทยได้ศึกษาและชี้ให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าว เช่น ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์และคณะ (2560) ได้ศึกษาโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลไทย พบว่าโครงการยังไม่ตอบสนองความต้องการของเกษตรกร ประชาชนมีความรู้สึกถูกกีดกันเชิงนโยบาย เพราะรัฐบาลไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ และการศึกษาของกอปรมล ศรีภิรมย์และปาสีรัตน์ วงศ์ฤทธิ์ (2561) พบว่าการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทยยังไม่สามารถดำเนินงานให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีและตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายอย่าง และการมีส่วนร่วมของเครือข่ายต่าง ๆ ยังมีน้อย เป็นต้น

บทความนี้จึงมุ่งศึกษาแนวทางในการนำการคิดเชิงออกแบบไปประยุกต์ใช้ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะมากขึ้น อันจะส่งผลให้นโยบายต่าง ๆ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงประเด็น โดยทำการศึกษาจากเอกสารและงานวิจัย วิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา สรุปเป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้การคิดเชิงออกแบบในกระบวนการนโยบายสาธารณะของไทย

การคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking)

การคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) ได้ปรากฏในงานวรรณกรรมครั้งแรกในหนังสือเรื่อง “The Sciences of Artificial” ของ Herbert A. Simon โดยเขาได้สรุปว่ากิจกรรมทางปัญญาที่ให้ผลผลิตเป็นสิ่งประดิษฐ์ทางวัตถุ โดยพื้นฐานแล้วไม่มีความแตกต่างจากการคิดค้นวิธีการรักษาผู้ป่วย หรือการคิดค้นนโยบายสวัสดิการสำหรับการบริการประชาชนของรัฐ (Simon, 1969) การคิดเชิงออกแบบเป็นการคิดแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์โดยมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง เน้นการลงมือปฏิบัติและการเรียนรู้จากการทดลอง การคิดสร้างสรรค์ และการทดสอบกับผู้ใช้เพื่อเรียนรู้และลดข้อผิดพลาด ให้สามารถพัฒนาความคิดและทางออกใหม่ที่ดียิ่งขึ้นเรื่อย ๆ การออกแบบโดยมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางไม่ใช่เรื่องใหม่ในศาสตร์การออกแบบ แต่เป็นหนึ่งในแนวทางการทำงานเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ดีที่สุด การออกแบบโดยมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานานโดย

โรงเรียนสอนออกแบบและบริษัทออกแบบชั้นนำของโลก จนมาถึงช่วงทศวรรษที่ 1990 David Kelley Tim Brown และ Roger Martin ได้คิดคำว่า “Design Thinking” หรือ “การคิดเชิงออกแบบ” ขึ้นมาอย่างเป็นทางการ (ไพบรมา อิศรเสนา ณ อยุธยา และชอุทิศ ตรีรัตนพันธ์, 2560)

การคิดเชิงออกแบบให้ความสำคัญกับการรวมเอาทัศนคติของประชากรหรือผู้ใช้งานเข้าไปในการนิยามประเด็นปัญหา เพื่อให้เกิดความเข้าใจในปัญหาดังกล่าวมากขึ้น และมุ่งความสนใจไปยังวิธีการแก้ปัญหาที่เหมาะสมยิ่งขึ้น (Fung, 2006) ดังนั้นกระบวนการคิดเชิงออกแบบจึงส่งเสริมให้ผู้ใช้งาน นักออกแบบนโยบาย และบุคลากรของหน่วยงานในภาครัฐได้ทำงานร่วมกันแบบวนซ้ำ ทักษะที่สำคัญที่สุดของนักคิดเชิงออกแบบ (Design Thinker) คือการจินตนาการถึงโลกในมุมมองที่หลากหลาย ทั้งในส่วนของผู้ร่วมงาน ลูกค้า ผู้ใช้งาน และผู้ให้บริการทั้งในปัจจุบันและอนาคต (Brown, 2008) การคิดเชิงออกแบบจึงไม่ได้เริ่มจากข้อสันนิษฐานของคำตอบที่รู้ดีอยู่แล้ว แต่เป็นการค้นหาประเด็นปัญหาโดยให้ผู้ให้บริการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น การคิดเชิงออกแบบได้ถูกพัฒนาไปหลายแนวทาง แต่ที่มีชื่อเสียงโด่งดังได้รับการยอมรับและนำไปใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วโลก คือ กระบวนการคิดเชิงออกแบบของมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด (Stanford d.school) ที่ประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอนดังนี้ (The d.school, 2010)

