การสร้างนวัตกรรมภาครัฐและความเป็นผู้ประกอบการสาธารณะ*

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์

เลขาธิการ ก.พ.ร.

*** บทความนำเสนอต่อที่ประชุมกลุ่มย่อย หลักสูตรการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป. 1)**

■ ความเป็นมา

ความเป็นผู้ประกอบการสาธารณะ (public entrepreneurship) นั้นไม่ใช่ความคิดแปลกใหม่ แต่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 [1] ต่อมาในปี ค.ศ. 1993 ก็ได้ถูกนำมาเสนอในหนังสือ “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector” ของ David Osborne และ Ted Gaebler ซึ่งเป็นหนังสือขายดีติดอันดับและกลายเป็นคัมภีร์ทางด้านการบริหารรัฐกิจ และในปัจจุบันก็กลับมาได้รับการหยิบยกขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่งเพื่อใช้ในการปฏิรูประบบราชการและปรับเปลี่ยนกระบวนการทางความคิด (mindset) ของผู้นำภาครัฐให้เน้นในเรื่องของความเป็นผู้ประกอบการและนวัตกรรม โดยอาศัยความได้เปรียบของเทคโนโลยีสมัยใหม่และการทำงานในลักษณะแบบเน้นผู้ใช้บริการ (user-centered) หรือให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centric approach) เพื่อคิดสร้างสรรค์และคิดค้นสิ่งใหม่ๆ ร่วมกัน (co-creation) รวมทั้งผลักดันสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางที่ดีขึ้น

อย่างไรก็ดี สาเหตุสำคัญที่ทำให้เรื่องความเป็นผู้ประกอบการและนวัตกรรมมักจะไม่ค่อยได้รับความสนใจมากนักอาจจะเกิดจากวัฒนธรรมการทำงานของทางราชการที่ไม่ค่อยชอบความเสี่ยง (risk-aversion) และความจำเป็นที่จะต้องมีความรอบคอบระมัดระวังในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมจนถึงการขาดงบประมาณในการคิดค้นหรือริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ในวงราชการ

เหตุผลความจำเป็นหรือสาเหตุสำคัญที่ทำให้เรื่องการสร้างนวัตกรรมภาครัฐและความเป็นผู้ประกอบการสาธารณะ กลับมาได้รับความสนใจอีกครั้งหนึ่งนั้นก็อาจจะมาจากหลายปัจจัย กล่าวคือ

1. บริบทของโลกแห่งการเปลี่ยนแปลง เช่น climate change, urbanization, aging society เป็นต้น ทำให้เกิดความท้าทายและจำเป็นต้องมีการตอบสนองอย่างรวดเร็วทันการณ์ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน/โครงการ และการจัดบริการสาธารณะประเภทใหม่

---

[1] Elinor Ostrom เป็นนักรัฐศาสตร์ผู้คิดค้นและนำเสนอตัวแบบผู้ประกอบการสาธารณะดังกล่าว รวมทั้งยังได้บุกเบิกผลงานทางวิชาการในเรื่องการบริหารทรัพย์สินร่วมหรือทรัพย์สินสาธารณะ (common property) และชี้ให้เห็นถึงคุณค่าของการให้ชุมชนหรือกลุ่มผู้ใช้บริการ/ทรัพยากรเข้ามารวมตัวกันอย่างสมัครใจเพื่อทำหน้าที่ดูแลทรัพย์สินดังกล่าวด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังได้พัฒนาทางเลือกในการบริหารกิจการบ้านเมืองในประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อน โดยการจัดให้มีโครงสร้างอำนาจการตัดสินใจที่ไม่จำกัดอยู่กับองค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ควรให้มีหลายศูนย์กลางการตัดสินใจขึ้นในระดับต่าง ๆ (polycentric governance) จนทำให้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี ค.ศ. 2009

