



รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร  
โครงการยกระดับการมีส่วนร่วม  
ในการจัดบริการสาธารณสุข

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี



## คำนำ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2562 กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานเจ้าภาพขับเคลื่อนเป้าหมายย่อยตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 20 การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐเป้าหมายหลัก บริการของรัฐมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการ เป้าหมายย่อย 20.3 เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะอย่างเหมาะสม และเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการยกระดับการบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้ร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำเนินโครงการฯ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์บริบทการเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะของไทย และกำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินการ กลไก การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐให้มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม โดยมีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ เป็นหัวหน้าโครงการ ดำเนินการศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะของประเทศไทย ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบเพื่อค้นหาตัวแบบความสำเร็จจากต่างประเทศ

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนให้เกิดการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในระยะต่อไปจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนมาร่วมกันขับเคลื่อน แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน เพื่อพัฒนาต่อยอดผลการศึกษาและนำไปสู่แนวทางในการขับเคลื่อนอย่างชัดเจน และบรรลุเป้าหมายตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดต่อไป





# สารบัญ

|   | หน้า      |
|---|-----------|
| <b>บทที่ 1 ผลการศึกษาขั้นต้นเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณสุขนำไปสู่การวางกรอบการวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ</b>                    | <b>1</b>  |
| กรอบแนวคิดการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุข  | 2         |
| ผลการทบทวนสถานการณ์ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุข  | 9         |
| กรอบกฎหมาย แนวนโยบาย และการขับเคลื่อนการยกระดับการมีส่วนร่วม  | 11        |
| สถานการณ์ปัจจุบันของการจัดบริการสาธารณสุขโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน  | 14        |
| การวิเคราะห์ขอบเขตบริการสาธารณสุขระดับชาติเพื่อพัฒนาแนวทาง  | 15        |
| การยกระดับการมีส่วนร่วม   |           |
| การวิเคราะห์ขอบเขตของบริการสาธารณสุขเชิงพื้นที่เพื่อพัฒนาแนวทาง   | 19        |
| การยกระดับการมีส่วนร่วม   |           |
| <b>บทที่ 2 ผลการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการให้บริการสาธารณสุข</b> | <b>23</b> |
| กรณีศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมในประเทศอังกฤษ  | 24        |
| กรณีศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วมในประเทศอินโดนีเซีย   | 31        |
| <b>บทที่ 3 ข้อเสนอในการขับเคลื่อนการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุขที่ได้จากการศึกษา</b>                                  | <b>39</b> |
| 3.1 การสร้างความตระหนักและเข้าใจเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุข   | 40        |
| 3.2 การวิจัยเชิงปฏิบัติการหรือห้องปฏิบัติการออกแบบบริการสาธารณสุข (Service Design Lab)  | 40        |
| 1. ตัวแบบการร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (Co-governance)  | 40        |
| 2. ตัวแบบการร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (Co-management)  | 44        |
| 3. ตัวแบบการร่วมจัดทำบริการสาธารณสุข (Co-production)  | 45        |
| 3.3 การพัฒนาต้นแบบการเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุข   | 48        |
| 3.4 แนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัด บริการสาธารณสุขเชิงพื้นที่  | 52        |
| 3.5 การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Action Plan)                                  | 54        |



บทที่ 1 ผลการศึกษาขั้นต้น  
เกี่ยวกับการจัดบริการ  
สาธารณะนำไปสู่  
การวางกรอบการวิเคราะห์  
ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ



# บทที่ 1

## ผลการศึกษาระดับขั้นต้นเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณสุขนำไปสู่ การวางกรอบการวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ

**โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุข** จัดทำโดยสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์สำคัญ (1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ในบริบทการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย (2) เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุขผ่านการกำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินการ กลไกหรือหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนา ออกแบบหรือจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยงานภาครัฐในการจัดบริการสาธารณสุขให้มีความชัดเจน และเกิดขึ้นจริงอย่างเป็นรูปธรรม และ (3) เพื่อยกระดับการบริการสาธารณสุขของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทัดเทียมนานาชาติ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่ได้จากการดำเนินโครงการนี้จะช่วยในการส่งเสริมและสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตลอดจนช่วยให้การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals: SDGs) แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) แผนแม่บทภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบาย

ประเทศไทย 4.0 ที่รัฐบาลไทยมีความพยายามอยู่ในขณะนี้ สามารถเกิดผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูประบบราชการและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในวงกว้างให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความรวดเร็วและเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทยและทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินของนานาอารยประเทศในเชิงรูปธรรมดียิ่งขึ้น

รูปแบบการดำเนินการศึกษาวิจัยในโครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุขใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

(1) การวิจัยเอกสาร ได้แก่ การศึกษาทบทวนและวิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแผนงานต่าง ๆ แนวคิดที่มุ่งเน้นให้ภาครัฐส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณสุขในรูปแบบต่าง ๆ การทบทวนสภาพปัญหาและบทเรียนการปฏิรูประบบราชการของไทยและต่างประเทศที่เป็นแบบอย่างที่ดี ครอบคลุมมีระดับสากลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงบนฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

(2) การศึกษาวิจัยภาคสนาม ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ การจัดประชุมกลุ่มย่อยครอบคลุมทั้งผู้แทนหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน รวมทั้งมีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนภาคส่วนต่าง ๆ ผ่านทั้งช่องทาง การจัดประชุมในสถานที่จริง และร่วมประชุมในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ Zoom จำนวน 1,000 คน



#### กรอบแนวคิดการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

1. ระบบบริการสาธารณะที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centric service delivery system) การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรหลากหลายภาคส่วน (collaboration) เพื่อขับเคลื่อนภารกิจของภาครัฐ และขยายเครือข่ายความร่วมมือระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนโดยยึดเป้าหมายร่วมเป็นตัวตั้ง พลเมืองมีบทบาทเป็น “ผู้ดำเนินงาน” (agents) มีสิทธิในการเข้าไป

มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ กำหนดทิศทางการดำเนินภารกิจและร่วมขับเคลื่อนกิจกรรมด้วยตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมสร้างสรรค์ออกแบบนโยบายสาธารณะ (co-creating policies) การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ และวิธีการจัดบริการสาธารณะ (co-producing service design and service delivery) เป็นต้น

#### แนวทางขับเคลื่อนระบบบริการสาธารณะที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง





**แนวทางขับเคลื่อนระบบบริการสาธารณะที่ยืดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง ได้แก่**

- การวัดระดับความพึงพอใจและลักษณะความต้องการของพลเมือง
- การพัฒนาช่องทางการบริการภายใต้รัฐบาลที่ยืดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง
- การสร้างฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐ และกลยุทธ์การสื่อสารที่มีประสิทธิผลมากขึ้น

**2. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน** ลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการสาธารณะออกเป็น 2 ประเภท


- (1) การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะที่เกิดขึ้นจากการริเริ่มขับเคลื่อนกิจกรรมของภาคประชาชนเอง (organic engagement)
- (2) การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐส่งเสริมให้เกิดขึ้น (induced engagement)


- การร่วมดำเนินกิจการสาธารณะหลากหลายรูปแบบผสมผสานกัน
- การมีส่วนร่วมบนฐานภารกิจของหน่วยงานภาครัฐหรือพื้นที่ทางกายภาพที่แตกต่างกัน
- การริเริ่มขับเคลื่อนกิจกรรมของภาคประชาชนเอง (organic engagement)
- การส่งเสริมกิจกรรมการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานภาครัฐ (induced engagement)


ผลลัพธ์การมีส่วนร่วมเกิดได้หลายลักษณะและอาจนำไปสู่การสร้างสรรค์นวัตกรรมของการจัดบริการสาธารณะ (constructive) ใหม่ ๆ การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะอาจดำเนินไปโดยมีองค์กรภาคประชาสังคมเป็นตัวกลางหรือไม่ก็ได้ (mediation of civil society)


การเกิดรูปแบบการมีส่วนร่วมสามารถเป็นได้ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอาจเกิดขึ้นเพียงจุดเดียวหรือหลายจุด


**การจัดบริการสาธารณะที่ยืดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centric public service)**

- 

**People**  
บุคลากรภาครัฐที่มีทักษะการเปิดใจรับฟัง เป็นนักเจรจาเพื่อสร้างความร่วมมือ และผู้เกื้อหนุนการมีส่วนร่วม
- 

**Process**  
กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีกรอบระยะเวลาเพียงพอ มีหมุดหมายการทำงานที่ตกลงร่วมกัน
- 

**System**  
ระบบการทำงานที่เปิดรับมุมมองความคิดและเสียงสะท้อนของผู้รับบริการกลับเข้าสู่วงจรการทำงานต่อเนื่อง
- 

**Structure**  
โครงสร้างการทำงานที่ประชาชนเข้าไปมีบทบาทพร้อมได้ อาศัยโครงสร้างแบบลำดับชั้นให้น้อยที่สุด
- 

**Culture**  
วัฒนธรรมการทำงานแบบร่วมคิดร่วมทำ ประชาชนตระหนักในบทบาทผู้ร่วมจัดบริการสาธารณะ บุคลากรภาครัฐยอมรับบทบาทของประชาชนในฐานะภาคีหุ้นส่วนร่วมสร้างสรรค์ประโยชน์สาธารณะ

การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ พลเมืองมีบทบาทร่วมกับหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับปัจเจกบุคคล การกระทำร่วมของกลุ่ม และองค์กรภาคประชาสังคม ได้แก่

ก็ได้ และพื้นที่การมีส่วนร่วมอาจเกิดได้ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับภาค ระดับชาติ ไปจนถึงระดับสากล หลายจุดก็ได้ และพื้นที่การมีส่วนร่วมอาจเกิดได้ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับภาค ระดับชาติ ไปจนถึงระดับสากล

การเพิ่มระดับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนาการจ้ดบริการสาธารณะหรือการดำเนินนโยบายสาธารณะ



### 3. กลยุทธ์การยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การมองว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐมีบทบาทสำคัญในกระบวนการร่วมบริหารกิจการสาธารณะของภาคประชาชน (engagement process) โดยเฉพาะความเต็มใจและขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการทำงานร่วมกับภาคประชาชน (capacity for

engagement) มีลักษณะสำคัญของการดำเนินกลยุทธ์ได้แก่

1. การมีวิถีคิดในเชิงสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ (power relation) โดยมองว่าการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจ้ดบริการสาธารณะจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. มีความจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการระดมพลังทางการเมือง (political mobilization) และการเคลื่อนไหวสนับสนุน เพื่อให้การปฏิรูปบรรลุผลสำเร็จ
3. การให้ความสำคัญกับทั้งผลประโยชน์ของภาคประชาชนและผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองไปพร้อมกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเสมือน “เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์” ของภาครัฐเพื่อบรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์สูงสุด
4. การเสริมสร้างขีดความสามารถในการกระทำกร่วมของกลุ่มคน (collective action) จึงมุ่งเน้นการพัฒนาขีดความสามารถและทักษะที่จำเป็นสำหรับขับเคลื่อนกิจกรรมขององค์กรและกลุ่ม เช่น ขีดความสามารถในการสร้างเครือข่าย ทักษะการขยายแนวร่วมหรือพันธมิตรระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน เป็นต้น
5. การปฏิรูประบบบริการสาธารณะผ่านการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนสามารถดำเนินไปโดยพลังผลักดันหลายทิศทางในเวลาเดียวกัน อาจเกิดในรูปแบบความพยายามปฏิรูปจากระดับล่างขึ้นบน (from below) หรือบนลงล่าง (from above) หรือจากภายในระบบราชการและบทเรียนของหน่วยงาน (from within) หรือแม้แต่การผลักดันขับเคลื่อนจากภายนอก (from outside) เช่น องค์กรพัฒนาระหว่างประเทศ เป็นต้น
6. การให้ความสำคัญต่อการกระทำรวมหมู่ (collective action) ทั้งที่เกิดขึ้นในภาครัฐและสังคม
7. การให้ความสำคัญต่อบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้สนับสนุนการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ (pro-reform actor)

8. มุ่งออกแบบโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามบริบทของแต่ละประเทศ โดยไม่มีสูตรสำเร็จหรือตัวแบบมาตรฐานเดียว

9. การให้ความสำคัญต่อบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในฐานะผู้ระดมพลเมืองให้เข้าร่วมกิจกรรมเพื่อส่วนรวม (broker of collective action) องค์กรภาคประชาสังคมหลากหลายรูปแบบ อาทิ มูลนิธิ สมาคม ชมรม เครือข่ายอาสาสมัคร และองค์กรชุมชน

10. การมองกระบวนการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนในลักษณะมีพลวัตและดำเนินต่อเนื่องระยะยาว (dynamic & long-term engagement)

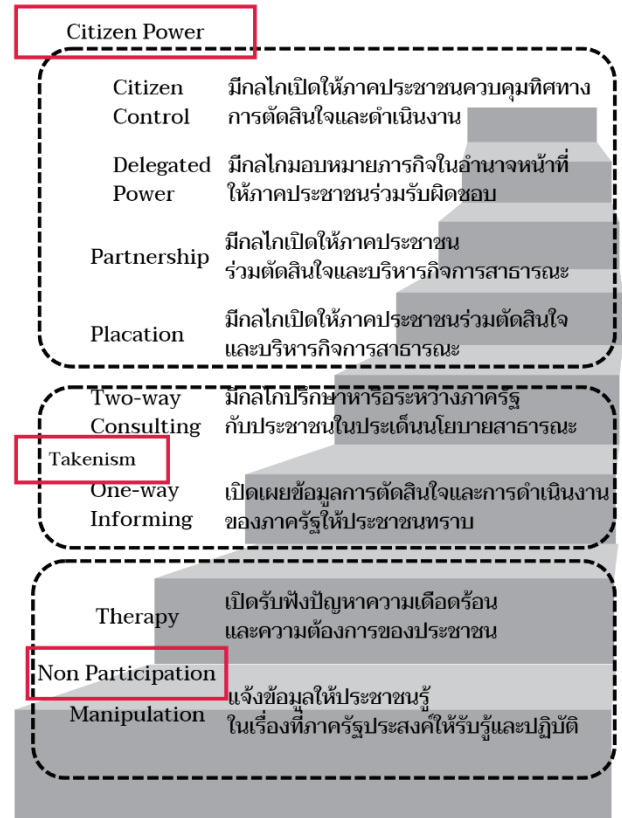
11. มุ่งให้ความสำคัญกับบริบททางการเมืองและบริบทเชิงสถาบันของรัฐ (political and institutional contexts)

12. กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนวางอยู่บนความตระหนักถึงจุดแข็งและจุดด้อยของตัวแสดงภาครัฐและสังคม

**4. ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะโดยภาคประชาชน**  
การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทั้งที่ผ่านมาในอดีตและปัจจุบัน พบว่า ตัวแบบที่ถูกนำมาใช้ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้

**(1) ตัวแบบขั้นบันไดของการมีส่วนร่วม (ladder of citizen participation)** ซึ่งแบ่งระดับการมีส่วนร่วมออกเป็น 8 ขั้นบันได เรียงลำดับจากระดับขั้นล่างสุดไปยังขั้นบนสุด ได้แก่ 1) หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทฝ่ายเดียว 2) หน่วยงานภาครัฐดึงภาคประชาชนเข้ามาร่วมในกระบวนการบำบัดทุกข์บำรุงสุข 3) การเปิดช่องให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงาน 4) การปรึกษาหารือโดยต่างฝ่ายต่างรับฟังซึ่งกันและกัน 5) การเปิดรับข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ 6) ภาครัฐเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะ 7) หน่วยงานภาครัฐมอบอำนาจในการดำเนิน

กิจกรรมที่เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจให้ภาคประชาชนร่วมรับผิดชอบดำเนินการแทน และ 8) ภาคประชาชนมีบทบาทร่วมกำหนดทิศทางการใช้อำนาจตัดสินใจของภาครัฐ (citizen control)



**(2) ตัวแบบการจำแนกประเภทการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ-พลเมือง** แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ การร่วมรับรู้ข้อมูล (information) การร่วมปรึกษาหารือ (consultation) การร่วมตัดสินใจสาธารณะ (public decision-making) และการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) ทั้งนี้ การมองปฏิสัมพันธ์ของประชาชนที่มีต่อรัฐในลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นการมองบนฐานคติที่แตกต่างกัน ใน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้รับบริการ (customers) กลุ่มพลเมืองทั่วไป (citizens) และกลุ่มประชาคม (communities)

**(3) ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะ (co-production approach)** เป็นการให้ประชาชนเข้ามาร่วมกันทำหน้าที่ในกิจการสาธารณะต่าง ๆ ผ่านกระบวนการจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินไปโดยผสมผสาน



1

**การร่วมรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**

- ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมผ่านการรับรู้ข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ
- ปฏิสัมพันธ์แบบการสื่อสารทางเดียว
- ตัวแสดงภาครัฐมีบทบาทเลือกรูปแบบช่องทางและกำหนดขอบเขตเนื้อหาข้อมูล
- บทบาทของภาคประชาชนมีผลต่อการจัดบริการสาธารณะในระดับต่ำที่สุด

“One - way information giving”

2

**การร่วมปรึกษาหารือประเด็นสาธารณะ**

- ปฏิสัมพันธ์เริ่มจากภาคประชาชนรับฟังข้อมูลทางเลือกการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ จากนั้นภาครัฐจึงเปิดรับฟังความคิดเห็นในประเด็นที่ต้องการปรึกษาหารือ
- ข้อคิดเห็นและมุมมองของภาคประชาชนจะเป็นประโยชน์หรือไม่เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่รับฟังและนำไปพิจารณา

“Two - way listening”



3

**การร่วมตัดสินใจประเด็นสาธารณะ**

- ภาคประชาชนและภาครัฐเข้ามาเสวนาแลกเปลี่ยนข้อมูลและมุมมองความคิดเห็นต่อประเด็นสาธารณะ
- การตัดสินใจร่วมกันเกิดขึ้นภายใต้กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ
- ทิศทางการตัดสินใจสาธารณะเป็นผลจากบทบาทของภาคประชาชนและภาครัฐร่วมกัน

“Two – way dialogue”

4

**การร่วมกันจัดบริการสาธารณะ**

- ภาคประชาชนมีบทบาทร่วมในขั้นตอนการออกแบบแผนปฏิบัติการของหน่วยงาน
- ร่วมดำเนินกิจกรรมที่เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่จัดบริการสาธารณะของหน่วยงาน
- บทบาทของภาคประชาชนก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อการยกระดับคุณภาพของบริการสาธารณะและผลลัพธ์ของภารกิจของภาครัฐนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมบริการสาธารณะ

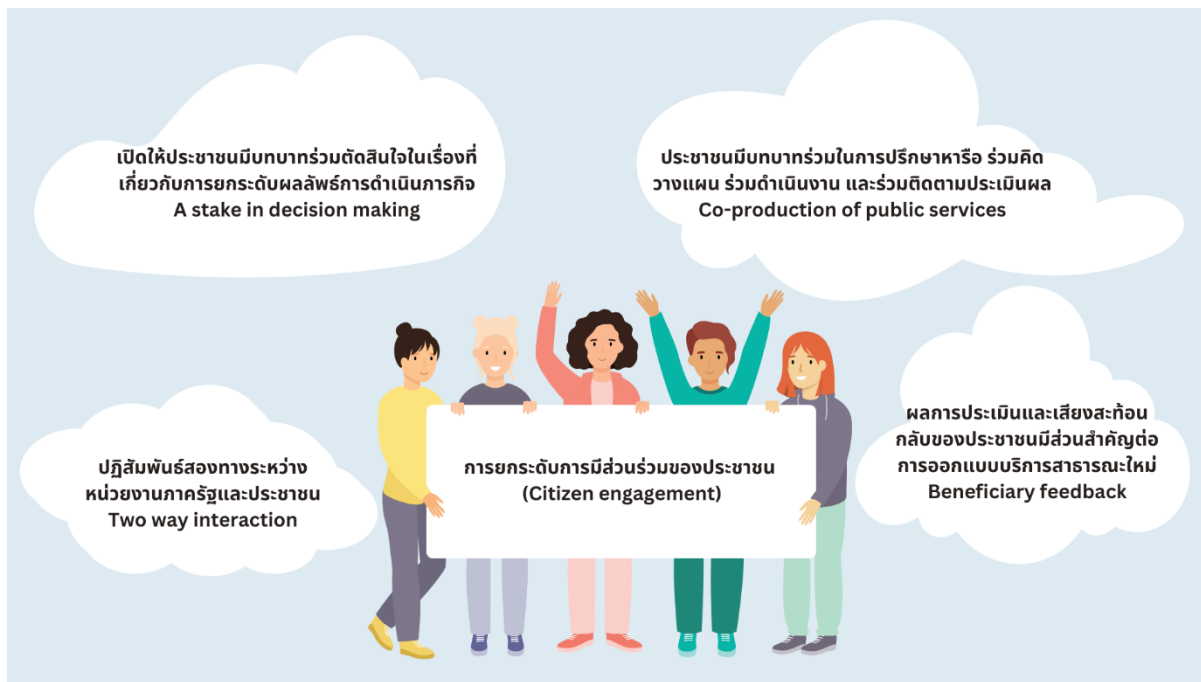
“Two - way joint action”