1) การเข้าใจกลุ่มเป้าหมายอย่างลึกซึ้ง (Empathize) คือ การเอาใจเขามาใส่ใจเรา เพราะปัญหาที่นักคิดเชิงออกแบบไปช่วยแก้มักเป็นปัญหาของบุคคลอื่น จึงต้องมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งว่ากลุ่มเป้าหมายที่ต้องการแก้ไขปัญหาให้ นั่นคือใคร สิ่งที่เขาต้องการและให้ความสำคัญคือสิ่งใด นักคิดเชิงออกแบบจึงต้องเข้าไปสังเกตการณ์ มีส่วนร่วมในประสบการณ์ตรง พูดคุยกับกลุ่มเป้าหมาย กระบวนการทำงานของนักคิดเชิงออกแบบจะเริ่มคิดแบบผู้เริ่มต้น (Beginner’s Mindset) ละทิ้งประสบการณ์ที่สั่งสมมาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการด่วนตัดสินใจ ดังนั้นนักคิดเชิงออกแบบจะตั้งคำถามกับทุกสิ่ง เป็นผู้รับฟังอย่างตั้งใจ และเพื่อให้การสังเกตมีความลึกซึ้งมากขึ้น นักคิดเชิงออกแบบจะถามคำถาม 3 ประเภท คือ อะไร อย่างไร และทำไม อันจะช่วยให้สามารถค้นหาปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น

2) การตั้งกรอบปัญหา (Define) คือ หัวใจหลักของการคิดเชิงออกแบบ ขั้นตอนนี้จะทำให้ให้นักคิดเชิงออกแบบมองเห็นปัญหาสำคัญที่จะต้องมุ่งเน้นหาทางแก้ไขได้อย่างชัดเจน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาให้กลุ่มเป้าหมายได้ตรงจุด การตั้งกรอบปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อนักคิดเชิงออกแบบสังเคราะห์สิ่งที่ค้นพบในขั้นตอนแรก ไปสู่ความเข้าใจที่ลึกซึ้งถึงความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมาย และนำความเข้าใจที่ลึกซึ้งนี้มาตั้งโจทย์ปัญหาที่จะนำไปสู่การลงมือปฏิบัติ กรอบปัญหาที่ดีต้องมุ่งไปที่ประเด็นสำคัญ ไม่กว้างจนเกินไป สามารถจุดประกายความคิดจากคนในทีม เปิดกว้างต่อการระดมความคิด ช่วยวางขอบเขตการทำงานที่เป็นไปได้ในเวลาที่มีอยู่จำกัด

3) การระดมความคิด (Ideate) คือ การสร้างสรรค์แนวทางที่จะตอบโจทย์ปัญหาที่หลากหลายและต่างไปจากกรอบแนวคิดเดิม เป้าหมายของการระดมความคิดคือการได้ทั้ง

“ปริมาณ” และ “ความหลากหลาย” ของวิธีการแก้ปัญหา เครื่องมือที่สำคัญคือการตั้งคำถาม “เราจะ... ได้อย่างไร” การตั้งคำถามควรเริ่มต้นจากคำถามที่กว้างพอที่จะก่อให้เกิดความคิดแก้ปัญหาแบบใหม่ ๆ แต่ก็แคบพอที่จะก่อให้เกิดความคิดที่เฉพาะเจาะจงและแตกต่าง วิธีการแก้ปัญหาที่ได้จากการระดมความคิด จะถูกนำไปสร้างเป็นต้นแบบ (Prototype) ต่อไป