ในส่วนของการเชื่อมโยงระหว่างเรื่องนวัตกรรมและความเป็นผู้ประกอบการนั้น เริ่มขึ้นมาตั้งแต่ประมาณปี ค.ศ. 1934 ในหนังสืออันโด่งดังของ Joseph Schumpeter เรื่อง Capitalism, Socialism and Democracy ซึ่งมองว่าระบบเศรษฐกิจก็คล้ายกับระบบอุตสาหกรรม ไม่ได้มีลักษณะคงที่ แต่ได้รับแรงกดดันจากความท้าทายของสภาพตลาดและความได้เปรียบของเทคโนโลยีสมัยใหม่ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ซ้ำแล้วซ้ำอีกเป็นระลอก (ดังเช่นการเกิดปฏิวัติทางอุตสาหกรรมครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 4) อันเป็นกระบวนการล้มล้างเชิงสร้างสรรค์ (creative destruction) หรือของเดิม ๆ จะถูกทำลายลงและแทนที่ด้วยของใหม่ ๆ ที่ดีกว่า ฉะนั้น ผู้ประกอบการจึงต้องลงทุนสร้างนวัตกรรมเพื่อทำให้เกิดการพลิกโฉม (transformation) ในโมเดลการประกอบธุรกิจ ผลิตภัณฑ์/บริการ หรือวิธีการทำงานของตน

ต่อมาประมาณปี ค.ศ. 1985 Peter F. Drucker ในหนังสือเรื่อง Innovation and Entrepreneurship ก็ได้อธิบายถึงความสำคัญของเศรษฐกิจผู้ประกอบการ (entrepreneurial economy) และแสดงให้เห็นว่าการนวัตกรรมที่ประสบความสำเร็จนั้นไม่ได้มาเกิดขึ้นมาโดยความบังเอิญ แต่เป็นผลมาจากการวิเคราะห์และวางยุทธศาสตร์อย่างลึกซึ้งรอบคอบ รวมทั้งมีการวางแผนงานอย่างดี ซึ่งทักษะดังกล่าวสามารถพัฒนาและนำไปใช้ได้ทั้งในภาคธุรกิจเอกชนและภาครัฐ

2. การปฏิวัติทางด้านดิจิตอลและเทคโนโลยีที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลัน (disruptive change) รวมถึงความก้าวหน้าของการสื่อสารสมัยใหม่ (social media) ต่างทำให้ภาครัฐต้องหันมาปรับตัวและอาศัยเทคโนโลยีดังกล่าวนั้นเพื่อตอบโจทย์และตอบสนองความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของทางราชการที่จะต้องเป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย โดยไม่มีข้อจำกัดทางด้านสถานที่และเวลา

3. ข้อจำกัดเกี่ยวกับขีดความสามารถของภาครัฐเองในการจัดการกับปัญหาและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการทำงานข้ามกระทรวง กรม และภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างไปจากโครงสร้างการทำงานในแนวดิ่งตามสายการบังคับบัญชาแบบเดิม รวมทั้งการมีความคล่องแคล่วว่องไว (agility) และสามารถปรับตัว (adaptive) ในการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ในลักษณะของการร่วมกันคิดออกแบบ (co-designer) และการร่วมกันเป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ (co-producer)

คำว่า ‘ความเป็นผู้ประกอบการสาธารณะ’ นั้นอาจมองได้ว่ามีลักษณะเป็นปฏิพจน์ (oxymoron) หรือการผนวกเอาคำสองคำที่มีความหมายในเชิงตรงข้ามกันมารวมกันและทำให้เกิดเป็นคำในความหมายใหม่ เพราะ ‘ความเป็นผู้ประกอบการ’ เป็นเรื่องของการผลักดันให้หลุดพ้นจากกับดักหรือสถานภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยการใช้ประโยชน์จากโอกาสเพื่อสร้างคุณค่า (value creation) ในขณะที่ ‘สาธารณะ’ เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ของส่วนรวม ฉะนั้น ความเป็นผู้ประกอบการสาธารณะจึงเป็นเรื่องของการผสมผสานระหว่างบทบาทหน้าที่ที่มีความแตกต่างกันเข้ามารวมกันเพื่อเป็นทางเลือกใหม่ในการนำความเปลี่ยนแปลง (leading change) ให้เกิดขึ้นในการบริหารกิจการบ้านเมืองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน [2]