การทำงานของเจ้าหน้าที่หน่วยจัดบริการสาธารณะกับการทำหน้าที่ของผู้รับบริการในฐานะผู้ร่วมจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ อาจเป็นการผสมผสานบทบาทของเจ้าหน้าที่และผู้รับบริการเข้าด้วยกันโดยตรงในกระบวนการเดียวกันของการจัดบริการสาธารณะ หรือเป็นการผสมผสานบทบาทระหว่างสองฝ่ายเข้าด้วยกันโดยอ้อม นั่นคือแต่ละฝ่ายทำหน้าที่แยกต่างหากจากกันเป็นคนละขั้นตอน แต่บทบาทของทั้งสองฝ่ายมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน

การมีบทบาทของภาคประชาชนภายใต้แนวคิดการร่วมจัดบริการสาธารณะ รวมถึงการร่วมดำเนินกิจกรรมของภาครัฐที่ไม่ได้มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน แต่เป็นภารกิจที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีคุณค่าสำหรับสาธารณชนและสังคมโดยรวมด้วย

งานวิจัยนี้อาศัยตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะ เป็นกรอบในการวิเคราะห์บทบาทของภาคประชาชน โดยจำแนกตามรูปแบบกิจกรรมในแต่ละขั้นตอนของ กระบวนการจัดบริการสาธารณะได้เป็น 4 ขั้นตอนใน ลักษณะ “วงจร” ดังนี้

มากยิ่งขึ้น (community-based solutions) ทั้งนี้ การร่วมออกแบบบริการสาธารณะจะมุ่งร่วมกันสร้าง นวัตกรรมบริการหรือนวัตกรรมการดำเนินภารกิจ เป็นสำคัญ



1. การร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรร ทรัพยากร (co-commissioning) หน่วยงานภาครัฐ ทำงานร่วมกับภาคประชาชนในการจัดลำดับความสำคัญ ของปัญหา ร่วมกันตัดสินใจว่า มีผลลัพธ์ในเรื่องใดบ้างที่ หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนต้องการปฏิบัติงาน ร่วมกันเพื่อให้บรรลุผล (co-prioritization) ร่วมกัน วางแผน (co-planning) ร่วมกันจัดสรรงบประมาณและ ทรัพยากร (co-financing and resourcing) และเงินทุน ที่ได้จากการระดมผ่านช่องทางสาธารณะ (crowdfunding) การระดมทรัพยากรบุคคลในระบบอาสาสมัคร เป็นต้น

2. การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design) หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนทำงานร่วมกันใน ขั้นตอนการแสวงหาแนวทางปรับปรุงเปลี่ยนแปลง รูปแบบการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้มีคุณภาพสูงขึ้น หรือการร่วมกันออกแบบการจัดบริการสาธารณะใน วิธีทางใหม่ที่ตอบโจทย์เฉพาะได้ตรงกับบริบทของชุมชน

3. การร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery) หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชน ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ จัดบริการสาธารณะให้แก่ กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการตามแผนและแนวทางปฏิบัติที่ ได้ร่วมกันวางไว้ อาจปรากฏในลักษณะร่วมกันบริหาร จัดการโครงการ ร่วมกันจัดการงบประมาณและทรัพยากร (co-managing) ร่วมกันปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงาน ของทุกฝ่าย (co-influencing) ร่วมสนับสนุนช่วยเหลือ อีกฝ่าย (co-performing) และร่วมกันดำเนินกิจกรรม ขับเคลื่อนโครงการที่ออกแบบไว้ให้บรรลุผล (co- implementing)

4. การร่วมติดตามประเมินผลการให้บริการ สาธารณะ (co-assessment) หน่วยงานภาครัฐทำงาน ร่วมกับภาคประชาชนในกระบวนการติดตามและ ประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ ทั้งในมิติการประเมิน คุณภาพและการประเมินผลลัพธ์ของภารกิจ ตั้งแต่

ร่วมกันตั้งโจทย์สำหรับการติดตามและประเมินผล ร่วมกันรวบรวมข้อมูลสะท้อนกลับเพื่อเรียนรู้ร่วมกัน และร่วมกันถอดบทเรียนและสังเคราะห์ประสบการณ์ เพื่อนำไปต่อยอดในกระบวนการวางแผนการจัดบริการ รอบถัดไป

### ประเด็นปัญหาและข้อจำกัด

1. มิติด้านโครงสร้างและการบริหาร ได้แก่ การรวมศูนย์อำนาจทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพ ปัญหา บริบท และความต้องการของพื้นที่ได้ มีการขยายตัว และความซ้ำซ้อนของหน่วยราชการทั้งในเชิงโครงสร้าง



### ผลการทบทวนสถานการณ์ด้านการส่งเสริม การมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

ผลการศึกษาศถานการณ์ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ในการจัดบริการสาธารณะ พบว่า การบริหารราชการ ไทยในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ปรากฏประเด็นปัญหา และข้อจำกัดในหลากหลายมิติ ที่มีผลต่อการเปิดระบบ ราชการเพื่อให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่ใน ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็พยายามผลักดันการปฏิรูประบบ ราชการเพื่อเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างกว้างขวางมากขึ้น ซึ่งพบว่า การขับเคลื่อน กระบวนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในช่วงที่ผ่านมา เป็นผลจากแรงผลักดันการปฏิรูประบบราชการเพื่อเปิด ช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนหลากหลาย ลักษณะ

อำนาจหน้าที่ โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ และ ขาดการกระจายบทบาทให้กับภาคส่วนอื่น ๆ

2. มิติด้านบุคลากรภาครัฐ ได้แก่ ขาดการมอบอำนาจ ในระดับจังหวัด ขาดการประสานแผนการผลิตและ แผนการใช้และพัฒนากำลังคน ข้าราชการขาดการสนองตอบ ต่อปัญหาประชาชน กรอบสมรรถนะของบุคลากรภาครัฐ และการพัฒนาบุคลากรยังไม่ได้รับการพัฒนา และ ขาดความรู้และทักษะทางด้านดิจิทัล

3. มิติประสิทธิผลในภาพรวม ยังไม่สามารถ ดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิผลอย่างที่ควรจะเป็น สาเหตุสำคัญเกิดจากระบบราชการขาดความเชื่อมโยง ระหว่างหน่วยงาน ขาดการกำกับดูแล การกระจาย ทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่ได้สัดส่วน และขาดการบูรณาการ เชื่อมโยงระบบฐานข้อมูล

4. มิติความโปร่งใส สภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ มีทั้งดำเนินการภายใต้กรอบ

กฎหมายและนอกรอบของกฎหมาย มีการใช้อำนาจในลักษณะวางเฉยและเลือกปฏิบัติ มีการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นเครื่องมือต่อรองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ เช่น การดำเนินคดี การทำสำนวนสอบสวน การอนุมัติอนุญาต เป็นต้น สาเหตุสำคัญเกิดจากข้อจำกัดทางกฎหมาย กลไก และระบบตรวจสอบติดตามไม่ทั่วถึง และภาคประชาชนยังไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้เท่าที่ควร

**5. มิติด้านสิทธิของพลเมืองและชุมชน** ขาดกฎหมายระดับรองเพื่อขับเคลื่อนการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมจาก ผู้มีส่วนได้เสียและภาคประชาชนในขั้นตอนการร่วมวางแผนตัดสินใจ ดำเนินภารกิจ และติดตามประเมินผล ขาดโอกาสในการร่วมกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรและงบประมาณของรัฐ ภาครัฐยังคงใช้รูปแบบการจัดทำสัญญาจ้างเหมาบริการ (contracting-out) เป็นต้น

(literacy) ความเหลื่อมล้ำปรากฏทั้งการเข้าถึงบริการที่แตกต่างกันระหว่างพื้นที่เขตเมือง-ชนบท ความแตกต่างของสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพแตกต่างกัน เป็นต้น

แรงผลักดันการปฏิรูประบบราชการเพื่อเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. แรงผลักดันจากภาคประชาสังคม เพื่อให้ภาครัฐมีการปรับบทบาทความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคมมากขึ้น
2. แรงผลักดันจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้รัฐบาลเพิ่มบทบาทของพลเมืองและภาคประชาสังคมมากขึ้นและลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้ดำเนินการให้น้อยลง
3. แรงผลักดันการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการของภาครัฐ เช่น การนำเสนอแนวคิดการบริหารจัดการแบบเน้นความสำคัญที่คุณภาพของ



**6. มิติด้านความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะ** ที่ผ่านมามุ่งเน้นการพัฒนาพื้นฐานของเทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัลมากขึ้น แต่ผู้รับบริการบางส่วนขาดความพร้อมด้านเครื่องมือในการใช้บริการ ไม่มีทักษะในการใช้เครื่องมือดิจิทัล (digital

ผลงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการทำงานหรือการให้บริการ (Total Quality Management: TQM) ระบบการวัดผลการปฏิบัติงานทั้งในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผล (performance measurement) เป็นต้น



4. แรงผลักดันการเสริมสร้างธรรมาภิบาล เพื่อให้ภาครัฐมีกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน ผู้รับบริการ ดังเห็นได้จากการผลักดันแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance)

5. แรงกดดันและความท้าทายจากการเติบโตและความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม เช่น การขยายตัวและการเพิ่มบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม ด้านสาธารณสุข สาธารณภัย การศึกษา สวัสดิการสังคม สิ่งแวดล้อม เกษตรวิถีใหม่ และชุมชน เป็นต้น รวมทั้งการทำงานร่วมกับรัฐในรูปแบบอาสาสมัครที่อยู่ในการกำกับดูแลและสนับสนุนของหลายหน่วยงานภาครัฐ

การให้สิทธิประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในการดำเนินงานของรัฐ และรัฐจะต้องนำความคิดเห็นนั้นมาพิจารณาเพื่อดำเนินการต่อไป การรับรองสิทธิประการต่าง ๆ ได้แก่ สิทธิที่จะติดตามการทำงานของรัฐบาล สิทธิในการรักษาความเป็นชุมชนท้องถิ่น อนุรักษ์ธรรมชาติ และรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ และสิทธิในการร่วมตัวเพื่อป้องกันและจัดการทุจริต หมวด 6 ยังมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐระบุให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในประการต่าง ๆ สิทธิการมีส่วนร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ



**กรอบกฎหมาย นโยบาย และการขับเคลื่อนการยกระดับการมีส่วนร่วม**

1. บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน หมวด 3 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และฟ้องร้องการทำงานของหน่วยงานรัฐ สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับความสะดวกและการสนับสนุนจากรัฐ หมวด 5 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐที่ต้องกระทำการใดให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม

สิทธิการมีส่วนร่วมทางศาสนา สิทธิในระบบแรงงานสัมพันธ์ สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรากฎหมาย และสิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

2. บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการ อาทิ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การเปิดเผยข้อมูล และการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ เป็นต้น

**3. บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมและชุมชน** เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 มีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การให้องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักและเป็นเจ้าของการพัฒนาชุมชนจากฐานรากโดยร่วมกับหน่วยงานภาคีต่าง ๆ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อรับรองสิทธิและการรวมตัวกันของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เพื่อดำเนินกิจกรรมในฐานะองค์กรชุมชน เป็นต้น

**นโยบายและแผนงานเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน**

**1. แผนงานระดับชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)** พบว่า มีการวางกรอบทิศทาง การสร้างการมีส่วนร่วมในทุกประเด็นยุทธศาสตร์ทั้ง 6 ด้าน ขณะเดียวกันแผนปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2564) อาทิ แผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง มุ่งเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะทุกระดับ และแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มุ่งเน้นการสร้าง ความเข้มแข็งในการบริหารราชการในระดับพื้นที่ สำหรับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม มุ่งให้ประชาชนสามารถติดตามความคืบหน้า ขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

**2. นโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน** ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ข้อที่ 7 การพัฒนาสร้างความเข้มแข็งจากฐานราก ข้อที่ 10 การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน ข้อที่ 11 การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ กำหนดให้มีการพัฒนากลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาบริการสาธารณะ และการตรวจสอบภาครัฐ และการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ รวมทั้งนโยบายเร่งด่วนที่ค้ำประกันถึง

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในข้อที่ 8 มุ่งส่งเสริมให้ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและเฝ้าระวังการทุจริตประพฤติมิชอบ เพื่อแก้ไขปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ และข้อที่ 12 มุ่งสนับสนุนให้มีการศึกษา การรับฟังความเห็นของประชาชน และการดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

**3. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2564-2565)** ได้ให้ความสำคัญกับการยึดผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง (customer centric) เปิดรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนในการพัฒนาการบริการของภาครัฐเพื่อนำความคิดเห็นมาปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการบริการภาครัฐ ที่สำคัญคือ การพัฒนาระบบนิเวศที่สร้างเสริมภาครัฐระบบเปิดและการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (OG & MP) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาบริการภาครัฐ รวมถึงพัฒนาช่องทางที่เปิดโอกาสให้ชุมชน วิสาหกิจเพื่อสังคม ภาคประชาชน องค์กรภาคประชาสังคม และภาคเอกชน สามารถเข้ามามีบทบาทในการพัฒนานวัตกรรมในการบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐมากยิ่งขึ้น (people participation) เพื่อพัฒนาการให้บริการที่เป็นเลิศร่วมกัน ส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐเปิดเผยข้อมูลที่ภาครัฐมีให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึง ตรวจสอบ และเข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของภาครัฐจากข้อมูลเหล่านั้นได้ เป็นต้น

**4. นโยบายการพัฒนาาระบบราชการ 4.0** มุ่งยกระดับสมรรถนะของระบบราชการ เพื่อให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ โดยบูรณาการระบบการดำเนินงานและฐานข้อมูลดิจิทัล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการและเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานเชิงรุก สามารถสร้างนวัตกรรมบริการโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นศูนย์กลาง มุ่งเน้นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยเปลี่ยนแปลงกระบวนการงานจากเดิมที่ยึดติดกับกฎระเบียบ

เป็นการให้ความสำคัญและคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้รับบริการเป็นหลัก พัฒนางค์กรที่มีความยืดหยุ่นปรับตัว และมีสมรรถนะสูง รวมทั้งสร้างบุคลากรภาครัฐที่มีทัศนคติที่พร้อมรับต่อการเปลี่ยนแปลง ปรับตัวให้ทันโลก ปฏิบัติงานในเชิงรุก ส่งเสริมให้ประชาชนผู้รับบริการมีส่วนในการประเมินผลการปฏิบัติงานใน ส่วนงานซึ่งให้บริการประชาชนโดยตรง

### การพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมภายใต้กฎหมายและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ

1. การมีส่วนร่วมผ่านกลไกคณะกรรมการ มีทั้งรูปแบบคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น คณะกรรมการพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมผ่านกลไกการมอบภารกิจให้ภาคประชาชนดำเนินการแทน เช่น พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ที่เปิดพื้นที่ให้บุคคล ซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนและได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และมีการรับรองผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เป็นต้น

4. การมีส่วนร่วมผ่านช่องทางออนไลน์ของหน่วยงาน เช่น กรณีกรมที่ดิน พัฒนาระบบแอปพลิเคชัน SMART-LANDS เพื่อการเปิดระบบราชการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการบริการของกรมที่ดิน กรมสรรพากร พัฒนาระบบฐานข้อมูลผ่านการเชื่อมโยงข้อมูลทางภาครัฐและภาคเอกชนให้บริการที่ตรงกับความ ต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียผ่านการจัดทำ Tax Payer Journey เป็นต้น



2. การมีส่วนร่วมผ่านกลไกสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรของผู้รับบริการหรือเครือข่าย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ให้อำนาจหน้าที่แก่สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ในการสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง การดำเนินงาน การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรด้านคนพิการ เป็นต้น

## สถานภาพปัจจุบันของการจัดบริการสาธารณสุข โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ผลการสำรวจงานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ผ่านมาในภาพรวม พบว่า หน่วยงานภาครัฐได้เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินงานในหลายลักษณะ ทั้งในแง่การประสานความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินกิจการสาธารณสุข คู่ขนานไปกับหน่วยงานภาครัฐ และการส่งเสริมให้ประชาชนกลุ่มผู้รับบริการหรือชุมชนในพื้นที่เป้าหมายเข้ามาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยงานภาครัฐ หากพิจารณาในมิติประเด็นนโยบายสาธารณะ จะพบว่า **การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนปรากฏให้เห็นในการจัดบริการสาธารณสุขหลากหลายด้าน** ดังตัวอย่างต่อไปนี้

**1. ด้านสวัสดิการและบริการทางสังคม** อาทิ กรณีบ้านพักฉุกเฉินที่ภาคประชาสังคมจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นสถานที่พักพิงเหยี่ยวยาและแก้ไขปัญหายาเสพติด ประสบปัญหาการมีงบประมาณจำกัด บุคลากรลาออกบ่อยครั้ง ปัญหาจากตัวผู้เดือดร้อนที่หลากหลาย ขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้น

**2. ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค** กรณีองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองผู้บริโภคพบว่า ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานคือ การไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ การประสานงานกับหน่วยราชการไม่ได้รับความร่วมมืออย่างเพียงพอ ขาดอุปกรณ์ที่ใช้ในการฝึกอบรม เป็นต้น

**3. ด้านการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัย** พบว่า ปัจจุบันเครือข่ายด้านการจัดการภัยพิบัติของภาคประชาสังคมและชุมชนค่อนข้างมีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะในระยะเกิดภัยพิบัติและระหว่างภัยพิบัติ แต่ยังมีช่องว่างในระยะเตรียมความพร้อมหรือป้องกันภัยพิบัติ รวมทั้งภาคประชาสังคมยังประสบปัญหาการติดต่อประสานงานล่าช้า ขาดความเชี่ยวชาญในการร่วมจัดการภัยพิบัติบางประเภท เป็นต้น

**4. ด้านการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** พบว่า มีความเข้มแข็งมากขึ้นเป็นลำดับ เช่น ป่าชุมชน การจัดการแหล่งน้ำ เป็นต้น แต่ในมิติการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังขาดกลไกและการสนับสนุนรองรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่เข้มแข็ง

**5. ด้านการกู้ภัยและการแพทย์ฉุกเฉิน** ในภาพรวมมีความเข้มแข็งอย่างมาก ส่วนหนึ่งเกิดจากการจัดตั้งสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) และภาคีเครือข่ายทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบและมีทรัพยากรสนับสนุนที่เข้มแข็งทั้งจากภาครัฐและภาคประชาสังคม

**6. ด้านการกำหนดและการกำกับมาตรฐาน** ทั้งมาตรฐานตามกฎหมาย อาทิ มาตรฐานวิชาชีพและมาตรฐานสินค้าและบริการ พบว่า มีความแตกต่างกันตามศักยภาพของแต่ละองค์กร เช่น การกำหนดมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กให้กับองค์กรภาคประชาสังคมต่าง ๆ ยังขาดการประสานและจัดวางระบบที่เป็นเอกภาพ หน่วยงานภาครัฐหลายแห่งกำหนดมาตรฐานไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน เป็นต้น

ผลการสำรวจงานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในมิติ**ปัญหาอุปสรรคการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยภาครัฐ** ที่ผ่านมาพบว่า หน่วยงานภาครัฐมีความพยายามออกแบบและมีนโยบายส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏอยู่บ้าง แต่ในภาพรวมยังคงมี**ปัญหาอุปสรรค** และข้อจำกัดที่สำคัญ ดังนี้

**1. รูปแบบการมีส่วนร่วม** การออกแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายใต้มุมมองของระบบราชการอาจไม่สอดคล้องกับบริบทหรือข้อเท็จจริงของการมีส่วนร่วมในมิตินั้น ๆ ดังเช่น กรณีสภาวัฒนธรรมระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด ไม่สัมพันธ์กับพื้นที่นิเวศทางวัฒนธรรม การออกแบบกลไกอยู่บนฐานพื้นที่หน่วยการปกครองเป็นหลัก



**2. งบประมาณและทรัพยากร** การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานให้เกิดความต่อเนื่อง และรองรับการสรรค์สร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ของบริการสาธารณะ

**3. ศักยภาพของภาคประชาชน** กลไกภาคประชาสังคมที่เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ หรือดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถวางแผนปฏิบัติงานและการติดตามประเมินผลในระยะยาวอย่างเป็นระบบได้ ส่วนหนึ่งเกิดจากรูปแบบการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐสนับสนุนแบบรายปี ขณะเดียวกันบุคลากรภาคประชาสังคมไม่มีองค์ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ที่เพียงพอ

**4. แนวปฏิบัติของภาครัฐ** การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมาย ยังไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งระบบอย่างครอบคลุมและเหมาะสมดังที่ควรจะเป็น ดังเช่น กรณีการเปิดพื้นที่ประชาพิจารณ์ เพื่อชี้แจงข้อมูลรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ มีการจัดเวทีเพียงน้อยครั้งก่อนดำเนินโครงการ ภาคประชาชนและชุมชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมจัดทำแผนงาน ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด และติดตามประเมินผลกระทบได้เป็นต้น

**5. ความขัดแย้ง** หลายกรณีที่ภาคประชาชนขาดความไว้วางใจและหวาดระแวงต่อการทำงานร่วมกับภาครัฐ ความเกรงกลัว ปัญหาที่อ่อนไหวและเปราะบาง มองความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันกับภาครัฐ เนื่องจากภาครัฐมีแนวโน้มมุ่งจัดการกับกิจกรรมการรณรงค์ของภาคประชาสังคมหรือขบวนการทางสังคมใช้เครื่องมือทางกฎหมายเป็นตัวนำ เช่น การปราบปราม การข่มขู่ การตั้งข้อหาและดำเนินคดีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม เป็นต้น

**6. ทักษะของบุคลากร** ภาครัฐและภาคประชาสังคมมีมุมมองและสมรรถนะทั้งความรู้และทักษะที่จำกัด คำนึงกับการมีส่วนร่วมในรูปแบบเดิม ๆ ขาดการศึกษา