4) การสร้างต้นแบบ (Prototype) คือ การแปลงความคิดออกมาให้เป็นรูปธรรมในรูปแบบใดก็ได้ที่สามารถมองเห็นหรือสัมผัสได้ เช่น การสื่อสารผ่านกระดานโน้ต การวาดภาพ การแสดงละคร การเขียนสตอรี่บอร์ด (Storyboard) โดยในช่วงแรกนั้น ควรสร้างต้นแบบอย่างหยาบขึ้นมาอย่างรวดเร็ว เพื่อจะได้สามารถเรียนรู้และพิจารณาความเป็นไปได้อื่น ๆ ต้นแบบจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อทีมออกแบบ ผู้ใช้งาน รวมถึงคนอื่น ๆ ได้มีปฏิสัมพันธ์กับต้นแบบ อันจะก่อให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น สามารถนำไปสู่หนทางแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพได้ การสร้างต้นแบบจะทำให้เกิดการเรียนรู้ หากล้มเหลวก็เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและไม่เจ็บตัว (Fail Fast, Fail Cheap) เป็นการล้มไปข้างหน้า (Fail Forward) เป็นหนึ่งในกระบวนการพัฒนาหนทางแก้ไขปัญหที่ไม่เสียเวลาและงบประมาณมากในช่วงเริ่มต้น

5) การทดสอบ (Test) คือ การนำต้นแบบที่มีความละเอียดต่ำมาทดลองกับกลุ่มเป้าหมายในบริบทจริงหรือเสมือนจริงเพื่อทดสอบความเข้าใจของนักออกแบบกับกลุ่มเป้าหมายว่าตรงกันหรือไม่ การทดสอบ คือ โอกาสในการพัฒนาและปรับปรุงแนวคิดของนักออกแบบให้ดียิ่งขึ้น เป็นกระบวนการพัฒนาและปรับแก้อย่างไม่หยุดนิ่ง (Iterative) ช่วยขึ้นการกลับไปพัฒนาแบบจำลองในรอบใหม่ การทดสอบจะให้นักออกแบบได้มุมมองที่ไม่เคยคาดคิดมาก่อน ผลสะท้อนกลับที่ได้มาจากการทดสอบ ไม่ว่าจะเป็นด้านบวกหรือด้านลบล้วนเป็นของขวัญที่นักออกแบบจะนำไปพิจารณาเพื่อปรับปรุงแบบจำลองรุ่นต่อไปให้ดียิ่งขึ้น

การคิดเชิงออกแบบมีความสำคัญกับทุกองค์การในการพัฒนาผลิตภัณฑ์และงานบริการ เพราะจะทำให้ทราบถึงความต้องการและปัญหาที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมาย เปิดโอกาสให้กลุ่มคนที่แตกต่างหลากหลายเข้ามาร่วมกันพัฒนาทางเลือกในการแก้ไขปัญหา เน้นการลงมือปฏิบัติ สร้างต้นแบบแล้วนำไปทดสอบเพื่อให้ทราบจุดดีและจุดที่ควรพัฒนา ก่อนนำข้อมูลนั้นกลับไปปรับปรุงต้นแบบให้ดียิ่งขึ้น การคิดเชิงออกแบบไม่ใช่ว่า “คิดมาก” แต่เป็นการ “ทำมาก” เป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ทั้งในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน

การประยุกต์ใช้การคิดเชิงออกแบบในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

การคิดเชิงออกแบบเป็นการสังเคราะห์วิธีการจากหลายศาสตร์ สามารถปิดจุดอ่อนของกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนได้ (Mulgan, 2014) แต่ปัญหาก็คือทักษะที่ใช้ในกระบวนการคิดเชิงออกแบบ เป็นทักษะที่ไม่ค่อยปรากฏในสภาพแวดล้อมการทำงานของภาครัฐ จึงต้องมีการถ่ายทอดทักษะต่าง ๆ ผ่านการฝึกอบรมทักษะที่จำเป็นนั้นมาจากหลายศาสตร์ ทั้งศาสตร์ด้านมานุษยวิทยา จิตวิทยา สังคมวิทยา การ

สื่อสาร การออกแบบและสถาปัตยกรรม (Shergold, 2015) เมื่อคนหนึ่งคนไม่สามารถมีทักษะครบทุกด้านได้ การทำงานร่วมกันจากกลุ่มคนที่หลากหลายจึงน่าจะเป็นทางออกที่ดีที่จะทำให้การประยุกต์ใช้การคิดเชิงออกแบบในกระบวนการนโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จ แนวคิดและเทคนิคในกระบวนการคิดเชิงออกแบบสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้ใน 2 ขั้นตอนหลักดังนี้