โดยสรุป ความเป็นผู้ประกอบการสาธารณะเป็นเรื่องของความพยายามในการปรับปรุงสภาพชีวิตความเป็นอยู่และการรับใช้ประชาชนด้วยการคิดค้นหาหนทางหรือวิธีการใหม่ ๆ ซึ่งไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของการสร้างนวัตกรรมหรือใช้ประโยชน์จากนวัตกรรมที่มีเท่านั้น แต่ยังเป็นเรื่องของความสามารถในการคิดค้นและสร้างบางสิ่งบางอย่างขึ้นมาจากสิ่งที่ไม่เคยมีอยู่มาก่อน โดยไม่ได้ติดอยู่ในกรอบกับดักของทรัพยากร (เงินทุน ทรัพยากรมนุษย์ และความสามารถพิเศษ) ที่มีอยู่อย่างจำกัด หรือข้อจำกัดอื่นใด (กฎระเบียบ และสภาพทางกายภาพ) เป็นต้น [3]

---

[2] ส่วนผู้ประกอบการสังคม (social entrepreneur) มักจะหมายถึง บุคคลในภาคส่วนอื่นที่พยายามสร้างนวัตกรรมหรือคิดค้นหนทางที่แตกต่างไปจากเดิม (different approach) เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานแบบเดิม และแก้ไขปัญหาสังคมในด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข อันจะส่งผลต่อการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมให้ดีขึ้น โดยอาจเข้ามาร่วมเป็นเครือข่ายทำงานร่วมกับผู้ประกอบการสาธารณะ (public entrepreneur) ก็ได้

[3] https://hbr.org/2014/03/government-entrepreneur-is-not-an-oxymoron

- **ระบบราชการ 4.0**

ในการพลิกโฉม (transform) ภาครัฐหรือระบบราชการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและรองรับโมเดลการพัฒนาประเทศไทย 4.0 โดยยึดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (Better governance, happier citizens) อันจะทำให้ระบบราชการสามารถเป็นที่ไว้วางใจและเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริงนั้น จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานใหม่ กล่าวคือ

1. **เปิดกว้าง และเชื่อมโยงกัน** (Open & Connected Government) โดยต้องมีความเปิดเผยโปร่งใสในการทำงาน บุคคลภายนอกสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการหรือมีการแบ่งปันข้อมูลซึ่งกันและกัน และสามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานได้ ตลอดจนเปิดกว้างให้กลไกหรือภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วม และโอนถ่ายภารกิจที่ภาครัฐไม่ควรดำเนินการเองออกไปให้แก่ภาคส่วนอื่น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทน โดยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างให้สอดรับกับการทำงานในแนวระนาบ ในลักษณะของเครือข่ายมากกว่าตามสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง ขณะเดียวกันก็ยังต้องเชื่อมโยงการทำงานภายในภาครัฐด้วยกันเองให้มีเอกภาพและสอดรับประสานกัน ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
2. **ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง** (Citizen-centric government) โดยต้องทำงานในเชิงรุกและมองไปข้างหน้า ตั้งคำถามกับตนเองเสมอว่า ประชาชนจะได้อะไร มุ่งเน้นแก้ไข ปัญหาความต้องการและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยไม่ต้องรอให้ประชาชนเข้ามาติดต่อขอรับบริการหรือร้องขอความช่วยเหลือจากทางราชการ (proactive public services) รวมทั้งใช้ประโยชน์จากข้อมูลของทางราชการ (big government data) และระบบดิจิทัลสมัยใหม่ในการจัดบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชน (personalized หรือ tailored services) พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกโดยมีการเชื่อมโยงกันเองของทางราชการเพื่อให้บริการต่าง ๆ สามารถเสร็จสิ้นในจุดเดียว ประชาชนสามารถเรียกใช้บริการของทางราชการได้ตลอดเวลาตามความต้องการของตนและผ่านการติดต่อได้หลายช่องทางผสมผสานกันไม่ว่าจะมาติดต่อด้วยตนเอง อินเตอร์เน็ต เว็บไซต์ โซเชียลมีเดีย หรือแอปพลิเคชั่นทางโทรศัพท์มือถือ
3. **มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย** (Smart & high performance government) โดยต้องทำงานอย่างเตรียมการณ์ไว้ล่วงหน้า มีการวิเคราะห์ความเสี่ยง สร้างนวัตกรรมหรือความคิดริเริ่มและประยุกต์องค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชาเข้ามาใช้ในการตอบโต้กับโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันเพื่อสร้างคุณค่า มีความยืดหยุ่นและความสามารถในการตอบสนองกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างทันเวลา ตลอดจนเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง และปรับตัวเข้าสู่สภาพความเป็นสำนักงานสมัยใหม่ รวมทั้ง ทำให้ข้าราชการมีความผูกพันต่อการปฏิบัติราชการและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมกับบทบาทของตน

ภาพที่ 1 ระบบราชการ 4.0

ตารางที่ 1 สรุปเปรียบเทียบระหว่างระบบราชการแบบเดิมและระบบราชการแบบใหม่

เดิม	ใหม่ (ระบบราชการ 4.0)
การทำงานแยกตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน แม้มีการทำงานประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน แต่ยังไม่ใช่การบูรณาการอย่างแท้จริง *(Autonomy, Separation)*	การทำงานร่วมกันแบบบูรณาการอย่างแท้จริง ในเชิงยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับการวางนโยบายไปจนถึงการนำไปปฏิบัติ *(Collaboration)*
การทำงานยังไม่อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์อย่างเต็มรูปแบบและยังเป็นการทำงานตามสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง *(Fragmentation, Hierarchy, Silo, Vertical approach)*	การทำงานมีความเชื่อมโยงผ่านระบบดิจิตอลอย่างเต็มรูปแบบ ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ เชื่อมโยงทุกส่วนราชการในการบริการประชาชนและมีการบังคับบัญชาในแนวนอน *(End-to-end process flow, Cross-boundary management, Program/Project Management Office, Horizontal approach)*
ให้บริการเป็นมาตรฐานเดียวกันอย่างตายตัวตามสิทธิพื้นฐานของบุคคลที่รัฐกำหนด *(Standardization)*	ให้บริการตามความต้องการเฉพาะบุคคล ซึ่งสามารถออกแบบ/เลือกรูปแบบ/วิธีการในการขอรับบริการได้ *(Customization, Personalization)*
ระบบการทำงานในแบบอนาล็อค *(Analog)*	ระบบการทำงานที่ปรับเป็นดิจิตอลเต็มรูปแบบ *(Digitization)*