คิดค้น และเปิดกว้างต่อการนำนวัตกรรมการมีส่วนร่วมรูปแบบใหม่ ๆ มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ภารกิจ และบริการสาธารณะ

**7. กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ** ไม่เอื้ออำนวยต่อการสนับสนุนการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนบริการสาธารณะของภาคประชาสังคม อาทิ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กฎหมายด้านการเรียกเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแบบเต็มจำนวนของโครงการที่ได้รับมอบหมาย ทั้งที่ควรประเมินแค่รายได้ค่าตอบแทนแท้จริงที่ได้รับเท่านั้น เป็นต้น

**8. กลไกสนับสนุน** ขาดหน่วยงานกลางที่ช่วยในการออกแบบ ให้คำปรึกษา ส่งเสริมและสนับสนุน ตลอดจนติดตามประเมินผลและกำกับดูแลให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานร่วมกับภาครัฐอย่างเป็นระบบ

### การวิเคราะห์ขอบเขตบริการสาธารณะระดับชาติ เพื่อพัฒนาแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วม

การศึกษานี้มีกลุ่มเป้าหมายประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ (public sector) โดยจำกัดขอบเขตเฉพาะราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ ส่วนราชการระดับกระทรวงและส่วนราชการระดับกรม ซึ่งเป็นกลไกจัดบริการสาธารณะระดับชาติ และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นกลไกจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ **คำจำกัดความบริการสาธารณะ** ในงานวิจัยนี้จึงวางอยู่บนแนวความคิดเรื่อง ประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนเป็นหลัก

**1. การจำแนกบริการสาธารณะตามประเภทภารกิจ** แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) บริการสาธารณะทางปกครอง 2) บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และ 3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม

**2. การจำแนกบริการสาธารณะตามกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน** แบ่งออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่

## ขอบเขตของบริการสาธารณะระดับชาติที่สอดคล้องกับรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

| บริการสาธารณะทางปกครอง<br>(administrative public services)   | บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและ<br>อุตสาหกรรม (industrial and<br>commercial public services)  | บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม<br>(social and cultural<br>public services)  |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• เป็นประเภทบริการสาธารณะที่รัฐต้องสงวนบทบาทในฐานะผู้จัดบริการโดยตรง</li> <li>• ไม่สามารถมอบหมายหรือเปิดให้องค์กรภาคส่วนอื่นที่มีใช้ภาครัฐเข้ามาดำเนินการแทนได้</li> <li>• แต่อาจเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานในบางขั้นตอนหรือบางกิจกรรมที่กำหนดไว้ ซึ่งมีใช้กระบวนการทำงานหลักที่เป็นการใช้อำนาจหรือดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย (อาทิ อาสาสมัคร)</li> <li>• ประชาชนในฐานะพลเมืองมีส่วนร่วมในระดับการรับรู้และให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• เป็นประเภทบริการสาธารณะที่ภาครัฐยังต้องรับผิดชอบดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ</li> <li>• หน่วยงานภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการจัดซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน</li> <li>• ประชาชนมีบทบาทร่วมจัดบริการในฐานะผู้ประกอบการธุรกิจที่เป็นคู่สัญญาหรือร่วมลงทุนกับรัฐ</li> <li>• ประชาชนในฐานะพลเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือและตัดสินใจประเด็นนโยบายสาธารณะ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• เป็นประเภทบริการสาธารณะที่ภาครัฐยังต้องดำเนินการเองตามอำนาจหน้าที่</li> <li>• แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้ด้วย</li> <li>• มีความเหมาะสมต่อการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในระดับมากที่สุด</li> <li>• ประชาชนมีส่วนร่วมในฐานะกลุ่มผู้รับบริการ ชุมชน องค์กรภาคประชาสังคม</li> </ul> |
| <p>✓ การร่วมรับรู้ข้อมูลบริการของภาครัฐ (information)</p>  | <p>✓ การร่วมปรึกษาหารือสาธารณะ (consultation)<br/>✓ การร่วมตัดสินใจสาธารณะ (public decision-making)</p>  | <p>✓ การร่วมกันจัดบริการสาธารณะ (co-production)</p>   |

1) ภารกิจด้านการสนับสนุน ได้แก่ งานอำนวยความสะดวก ประสานการปฏิบัติราชการ วางแผนและนโยบายองค์การ จัดสรรและบริหารทรัพยากร สนับสนุนการพัฒนา และฝึกอบรมบุคลากร การให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

2) ภารกิจด้านการบริหารนโยบาย ได้แก่ งานวิเคราะห์นโยบาย พัฒนายุทธศาสตร์ ประสานเครือข่ายนโยบาย รับฟังความคิดเห็น สืบหาความต้องการ นโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติงาน แผนงาน โครงการ กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3) ภารกิจเชิงวิชาการ ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ ค้นคว้า วิจัย จัดทำข้อมูล ข้อเสนอทางเทคนิค วิเคราะห์ ประเมินตรวจสอบมาตรฐาน วิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ด้านต่าง ๆ พัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการ สนับสนุนด้านเทคนิค วิชาการ พัฒนาเทคโนโลยี

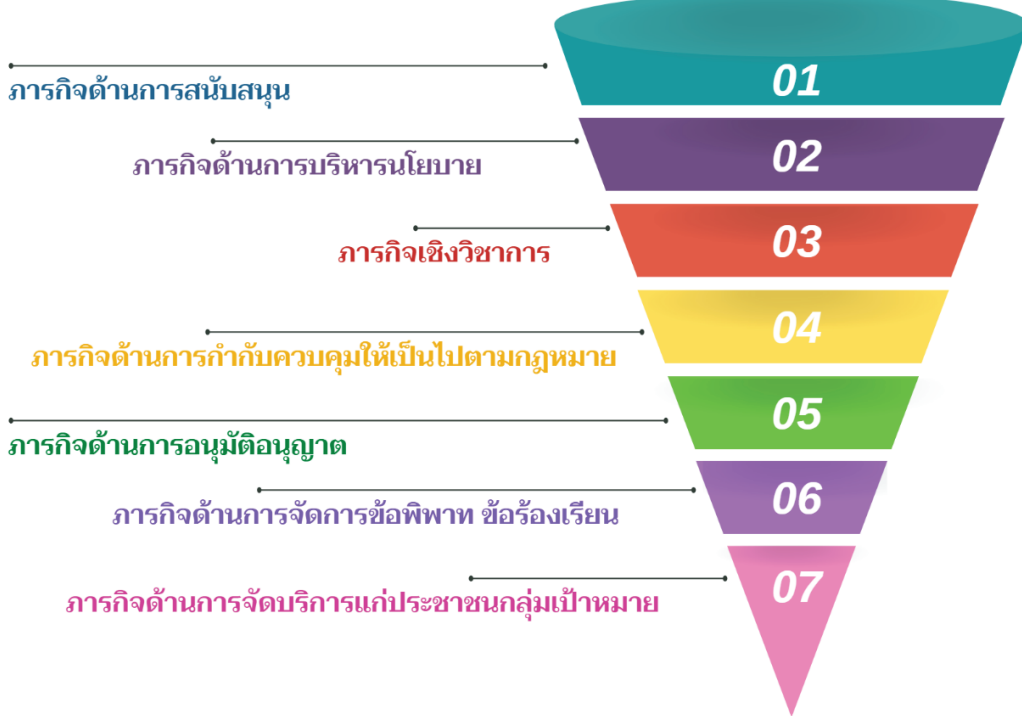
4) ภารกิจด้านการกำกับควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ กำกับควบคุมด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ กำกับควบคุมและบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความปลอดภัยสาธารณะ สวัสดิภาพ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคม

5) ภารกิจด้านการอนุมัติอนุญาต ได้แก่ อนุมัติเอกสารทางราชการ จดทะเบียนรับรองคุณสมบัติหรือมาตรฐานตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

6) ภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาท ข้อร้องเรียน ได้แก่ พิจารณาข้อพิพาท ข้อร้องเรียนอันเนื่องมาจากการละเมิดสิทธิหรือข้อบังคับตามกฎหมายพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการได้รับความไม่เป็นธรรม

7) ภารกิจด้านการจัดบริการแก่ประชาชน กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกมิติ

**ลักษณะภารกิจของส่วนราชการระดับกรม**



**3. การจำแนกบริการสาธารณะตามประเภทองค์กรผู้จัดบริการ** หากพิจารณาอำนาจหน้าที่และลักษณะบริการสาธารณะที่มีการจัดบริการให้แก่ประชาชนสามารถแบ่งลักษณะการจัดบริการสาธารณะได้เป็น 5 ส่วน ดังนี้

- (1) การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรของรัฐระดับชาติ เช่น ราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน เป็นต้น
- (2) การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรของรัฐระดับภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัดและหน่วยราชการส่วนภูมิภาคอื่น ๆ
- (3) การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรที่มีได้เป็นหน่วยงานของรัฐ
- (5) การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วมจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่องค์กรผู้จัดทำบริการ

สาธารณะ (producer-side subsidies) การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนผ่านประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ผู้รับบริการสาธารณะ (consumer-side subsidies) เป็นต้น

การวิเคราะห์ขอบเขตของบริการสาธารณะเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วม สามารถจำแนกองค์ประกอบต่าง ๆ ได้ 3 มิติ ดังนี้

**1. การวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์การรวมตัวของภาคประชาสังคม** สามารถจำแนกออกเป็น 11 กลุ่มกิจกรรม ดังนี้ 1) ด้านวัฒนธรรมและนันทนาการ 2) ด้านการศึกษาและวิจัย 3) ด้านสุขภาพ 4) ด้านบริการทางสังคม 5) ด้านสิ่งแวดล้อม 6) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเคหะ 7) ด้านบริการทางกฎหมาย การรณรงค์ และการเคลื่อนไหวทางการเมือง 8) ด้านการประสานงานองค์กรสาธารณกุศลและส่งเสริมกิจกรรมอาสาสมัคร 9) ด้านกิจกรรมระหว่างประเทศ 10) ด้านศาสนา และ 11) ด้านกิจกรรมสมาคมผู้ประกอบการ สมาคมวิชาชีพ และสหภาพต่าง ๆ

2. การวิเคราะห์ตามรูปแบบองค์กรขององค์กรภาคประชาสังคม จำแนกได้ 14 รูปแบบ ดังนี้ 1) องค์กรจัดทำบริการสาธารณะแบบไม่แสวงผลกำไร 2) องค์กรพัฒนาเอกชน 3) องค์กรศิลปวัฒนธรรม 4) กลุ่มสมาคมกีฬา 5) กลุ่มเคลื่อนไหวรณรงค์ 6) มูลนิธิสาธารณกุศล 7) องค์กรชุมชน 8) กลุ่มทางสังคม 9) สหภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพ และสมาคมธุรกิจ 10) สหกรณ์ 11) องค์กรการเงินชุมชน 12) กลุ่มดูแลช่วยเหลือกันเอง 13) กิจกรรมธุรกิจเพื่อสังคม และ 14) องค์กรชาติพันธุ์ชนพื้นถิ่น

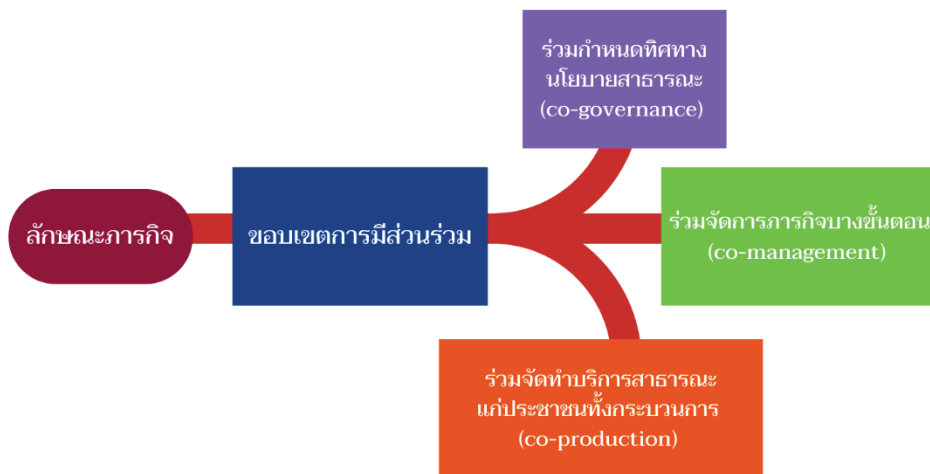
3. การวิเคราะห์ตามรูปแบบการมีส่วนร่วม การเปิดระบบบริการสาธารณะของภาครัฐเพื่อให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดทำบริการแก่ประชาชน แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

(1) การร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance) เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน ในลักษณะการสร้างเครือข่ายระหว่างตัวแสดงหลายภาคส่วนหลายระดับ เพื่อร่วมขับเคลื่อนทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะ มีเป้าหมายเพื่อให้ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจกำหนดเป้าหมาย

ทิศทางนโยบาย และวางแผนงานใน การจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ หรือการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะ เป็นรูปแบบการยกระดับการมีส่วนร่วมที่ภาคประชาชนในฐานะพลเมืองได้รับการเสริมอำนาจ (empower) ในการตัดสินใจสาธารณะร่วมกับภาครัฐ เรียกอีกอย่างว่า “การร่วมกันสร้างบ้านเมือง” (co-construction)

(2) การร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (co-management) เป็นการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างกัน โดยหน่วยงานภาครัฐเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะในบางขั้นตอน หรือบางกิจกรรม มักเป็นภารกิจซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องรับผิดชอบดูแลจัดการ แต่ศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมดำเนินการจัดการภารกิจดังกล่าว

### รูปแบบการมีส่วนร่วม



(3) การร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน ทั้งกระบวนการ (co-production) เป็นการมอบหมายภารกิจให้องค์กรภาคประชาสังคม และชุมชนดำเนินการแทนได้ทั้งกระบวนการ หรือภาครัฐมอบหมายให้บางส่วนหรือบางพื้นที่ หรือภาครัฐลดบทบาทในการจัดทำบริการแก่ประชาชนเองฝ่ายเดียว ให้ภาครัฐมีบทบาทในฐานะภาคีหุ้นส่วน จัดสรรงบประมาณสำหรับจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ รวมถึงกำกับดูแลการจัดบริการขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน รูปแบบการจัดสรรงบประมาณ เช่น เงินอุดหนุนโดยตรง (direct public subsidy) คูปองรับบริการ (service vouchers) หรือ การยกเว้นภาษีสำหรับองค์กรภาคประชาสังคม (preferential tax rules) เป็นต้น

แนวทางการกำหนดขอบเขตการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับขบวนการมีส่วนร่วมในที่นี้ อาศัยกรอบการวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อกำหนดขอบเขตการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการหรือดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วยเกณฑ์การวิเคราะห์ 3 มิติ คือ

**1. มิติภารกิจของหน่วยงาน** เกณฑ์การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้จากมิติภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า ภารกิจนั้น ๆ สามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำหรือไม่ โดยมีโจทย์ที่สำคัญสำหรับเป็นกรอบในการวิเคราะห์คือ ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐนั้น ๆ จัดอยู่ในประเภทใด ลักษณะของงานในภารกิจนั้น ๆ มีความเหมาะสมหรือสามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้โดยไม่กระทบต่อความชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีความเสี่ยงต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ

**2. มิติระดับการมีส่วนร่วม** เกณฑ์การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้จากมิติรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า ภารกิจนั้น ๆ เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบใด การมีส่วนร่วมรูปแบบนั้นเหมาะสมกับบทบาทของภาคประชาชนที่ร่วมตัวในรูปแบบใด โดยมีโจทย์ที่สำคัญสำหรับเป็นกรอบในการวิเคราะห์คือ ภารกิจนั้นสามารถเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการแทนรัฐได้โดยตรง หรือเป็นภารกิจที่เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้บางขั้นตอน หรือเป็นภารกิจที่ไม่เหมาะสมสำหรับเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการได้

**3. มิติศักยภาพของประชาชน** เกณฑ์การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้จากมิติศักยภาพและความพร้อมขององค์กรภาคประชาสังคม เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า ในข้อเท็จจริงแล้ว ภารกิจด้านนั้น ๆ มีกลุ่มพลเมืองที่ร่วมกันดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในสังคมอยู่หรือไม่ อย่างไร และองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่มีศักยภาพในการเข้ามามีบทบาทหรือร่วมดำเนินการกับหน่วยงานภาครัฐหรือไม่ เพียงใด โดยมีโจทย์ที่สำคัญสำหรับเป็นกรอบในการวิเคราะห์คือ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมในลักษณะเดียวกับภารกิจด้านนั้น ๆ ปรากฏให้เห็นในลักษณะใดบ้าง และองค์กรรูปแบบใดที่มีศักยภาพเหมาะสมในการร่วมดำเนินการด้านนั้น ๆ ได้

### การวิเคราะห์ขอบเขตของบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ เพื่อพัฒนาแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วม

ผลการสำรวจสถานการณ์ปัจจุบันของการบริหารงานในภูมิภาคและการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ พบว่า แนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในภูมิภาค สามารถดำเนินการโดยผ่านกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำ



แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานในภูมิภาคในปัจจุบันมีการเปิดให้ ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เชิงพื้นที่ที่หลากหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามลักษณะ ภารกิจหน่วยงาน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

**1. การมีส่วนร่วมวางแผน** ปรากฏในรูปแบบการจัด เวทีประชุมรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะก่อน จัดทำแผนงานโครงการและแผนงบประมาณประจำปี อาทิ

- สำนักงานจังหวัด จัดให้มีเวทีสภาพลเมืองใน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
- สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด เปิดพื้นที่รับฟังปัญหา และความต้องการจากเกษตรกร ก่อนจัดทำแผน งบประมาณรายจ่ายประจำปี
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เปิดพื้นที่ให้ เกษตรกรมีส่วนร่วมในการบริหารงานจัดการ ที่ดิน ส.ป.ก. มีการรับฟังความคิดเห็นและ ความพึงพอใจจากเกษตรกรในพื้นที่และนำปัญหา มาปรับปรุงแก้ไขการให้บริการ
- สำนักงานเกษตรจังหวัด มีการบูรณาการกับ ภาคเอกชนและเกษตรกรในการจัดทำแผนงาน ประจำปี

**2. การมีส่วนร่วมเวทีประชาพิจารณ์** เป็นการทำให้ ประชาพิจารณ์ก่อนดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่ส่งผล กระทบต่อประชาชน อาทิ

- สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด กำหนดให้มีการทำ ประชาคมก่อนการอนุญาตการสร้างโรงฆ่าสัตว์
- สำนักงานทางหลวง ดำเนินการเชิญประชาชนใน พื้นที่ที่จะดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งมีผู้นำหมู่บ้าน ประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาประชุม ร่วมกัน และมาถกเถียงเรื่องรูปแบบที่จะดำเนินการ ก่อสร้าง การดำเนินการก่อสร้างเมื่อผ่านการมี ส่วนร่วมแล้ว ทางกรมจะอนุมัติให้ดำเนินการ ก่อสร้างได้

**3. การร่วมทำหน้าที่อาสาสมัคร** ปรากฏในรูปแบบ การสร้างภาคีเครือข่ายสำรวจข้อมูลพื้นฐานและ ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ระดับชุมชน อาทิ

- สำนักงานสถิติจังหวัด สร้างอาสาสมัครการสำรวจ ข้อมูลสำมะโนครัวระดับชุมชน
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด มีเครือข่าย อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)
- สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด ส่งเสริม การรวมกลุ่มของเกษตรกร เพื่อนำข้อมูล ป้อนกลับสู่ภาครัฐและภาคนโยบายที่เกี่ยวข้อง
- สำนักงานแรงงานจังหวัด มีอาสาสมัครแรงงาน ดำเนินการสำรวจข้อมูลในพื้นที่
- สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานประกันสังคม จังหวัด และสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานในพื้นที่ มีอาสาสมัครแรงงานประชาสัมพันธ์ตำแหน่ง งานว่าง และส่งเสริมการเข้าระบบประกันสังคม ในชุมชน สำรวจความต้องการการฝึกอาชีพ

**4. การร่วมเป็นเครือข่ายของหน่วยราชการใน พื้นที่** ปรากฏในรูปแบบภาคีเครือข่ายอาสาสมัครเพื่อ ร่วมดำเนินการกิจกับภาครัฐ อาทิ

- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด มีการสร้างการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนทั้ง อาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประจำหมู่บ้าน ยุวชนอาสาสมัคร เพื่อร่วมบริหาร จัดการ อำนวยความสะดวก และช่วยเหลือ ประชาชน
- สำนักงานพาณิชย์จังหวัด เปิดให้ภาคประชาชน มีส่วนในการประสานงาน การสืบราคา การร้องเรียน เกี่ยวกับราคาสินค้า
- สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด ให้ประชาชนร่วม เฝ้าระวังการควบคุมโรคและการเคลื่อนย้ายสัตว์ ให้แจ้งเหตุผ่านอาสาสมัคร

5. การร่วมเป็นคณะกรรมการขับเคลื่อนภารกิจ  
เชิงพื้นที่ รูปแบบการเปิดให้ภาคประชาชนเข้าร่วมเป็น  
คณะกรรมการเพื่อวางแผนและนโยบายระดับพื้นที่ของ  
หน่วยงานภาครัฐ อาทิ

- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีผู้แทน  
เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินอยู่ในคณะกรรมการ  
ระดับประเทศ จังหวัด และอำเภอ
- สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีการบริหารจัดการ  
ในรูปแบบเครือข่ายทางการศึกษาทุกสังกัด มี  
ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นเครือข่ายภาคประชาชน  
เข้ามาร่วมในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ  
ทางการศึกษา (เฉพาะบางจังหวัด)
- สำนักงานชลประทาน/โครงการชลประทาน มี  
การส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ อาสาสมัคร  
ชลประทาน เป็นต้น
- บ้านพักเด็กและครอบครัว ส่งเสริมการจัดตั้ง  
สภาเด็กและเยาวชน ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล  
เพื่อการแก้ปัญหาภายในชุมชน การสร้างสรรค์  
ทักษะอาชีพ การเป็นกระบอกเสียงช่วยเหลือเด็ก  
และเยาวชน เป็นต้น
- สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
จังหวัด ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของประชาชน  
ที่อยู่ในพื้นที่ป่า เพื่อให้ชุมชนเป็นผู้ดูแลและ  
เจ้าหน้าที่รัฐเป็นพี่เลี้ยง
- สำนักงานสหกรณ์จังหวัด ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่ม  
ของเกษตรกรให้เข้มแข็งและยกระดับเป็นสหกรณ์  
โดยมีคณะกรรมการ เป็นตัวแทนของเกษตรกร  
ในพื้นที่ ได้รับการคัดเลือกจากกลุ่มสมาชิกและ  
การรวมตัวกันเลือกตัวแทนกลุ่มขึ้นมาทำหน้าที่  
บริหารจัดการสหกรณ์และการช่วยเหลือกัน  
ภายในสมาชิก
- สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด  
ส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการ







บทที่ 2 ผลการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ

# บทที่ 2

## ผลการศึกษเปรียบเทียบประเทศต้นแบบที่ประสบ ความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการให้บริการสาธารณะ

### กรณีศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วม ในประเทศอังกฤษ

ผลการศึกษาแนวทางการปฏิรูปด้านการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในประเทศอังกฤษ พบว่าในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลอังกฤษได้ขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูประบบบริการสาธารณะในมิติต่าง ๆ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

1. การปฏิรูปภายใต้กระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เป็นช่วงการปฏิรูประบบราชการที่เริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1979 มีแรงผลักดันจากการที่อังกฤษประสบปัญหาทางเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก ปัญหาการว่างงานและภาวะเงินเฟ้อ การบริหารภาครัฐขาดคุณภาพและประสิทธิภาพ ทำให้เกิดเสียงเรียกร้องของประชาชนให้มีการปรับปรุงการบริการของรัฐบาล นายกรัฐมนตรี มาร์กาเรต แทตเชอร์ ได้นำตัวแบบการดำเนินงานเชิงธุรกิจมาปรับใช้ในการกำหนดทิศทางการปฏิรูประบบบริการสาธารณะตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978-1985 ภายใต้แผนงานปฏิรูปที่ชื่อว่า “ก้าวถัดไป” (Next Step) มุ่งนำตัวแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาใช้พัฒนาและปรับปรุงองค์กรภาครัฐรูปแบบใหม่ทั้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม การให้ตัวแทนของรัฐบาลร่วมกับภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการในรูปแบบสัญญาจ้าง การลงทุนพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารภาครัฐ ระบบตรวจสอบบัญชีที่เชื่อมโยง

กับการประเมินผลการดำเนินงาน กิจกรรม ระบบการเปิดให้สาธารณชนสามารถร่วมตรวจสอบ กำกับ และติดตามการบริหารงานภาครัฐได้มากขึ้น การพัฒนารูปแบบและวิธีการจัดการที่สอดคล้องกับลักษณะงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท เป็นต้น

2. การปฏิรูปภายใต้แนวคิดการเสริมอำนาจให้พลเมือง (empowerment) เป็นการปฏิรูประบบบริการสาธารณะในสมัยนายกรัฐมนตรี โทนี แบลร์ ในช่วงปี ค.ศ. 1990-1999 รัฐบาลอังกฤษได้นำแนวคิดเรื่องการเสริมอำนาจ (empowerment) ในการบริหารจัดการได้เข้ามามีอิทธิพลมากขึ้น มีการดำเนินมาตรการมุ่งงบประมาณลงทุนสำหรับจัดบริการสาธารณะที่สำคัญ ๆ และปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะ โดยนำหลักการจัดบริการสาธารณะต้องยึดประชาชนพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (citizen-centric public service) สร้างระบบบริการสาธารณะที่เข้าถึงทุกกลุ่มอย่างทั่วถึงถ้วนหน้า ควบคุมและกำกับให้มีการบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่าสูงสุด คำนึงถึงความเป็นธรรม ลดช่องว่างและการกีดกันทางสังคม และยกระดับคุณภาพชีวิตสำหรับผู้ด้อยโอกาสในสังคม

การกำหนดแนวทางหรือยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริการสาธารณะของอังกฤษในภาพรวมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการปฏิรูปปี 4 กลไกที่สำคัญ ดังนี้

(1) กลไกการจัดการผลการจัดบริการสาธารณะ โดยหน่วยงานกลาง (top-down performance management) รัฐบาลใช้อำนาจแทรกแซง การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เกิด ผลสัมฤทธิ์ผ่านการสั่งการตามโครงสร้างการบังคับบัญชา ประกอบด้วยเครื่องมือสำคัญ ได้แก่ การจัดทำ คำรับรองในการจัดบริการสาธารณะ (public service agreement) การออกกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติ ด้านคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ (regulations) การประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ (performance assessment) การเข้าแทรกแซงกระบวนการจัดบริการ สาธารณะโดยตรง (direct intervention)

ของบุคลากรระดับปฏิบัติ การปฏิรูประบบการจ่าย ค่าตอบแทนและระบบบริหารบุคลากร การสร้างระบบ แสดงข้อมูลข่าวสารและรายงานผลการปฏิบัติงานของ องค์กร การส่งเสริมหน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติงาน เป็นเลิศ (best practice) การสร้างแรงจูงใจให้เกิด การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานใน ภาครัฐ (incentivizing collaboration)

(3) กลไกการสร้างการแข่งขันและการเปิดให้ภาคส่วน อื่นเข้ามาดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ (competition and contestability) เป็นกลไกที่ สามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพ



(2) กลไกการเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถ ของหน่วยงานภาครัฐ (capability and capacity) รัฐบาลสามารถดำเนินมาตรการเพื่อเสริมสร้าง ศักยภาพและขีดความสามารถในการทำงานแก่ ข้าราชการและพนักงานของรัฐได้หลายวิธี ได้แก่ การเสริมสร้างทักษะความเป็นผู้นำแก่บุคลากร ผู้บริหารหน่วยงาน (leadership) การยกระดับ ทักษะความรู้และขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน

การจัดบริการสาธารณะบางประเภท ผ่านการเปิด ให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะในภาคส่วนอื่น สามารถเข้ามาแข่งขันหรือร่วมจัดบริการสาธารณะ ควบคู่ไปกับหน่วยงานของรัฐ ทำให้ภาครัฐประหยัด งบประมาณและทรัพยากร เกิดนวัตกรรมบริการ รูปแบบใหม่ ๆ ประชาชนมีทางเลือกในบริการ สาธารณะ และได้รับการจัดบริการสาธารณะที่มี คุณภาพมากขึ้นอีกด้วย การแข่งขันในการจัดบริการ



สาธารณะยังก่อให้เกิดแรงจูงใจในการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ และยกระดับความเป็นธรรมทางสังคมอีกทางหนึ่งด้วย

(4) กลไกการสร้างทางเลือกเพื่อสนองความต้องการและเปิดช่องทางรับฟังข้อเรียกร้องของผู้รับบริการ (choice and voice) เป็นการสร้างบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นจากแรงผลักดันของประชาชนผู้รับบริการสาธารณะโดยตรง (bottom up reform) กลไกดังกล่าวนี้มีเป้าหมายเพื่อผลักดันให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะต้องมีการปรับปรุงรูปแบบการให้บริการสาธารณะของหน่วยงาน เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพความต้องการของผู้รับบริการแต่ละกลุ่มให้มากที่สุด มีเครื่องมือสำคัญ 4 ทางเลือก ได้แก่ การตอบสนองความต้องการเฉพาะรายบุคคล (individual choice) การตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจของผู้รับบริการแต่ละกลุ่ม (collective choice) การสร้างช่องทางรับฟังข้อเรียกร้องและความต้องการของผู้รับบริการ (voice) และการเปิดให้พลเมืองผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ (co-production)

3. การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในฐานะทางเลือกที่สามในการจัดทำบริการสาธารณะ (the third way) เป็นแนวนโยบายที่ริเริ่มโดยพรรคแรงงาน บนแนวคิดเกี่ยวกับการมองบทบาทใหม่ของภาคประชาสังคม ในฐานะที่เป็นทางเลือกระหว่างการจัดบริการสาธารณะโดยรัฐและกลไกตลาด มองว่ารัฐไม่ควรจำกัดผูกขาดบทบาทการจัดบริการสาธารณะไว้ที่ตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่จำเป็นต้องถึงขั้นเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทำงานแทนรัฐเสียทั้งหมด การเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ จึงเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการมอบหมายให้ตัวแสดงภายนอกภาครัฐ ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจของรัฐแทนอย่างไม่เป็นทางการ องค์กรภาคประชาสังคมสามารถเข้าร่วมใช้อำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

ของรัฐ ผ่านการเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจนั่นเอง แนวคิดนี้ยังเชื่อว่า การแสดงบทบาทของภาคประชาสังคมจะช่วยให้รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น เนื่องจากการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมนั้นตั้งอยู่บนความเชื่อมั่นในหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy)

หลักการสำคัญของแนวคิดนี้ คือ การตระหนักในความสำคัญและเปิดพื้นที่ให้กับตัวแสดงในภาคประชาสังคม (civil society) หรือองค์กรทั้งหลายในภาคที่สาม (third sector) เข้ามามีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะในฐานะทางเลือกใหม่ ตั้งแต่การริเริ่มการจัดการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น และกระตุ้นให้คนในสังคมเกิดสำนึกความเป็นเจ้าของและร่วมกันดูแลรับผิดชอบกิจการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง (social entrepreneurship) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต สวัสดิการสังคม รวมไปถึงการสร้างความเจริญทางกายภาพของชุมชน

พรรคแรงงานจึงมีนโยบายที่ต้องการขยายบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมเหล่านั้นให้เข้ามาร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ โดยทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐกระจายไปสู่กลุ่มผู้รับบริการในระดับพื้นที่และชุมชน นโยบายดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานแนวคิดที่ว่า การดึงองค์กรอาสาสมัครและองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นหุ้นส่วนร่วมทำงานกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนจะเป็นวิธีการจัดการปัญหาสังคมด้านต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนเกินกว่าหน่วยงานภาครัฐจะหาทางจัดการแก้ไขได้โดยลำพัง โดยเฉพาะปัญหาของกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐและผู้ด้อยโอกาสทางสังคม (social exclusion) หรือปัญหาต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตความสามารถของหน่วยงานภาครัฐที่จะเข้าไปจัดการแก้ไขได้ และขณะเดียวกันก็เป็นเรื่องที่อยู่นอกผลประโยชน์และความสนใจของภาคเอกชนที่จะเข้ามาจัดการแทนหน่วยงานภาครัฐได้

การดึงองค์กรภาคประชาสังคมให้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการบริหารภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ นับตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบและวางแผนการจัดทำบริการ ไปจนถึงขั้นตอนการจัดทำและส่งมอบบริการแก่ประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่นั้น ยังส่งผลให้กระบวนการก่อรูปนโยบายสาธารณะ (policy formation) เปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย ตัวอย่างของการดำเนินนโยบายและโครงการสำคัญ ได้แก่

- การจัดทำแผนงานที่มีชื่อว่า Best Value Programme เพื่อส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทให้คำปรึกษาหารือแก่หน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับการออกแบบวิธีการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าสูงสุด
- การส่งเสริมให้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางสังคม เรียกว่า “คอมแพค” (Compact)
- การจัดทำเอกสารประมวลวิธีปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมจำเป็นต้องยึดถือในการทำงานร่วมกันในฐานะภาคีหุ้นส่วน ประกอบด้วย ประมวลวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนชาติพันธุ์กลุ่มน้อยในสังคมและคนผิวสี ประมวลวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการทำงานร่วมกับกลุ่มองค์กรชุมชน เป็นต้น
- ปี ค.ศ. 1998 มีการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐในอังกฤษ เมื่อมีการจัดทำ “ข้อตกลงร่วมกัน” (compact) ระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม (voluntary sector) อย่างเป็นทางการ 4 ชุด ได้แก่ ข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลอังกฤษกับตัวแทนภาคประชาสังคมในอังกฤษ ข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลสกอตแลนด์กับตัวแทนภาคประชาสังคมใน

สกอตแลนด์ ข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลไอร์แลนด์เหนือกับภาคประชาสังคมในเขตปกครองไอร์แลนด์เหนือ และข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลเวลส์กับภาคประชาสังคมในเขตปกครองเวลส์

ผลการศึกษาการพัฒนากลไกเชิงสถาบันเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนพลเมืองของรัฐบาลอังกฤษ พบว่า นโยบายหนุนเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลอังกฤษ มีการสร้างกลไกเชิงสถาบันเพื่อพัฒนาระเบียบกฎเกณฑ์และกรอบการปฏิบัติสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่ต้องการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนกับองค์กรภาคประชาสังคมที่สำคัญ ดังนี้

#### 1. กลไกเชิงสถาบันในฝ่ายบริหาร มีการดำเนินการ ดังนี้

- (1) การจัดตั้ง “สำนักงานกิจการภาคส่วนที่สาม” (Office of the Third Sector) เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office of the UK) โดยนายกรัฐมนตรีมีการแต่งตั้ง “รัฐมนตรีด้านกิจการภาคประชาสังคม” (Minister of the Third Sector) เพื่อทำหน้าที่บริหารงานกิจการของสำนักงานดังกล่าว โดยเฉพาะ ในภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานส่งเสริมกิจการภาคประชาสังคม” (Office for Civil Society)
- (2) การจัดพิมพ์และเผยแพร่ “คู่มือแนวทางปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณและการจัดจ้างองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ” (Funding and Procurement Code of Good Practice)
- (3) การจัดพิมพ์และเผยแพร่ “คู่มือการมอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณะแก่องค์กรภาคประชาสังคม” (Commissioning Guidance) เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานภาครัฐใน

การสำรวจสภาพความต้องการของประชาชน  
กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ ตลอดจนแนวทาง  
การออกแบบกระบวนการ

## 2. กลไกเชิงสถาบันในฝ่ายนิติบัญญัติ มีการดำเนินการ ดังนี้

- (1) การแต่งตั้ง “คณะกรรมการว่าด้วยกิจการ  
สาธารณกุศลแห่งอังกฤษและเวลส์” (Charity  
Commission for England and Wales) ทำหน้าที่  
เป็นกลไกการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร  
ในการหนุนเสริมความเข้มแข็งขององค์กร  
ภาคประชาสังคม ใน ค.ศ. 2005 คณะกรรมการ  
ได้จัดทำข้อเสนอกรอบแนวปฏิบัติเกี่ยวกับ  
การตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายงบประมาณ  
แผ่นดินขององค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นภาคี  
หุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ (Accounting  
and Reporting by Charities: Statement of  
Recommended Practice: SORP) มีวัตถุประสงค์  
เพื่อเอื้อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถติดตาม  
และประเมินผลการดำเนินการขององค์กร  
ภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีหุ้นส่วนได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพ ถูกต้องตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข  
ด้านการกำกับความรับผิดชอบต่อการใช้จ่าย  
งบประมาณสาธารณะ (accountability for  
public funds)
- (2) การแต่งตั้ง “คณะกรรมการว่าด้วยการกำกับ  
ดูแลกระบวนการนำข้อตกลงร่วมเป็นภาคี  
หุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กร  
ภาคประชาสังคมไปปฏิบัติ” (Commission  
for the Compact) มีหน้าที่ติดตามตรวจสอบ  
การนำกรอบข้อตกลงและประมวลวิธีปฏิบัติ  
ด้านต่าง ๆ ไปปฏิบัติ เพื่อรับประกันว่าหน่วยงาน  
ภาครัฐจะมีการปฏิบัติต่อองค์กรภาคประชาสังคม  
อย่างเหมาะสม การกำกับดูแลการทำงาน  
ร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กร

ภาคประชาสังคม การจัดทำคู่มือแนวทาง  
การสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนสำหรับองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ อาทิ แนวทาง  
การมอบหมายภารกิจ (Commissioning Guideline)  
ด้านการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นให้องค์กรภาคประชาสังคมภายใต้  
กองทุนสาธารณสุขมูลฐาน (Primary Care  
Trusts) เป็นผู้ดำเนินการแทน เป็นต้น

### 3. กลไกเชิงสถาบันของภาคประชาสังคม เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดการประสานงานร่วมกับองค์กรกลางในภาคส่วน ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม ทั่วประเทศ ประกอบด้วย องค์กรสื่อกลางภาคีหุ้นส่วน รัฐสังคม (Compact Voice) สมาคมองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (Local Government Association) และ สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร (National Council for Voluntary Organizations: NCVO) ทั้งนี้ หน่วยงาน ที่มีความสำคัญอย่างมาก คือ สภาแห่งชาติเพื่อองค์กร อาสาสมัคร ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน องค์กรที่ต้องการ เข้ามาเสนอตัวเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงาน ภาครัฐในพื้นที่ จะต้องได้รับการจดทะเบียนเป็นสมาชิก ของสภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครที่เป็นตัวแทน ขององค์กรภาคประชาสังคมในระดับชาติเสียก่อน

สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร มีบทบาทหน้าที่  
หลักในการดำเนินงาน ได้แก่ การรับรองสิทธิและ  
เจตนาธรรมขององค์กรสมาชิก ทั้งในด้านการจัดบริการ  
สาธารณะและการผลักดันนโยบาย การส่งเสริมให้องค์กร  
ภาคประชาสังคมมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ  
ที่มีคุณภาพสูง ตรงต่อความต้องการ และเคารพในสิทธิ  
ของผู้รับบริการ การส่งเสริมองค์กรอาสาสมัครในการเรียนรู้  
ซึ่งกันและกัน และการประสานเชื่อมโยงเครือข่าย  
ความร่วมมือในการปฏิบัติงานให้กว้างขวางขึ้น การรวบรวม  
ข้อมูลการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม  
พร้อมทั้งรักษาเป็นความลับ การเป็นตัวแทนสะท้อน

ความหลากหลายของภาคประชาสังคม การดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่องทั้งในเรื่องความเป็นมืออาชีพและทักษะการปฏิบัติงานแก่บุคลากรอาสาสมัคร การจัดหาข้อมูลสนับสนุนการจัดทำบริการ รวมไปถึงการเป็นตัวแทนขององค์กรภาคประชาสังคมในการประสานงานและติดต่อกับรัฐบาลและหน่วยงานผู้จัดทำนโยบาย นอกจากนี้สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครยังทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมกับหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกันอีกด้วย

**ผลการศึกษารูปแบบการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม** พบว่า รัฐบาลอังกฤษอาศัยการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมภายใต้กรอบข้อตกลงความเป็นภาคีหุ้นส่วนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยสามารถเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐได้ทั้งในลักษณะการมอบหมายให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามารับดำเนินการกิจการบริการสาธารณะของภาครัฐในบางกิจกรรมหรือบางขั้นตอน และการมอบหมายให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามารับทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะของภาครัฐทั้งกระบวนการ (commissioning) ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณของรัฐให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนนั้น มีการดำเนินการทั้งในลักษณะการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุน (grant) และการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการกิจตามเงื่อนไขของสัญญา (contract)

ทิศทางนโยบายการเปิดระบบบริการสาธารณะให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในปัจจุบันเริ่มต้นในสมัยนายกรัฐมนตรี เดวิด แคเมอรอน (David Cameron) เข้ามาบริหารประเทศในช่วงปี ค.ศ. 2010-2016 โดยยังคงสานต่อนโยบายการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมและพลเมือง ภายใต้ชื่อนโยบาย “สังคมเติบโตใหญ่”

(Big Society) มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาสัมพันธภาพรูปแบบใหม่ระหว่างพลเมืองและรัฐ บนฐานแนวคิดที่ว่าทุกภาคส่วนในสังคมสามารถเข้ามามีบทบาทแข่งขันมากยิ่งขึ้นในกระบวนการชี้ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ทั้งในมิติการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องมุ่งเน้นมาตรการส่งเสริมให้พลเมืองในฐานะปัจเจกบุคคลและกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมร่วมกันมีส่วนร่วมรับผิดชอบในกิจการสาธารณะที่อยู่ในการควบคุมดูแลของภาครัฐ นโยบาย “สังคมเติบโตใหญ่” ประกอบด้วยมาตรการหลากหลาย ได้แก่

- (1) การกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปยังองค์กรระดับล่างสุดของกลไกการจัดบริการสาธารณะของรัฐ
- (2) การเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชนในการขยายบทบาทหน้าที่เพื่อรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะที่กว้างขวางกว่าเดิม เช่น การสร้างระบบฐานข้อมูลอาชญากรรมในพื้นที่ท้องถิ่น (local crime data) เพื่อให้ชุมชนต่าง ๆ ภายในพื้นที่ ร่วมกันกำหนดแผนและโครงการสำหรับขับเคลื่อนโดยงบประมาณและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่
- (3) การจัดทำแผนงานจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการพัฒนาขนาดเล็กในพื้นที่ขาดโอกาส มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหากลุ่มนักกิจกรรมในชุมชน (community activists)
- (4) การส่งเสริมให้องค์กรจากภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะอย่างกว้างขวาง เช่น การดำเนินแผนงานระดับชาติเพื่อเสริมสร้างสำนักพลเมือง (national citizenship service) โดยอาศัยกลไกการดำเนินงานของกระทรวงการศึกษา