1) การระบุประเด็นปัญหาและวาระนโยบาย (Problem Identification and Agenda Setting) การระบุประเด็นปัญหาจะเป็นการป่าวประกาศว่าอะไรคือปัญหาของสังคม มีการแสดงออกถึงความต้องการให้รัฐบาลกระทำการอะไรบางอย่าง ส่วนการกำหนดวาระนโยบายเป็นขั้นตอนที่จะตัดสินว่าประเด็นใดจะถูกนำมาแก้ไข (Dye, 2011) หากเป็นการคิดเชิงออกแบบ ขั้นตอนนี้คือการเข้าใจกลุ่มเป้าหมายอย่างลึกซึ้ง (Empathize) ผู้ออกแบบนโยบายสามารถนำเทคนิคในขั้นตอนนี้มาปรับใช้ในกระบวนการนโยบายได้ โดยการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตั้งแต่เริ่มต้น ทำการสัมภาษณ์ด้วย 3 คำถามหลัก คือ ประชาชนกลุ่มเป้าหมายประสบปัญหาอะไร (What) อย่างไร (How) และทำไมจึงประสบปัญหานั้น (Why) ถามด้วยความคิดแบบผู้เริ่มต้น โดยละทิ้งประสบการณ์ในอดีตของตนเองออกไป การทำงานในขั้นนี้จะใช้เครื่องมือของนักมานุษยวิทยา เช่น การสังเกตแบบมีส่วนร่วม การพูดคุยเพื่อเรียนรู้ และการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึก การที่ผู้ออกแบบนโยบายเข้าไปอยู่ในสถานการณ์ประเด็นตนเองเป็นเจ้าของปัญหา จะทำให้เข้าใจสภาพปัญหาที่ชัดเจนมากขึ้น ผู้ออกแบบนโยบายอาจจำลองตัวเองเป็นผู้ประสบปัญหา เช่น จำลองเป็นผู้พิการทางสายตาเดินออกมาจากห้องพักเพื่อขึ้นระบบขนส่งสาธารณะไปทำงานและกลับจากที่ทำงาน เพื่อทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้งว่าผู้พิการทางสายตาประสบปัญหาอะไรบ้างในแต่ละวัน เป็นต้น ก่อนสรุปเป็นแผนผังประสบการณ์ (Experience Mapping) เพื่อเข้าสู่การตั้งกรอบปัญหา (Define) ที่ชัดเจนต่อไป

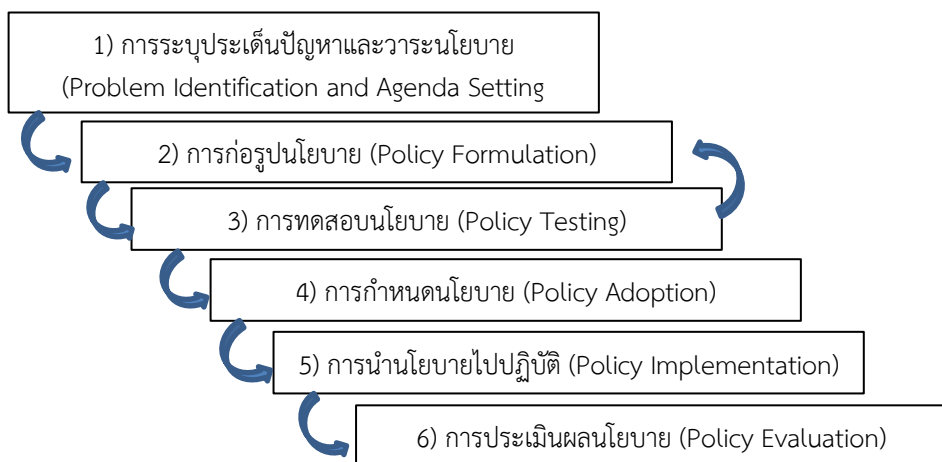
การตั้งกรอบปัญหา (Define) คือ การกำหนดโจทย์ปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไข โดยจะเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความรู้หลังจากที่ผู้ออกแบบนโยบายได้ไปใช้ประสบการณ์ร่วมกับกลุ่มเป้าหมาย โจทย์ปัญหาที่ตั้งขึ้นอย่างมีความหมายเป็นรากฐานสำคัญที่จะช่วยให้ผู้ออกแบบนโยบายประสบความสำเร็จในการออกแบบวิธีแก้ไขปัญหา