เดิม	ใหม่ (ระบบราชการ 4.0)
การดำเนินงานเชิงรับ ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น *(Passive)*	การดำเนินงานที่ตอบสนองทันที/ทันเวลา/เชิงรุก ทันต่อการเปลี่ยนแปลง มีการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า *(Pro-active)*
ยึดกฎเกณฑ์ และมุ่งเน้นแต่การปฏิบัติงานตามเป้าหมาย *(Rule-based, Performance-oriented)*	สร้างนวัตกรรม มีการควบคุมอย่างชาญฉลาด มุ่งผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน *(Innovation, Smart regulation, Results-oriented)*
ปฏิบัติงานตามนโยบาย ขับเคลื่อนโดยภาครัฐเป็นศูนย์กลาง *(Government-driven)*	ปฏิบัติงานโดยเน้นให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง *(Citizen-centric)*
ระบบการทำงานที่ล่าช้า มีต้นทุนสูง *(Red tape, Costly)*	สร้างคุณค่าในการให้บริการแก่ประชาชน ทำน้อยได้มาก *(Creating value for the public, Doing more and better with less)*
เปิดเผยข้อมูลตามที่ร้องขอเฉพาะราย/เปิดเผยข้อมูลจำกัด *(Close system, Upon request only)*	เปิดเผยข้อมูลเป็นปกติ (default) ในรูปแบบที่สามารถนำไปใช้ได้ทันที โดยไม่ต้องร้องขอ *(Open system, Open access)*
การปฏิบัติงานตามขั้นตอนแบบเดิม ๆ *(Routine work)*	สามารถแก้ไขปัญหาโดยไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการทำงานรูปแบบเดิม และสามารถตอบสนองได้ทันที *(Non-routine problem solving, Real time capability)*
ต่างหน่วยงานต่างทำงานกันตามลำพัง โดยไม่มีการแบ่งปันทรัพยากรเพื่อใช้งานร่วมกัน *(Stand alone)*	แบ่งปันทรัพยากรในการทำงานร่วมกัน เพื่อลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน *(Shared services)*
วางนโยบาย และปฏิบัติงานโดยใช้ความรู้สึก และคาดเดาเอาเอง *(Intuition)*	ปฏิบัติงานบนพื้นฐานของข้อมูล ความต้องการของประชาชน และวางนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลได้จริง *(Data-driven, Demand-driven, Actionable policy solutions)*
บริการประชาชนเฉพาะในเวลาราชการ *(Office-hours only)*	บริการประชาชนตลอดเวลา *(On-demand services)*
มีความเชี่ยวชาญ/ชำนาญเฉพาะทาง *(Expert/ Specialist)*	มีความสามารถในการใช้ความรู้ สติปัญญา และข้อมูลสารสนเทศเพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างคุณค่า (Knowledge worker) มีความสามารถในการเรียนรู้ *(Educability)* มีเหตุผลในเชิงจริยธรรม *(Ethicability)*
ข้าราชการแบบดั้งเดิม *(Public administrator)*	มีความเป็นผู้ประกอบการสาธารณะ *(Public Entrepreneurship)*

ทั้งนี้ ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการปรับไปสู่ระบบราชการ 4.0 ได้แก่ การสร้างนวัตกรรม (innovation) บนพื้นฐานของการสานพลังความร่วมมือกัน (collaboration) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม รวมทั้งใช้ประโยชน์จากความเป็นระบบดิจิตอล ในการคิดค้นและแสวงหาหนทางหรือวิธีการ (solutions) ใหม่ ๆ อันจะก่อให้เกิดผลกระทบสูง (big impact) เพื่อทำการปรับปรุงและออกแบบนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะให้สามารถตอบโจทย์ความท้าทายของประเทศหรือตอบสนองปัญหาความต้องการของประชาชนที่แปรผันไปตามสภาพพลวัตของการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีคุณภาพ ในทุกเวลา ทุกสถานที่ ทุกอุปกรณ์และช่องทาง ได้อย่างมั่นคงปลอดภัยและประหยัด

- **คุณลักษณะของผู้ประกอบการสาธารณะมีอะไรบ้าง?**

จากระบบราชการ 4.0 ดังกล่าว ข้าราชการในฐานะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change Leader) มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิธีการคิดและทำตนให้เหมือนกับเป็นผู้ประกอบการสาธารณะ (public entrepreneur) มากขึ้น โดยเฉพาะต้องสามารถเก็บเกี่ยวโอกาสและทำงานในเชิงรุกให้บังเกิดผลอย่างรวดเร็ว มีความสามารถในการสานพลังของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและทำงานข้ามหน่วยงานหรือภาคส่วนตนเอง รวมทั้งแสวงหาและเพิ่มทรัพยากรให้อยู่ในระดับที่เพียงพอ เป็นต้น ซึ่งทักษะที่จำเป็น (skill sets) ของผู้ประกอบการสาธารณะดังกล่าวนี้ก็อาจจะไม่แตกต่างกับผู้ประกอบการในภาคธุรกิจมากนัก กล่าวคือ [4]

