

บทปริทัศน์หนังสือ

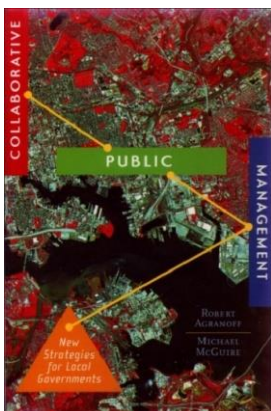
Collaborative public management:

new strategies for local governments.

by Robert Agranoff and Michael McGuire.

ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน¹

Dr.Pratueng Mung-On



Robert Agranoff & Michael McGuire. (2003). *Collaborative public management: new strategies for local governments*.

Washington, D.C. : Georgetown University Press.

จำนวน 219 หน้า ปกอ่อน

ISBN/ISSN: 9781589010185 1589010183

หนังสือเล่มนี้เขียนโดย Robert Agranoff และ Michael McGuire และได้รับรางวัล “Winner of the 2003 Louis Brownlow Book Award” จาก The National Academy of Public Administration สารสำคัญของหนังสือเล่มนี้เกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือ(Collaboration) ในการบริหารกิจการสาธารณะ (Public Affairs Management) ซึ่งถือเป็นยุทธศาสตร์ใหม่สำหรับองค์กรสาธารณะโดยเฉพาะในรัฐบาล ระดับท้องถิ่น หรือระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวความคิดหลัก (Concept) อยู่ที่การสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน โดยการแสวงหา และเพิ่มบทบาทของตัวแสดง หรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเสริมสร้างให้เกิดเป้าหมาย หรือวิสัยทัศน์ร่วมกันอันจะนำไปซึ่งการปฏิบัติการร่วมกันในลักษณะของการเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ที่มีพันธสัญญา (Commitment) ร่วมกัน และการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกันและกันทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งมีความหมายมากกว่าคำว่า

¹ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ความร่วมมือ (cooperation) ที่เน้นการแลกเปลี่ยนหรือร่วมมือกันโดยมีเป้าหมายอยู่ที่ผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับ และไม่เน้นหรือไม่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของสาธารณะ

หนังสือเล่มนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของการเป็นภาคีหุ้นส่วนในการทำงานเพื่อสาธารณะประโยชน์ ความจำเป็นนี้เกิดจากปัญหาความล่าช้า การขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและ การขาดความยืดหยุ่นของกฎระเบียบของระบบราชการที่จะแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของสาธารณะชน ภายใต้สภาพการณ์ของสังคมที่นับวันจะประสบกับปัญหาที่ทวีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ จนยากที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามลำพังจะแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

หนังสือเล่มนี้แต่งโดย Robert Agranoff และ Michael McGuire ออกวางจำหน่ายในปี ค.ศ. 2003 ทั้ง 2 ท่าน เป็นผู้ที่มีผลงานทางด้านวิชาการ โดยเฉพาะงานวิจัยและบทความทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Robert Agranoff ซึ่งสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอกจาก University of Pittsburgh ในสาขารัฐศาสตร์และปัจจุบันเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา เคยดำรงตำแหน่งเป็นคณะบรรณาธิการ (Editorial Board) ในวารสารทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญเป็นจำนวนมาก อาทิ วารสาร State and Local Government Review วารสาร Public Voices วารสาร Mental Retardation Systems วารสาร New England Journal of Human Services วารสาร Journal of Health and Human Services Administration วารสาร Annals of Health and Human Services Administration วารสาร Public Administration Review เป็นต้น

ส่วน Michael McGuire ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นศาสตราจารย์ประจำที่ Indiana University, Bloomington สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอก จาก Indiana University โดยทำวิทยานิพนธ์เรื่อง Strategic Contingency Logic in the Design and Management of Local Development Policy เช่นเดียวกับ Robert Agranoff ศาสตราจารย์ Michael McGuire เคยเป็นคณะบรรณาธิการ (Editorial Board) ในวารสารทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญมาหลายสมัย อาทิ เช่น วารสาร Complexity, Governance, and Networks Journal วารสาร Public Administration Review วารสาร Publius: The Journal of Federalism วารสาร State and Local Government Review เป็นต้น

ผู้แต่งหนังสือทั้ง 2 ท่าน พยายามเสนอว่า ในศตวรรษที่ 20 รัฐบาลระดับท้องถิ่นไม่ได้เป็นตัวแสดงบทบาทหลักอีกต่อไปแล้ว ไม่ได้มีแค่รัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น หรือจำกัดอยู่แค่เพียง