2) การก่อรูปนโยบาย (Policy Formulation) เป็นการรวมกันของการสร้างประเด็นการระบุปัญหาและกำหนดทางเลือกสำหรับแก้ไขปัญหาสาธารณะ (Anderson, 2003) การพัฒนาทางเลือกสำหรับจัดการปัญหาที่เป็นประเด็นสาธารณะมักเกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ ห้องทำงานของกลุ่มผลประโยชน์ที่มักจัดทำข้อเสนอแนะเฉพาะเรื่องให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา ห้องคณะทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ และจำนวนมากเกิดจากการประชุมของคณะกรรมการเฉพาะกิจ หรือสถาบันวิจัยนโยบายที่มักรู้จักกันในนาม “ขุมความคิด (Think Tanks)” (Dye, 2011) อันประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญในศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนกลุ่มเป้าหมายอย่างสิ้นเชิง

ในขั้นการก่อรูปนโยบายสามารถนำเทคนิคการระดมความคิด (Ideate) การสร้างต้นแบบ (Prototype) และการทดสอบ (Test) ของการคิดเชิงออกแบบมาประยุกต์ใช้ได้ ดังนี้ การระดมความคิด (Ideate) เกิดขึ้นเพื่อเสนอทางออกในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาทางเลือกนโยบาย จะต้องเป็นการเปิดกว้างสำหรับความเป็นไปได้ใหม่ ๆ จากบุคคลหลากหลายกลุ่มที่เหมือนจะเข้ากันไม่ได้ (Radical Collaboration) ทดแทนการวิเคราะห์นโยบายแบบเดิมที่ใช้ผู้เชี่ยวชาญเพียงไม่กี่คน กลุ่มคนที่เข้ามาระดมความคิดเห็น ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญในศาสตร์นั้น ผู้เชี่ยวชาญต่างศาสตร์ บุคคลทั่วไป และกลุ่มเป้าหมายที่ผู้ออกแบบนโยบายต้องการเข้าไปแก้ไขปัญหาให้ ประโยชน์ของการรวมคนที่มีความแตกต่างเข้ามาทำงานร่วมกัน คือจะทำให้คณะทำงานเห็นแนวคิดและข้อคำถามใหม่ ๆ ที่อาจไม่เคยนึกถึงมาก่อน ในขั้นระดมสมองเพื่อพัฒนาทางเลือกนี้ เครื่องมือที่สำคัญคือการตั้งคำถามว่า “เราจะ... ได้อย่างไร (How might we...?)” เช่น เราจะออกแบบระบบขนส่งสาธารณะให้ผู้พิการทางสายตาสามารถเดินทางด้วยตัวเองได้อย่างไร ขั้นตอนนี้จะเป็นการฟุ้งคิด เพราะคำว่า “Ideate” มาจากการผสมกันของคำว่า “Idea” กับ “Create” และต้องแยกการคิดกับการประเมินออกจากกัน ในขั้นแรกให้เน้นปริมาณของทางเลือก จากนั้นค่อยประเมินเพื่อเลือกทางเลือกที่เหมาะสมในลำดับถัดไป เพราะในบางครั้งแนวคิดที่สดใหม่เหมือนจะเป็นไปไม่ได้ กลับถูกพัฒนาต่อยอดมาเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาที่ลงตัวที่สุด เทคนิคในขั้นของการระดมสมองมีอยู่จำนวนมาก เช่น การเขียนแผนที่ความคิด (Mind Map) การใช้ทฤษฎีหมวกหกใบ (Six Thinking Hats) หรือการระดมสมองโดยการเขียน (Brain Writing) เพื่อแก้ปัญหากลุ่มการถูกรบกวนจากความคิดจากกลุ่มคนจำนวนหนึ่ง ตามแนวทางของการคิดเชิงออกแบบ ทุกความคิดมีค่าเท่าเทียมกัน การไม่ตัดสินตนเองและคนอื่นเป็นพื้นฐานสำคัญของการระดมความคิด เมื่อได้ความคิดจำนวนมาก คณะทำงานอาจนำความคิดมาจัดเป็นกลุ่ม เพื่อค้นหาและสรุปทางเลือกในการสร้างต้นแบบ