1. การสานพลังจากทุกภาคส่วนและสร้างเครือข่าย (collaborating and networking) เพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงไปด้วยกัน
2. การทำงานในแนวระนาบผ่านระบบงานที่มีความแตกต่างกันและข้ามหน่วยงานต่าง ๆ (working across systems) ได้
3. การพรรณนาให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลง (building narratives for change) เพื่อโน้มน้าวหรือชักจูงให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยอมรับและดำเนินการในสิ่งที่แตกต่างไปจากเดิม
4. การปรับตัวและการเรียนรู้ (adapting and learning) อย่างรวดเร็วและทันสถานการณ์
5. การแสวงหาหรือการระดมสรรพกำลังและทรัพยากร (leveraging new resources) เพื่อยกระดับให้สูงขึ้นและเพียงพอต่อการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งปันหรือรวมงบประมาณเข้าด้วยกัน การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและทดลองใช้โมเดลการทำงานแบบใหม่
6. การให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์สุดท้าย (focusing on outcomes) ของการเปลี่ยนแปลงที่คาดหวังจะให้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ดี โจทย์ความท้าทายที่ต้องเอาชนะก็คือ เราจะพัฒนาขีดความสามารถ (capacity) ของระบบราชการในการสร้างนวัตกรรมภาครัฐ (public innovation) ได้อย่างไร? เราจะสามารถปลดล็อคเพื่อดึงเอาศักยภาพของประชาชนผู้ใช้บริการและภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามาร่วมคิดค้น (co-designer) และสร้างด้วยกัน (co-producer) กับภาครัฐได้อย่างไร? ในทางตรงข้าม เราจะสร้างความพร้อมของภาครัฐในการทำงานแบบร่วมมือกับประชาชน

[4] https://www.centreforpublicimpact.org/public-entrepreneurship-briefing-bulletin/

ผู้ใช้บริการและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมได้อย่างไร? เพราะประเด็นดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ค่อนข้างจะขัดกับธรรมชาติของความเป็นระบบราชการ

- **ห้องปฏิบัติการนวัตกรรมภาครัฐ**

แนวทางประการหนึ่งที่หลายประเทศได้นำมาประยุกต์ใช้และประสบความสำเร็จอย่างมาก ได้แก่ การจัดให้มีห้องปฏิบัติการนวัตกรรมภาครัฐ (Public Sector Innovation Lab) ขึ้น โดยการประยุกต์รูปแบบการออกแบบผลิตภัณฑ์ทางธุรกิจหรือการคิดเชิงออกแบบ (design thinking) ซึ่งเน้นผู้ใช้บริการเป็นสำคัญ (user or human-centered design) และอาศัยการสานพลังความร่วมมือ (collaboration) กับทุกภาคส่วน เพื่อคิดค้นและสร้างร่วมกัน ผ่านกระบวนการทดสอบ/ทดลองในห้องปฏิบัติการออกแบบ (design lab) อันจะช่วยก่อให้เกิดนวัตกรรมด้านการวางนโยบายสาธารณะและการส่งมอบบริการให้แก่ประชาชน ตัวอย่างเช่น Mindlab ของเดนมาร์ก Helsinki Design Lab ของฟินแลนด์ Nesta's Lab ของอังกฤษ GovLab ของสหรัฐอเมริกา DesignGov ของออสเตรเลีย และ THE Lab ของสิงคโปร์ เป็นต้น อย่างไรก็ดี ห้องปฏิบัติการดังกล่าวบางแห่งก็อาจมีสถานะเป็นส่วนย่อยหรือแยกส่วนออกมาจากหน่วยงานราชการ หรือบางแห่งก็อาจเป็นอิสระจากทางราชการ [5]