- (5) การรณรงค์เสริมสร้างบรรทัดฐานทางสังคมด้านสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม เช่น การจัดมหกรรมระดับชาติเพื่อยกย่องเชิดชูผลงานของชุมชน การกำหนดให้ข้าราชการสามารถนำประสบการณ์และผลการทำงานอาสาสมัครในชุมชนมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานได้ด้วย
- (6) การจัดทำเอกสารสมุดปกขาว เรื่อง “การบริการสาธารณะแบบเปิด” (Open Public Services White Paper) เพื่อวางกรอบแนวทางการกำหนดแผนงานเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะทั้งระบบอย่างเป็นองค์รวม มุ่งเน้นการปรับปรุงคุณภาพและการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ปัจจัยความสำเร็จและความท้าทายของการปฏิรูปและยกระดับการมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะในกรณีศึกษาประเทศอังกฤษ สามารถสรุปได้ดังนี้

### ปัจจัยความสำเร็จ

- (1) การปฏิรูประบบบริการสาธารณะโดยมุ่งเน้นการมีบทบาทร่วมของภาคประชาชน มิใช่การอาศัยเครื่องมือและกลไกในระบบตลาดมาปรับใช้
- (2) มีการกำหนดเป้าหมายสูงสุด คือ การยกระดับการมีส่วนร่วมแบบเดิม ไปสู่การมีส่วนร่วมระดับสูงสุดในการจัดทำบริการสาธารณะ (co-production)
- (3) การให้บทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ส่งผลให้มีปัจจัยนำเข้าใหม่ ๆ เพิ่มเติมนอกเหนือจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวิถีทางปกติ (additive input) ก่อให้เกิดการเรียนรู้และนวัตกรรมบริการใหม่ ๆ ตามมา
- (4) การให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาชนให้เข้ามามีบทบาทร่วมทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำ

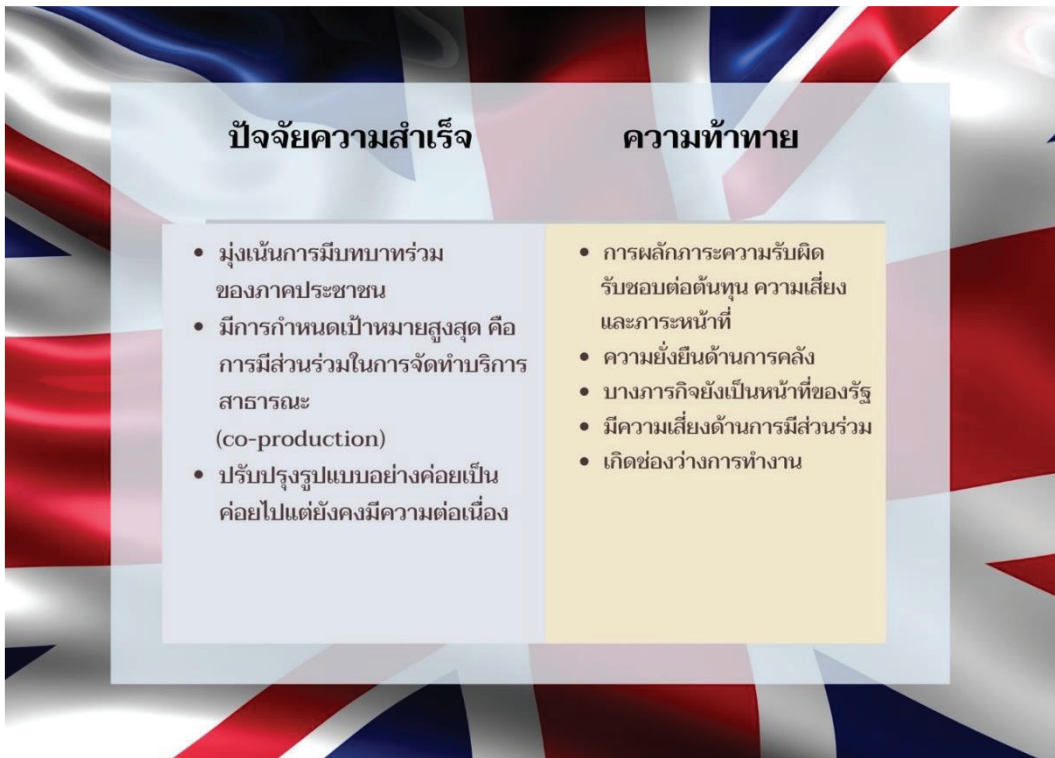
บริการของหน่วยงานด้วยตัวเอง (co-producer of personal services)

- (5) การเปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐด้วยการปรับรูปแบบอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ยังคงมีความต่อเนื่อง

### ความท้าทาย

- (1) การผลักระยะความรับผิดชอบต่อนทุนความเสี่ยง และภาระหน้าที่ในการทำงาน เพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ในระดับที่สูงขึ้นกว่าเดิมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (2) ภาครัฐยังไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบในฐานะผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ได้ทั้งหมด
- (3) ความยั่งยืนด้านการคลัง (financial sustainability of co-production)
- (4) ความเสี่ยงด้านการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่ต้องการจะมีส่วนร่วมแต่ไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทร่วมได้ (willing but unable) และกลุ่มประชาชนที่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้แต่กลับไม่ประสงค์จะเข้าร่วม (able but unwilling)
- (5) ช่องว่างต่าง ๆ เช่น การปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์ การทุจริตฉ้อฉล การอ้างบทบาทในฐานะตัวแทนของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ การสกัดกั้นคนบางกลุ่มที่ไม่มีปากเสียงในสังคมออกไปจากการมีส่วนร่วม เป็นต้น





## กรณีศึกษาการยกระดับการมีส่วนร่วม ในประเทศอินโดนีเซีย

แนวทางการปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศอินโดนีเซียเริ่มต้นในช่วงหลังการล่มสลายของระบอบซูฮาร์โต โดยพลังของขบวนการภาคประชาชนที่ต่อต้านรัฐบาลจากปัจจัยความด้อยประสิทธิภาพของภาครัฐ การรวมศูนย์อำนาจแบบเผด็จการ และการคอร์ปชั่นนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ การปฏิรูประบบราชการ นโยบายการบริหารงานบุคคลภาครัฐ การจัดตั้งองค์กรของรัฐ การปฏิรูปภาครัฐตามแนวทางของภาคเอกชน การใช้เทคโนโลยี และการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ (big bang decentralization) ปัจจุบันพบว่าอินโดนีเซียมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม การบริหารงานภาครัฐมีความโปร่งใส อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ถูกหยิบยกมาให้ความสำคัญมากขึ้น คือ การแก้ไขปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ เช่น ความเหลื่อมล้ำในเชิงภูมิศาสตร์และรายได้ ทั้งนี้ หลังการปฏิรูปการเมืองในช่วงปี ค.ศ. 2001 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่า อินโดนีเซียมีการปฏิรูป

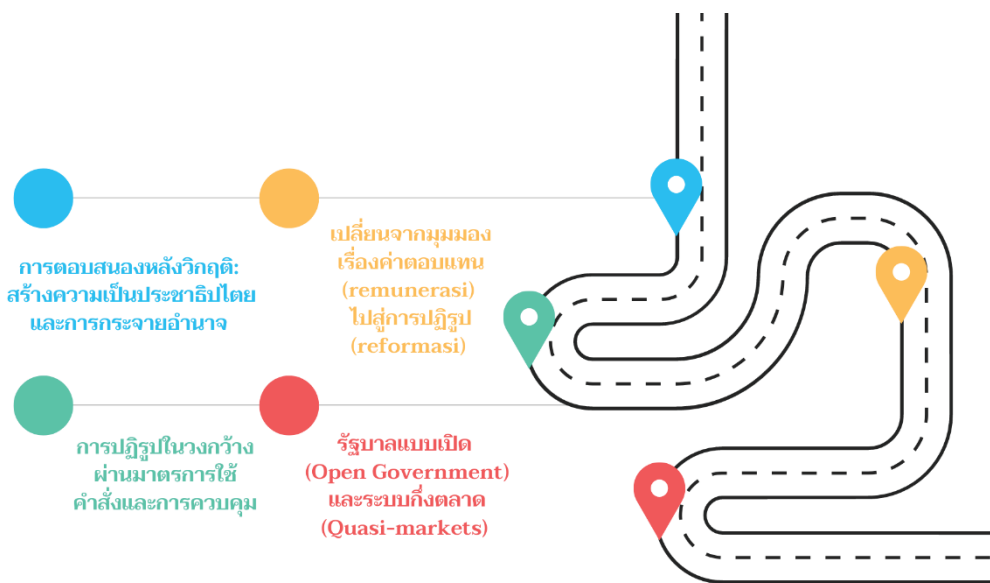
ระบบราชการอย่างต่อเนื่อง โดยแบ่งพัฒนาการได้ 4 ระยะ ดังนี้

1. การตอบสนองหลังวิกฤติ: สร้างความเป็นประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ ระยะนี้มีเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูป ประกอบด้วย มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตย การเพิ่มความเป็นอิสระของท้องถิ่น การปฏิรูประบบตุลาการหรือศาล การออกกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นหลายฉบับ การปฏิรูปครอบคลุมทั้งการเปลี่ยนโครงสร้างการปกครอง การเงิน การคลัง ภารกิจ/บริการสาธารณะ และด้านทรัพยากรบุคคลภาครัฐจากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น มีการโอนย้ายบุคลากรของรัฐส่วนกลางไปให้กับท้องถิ่น 2.8 ล้านคน นอกจากนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐและทำให้เกิดความโปร่งใส รัฐบาลยังได้มีการแก้ไขกฎหมายด้านการเงินการคลัง การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจสู่

บริษัทมหาชน และส่งเสริมการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในภาครัฐ

**2. การปฏิรูปในวงกว้างผ่านมาตรการใช้คำสั่งและการควบคุม** รัฐบาลให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกระบวนการให้บริการแก่ภาคเอกชนและนักลงทุนเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ มีการจัดทำแผนพัฒนาแห่งชาติระยะยาว 15 ปี (Long-term National Development Plan: RPJP 2010-2025) มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ค.ศ. 2010 ที่กำหนดให้มีการปฏิรูปรัฐบาลกลางและท้องถิ่นทั้งหมด ปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ และบทบาท หน่วยงานสำคัญ คือ กระทรวงบริหารงานภาครัฐ ไปเป็น “กระทรวงเครื่องมือของรัฐและการปฏิรูประบบราชการ” เพื่อทำหน้าที่กำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การปฏิรูปภาครัฐ รวมทั้งกำกับติดตามและประเมินผลการปฏิรูปของหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายการปฏิรูปหน่วยงานส่วนกลางจำนวน 76 แห่ง

เร่งรัดการปฏิรูปในภาครัฐส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการประกาศใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการ โดยเฉพาะตำแหน่งผู้บริหารหน่วยงานรองรับกรอบสมรรถนะและวิธีการสรรหาแบบมุ่งเน้นตำแหน่งงาน (position-based) แทนที่ระบบมุ่งเน้นการเติบโตในสายอาชีพ (career-based) ส่งผลให้หน่วยงานต่าง ๆ เริ่มมีบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาสู่ตำแหน่งบริหารในหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ ได้มีการประยุกต์ใช้ระบบติดตามและประเมินผลภาครัฐแบบออนไลน์ (online) ทั้งหน่วยงานภายในและภายนอกองค์กร เพื่อกำกับดูแลการขับเคลื่อนงานปฏิรูปทั้งในหน่วยงานส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายความก้าวหน้าที่ชัดเจน



พัฒนาการหลังการปฏิรูปการเมือง ในช่วงปี ค.ศ. 2001 ถึงปัจจุบัน

**3. เปลี่ยนจากมุมมองเรื่องค่าตอบแทน (remunerasi) ไปสู่การปฏิรูป (reformasi)** ระยะนี้ได้มีการขับเคลื่อนงานและติดตามการปฏิรูปหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเข้มข้น มีการออกมาตรการทางการคลังเพื่อ

**4. รัฐบาลแบบเปิด (Open Government) และระบบกึ่งตลาด (Quasi-markets)** รัฐบาลมุ่งยกระดับประสิทธิภาพของภาครัฐ ความรับผิดชอบต่อสังคม และการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของพลเมือง รวมทั้งรัฐบาล

ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศภายใต้ “ภาคีสมาชิก กรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม” (Open Government Partnerships: OGPs) ยังผลให้หน่วยงานภาครัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการเสริมอำนาจพลเมือง โดยเน้นย้ำด้วยการใช้และเผยแพร่ข้อมูลที่ดีขึ้น เพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะ เพิ่มคุณภาพและความโปร่งใสของภาครัฐ มีจัดการทรัพยากร สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนานวัตกรรม ภาครัฐด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล (Design and Technology: D&T)

การพัฒนากลไกเชิงสถาบันเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนพลเมืองมีการดำเนินการในหลายด้าน ดังนี้

**1. การพัฒนารอบกฎหมาย** รัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945 ได้รับรองสิทธิพลเมืองในการสมาคม รวมตัว และแสดงความคิดเห็น ซึ่งต่อมาได้มีกฎหมายอีกหลาย ฉบับให้การรับรองหลักการดังกล่าว ทั้งการรับรองสิทธิขององค์กรภาคประชาสังคม การร่วมตรวจสอบติดตาม การจัดการบริการสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการร่วมกำหนดนโยบายและประเมินผลลัพธ์ของ นโยบาย นอกจากนี้ ภายหลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญช่วงปี ค.ศ. 1999-2000 อินโดนีเซียได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นไปตามกรอบ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมทั้งได้ให้ สัตยาบันเข้าร่วมกติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในปี ค.ศ. 2006 ให้ การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในการแสดงออกทางการเมือง และการชุมนุม ต่อมาในปี ค.ศ. 2013 อินโดนีเซียมี การออกกฎหมายฉบับที่ 17/2013 แทนที่กฎหมายฉบับที่ 8/1985 เพื่อยุติการควบคุมองค์กรภาคประชาสังคมโดย รัฐ รวมทั้งวางหลักประกันรับรองเสรีภาพในการสมาคม และการแสดงออกขององค์กรภาคประชาสังคม ส่วนใน ระดับพื้นที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนอง

ความต้องการและจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ระดับชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญของอินโดนีเซียฉบับปฏิรูป ได้วาง หลักการและเงื่อนไขสำหรับเป็น “กรอบหลักการ จัดบริการสาธารณะ” ให้รัฐต้องยึดถือและปฏิบัติตาม อย่างเคร่งครัด สรุปได้ดังนี้

- รัฐต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนจากผู้ให้บริการสาธารณะอย่างชัดเจน
- รัฐต้องส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองและ ผู้อยู่อาศัยทุกคน เพื่อสร้างการตระหนักรู้ถึง ความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรในการดำเนินการ จัดบริการสาธารณะ
- รัฐต้องมีกระบวนการปรับปรุงคุณภาพและ รับรองการให้บริการสาธารณะตามหลักการของ บรรษัทภิบาล (corporate governance)
- การจัดการบริการสาธารณะต้องมีความชอบธรรม และตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนด
- การจัดการบริการสาธารณะต้องมีกลไก (หน่วยงาน หรือบุคคล) เพื่อรับผิดชอบที่ชัดเจน
- การจัดการบริการสาธารณะต้องมีหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และความเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างผู้จัดบริการ และผู้รับบริการในลักษณะสองทาง (two-way)
- การจัดการบริการสาธารณะต้องมีกระบวนการหรือ แนวทางประเมินคุณภาพการให้บริการ ไม่ว่าจะ เป็นการดำเนินการโดยรัฐ หรือภาคีคู่สัญญา
- การจัดการบริการสาธารณะต้องมีมาตรฐาน คุณภาพ บริการที่สะดวก รวดเร็ว ประชาชนสามารถ เข้าถึงได้ และวัดผลสัมฤทธิ์การให้บริการได้
- การจัดการบริการสาธารณะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐาน ของความโปร่งใสและตรวจสอบได้

**2. ฝ่ายบริหาร** มีนโยบาย มาตรการ และแนวทางสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะเครื่องมือที่สำคัญดังนี้

- (1) การเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (OGPs) อินโดนีเซียได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในฐานะกลุ่มประเทศผู้จัดตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 ทำให้มีโอกาสในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและถ่ายทอดบทเรียนระหว่างกัน อินโดนีเซียได้มีการดำเนินการปรับใช้แนวคิด มุมมอง และตัวแบบของภาคีหุ้นส่วนเพื่อสร้างรัฐบาลแบบเปิดผ่านการจัดทำและขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการระดับชาติ (National Action Plan) ระยะ 3 ปี
- (2) การประกาศใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (National Development Strategy) ที่จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะยาว (National Long-Term Development Plan: RPJPN) 20 ปี (ค.ศ. 2005-2025) และแผนพัฒนาระยะปานกลาง (Medium-Term Development Plan: RPJMN) 5 ปี เป็นแนวทางหลักที่รัฐบาลอินโดนีเซียกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์และนโยบายของการปฏิรูปที่สอดคล้องกันและการขับเคลื่อนแผนพัฒนาระยะปานกลางยังได้มีการกำหนดเป้าหมาย (target) และตัวชี้วัด (indicator) ที่ชัดเจน
- (3) นโยบายการปฏิรูปประเด็นเร่งด่วนและสำคัญ “Nawa Cita agenda” ในบางรัฐบาลให้ความสำคัญกับนโยบายการปฏิรูปที่มุ่งเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพิเศษ อาทิ ประธานาธิบดี โจโก วิโดโด มีทั้งนโยบายการปฏิรูปประเด็นเร่งด่วนและสำคัญ “Nawa Cita agenda” มอบหมายให้กระทรวงการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of National Development Planning) รับผิดชอบ

- ในการพัฒนาแผนงานและทิศทางการปฏิรูปมุ่งเน้นการปฏิรูประบบราชการไปสู่รัฐบาลแบบเปิด (open government) โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของพลเมืองตั้งแต่กระบวนการจัดทำและออกแบบ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติทั้งระยะยาวและระยะปานกลาง
- (4) นโยบายการยกระดับและบูรณาการฐานข้อมูลภาครัฐเพื่อสนับสนุนการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด รัฐบาลอินโดนีเซียได้ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบนิเวศฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government data ecosystem) มีการนำแนวคิดฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data: OGD) มาใช้กำหนดทิศทางการบริหารงานภาครัฐสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล (digital government) ระบุให้หน่วยงานของรัฐต้องมียุทธศาสตร์และเป้าหมายที่ชัดเจน มีมาตรการควบคุมกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐสร้างการเปลี่ยนแปลงตามนโยบายระดับชาติที่กำหนดไว้ มีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลที่รวบรวมและจัดทำขึ้นโดยองค์กรภาครัฐหรือภาคสาธารณะอื่นที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐ
  - (5) มาตรการสื่อสารกับสาธารณชนเพื่อยกระดับความเป็นพลเมือง (communication for build citizenship) โดยสร้างความตระหนักและเห็นความสำคัญ มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง และสามารถปรับบทบาทในฐานะพลเมืองของประเทศไปสู่การมีส่วนร่วม จนกระทั่งประสบความสำเร็จในที่สุด แนวทางการดำเนินการ คือการพัฒนาสมรรถนะให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่าง ๆ เพื่อให้สามารถอธิบาย รวบรวม วิเคราะห์ และประมวลผลข้อมูลที่ได้จากเวทีปรึกษาหารือของประชาชนในระดับต่าง ๆ ได้

**3. ฝ่ายนิติบัญญัติ** บทบาทสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภายใต้แนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม ส่วนใหญ่เป็นการออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- กฎหมายว่าด้วยรัฐสวัสดิการ (Law No. 11 of 2009) มีการกำหนดให้รัฐดำเนินกิจกรรมสังคมสงเคราะห์ให้แก่ ผู้ยากจน ผู้ถูกทอดทิ้ง ผู้พิการ ผู้อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ผู้ด้อยความสามารถทางสังคม ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ หลีกเลี่ยงความรุนแรง การค้ามนุษย์ และผู้ถูกเลือกปฏิบัติ พร้อมทั้งกำหนดรูปแบบกิจกรรมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างชัดเจนผ่าน “การเสริมสร้างพลังทางสังคม” เช่น การให้กำลังใจ การฝึกอบรมทักษะ การดูแล การให้เงินทุนประกอบธุรกิจ และที่ดินทำกิน เป็นต้น
- กฎหมายว่าด้วยบริการสาธารณะ (Law No. 25 of 2009 on Public Services) เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการสาธารณะ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ ความผูกพันของภาคีคู่สัญญาที่ได้รับมอบหมายให้บริการสาธารณะ โดยอาศัยหลักธรรมาภิบาล (good governance) หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (good corporate governance) หลักความคุ้มครองทางกฎหมาย (legal protection) และหลักความเที่ยงตรงทางกฎหมาย (legal certainty) และการวางแนวทางการตรวจสอบโดยภาคประชาชน
- กฎหมายว่าด้วยพลังงาน (Law No. 30 of 2007) รับรองสิทธิของประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยได้กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ว่า 1) บุคคลทุกคนมีสิทธิในการได้มาซึ่งพลังงาน 2) ประชาชน ไม่ว่าจะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลสามารถมีบทบาทในการจัดทำแผนพลังงานและแผนพลังงานระดับภูมิภาค และ 3) ประชาชน