การสร้างต้นแบบ (Prototype) มีความสำคัญมากในกระบวนการคิดเชิงออกแบบ เพราะต้นแบบที่สร้างขึ้นเพื่อนำไปทดสอบจะทำให้ผู้ออกแบบได้ทราบข้อเสนอแนะ (Feedback) ทั้งด้านบวกและด้านลบจากกลุ่มเป้าหมาย การคิดเชิงออกแบบมีจุดเน้นที่การลงมือปฏิบัติ (Doing) แตกต่างจากการพัฒนาทางเลือกนโยบายของภาครัฐที่เน้นการคิดวิเคราะห์อย่างละเอียดถี่ถ้วนโดยผู้เชี่ยวชาญ ข้อดีของการสร้างต้นแบบ คือ จะช่วยให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย เป็นวิธีที่เร็วที่สุดที่จะได้ข้อคิดเห็นจากผู้ใช้งาน ยิ่งสร้างต้นแบบได้เร็วเท่าใด ยิ่งจะทำให้สามารถพัฒนาต้นแบบในรุ่นต่อไปได้เร็วเท่านั้น การสร้างต้นแบบจึงเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่สำคัญ และสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา ผู้ออกแบบนโยบายสามารถนำแนวคิดนี้ไปปรับใช้กับนโยบายสาธารณะได้ การสร้างต้นแบบอาจเป็นเพียงการวาดภาพผลิตภัณฑ์ งานบริการ หรือประสบการณ์ที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายจะได้รับ หรืออาจเป็นการเล่าเรื่องให้ฟัง (Story Telling) เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายมีประสบการณ์ร่วมกับนโยบายที่คาดว่าจะถูกนำมาใช้ ก่อนจะนำนโยบายไปปฏิบัติจริง

เพื่อให้การตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายมีความผิดพลาดน้อยที่สุด “การทดสอบนโยบาย (Policy Testing)” ก่อนการประกาศใช้นโยบายมีความจำเป็นอย่างยิ่ง การทดสอบจะเกิดขึ้นเพื่อให้นักออกแบบทราบข้อคิดเห็นจากกลุ่มผู้ใช้บริการ ทั้งข้อดี มุมที่ยังพัฒนาได้ ข้อคำถาม และแนวคิดใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างขั้นตอนของการทดสอบ และนำข้อมูลที่ได้ไปพัฒนาต้นแบบให้ดียิ่งขึ้นก่อนนำไปใช้งานจริง นโยบายสาธารณะจำนวนมากไม่ได้มีการทดสอบกับกลุ่มเป้าหมายก่อนนำไปใช้ จึงก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2560 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ได้ติดตั้งเครื่องเก็บค่าโดยสาร (Cash Box) บนรถโดยสาร ขสมก. แต่พบปัญหาไม่สามารถทำงานได้เต็มประสิทธิภาพ จึงสั่งยุติการติดตั้งเครื่องดังกล่าวบนรถเมล์ 1,800 คัน หลังจากได้ทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับบริษัทเอกชนไปเรียบร้อยแล้ว (ไทยพีบีเอส, 2560) ดังนั้นหากมีการนำการทดสอบ (Test) ไปใช้ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ แล้วนำข้อมูลที่ได้ไปปรับปรุงต้นแบบนโยบายก่อนประกาศใช้นโยบาย น่าจะทำให้นโยบายสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น สามารถสรุปเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบใหม่ได้ตามภาพดังนี้



ภาพที่ 1 กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบใหม่

โดยปกติแล้วการกำหนดนโยบายสาธารณะจะมีลักษณะเป็นกระบวนการวิเคราะห์อย่างตั้งใจโดยใช้หลักเหตุผล แต่แนวทางนี้ก็ได้ถูกโต้แย้งมากขึ้นอันเป็นผลจากความซับซ้อนโดยธรรมชาติที่เข้ามกระทบการดำเนินงานของภาครัฐ (Shergold, 2015) การกำหนดนโยบายสาธารณะจำนวนมากมักให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เข้ามามีส่วนร่วมในช่วงท้ายของกระบวนการ ซึ่งมักจะเป็นช่วงหลังจากที่มีการระบุประเด็นปัญหาและวิเคราะห์ทางเลือกสำหรับแก้ไขปัญหาเรียบร้อยแล้ว (Mintrom, 2016) จึงมักจะทำให้เกิดปัญหาตามมาว่านโยบายสาธารณะจำนวนมากไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างตรงจุด เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ อันเป็นผลจากความมั่นใจในความสามารถของผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ

หากผู้ออกแบบนโยบายนำการคิดเชิงออกแบบไปประยุกต์ใช้ตั้งแต่ขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบาย ประชาชนย่อมรู้สึกว่าย่านโยบายดังกล่าวเป็นของตนเอง จึงเป็นเรื่องง่ายที่กลุ่มเป้าหมายจะตัดสินใจเข้าร่วมโครงการและกิจกรรมที่แตกย่อยมาจากนโยบายที่ถูกกำหนดจากการศึกษาของ Dorst & Cross (2001) และ Liedtka et al (2013) พบว่าการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นมีประโยชน์มากกับกระบวนการคิดเชิงออกแบบ ดังนั้นการที่นักออกแบบนโยบายทำการปรึกษาหารือกับกลุ่มเป้าหมายตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น จึงน่าจะส่งผลดีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายโดยรวม

ตารางที่ 1 สรุปการประยุกต์ใช้การคิดเชิงออกแบบในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบาย สาธารณะ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	เทคนิคและวิธีการสำคัญ
1. การระบุประเด็น ปัญหาและวาระ นโยบาย	- ผู้ออกแบบนโยบาย - ประชาชนผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย	1. การทำความเข้าใจกลุ่มเป้าหมายอย่างลึกซึ้ง - การสังเกตแบบมีส่วนร่วม - การสัมภาษณ์และการสนทนาเพื่อเรียนรู้ปัญหา 2. การตั้งกรอบปัญหา
2. การก่อรูปนโยบาย	- ผู้ออกแบบนโยบาย - ประชาชนผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย - ประชาชนจากภาค ส่วนต่าง ๆ ของสังคม	การระดมความคิดจากกลุ่มคนที่มีความหลากหลาย (Radical Collaboration) แล้วสรุปทางเลือกนโยบาย 3. การสร้างต้นแบบนโยบาย: การวาดภาพ การสร้าง แบบจำลอง การเล่าเรื่อง 4. การทดสอบนโยบาย

สรุป

การคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) เป็นการคิดแก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์โดยมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง เน้นการลงมือปฏิบัติอย่างช้า ๆ เพื่อหาวิธีแก้ไขปัญหาคือดีที่สุดให้กับมนุษย์ ผู้ออกแบบนโยบายสามารถนำการคิดเชิงออกแบบมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้ใน 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การระบุประเด็นปัญหาและวาระนโยบาย (Problem Identification and Agenda Setting) โดยการทำความเข้าใจกับกลุ่มเป้าหมายอย่างลึกซึ้ง (Empathize) ด้วยการสังเกตแบบมีส่วนร่วม การสัมภาษณ์ การสนทนา เพื่อให้เข้าใจปัญหาอย่างถ่องแท้ ก่อนตั้งกรอบปัญหา (Define) ให้ชัดเจน เพื่อหาแนวทางแก้ไข 2) การก่อรูปนโยบาย (Policy Formulation) สามารถนำการระดมสมอง (Ideate) มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย โดยให้กลุ่มคนที่หลากหลายรวมถึงประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนกลุ่มอื่น ๆ เข้ามาเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหา จากนั้นทำการสร้างต้นแบบนโยบาย (Prototype) แล้วนำนโยบายไปทดสอบ (Test) เพื่อให้ทราบถึงจุดดีและจุดที่ควรแก้ไข ดำเนินการพัฒนาต้นแบบนโยบายก่อนการประกาศใช้นโยบายจริง การประยุกต์ใช้การคิดเชิง

ออกแบบในกระบวนการนโยบายสาธารณะ จะทำให้กระบวนการนโยบายสาธารณะมีขั้นตอนเพิ่มขึ้นอีก 1 ขั้นตอน สรุปเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบใหม่ 6 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การระบุประเด็นปัญหาและวาระนโยบาย (Problem Identification and Agenda Setting) 2) การก่อรูปนโยบาย (Policy Formulation) 3) การทดสอบนโยบาย (Policy Testing) 4) การกำหนดนโยบาย (Policy Adoption) 5) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ 6) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