การคิดเชิงออกแบบนั้นเป็นการเชื่อมโยงการคิดริเริ่ม (creativity) และนวัตกรรม (innovation) เข้าด้วยกัน โดยเน้นในเรื่องของการกระตุ้นความคิด หรือการสร้างความคิดใหม่ ๆ ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องของการแสวงหาหนทางใหม่ ๆ ให้แก่ปัญหาที่มีอยู่ หรือการแสวงหาโอกาสใหม่ โดยการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งสร้างนวัตกรรมอันเป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่ผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ หรือวิธีการใหม่ ๆ ในการทำหรือประกอบธุรกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การคิดเชิงออกแบบช่วยทำให้ความคิดริเริ่มต่าง ๆ สามารถนำไปปฏิบัติจนเกิดผลลัพธ์สุดท้ายได้จริง

กระบวนการการคิดเชิงออกแบบมักจะประกอบด้วย 3 - 4 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ดังนี้ [6]

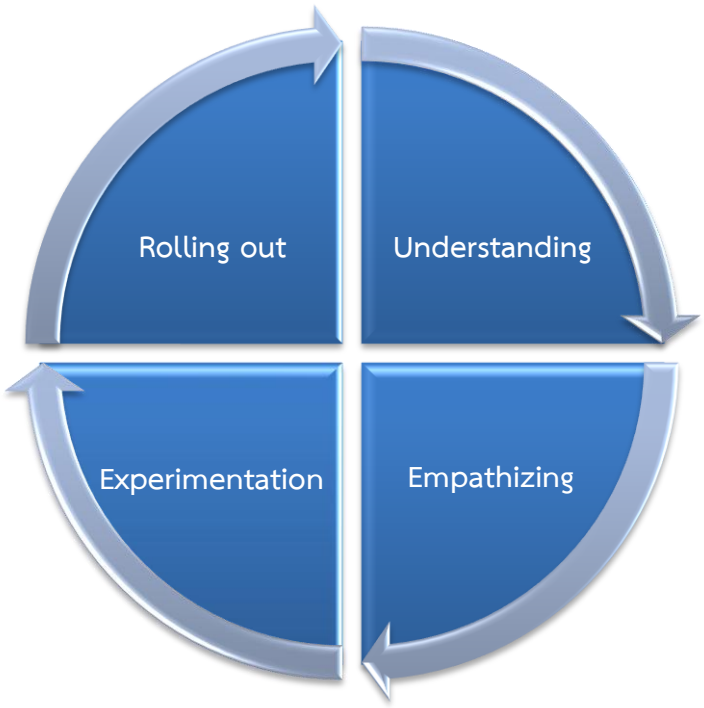
1. การสร้างความเข้าใจในบริบทภาพรวม (understand the broad context) เพื่อเริ่มต้นรับรู้เกี่ยวกับความรู้สึกนึกคิด ประสบการณ์ในการรับบริการ ความไม่พึงพอใจ และความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ
2. การเข้าถึงสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ (gain empathy for stakeholder's real needs) โดยอาจจัดให้ข้าราชการได้มีโอกาสเข้ามาสังเกตการณ์ สัมผัสและเผชิญหน้ากับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง เพื่อให้เห็นถึงปัญหาช่องว่างระหว่างฝ่ายผู้กำกับ

[5] โปรดดู http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/DesignThinking.html

[6] โปรดดู Christian Bason, Leading Public Sector Innovation: Co-creating for Better Society (Bristol, UK: The Policy Press, 2010) และ https://www.capam.org/files/2016BiennialPresentations/Design-ledInnovationInTheSingaporePublicService-AlexanderLau.pdf

ควบคุมดูแล/ ผู้ให้บริการ (regulator/service provider) กับฝ่ายผู้รับบริการ (user) ตลอดจนเริ่มต้นมองหาโอกาสในการปรับปรุง

3. การทดลองด้วยความคิดที่หลายหลาย (experiment with diverse ideas) อันเป็นการระดมสมองเพื่อสำรวจค้นหา (explore) หรือสร้างจินตนาการทางความคิด (ideate) การสร้างต้นแบบ (prototype) รวมทั้งการทดลอง/การทดสอบ (testing) ความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติจริง
4. การวางกลยุทธ์ขยายผล (strategize the rollout) อันเป็นการนำผลการทดลองไปสู่การปฏิบัติในวงกว้างต่อไป