สามารถมีบทบาทในการพัฒนาพลังงานเพื่อสาธารณะ

**4. องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ** สำนักงานคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman Republik Indonesia) เป็นองค์การอิสระที่มีบทบาทสองลักษณะ คือ 1) อำนาจหน้าที่ในเชิงรับ (passiveness) เป็นการรับตรวจสอบ และวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียน การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในราชการ และ 2) อำนาจหน้าที่ในเชิงรุก (activeness) มีการจัดทำคู่มือและแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับวิธีการจัดการและป้องกันการบริหารหรือปฏิบัติที่เหมาะสม มีการจัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) เพื่อประเมินคุณภาพและความพึงพอใจการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนของหน่วยงานต่าง ๆ

ผลการศึกษาตัวแบบการมีส่วนร่วมของพลเมืองในอินโดนีเซีย พบว่า ตัวแบบการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่เกิดขึ้นทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นมีหลากหลาย ในที่นี้ได้รวบรวมและหยิบยกกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้น 5 ตัวแบบด้วยกัน ได้แก่

**1. ตัวแบบการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information)** กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดให้มีระบบข้อมูลและเอกสารเพื่อจัดการข้อมูลสาธารณะเป็นไปอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเข้าถึงได้โดยสะดวก มีสำนักงานว่าด้วยการจัดการข้อมูลสารสนเทศและเอกสารทางราชการ (PPID) ทำงานในรูปแบบคณะกรรมการทั้งในส่วนกลาง จังหวัด เมือง/เทศบาล บทบาทของคณะกรรมการ คือ การตัดสินใจในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติ ระวังข้อพิพาทที่ผู้ขอข้อมูลร้องขอหรือร้องเรียน และรายงานการดำเนินการตามกฎหมายต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา และได้กำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลบางประเภทในเชิงรุก ฯลฯ



2. **ตัวแบบการร่วมตรวจสอบภาครัฐผ่านแพลตฟอร์มเลปอร์ (LAPOR)** เป็นช่องทางสำคัญที่ภาครัฐเปิดให้ประชาชนทั้งในประเทศและในแต่ละภูมิภาคสามารถแจ้งเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ <http://lapor.go.id/> ภายในเว็บไซต์นี้ผู้เข้าใช้บริการสามารถกรอกข้อมูลสำคัญ อาทิ ประเภทหัวข้อ (ร้องเรียน-ข้อเสนอนะ-ขอข้อมูล) รายละเอียด วันที่ พิกัดผู้แจ้ง หน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียนปลายทาง ประชาชนที่ต้องการข้อมูลหรือติดตามความคืบหน้ายังสามารถตรวจสอบในการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่ามีความก้าวหน้าถึงขั้นตอนใดในลักษณะเรียลไทม์ (Real-time)

3. **ตัวแบบเวทีปรึกษาหารือภาคพลเมือง “มุสเรนบัง” (Musrenbang)** เป็นเวทีสำหรับผู้มีส่วนได้เสียที่เข้ามามีส่วนร่วมระบุและจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย โครงการพัฒนาระดับชุมชน เพื่อรองรับการจัดทำงบประมาณระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Annual Budget) และกองทุนจัดสรรหมู่บ้าน (Village Allocation Funds) ในบางพื้นที่มีการพัฒนาแพลตฟอร์มออนไลน์ (หรือ eMusrenbang) เพื่อขยายขอบเขตของเวทีเชื่อมโยงระหว่างเวทีมุสเรนบังและระบบการจัดการข้อร้องเรียนเข้าด้วยกัน

4. **ตัวแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Public-Civil Society Partnership)** เป็นการปรับบทบาทให้ภาคพลเมืองร่วมรับผิดชอบทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ (responsibility) และร่วมรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของบริการสาธารณะ (accountability) ไปพร้อมกัน องค์กรภาคประชาสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมระดมทุน ทรัพยากร และจัดทำบริการสาธารณะได้โดยตรง หรืออาจดำเนินการในลักษณะบูรณาการความร่วมมือกับภาครัฐและองค์กรอื่น ๆ

5. **การพัฒนานวัตกรรมดิจิทัลเพื่อยกระดับบริการสาธารณะ (Public Service Innovations)** องค์กรประกอบสำคัญ ได้แก่ 1) นวัตกรรมที่เป็นบริการรูปแบบใหม่

(novelty) 2) นวัตกรรมที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ผลจริง (implementation) มิใช่แค่ความคิดสร้างสรรค์ทั่วไป และ 3) นวัตกรรมที่สามารถสร้างและยกระดับระบบบริการสาธารณะให้มีคุณภาพและความพึงพอใจของผู้รับบริการได้ ตัวอย่างนวัตกรรมดิจิทัลในการจัดบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น เช่น

- (1) ระบบการสมัครสำหรับผู้ประสงค์เข้าร่วม แสวงบุญในพิธีฮัจญ์ดิจิทัล
- (2) ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์
- (3) ระบบการสำรวจและติดตามราคาสินค้าโภคภัณฑ์แบบเรียลไทม์
- (4) หน่วยออกใบอนุญาตที่ดินเคลื่อนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต
- (5) ระบบสมัครหนังสือเดินทางออนไลน์
- (6) โครงการส่งเสริมการเป็นเจ้าของสตาร์ทอัพสำหรับเด็กตกค้าง
- (7) บริการข้อมูลสาธารณะและบริการรับเรื่องร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

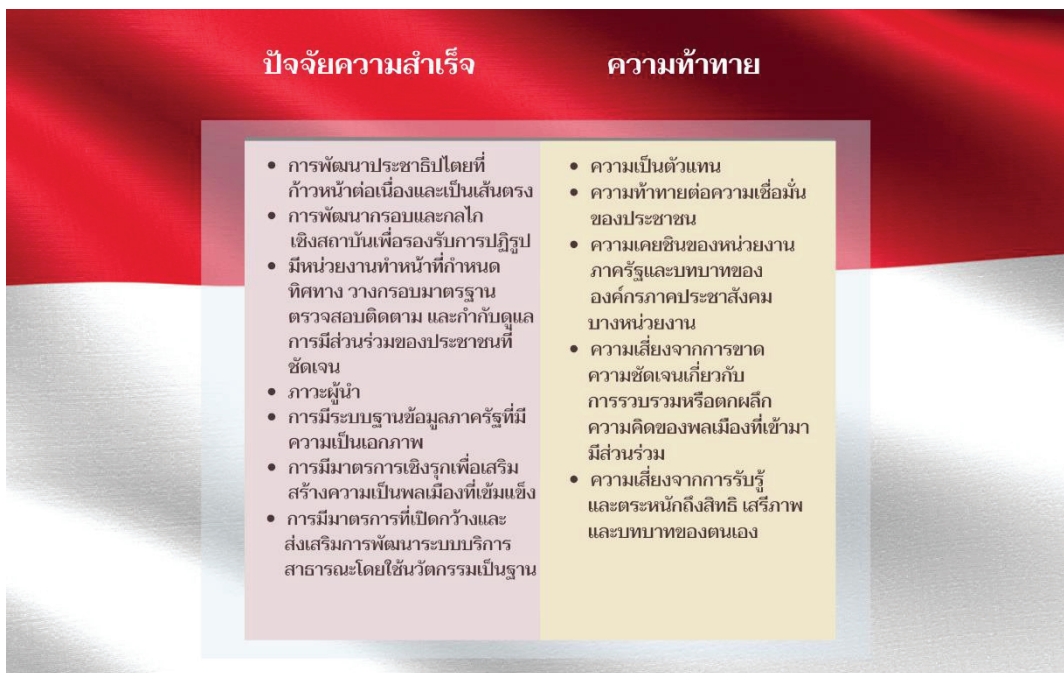
การปฏิรูประบบบริการสาธารณะในมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนในอินโดนีเซีย มีปัจจัยความสำเร็จ และความท้าทายในประการต่าง ๆ ดังนี้

### ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

(1) การพัฒนาประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าต่อเนื่อง และเป็นเส้นตรง (linear continuum) ส่งผลให้ทิศทางการปฏิรูปภายใต้กระบวนการธรรมาภิบาล (governance) ทั้งการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันหลากหลายภาคส่วน การบริหารงานภาครัฐที่ยึดหลักการความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับแนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (open government) มาใช้เป็นแนวทางปฏิรูประบบราชการทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง

(2) การพัฒนากรอบและกลไกเชิงสถาบันเพื่อรองรับการปฏิรูป ทั้งการเป็นภาคีสมาชิกรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Partnerships: OGPs) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 เป็นต้นมา และการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติ (National Action Plan) ที่ต่อเนื่อง ในระดับชาติมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (National Development Strategy) (ค.ศ. 2005-2025) และแผนระยะปานกลางที่สอดรับกันอย่างเป็นระบบ มีการวางกรอบกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นมารองรับและสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมและพลเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการวางแผนการพัฒนาชาติ กฎหมายว่าด้วยการบริการสาธารณะ เป็นต้น

(4) ภาวะผู้นำ (leadership) ของผู้บริหารประเทศ ประธานาธิบดีที่ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ต้องประกาศแผนการทำงานของรัฐบาลก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องมีนโยบายและแผนงานที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติทั้งแผนระยะยาวและปานกลาง ส่งผลให้ประธานาธิบดีสามารถแสดงออกซึ่งภาวะผู้นำในการสร้างการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เช่น การประกาศนโยบายเร่งด่วนและมีผลกระทบต่อสังคมอย่างมีนัยสำคัญ “Nawa Cita” ทำให้การปฏิรูปประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว



(3) มีหน่วยงานทำหน้าที่กำหนดทิศทาง วางกรอบมาตรฐาน ตรวจสอบติดตาม และกำกับดูแลการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจน เช่น กระทรวงเครื่องมือของรัฐ และการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานว่าด้วยการจัดการข้อมูลสารสนเทศและเอกสารแห่งรัฐ สำนักงานคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

(5) การมีระบบฐานข้อมูลภาครัฐที่มีความเป็นเอกภาพ รัฐบาลอินโดนีเซียได้ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบนิเวศฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐแบบเปิด (open government data ecosystem) โดยรัฐบาลได้ยอมรับในหลักการฐานข้อมูลการบริหารงานภาครัฐแบบเปิดเพื่อสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความสุจริต และยกระดับผลสัมฤทธิ์การทำงานของภาครัฐ

และส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและพลเมือง

(6) การมีมาตรการเชิงรุกเพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่เข้มแข็ง (active citizenship) โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นของพลเมืองและกำหนดให้พลเมืองต้องเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในเวทีสภาพเมืองระดับต่าง ๆ ในรูปแบบการสื่อสารสองทาง (two-way) ผ่านการพัฒนาองค์ความรู้ ทักษะ และศักยภาพของบุคลากรภาครัฐในทุกกระดับ สร้างความรู้สึกลึกถึงความเป็นเจ้าของ (ownership) กิจกรรมสาธารณะอย่างแท้จริง

(7) การมีมาตรการที่เปิดกว้างและส่งเสริมการพัฒนากระบวนการสาธารณะโดยใช้นวัตกรรมเป็นฐาน (innovative-based) แต่ละหน่วยงานสามารถออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมืองได้ในทุกระบวนการนโยบายทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

### ความท้าทาย

(1) ความเป็นตัวแทน (represent) ขององค์กรภาคประชาสังคมที่เข้าไปมีส่วนร่วมทำงานร่วมกับภาครัฐ อาจไม่สอดคล้องกับกลุ่มคนทุกกลุ่มอย่างครอบคลุม เนื่องจากอินโดนีเซียมีความหลากหลายทั้งภูมิศาสตร์ ภาษา ความเชื่อ ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรม

(2) ความท้าทายต่อความเชื่อมั่นของประชาชนว่าเสียง (voice) ที่ออกมาจากความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนจะได้รับการตอบสนองอย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีกลยุทธ์ในการสื่อสารเพื่อสร้างความมั่นใจว่านโยบายหรือมาตรการพัฒนาระบบบริการสาธารณะมาจากการปรึกษาหารืออย่างแท้จริง

(3) ความเคยชินของหน่วยงานภาครัฐและบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมบางหน่วยงานอาจพยายามสร้างระบบผูกขาดการมีส่วนร่วมในฐานะภาคีหุ้นส่วนกับภาครัฐ ทำให้โอกาสในการเข้าถึงของกลุ่มอื่น ๆ เป็นไปอย่างจำกัด

(4) ความเสี่ยงจากการขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการรวบรวมหรือตกลึกความคิดของพลเมืองที่เข้ามามีส่วนร่วมในกรณีที่ภาครัฐมีงบประมาณและทรัพยากรที่จำกัด ทำให้มีปัญหาด้านการยอมรับข้อสรุปทางนโยบายและบริการสาธารณะได้

(5) ความเสี่ยงจากการรับรู้และตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ และบทบาทของตนเองในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ อาจเกิดจากความเฉื่อยชาทางการเมือง ส่งผลให้จำนวนผู้ที่สนใจเข้าร่วมมีแนวโน้มลดลงในบางพื้นที่ ดังเช่นกรณีตัวแบบเวทิมูสเรนบัง





บทที่ 3 ข้อเสนอในการขับเคลื่อน  
การยกระดับการมีส่วนร่วม  
ในการจัดบริการสาธารณะ  
ที่ได้จากการศึกษา

# บทที่ 3

## ข้อเสนอในการขับเคลื่อนการยกระดับการมีส่วนร่วม ในการจัดบริการสาธารณะที่ได้จากการศึกษา

โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ มีข้อเสนอแนะการส่งเสริมและผลักดันให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ 5 ประการ ดังนี้

### 3.1 การสร้างความตระหนักและเข้าใจเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

มีการดำเนินกิจกรรมรณรงค์เสริมสร้างความตระหนักและเข้าใจถึงคุณค่าเป้าหมายของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในกิจกรรมการดำเนินงานของภาครัฐโดยตรง ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น โดยมีกลุ่มเป้าหมายประกอบด้วยส่วนราชการระดับกรม รูปแบบกิจกรรมเป็นการจัดประชุมสัมมนาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากร โดยมีการผลิตสิ่งพิมพ์และสื่อออนไลน์เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกรอบแนวคิดและแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อประกอบการศึกษาทำความเข้าใจสำหรับบุคลากรภาครัฐทุกระดับอย่างทั่วถึง

### 3.2 การวิจัยเชิงปฏิบัติการหรือห้องปฏิบัติการออกแบบบริการสาธารณะ (Service Design Lab)

ดำเนินโครงการนำร่องทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ ภายใต้ตัวแบบการร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ

(co-governance) ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (co-management) และตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) รวมถึงคัดเลือกหน่วยงานตัวอย่างให้ครอบคลุมลักษณะภารกิจทุกด้าน เพื่อจัดแบ่งกลุ่มหน่วยงานตัวอย่างสำหรับนำร่องทดลองออกเป็น 3 กลุ่มตามตัวแบบการมีส่วนร่วมที่ต่างกัน ดังนี้

### 1. ตัวแบบการร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (Co-governance)

การร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance) ประกอบไปด้วยเครื่องมือสำหรับยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่หลากหลาย ทั้งการรับฟังและให้ข้อมูล การเปิดเวทีอภิปรายสาธารณะ และการสานสนทนา นอกจากนี้ จำเป็นต้องคัดเลือกเทคนิควิธีสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะตามลักษณะที่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนระดับปัจเจกบุคคล การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับกลุ่มย่อย การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับเวทีประชุมใหญ่ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของสาธารณชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้



1) แนวทางการรับฟังและให้ข้อมูล (approaches for listening / informing) เช่น

- การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant interviews) เป็นการประชุมแบบตัวต่อตัว (face-to-face) กับผู้มีส่วนได้เสียเพื่อสร้างฉันทามติร่วมกัน
- การจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus groups) เป็นเวทีรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกที่สุ่มเลือกจากกลุ่มเป้าหมาย เพื่อรับข้อมูลในการตัดสินใจวางแผน
- แบบสำรวจทางโทรศัพท์/ไปรษณีย์/โพล (telephone/mail surveys or polls) เป็นการสุ่มตัวอย่างประชากรทางโทรศัพท์หรือทางไปรษณีย์เพื่อรับข้อมูลเฉพาะ

2) แนวทางการเปิดเวทีอภิปราย (approaches for discussion) เช่น

- การประชุมร่วมทวิภาคี (bilateral) การประชุมแบบพบปะกันระหว่างกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มที่มีความสนใจในกระบวนการพิจารณา อาจมีการประชุมทวิภาคีหลายครั้งก็ได้
- เวทีผู้เชี่ยวชาญ (expert panels) เป็นการประชุมสาธารณะที่ออกแบบในรูปแบบ “Meet the Press” พร้อมการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญถึงมุมมองต่าง ๆ
- การประชุมศาลากลาง (townhall meetings) การประชุมกลุ่มเพื่อแบ่งปันข้อมูลร่วมกัน



**ตัวแบบการร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (CO-GOVERNANCE)**

**แนวทางการขับเคลื่อน**

แนวทางการรับฟังและให้ข้อมูล (approaches for listening / informing)

แนวทางการเปิดเวทีอภิปราย (approaches for discussion)

แนวทางการสานสนทนา (approaches for dialogue)



●●●

**ตัวอย่างเครื่องมือ**

การสัมภาษณ์

การจัดประชุมกลุ่มย่อย

แบบสำรวจทางโทรศัพท์/ไปรษณีย์/โพล

การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ/เวทีประชาพิจารณ์

เวทีผู้เชี่ยวชาญ (expert panels)

การสานเสวนาปรึกษาหารือ (deliberative dialogues)

**ปัจจัยความสำเร็จ**

- การเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วน มีบทบาทเท่าเทียมกัน
- การดำเนินการอย่างต่อเนื่อง
- การมีช่องทางมีส่วนร่วมที่หลากหลาย
- การขับเคลื่อนโดยเครือข่าย
- การมีกลไกเชิงระบบรองรับ

**ความท้าทาย**

- การมีส่วนร่วมแบบจำกัดเฉพาะกลุ่ม
- การขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ
- กระบวนการที่ต้องอาศัยระยะเวลา

**ตัวอย่างหน่วยงาน**

- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน
- สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

- การทำโพล/แบบสำรวจทางอินเทอร์เน็ต (internet surveys/polls) เพื่อทำความเข้าใจความคิดเห็น เพื่อให้ทราบถึงแนวโน้มความคิดเห็นของประชาชน

- การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ/เวทีประชาพิจารณ์ (public hearings) การประชุมอย่างเป็นทางการ โดยจะบันทึกความคิดเห็นไว้เป็นรายบุคคล

- สมุดบันทึกการให้คำปรึกษา (consultation workbook) สิ่งพิมพ์/สิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ที่ให้ข้อมูลตามสิ่งที่เกิดขึ้น และมีช่องว่างสำหรับการให้ข้อเสนอแนะวิธีแก้ปัญหา หรือข้อท้าทายต่าง ๆ เพิ่มเติมได้

### 3) แนวทางการสานสนทนา (approaches for dialogue)

มีเครื่องมือสำหรับการมีส่วนร่วม ตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มเล็ก กลุ่มใหญ่ และสาธารณชน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

#### ระดับปัจเจกบุคคล

- การรวบรวมข้อมูลหลักฐานลายลักษณ์อักษร (written evidence) มักเกี่ยวข้องกับกระบวนการสำคัญ ในรัฐสภา หรือมีผู้แทนกลุ่มภาคประชาสังคม/กลุ่มคนชายขอบเข้ามาร่วมให้ข้อมูลต่อผู้มีอำนาจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

- กล่องวิดีโอ (video box) เป็นการจัดพื้นที่สำหรับบันทึกข้อมูลและความคิดเห็นต่าง ๆ อาจจัดขึ้นในสถานที่หนึ่ง ๆ หรือจัดขึ้นเป็นการชั่วคราว เช่น งานประชุม งานกิจกรรมฯ

- การสัมภาษณ์ (interviews) มีประโยชน์และเหมาะสมสำหรับข้อมูลที่ละเอียดอ่อน

- แบบสำรวจรับฟังความคิดเห็น (listening surveys) เป็นกลไกการมีส่วนร่วมเพื่อให้ชุมชนส่วนใหญ่สามารถแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ เริ่มจากให้ผู้แทนหรืออาสาสมัครในพื้นที่รับรู้ข้อมูลและการฝึกอบรมเบื้องต้น การพบกลุ่มเป้าหมายและสอบถามปัญหา และนำมาวิเคราะห์และสรุปข้อมูลต่อไป

#### ระดับกลุ่มเล็ก

- การจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus groups) โดยทั่วไปผู้เข้าร่วมมีประมาณ 8-10 คน มีผู้อำนวยการกระบวนการคอยดูแลให้กลุ่มแสดงความคิดเห็นผ่านชุดคำถามที่เตรียมไว้

- การประชุมโต๊ะกลม (round tables) เป็นการประชุมที่ผู้เข้าร่วมมักจะอยู่รอบโต๊ะ และมีการสนทนาเกี่ยวกับโครงการหรือปัญหาที่เกิดขึ้น

- วงจรศึกษา (study circles) การให้กลุ่มเล็ก ๆ มีส่วนร่วมในการสร้างความแตกต่างในชุมชนผ่านการวิเคราะห์ชุมชนอย่างเป็นลำดับ

- การสานเสวนาปรึกษาหารือ (deliberative dialogues) เป็นกระบวนการโต้ตอบอย่างเป็นระบบที่นำผู้คนมารวมกันเป็นกลุ่มเพื่อทำการเลือกเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะที่ยากและซับซ้อน เพื่อค้นหาจุดร่วมในการดำเนินการระยะต่อไป