ภาครัฐและ ระบบราชการเท่านั้น หากยังมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ อย่างกว้างขวาง รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือ ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน ทั้งกับองค์กรที่แสวงหากำไร และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและองค์กรประเภทอื่น ๆ

การแสวงหาความร่วมมือ มีความจำเป็นสำหรับการบริหารกิจการสาธารณะที่จะสำเร็จได้ ต้องเกิดจาก 1) การร่วมมือกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ มากกว่าหนึ่งองค์กรขึ้นไป เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ที่สังคมเผชิญอยู่ ไม่อาจแก้ไขหรือจำกัดขอบเขตในการแก้ไขปัญหาเพียงองค์กรใดองค์กรหนึ่งเหมือนอดีตได้อีกต่อไป เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเป็นพลวัตร (Dynamic) และทวีความซับซ้อนเกินกว่าที่หน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาได้เพียงลำพัง 2) ความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน (Partnership) ของแต่ละองค์กรที่มีฐานะเป็นพันธมิตร ไม่ใช่เป็นหัวหน้า หรือ ลูกน้อง ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา (Superior) หรือ ผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate) 3) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน และ 4) การสร้างข้อตกลงร่วมกัน (Reaching agreement) โดยอาศัยหลักฉันทามติและการสร้างความสมานฉันท์ (Consensus-based agreement) ให้เกิดขึ้น

เนื้อหาหนังสือแบ่งออกเป็น 8 บท หนังสือเริ่มต้นในบทที่ 1 เรื่อง “Collaboration at the Core” และ บทที่ 2 “Managing in an Age of Collaboration” โดยการอธิบายแกนหลักและกรอบแนวคิดสำคัญว่า การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ในการบริหารจัดการสาธารณะคืออะไร มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการสาธารณะอย่างไร เป็นต้น

บทที่ 3 “Models of Collaborative Management” บทนี้พยายามนำเสนอตัวแบบ การสร้าง ความร่วมมือ ซึ่งแบ่งเป็นทั้งหมด 6 ตัวแบบ คือ 1) ตัวแบบ Jurisdiction-based management เป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้องค์กรจากทุกภาคส่วนที่มีเป้าหมาย การสร้างโอกาส (Opportunistic) และการดำเนินกิจกรรม (Active) ที่สอดคล้องกันในระดับสูงเป็นทุนเดิมอยู่แล้วเข้ามาร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของ ข้อตกลงว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของแต่ละพื้นที่ 2) ตัวแบบ Abstinence เป็นตัวแบบกรณีองค์กรที่มี เป้าหมาย โอกาส (Opportunistic) และการดำเนินกิจกรรม (Active) ไม่สอดคล้องกัน เป็นองค์กรที่มี กลไกป้องกันตัวเองไม่ให้ถูกผนวกเข้าร่วมกระบวนการสร้างความร่วมมือ ด้วยเหตุปัจจัยหลายประการ เช่น การขาดทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการสร้างความร่วมมือ การไม่ต้องการให้องค์กรภายนอกเข้ามา มีอิทธิพลต่อองค์กรของตนเอง เป็นต้น 3) ตัวแบบ Top-down (ตัวแบบจากบนลงล่าง) เป็นตัวแบบ ความร่วมมือระหว่างองค์กรที่มีศักยภาพสูงกว่ากับองค์กรที่มีศักยภาพต่ำกว่า โดยความร่วมมือลักษณะ นี้องค์กรที่มีศักยภาพสูงกว่ามักจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการ

สร้างความร่วมมือกับองค์กรที่มีศักยภาพต่ำกว่า รวมทั้งอาจจะมีกลไกหรือมาตรการบางอย่างเพื่อกระตุ้นให้องค์กรที่มีศักยภาพต่ำกว่าเข้าร่วมกระบวนการสร้างความร่วมมือ เป็นต้น 4) ตัวแบบ Donor-recipient เป็นตัวแบบขององค์กรที่เป็นผู้ให้กับองค์กรที่เป็นผู้รับ ทั้งสององค์กรจะพึ่งพาอาศัยกันและมีการควบคุมกันเองระหว่างสององค์กร องค์กรผู้รับการสนับสนุนต้องปฏิบัติตามเป้าหมายภารกิจของผู้ให้การสนับสนุนแลกกับเงินสนับสนุนหรือทรัพยากรอื่น ๆ ในขณะที่องค์กรผู้ให้การสนับสนุนต้องพึ่งพาองค์กรเหล่านี้เพื่อนำภารกิจไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ 5) ตัวแบบ Reactive management เป็นตัวแบบของการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรที่ให้ความร่วมมือแบบชั่วคราว แคว้นเวลาหรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งเท่านั้น โดยองค์กรมีความเป็นอิสระ มีกลไกในการป้องกันตนเองจากภัยคุกคามจากภายนอก บางครั้งอาจจะมองว่ากิจกรรมกระบวนการสร้างความร่วมมือ บางประการไม่มีความจำเป็นเพราะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบขององค์กรใดองค์กรหนึ่งอยู่แล้ว เป็นต้น และ 6) ตัวแบบ Contented management เป็นตัวแบบกรณีองค์กรที่มีพยายามสร้างความร่วมมือ เฉพาะในกรณีที่ตัวเองเห็นโอกาส (Opportunistic) หรือเพื่อสร้างโอกาสให้กับองค์กรของตนเองในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น โดยพยายามจำกัดต้นทุนของตนเองในการเข้าร่วมให้อยู่ในระดับต่ำที่สุด