ภาพที่ 2 กระบวนการคิดเชิงออกแบบ

การคิดเชิงออกแบบดังกล่าวนี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อช่วยสร้างนวัตกรรมภาครัฐได้ในหลายรูปแบบ ดังนี้ [7]

1. นวัตกรรมบริการ (services innovation) อันเป็นการปรับปรุงคุณภาพบริการหรือสร้างบริการใหม่ (new or improved service) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในคุณลักษณะของตัวผลิตภัณฑ์และบริการ เช่น การให้บริการสุขภาพเคลื่อนที่ health care at home เป็นต้น

[7] Paul Windrum and Per M. Koch, Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management (Northampton, Ma: Edward Elgar, 2008)

2. นวัตกรรมการส่งมอบบริการ (service delivery innovation) อันเป็นการให้บริการในรูปแบบใหม่หรือที่แตกต่างไปจากเดิม (new or different way of providing a service) เช่น การจดทะเบียนนิติบุคคลทางอิเล็กทรอนิกส์ การยื่นและชำระประกันสังคมแบบออนไลน์หรือผ่านทาง mobile app เป็นต้น
3. นวัตกรรมการบริหาร/องค์การ (administrative or organizational innovation) อันเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การใหม่ ตลอดจนการสร้างระบบงานหรือกระบวนงานใหม่ (new process) เช่น การตรวจสอบอาคารตามความเสี่ยง เป็นต้น
4. นวัตกรรมทางความคิด (conceptual innovation) อันเป็นการสร้างมุมมองใหม่หรือการแสวงหาหนทางใหม่ในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหา รวมทั้งการโต้แย้งสมมติฐานเดิม ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันความคิดใหม่ เช่น smart farmer เป็นต้น
5. นวัตกรรมเชิงนโยบาย (policy innovation) อันเป็นการออกแบบนโยบายหรือประยุกต์ใช้เครื่องมือนโยบายแบบใหม่ซึ่งส่งผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพการณ์หรือพฤติกรรมบางอย่าง เช่น การทำให้กัญชาเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย (decriminalization/legalization) การอนุญาตให้มีการซื้อขาย (tradable permits) เกี่ยวกับอนุพันธ์ล่วงหน้าสภาพอากาศ (weather derivatives) เป็นต้น
6. นวัตกรรมเชิงระบบ (systemic innovation) อันเป็นการวางระบบใหม่หรือเปลี่ยนแปลงระบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน อันก่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงในวงกว้างหรือในระดับขั้นพื้นฐาน (system-wide change/fundamental transformation) หรือส่งผลกระทบต่อการปรับโครงสร้างหรือเปลี่ยนแปลงแบบแผนความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ เช่น การแยกส่วนระหว่างผู้ซื้อบริการ (purchaser) และผู้ให้บริการ (provider) ทางด้านสาธารณสุข เป็นต้น

โดยสรุป หากมีการประยุกต์ใช้ห้องปฏิบัติการนวัตกรรมภาครัฐได้อย่างถูกต้องเหมาะสมก็จะช่วยก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ ไม่เพียงแต่เป็นการสร้างนวัตกรรมให้เกิดคุณค่าต่อสาธารณะ (public value) เท่านั้น แต่ยังเป็นการเปิดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองและตอบสนองความต้องการจำเป็นของประชาชนผู้ใช้บริการ (end-users needs) ได้แม่นตรง ลดความเสี่ยงของความผิดพลาด มีความครอบคลุมครบถ้วนทุกมิติ (comprehensive, holistic view) มากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐ ลดปัญหาความซ้ำซ้อนสิ้นเปลือง รวมทั้งเป็นการเปลี่ยนกระบวนการทางความคิด (mindset) ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อีกด้วย