- เวทีสาธารณะของพลเมือง (citizen's panels) เป็นการเลือกตัวแทนของประชากรกลุ่มเป้าหมายให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือ จะต้องมีการสรรหาและคัดเลือกตัวแทนที่ชัดเจน เหมาะสม มีความชอบธรรม และเป็นที่ยอมรับ

- กลุ่มปรึกษาหารือ (advisory groups) ตัวแทนหรือคณะบุคคลที่ประชุมกันเป็นประจำเพื่อให้คำแนะนำแก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ

- คณะทำงาน (task force) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียที่จัดตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาผลงานหรือคำแนะนำนโยบาย หรือประเด็นปัญหาเฉพาะ

#### ระดับกลุ่มใหญ่

- การประชุมสาธารณะ (public meetings) เป็นการสร้างเวทีการมีส่วนร่วมโดยจัดให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็น ผู้จัดเวทีจะกำหนดประเด็นปัญหาในท้องถิ่นตามที่ ต้องการแบบเฉพาะเจาะจงได้ จะมีกิจกรรมกลุ่มย่อยประกอบด้วยก็ได้

- เวทีพื้นที่เปิด (open space) เปิดให้ประชาชนแต่ละกลุ่มสามารถนำเสนอโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องการได้ มีกระบวนการอภิปรายของตนเองที่ไม่ต้องเตรียมการมากนัก

- ตัวแบบการสร้างความยั่งยืนในท้องถิ่น (local sustainability model) ชุมชนสามารถประเมินสถานะปัจจุบันของการบริหารงานเชิงพื้นที่ในมิติความยั่งยืนของชุมชน

- การร่วมค้นหาภาพในอนาคต (future search) เป็นกิจกรรมที่ช่วยให้สมาชิกในชุมชนหรือผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ผ่านการสร้างภาพในอนาคตร่วมกัน

- การวางแผนเพื่อความเป็นจริง (planning for real) เป็นการใช้แบบจำลองทางกายภาพ เพื่อปรับปรุงพื้นที่ชุมชนหรือพื้นที่สาธารณะร่วมกัน

- การประชุมแบบองค์รวมทั้งระบบ (whole system conferences) เป็นการเชิญตัวแทนของกลุ่มเป้าหมายทั้งระบบให้เข้ามามีส่วนร่วม สะท้อนปัญหาความต้องการ และรับฟังความคิดเห็น

### ระดับสาธารณชน

- กระดานอัจฉริยะ (interactive displays) เป็นการใช้จอภาพแสดงผลแบบกระดานอัจฉริยะสามารถใช้เป็นส่วนหนึ่งของการประชุมระดมความคิดเห็น ผ่านการเขียนข้อความ หรือการ์ดสำหรับเขียนหรือกระดาดชนิตตามพื้นที่สาธารณะ

- การสร้างแผนที่จากมุมมองของประชาชน (mapping) ให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลสร้างแผนที่ทางกายภาพของพื้นที่ และใช้ปากกา กระดาดชนิต ผ้า ซอล์ก หรือวัสดุอื่น ๆ มาเติมเต็ม

- การเรียนรู้ของประชาชน (popular education) วิธีการที่ผู้อำนวยกระบวนการจะสร้างสื่อที่แฝงสัญลักษณ์ เช่น ภาพถ่าย ละคร หรือบทกวี และเปิดให้มีการอภิปราย

- โรงละครเวที (forum theatre) การกำหนดสถานการณ์หรือประเด็นปัญหาผ่านการแสดงเป็นละครสั้นหรือฉากเล่าเรื่อง และเปิดโอกาสให้ผู้ชมได้เสนอทางเลือกต่อไป

- การบันทึกข้อมูลเป็นแผนภาพ (graphic recording) เป็นวิธีการบันทึกการสนทนา การอภิปรายหรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นภาพอย่างชัดเจนที่ทุกคนมองเห็นได้ ควบคู่ไปกับกระบวนการสนทนาชวนคิดของวิทยากรกระบวนการ

ในส่วนของ**ปัจจัยความสำเร็จ** ประกอบไปด้วย

1) การเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนมีบทบาทเท่าเทียมกัน (equality) เป็นการเปิดพื้นที่สำหรับตัวแสดงอื่นที่นอกเหนือจากรัฐเข้ามามีบทบาทร่วมกันในการกำหนดทิศทางหรือตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน

2) การดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้แนวทางการมีส่วนร่วมสามารถบรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

3) การมีช่องทางการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย เป็นการเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงต่าง ๆ ได้มีช่องทางการมีส่วนร่วมที่มากขึ้น

4) การขับเคลื่อนโดยเครือข่าย (networks) การสร้างเครือข่ายที่หลากหลายจะช่วยส่งเสริมให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางนโยบายได้สูงสุด

5) การมีกลไกเชิงระบบรองรับกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

ในส่วนของ**ปัจจัยที่เป็นความท้าทายหรือข้อจำกัด** ประกอบไปด้วย

1) การมีส่วนร่วมแบบจำกัดเฉพาะกลุ่ม อาจทำให้กระบวนการไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด

2) การขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ จะทำให้ขาดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมทุกมิติหรือมีอุปสรรคในการหาแนวทางร่วมกันในการแก้ไขปัญหาที่สลับซับซ้อน

3) กระบวนการที่ต้องอาศัยระยะเวลา อาจก่อให้เกิดความรู้สึกเบื่อหน่ายของพลเมืองที่มีต่อกระบวนการมีส่วนร่วมที่ไม่เห็นผลลัพธ์เป็นรูปธรรม

ในการนี้ การนำตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ (co-governance) ที่กล่าวมาในช่วงต้นนี้ไปทำโครงการทดลอง สามารถพิจารณาจากส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบายระดับชาติ เช่น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นต้น



## 2. ตัวแบบการร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (Co-management)

การร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (co-management) ครอบคลุมหน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการสนับสนุนภารกิจเชิงวิชาการ ภารกิจด้านการกำกับกำกับการบังคับใช้กฎหมาย ภารกิจด้านการอนุมัติอนุญาต และภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาทข้อร้องเรียน เป็นการมุ่งยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการออกแบบและปรับปรุงพัฒนารูปแบบการให้บริการของหน่วยงานผ่านกระบวนการให้คำปรึกษาหารือและคำแนะนำเกี่ยวกับการให้บริการของหน่วยงานแบบออนไลน์ ทั้งนี้ ตัวอย่างการจัดทำเครื่องมือภายใต้ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน มีดังนี้

- ระบบออนไลน์เปิดรับคำปรึกษาแนะนำบริการ (e-consultation) ภาครัฐกำหนดประเด็นสำหรับการปรึกษาหารือ ตั้งคำถาม จัดกระบวนการ และเชิญชวนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

- เวทีอภิปรายเสนอความคิดเห็นออนไลน์ (online discussion fora) การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐผ่านระบบออนไลน์

- คำถามที่พบบ่อย (Frequently Asked Questions: FAQs) การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะบริการที่มีความซับซ้อน

- เว็บไซต์เปิดรับฟังคำปรึกษาหารือประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-consultation websites) เป็นการรวมเครื่องมือการมีส่วนร่วมให้ความเห็นต่อภาครัฐแบบออนไลน์ไว้ในเว็บไซต์ให้คำปรึกษาทางอิเล็กทรอนิกส์เพียงแห่งเดียว มีจุดประสงค์เพื่อเปิดรับมุมมองของประชาชนในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และลดข้อจำกัดในการสื่อสารระหว่างประชาชนกับภาครัฐ

- ระบบกลั่นกรองออนไลน์ (online moderation systems) เป็นระบบจัดการข้อมูลเชิงประเด็น (Issue-

Based Information Systems: IBIS) และประมวลผลข้อมูลภาษา และกราฟฟิกแสดงความสัมพันธ์เชิงการโต้แย้งตามประเด็น เพื่ออำนวยความสะดวกในเวทีการอภิปรายออนไลน์

- แผนที่ การสนทนา (conversation map) เป็นระบบเบราว์เซอร์ที่ออกแบบมาเพื่อให้ผู้เข้าร่วมการปรึกษาหารือออนไลน์เข้าใจทิศทางประเด็นข้อถกเถียง และสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในวงกว้างได้ง่ายขึ้น

- ระบบจัดการข้อมูลสนับสนุนเวทีการอภิปรายแบบออฟไลน์ เป็นการพัฒนาระบบประมวลผลข้อมูลความคิดเห็นในเวทีการประชุมปรึกษาหารือแบบพบปะเห็นหน้า (face-face meetings)

ในส่วนของ**ปัจจัยความสำเร็จ** ประกอบไปด้วย

- 1) ค่านิยมของหน่วยงานที่เข้ามาร่วมกันทำงาน การปรับค่านิยมในการทำงานของบุคลากรภาครัฐ โดยเฉพาะค่านิยมในการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นมากกว่าการอาศัยระบบควบคุมสั่งการ

- 2) การมีทรัพยากรสำหรับสนับสนุน หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องจัดเตรียมทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับดำเนินกระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมการมีส่วนร่วมในรูปแบบใหม่ให้เพียงพอสำหรับการสนับสนุน

- 3) การมีระบบติดตามผลและพัฒนาเครื่องมือการมีส่วนร่วม หน่วยงานที่นำเครื่องมือการมีส่วนร่วมใหม่ ๆ มาปฏิบัติ จำเป็นต้องมีระบบการติดตามประเมินผล การใช้เครื่องมือ และเปิดให้ประชาชนเข้ามาร่วมในการจัดการภารกิจของหน่วยงานเป็นระยะ

ในส่วนของ**ปัจจัยที่เป็นความท้าทายหรือข้อจำกัด** ประกอบไปด้วย

- 1) ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อการดำเนินการร่วมกันระหว่างทุกภาคส่วน ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับ ควบคุมการดำเนินการกิจร่วมกันนั้น ควรที่จะเอื้อให้เกิดการเสริมบทบาทของหน่วยงานภาคี และการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อจำกัดของหน่วยงานภาคีที่หลากหลาย



### ตัวแบบการร่วมจัดการ ภารกิจบางขั้นตอน (CO-MANAGEMENT)

#### แนวทางการขับเคลื่อน

การมุ่งยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการออกแบบและปรับปรุงพัฒนารูปแบบการให้บริการของหน่วยงาน ผ่านกระบวนการให้คำปรึกษาหารือและคำแนะนำเกี่ยวกับการให้บริการของหน่วยงานแบบออนไลน์



#### ตัวอย่างเครื่องมือ

ระบบออนไลน์เปิดรับคำปรึกษา  
แนะนำบริการ

เวทีกิปรายเสนอความคิดเห็น  
ออนไลน์

เว็บไซต์เปิดรับฟังคำปรึกษาหารือ  
ประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์

ระบบคลังกรองออนไลน์

ระบบจัดการข้อมูลสนับสนุนเวที  
การอภิปรายแบบออฟไลน์

#### ปัจจัยความสำเร็จ

- ค่านิยมของหน่วยงานที่เข้ามา  
ร่วมกันทำงาน
- การมีทรัพยากรสำหรับสนับสนุน
- การมีระบบติดตามผลและ  
พัฒนาเครื่องมือการมีส่วนร่วม

#### ความท้าทาย

- ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อ  
การดำเนินการร่วมกันระหว่าง  
ทุกภาคส่วน
- ความเต็มใจในการเปิดพื้นที่  
สำหรับการสร้างนวัตกรรมทาง  
สังคม

#### ตัวอย่างหน่วยงาน

- กรมควบคุมมลพิษ
- กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและ  
เยาวชน
- สำนักงานคณะกรรมการ  
คุ้มครองผู้บริโภค

2) ความเต็มใจในการเปิดพื้นที่สำหรับการสร้างนวัตกรรมทางสังคม และการพัฒนาการให้บริการสาธารณะรูปแบบใหม่ร่วมกัน เล็งเห็นโอกาสในการค้นพบแนวทางการปรับปรุงพัฒนาบริการจากการเปิดพื้นที่ปรึกษาหารือกับประชาชนผู้รับบริการ เพื่อร่วมกันแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาคอขวดและข้อบกพร่องของการให้บริการที่ผ่านมา อันนำไปสู่การร่วมกันพัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ ต่อไป

ในการนี้ การนำตัวแบบเครื่องมือสำหรับยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดการภารกิจบางขั้นตอน (co-management) ที่กล่าวมาในข้างต้นนี้ไปทำโครงการทดลอง สามารถพิจารณาจากหน่วยงานระดับกรมที่มีอำนาจหน้าที่ในเชิงควบคุม กำกับ และเฝ้าระวัง เช่น กรมควบคุมมลพิษ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

### 3. ตัวแบบการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (Co-production)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) มีเป้าหมายเพื่อทดลองพัฒนาแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการ ประกอบด้วย การร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร (co-commissioning) การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design) การร่วมให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery) และการร่วมติดตามประเมินผล (co-assessment) มีเครื่องมือต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร (co-commissioning) เช่น
  - การเป็นสมาชิกพลเมือง/ผู้รับบริการ (citizen/user membership) การเปิดให้พลเมืองหรือผู้รับบริการ

สาธารณะ เข้ามาเป็นสมาชิกผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจกำหนดแผนงานของหน่วยงานภาครัฐ

- สภากลุ่มเมือง (citizens assemblies) เป็นการสุ่มเลือกตัวแทนพลเมืองจากแต่ละเขตภายในจังหวัด เพื่อร่วมกันกำหนดเป้าหมายของแผนการดำเนินงานภาครัฐ

- การวางแผนแบบมีส่วนร่วม (participatory planning) การประชุมของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ที่ร่วมกันวิเคราะห์สถานการณ์และวางแผนการแก้ไขปัญหา นำไปสู่การออกแบบโครงการร่วมกัน

- การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory budgeting) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดรายการการตัดสินใจ การระดมทุน และการติดตามการบริหารงบประมาณ

- คณะกรรมการจัดการโดยผู้ใช้บริการสาธารณะ (user management committees) หน่วยงานภาครัฐเปิดให้ประชาชนกลุ่มผู้รับบริการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การออกแบบบริการ การควบคุมการให้บริการ และการปรับปรุงพัฒนาบริการ

## 2) การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design)

เช่น

- เวทีระดมความคิดของกลุ่มผู้รับบริการ (user forums) การเปิดเวทีให้กลุ่มผู้รับบริการได้เข้ามามีส่วนร่วมกันระดมแนวคิดเพื่อปรับปรุงพัฒนารูปแบบบริการและวิธีการให้บริการ

- ห้องปฏิบัติการออกแบบบริการ (service design labs) เป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ กลุ่มประชาชนผู้รับบริการหรือองค์กรภาคประชาสังคม และนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ ร่วมกันค้นหารูปแบบและวิธีการให้บริการที่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนมากที่สุด

## 3) การร่วมให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery)

- การร่วมกันจัดทำภารกิจภายใต้เป้าหมายที่ภาคีหุ้นส่วนกำหนดร่วมกันโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ (grant) เป็นการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมผ่านกลไกการจัดสรรงบประมาณของรัฐเพื่ออุดหนุนการดำเนินการขององค์กรภาคประชาสังคม

- การทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (performance-based contracting) โดยอาศัยกลไกความสัมพันธ์ในเชิงพันธสัญญา (contractual relationship)

- การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนรับมอบหมายหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐต่อเนื่องระยะยาว (commissioning) เป็นการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ ผ่านการจัดตั้งองค์กรภาคีหุ้นส่วนอย่างเป็นทางการ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว

## 4) การร่วมติดตามประเมินผล (co-assessment)

เช่น

- กฎบัตรพลเมือง (citizen charter) เป็นเอกสารที่แจ้งให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับสิทธิที่ได้รับในฐานะผู้ใช้บริการ ระบุเกี่ยวกับระยะเวลา คุณภาพ ขั้นตอน และค่าใช้จ่ายในการรับบริการที่ชัดเจน รวมถึงการเยียวยา ถ้าหากการบริการไม่เป็นไปตามมาตรฐาน

- การรายงานผลจากประชาชน (citizen report card) เป็นการประเมินบริการสาธารณะโดยผู้รับบริการ ผ่านการสำรวจความคิดเห็นและการรายงานของสื่อสาธารณะ

- การสำรวจความพึงพอใจของประชาชน (citizen satisfaction surveys) เป็นการเปิดให้ภาคประชาสังคมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐพัฒนาเครื่องมือติดตามประเมินผล

เชิงปริมาณเกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำงานและการให้บริการของภาครัฐ

- การกำกับดูแลโดยชุมชน (community oversight) เป็นการติดตามโครงการที่ได้รับเงินทุนสนับสนุนจากงบประมาณสาธารณะ โดยประชาชน องค์กรชุมชน หรือภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการดำเนินโครงการ

- กลไกการแก้ไขข้อร้องเรียน (grievance redress mechanism) เป็นระบบกลไกสำหรับจัดการข้อร้องเรียนตอบคำถาม ชี้แจงเกี่ยวปัญหาในการให้บริการสาธารณะ

3) การพิจารณาคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมที่มีศักยภาพ

4) ความชัดเจนในรายละเอียดของสัญญาข้อตกลงเป็นภาคีหุ้นส่วน รวมไปถึงการมีระบบการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจและองค์กรภาคประชาสังคม

5) ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน



### ตัวแบบการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (CO-PRODUCTION)

#### แนวทางการขับเคลื่อน

- การร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร (co-commissioning)
- การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design)
- การร่วมให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery) และ
- การร่วมติดตามประเมินผล (co-assessment)



### ตัวอย่างเครื่องมือ

- สภาพลเมือง
- การวางแผนแบบมีส่วนร่วม
- เวทีระดมความคิดของกลุ่มผู้รับบริการ
- การทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วน
- กฎบัตรพลเมือง
- การกำกับดูแลโดยชุมชน

#### ปัจจัยความสำเร็จ

- การยอมรับเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การดำเนินงานร่วมกัน
- การจัดวางกลไกการทำงานร่วมกัน
- การพิจารณาคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคม
- ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

#### ความท้าทาย

- ความเสี่ยงด้านศักยภาพ
- รูปแบบและกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ
- การกำหนดมาตรฐานการประเมินผล
- การมีกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางที่เหมาะสม
- ผลวัดขององค์กรภาคประชาสังคม
- การผูกขาดการมีส่วนร่วม

#### ตัวอย่างหน่วยงาน

- กรมกิจการเด็กและเยาวชน
- กรมกิจการผู้สูงอายุ
- กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

ในส่วนของ**ปัจจัยความสำเร็จ** ประกอบไปด้วย

- 1) การยอมรับเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การดำเนินงานร่วมกัน
- 2) การจัดวางกลไกการทำงานร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม โดยต้องอาศัยกรอบนโยบายและระเบียบทางการบริหารที่รับรองความสัมพันธ์ในเชิงภาคีหุ้นส่วนดังกล่าวอย่างเป็นทางการ

ในส่วนของ**ปัจจัยที่เป็นความท้าทายหรือข้อจำกัด** ประกอบไปด้วย

- 1) ความเสี่ยงด้านศักยภาพ อันเกิดจากการประเมินขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนอย่างผิดพลาด หรือปิดบังข้อมูลที่สำคัญสำหรับการตัดสินใจทำงานร่วมกัน



2) รูปแบบและกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และหลายขั้นตอน อาจไม่เอื้อต่อการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม

3) การกำหนดหลักเกณฑ์/แนวทางในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมให้มีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพ

4) การมีกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางที่สนับสนุนการเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เช่น กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการคัดเลือกภาคประชาสังคม การจัดทำสัญญา ข้อตกลงระหว่างกัน และการจัดตั้งกองทุน เป็นต้น

5) พลวัตขององค์กรภาคประชาสังคมและบริบทแวดล้อมของพื้นที่

6) การผูกขาดการมีส่วนร่วมโดยองค์กรภาคประชาสังคมบางกลุ่ม

ในการนี้ การนำตัวแบบการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) ที่กล่าวมาในข้างต้นนี้ไปดำเนินโครงการทดลอง สามารถพิจารณาจากหน่วยงานระดับกรมที่มีอำนาจหน้าที่ในเชิงปฏิบัติการ ภารกิจหลักด้านการจัดบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรมแก่กลุ่มเป้าหมายหรือหน่วยงานที่ดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนทั่วไป และประชาชนกลุ่มเปราะบาง เช่น กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เป็นต้น ทั้งนี้ การดำเนินโครงการนำร่องพัฒนาตัวแบบและเครื่องมือการมีส่วนร่วมที่ได้ผลกับบริบทการบริหารงานภาครัฐและสังคมไทยอาจมีลักษณะเป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ หรือห้องปฏิบัติการออกแบบบริการสาธารณะ (Service Design Lab) โดยมีกรอบเวลาดำเนินโครงการ 1 ปี

### 3.3 การพัฒนาต้นแบบการเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

การพัฒนาต้นแบบการเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ จำเป็นต้องทำความเข้าใจองค์ประกอบพื้นฐานหลักที่สำคัญเพื่อเตรียมความพร้อม 6 ประเด็น ดังนี้

#### 3.3.1 การพัฒนาเครื่องมือทางบริหารสำหรับเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะ

ควรจัดให้มีโครงการนำร่องทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะมาทดลองปฏิบัติ โดยอาศัยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการ และนำผลการศึกษาค้นคว้าต้นแบบมาจัดทำเป็นคู่มือแนวทางปฏิบัติสำหรับเผยแพร่ต่อไปใน 3 รูปแบบ ประกอบด้วย

1) การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ (grant) เป็นการนำแนวทางการร่วมกันจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจมาทดลองปฏิบัติ มี 4 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

1.1) การเตรียมความพร้อม องค์กรภาคประชาสังคมเตรียมความพร้อมยื่นข้อเสนอขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนการจัดทำบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐ

1.2) การยื่นข้อเสนอ ศึกษารายละเอียดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ขั้นตอน และวิธีการยื่นข้อเสนอขอรับการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนการจัดทำบริการสาธารณะที่หน่วยงานเจ้าของภารกิจกำหนดไว้

1.3) การรับงบประมาณ หน่วยงานภาครัฐพิจารณาอนุมัติข้อเสนอแล้ว จะส่งเอกสารข้อเสนอการจัดสรรเงินอุดหนุนไปยังองค์กรภาคประชาสังคมที่ผ่านการคัดเลือก ซึ่งมีรายละเอียดเงื่อนไขและข้อกำหนดที่



องค์กรภาคประชาสังคมจะต้องพิจารณาและลงนามแสดงการยอมรับ

**1.4) การจัดทำบริการสาธารณะ** องค์กรภาคประชาสังคมต้องบริหารงบประมาณที่ได้รับให้สอดคล้องกับขอบเขตกิจกรรมและเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้และทำรายงานสรุปความคืบหน้าเสนอกลับมาเป็นระยะ ๆ ตามที่กำหนดไว้

2) การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (performance-based contracting) เป็นการนำแนวทางการร่วมกันจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยกลไกความสัมพันธ์ในเชิงพันธสัญญา (contractual relationship) โดยที่หน่วยงานภาครัฐจัดสรรเงินสำหรับจัดบริการสาธารณะภายใต้ขอบเขตระยะเวลาจำกัดและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะมาทดลองปฏิบัติ มี 9 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

**2.1) การประกาศรายการภารกิจ** หน่วยงานภาครัฐประกาศรายการภารกิจสำหรับจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคม

**2.2) การยื่นและรับข้อเสนอ** โดยองค์กรภาคประชาสังคมยื่นข้อเสนอแผนการดำเนินโครงการต่อหน่วยงานภาครัฐ

**2.3) การนำเสนอวิสัยทัศน์และกรอบการดำเนินงาน** เป็นการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมที่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขด้านศักยภาพเข้ามานำเสนอรายละเอียดแผนการดำเนินโครงการ

**2.4) การพิจารณาประเมินและคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคม** เพื่อเข้ามาเป็นคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดสรรงบประมาณดำเนินงานจากภาครัฐ

**2.5) การจัดสรรงบประมาณงวดแรก** หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจจัดสรรเงินร้อยละ 80 ให้กับองค์กรภาคประชาสังคมดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ

**2.6) การประเมินผลขั้นกลาง** หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจติดตามผลการจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม ระหว่างห้วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาเพื่อติดตามความก้าวหน้าหรือปัญหาต่าง ๆ

**2.7) การจัดสรรงบประมาณงวดที่สอง** หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจจัดสรรเงินส่วนที่เหลือร้อยละ 20 ให้กับองค์กรภาคประชาสังคมเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ

**2.8) การประเมินผลหลังสิ้นสุดการดำเนินภารกิจและปิดงบประมาณ** ใช้ระยะเวลา 3 เดือนหลังสิ้นสุดโครงการเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์

**2.9) การปิดบัญชีงบประมาณโครงการ (settlement of project costs)** ใช้ระยะเวลาประมาณ 2 เดือนหลังสิ้นสุดการดำเนินกิจกรรม เพื่อสรุปยอดเงินคงเหลือตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีรายจ่ายและการใช้เงิน

3) การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนรับมอบหมายหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐต่อเนื่องระยะยาว (commissioning) เป็นการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนที่มีระดับความสัมพันธ์ที่มีความเข้มข้นและแนบแน่นมากที่สุด มี 6 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

**3.1) การจัดลำดับความสำคัญของภารกิจและผลลัพธ์** บັນปลายที่พึงประสงค์ โดยพิจารณาจากเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ (strategic objectives) ซึ่งถูกกำหนดขึ้นภายใต้กรอบพันธกิจและนโยบายหลักของหน่วยงานภาครัฐ

**3.2) การประเมินความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ** เพื่อนำข้อมูลมาผสานเชื่อมโยงเข้ากับผลลัพธ์บับปลายของการจัดบริการที่หน่วยงานปรารถนาจะบรรลุถึง

**3.3) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ** โดยนำผลลัพธ์ของภารกิจที่กำหนดและความต้องการของผู้รับบริการมาพิจารณาเพื่อจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณที่มีอยู่สนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคม

3.4) การกำหนดรูปแบบการจัดบริการที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกับองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะรายต่าง ๆ เพื่อกำหนดรูปแบบการจัดบริการที่เหมาะสมกับเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

3.5) การจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย เป็นการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมภายใต้ศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงาน

3.6) การติดตามและประเมินผลการจัดบริการ โดยหน่วยงานภาครัฐร่วมมือกับกลุ่มผู้รับบริการและองค์กรภายนอก เช่น ภาควิชาการ ให้ช่วยสนับสนุนด้านเทคนิคการประเมินผล

### 3.3.2 การพัฒนาแนวทางและหลักเกณฑ์การคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมสำหรับเป็นภาคีหุ้นส่วนจัดบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ

การดำเนินโครงการนำร่องทดลองตัวแบบและเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (co-production) ควรกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาเลือกองค์กรภาคประชาสังคมที่เหมาะสม ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาเกณฑ์องค์ประกอบ 5 หลักเกณฑ์ ดังนี้

1) **เกณฑ์ด้านความเชี่ยวชาญและความชำนาญในภารกิจ** สามารถกำหนดได้จากประสบการณ์ที่ผ่านมา เช่น ระยะเวลาในภารกิจยาวนานพอสมควร มีความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหาเป็นอย่างดี และมีประสบการณ์ในการทำงานดังกล่าวสูงกว่าองค์กรอื่น ๆ อย่างเด่นชัด เป็นต้น

2) **เกณฑ์ด้านมาตรฐานขององค์กร** เป็นการกำหนดมาตรฐานด้านการรับรองมาตรฐานขององค์กรที่จัดทำบริการด้านนั้น ๆ ไว้โดยเฉพาะ หรือกำหนดให้มีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับการรับรองมาตรฐานทางวิชาชีพ เพื่อเป็นหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดบริการแก่กลุ่มเป้าหมาย

3) **เกณฑ์ด้านพื้นที่การให้บริการ** เป็นเกณฑ์การคัดเลือกองค์กรภาคประชาสังคมในกรณีที่ภารกิจนั้น ๆ มีลักษณะการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อรับประกันได้ว่าการขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าวจะสามารถบรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตอบสนองต่อความต้องการและสภาพปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน

4) **เกณฑ์ด้านการมีผลงานเป็นที่ประจักษ์และมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับ** เป็นเกณฑ์ที่สามารถใช้ได้ทั้งกรณีองค์กรภาคประชาสังคมที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการและรองรับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้จัดตั้งในรูปองค์กรอย่างเป็นทางการ

5) **เกณฑ์ด้านความสามารถในการสร้างเครือข่าย** เป็นเกณฑ์การคัดเลือกองค์กรที่มีความสามารถในการสร้างเครือข่ายและมีศักยภาพในการระดมสรรพกำลังระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันผลักดันเป้าหมายภารกิจให้บรรลุผล

### 3.3.3 การพัฒนาระบบและกลไกขับเคลื่อนการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

เป็นกระบวนการที่ภาครัฐเตรียมความพร้อมเพื่อจัดวางระบบและกลไกขับเคลื่อนและเกื้อหนุนการร่วมจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคม มีข้อพิจารณา 10 ประการ ดังนี้

1) **การออกแบบบริการภายใต้กรอบสัญญาข้อตกลงร่วม** ควรเป็นกระบวนการที่เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมร่วมเป็นผู้เขียนเอกสารโครงการสำหรับแนบท้ายสัญญาข้อตกลง ภายใต้เป้าหมายของภารกิจที่หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจประสงค์ให้บรรลุถึง

2) **การปรึกษาหารือกันอย่างต่อเนื่อง** ดำเนินการได้ใน 3 ลักษณะ ได้แก่

- หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการปรึกษาหารือ

- องค์กรภาคประชาสังคมเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการ  
การศึกษาหารือ

- หน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคม  
ร่วมกันริเริ่มกระบวนการการศึกษาหารือ

3) การกำหนดมาตรฐานการจัดทำบริการ  
สาธารณะร่วมกัน มาตรฐานดังกล่าวต้องเป็นไปตาม  
กรอบหลักเกณฑ์ที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่  
ของหน่วยงานกำหนดไว้ และมาตรฐานอื่น ๆ ที่ตกลง  
ร่วมกัน

4) การคิดต้นทุนการจัดทำบริการสาธารณะ มี  
หลักการ 3 ประการ ได้แก่

- การคิดต้นทุนการจัดบริการแบบรายบุคคล
- การคิดต้นทุนแบบเป็นรายโครงการ
- การคิดต้นทุนโดยอิงราคากลาง

5) การประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะ  
ตามสัญญา ควรดำเนินการ 2 รูปแบบ ได้แก่

- การประเมินผลภายใน
- การประเมินผลภายนอก

6) การกำหนดกรอบระยะเวลาประเมินผล สามารถ  
แบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

- การประเมินผลตามงวดการส่งมอบผลงาน
- การประเมินผลตามช่วงเวลาตามกรอบระยะเวลา

ที่ตกลงร่วมกัน

7) การกำหนดหน่วยงานทำหน้าที่ประเมินผล  
ควรเป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการที่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง  
ทุกฝ่ายทั้งส่วนราชการ องค์กรภาคประชาสังคม องค์กร  
วิชาชีพ และอื่น ๆ

8) การกำหนดรูปแบบขององค์กรความร่วมมือ  
ควรมีกลไกความร่วมมือในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งมี  
สถานะเป็นองค์กรภาคีหุ้นส่วนที่เป็นทางการและมีความ  
ถาวร เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน ระดมทรัพยากร  
และขับเคลื่อนการปฏิบัติงานร่วมกัน

9) การแบ่งหน้าที่หน่วยงานภาครัฐกับองค์กร  
ภาคประชาสังคม ควรตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ในฐานะ  
ภาคีหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน

10) บทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการพัฒนาระบบ  
และกลไกกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ  
กำหนดหลักเกณฑ์ พัฒนาระบบ ประสานงานกับหน่วยงาน  
อื่น ๆ สอบถามความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชน

3.3.4 บทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการพัฒนาระบบ  
และกลไกกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ  
ประกอบด้วย 6 บทบาทหลัก ได้แก่

1) กำหนดหลักเกณฑ์ติดตามและประเมินผลการจัด  
บริการสาธารณะ

2) พัฒนาระบบการติดตามผลการดำเนินงาน  
ขององค์กรภาคประชาสังคม

3) กำหนดให้องค์กรภาคประชาสังคมจัดทำรายงาน  
เฉพาะข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในกระบวนการประเมินผล  
การดำเนินงาน

4) ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่อยู่ต่างกระทรวง  
เพื่อร่วมกันพัฒนาหลักเกณฑ์การติดตามและประเมินผล  
การจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม

5) สอบถามความคิดเห็นและความพึงพอใจของ  
ประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการสาธารณะ และสื่อสาร  
ทำความเข้าใจและร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคม  
เพื่อแสวงหาแนวทางการจัดบริการสาธารณะ

6) กรณีที่ผลการประเมินการจัดบริการสาธารณะ  
โดยองค์กรภาคประชาสังคมกำลังจะสิ้นสุดลง หน่วยงาน  
ภาครัฐจะต้องแจ้งให้องค์กรภาคประชาสังคมภาคี  
หุ้นส่วนทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 เดือน

3.3.5 การกำหนดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่  
กำกับดูแลการมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สามารถ  
ดำเนินการได้โดยการอาศัยกรอบหลักการตาม “ระเบียบ  
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อ

การพัฒนา พ.ศ. 2551” โดยจัดตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนาแห่งชาติ” มีหลักการและแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการฯ ดังนี้

1) **โครงสร้าง** คณะกรรมการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนาแห่งชาติ ประกอบด้วย

- ตัวแทนรัฐบาล
- ตัวแทนส่วนราชการ
- ตัวแทนภาคประชาสังคม
- ผู้ทรงคุณวุฒิ

2) **อำนาจหน้าที่หลัก** คณะกรรมการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนาแห่งชาติ ควรมีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญในการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมที่ต้องการเข้ามารับมอบหมายจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แทนหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้

- รับผิดชอบขององค์กรภาคประชาสังคม
- คัดกรองคุณสมบัติ
- รับรองศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและ

ชุมชน

- กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมกับหน่วยงานภาครัฐ

- กำกับดูแลกระบวนการมอบหมายภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้องค์กรภาคประชาสังคมดำเนินการแทน

### 3.3.6 การพัฒนากลไกทางกฎหมาย

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ริเริ่มศึกษาและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมขึ้นในรูปแบบพระราชกฤษฎีกา เพื่อสร้างกลไกทางกฎหมายรองรับการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม มีข้อพิจารณา 10 ประการ ดังนี้

1) การคำนึงถึงจุดมุ่งหมายของการส่งเสริมบทบาทภาคประชาชน

2) การวางกรอบกฎหมายความสัมพันธ์และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม

3) การสร้างความรู้ความเข้าใจและการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคม

4) การเรียนรู้และเข้าใจธรรมชาติขององค์กรภาคประชาสังคม

5) คุณภาพของบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาสังคม

6) การขับเคลื่อนนโยบายการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม

7) การมีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน

8) การมีความมุ่งมั่นของผู้นำหน่วยงานภาครัฐ

9) การมีทรัพยากรสำหรับสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม

10) การประสานการทำงานของกลไกการมีส่วนร่วมในทุกกระทรวงและทุกระดับ

### 3.4 แนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่

การยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ สามารถดำเนินการผ่านการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปแบบ “เครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด” ผลการศึกษาจะนำมาพัฒนาคู่มือแนวปฏิบัติสำหรับเผยแพร่และขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติในวงกว้างต่อไป ลักษณะสำคัญของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด มีข้อพิจารณา 7 ประการ ดังนี้

3.4.1 **การเกิดขึ้นของเครือข่าย** ควรเกิดจากการรวมตัวของภาคีสมาชิกหลากหลายภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ ผ่านสายสัมพันธ์ตัวแสดงที่เป็นภาคีในหลายระดับทั้งตัวแสดงระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร

3.4.2 **การออกแบบเครือข่าย** ควรเอื้ออำนวยให้เกิดการประสานการทำงานระหว่างภาคีสมาชิกจากทุกภาคส่วน มุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากร

งบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากร สถานที่ เทคโนโลยี องค์ความรู้ ภูมิปัญญา ทูทางสังคม และทุนการเมือง

**3.4.3 บทบาทหน้าที่ของเครือข่าย** เครือข่ายต้องสามารถแสดงบทบาทหน้าที่ในกระบวนการนโยบายสาธารณะในหลายขั้นตอน ประกอบด้วย

- การระบุประเด็นปัญหาสาธารณะในพื้นที่
- การกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์
- การกำหนดวิธีการจัดการและแก้ไขปัญหา ผ่านกระบวนการบูรณาการแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ เข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัด โดยอาศัยเครื่องมือการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (public action contract)

**3.4.4 ลักษณะการทำงานของเครือข่าย** กระบวนการทำงานของเครือข่ายต้องสะท้อนถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทของตัวแสดงภาครัฐ ในพื้นที่มาสู่การเปิดรับการมีส่วนร่วมของตัวแสดงทุกภาคส่วน

**3.4.5 ทิศทางการพัฒนาของเครือข่าย** เครือข่ายควรนำไปสู่การพัฒนากระบวนการจัดการตนเองร่วมกันโดยมีเป้าหมายคือ การพัฒนาแยกออกเป็นเครือข่ายย่อย 4 ลักษณะ ได้แก่

- เครือข่ายขับเคลื่อนการจัดบริการสาธารณะ
- เครือข่ายระดมและแบ่งปันข้อมูลเชิงพื้นที่
- เครือข่ายจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะในพื้นที่
- เครือข่ายเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชน

**3.4.6 เป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาเครือข่าย** กระบวนการทำงานของเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัดที่สมบูรณ์ ควรพัฒนาไปสู่

- การจัดการตนเองของภาคีทุกภาคส่วนในพื้นที่ (self-governance)
- ชุมชนนักปฏิบัติให้เกิดขึ้นในพื้นที่ (communities of practice)

**3.4.7 กระบวนการสร้างเครือข่าย** มีขั้นตอนหลักที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) การกำหนดองค์ประกอบเครือข่าย เป็นการระบุตัวแสดงที่เหมาะสมกับการเข้ามารวมตัวกันขึ้น

เป็นภาคีในเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด ครอบคลุมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชน และผู้มีส่วนได้เสีย

2) การระบุตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่เชื่อมต่อเชื่อมประสาน เป็นการกำหนดตัวบุคคลหรือองค์กรที่ทำหน้าที่เป็น “แกนกลุ่ม” เพื่อเป็นตัวเชื่อมโยงสมาชิกกลุ่มทั้งกลุ่มเข้ากับกลุ่มอื่น ๆ ที่มาจากต่างภาคส่วนกัน

3) การกำหนดตัวผู้จัดการเครือข่าย (network manager) เป็นการระบุตัวบุคคลที่สามารถแสดงบทบาทผู้จัดการเครือข่ายระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เชื่อมโยงกลุ่มองค์กรภาคีภาคส่วนที่ตนสังกัดเข้ากับองค์กรอื่น ๆ ในภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อให้สามารถทำงานประสานกันได้อย่างราบรื่น

4) การสร้างสายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ เป็นการผูกโยงภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ผ่านกระบวนการรับรองสถานะความเป็นภาคีสมาชิกของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่อย่างเป็นทางการ การมีหนังสือแต่งตั้งคณะทำงาน โดยผู้ว่าราชการจังหวัด

5) การจัดโครงสร้างกลไกขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่าย ประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างระดับต่าง ๆ ได้แก่

- คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์
- คณะกรรมการบริหาร
- คณะกรรมการอำนวยการ
- คณะกรรมการตรวจติดตาม
- คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด

6) การจัดแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างภาคีสมาชิกภายในเครือข่าย ควรตั้งอยู่บนการพิจารณาศักยภาพ ทรัพยากร และขอบเขตการทำงานของภาคีแต่ละฝ่าย

7) ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการขับเคลื่อนเครือข่ายบริหารกิจการสาธารณะระดับจังหวัด ประกอบด้วย



- การมีผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย
- บุคคลผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย
- ความสามารถของผู้จัดการเครือข่าย
- รูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ
- ความแนบแน่นในสายสัมพันธ์ระหว่างภาคี
- ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างภาคีเครือข่าย
- วัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการทำงานแบบบูรณาการเชิงพื้นที่
- การใช้เครื่องมือทางการบริหารในรูปสัญญา
- การใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะเชิงพื้นที่

### 3.5 การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Action Plan)

เพื่อการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของไทยไปสู่รูปแบบรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (open government) ให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม มีแนวทาง การเตรียมความพร้อม 7 ประการ ดังนี้

1) การพัฒนาเครื่องมือทางกฎหมาย เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations: CSOs)

2) การพัฒนาจัดทำแผนงานระดับชาติ เป็นการจัดทำและยกร่างแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ระยะ 3 ปี (ฉบับที่ 1) โดยมีกระบวนการเปิดรับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานจากหลากหลายภาคส่วน

3) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศและแพลตฟอร์ม เพื่อรองรับการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนร่วมในการให้ข้อมูล เข้าถึงข้อมูล และตรวจสอบข้อมูลได้อย่างโปร่งใสและสะดวกต่อการนำไปใช้ประโยชน์ร่วมกัน

4) การพัฒนารอบสมรรถนะหลักของข้าราชการรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้สอดคล้องกับ

แนวคิดรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม เช่น การบริหารจัดการการอภิบาลระบบ การชั้นนำเชิงกลยุทธ์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม เป็นต้น

5) การเตรียมความพร้อมมาตรการทางการเงินและการคลัง เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขด้านงบประมาณเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ การจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

6) การเสริมอำนาจให้กับภาคประชาชน เช่น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อกระตุ้นส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ

7) การผลักดันประเทศไทยลงนามความร่วมมือ OGP's หรือ กรอบความร่วมมือว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐบาลที่เปิดรับการมีส่วนร่วม (Open Government Partnerships: OGP's) อย่างเป็นทางการ เพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ 77 ประเทศทั่วโลก



## คณะผู้จัดทำ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

### คณะผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์

หัวหน้าโครงการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกรียงชัย ปิงประวัติ

นักวิจัย

อาจารย์ ดร. ชาย ไชยชิต

นักวิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์

ที่ปรึกษาด้านกฎหมายมหาชน

และการบริหารราชการแผ่นดิน

นายบุญญฤทธิ์ ชูเกียรติ

ที่ปรึกษาด้านกฎหมายมหาชน

และการบริหารราชการแผ่นดิน

นายภัทรวุฒิ เฉยศิริ

ผู้ช่วยนักวิจัย

นายชัชวินธ์ ตันติเวชวาณิชย์

ผู้ช่วยนักวิจัย

นางสาวศุภกานต์ แก้วภิรา

ผู้ช่วยนักวิจัย

นางสาวนฤมล ตุ่มน้อม

ผู้ช่วยนักวิจัย