หากผู้ออกแบบนโยบายนำเทคนิคและวิธีการของการคิดเชิงออกแบบไปประยุกต์ใช้ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ จะทำให้การระบุประเด็นปัญหามีความแม่นยำมากขึ้น อีกทั้งประชาชนจากภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมยังมีส่วนร่วมในการเสนอทางเลือกนโยบาย การกำหนดนโยบายสาธารณะย่อมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กอบปรกมล ศรีภิรมย์ และปาลิรัตน์ วงศ์ฤทธิ. (2561). นโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในกลุ่มประเทศอาเซียนต่อผลลัพธ์การดูแลผู้สูงอายุในเขตเมือง. *วารสารเอเชียพิจา*, 5(9), 107-143.
- แก้วคำ ไกรสรพงษ์. (2558). *นโยบายสาธารณะแบบอภิปรายไตรตรอง*. ใน พงษ์ธิสาณ ชุมพล, ม.ร.ว. และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2 (น. 63-67). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไทยพีบีเอส. (2560). *ขสมก.ยุติใช้เครื่องหยอดเหรียญบนรถเมล์ พบปัญหาใช้ไม่ได้มีประสิทธิภาพ*. สืบค้น 4 กันยายน 2564, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/268438>
- ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์ และคณะ. (2560). ลักษณะการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือประชาชนของรัฐบาล: ประสพการณ์ภาคสนามจากภาคเหนือและภาคใต้ของไทย. *วารสารวิจัยสังคม*, 40(1), 105-139.
- ไพบรมา อิศรเสนา ณ อยุธยา และชอุทิศ ตริรัตน์พันธ์. (2560). *การคิดเชิงออกแบบ: เรียนรู้ด้วย การลงมือทำ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์สร้างสรรค์งานออกแบบ (TCDC).
- Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking*. Boston: Houghton Mifflin.
- Beckman, S. L., & Barry, M. (2007). Innovation as a Learning Process: Embedding Design Thinking. *California Management Review*, 50(1), 25-56.
- Brown, T. (2008). Design Thinking. *Harvard Business Review*, 86(6), 84.
- Dolata, M., & Schwabe, G. (2016). *Design Thinking in IS Research Projects*. In Brenner, W. & Uebernickel, F. (Ed.), *Design Thinking for Innovation* (pp. 67-83). Cham: Springer.

- Dorst, K. & Cross, N. (2001). Creativity in the Design Process: co-evolution of problem-solution. *Design Studies*, 22(5), 425-437.
- Dye, T. R. (2011). *Understanding Public Policy*. Boston: Pearson Education.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75.
- Laferriere, R. et al. (2019). Addressing Cognitive Challenges in Applying Design Thinking for Opportunity Discovery: Reflections from a Design Thinking Teaching Team. *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation*, 5(4), 383-386.
- Liedtka, J., King, A. & Bennett, K. (2013). *Solving Problems with Design Thinking: Ten Stories of What Works*. New York: Columbia University Press.
- Mintrom, M. (2016). Design Thinking in Policymaking Process: Opportunities and Challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 391-402.
- Mulgan, G. (2014). *Design in Public and Social Innovation: What Works and What Could Work Better*. London: NESTA.
- Pattnaik, R. K., & Banerjee, R. (2020). Extending Design Thinking to Public Policy. *Economic & Political Weekly*, 55(34), 34-41.
- Rowe, P.G. (1991). *Design Thinking*. Cambridge: The MIT Press.
- Scott, D. (2018). *Embracing Design Thinking in Government*. Retrieved September 11, 2021, from <https://policyoptions.irpp.org/magazines/march-2018/embracing-design-thinking-in-government/>
- Shergold, P. (2015). *Learning from Failure: Why Large Government Policy Initiatives Have Gone So Badly Wrong in the Past and How the Chances of Success in the Future Can be Improved*. Canberra: Australian Public Service Commission.
- Simon, H. A. (1969). *The Sciences of Artificial*. Cambridge: The MIT Press. (3rd edition published in 1996)
- The d.school. (2010). *Bootcamp Bootleg*. Stanford: Hasso Plattner Institute of Design.
- Thomke, S., & Feinberg, B. (2009). *Design Thinking and Innovation at Apple*. Harvard Business School Case 609-066.