บทที่ 4 “Collaborative Activity and Strategy” บทที่ 5 “Linkages in Collaborative Management” ทั้งสองบทพยายามอธิบายรูปแบบกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการสร้างความร่วมมือซึ่งมี 5 รูปแบบ อันได้แก่ 1) การแสวงหาข้อมูล (Information Seeking) 2) การแสวงหาแนวทางร่วมกัน (Adjustment Seeking) 3) กระบวนการกำหนดนโยบายและการจัดทำยุทธศาสตร์ (Policy Making and Strategy-Making) 4) การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (Resource Exchange) และ 5) การดำเนินโครงการทำงานร่วมกัน (Project-based work)

บทที่ 6 “Policy Design Collaborative Management” การแสวงหาความร่วมมือเชิงนโยบาย เป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่ไม่จำกัดอยู่แค่เพียงภาครัฐและระบบราชการเท่านั้น ความร่วมมือรูปแบบนี้จะต้องมีการเตรียมการตั้งแต่การกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดไปจนถึงการกำหนดยุทธศาสตร์และการสร้างกลไกที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ อาทิ การช่วยเหลือด้านงบประมาณ การออกกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อเอื้อต่อความร่วมมือระหว่างองค์กร

ผู้แต่งได้อธิบายทิศทาง แนวโน้มในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในอนาคต พร้อมทั้งโอกาสในการนำแนวคิดการแสวงหาความร่วมมือ มาประยุกต์ใช้อย่างละเอียดในบทที่ 7 “Jurisdiction-Based Management” และในบทที่ 8 “The Future of Public Management and the Challenge of Collaboration” ตามลำดับ

จุดเด่นของหนังสือเล่มนี้ คือ การจัดลำดับเนื้อหาเป็นบทที่กระชับและต่อเนื่องกันตามลำดับ ไม่มาากจนเกินไป โดยเริ่มจากการอธิบายแนวความคิดหลัก (Concept) ของการสร้างความร่วมมือ ตามด้วยตัวแบบการสร้างความร่วมมือ รูปแบบและกิจกรรมที่จำเป็นสำหรับการสร้างความร่วมมือ การเตรียมการในช่วงขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การกำหนดยุทธศาสตร์ และสร้างกลไกทางการบริหารที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ หนังสือเล่มนี้จบลงด้วยการอธิบายทิศทาง แนวโน้มและกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐในอนาคต พร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงโอกาสในการนำแนวคิดการแสวงหาความร่วมมือไปปฏิบัติในการบริหารกิจการสาธารณะ

จุดเด่นของหนังสือเล่มนี้อีกประการหนึ่ง อยู่ที่การนำเสนอตัวแบบการสร้างความร่วมมือต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังมีการนำเสนอกรณีตัวอย่างการแสวงหาความร่วมมือที่เกิดขึ้นในกรณีของเมืองต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ผู้อ่านมีความเข้าใจลักษณะการสร้างความร่วมมือได้ลึกซึ้ง และทำให้หนังสือมีความน่าสนใจมากยิ่งขึ้น

ในภาพรวม หนังสือเล่มนี้เหมาะสำหรับการศึกษาการบริหารจัดการของรัฐบาลยุคใหม่ที่จะต้องเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองทั้งในและนอกประเทศ นักบริหารยุคใหม่จึงจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่มองโลกเป็นชุมชนเดียวกัน ที่ขอบเขตและเชื้อชาติจะถูกลดบทบาทลงด้วยอำนาจของระบบเทคโนโลยีในการสื่อสาร ดังนั้น การแสวงหาความร่วมมือ จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารจัดการในยุคใหม่ และสำหรับผู้นำของประเทศ และผู้นำของรัฐบาลท้องถิ่นที่มองประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นหลัก และมีเจตจำนงค์ที่จะเพิ่มสมรรถนะขององค์กรในการให้บริการสาธารณะเพื่อความพึงพอใจและชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน